



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

**LUCAS SCHNEIDER DA SILVA**

**A ANÁLISE CONCEITUAL DO CRIME DE TERRORISMO À  
LUZ DA LEI Nº 13.260/16**

**BRASÍLIA  
2018**

**LUCAS SCHNEIDER DA SILVA**

**A ANÁLISE CONCEITUAL DO CRIME DE TERRORISMO À  
LUZ DA LEI Nº 13.260/16**

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.

Orientador: Victor Minervino Quintiere.

**BRASÍLIA  
2018**

**LUCAS SCHNEIDER DA SILVA**

**A ANÁLISE CONCEITUAL DO CRIME DE TERRORISMO À  
LUZ DA LEI Nº 13.260/16**

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, 24 de agosto de 2018.**

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Victor Minervino Quintiere  
Professor Orientador**

---

**Prof. (Nome do professor avaliador)  
Professor Avaliador**

---

**Prof. (Nome do professor avaliador)  
Professor Avaliador**

## RESUMO

O terrorismo é um fenômeno que aflige boa parte da humanidade, não só pela ocorrência de um atentado, como também pelos efeitos psicológicos que se estendem além dos ataques e repercutem no cotidiano de uma sociedade. A busca pela definição do termo terrorismo é uma jornada que perdura a quase um Século. Diversos autores e instituições tentaram achar uma definição amplamente aceita, mas seus esforços até o momento não trouxeram uma definição que agradasse a todas as nações. Nesse meio tempo, o fenômeno continua a atormentar o mundo e, dada a característica transnacional que muitas vezes adquire, requer um esforço cada vez maior da comunidade internacional para combatê-lo. Todavia, tal combate se torna difícil uma vez que as nações encaram o fenômeno de forma diferente e, conseqüentemente, consideram ações diferentes como sendo ou não sendo terrorismo. A falta de consenso a respeito do termo gerou conseqüências graves em âmbito internacional, sendo que várias normas e tratados de direito internacional foram criadas com o propósito de combater tais práticas, mas possuem a sua efetividade comprometida ou não podem ser aplicados por conta da falta de definição, o que estimula, não só a propagação desse fenômeno, mas também o desvio da lei para atender propósitos particulares dos Estados, que muitas vezes se utilizam do terrorismo para justificar a restrição de direitos de seus próprio cidadãos. O Brasil recentemente definiu o terrorismo, por meio da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, todavia, resta saber se a tipificação empregada pelo nosso país está livre de problemas que dificultem a aplicação dessa lei e podem vir a ameaçar os direitos e garantias fundamentais de nossos cidadãos. Esse trabalho estudou a importância do aperfeiçoamento da definição de terrorismo criada pela citada Lei, visando dar-lhe maior efetividade na prevenção e combate ao terrorismo no Brasil. Para tanto realizou uma pesquisa com a finalidade básica, quanto aos objetivos, descritiva, quanto à abordagem, qualitativa, quanto aos procedimentos, realizou uma pesquisa bibliográfica, que levantou dados e informações provenientes de sítios eletrônicos governamentais e de plataformas de artigos científicos, além de livros. Levantou, também, dados e informações sobre algumas legislações de países nos quais ocorre a prática do terrorismo, como nos EUA, Inglaterra, Austrália, e, também, alguns exemplos famosos de terrorismo ocorrido no mundo.

**Palavras-chave:** Terrorismo. Lei nº 13.260/16. Efetividade. Aperfeiçoamento Legal. Combate Nacional e Internacional.

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>5</b>
<b>1 HISTÓRIA DO TERRORISMO MODERNO</b>	<b>7</b>
1.1 Origem do termo e evolução histórica	7
<b>2 A PROBLEMÁTICA CONCEITUAL DO TERRORISMO</b>	<b>17</b>
2.1 Causas da indefinição	18
2.2 Importância da definição	22
2.3 Elementos essenciais do terrorismo: intenção, motivação, agentes, alvos e métodos	26
2.4 O princípio da legalidade no direito penal brasileiro	38
2.5 Conceituando terrorismo	42
<b>3 REPERCUSSÕES SOBRE A LEI Nº 13.260/16</b>	<b>45</b>
3.1 Necessidade da lei nº 13.260/16	45
3.2 Definição de terrorismo segundo a lei nº 13.260/16	50
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>62</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>65</b>

## INTRODUÇÃO

O advento do Século XXI trouxe a humanidade uma época de mudanças constantes e significativas. Os avanços dos meios de transportes, por exemplo, encurtaram as fronteiras físicas e políticas que separam as nações, revolucionando a maneira como a economia funciona e facilitando a capacidade de bens e pessoas de se deslocarem ao redor do mundo. A chegada da era digital permitiu o fácil acesso de qualquer indivíduo a qualquer tipo de informação, difundindo o conhecimento em uma velocidade e alcance nunca antes presenciados. De fato, os avanços científicos têm, na grande maioria das vezes, nos dado uma melhor qualidade de vida.

Contudo, os avanços tecnológicos também serviram para aprimorar a eficácia daqueles indivíduos com propósitos e intenções ilegais. As empreitadas criminosas do Século XXI são dotadas de uma sofisticação e organização nunca antes vista e que tem exigido dos Estados uma constatare evolução nos seus métodos internos de combate ao crime e um maior nível de cooperação internacional, dado o caráter transnacional que essas condutas adquiriram nos últimos anos como é o caso do tráfico de drogas, da lavagem de dinheiro e da corrupção. Dentre tais crimes transnacionais, o terrorismo se tornou um dos mais icônicos e problemáticos para as nações deste Século.

Em um primeiro momento, parece fácil identificar um atentado terrorista, contudo, uma análise mais aprofundada do tema revela que o termo é envolto em controvérsias que dificultam obter seu significado de forma precisa.

Seus métodos se confundem com outros crimes já tipificados, fazendo com que a linha que separa o terrorismo e outras condutas criminosas se torne turva.

O termo é também dotado de carga pejorativa e utilizado de maneira errônea para deslegitimar inimidades políticas ou para a perseguição de setores da sociedade opostos ao governo, trivializando, dessa forma, ainda mais o seu significado e permitindo até a distorção da ordem jurídica para restringir os direitos individuais de um inimigo do Estado e legitimar as ofensas que esse país comete contra os direitos e a vida de seus cidadãos.

Para os operadores do direito e agentes estatais, em particular aqueles da área penal, que agem sob o manto de garantias individuais advindas de uma constituição, esse tipo de imprecisão conceitual pode dificultar severamente a atividade de combate a esse tipo de prática bem como causar a violação dos direitos garantidos constitucionalmente, resultando, em ambos os casos, na perda da confiança que a sociedade coloca sobre as entidades estatais

para mantê-la segura tanto das ações criminosas como dos abusos do próprio Estado.

Com a recente promulgação da Lei nº 13.260/16, precisamos saber se a tipificação dada pelo nosso país a tal prática está apta para combatê-la tanto no âmbito nacional como também por meio da cooperação internacional. É preciso, portanto, saber quais são os principais pontos de desacordo que impedem a conceituação precisa do termo, como a comunidade internacional vem tratando o combate a tais práticas apesar da falta de consenso entre os países, bem como se o conceito da Lei nº 13.260/16 é adequado para garantir não só a efetividade do combate nacional e internacional a tais práticas, mas também a preservação dos direitos individuais de nosso povo, sendo tais questões o objeto de pesquisa deste estudo.

No primeiro capítulo será analisado o processo histórico do fenômeno a fim de entender as mudanças que ocorreram em seu significado desde de sua concepção, bem como a maneira como a comunidade internacional o tratou durante suas diversas encarnações a fim de melhor contextualizar o tema.

Em seguida, será analisado a problemática conceitual sobre o termo terrorismo, listando as principais causas e consequências da indefinição do termo, identificando as principais características do fenômeno, analisando as principais divergências a respeito destas características, bem como possíveis soluções para tais divergências, a fim de se alcançar um possível conceito adequado e livre de subjetividade com base no que foi discutido.

Por fim, no capítulo subsequente tudo que foi descoberto nos capítulos anteriores será colocado perante a tipificação adotada pela Lei nº 13.260/16 a fim de se determinar os eventuais problemas advindo da definição de terrorismo adotada e o quão precisa a definição empregada é em relação a real natureza do fenômeno do terrorismo, visto que uma definição má elaborada é capaz de gerar graves violações aos direitos fundamentais garantidos em um Estado Democrático de Direito.

## 1 HISTÓRIA DO TERRORISMO MODERNO

### 1.1 Origem do termo e evolução histórica

O uso do medo como uma tática de controle social e político não é um fenômeno recente na história da humanidade. De fato, antes mesmo do aparecimento do termo “terrorismo”, há inúmeros relatos de povos utilizando o medo como meio de intimidar seus inimigos ou obter vantagens daqueles que os temem.

A história traz relatos das atividades dos Sicários, um grupo fanático de origem judaica que almejava a liberação política e religiosa da Judeia por meio do assassinato de soldados romanos e traidores da religião. Temos também o exemplo dos *Hashashins* (origem da palavra assassino), uma ordem religiosa muçulmana que atuou durante a época das cruzadas, cometendo assassinatos contra cruzados e muçulmanos em nome de Allah. Eles se tornaram tão temidos que as maiores autoridades políticas e militares da época, como comandantes de exércitos cristãos e sultões mulçumanos, pagavam para não se tornarem alvos de tal ordem (MATUSITZ, 2013, p. 7).

Contudo, foi somente no final do Século XVIII que o termo “terrorismo” surgiu. Durante a Revolução Francesa, o governo francês, liderado pelos jacobinos, fez do medo uma arma para garantir sua legitimidade. Os inimigos da revolução tinham seus direitos civis, em especial os relativos à defesa judicial, restringidos, sendo sempre condenados à morte sem qualquer recurso defensivo. Todavia, essas práticas não se prologaram por muito tempo, vez que o medo de serem guilhotinados fizeram com que setores do próprio governo se unissem para, por um fim, a tais práticas (HOFFMAN, 1998, p. 3).

Os responsáveis pelas barbaridades buscaram um meio de se eximirem da culpa pelos atos cometidos. Criaram então o termo “terrorismo” para caracterizar os abusos cometidos por parte do Estado e se eximirem da responsabilidade dos atos que haviam autorizado, nomeando de “terror” os atos cometidos com o propósito de manter a ordem social, sendo este último legítimo enquanto o primeiro era ilegal. Por fim, acusaram Robespierre, então líder do governo francês, e seus seguidores de cometerem o crime de terrorismo e o guilhotinaram (HOFFMAN, 1998, p. 3).

Sarah Pellet (2003, p. 10) ilustra bem a conotação estatal que o termo terrorismo possuía. Segundo ela “Desta forma, o Terror, meio de legítima defesa da ordem social estabelecido pela Revolução, foi substituído pelo terrorismo, visando unicamente o terror



exercido abusivamente pelo Estado.”

Ao final do Século XIX, o termo ressurgiu. A sociedade europeia pós-revolução industrial começou a questionar o papel do Estado perante à sociedade. A Rússia, em particular, passava por várias reformas sociais e econômicas importantes. O Czar Alexandre II tentava, desde 1855, desesperadamente retirar o seu país da situação feudal que se encontrava e equipará-lo as demais potências europeias. Ele alterou drasticamente a ordem social de seu país do dia para a noite, mas não foi capaz de estabilizar as mudanças que fazia, gerando uma enorme insatisfação social contra o regime monárquico russo, que passou a ser o objeto de críticas por parte de elementos dessa nova sociedade russa (HOFFMAN, 1998, p. 5).

Em 1881 Alexandre II morreu em uma explosão causada por um membro do grupo *Narodnaya Volya* (Vontade do Povo). A morte do Czar demonstrou que o sistema Estatal era relativamente vulnerável e inspirou outros grupos a considerar o uso deste tipo de ação na luta pelos seus objetivos (HOFFMAN, 1998, p. 5).

Nascia ali o terrorismo na forma como o conhecemos hoje, um método de violência extremada utilizado para alcançar determinados fins políticos. Ao final do Século XIX, ainda na Rússia, grupos revolucionários de esquerda, em especial os comunistas anarquistas, perceberam a existência de grandes tensões sociais presentes nas diversas camadas da sociedade e teorizaram que a as normas sociais e leis estatais eram a única barreira que impedia esses diversos grupos de entrarem em confronto entre si e causar o colapso do atual sistema governamental (RAPOPORT, 2006, p. 52).

Decidiram então atacar sistematicamente figuras políticas importantes por meio de métodos brutais, a fim de causar um verdadeiro espetáculo que repercutiria por toda a sociedade. Em teoria, tais ataques eventualmente forçariam o governo a escalar seus esforços no combate de tais práticas e progressivamente o Estado teria de desrespeitar as próprias leis e normas que ele mesmo havia criado, destruindo os direitos civis de seus cidadãos e causando a sua própria deslegitimação perante aqueles. Essa situação polarizaria a sociedade entre aqueles que defendiam e serviam ao governo e aqueles que lhe eram contrários e eventualmente levaria a uma revolução comunista e ao fim do *status quo* original (RAPOPORT, 2006, p. 52).

A primeira geração de terroristas modernos foi responsável por criar muitas das características do fenômeno, que seriam emuladas pelas gerações seguintes e integrariam as ideologias e métodos que balizam a ação dos grupos terroristas atuais (RAPOPORT, 2006, p. 52).

As sociedades da época haviam se tornado apáticas em relação as formas

convencionais de transmissão de conhecimento e ideologia. Panfletos, cartazes e oradores em praças públicas não mais eram capazes de motivar as massas que, nas palavras de Nechaev, famoso revolucionário russo, passou a considerá-los como “cuspidores de palavras ociosos” (NECHAEV, 1869, apud RAPOPORT, 2006, p.50). Era necessário portanto, criar uma forma diferente de distribuição de mensagens, uma que não só retirasse as massas do estupor apático no qual se encontravam, mas também mostrasse que o agente estava determinado a lutar e morrer pelo que acreditava, dando mais legitimidade a sua ideologia. Tal método de difusão da mensagem pela ação persistiria no terrorismo até suas encarnações mais modernas.

Outro elemento importante era como os terroristas se enxergavam. Eles acreditavam que o que faziam era um sacrifício para o bem maior de toda a sociedade e que esta, após a revolução, os trataria como heróis. A arma de escolha era a dinamite, que resultava tanto na morte do alvo, como, em muitos casos, na morte do próprio agente. Era uma arma que um criminoso comum jamais usaria visto que esse é egoísta e objetiva ao lucro e não ao bem-estar de toda a sociedade (HOFFMAN, 1998, p. 22).

Os terroristas da época tinham orgulho de ser chamados como tais. Stepniak, outro famoso revolucionário, descreve o terrorista como “nobre, terrível, irresistível, fascinante, unindo as duas sublimidades do esplendor humano, o mártir e o herói” (STEPNIAK, 2009, p. 39-40). Esse tipo de sentimento seria emulado por todas as gerações seguintes e está presente nos grupos terroristas de nossa era. O terrorista sempre acredita que é um herói, levado a uma luta desesperada contra o mal, este sendo o Estado ou grupos étnicos ou religiosos distintos do seu (HOFFMAN, 1998, p. 22).

O alvo era na maioria das vezes figuras políticas importantes que representavam o Estado, e o assassinato foi método preferido desta geração. O período entre os anos finais do Século XIX até a primeira guerra foi marcado pela era de ouro dos assassinatos, onde a morte de figuras políticas importantes acontecia quase que anualmente. O presidente da França, a imperatriz da Áustria, o primeiro-ministro da Espanha, o rei da Itália, o presidente dos EUA, a casa de Bragança, em Portugal, e o arquiduque Francisco Ferdinando, cuja a morte foi o estopim da primeira guerra mundial, foram todos mortos em atentados terroristas que ocorreram entre o final do Século XIX e as primeiras décadas do Século XX (BRITO; VINÍCIUS, 2017, p. 51).

Foi também nessa época que o terrorismo adquiriu as conotações internacionais que persistem até os dias atuais. Os anarquistas procuravam refúgios fora da Rússia, bem como lançavam ataques que partiam de fora das fronteiras de seu país-alvo. Também forneceram apoio e treinamento a grupos terroristas com propósitos separatistas que se

formavam nos grandes impérios multiétnicos em decadência como o Império Austro-húngaro e o Império Otomano. O terrorismo não respeitava fronteiras e qualquer país estava vulnerável a essa tática. Segundo Joannisval Brito e Marcus Vinícius (2017, p. 33):

Note-se, ainda, o papel fundamental dos revolucionários russos em treinar grupos de outras nacionalidades, como os poloneses, sérvios e armênios. Os russos exportaram essa tecnologia, e a campanha de terror anarquista chegava a diferentes pontos do globo, como a América do Norte, a Europa Ocidental, e também os Bálcãs, o Império Otomano e a Índia, onde o assassinato de autoridades, sabotagens, e assaltos a bancos para financiar essas atividades se tornaram mais intensos.

Essa onda de ataques eventualmente forçou os Estados a se unirem pela primeira vez contra o terrorismo internacional. Os governos de diversos países clamaram pela adoção de estratégias que melhor combatessem essa nova forma de empreitada criminosa, tais como um controle mais rigoroso de fronteiras, maior cooperação policial internacional e a proibição do anarquismo (RAPOPORT, 2006, p. 52).

Todavia, esse esforço durou pouco tempo devido ao fato de os interesses dos países estarem alinhados a lados opostos. Muitos davam apoio direto a grupos terroristas que atuavam contra seus rivais. Outros temiam o retorno de seus nacionais que atuavam em grupos terroristas no exterior ao seu território, como é o caso da Itália, que se encontrava em uma situação de instabilidade política na época. A ainda aqueles que não desejavam se envolver em políticas externas, como é o caso dos Estados Unidos, e, portanto, se recusaram a cooperar com as demais nações (RAPOPORT, 2006, p. 52).

O último grande legado deixado por esses grupos às gerações posteriores foi o seu conhecimento. Os anarquistas transformaram o método do terrorismo em uma verdadeira ciência. Bakunin, Koprotkin e Nechayev criaram verdadeiros manuais sobre os métodos terroristas, onde descreviam as táticas e os objetivos dessas organizações, disponibilizando o uso desse tipo de estratégia a todos. No futuro, Ernesto Che Guevara, Carlos Marighella, Osama Bin Laden e muitos outros utilizariam e aperfeiçoariam os métodos dos revolucionários anarquistas e escreveriam suas próprias obras que serviriam de guia para os demais grupos de suas próprias gerações (BRITO; VINÍCIUS, 2017, p. 28).

Com a intensificação do combate a tais táticas por parte dos Estados e o início da primeira guerra mundial, que trouxe novos problemas para a população europeia, o terrorismo anarquista e separatista se exauriu, todavia seus métodos e estratégias permaneceram e o terrorismo se tornou mais uma opção no arsenal de grupos que utilizam estratégias de combate assimétrico contra o Estado.

A partir do ano de 1930 o significado do termo se alterou novamente. A

conotação revolucionária que o terrorismo possuía deu lugar para a perseguição política dos inimigos do Estado que acontecia principalmente na Alemanha Nazista, Itália Fascista e na Rússia Stalinista, e o significado do termo voltou a ser parecido com aquele que possuía na Revolução Francesa. De acordo com Hoffman, o termo “passou a representar as práticas de repressão maciças empregadas pelos Estados totalitários e seus líderes ditadores contra seus próprios cidadãos” (HOFFMAN, 1998, p. 14, tradução nossa).

Esse tipo de terrorismo também se espalhou para além das fronteiras desses países vez que esses Estados passaram a dar apoio a grupos e partidos com ideologias similares as suas e que atuavam em outros países e perdura até os dias atuais, com Estados utilizando os chamados “esquadrões da morte” para intimidar seus cidadãos, inimigos políticos, agentes internacionais humanitários, jornalistas e qualquer outro que considerem uma ameaça a sua forma de governança (HOFFMAN, 1998, p. 15).

Durante os períodos de 1918 a meados de 1960, o terrorismo novamente se transformou e adquiriu a conotação de luta contra as nações colonizadoras. Ao final da primeira guerra, as nações vencedoras, com base no princípio da autodeterminação dos povos, desmantelaram os impérios perdedores, fazendo surgir vários novos Estados. No final da segunda guerra, novamente fizeram o uso de tal princípio, solidificando a nova posição desse como um dos pilares que guiariam a comunidade internacional, sendo inclusive representado expressamente no artigo 1º, II da carta das Nações Unidas (NAÇÕES UNIDAS, 1943).

Todavia, ao usarem tal princípio, os impérios vencedores acabaram por minar sua própria legitimidade, visto que também mantinham o controle sobre vários territórios ao redor do mundo. A partir de então, começou uma forte onda de declarações de independência em todo o globo. Em vários casos, essas potências aceitaram pacificamente a independência dessas nações. Em outros, foi necessário conflito armado e outras táticas, como, por exemplo, o terrorismo (RAPOPORT, 2006, p. 53).

Quando comparados às outras manifestações do fenômeno, os terroristas desta geração tiveram um sucesso considerável. O mundo ocidental estava comprometido com a ideia de autodeterminação dos povos e, portanto, havia menos empolgação por parte das nações colonizadoras para manter tais territórios. As duas guerras mundiais haviam devastado a Europa, causando grande destruição na infraestrutura, perda de contingente militar e crises econômicas, dificultando a capacidade de resposta que as nações coloniais europeias eram capazes de mobilizar para combater essas insurreições (RAPOPORT, 2006, p. 53).

Os Estados Unidos, que agora mantinham seguramente a posição de maior potência mundial, também começaram a exercer sua influência para motivar os países

européus a concederem a liberdade para tais povos. Por fim, outros países com interesses na independência desses territórios, geralmente para enfraquecer rivais, também deram apoio aos insurgentes (RAPOPORT, 2006, p. 53).

Foi para garantir apoio internacional que os terroristas desta geração decidiram reinventar sua marca. O termo “terrorista”, dado as ações da geração anarquista, havia adquirido uma péssima reputação, de modo que seu uso gerava antipatia perante a comunidade internacional, fazendo com que países se afastassem ao máximo de organizações com essas alcunhas. Para garantir a simpatia das populações locais e de países estrangeiros, os terroristas dessa geração passaram a usar termos como “lutadores da liberdade”. Segundo tais grupos, eles eram heróis lutando contra a opressão das nações coloniais (BRITO; VINÍCIUS, 2017, p. 42).

As principais táticas utilizadas por tais grupos, também mudaram significativamente. O assassinato sistemático de policiais se tornou a principal estratégia destes grupos, visto que esses representavam a manifestação física dos entes os quais eles combatiam, ampliando, dessa forma, os tipos de possíveis alvos quando comparados a geração anarquista. Táticas de guerrilha eram também empregadas junto ao terrorismo, o que mais tarde geraria grande confusão entre as duas formas de se travar conflito e contribuiria a falta de uma definição ampla nos dias atuais (RAPOPORT, 2006, p. 55).

Os grupos dessa geração tentavam evitar a perda de vidas civis a fim de gerar maior apoio e simpatia as suas causas. De fato, o apoio de entes internacionais se tornou tão importante para o funcionamento desses grupos, que esses passaram a perseguir ativamente o reconhecimento de suas lutas perante a Organização das Nações Unidas (ONU), a fim de dar um viés mais nobre as causas que defendiam (RAPOPORT, 2006, p. 55).

Esse sentimento está refletido no discurso feito por Yasser Arafat, principal líder da Organização para a Libertação da Palestina (OLP), organização que surgiu nessa era com o propósito de combater o controle exercido pelo Estado Israel na região da Palestina, empregando táticas de guerrilha e terrorismo para alcançar tal objetivo. Perante a Assembleia Geral da ONU ele afirmou que “A diferença entre o revolucionário e o terrorista está na razão pela qual eles lutam. Quem luta por uma causa justa e pela liberdade e liberação de sua terra de invasores e colonizadores não pode ser chamado de terrorista” (ARAFAT, 1974, tradução nossa).

Com o advento da guerra fria o terrorismo mais uma vez passou a ser encarado sob uma nova perspectiva pelas nações do mundo. Durante tal época ele manteve seu caráter revolucionário, todavia, não mais se tratava de lutas separatistas por países que buscavam a

liberdade e a independência. Ao invés disso, esse período foi marcado pela bipolarização ideológica do mundo, no qual as nações se agrupavam em capitalistas ou em comunistas, e as maiores potências do mundo travavam uma guerra ideológica que se espalhou por todo o planeta. É nesse contexto que grupos caracterizados por fortes inclinações ideológicas radicais de esquerda e com fortes tendências nacionalistas, muito similares aos anarquistas de outrora, começaram a atuar em todo o globo (BRITO; VINÍCIUS, 2017, p.43).

Diferentemente dos terroristas anticoloniais, os terroristas dessa geração não foram capazes de obter relevantes sucessos. As opiniões da comunidade internacional a respeito do emprego de tais táticas começaram a mudar drasticamente para uma direção completamente oposta a que sustentavam entre os anos de 1918 até meados dos anos 60. Tal mudança ocorreu devido à natureza brutal dos ataques, especialmente contra civis e não combatentes, realizados pelos grupos que compunham essa onda, sendo o marco principal para essa mudança de paradigma os atentados realizados em 1972, durante as olimpíadas em Munique, que foram responsáveis pela morte de 39 pessoas (BRITO; VINÍCIUS, 2017, p.43).

Desde então, a Organização das Nações Unidas passou a repudiar abertamente esse tipo de prática, aprovando diversas resoluções que tratavam de temas relacionados as práticas empregadas por esses grupos, tais como o sequestro internacional de aeronaves, ataques a oficiais governamentais do alto escalão e diplomatas, atentados com bombas contra instalações de nações estrangeiras e o financiamento de atividades terroristas. A linguagem usada nas reuniões da ONU também havia mudado. Não mais se falava em lutadores da liberdade e o termo terrorista começa a ser usado abertamente (RAPOPORT, 2006, p.60).

O título da Resolução nº 3034 (XXVII) (NAÇÕES UNIDAS, 1972, tradução nossa), aprovada em 1972, de autoria da Assembleia Geral das Nações Unidas é a que melhor exemplifica a nova postura das Nações Unidas. A resolução é intitulada.

Medidas para prevenir o terrorismo internacional que expõe a perigo ou mata vidas humanas inocentes ou comprometem as liberdades fundamentais e o estudo das causas subjacentes daquelas formas de terrorismo e atos de violência que existem na miséria, frustração, injustiça e desespero e que causa algumas pessoas a sacrificarem vidas humanas, incluindo suas próprias, em uma tentativa de promover mudanças radicais.

O título longo e altamente descritivo indicava como a ONU trataria o fenômeno futuramente. O terrorismo havia se tornado inaceitável em todas as suas formas e fins. Esta resolução também criou um comitê especial para estudar o fenômeno e propor uma definição ampla, mas seus trabalhos não renderam muitos frutos devidos à posição de indecisão em que os Estados ainda se encontravam em relação ao terrorismo (PELLET, 2003, p. 13).

A comunidade internacional ainda permanecia dividida quanto a utilidade do método terrorista. De um lado, nações como a Inglaterra e a França passaram a impor sanções econômicas e políticas a outros países que promoviam e financiavam esse tipo de atividade. Os Estados que haviam conseguido sua liberdade por meio de táticas de guerrilha e terroristas nos anos anteriores também passaram a repudiar tais técnicas, uma vez que agora elas representavam uma ameaça a sua soberania (RAPOPORT, 2006, p. 57).

Do outro lado, algumas nações continuavam a usar esses métodos para alcançar seus objetivos, financiando essas atividades e dando apoio a esses grupos. Os Estados Unidos e União Soviética foram os principais atores nesse suporte dado, e enxergavam nesse tipo de atividade mais uma forma de expandir suas respectivas influências em novas áreas do globo e ao mesmo enfraquecer seu rival ideológico (RAPOPORT, 2006, p. 57).

Mudanças importantes ocorreram também na maneira como esses grupos passaram a escolher seus alvos e nos métodos empregados. O elemento da propaganda ganhou uma maior importância quando comparados aos terroristas anteriores. Os alvos escolhidos eram sempre aqueles que trariam maior atenção as atividades desses grupos. Nesse sentido, os alvos passaram a ser indiscriminados, podendo qualquer pessoa ser vítima da empreitada terrorista, diferentemente das gerações terroristas anteriores, que escolhiam como alvos autoridades estatais e militares, sendo civis sempre evitados como vítimas (RAPOPORT, 2006, p. 58).

A partir dessa geração, civis se tornaram também alvos aceitáveis, e até preferíveis, uma vez que eram por natureza mais vulneráveis que militares e autoridades políticas. Pode-se alegar que essa vulnerabilidade ampliava ainda mais a repercussão desses atos e, conseqüentemente, o alcance e o poder dos atos desses grupos. Dessa forma, as situações envolvendo reféns foram a principal tática desta era, dado o caráter dramático que estas geravam. (RAPOPORT, 2006, p. 58).

Ao final dos anos 80 e com o fim da guerra fria, o terrorismo mais uma vez se transformaria, sofrendo novamente uma mudança em seu significado. Agora ele passava a ser marcado pelo caráter altamente religioso que os grupos dessa geração possuíam, podendo ser definido como o uso da violência ou ameaça do uso da violência contra pessoas ou estruturas com o objetivo de espalhar o pânico ou ansiedade na sociedade por motivos político-religiosos (RAPOPORT, 2006, p. 61).

Essa onda surgiu no final da década de 80 e teve como estopim três eventos importantes: a Revolução Iraniana, a chegada de um novo milênio no calendário muçulmano e a invasão do Afeganistão pela União Soviética. A Revolução Iraniana acabou com o Estado

secular que o Irã havia se tornado, transformando-o em um estado teocrático e demonstrando a forte influência que a religião ainda possuía naquela região (RAPOPORT, 2006, p. 61-62).

O novo milênio sempre foi considerado para os muçulmanos como um tempo de renovação e mudanças e sempre trouxe uma agitação social quando se aproxima, instigando um forte desejo de mudanças na população muçulmana e conseqüentemente fomentou o surgimento de muitos grupos terroristas com o propósito de pôr fim ao *status quo* atual e reorganizar o Estado a sua imagem (RAPOPORT, 2006, p. 61).

Por fim, a invasão do Afeganistão pela União Soviética provocou um sentimento de camaradagem religiosa por todo o mundo muçulmano, fazendo com que soldados de vários países muçulmanos e diversos governos sunitas colaborassem no esforço de guerra do Afeganistão. A União Soviética foi expulsa, e sua derrota contribuiu para o seu colapso, fazendo surgir diversas facções muçulmanas rebeldes em seu território. Para os muçulmanos de todo o mundo, foi graças a religião que eles conseguiram derrotar o importante mal estrangeiro (RAPOPORT, 2006, p. 61).

As religiões tiveram um papel fundamental para os terroristas dessa geração. A religião era o elo comum que unia diversas camadas sociais, de diferentes inclinações ideológicas e de diferentes países. O resultado disso foi um relevante aumento na cooperação de grupos terroristas e no financiamento dado a esses grupos por alguns Estados. A religião também serviu como uma importante fonte de coragem e inspiração. A promessa de recompensas pós-morte fez com que o atentado suicida, semelhante aos dos anarquistas, ressurgisse, sendo essa a tática a característica principal adotada pelos grupos terroristas dessa geração (RAPOPORT, 2006, p. 63).

O ataque ao Metrô de Tóquio, em 1995, pelo grupo Aum Shinrikyo utilizando gás sarin, que resultou na morte de 12 pessoas e feriu outras 3000, trouxe também relevante preocupação para a comunidade internacional de que o uso de armas de destruição em massa por tais grupos havia se tornado uma realidade. (RAPOPORT, 2006, p. 63).

O inimigo principal do terrorismo religioso foi o ocidente, em especial os Estados Unidos e seus aliados. Tentativas de retirar guarnições militares americanas do solo de países do Oriente Médio foram feitas por meio de diversos ataques realizados nas décadas de 90 até a virada do milênio, não só contra Estados Unidos, mas também contra todos os seus aliados. Eventualmente esses ataques culminaram nos atentados realizados contra o World Trade Center, em 11/09/2001 (BRITO; VINÍCIUS, 2017, p. 51)

Sem dúvida o ataque terrorista mais chocante da história, os atentados realizados em setembro de 2001, mudaram a maneira como a comunidade internacional enfrentava o



terrorismo. Os Estados Unidos, com apoio da ONU, realizaram diversas invasões aos países considerados como parte do “eixo do mal” a fim de combater os responsáveis. A invasão do Afeganistão, por exemplo, contou com a ajuda de mais de 100 países. Os Estados Unidos, que por muito tempo se utilizou do terrorismo para seus propósitos, agora se voltou contra tal prática com uma fúria nunca vista (BRITO; VINÍCIUS, 2017, p. 51).

Em âmbito internacional, o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas aprovou a Resolução nº 1373 que estipulou que todos os países-membros adotassem e reforçassem medidas de combate ao terrorismo, como a ratificação as convenções da ONU, o combate ao financiamento dessas atividades e a troca de informações a respeito do combate ao terrorismo. Nicholas Rostow (ROSTOW, 2002, p. 482) nota o fato desta resolução impor obrigações legais aos estados apesar de não ter passado pelo regime normal de criação dos tratados, atribuindo essa peculiaridade ao estado sensibilizado que as nações se encontravam pós “11 de setembro” e demonstrando o impacto que esse evento foi capaz de gerar no combate a tais práticas.

Hoje, apesar de ainda haver muitas dificuldades no combate ao citado fenômeno, pode-se dizer que todas as nações do mundo e organizações internacionais repudiam de uma forma ou de outra o terrorismo e a tendência é pela lenta, mais eventual extinção dessas práticas.

## 2 A PROBLEMÁTICA CONCEITUAL DO TERRORISMO

A maior frustração de quem estuda o terrorismo é, sem sombra de dúvida, conceituá-lo. Por muitos anos, acadêmicos de todo o mundo e instituições de todo o planeta tentam encontrar uma definição do termo que seja amplamente aceita. Todavia, o termo possui uma complexidade tão relevante gravitando em torno de si que qualquer definição proposta por um especialista é, de uma maneira ou outra, inadequada aos olhos de outro estudioso ou alguma instituição.

Elas são ou muito amplas e subjetivas, esvaziando-se de utilidade, ao menos no âmbito penal, e projetadas para atender um objetivo específico de quem as tenta definir ou são muito curtas e objetivas, não agrupando todas as características ou formas como o fenômeno se manifesta (SCHIMID, 2004, p. 381).

Em seus estudos, Alex Schmid (SCHIMID, 2004, p. 381) encontrou não menos que 109 definições acadêmicas distintas bem como apontou que, basicamente, todas as agências dos Estados Unidos com alguma missão preventiva relacionada ao terrorismo possuem sua própria definição. No cenário internacional, a mesma situação se repete, tendo a ONU nunca conseguido formular uma definição ampla a respeito do tema, deixando cada Estado a tarefa de definir o fenômeno.

A situação é tão crítica que alguns autores simplesmente optaram por desistir de tentar definir o termo, todavia, não resolver tal situação é uma receita certa para permitir que injustiças aconteçam, uma vez que tal tarefa ficará nas mãos daqueles que dizem que terrorismo é “o que as pessoas más fazem”, abrindo a possibilidade para que governos abusem de tais definições para perseguir inimigos políticos ou manter a população subserviente, como foi o caso dos regimes autoritários de outrora ou de certos países atuais que consideram qualquer ato de violência contra o Estado como um ato terrorista. Nas palavras de Bret, “sem uma definição do terrorismo não se pode identificar um ato de violência como um ato terrorista nem condenar (ou justificar) aquele ato” (BRET, 2006, p. 1987, tradução nossa).

Além disso, muitos Estados já adotam medidas que são dedicadas a monitorar, restringir bens e direitos de pessoas e organizações consideradas terroristas, entre outras medidas jurídicas, de modo que em âmbito jurídico interno não é mais possível tais países se darem o luxo de deixar o termo indefinido sem que a aplicação de tais medidas gere ilegalidades dentro destes países (GOLDER; WILLIAMS, 2004, p. 271).

## 2.1 Causas da indefinição

É importante notar que quase sempre as definições dadas são dotadas de inclinações ideológicas pessoais daqueles que as criam, e em vários casos tendem a servir a um propósito específico almejado por quem as fazem. Definições não são necessariamente criadas para abordar objetivamente as condutas que incriminam. Muitas vezes há um interesse específico de um Estado ou um grupo político, que não está necessariamente alinhado com aquilo que a sociedade deseja ou aquilo que for melhor para ela (SCHIMID, 2004, p. 396).

A escolha dos termos utilizados para a definição de um crime é capaz de prejudicar um determinado grupo de pessoas ou permitir a impunidade de outro. Inevitavelmente os interesses políticos dos legisladores acaba por interferir na criação de leis e permite que estas sejam deturpadas para cumprir propósitos políticos, sejam restringindo a ação de adversários, seja permitindo a ação de grupos aliados (SCHIMID, 2004, p. 396).

A respeito desse problema, Philip Schlesing afirmou que “[...]nenhuma definição comum pode ser alcançada a princípio, porque o processo de definição é, nele mesmo, parte de uma maior contestação sobre ideologias ou objetivos políticos.” (SCHLESING, apud SCHMID, 2004, p. 396, tradução nossa)

O maior exemplo dessa influência política sobre a conceituação pode ser encontrado nas discussões da ONU a respeito de uma elaboração de uma convenção ampla sobre o terrorismo. A convenção está praticamente elaborada, todavia dois pontos importantes nela impediram a adoção de tal convenção: a inclusão ou não da violação de atos de guerra por Estados como terrorismo e a isenção de atos de terrorismo praticado para combater ocupações estrangeiras (ROSTOW, 2002, p. 488).

Os membros que integram a Organização para a Cooperação Islâmica desejam isentar atos de terrorismo cometidos contra Israel e Índia e ao mesmo tempo condenar as ações de Israel como atos de terrorismo. Israel, por sua vez, recusa-se a comprometer a tais medidas, assim como muitos outros países do ocidente. Dessa forma, pode-se presenciar como interesse políticos específicos interferem na elaboração de uma definição (ROSTOW, 2002, p. 488).

Outro exemplo desse aspecto da problemática pode ser constatado na maneira como o termo tem sido empregado no campo da política. O terrorismo, assim como muitos outros “ismos”, se tornou uma ferramenta utilizada por figuras políticas para, ao mesmo tempo, deslegitimar o discurso de seus adversários, colocando em dúvida a virtude de seus

opositores, e implicar que aquele que taxou o outro de terrorista está em uma posição moralmente mais correta.

Dessa forma, a utilização desse tipo de tática política esvazia o conteúdo real do termo, servindo apenas para que partes opositoras dentro de um Estado tentem deslegitimar seu adversário, atribuindo a qualquer ação deles a alcunha de ação terrorista, ao mesmo tempo servindo para justificar suas próprias propostas como necessárias ao combate de tais grupos. Sobre esse problema, Jenkins (1980, p.1. tradução nossa) alega ainda que:

Alguns governos possuem a tendência de definir como terrorismo todos os atos de violência cometidos por seus oponentes políticos, enquanto extremistas antigovernamentais frequentemente alegam serem vítimas de terror governamental. O que se chama de terrorismo, portanto depende a quem se pergunta. O uso do termo indica um julgamento moral; e se um lado consegue colocar a alcunha de *terrorista* no seu oponente, então indiretamente persuadiu outros a também adotarem a sua posição moral. Terrorismo é o que as pessoas más fazem.

Philip Herbst (HERBST, apud SCHIMID, 2004, p. 397, tradução nossa) segue a mesma linha de pensamento, segundo ele:

Carregando enorme bagagem emocional, o termo terrorismo é frequentemente usado para definir a realidade com o propósito de colocar um grupo em um plano moral mais elevado, condenar um inimigo, reunir mais membros em torno de uma causa, silenciar ou moldar o debate político e alcançar uma grande variedade de agendas [...]  
O termo “terrorista” tornou-se o mantra de nosso tempo, carregando uma carga negativa semelhante à que o termo comunista possuía.  
[...]  
Implicando criminalidade, ilegitimidade e até insanidade, a aplicação do termo põe fim a discussão sobre o grupo estigmatizado ou impede a discussão com eles, enquanto reforça o sentimento de moralidade dos rotuladores, justificando suas agendas e mobilizando suas respostas.

Embora o maior empecilho de se alcançar uma definição esteja no campo da política, este não é o único problema. A própria história convoluta do termo é uma das causas desse impasse. Ao longo de sua existência, o terrorismo se manifestou com diferentes propósitos e diferentes métodos foram utilizados por organizações terroristas para alcançar seus objetivos, fazendo com que sua natureza se transformasse constantemente. Hora ele era instrumento da opressão Estatal, hora ele era tido como meio de desestabilizar o Estado e a sociedade e hora era tido como meio legítimo de luta contra a opressão estrangeira (BRITO; VINÍCIUS, 2017, p. 25-60).

No passado, seus alvos eram estritamente figuras políticas, depois passaram a incluir forças de segurança estatais e, atualmente, o fenômeno se tornou indiscriminado em relação a natureza de suas vítimas, sendo de interesse aos grupos terroristas apenas o impacto que determinada vítima produzirá sobre os demais membros da sociedade (BRITO;

VINÍCIUS, 2017, p. 25-60).

Suas táticas também se modificaram ao decorrer da história, vez que é um tipo de conduta que está intimamente ligada aos avanços tecnológicos, o que contribuiu significativamente para a evolução e disseminação do significado dado ao fenômeno. (BRITO; VINÍCIUS, 2017, p. 6).

Essas mudanças constantes acabaram por embaçar os limites da conduta terrorista e de outras condutas criminosas com características similares ou de outras formas de combate e violência política e, conseqüentemente, contribuiu para a dificuldade de se conceituar adequadamente o termo. É também inevitável que este problema continue a existir no futuro devido aos avanços tecnológicos que estão por vir e que poderão mudar a forma como tais atentados serão realizados (PERRY, 2004, p. 273).

A mídia também contribui para tal problema. Ataques terroristas geram audiência e, conseqüentemente, ganhos monetários. Como consequência, a mídia tende a tachar qualquer ato que se assemelhe ao terrorismo como tal ou taxa qualquer ato que um grupo terrorista comete como um atentado, mesmo quando esses não são realmente atos de terror, contribuindo dessa forma para o exaurimento do conteúdo do conceito e para a confusão do que verdadeiramente é ou não é um ato terrorista (JENKINS, 1980, p.1).

A mídia também tende a retratar o terrorismo de forma acanhada, sempre misturando termos a fim de projetar uma sensação de imparcialidade aos fenômenos que ocorrem. Dessa forma, a mídia tende a usar diversos termos para retratar os agentes de um atentado como, por exemplo, terrorista, insurgente, guerrilheiro, lutadores da liberdade, entre outros. Deve-se notar, todavia, que cada termo se refere a fenômenos diferentes, inclusive sendo alguns deles autorizados pelo direito internacional, enquanto que o terrorismo é sempre repudiado (HOFFMAN, 1998, p. 28).

A mudança como os grupos terroristas passaram a se denominar é outro fator importante para esse problema. Há muito tempo esses grupos perceberam o significado negativo que o termo havia adquirido e, para se distanciarem das conotações negativas deste termo começaram a nomear suas organizações por meio de palavras que melhor lhe trouxessem legitimidade (HOFFMAN, 1998, p. 21).

Empregam portanto, termos que remetem a ideia de movimentos que buscam a liberdade e independência, exércitos ou organizações militares, movimentos de autodefesa ou retribuição, como é o caso da Frente de Liberação Nacional, o Exército de Libertação Nacional, o Movimento de Resistência Africâner e da Organização dos Oprimidos na Terra, respectivamente, resultando em uma maior turvação do que são de fato ações e grupos

terroristas e o que são movimentos legítimos de autodeterminação (HOFFMAN, 1998, p. 22).

Deve-se também lembrar que conceitos são criações humanas e que, portanto, a maneira como doutrinadores conceituam o fenômeno depende de como esses o vivenciaram. Weinberg, Pedazhur e Hirsch-Hoefler demonstraram por meio de seus estudos que a época em que esses estudiosos viveram, a profissão escolhida por eles, a região em que habitam e o campo acadêmico ao qual pertence, influenciam diretamente a construção dos conceitos de terrorismo, fazendo com que os elementos empregados nessas definições apareçam com maior ou menor frequência, ou nem sequer estejam presentes em algumas delas quando comparadas com as definições apresentadas por outros pesquisadores (WEINBERG; PEDAHZUR; HIRSCH-HOEFLER, 2004, p. 783).

O termo “violência”, por exemplo, é empregado de forma mais frequente nas definições providas de pesquisadores do Oriente Médio e da Europa Ocidental do que naquelas advindas de pesquisadores da América do Norte, aparecendo em 83%, 80% e 65% das definições criadas nessas regiões, respectivamente (WEINBERG; PEDAHZUR; HIRSCH-HOEFLER, 2004, p. 784).

O emprego do termo “medo” era menos comum em definições dos anos entre 1982 a 1986, aparecendo em apenas 8% delas, em comparação, o mesmo termo aparece em 40% das definições dos anos precedente de 1977 a 1981. As experiências pessoais vividas por esses estudiosos contribuem diretamente para como eles o descrevem e, conseqüentemente, para o elevado número de definições existentes (WEINBERG; PEDAHZUR; HIRSCH-HOEFLER, 2004, p. 784).

Pode-se perceber, portanto, que boa parte dos motivos da falta da indefinição são de natureza humana, seja por conta da diferença como os doutrinadores percebem o fenômeno, como esse é retratado pelos noticiários, ou ainda pelo desvio que sofre o termo para atender objetivos políticos. Tal fato reacende a esperanças de que uma definição amplamente aceita e que retrate o fenômeno de forma objetiva é possível de ser alcançada. De uma certa maneira tal definição já existe e está presente na Convenção Internacional Para a Supressão do Financiamento do Terrorismo (NAÇÕES UNIDAS, 1999) que em seu artigo 2º, I, “b” define o terrorismo como:

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.

Tal convenção foi ratificada por mais de dois terços dos membros da ONU,

incluindo muitas das grandes potências, o que demonstra que caso os países se dediquem a condenar objetivamente o terrorismo em todas as suas formas e justificativas, é possível se alcançar uma definição ampla e capaz de revolucionar o combate a essas práticas.

## 2.2 Importância da definição

A primeira razão para se definir o termo é que sem tal definição, é impossível combatê-lo. Não é possível formular táticas e estratégias ou identificar atos, organizações e atores sem antes definir o que é terrorismo. Além disso a ignorância sobre o termo contribuí para espalhar ampliar seus efeitos psicológicos sobre a sociedade, podendo tais efeitos serem combatidos por meio do esclarecimento do que consiste tais práticas, quais seus objetivos e qual a real extensão de seus impactos. A falta de definição contribuí também para a “cultura da desculpa”, que segundo Cyrille-Bret consiste na recusa de Estados em aceitar que suas próprias ações se encaixam como atos terroristas, ao mesmo tempo que taxam a ações de seus inimigos como tal (BRET, 2006, p.1994).

A Rússia, por exemplo, taxa todo ato de violência contra o Estado como um ato terrorista, mas não se vê como a possível terrorista de alguém. Esse tipo de atitude e de padrão duplo impede a cooperação entre os Estados bem como a condenação ou não de um ato vez que os terroristas são sempre “eles”, justificando os todos os atos cometidos contra os inimigos, inclusive os terroristas (BRET, 2006, p.1994).

O terrorismo deve ser repudiado em todas as suas formas para haver um combate realmente eficaz, não devendo haver exceções para o seu uso. Não pode haver, portanto, desculpas para a legitimação do terrorismo. Por fim, Bret também menciona que se todos forem responsáveis pela definição do termo, então todos irão definir de modo que este não se aplique a seus próprios atos. Tal posição pode ser percebida na própria situação das Nações Unidas, entre Israel e seus aliados e entre a OCI (BRET, 2006, p.1994).

No cenário estrangeiro, a dificuldade de se encontrar uma definição que fosse mundialmente aceita trouxe problemas sérios para o combate de tais práticas em nível internacional. O problema começou por volta dos anos 70, quando as atividades terroristas em todo o mundo começaram a se tornar mais frequentes. Após os atentados em Munique no ano de 1972, a ONU se reuniu para debater o assunto, tendo o secretário-geral proposto que a organização não deveria ser passiva no combate a tais práticas, e sim buscar combatê-las

ativamente (HOFFMAN, 1998, p. 23).

Embora muitas nações tivessem concordado com o secretário-geral, um grupo de países de origem árabe, africana e asiática argumentaram que o direito de autodeterminação dos povos legitimaria a prática de atos terroristas contra invasores e colonizadores e que a ONU não poderia intervir no direito desses povos de buscar a autodeterminação. Essa mesma atribuição entre o direito de autodeterminação e o uso indiscriminado de violência pelo terrorismo permanece até os dias de hoje é a principal causa que atrapalha a criação de uma convenção que traga uma definição mundial para o fenômeno, frustrando, dessa forma, todas as medidas de combate internacionais que dependam da existência de uma definição (HOFFMAN, 1998, p. 23).

A ONU, todavia, não podia permanecer parada enquanto o terrorismo continuava a atormentar o mundo. A solução encontrada foi realizar uma abordagem setorial do tema. As convenções da ONU e outras convenções internacionais passaram a criminalizar práticas que eram populares entre os terroristas sem, contudo, definir o que é terrorismo, deixando a cada Estado a tarefa de implementar uma definição e as devidas sanções correspondentes (CRETELLA NETO, 2008, p. 68).

É o caso da Convenção de Haia (NAÇÕES UNIDAS, 1973), que trata de reprimir o apoderamento ilícito de aeronaves, tática bastante comum a partir dos anos 70, e define como criminoso no seu artigo 1º, “a” e “b”, qualquer pessoa que:

- a) ilicitamente, pela força ou ameaça de força, ou por qualquer outra forma de intimidação, se apodera ou exerce controle da referida aeronave, ou tenta praticar qualquer desses atos; ou
- b) for coautor do crime praticado ou tentado, conforme descrito nesta convenção.

A prática listada é bastante parecida com práticas terroristas específicas muito comuns na década de 70 a 80, todavia, a convenção não usou o termo terrorismo justamente para evitar problemas de aceitação entre os signatários, restringindo-se apenas a listar um tipo de conduta específica como crime.

Obviamente, como cada Estado define diferentemente o que é ou não terrorismo, alguns tratados e dispositivos internacionais têm uma aplicação reduzida, como é o caso dessas diversas convenções, do instituto da extradição e do Tribunal Penal Internacional. Uma definição amplamente aceita ajudaria a coordenação internacional para o combate a tais práticas, harmonizando a utilização de institutos que dependem de mais de uma jurisdição nacional (YOUNG, 2006, p. 31).

Também padronizaria a colheita e repasse de informações para um melhor



combate internacional, melhorando, dessa forma, o trabalho desenvolvido pelo Comitê Contra-Terrorismo das Nações Unidas, que recebe informações desconhecidas dos diversos países, vez que cada um considera como organizações terroristas, grupos com métodos e propósitos diferentes, e agências policiais de inteligência, que estão ligadas à repressão desse fenômeno (YOUNG, 2006, p. 33).

Ajudaria também a definir os objetivos de ações de combate feitas por coalizões estatais, como é o caso da “guerra ao terror”, visto que essas teriam uma melhor noção do que é ou não é um grupo terrorista, melhorando suas táticas e seus métodos de combate, bem como estipulando objetivos que melhor serviriam para o combate de tais práticas (YOUNG, 2006, p. 33).

A forma mais eficaz de lidar com o terrorismo até o presente momento tem sido a persecução judicial estatal, que muitas vezes requer a cooperação entre os Estados devido ao caráter transnacional da conduta. Neste sentido, Young (2006, p. 32, tradução nossa) afirma que:

A mobilidade dos terroristas internacionais permite-lhes selecionar sua base de operação e atacar alvos além das fronteiras de seu estado de origem. Simplesmente proibir o terrorismo em um Estado não é suficiente para parar ataques terroristas em todos os estados. Uma definição comum é necessária para fornecer uma jurisdição suficiente com um “denominador comum mínimo” em todo o mundo.

Importante notar também que a falta de uma definição, da capacidade de coordenação entre os Estados e de instrumentos para a implementação das convenções representam uma ameaça à paz e a segurança mundial. A invasão ao Afeganistão realizada pelos Estados Unidos é o resultado da ineficácia da legislação internacional atual que estimula uma espécie de vigilantismo por parte das nações mais poderosas, onde as normas internacionais de guerra como o Direito Humano Internacional e as Convenções de Genebra não são aplicadas como deveriam, vez que, para os americanos, terroristas não se enquadram como combatentes regulares ou civis, excluindo-os da proteção destes institutos e os colocando em um vácuo legal (ACHARYA, 2009, p. 678).

Tal precedente é perigoso, pois se torna uma justificativa para a adoção do terrorismo como uma tática para enfrentar os abusos das nações mais poderosas enquanto estas, devido à falta de medidas eficazes em âmbito internacional, recorrem ao uso da força, gerando um ciclo contínuo de maior desrespeito aos direitos humanos e da propagação da ação terrorista (ACHARYA, 2009, p. 678).

Dessa forma, uma definição ampla é essencial para o combate internacional, bem como evitar abuso aos direitos humanos e para reafirmar a posição moral das Nações Unidas

sobre o assunto, uma vez que, como foi afirmado pelo secretário-geral “A falta de um acordo sobre uma definição objetiva e bem conhecida abala a posição normativa e moral contra o terrorismo e manchou a imagem das Nações Unidas” (NAÇÕES UNIDAS, Doc. A/59/565, tradução nossa)

O abuso dos direitos humanos e civis é uma outra consequência preocupante da indefinição. Governos atuais tendem a restringir cada vez mais direitos e liberdades individuais em nome do combate ao terrorismo. Ataques terroristas tendem a deixar a população fragilizada e inclinada a aceitar que leis mais rígidas para o combate a tais práticas sejam aprovadas. Essas leis, no entanto, tendem a restringir ou excluir direitos e garantias individuais. Há ainda aqueles governos que se aproveitam deste sentimento de vulnerabilidade, bem como das pressões internacionais para o combate ao terrorismo, para justificar a implementação de leis que persigam seus oponentes ou outras ameaças aos seus regimes ou ainda para espionar e monitorar a população (BASSIOUNI, 2004, p. 303).

A própria ONU já apontou para tal problema, tendo o Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas Para Os Direitos Humanos apresentado em um de seus relatórios que a indefinição do termo por parte da comunidade internacional é uma porta aberta para que Estados promovam intencionalmente ou não o abuso de direitos humanos por meio da má aplicação do termo, sendo necessário ser observado o princípio da legalidade para que Estados não implementem conceitos vagos ou imprecisos que sejam usados para barrar atos pacíficos de defesa de direitos trabalhistas, de direitos de minorias, de direitos humanos ou protestos de cunho político (NAÇÕES UNIDAS, *Fact sheet n° 32*, 2007, p. 39).

Relatos de aplicação desse tipo de medida vêm de todas as partes do globo. O uso de medidas como detenções ou prisões sem limites temporais ou sem assistência de advogado, instalação de escutas telefônicas ou buscas sem autorização judicial, discriminações em razão de nacionalidade, de raça ou de religião, expulsões ou extradições sem as devidas garantias processuais, instalação de tribunais de exceção, substituição, nas ruas, das Forças Armadas às forças Policiais, têm se tornado cada vez mais comum (MIRANDA, 2003, p. 67).

Não se pode deixar que o medo do terrorismo despreze as liberdades e direitos que custaram anos e inúmeras vidas para serem conquistados. Deve-se combater o terrorismo, sim, mas sempre preservando a essência do Estado Democrático de Direito, pois, se não for feito, estar-se-á apenas fazendo o trabalho que os próprios terroristas pretendem e dando-lhes, dessa forma, a vitória sobre as sociedades (MIRANDA, 2003, p. 67).

Como expõe Jorge Miranda (2003, p. 67):

O pior que poderia acontecer aos regimes liberais e pluralistas do Ocidente seria, a

pretexto do terrorismo, afastarem-se dos grandes princípios jurídicos que tanto custou a conquistar e a sedimentar nas suas Constituições, nas suas leis e nas suas culturas cívicas. O pior que poderia acontecer seria, afinal, a pretexto do terrorismo, ficarem abalados os fundamentos do Estado de Direito.

Portanto, como destaca Ganor (2002, p. 300), demonstra-se a necessidade de se elaborar, em âmbito interno e internacional, uma definição de terrorismo que seja objetiva e livre de inclinações ideológicas para que a mesma não venha a se tornar uma arma nas mãos daqueles que desejam desvirtuar o propósito e a natureza de nossas sociedades e destruir o Estado de Direito

Uma definição também propicia aos agentes do Estado melhores condições de se organizar para o combate de tais práticas e garantir que o devido processo legal ocorra e garante a eficácia do combate transnacional por meio da cooperação internacional (GANOR, 2002, p. 300).

Garante também a responsabilização adequada de quem comete esses atos, inclusive de Estados que financiam tais atividades, bem como evita que o uso de direitos legítimos, como o da autodeterminação não sejam confundidos com ações terroristas, o que deslegitima a atuação daqueles que lutam contra o terror (GANOR, 2002, p. 300).

Garante também o apoio da população local, bem como dos nacionais do país que enfrenta o terrorismo por meio da instituição clara do que é ou não é o terrorismo e também para distinguir o terrorismo de outras formas de violência ou ações criminosas, em especial, a guerrilha, visto que estas formas possuem legitimidades e posições diferentes no ordenamento jurídico internacional e nacionais (GANOR, 2002, p. 300).

### 2.3 Elementos essenciais do terrorismo: intenção, motivação, agentes, alvos e métodos

Apesar de todas as mudanças que o fenômeno sofreu desde sua concepção, o terrorismo ainda é essencialmente um método usado para alcançar um determinado fim. Isso quer dizer que algumas de suas características permanecem iguais mesmo quando empregados por organizações com ideologias diferentes e que, portanto, usam táticas distintas. É por esse motivo que Hoffman (1998, p.1) afirma que "... a maioria das pessoas tem uma vaga ideia ou noção do que é o terrorismo, mas não possuem uma definição mais concreta, precisa ou explicativa da palavra"(tradução nossa)

Essa mesma noção geral pode ser constatada nos estudos realizados por Schmid e

Jongman (JONGMAN; SCHMID, 2017, p. 2-3) em 1985, nos quais eles colocaram a definição que ambos haviam criado ao escrutínio de mais de cinquenta outros profissionais do ramo e lhes perguntam se sua definição era aceitável. Desses, 19 (33%) disseram que sim, 28 (48%) concordaram parcialmente, 7 (12%) rejeitaram a definição e 4 (7%) não responderam. O fato de que 81% dos correspondentes concordaram na totalidade ou em parte demonstra que há um certo consenso a respeito dos elementos que devem integrar uma definição, bem como demonstra que é possível se alcançar uma definição adequada e de robusta aceitação.

Durante seus estudos, Schmid chegou à conclusão de que há, ao menos, dez elementos que aparecem repetidamente em conceitos do termo, sejam conceitos pertencentes ao mundo acadêmico, sejam definições jurídicas do termo. Esses elementos não aparecem necessariamente juntos nas mesmas definições, todavia aparecem frequentemente entre as várias definições analisadas. Schmid (2004, p. 403-404, tradução nossa) enumera os seguintes elementos:

- (1) O uso demonstrativo da violência contra seres humanos;
- (2) A ameaça (condicional) de (mais) violência;
- (3) A produção deliberada de terror/medo em um grupo alvo;
- (4) O ataque a civis, não combatentes, e inocentes;
- (5) O propósito de intimidação coerção ou propaganda;
- (6) O fato de que é um método, uma tática ou uma estratégia de se travar um conflito;
- (7) A importância de comunicar o ato de violência a audiências maiores;
- (8) A natureza ilegal, criminosa e imoral do ato de violência;
- (9) O caráter predominantemente político do ato;
- (10) Seu uso como uma ferramenta de guerra psicológica para mobilizar ou imobilizar setores da sociedade.

Dentro do grupo das definições jurídicas analisadas por Schmid, a natureza criminosa (8), a produção deliberada de terror (3) e a coerção governamental (5) aparecem em maior frequência, estando presentes em 85%, 78% e 53%, dessas definições, respectivamente. Os demais elementos aparecem com menos frequência, sendo que a ameaça (2), os alvos civis (4), o uso demonstrativo da violência (1) e o caráter político (9), aparecem em 42%, 41%, 33% e 25% das definições, respectivamente. A natureza comunicativa (7), a natureza tática (6) e a qualidade de ferramenta psicológica (10) são praticamente insignificantes para tais definições (SCHMID, 2004, p. 405).

Já nas definições acadêmicas o caráter predominantemente político (9), a produção deliberada do terror (3) e ameaça de violência (2) são os elementos mais comuns aparecendo em 68%, 59%, e 42%. Os demais elementos aparecem em intervalos entre 38% a 27%, com exceção do uso como ferramenta de guerra psicológica (10), que aparece somente em 12% (SCHMID, 2004, p. 407).

Não é de se surpreender que haja uma robusta discrepância entre a frequência com que os termos aparecem nos conceitos acadêmicos e nas definições jurídicas. Essas definições possuem propósitos distintos, sendo as definições acadêmicas usadas para descrever um fenômeno da maneira mais completa o possível enquanto que o propósito das definições jurídicas é descrever uma conduta proibida de forma clara e objetiva, nos moldes do princípio da legalidade. Todavia, a troca de informações entre essas definições nos ajuda a identificar algumas características essenciais ao fenômeno, bem como nos ajuda a estabelecer o que deve estar presente em uma definição.

Em primeiro lugar tem-se que uma definição deverá conter a intenção do terrorista. Esta intenção se manifesta por meio da produção deliberada de terror (3), fator com relevante presença nos dois tipos de definição ocupando a posição de segundo lugar em ambos os tipos de definição, e se desdobra ainda no propósito de intimidação, coerção ou propaganda (5).

Temos também a presença de uma motivação para tais ataques, geralmente de viés político (9), importante elemento para a doutrina.

Pode-se também citar que os métodos utilizados para alcançar o objetivo desejado pelas organizações terroristas são de natureza ilícita, imoral e criminosa (8), e envolve o uso demonstrativo da violência contra seres humanos (1) e ameaça (condicional) de (mais) violência (2), o que aponta para o *status* de ilegalidade e clandestinidade dos agentes que utilizam tais métodos.

Os alvos dessas organizações são geralmente civis, não combatentes, e inocentes (4).

A característica tática (6) do terrorismo, o seu uso como uma ferramenta de guerra psicológica (10), e a importância de comunicar o ato de violência a audiências maiores (7) aparece de forma mais insignificante, mas pode-se enquadrá-las dentro dos métodos.

Pode-se, então, identificar quatro componentes básicos que compõem a definição do fenômeno: a intenção, a motivação, os alvos e os métodos utilizados por grupos terroristas e suas peculiaridades. Também deve-se destacar que tipos de agentes podem cometer tais crimes, sendo as divergências e particularidades desses elementos o próximo objeto de estudo deste trabalho.

A produção de uma sensação de insegurança e ansiedade que se estende a uma audiência que vai além das vítimas diretas dos atos é a principal intenção do terrorista. A brutalidade, crueldade e a imprevisibilidade dos atos servem como forma de criar um estado de choque e ansiedade na população e, subsequentemente, permite que o terrorista explore tal

vulnerabilidade para trazer atenção para sua causa ou fazer demandas a um governo ou a um ente. É esta intenção do agente que o difere de outros criminosos comuns. O assassinato pode ser cometido por diversas razões, mas se a intenção era causar esse sentimento de insegurança na sociedade, tem-se então um ato terrorista, não um assassinato comum.

Neste sentido, Schmid (2004, p. 405) afirma que:

Terroristas manipulam nosso medo da morte e tentam maximizar a incerteza, criando dessa forma ansiedade para manipular vítimas atuais, futuras e aqueles que se identificam com estas. Após uma atrocidade terrorista, a questão “serei eu o próximo?” paira sobre a audiência; o efeito psicológico desejado foi alcançado (tradução nossa)<sup>1</sup>

É relevante notar, que a percepção da ameaça terrorista depende do contexto e da maneira como governos comunicam tais atos. Terroristas, por meio do terror, visam demonstrar que o Estado é vulnerável e não possui a capacidade de defender seus cidadãos. O Estado, por sua vez, acaba inevitavelmente caindo nessa armadilha, empregando medidas cada vez mais restritivas que acabam por violar os direitos civis de sua própria população. Isso não só acaba por alterar a percepção da população a respeito do verdadeiro tamanho da ameaça como também acaba por ajudar os terroristas a legitimar suas causas, vez que o Estado acaba por beirar a tirania, seja no tratamento dado aos terroristas, seja no tratamento dado a sua própria população (BASSIOUNI, 2004, p. 303).

Importante também notar que as sociedades reagem de maneira diferente em relação a atentados. Algumas sociedades possuem uma predisposição histórica maior que amplifica os efeitos psicológicos e sociais causados por atos terroristas. Bassiouni menciona, por exemplo, que os atentados suicidas palestinos afetam a população de Israel de forma mais grave do que a sociedade de outros países por conta da bagagem histórica daquele povo (BASSIOUNI, 2004, p. 301).

A percepção de vulnerabilidade que a própria sociedade e seus governantes possuem é também um importante fator para a propagação dos efeitos dos atos terroristas. Nos Estados Unidos, por exemplo, mortes por embriaguez ao volante e por homicídios violentos chegam a 25.000 e 20.000 por ano, respectivamente, no entanto, pouco se fez institucionalmente naquele país para reduzir esse tipo de violência (BASSIOUNI, 2004, p. 302).

Os atentados ao World Trade Center fizeram 3.600 vítimas, todavia, provocaram

---

<sup>1</sup> No original: “Terrorists play on our fear of sudden violent death and try to maximize uncertainty and hence anxiety to manipulate actual and prospective victims, and those who have reason to identify with them. When, following a terrorist atrocity, the question ‘will I be next?’ looms large in target audiences; the desired psychological impact is reached.”

mudanças radicais na maneira como o governo americano e a ONU passaram a combater este tipo de ameaça. Portanto, não é uma questão de quantidade de vítimas que molda nossa percepção de risco e vulnerabilidade, mas sim como a sociedade percebe subjetivamente a ameaça que uma ação pode ser capaz de trazer. Nas palavras de Bassiouni (2004, p. 302, tradução nossa):

É o que nós fazemos dessa informação, ou melhor, é o que políticos e a mídia disseminam em uma determinada sociedade e em um determinado espaço de tempo. Objetividade não possuem nenhum elo com a percepção, e esse é um dos principais problemas em lidar com o terrorismo.

Todos esses fatores demonstram que é difícil medir o verdadeiro impacto psicológico que uma ação terrorista causa em uma sociedade. Saber se o pavor e ansiedade se manifestaram de fato e até onde e como se manifestaram é uma tarefa impossível. No entanto, a falta de precisão a respeito do verdadeiro impacto de uma ação terrorista não fará com que tais atos criminosos cessem.

Nesse sentido, o mais prudente parece ser criminalizar tais atos pela intenção, e não pelo resultado, devendo ser dispensada qualquer expressão que remeta a necessidade de comprovação do resultado para a aplicação da lei penal. Trata-se, portanto, de uma espécie crime formal que Capez (2013, p. 288) descreve como sendo o tipo que “[...] não exige a produção do resultado para a consumação do crime, embora seja possível a sua ocorrência”.

O terrorista sempre possui uma motivação por trás de suas ações que ajuda a distinguir seus crimes de outros crimes comuns. Seus objetivos são sempre cercados por motivações políticas, não no sentido de fazerem parte de um partido ou ideologia específica, mas no sentido de que ele deseja, por meio dos atos violentos, obter um espaço na arena política e, conseqüentemente, mudar as estruturas sociais atuais, influenciando o processo político. Outras motivações, como a religião ou um desejo pessoal de vingança do agente podem estar presentes, contudo, estas são secundárias ao objetivo da organização. As ações do agente e do terrorista são necessariamente destinadas a um fim político (HOFFMAN, 1998, p. 37)

Os anarquistas e os membros da “nova esquerda” desejavam desencadear revoluções proletárias. Os terroristas anticolonialistas visavam à libertação de seus Estados. Os terroristas religiosos buscam reprimir influências estrangeiras de seus territórios ou ainda a criação de Estados seculares. Até mesmo os cultos apocalípticos da quarta geração possuem alguma espécie de propósito político, que se manifesta pelo desejo de verem as próprias sociedades arruinadas (BRITO; VINÍCIUS, 2017, p.29-59).

A motivação política também ajuda a distinguir essa atividade de outras

praticadas por criminosos comuns. Enquanto o criminoso comum visa a ganhos materiais e pessoais, o terrorista acredita ser um herói lutando em prol de todo o bem-estar social. Mais importante, porém, é a função que a motivação possui em distinguir atividades criminosas comuns que também possuem o propósito de intimidar a sociedade e coagir o Estado, tática muito empregada pelo crime organizado, em especial o narcotráfico (SCHMID, 2011, p.84).

O terrorismo se difere das práticas utilizadas por essas organizações por ser motivado politicamente, enquanto aqueles possuem um fim econômico ou de interesse pessoal de seus líderes como é o caso de Pablo Escobar, que aterrorizou a população como forma de ter sua vida e sua permanência em solo colombiano garantidos pelo governo colombiano, mas não insistiu em nenhuma espécie de mudança política (SCHMID, 2011, p. 87).

Interessante notar que no cenário internacional a inclusão ou não desse termo é nebulosa. As convenções da ONU não tendem a mencionar a motivação, como é o caso da Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo que menciona em seu artigo 2º apenas o propósito de intimidar a população ou o governo, o que nos leva a concluir que organizações criminosas se amoldariam nessas convenções, apesar de sua atividade não ser necessariamente de natureza terrorista (UNITED NATIONS, 1999).

Já a Resolução 49/60, titulada de Medidas para Eliminar o Terrorismo, faz em seu artigo terceiro, menção expressa do propósito político da atividade (UNITED NATIONS, 1972).

Parece ser mais prudente incluir a motivação para se evitar este tipo de confusão e distinguir o terrorismo de outras práticas, promovendo, assim, a tipificação adequada, como é feito por alguns países, como, por exemplo, o Reino Unido, que por meio do Terrorism Act 2000, traz em seu artigo 1º, “c” que o ato terrorista ocorre quando “o uso (da violência) ou ameaça é feito com o propósito de avançar uma agenda política, religiosa, racial ou ideológica” (REINO UNIDO, 2000)

Em relação aos agentes do terrorismo, não há, na doutrina, muita discussão em torno de quem pode cometer atos terroristas, pelo menos, quando se trata de pessoas físicas. Homens, mulheres, crianças, jovens, anciãos, indivíduos sozinhos, em grupos, todos podem ser agentes de tais atos, desde que mantenham um elo com alguma doutrina radical que possa lhe dar motivação política para que suas ações não sejam consideradas movidas por razões pessoais e, conseqüentemente, se tornem crimes comuns.

Podem, portanto, operar em grupos, células únicas ou ainda se radicalizarem pela internet e atuarem individualmente, como acontece com os chamados “lone wolfs”,



indivíduos que operam sozinhos e se radicalizam pela internet, fenômeno que vem ocorrendo com cada vez mais frequência nos dias atuais, com o aumento do uso da internet.

As discussões que se encontram nesse tópico estão relacionadas à inclusão ou não do terrorismo Estatal nas definições. Alguns autores acreditam que tal inclusão não deveria ser feita, uma vez que se trata de fenômenos diferentes. Outros acreditam que a não inclusão abre o caminho para padrões duplos de moralidade sobre o uso de tal violência, onde a forma Estatal é “legal” e a forma dos agentes paraestatais é uma atitude criminosa (SCHMID, 2011, p.88).

Não há dúvidas que em matéria de terrorismo, o Estatal é a forma mais mortífera que existe. Quando o Estado, infinitamente maior que o indivíduo, volta seus recursos para a perseguição de inimigos políticos, os resultados sempre são chacinas de números sem iguais, que fazem o terrorismo não-estatal parecer um crime de leve potencial ofensivo quando comparado. Basta observar todas as atrocidades cometidas pelos regimes totalitários dos séculos passados para entender a importância de coibir essa prática. Enquanto o terrorismo comum faz vítimas em torno das dezenas, centenas e milhares, o Estatal resulta na morte de milhões. Quanto as modalidades de terror estatal, pode-se citar três formas: O terrorismo exercido diretamente pelo Estado, o apoiado pelo Estado e o tolerado pelo Estado (CRETELLA NETO, 2008, p. 40).

Todavia, o mundo jurídico possui algumas peculiaridades que afetam diretamente esta discussão. Não se pode, ao menos dentro do âmbito do direito penal, falar em responsabilização criminal do Estado, pois o objeto do direito penal é sempre a conduta humana. Somente o ser humano tem consciência das potenciais consequências de suas ações e possui a capacidade mental de escolher entre cometer ou não cometer um ilícito e logo, somente ele pode ser punido por sua desobediência aos preceitos legais penais (CAPEZ, 2013, p. 22).

Em âmbito internacional, a mesma situação ocorre, não existindo até o presente momento nenhuma corte que penalize criminalmente Estados. O artigo 25 do Estatuto de Roma, que criou o Tribunal Penal Internacional, fala expressamente que “o Tribunal será competente para julgar as pessoas físicas” (CORTE PENAL INTERNACIONAL, 1998).

Não quer dizer, todavia, que as vítimas do terrorismo Estatal estão desamparadas. No âmbito interno, nossa carta magna traz em seu Título I, os princípios fundamentais que regem o Estado brasileiro, dos quais se destaca em seu artigo 4º, VIII, que lista o repúdio ao terrorismo como um desses princípios (BRASIL, 1988).

Pode-se, então, concluir que o Estado brasileiro tem o objetivo de acabar com tal

prática e qualquer utilização desse tipo de ato por um de seus agentes consistiria em uma espécie abuso de poder, conduta proibida pela Lei nº 4.898/65, e que traz em seu artigo 6º a sujeição do agente a sanções administrativas, civis e penais (BRASIL, 1965).

Se o dano foi causado por um agente do Estado agindo nesta qualidade, pode-se aplicar também o artigo 37, § 6º da CF em conjunto com o artigo 43 do Código Civil, que trazem a possibilidade de responsabilizar o Estado na esfera civil pelos danos causados pelos seus agentes (BRASIL, 2002).

Tribunais regionais também oferecem uma avenida para que indivíduos, com base nos direitos humanos e o dever do Estado de garanti-los, façam valer suas pretensões indenizatórias, seja contra o Estado de origem ou qualquer outro que promova tais práticas, como é o caso da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que possui tal atribuição por meio da Convenção Interamericana de Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969).

Já os Estados podem recorrer a diversos métodos para impedir a atividade terrorista promovida por outros Estados. Em primeiro lugar podem, com base na defesa de direitos humanos, ingressar nas mesmas cortes regionais.

Podem também, ingressar na Corte de Justiça Internacional quando a obrigação de não fomentar a atividade terrorista vem de um tratado. A comunidade internacional apontou inúmeros tratados que proíbem o patrocínio ou o uso dessas atividades pelos Estados. A quebra desses tratados é um dos motivos que podem levar a Corte a exercer sua jurisdição (BASSIOUNI, 2002, p. 96).

Há ainda medidas diplomáticas como as sanções previstas no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas e, em última instância, o uso da força previsto no mesmo capítulo, como o que aconteceu no Afeganistão após os atentados de 2001 (NAÇÕES UNIDAS, 1945).

De qualquer modo, o ponto é que não há a necessidade de incluir o Estado como agente de atividades terroristas em uma definição penal, devendo a punição a tais Estados serem implementadas por outras vias mais plausíveis como a responsabilização civil.

Não se está tentando com tal abordagem excluir a penalização dos Estados, mas a verdade é que um regime de punição de Estados está além de nosso tempo, vez que os Estados não têm interesse em tais legislações, fazendo com que este tipo de penalização seja sempre realizado por meio de métodos indiretos, visto que, este tipo de situação ainda é delicado no ordenamento jurídico internacional. Blum (2013, p. 121, tradução nossa) aponta ainda que os Estados, por questões históricas buscam justamente evitar esse tipo de terminologia, para evitar situações de conflitos. Em suas palavras:

Estados agora gozam de uma conceitual imunidade normativa, dada a eles por entidades políticas. A culpabilidade dos Estados não é necessária e nem suficiente para resultar em punições; e qualquer noção de culpabilidade do Estado não é reconhecida pelo direito internacional. Não há Estados “culpados”, apenas indivíduos ou regimes culpados.

Em relação aos alvos das atividades terroristas, a primeira importante característica a se notar é a diferenciação entre a vítima direta e o verdadeiro alvo, este último sendo a sociedade ou a população. As vítimas diretas são escolhidas principalmente pelo seu caráter simbólico e não pelas suas particularidades pessoais.

Para o terrorista o mais importante é o quanto de audiência será gerado pelos atentados cometidos a uma determinada vítima ou a um determinado grupo. Não se deve confundir tal característica com aleatoriedade na escolha dos alvos pois, apesar de não possuir elos pessoais com as vítimas, a ação terrorista é sempre planejada a gerar uma maior audiência possível e, portanto, os alvos são escolhidos com cuidado, sendo aleatório somente quem será atingido. Deve-se considerar também que certos alvos, tais como figuras políticas, são alvos específicos, mas não se afasta o fato de que a ação terrorista é sempre direcionada a uma audiência maior (SCHMID, 2011, p.101).

Existe, todavia, dois pontos de fricção na doutrina a respeito da natureza das vítimas. O primeiro se refere à qualidade da vítima quanto ao seu *status* de civil ou militar. A linguagem empregada nas definições para descrever o *status* de civil ou militar tende a variar bastante, sendo empregados termos como: inocentes, civis, não-combatentes, civis inocentes, pessoas que não são partes de um conflito, pessoas desarmadas ou indefesas, entre outros. O problema se dá porque cada um desses termos, quando empregados, aumentam ou diminuem o escopo do que pode ser considerado ou não um ato terrorista, devido ao fato de que cada termo tem um significado diferente (SCHMID, 2011, p. 102).

O termo não-combatente por exemplo pode variar desde um soldado que está de folga ou fora de uma zona de conflito até o pessoal de apoio uniformizado, mas não necessariamente militar, como padres e enfermeiras. Quanto a civis, estes diferem entre cidadãos comuns e policiais, caçadores e outras profissões que estão potencialmente armados, dificultando ainda mais determinar o nível de legitimidade de tais atos, se é que há justificativa para o cometimento de atos terroristas (SCHMID, 2011, p. 102).

A verdade, é que todos esses termos são dotados de grande subjetividade e são muitas vezes definidos por interesses políticos e outros critérios não objetivos e, portanto, não possuem a capacidade de regular adequadamente uma definição. Alguns autores afirmam até mesmo que civis são, ao menos nos olhos dos terroristas, parcialmente culpados, uma vez que

são esse que escolhem seus governantes e, portanto, são alvos legítimos para o emprego de violência (SCHMID, 2011, p.101).

Para muitos terroristas, a natureza de suas vítimas pouco importa, sendo irrelevante se são civis ou militares. Os métodos muitas vezes empregados também tendem a reforçar essa ideia, devido à natureza indiscriminada de muitos deles, como bombas ou atentados utilizando aeronaves, que causam relevante destruição em área e conseqüentemente afetam as mais variadas pessoas. Atentados também podem ter como alvos instalações militares, como o atentado contra o USS Cole ou ao Pentágono feito no dia 11 de setembro. Por outro lado, há ainda grupos que se esforçam para não alcançar civis, o que indica que os alvos escolhidos pelos terroristas variam de grupo para grupo (BRET, 2006, 1996).

Neste sentido, parece mais prudente taxar o terrorista pela intenção de seus atos, e não pela natureza de suas vítimas. É o que acontece, por exemplo, na definição utilizada pela Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo (NAÇÕES UNIDAS, 1999), que o define da seguinte forma em seu artigo 1º, “b”:

Qualquer pessoa cometerá 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:  
[...]

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 Convenção se preocupou somente em taxar a intenção, sendo esta a de causar a morte ou lesões quando o propósito for de intimidação, e excluir da matéria esses tipos de atos quando se trata de conflito armado, visto que nessas circunstâncias, esses são regulados segundo as regras da 4ª Convenção de Genebra, que dão proteção especial aos não combatentes e civis e proíbe o uso de táticas terroristas contra estes (NAÇÕES UNIDAS, 1945).

Portanto, qualquer pessoa fora de um estado de conflito definido pelas normas internacionais está sujeita a ser vítima de ataques terroristas, devendo o agente ser punido pela sua intenção como discutido anteriormente.

A segunda discussão na doutrina é se o ataque somente a propriedade e objetos pode ser considerado como atentado. No direito internacional e nas legislações nacionais a questão é quase que unanimemente descrita como atentado. Já para a doutrina, alguns autores,

como Alex Schmid, não enxergam o ataque a propriedade ou objetos, quando esses não deixam vítimas humanas, como sendo capaz de gerar a intimidação.

Contra tal argumento, Cyrille-Bret cita que há grupos terroristas no Sri Lanka e ativistas ambientais ao redor do mundo que tendem a atacar somente propriedade e bens materiais (BRET, 2006, p. 1998).

Além disso, o World Trade Center não foi escolhido por reunir um relevante número de pessoas, mas por ser um símbolo de cultura e sociedade ocidental. Pode-se também argumentar que um ataque a uma usina nuclear gera um relevante sentimento de apreensão na população devido aos efeitos catastróficos que podem resultar de tal ataque.

Algumas das convenções da ONU apontam para tal possibilidade, como a Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas, que em seu artigo 2, I, lista como conduta tipificada o uso de explosivos em lugares públicos, sistemas de transportes, instalação de infraestrutura ou instalações estatais ou governamentais (NAÇÕES UNIDAS, 1998).

Não há, portanto, motivo para não incluir o ataque à propriedade e objeto em uma definição, principalmente se tais propriedades possuem valor simbólico para a população de uma nação.

A respeito da natureza dos métodos empregados por grupos terroristas, também não há muita divergência na doutrina. O terrorista sempre usa métodos que melhor atraem atenção para seus atos e, conseqüentemente, a maioria desses métodos envolve o uso de violência extrema ou, ao menos, a ameaça de tal violência, que geralmente repercute melhor no mundo midiático dado à brutalidade envolvida (SCHMID, 2011, p. 98).

Dentro desse parâmetro, os grupos terroristas estão limitados somente pela sua criatividade, recursos e sua própria moralidade. Da mesma maneira que um assassinato pode ser cometido das mais diversas formas, o terrorismo também não possui métodos específicos, tendo sido utilizadas variadas estratégias durante a história do fenômeno.

A questão que se pode levantar é se o terrorismo necessariamente envolve somente a violência ou ameaça desta. Os recursos da era digital abriram as portas para um novo campo de atuação, o mundo cibernético.

O chamado ciberterrorismo se tornou uma possível realidade em nossas vidas, com alguns autores afirmando que é só uma questão de tempo para que um desastre seja

causado utilizando tais métodos. Outros dizem que tais tipos de ataque já aconteceram e são realidades em nosso tempo. A divergência sobre este tipo de ação se desenrola em torno do fato de que esses ataques não são feitos com o mesmo nível de violência que os métodos tradicionais envolvem e que, portanto, não seriam capazes de aterrorizar a população, sendo considerados outro tipo de fenômeno distinto do terrorismo, exemplificando mais um mal emprego do termo terrorismo (BRUNST, 2010, p. 51).

Todavia, há estudos que demonstram que a sensação de ansiedade provocada pelo terrorismo eletrônico não difere muito daquela provocada pelos métodos tradicionais. Mais importante foram as consequências políticas geradas pelos ataques simulados nesse estudo. Os grupos expostos a ataques cibernéticos eram mais favoráveis a medidas mais radicais de segurança e monitoramento aplicadas pelo governo, demonstrando que tais ataques podem ser tão eficientes quanto os métodos comuns (GROSS; CANETTI; VASHDI, 2018, p. 284).

Até o momento, não há registros concretos de ataques eletrônicos que envolvam mortes diretas, todavia, organizações terroristas já começaram a adentrar no mundo virtual, utilizando redes sociais para espalhar propaganda bem como centros de recrutamento e radicalização.

Todavia, há relevantes preocupações acerca do potencial que esse tipo de ferramenta pode trazer aos terroristas. A dependência da tecnologia fez com que sistemas públicos importantes sejam controlados eletronicamente e, embora esses sistemas sejam muito bem protegidos, há sempre a preocupação de que um terrorista venha se apoderar de um sistema importante como, por exemplo, o sistema de controle das comportas de uma represa hidroelétrica, ou ainda o sistema de controle de um reator nuclear.

Brunst (2010, p. 51) cita o caso da falha das represas em 1975 na China, onde represas no Rio Amarelo se romperam, causando a perda de mais de 85.000 pessoas e demonstrando o potencial destrutivo que esses métodos podem trazer. Ele cita também como em 2002 um hacker foi capaz de penetrar nos sistemas de controle da represa Hoover nos Estados Unidos ou como um jovem interferiu no sistema de ligamento automático das luzes quando uma aeronave se aproxima para aterrissar no aeroporto de Worcester, também nos Estados Unidos.

Esses cenários demonstram que há um motivo de preocupação real visto que há um potencial nesse tipo de ação.

No cenário internacional, ainda é tímida a abordagem pela ONU desse tipo de ataque, mas é possível que este passe a ser incluídos nas convenções internacionais como é o caso da Convenção de Pequim, que complementa a Convenção para Repressão aos Atos Ilícitos Contra a Segurança da Aviação Civil, com a seguinte redação: “Ataques cibernéticos a instalações de navegação aérea constituem uma ofensa perante esta Convenção” (NAÇÕES UNIDAS, 2010).

Em legislações nacionais já é mais comum ver esse tipo criminalizado, como no caso da Austrália que no seu Código Penal promulgado pelo Act 1995 (AUSTRÁLIA, 1995) define como uma das ações terroristas o ato que:

(f) interfere seriamente, perturba gravemente ou destrói, um sistema eletrônico incluindo, mas não limitado a:

(i) um sistema de informação; ou

(ii) um sistema de telecomunicações; ou

(iii) um sistema financeiro; ou

(iv) um sistema usado para a prestação de serviços governamentais essenciais; ou

(v) um sistema usado para, ou por, uma utilidade pública essencial; ou

(vi) um sistema usado para, ou por, um sistema de transporte (tradução nossa).<sup>2</sup>

É portanto difícil dizer se os métodos utilizados ainda envolvem necessariamente a violência ou ameaça de violência contra a pessoa ou a propriedade, ou se o terrorismo evoluiu para além de tal limitação, sendo necessário, portanto, avaliar também o *animus* do agente, isto é, se a intenção de espalhar o medo está presente, para determinar se ele é um terrorista ou um hacker a fim de aplicar a norma correta para a punição.

## 2.4 O princípio da legalidade no direito penal brasileiro

---

<sup>2</sup> No original: (f) seriously interferes with, seriously disrupts, or destroys, an electronic system including, but not limited to:

(i) an information system; or

(ii) a telecommunications system; or

(iii) a financial system; or

(iv) a system used for the delivery of essential government services; or

(v) a system used for, or by, an essential public utility; or

(vi) a system used for, or by, a transport system.

Antes de congregar o que foi exposto nos tópicos anteriores em uma definição legal do fenômeno do terrorismo que possa ser usada para estudar a efetividade da definição adotada pela Lei nº 13.260/16, é necessário entender quais são os pilares balizadores da tipificação de uma determinada conduta no ordenamento jurídico penal brasileiro.

Tais diretrizes são estabelecidas pelo princípio da legalidade, que está consagrado na Constituição Federal de 1998 em seu artigo 5º, inciso XXXIX, cuja redação é “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal” (BRASIL, 1988).

Embora abordado na Constituição de maneira sucinta, este princípio apresenta importantes consequências para a criação de leis penais. Deve-se notar que tal princípio advém de séculos de intensa luta contra os arbítrios do Estado, podendo sua origem ser traçada na *Magna Charta Libertatum*, documento imposto pelos barões ingleses ao rei João Sem Terra, ainda no ano de 1215 garantia que nenhum homem livre seria julgado por crimes que não estivessem previstos em leis locais. Desde de sua concepção, tal princípio se espalhou pela Europa e pelo mundo e nos dias atuais é um dos pilares do Estado Democrático de Direito, estando presente, em maior ou menor intensidade, em todos os ordenamentos jurídicos das nações ocidentais (CAPEZ, 2013, p. 58).

O princípio da legalidade, na esfera penal, impõe ao Estado algumas obrigações que este deve observar ao tipificar uma conduta. Do ponto de vista político, o princípio garante que os direitos fundamentais relativos a liberdade estejam protegidos do arbítrio do Estado e de seus representantes, a partir do momento que proíbe o Estado de punir um indivíduo sem que tal conduta esteja tipificada previamente em lei. Dessa forma, o indivíduo ganha uma proteção a mais contra os interesses daqueles que exercem o poder Estatal, não podendo ser punido senão por regras de caráter geral, objetivas e impessoais (CAPEZ, 2013, p. 58).

Do ponto de vista jurídico, só se pode falar em crimes e infrações penais quando a conduta praticada se amolda perfeitamente ao texto legal que criminaliza tais condutas (CAPEZ, 2013, p. 59).

A partir de tais observações o princípio da legalidade pode ser desmembrado em seis outros subprincípios: o princípio da reserva legal, o princípio da anterioridade da lei, o princípio lei escrita, o princípio da lei estrita, o princípio da lei certa e o princípio da lei necessária (CUNHA, 2015, p. 86).



De acordo com o princípio da reserva legal, um crime só pode ser tipificado por meio de uma lei em sentido estrito. De acordo com tal princípio, outras formas de manifestação do poder legislativo não possuem a legitimidade necessária para tipificar uma conduta como crime. Dessa forma, não se pode criar um crime por meio de medida provisória, por exemplo (CUNHA, 2015, p. 82).

O princípio da anterioridade determina que um agente só será punido por atos praticados após a entrada em vigor da lei penal incriminadora. Uma conduta só passa a ofender bens jurídicos a partir do momento que a lei passa a produzir efeitos, não podendo um agente ser punido por condutas anteriores à data da efetivação da lei criminal (CUNHA, 2015, p. 84).

O princípio da lei escrita proíbe o uso do direito consuetudinário como ferramenta para fundamentar ou agrava penas, devendo o indivíduo somente ser punido na forma como esta escrito na lei. Deve-se notar, todavia, que o costume é utilizado para definir alguns termos acessórios a tipificação criminal, como ocorre no caso do repouso noturno previsto no art. 155, do Código Penal. Tal período é definido com base nos costumes locais (CUNHA, 2015, p. 85).

O princípio da lei estrita proíbe a utilização da analogia como forma de punir condutas que não se amoldam perfeitamente a aquelas descritas na lei. Exemplo clássico é o entendimento do Supremo Tribunal Federal pela atipicidade da conduta praticada pelo agente que furta sinal de TV, não podendo tal conduta ser equiparada ao crime de furto de energia elétrica, previsto no artigo 155, § 3º do Código Penal, para fins de punição do agente (CUNHA, 2015, p. 85).

O princípio da lei certa determina que uma lei não pode descrever uma conduta de forma imprecisa e vaga. É necessário que os termos empregados sejam objetivos, claros e precisos. Segundo Capez (2013, p. 62), termos como “qualquer conduta contrária aos bons costumes ou qualquer vilipêndio à honra alheia” não devem ser utilizados pois abrem espaço para que os juízes julguem de forma discricionária e, conseqüentemente, gera enorme insegurança jurídica no meio social.

Deve-se notar, todavia, que algumas vezes é impossível determinar de forma eficiente todas as maneiras que uma conduta criminosa pode ser praticada. O homicídio culposo, por exemplo, pode-se manifestar de diferentes formas, tendo o legislador optado por utilizar um termo genéricos para criminalizar tais condutas, tratando-se, portanto de um tipo

penal aberto, descrito por Cunha (2015, p. 87) como o tipo penal que “depende de complemento valorativo, a ser conferido pelo julgador no caso concreto”.

Tais tipos, contudo, devem ser considerados como exceção e só devem ser admitidos por absoluta necessidade fática.

Na jurisprudência brasileira, tais tipos são, de uma maneira geral, aceitos pelos tribunais superiores e tribunais recursais, todavia há sempre a possibilidade de que a constitucionalidade de tais tipos seja questionada. Recentemente o artigo 233 do Código Penal, praticar ato obsceno em lugar público, ou aberto ou exposto ao público, teve sua constitucionalidade questionada devido a vagueza do termo “ato obsceno”. Embora, ao tempo da elaboração deste trabalho, tal questão ainda não tenha sido julgada, a repercussão geral da matéria já foi reconhecida pelo ministro-relator do Recurso Extraordinário 1093553 RG / RS (STF, 2018).

Se tal artigo, presente no Código Penal há décadas, for julgado inconstitucional, o prejuízo sofrido pelo réu, pela vítima e pelo Estado seriam bastante elevados, ressaltando desta forma a importância de respeitar o princípio da lei certa.

Por fim, o princípio da lei necessária restringe o Estado a tipificar criminalmente somente aquilo que for absolutamente necessário. Tal princípio decorre do princípio da intervenção mínima o qual determina que o Direito Penal deve-se ser a última resposta do Estado, devendo os outros ramos do Direito e outras soluções serem preferidas antes da criminalização de uma conduta (CUNHA, 2015, p. 86).

Deve-se novamente destacar que o terrorismo tem feito com que Estados atropelam direitos e garantias fundamentais, seja por simples descuido, seja para melhorar controlar suas próprias populações, utilizando o combate ao terrorismo como justificativa para legitimar tais agressões aos direitos de suas populações. Nesse sentido, seguir os ditames do princípio da legalidade é essencial para garantir a tipificação correta do terrorismo e ao mesmo tempo preservar os direitos fundamentais do cidadão brasileiro, devendo qualquer afronta a tais princípios ser retirada da lei nº 13.260/16, visto a seriedade das penas cominadas em tal lei.

## 2.5 Conceituando terrorismo

Com base no que foi demonstrado fica evidente que o combate a tais atividades bem como o respeito aos direitos humanos adquiridos por uma população requer uma definição objetiva e clara.

Já se viu que alguns dos problemas advindos de uma abordagem conceitual setorial, aquela adotada pelas Convenções Internacionais. Elas se limitam a reagir contra o terrorismo, sendo incapazes de prever condutas futuras e dependendo sempre do demorado processo legislativo para criminalizar novas condutas.

Elas não definem o que é o terrorismo, deixando a cargo de cada país ou instituição interna de cada país fazê-lo, dificultando a cooperação para o combate de tais práticas, seja em âmbito nacional ou internacional.

Também tendem a falhar em capturar a intenção do terrorista, embaralhando a conduta criminosa comum com a conduta mais grave do terrorista.

Por tais motivos é necessário, mesmo que já haja ordenamento específico adotado, uma definição genérica, para balizar os esforços de combate a essas práticas, bem como amparar juízes e outras autoridades a tomar decisões a respeito do que deve ou não deve ser considerado como terrorismo (GOLDER; WILLIAMS, 2004, p. 288).

Quanto a análise das definições, parece ser prudente adotar uma abordagem baseada no propósito do autor, ou seja, adotar como o elemento essencial da definição a intenção de espalhar o medo por conta de uma determinada motivação política.

O elemento da intenção aparece em segundo lugar em ambos os tipos de definições o que demonstra que é peça chave em uma definição. Segundo Richards (2014, p.15, tradução nossa) “a essência do terrorismo está na intenção ou no propósito por trás do ato, e não no ato em si, ou seja, consistem em gerar um impacto psicológico além das vítimas imediatas. Se não há intenção de gerar esse amplo efeito psicológico, não se trata de terrorismo”.

A adoção de tal abordagem traz algumas consequências. Em primeiro lugar não há um ato que seja essencialmente terrorista. Esses atos só adquirem tal característica com a intenção do agente. Tal fato é compatível com o que se constata na análise dos atos terroristas.

Assassinatos, sequestros, uso de explosivos e outras condutas criminosas podem ser crimes comuns com a ausência de tal intenção (RICHARDS, 2014, p. 15).

Desse modo, a descrição dos tipos de atos que constituem o terrorismo, embora útil para eventuais esclarecimentos, é irrelevante, não sendo necessário listar as várias formas de praticar atentados terroristas que existem ou existirão, bastando listar apenas a violência ou ameaça desta (RICHARDS, 2014, p. 15).

A segunda consequência é que a inclusão de atores específicos também é irrelevante para uma definição, no sentido de que o terrorismo é uma tática ou ferramenta que pode ser usada por qualquer pessoa ou organização. Dessa forma, qualquer pessoa ou entidade pode ser penalizada, repassando a ideia de que o terrorismo é algo que pessoas e entidades praticam, não aquilo que são, o que ajuda a distingui-lo de outras formas de violência bem como acaba com a ideia de que o terrorismo é relativo quando praticado por certos atores em determinadas situações, como no caso da velha dicotomia entre terrorismo e lutadores da liberdade. Não há atores intrinsecamente terroristas, cabendo a cada um a escolha por usar ou não tais práticas e, portanto, sofrer as consequências legais por tais escolhas (RICHARDS, 2014, p. 16).

Por fim, também não há alvos específicos para o terrorismo. Qualquer propriedade ou pessoa, civil ou não, pode sofrer um atentado, considerando que o propósito do agente é gerar um impacto psicológico que vá além das vítimas imediatas, bastando apenas que tais vítimas ou propriedade possuam um simbolismo suficientes para que sejam escolhidas pelo terrorista como alvos (RICHARDS, 2014, p. 19).

A situação da vítima pode servir como um motivo para maior ou menor reprovação da conduta, mas todos podem ser vítimas. De fato, pode-se argumentar que o direito internacional permite, com base na qualidade das vítimas e em situações particulares, em específica a de guerra, o uso de tais métodos. Há também o fato de que existem terroristas cuja a causa traz certa simpatia, como terroristas que lutam contra um governo tirânico, sabotando estruturas militares e evitando a perda de civis, como é o caso do movimento de resistência francesa na segunda guerra (RICHARDS, 2014, p. 19).

Tais situações devem ser consideradas, principalmente pela comunidade internacional, sendo esta e uma questão em aberto, já que não há ordenamentos específicos a respeito de tais situações, devendo a condenação de cada caso ser analisada a partir de suas especificidades (RICHARDS, 2014, p. 19).

Feitas tais considerações, e considerando que o segredo para uma boa definição é incluir o mínimo de elementos possíveis, mas, ao mesmo tempo, considerar todos os necessários, a definição proposta por Richards (2014, p. 24), parece ser bastante apropriada. Segundo o autor o terrorismo é “o uso da violência ou a ameaça do uso da violência com o propósito de gerar um impacto psicológico além das vítimas imediatas ou do objeto do ataque por força de motivos políticos”.

Tal definição, como aponta o autor, não é perfeita. Como a intenção é o elemento primário para a criminalização, a imputação criminal depende da prova de tal intenção o que segundo o autor têm se tornado bastante difícil, todavia, pode-se dizer o mesmo para qualquer crime que é agravado de acordo com a intenção do agente como a lesão corporal ou homicídio, sendo tal diferenciação uma questão de matéria probatória (RICHARDS, 2014, p. 24).

### **3 REPERCUSSÕES SOBRE A LEI Nº 13.260/16**

#### 3.1 Necessidade da lei nº 13.260/16

No Brasil, o terrorismo sempre foi um problema pouco discutido e raramente é tratado com a seriedade que lhe é apropriada. O Brasil não possui experiências marcantes com tais práticas, ou ao menos, não surgiram casos significantes desde de a redemocratização, permanecendo o país livre de tais práticas, e dando ao assunto uma posição secundária em relação aos diversos outros problemas que o assolam (BUZANELLI, 2013, p.10).

Quando este é retratado nos noticiários, é feito sempre de forma a entender de que se trata de problemas em regiões distantes com problemas políticos e sociais diferentes dos nossos, ou que é um problema que somente afeta as nações que desempenham uma participação elevada no cenário internacional. Por este motivo muitas pessoas afirmam que não há necessidade de uma lei que trate do assunto. Aliás, no pensamento de alguns, tal lei teria efeito oposto atraindo, a ira dos terroristas (BUZANELLI, 2013, p.10).

Este não é o único argumento utilizado contra a criação e existência da Lei nº 13.260/16. Há também aqueles que afirmam que não havia necessidade de tal tipificação, vez que este crime já se encontrava tipificado na Lei de Segurança nacional em seu artigo 20, caput e em outros crimes comuns do Código Penal. Outros temem que tal lei seria utilizada para a perseguição de movimentos sociais. Tal medo não é infundado, visto a maneira como outros países têm se aproveitado dos esforços e pressões internacionais de combate contra o terrorismo e da situação fragilizada em que suas sociedades se encontram para atropelar direitos e garantias individuais, promovendo leis que servem mais para manter o controle do governo sobre a população do que para combater tais práticas (BUZANELLI, 2013, p.10).

Do ponto de vista normativo, tais argumentos não se sustentam. A Constituição de 1988 em seu artigo 4º, inciso VII, determina que as relações internacionais do Brasil sejam regidas pelo repúdio ao terrorismo, demonstrando que o combate a essa prática é uma das principais missões de nosso Estado, e implicando que este tome providências adequadas para o combate de tais ações, o que exigiria a criminalização de tais condutas. Igualmente, traz em seu artigo 5º, inciso XLIII, um rol de condutas a serem criminalizadas como inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia, dentre as quais se inclui o terrorismo (BRASIL, 1988).

Trata-se de um mandado de criminalização expresso, definido por Cléber Masson como “matérias sobre as quais o legislador não possui a faculdade de legislar. Mas a obrigatoriedade de tratar, protegendo determinados bens ou interesses de forma adequada e, dentro do possível, integral” e, portanto, coube aos nossos legisladores a missão de definir e criminalizar tais práticas adequadamente (MASSON, 2011, p. 24).

Em relação ao argumento de que já havia uma tipificação por meio do art. 20, caput, da Lei nº 7.710/83, Lei de Segurança Nacional (BRASIL, 1983), cuja a redação é:

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

Deve-se notar que tal artigo sempre gerou relevante controvérsia na doutrina, devido à vagueza que trazia. Parte da doutrina argumentou que o artigo fez apenas menção de atos de terrorismo, sem contudo definir ou qualificar tais atos, sendo uma cláusula penal em aberto o que atentaria contra o princípio da legalidade estrita, que exige que um crime seja tipificado de forma objetiva e certa, não deixando espaços para interpretações e analogias subjetivas que venham a prejudicar o réu (CABETTE; NAHUR, 2017, p. 88).

Em contrapartida, havia autores que sustentavam que o legislador, pela impossibilidade de prever todas as formas como o terrorismo se manifesta, se valeu de uma forma de tipificação conhecida como interpretação analógica, que não se confunde com a analogia vez que, segundo Capez (2013, p. 53-54), a analogia trata de tentar preencher um vácuo normativo utilizando normas penais similares, o que não é permitido quando for para prejudicar o réu, enquanto que a interpretação analógica consiste em técnica de tipificação do legislador que, após descrever uma sequência de atos casuísticos, inclui uma formulação genérica que deve ser interpretada nos moldes das condutas anteriores. Dessa forma, não há de se falar em afronta ao princípio da legalidade.

Não havia jurisprudência a respeito de tal controvérsia e prevalecia a tese de que a Lei nº 7.710/83 tipificava o terrorismo, apesar da vagueza e falta de conteúdo para tratar um assunto tão complexo e controverso. Hoje, não há mais tal dúvida visto que o advento da Lei nº 13.260/16 implicou na aceitação da tese de que a Lei nº 7710/83 era insuficiente para lidar com o tema, e trouxe consigo uma legislação muito mais robusta e especializada para lidar com este fenômeno multifacetado, dando melhores condições para os operadores do direito

em combater essas práticas e melhorando o preparo do país para o acontecimento de futuros eventos desta natureza (CABETTE; NAHUR, 2017, p. 90).

Em matéria de relações internacionais, nosso país é signatário de diversos tratados e convenções internacionais que abordam o combate a tais práticas, originados de diversas organizações internacionais. Dos 14 tratados elaborados pela ONU a respeito do combate ao terrorismo, o Brasil assinou e ratificou 13. Em nível regional, o Brasil ratificou a Convenção Interamericana Contra o Terrorismo (CABETTE; NAHUR, 2017, p. 93).

Há ainda outras convenções de diversos órgãos como o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), que estipula recomendações para o combate financeiro de atividades ilegais como a lavagem de dinheiro e o terrorismo. A aceitação desses tipos de tratados demonstra que o Brasil se comprometeu a combater essas práticas e, portanto, faz com que a comunidade internacional espere de nosso país uma postura adequada para o combate desses crimes, o que implica ao Brasil a obrigação de adequar suas normas para tratar eficientemente do tema e, para tal, uma definição adequada era necessária (CABETTE; NAHUR, 2017, p. 93).

Mais impactante, porém, foi a Resolução nº 1373 (BRASIL, 2011) aprovada pelo Conselho de Segurança da ONU, logo após os atentados de 11 de setembro de 2001, e adotada pelo Brasil, que, diferente das resoluções e tratados listados anteriormente, traz dois artigos com força vinculante a todos os membros da ONU, e, portanto, não podem ser ignorados, sob pena de medidas mais duras poderem ser tomadas pelo Conselho de Segurança.

Esses artigos impõem aos membros da ONU a adoção de várias medidas para o combate a tais práticas, tais como ações financeiras contra aqueles que patrocinam tais atividades, impedir que países se tornem “locais seguros” onde terroristas possam se abrigar, garantir que terroristas sejam trazidos à justiça, bem como outras ações similares de elevada importância para o combate a tais práticas. Destaca-se ainda o artigo 2, alínea “e” que afirma que todos os Estados devem:

Assegurar que qualquer pessoa que participe do financiamento, planejamento, preparo ou perpetração de atos terroristas ou atue em apoio destes seja levado a julgamento; assegurar que, além de quaisquer outras medidas contra o terrorismo, esses atos terroristas sejam considerados graves delitos criminais pelas legislações e códigos nacionais e que a punição seja adequada à gravidade desses atos (grifo nosso).



A partir da leitura dessa resolução fica evidenciado a necessidade de tipificar o terrorismo por força da pressão exercida pela comunidade internacional.

No plano fático, também não há razões para o Brasil não adotar uma tipificação dessas condutas. É verdade que nossas relações externas são pacíficas, todavia, isso não quer dizer que o Brasil não possa ser alvos de ataques, ou que dignatários brasileiros em solo estrangeiro não possam sofrer ataques ou o inverso, onde ataques sejam feitos em solo brasileiro contra dignatários ou cidadãos estrangeiros.

O terrorismo, é um crime que não respeita fronteiras ou nacionalidades, importando para os terroristas somente o impacto de que suas ações trarão para a sua causa. No mundo globalizado de hoje, onde a distância entre as fronteiras é cada vez menor e os meios de comunicação permite a disseminação fácil de ideologias radicalizadoras qualquer país pode ser um possível alvo.

Nesse sentido, deve-se destacar que o Brasil tem cada vez mais procurado uma maior relevância no cenário internacional e que terá que enfrentar, mais cedo ou mais tarde, esse tipo de prática. Os importantes eventos esportivos mundiais realizados em 2014 e 2016, Copa do Mundo e Olimpíadas, e que foram um dos principais motivos para a aprovação da Lei nº 13.260/16, haviam preocupado diversas agências de segurança do país em relação a possibilidade de ataques e a inadequação de nosso sistema normativo (BUZANELLI, 2013, p. 9).

Preocupações estas que mais tardes se comprovariam por meio da operação *hashtag*, Ação Penal nº 504686367.2016.4.04.7000/PR (TRF 4ª REGIÃO, 2017)., que resultou na prisão de oito indivíduos por crimes previstos na Lei nº 13.260/16, em especial os de formação de organização terrorista, sendo esta a primeira aplicação da lei logo no mesmo ano de sua promulgação. Segundo o Ministério Público, os acusados utilizavam-se de meios eletrônicos para trocar informações relativas à prática e exaltação de atos terroristas de cunho jihadista e inclusive mencionavam a possível realização de ataques. Segundo o promotor do caso:

O conteúdo obtido a partir do afastamento judicial dos sigilos de dados, telemáticos e telefônicos se situa entre a exaltação e celebração de atos terroristas já realizados em todo mundo, passando pela postagem de vídeos e fotos de execuções públicas de pessoas pelo Estado Islâmico, chegando a orientações de como realizar o juramento ao líder do grupo ('bayat'), e atingindo a discussão sobre possíveis alvos de ataques que eles poderiam realizar no Brasil (estrangeiros durante os Jogos Olímpicos, homossexuais, muçulmanos xiitas e judeus), com a orientação sobre a fabricação de bombas caseiras, a utilização de armas brancas e aquisição de armas de fogo para conseguir esse objetivo.

Portanto, não se trata mais de uma questão sobre a necessidade de se tipificar o terrorismo. Este já chegou ao nosso país e já é reconhecido pela comunidade internacional como um mal comum que exige que todos os países se empenhem em enfrentá-lo conjuntamente. A questão agora é como enfrentá-lo adequadamente, o que exige uma lei capaz de definir corretamente o fenômeno e ao mesmo tempo garantir que os princípios e garantias fundamentais que regem nosso ordenamento sejam preservados.

A renovação e revisão do arcabouço legislativo antiterrorista não é um fenômeno exclusivo de nosso país tendo diversos países da América do Sul e do mundo passado por experiências similares, devido à mudança de paradigma internacional após o 11 de setembro. Todavia, o Brasil não só vinha evitando essa tarefa, como a fez sem discutir minuciosamente a matéria, tendo a Lei nº 13.260/16 sido aprovada sob um regime de urgência para estar pronta antes dos importantes eventos esportivos de 2014 e 2016 e, principalmente, para atender a pressões de entidades internacionais, sobretudo do GAFI, que já havia ameaçado a colocar o país em sua lista negra de nações que não combatem o terrorismo, devida à insistência do país em não legislar adequadamente sobre a matéria (CAMBI; AMBRÓSIO, 2017, p. 1378).

Tal lista implicaria em sérios impactos econômicos para o país. Conclui-se, portanto, que a Lei nº 13.260/16 não teve como foco primário o combate ao terrorismo, e sim remediar a incompetência administrativa do Brasil, que a anos vinha ignorando recomendações deste órgão e deixou para o último momento possível a discussão dessa matéria tão delicada (CAMBI; AMBRÓSIO, 2017, p. 1378).

Percebe-se, portanto, a necessidade de avaliar minuciosamente os artigos da Lei nº 13.260/16 a fim de se determinar possíveis ameaça aos direitos de nossos cidadãos que foram sacrificados em prol de interesses financeiros, bem como a real efetividade de uma lei aprovada de maneira tão desinteressada pelo governo de nosso país, para se determinar se agora o país possui um sistema normativo adequado ou se tal lei é desprovida da capacidade de combater adequadamente o terrorismo no Brasil, ou ainda, se tal lei é uma ameaça aos direitos de nossos cidadãos.

### 3.2 Definição de terrorismo segundo a lei nº 13.260/16

Em seu artigo 2º, a Lei nº13.260/16 (BRASIL, 2016) traz o que os legisladores entenderam como sendo terrorismo. De acordo com a redação deste artigo terrorismo é:

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

§ 1º São atos de terrorismo:

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

IV – sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com violência, grave ameaça a pessoa ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, do controle total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meio de comunicação ou de transporte, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais, instalações de geração ou transmissão de energia, instalações militares, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás e instituições bancárias e sua rede de atendimento;

V – atentar contra a vida ou a integridade física de pessoa:

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

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

Analisando este artigo pode-se concluir que a intenção (provocar terror social ou generalizado), a motivação (xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião), os autores (um ou mais indivíduos) estão listados no caput do artigo, enquanto que o parágrafo único se preocupou em listar os métodos e alvos empregados. Dessa forma, passa-se a análise da definição.

Em relação ao elemento da intenção, deve-se parabenizar o legislador. Este elemento, quando combinado com a motivação, forma o *animus* subjetivo do autor do crime e distingue o terrorismo de outros crimes comuns, trata-se portando de um crime bipartido, exigindo a presença de duas motivações simultaneamente para a configuração do ato (CABETTE; NAHUR, 2017, p.105).

Neste sentido, o legislador pareceu adotar o critério de definição com base no propósito da ação, o que, segundo Richards (2014, p. 13), em linhas gerais, torna a repudia ao terrorismo mais ideologicamente neutra, não comportando exceções com base na qualidade do autor ou das vítimas, bem como não perdendo tempo em taxar todas as múltiplas formas como o terrorismo pode-se manifestar, podendo este ser considerado um crime comum praticado com a intenção de causar ansiedade e medo na sociedade por conta de uma determinada motivação específica.

Todavia, a intenção da maneira que foi descrita no caput traz alguns problemas. Alguns autores criticam o emprego dos termos “terror social” e “terror generalizado”, alegando que tais termos são vagos demais e não possuem um significado claro, atentando, dessa forma, contra o princípio da legalidade, e permitindo subjetividade suficiente para a qualificação ou exclusão de um ato como terrorismo com base em inclinações de viés político ou pessoais, representando, dessa forma, uma ameaça perigosa para os direitos individuais e sociais (ABREU; ABREU, 2016, p. 238).

Neste sentido, da Ponte e Kazmierczak (2017, p. 145) destacam que:

É de se ressaltar que a legislação brasileira vai de encontro com a característica fundamental do terrorismo que é o discurso do terror, ao prever a finalidade de “provocar terror generalizado” por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião. No entanto, a lei inova ao prever a possibilidade de “provocar terror social”. Trata-se de um conceito jurídico indeterminado, que não possui contornos claros e precisos para apontar de forma objetiva o que é “terror social” e diferenciá-lo do “terror generalizado”.

Nenhuma das legislações estrangeiras analisadas neste trabalho empregou tal termo, sempre optando por representar a intenção do terrorista pelo uso de termo mais específicos como é o caso dos Estados Unidos que citam como terrorismo os atos praticados “para intimidar ou coagir a população” ou “influenciar a política de um governo por meio de coerção ou intimidação” ou “afetar a conduta do governo por meio de destruição em massa, assassinato ou sequestros” (ESTADOS UNIDOS, 2018, tradução nossa).

Portanto, o legislador deveria ter sido mais específico em relação aos termos empregados, ficando o elemento da intenção, um dos elementos nucleares deste crime e, portanto, de elevada importância para a tipificação adequada, visto que diferencia o terrorismo dos crimes comuns, comprometido por conta da vagueza de seus termos, dificultando a tipificação adequada da conduta e talvez até causando no futuro a inconstitucionalidade desta lei.

Essa não é toda via uma questão crítica para a constitucionalidade ou não da lei. As expressões empregadas ainda nos remetem a ideia de provocar um estado de medo na sociedade de modo que devem ser interpretadas dessa forma, como aponta alguns autores (DAVID et al., 2018, p. 33).

Em relação à motivação do autor, a Lei nº 13.260/16 afirma que os crimes previstos em seu texto devem ser cometidos por conta de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião. Nota-se a ausência, todavia, da principal motivação de um ato terrorista, a motivação política.

Como discutido anteriormente, o terrorismo é uma forma de violência política. Os grupos terroristas sempre almejam compelir a sociedade a atender uma determinada mudança que eles anseiam.

Os anarquistas desejavam o fim da monarquia russa e a instalação da ditadura do proletariado. Os regimes totalitários de outrora usam o terrorismo para desencorajar dissidências políticas em seus Estados. Os terroristas anticolonialistas almejavam a independência de seus territórios. Os comunistas lutavam contra a influência política dos Estados Unidos e pela implementação de governos comunistas. Até mesmo os terroristas religiosos mesclam suas aspirações com intenções políticas, seja para a expulsão de influências estrangeiras de seus territórios, seja para a criação de Estados seculares.

Pode-se argumentar que ao menos quatro quintos da história do terrorismo foi marcada por motivações políticas, sendo o restante, no mínimo, ambíguo quanta a presença de tal motivação (BRITO; VINÍCIUS, 2017, p. 24-59).

Desta forma, a não inclusão da motivação política pelo legislador, não só abriu brechas no alcance desta lei, como praticamente a inutilizou, visto que é muito mais provável que um atentado no Brasil tenha cunho político do que religioso e quase nenhum atentado se dá pelas outras razões visto que são motivações muito mais próximas do genocídio do que do terrorismo, como aponta Paulo Henrique Nunes (2017, p. 60).

Ainda segundo o autor tal escolha teria sido feita, pois, o governo da época optou por atender as exigências feitas pelo GAFI e pelo Conselho de Segurança da ONU, sem prejudicar suas relações com Estados do Oriente Médio, onde o uso desta prática por questões políticas é bastante comum, demonstrando mais uma vez a capacidade que interesses políticos têm de afetar a conceituação do terrorismo (NUNES, 2017, p. 60).

Neste mesmo sentido, Cabette e Nahur (2017, p. 109), alegam que:

No Brasil, os atos de violência com característica terrorista e motivados por xenofobia, discriminação e preconceitos variados são inexistentes, ao reverso do que ocorre em outros locais. Nada impediria, “ad cautelam”, que essas condutas também fossem previstas enquanto elemento subjetivo. No entanto, o dolo deveria, no caso brasileiro, ser mais aberto a outras motivações genéricas.

Todavia, os autores dão a entender que ações de grupos criminosos organizados como o Primeiro Comando da Capital deveriam integrar esse tipo de ação. Em contrapartida, deve-se lembrar que o crime organizado e o terrorismo são, apesar de muitas semelhanças quanto aos métodos, fenômenos diferentes, com propósitos e objetivos diferentes e, portanto, não merecem ser agrupados (BRITO; VINÍCIUS, 2017, p. 108).

De maneira similar Vinícius e Reis (2017, p. 67) alegam que:

Essa, a nosso ver, é uma grave deficiência na Lei, uma vez que a motivação política, que está, desde as origens do terrorismo moderno, no cerne da percepção do que são essas práticas, não poderia ser desconsiderada na legislação brasileira... A motivação política, repita-se, é a essência do terrorismo e está presente em qualquer definição doutrinária ou legal.

Ponte e Kazmierczak (2017, p. 145) também apontam para esta falha e citam que o texto contido no projeto de lei do senado possuía uma melhor estrutura, não só por incluir a motivação política, mas também por não utilizar os termos “terror social” e “terror generalizado”. O projeto dizia que terrorismo era a prática de condutas que “tiverem, por fim, forçar autoridades públicas, nacionais ou estrangeiras, ou pessoas que ajam em nome delas, a fazer o que a lei não exige ou deixar de fazer o que a lei não proíbe”.

A simples adição da motivação política garantiria o escopo adequado de alcance da norma, sem deixá-la muito aberta para a inclusão de ações que não tem semelhança com o terrorismo, ou muito restrita, deixando de incluir na tipificação de tais condutas, manifestações dessa prática com fundo político.

É o caso, por exemplo, da lei antiterrorismo do Reino Unido, o *Terrorism act 2000* (REINO UNIDO, 2000, tradução nossa), que traz em seu artigo 1º, “c” tal motivação, apontando que terrorismo é quando “o uso (da violência) ou ameaça é feito com o propósito de avançar uma agenda política, religiosa, racial ou ideológica”

Em relação aos autores do crime, a lei não prevê qualificações subjetivas ou quanto ao número de pessoas. Qualquer pessoa em qualquer quantidade pode praticar atos de terrorismo, estando tal questão de acordo como o que foi analisado anteriormente.

O terrorismo é uma ferramenta ou uma tática que serve para qualquer indivíduo ou organização, incluindo o Estado, sendo sábia a decisão do legislador em não diferenciar esses autores com base em qualquer critério. Também pode-se punir os chamados “lobos solitários”, fenômeno cada vez mais comuns no qual, indivíduos se radicalizam pela internet e cometem atentados sozinhos ou em pequenos grupos. Dessa forma, basta que os elementos da intenção e motivação e um dos atos previstos no § 1º estejam presentes para que haja a prática de um crime de terrorismo.

Quanto a questão do terrorismo de Estado, embora nenhum autor brasileiro pesquisado tenha levantado tal questão, devemos lembrar que em âmbito de direito penal, não é possível buscar este tipo de responsabilização, visto que o objeto do direito penal é a ação humana e, portanto, disciplinar tal atividade está além da função dessa lei (CAPEZ, 2013, p. 22).

Os métodos ou atos que são considerados como terrorismo estão descritos no § 1º, incisos I, IV e V da Lei nº 13.260/16. Trata-se de um rol taxativo de condutas, ou seja, somente as condutas ali descritas, quando combinadas com os elementos subjetivos no caput do artigo, podem ser consideradas como terrorismo, não cabendo o uso de analogia para outras condutas que estão além dos limites desse parágrafo (CABETTE; NAHUR, 2017, p. 105).

A priori poderia se contestar tal decisão visto que, como aponta os estudiosos do fenômeno, o terrorismo não possui métodos específicos e se manifesta de diversas formas diferentes, o que tornaria impossível e improdutivo tentar listar todas as formas como esta conduta se manifesta.

Todavia, o Direito Penal é regido pelo princípio da legalidade, que restringe a descrição genérica das condutas e requer do legislador que tipifique os crimes de forma clara e objetiva, de modo a não se abranger qualquer espécie de comportamento humano a um determinado tipo penal, visto o perigo que tipos abertos representam para os direitos constitucionais, já que deixam a escolha do que é crime ou não às arbitrariedades de quem julga (CAPEZ, 2013, p. 62).

No Inciso I do § 1º, tem-se condutas que expõe a perigo a coletividade e consiste usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo, verbos autoexplicativos, meio que cause destruição em massa, sendo alguns exemplos dado pelo legislador como o uso de explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos e nucleares (CABETTE; NAHUR, 2017, p. 109).

Trata-se do emprego de interpretação analógica, onde o legislador exemplifica algumas condutas e depois finaliza com uma descrição genérica, visto que ele é incapaz de prever todas as formas que podem ser utilizadas para se alcançar o objetivo criminoso, o que é permitido em nosso ordenamento.

Cabette e Nahur (2017, p. 110) atentam para o fato de que essas condutas já estão tipificadas em outros lugares do ordenamento, como a lei do desarmamento, que veda a posse, fabricação e o uso de explosivos e os crimes de perigo comum previsto no Título VIII do Código Penal, sendo necessário lembrar que as condutas previstas no parágrafo 1º, I, IV e V desta lei devem sempre ser consideradas junto do dolo específico do caput para diferenciá-las de outras condutas espalhadas pelo ordenamento.

Os incisos II e III foram vetados pois, segundo as justificativas do veto (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016), as condutas descritas eram muito amplas e as penas eram desproporcionais as condutas tipificadas, visto que eles descreviam condutas com ofensividades diferentes e aplicavam-lhe as mesmas penas.

O veto é de fato justificado visto que as penas eram realmente incompatíveis, sendo a depredação de bens, conduta prevista no inciso II, considerada com a mesma ofensividade gerada pela explosão de bens públicos e particulares e o incêndio previstas no mesmo inciso, o que não é consistente. Além disso parte das condutas mais graves, como o incêndio e o uso de explosivos para danificar bens, já estão presentes nos outros incisos.

O inciso IV traz crimes relacionados a deturpação do funcionamento normal da sociedade. Consiste em sabotar ou apoderar-se, com violência contra pessoa, grave ameaça contra pessoa, ou meios cibernéticos, das instalações, serviços e transportes descritos no restante do inciso. O inciso aponta que a violência ou ameaça necessariamente deve ser empregada contra uma pessoa, não importando eventuais danos ao patrimônio, podendo o nível de violência variar. O controle pode ser definitivo ou parcial e não importa o período de duração (CABETTE; NAHUR, 2017, p. 111).



Trata-se de ataques cibernéticos, fenômeno cada vez mais comum nos dias atuais, e de situações de tomada de reféns, prática também bastante comum entre os terroristas, em especial durante a guerra fria e meados da década de 1970 a 1980.

Por fim, a última conduta prevista no inciso V do parágrafo 1º trata do atentado contra vida ou integridade física da pessoa. Segundo Cabette e Nahur (2017, p. 113), o uso do emprego do verbo no singular indica que não é necessário haver pluralidade de vítimas ou especificidade da vítima. Pode ser terrorismo se atingir tanto apenas uma vítima quanto um grupo de pessoas específicas ou não, sendo levado em conta o número de vítimas apenas para a dosimetria da pena nos moldes do artigo 59, caput do Código Penal.

Também se trata de um crime de atentado, ou de empreitada ou empreendimento, o que significa que basta a prática do ato para que se configure o crime de terrorismo, sendo o resultado somente utilizado para a dosimetria da pena nos moldes do artigo anteriormente citado. Se um terrorista detona uma bomba e não atinge ninguém, o crime ainda estará consumado. Se atinge, a pena será maior (CABETTE; NAHUR, 2017, p. 113).

Vale notar que os alvos e as vítimas também estão descritos nesses incisos, e podem ser uma pessoa, um grupo de pessoas, uma coletividade indeterminada, ou propriedades públicas ou privadas. Como mencionado anteriormente, ao terrorista importa somente o aspecto simbólico de suas vítimas, pouco importando se são militares, civis, inocentes ou qualquer outra espécie de distinção subjetiva.

Trata-se de uma espécie de crime vago, onde o sujeito passivo é uma coletividade difusa e indeterminada, como, por exemplo a sociedade. Os incisos I e IV demonstram tal situação perfeitamente, enquanto o inciso V, pode possuir um alvo específico, mais em nada altera a tipificação pois o alvo do terrorismo sempre vai além da vítima imediata visto que esse objetiva a intimidação da sociedade como um todo (CABETTE; NAHUR, 2017, p. 114).

A análise desses incisos e do caput do artigo também nos permite concluir que os bens tutelados são a vida, a integridade física, a liberdade, o patrimônio público ou privado, a paz pública e a incolumidade pública.

Também deve-se notar que se trata de um crime de perigo concreto, que segundo Capez (CAPEZ, 2013, p. 287), consiste em expor o bem jurídico tutelado ao perigo de dano, como está presente no caput do artigo 2º dessa lei, e é necessário a existência de uma situação de efetivo perigo, como é o caso dos incisos I, IV e V, que abarcam tais situações. A efetiva

concretização do resultado, ou seja, do dano, não é exigida para a tipificação da conduta, mas importa em um aumento da pena base nos moldes do artigo 59 do Código Penal.

Quanto a esse parágrafo, alguns doutrinadores levantaram algumas questões controversas.

O primeiro ponto está relacionado à tipificação de mais um crime de perigo em nosso ordenamento. Segundo alguns autores a punição de um crime deveria se dar após o bem jurídico tutelado sofrer uma ofensa, o que não precisa ocorrer em crimes de perigo, bastando apenas que estes bens jurídicos sejam colocados em uma situação de possibilidade do dano, consistindo, dessa forma, uma ofensa aos princípios constitucionais, em especial ao princípio da intervenção mínima, pois o Estado está tipificando condutas desnecessariamente, quando o Direito Penal deve ser a última ferramenta a ser utilizada, discussão ainda em aberto na doutrina (ABREU; ABREU, 2016, p. 238).

Tal argumento não se sustenta visto que crimes de perigo já existem em nosso ordenamento desde a promulgação do Código Penal atual, tendo inclusive um capítulo próprio.

Não se pode criar crimes de perigo desnecessariamente, no entanto, alguns crimes, pela própria natureza violenta dos meios empregados, como explosivos e outros meios de destruição indiscriminada, não devem ter a exigência de um resultado concreto, pois em tal situação o Direito Penal se tornaria incapaz de punir inúmeras condutas que ameaçam a sociedade, caso estes resultados fossem sempre exigidos. Nesse sentido, deve existir punição para determinados riscos, dentre os quais, segundo Santos e Piedade (2017, p. 101) , o terrorismo é uma dessas condutas.

Nesse mesmo sentido, Masson (2011, p.44), ao descrever o princípio da ofensividade cita que para haver crime, o bem jurídico deve ao menos ser exposto ao perigo de lesão, o que remete a possibilidade da existência desses tipos de crime.

Segundo ponto de críticas que se faz é em relação ao altíssimo patamar das penas bases. As penas dos crimes previstos nesses artigos variam de 12 a 30 anos, o que, segundo Abreu e Abreu (2016, p. 239), são uma clara violação do princípio da proporcionalidade da pena, uma vez que punem condutas diferentes, a ameaça e o efetivo uso de explosivos, com a mesma pena. Também questionam o fato de um crime de perigo possuir a mesma pena base de um homicídio qualificado.

Em relação a questão de a ameaça ser igualada ao resultado efetivo, deve-se notar que nosso Código Penal possui diversos mecanismos iguais nos quais a pena aplicada é a mesma, independente de se tratar de ameaça ou violência efetiva.

É o caso, por exemplo, do crime de constrangimento ilegal que consiste em, por meio de ameaça ou violência, forçar alguém a não fazer o que lei permite, ou fazer o que ela não manda, sendo aplicada a mesma pena independente de qual o meio empregado. Outras condutas, como o roubo, a extorsão e o estupro possuem redações similares. Cabe ao juiz fazer a distinção do grau de reprovabilidade do meio empregado nessas situações, dentro dos patamares de pena mínimas estipuladas pelo legislador, não havendo ilegalidade desse tipo de tipificação (BRASIL, 1940).

Em relação a pena base, o seu valor máximo condiz com o grau de reprovabilidade esperado de condutas terroristas. Deve-se lembrar que esse crime é comparado aos crimes hediondos, os quais possuem algumas das maiores penas previstas no nosso ordenamento devido ao caráter bárbaro de tais condutas, bem como afeta diversos bens jurídicos e é uma ameaça ao próprio Estado de Direito, justificando sua reprovabilidade.

Basta observar alguns dos maiores casos ocorridos no mundo, onde centenas e milhares de pessoas foram mortas para entender a necessidade de se prever a possibilidade de punir com a maior pena possível de nossa legislação.

Os Estados Unidos preveem, inclusive, a pena de morte para tais condutas, e a Austrália prevê prisão perpétua nos casos mais estremados. Igualmente deve-se notar que as resoluções da ONU e tratados sobre o assunto exigem que as condutas previstas em seus textos sejam consideradas condutas graves, reforçando mais uma vez a necessidade de um limite alto da pena base.

Em relação a pena mínima base, no entanto a de se concordar com os autores. Doze anos de pena parece desproporcional quando comparados a outros crimes comuns e outros crimes hediondos.

A pena mais baixa de uma das condutas tipificadas como genocídio, crime também grave e previsto na Lei nº 2.889/56, é de 1 ano de reclusão.

O artigo 33, caput da lei 11.343, lei antidrogas, também conduta comparada a crimes hediondos, traz pena base mínima de 5 anos. O crime de explosão, previsto no Código Penal, é punido com reclusão de 3 a 6 anos.

Nesse sentido, é de se questionar que todas as condutas previstas nos incisos I, IV e V devam merecer penas mínimas tão altas. Melhor seria se o legislador tivesse reduzido esse mínimo e mantido o máximo, deixando ao juiz o trabalho de determinar a pena adequada a ser aplicada no caso ou separado e punidos a condutas com penas diferentes como recomenda David (2018, p. 44).

É o que determina as legislações estado-unidense e australiana que, apesar de prever o uso da pena máxima em seus ordenamentos, deixou as penas mínimas a critério de seus magistrados. Portanto, pode-se alegar que há uma violação ao princípio da proporcionalidade da pena, podendo no futuro essa matéria vir a ser apreciada pelo Supremo Tribunal Federal por se tratar de afronta aos preceitos constitucionais que regem o direito penal.

Uma última questão aos crimes de terrorismo está relacionada ao concurso material de crimes. A Lei nº 13.260/16 prevê junto à pena das condutas específicas a possibilidade de se punir a ameaça e a violência perpetrada cumulativamente. Resta a dúvida se seria aplicado o artigo 69, 70, caput ou 71, caput. Todavia, o legislador não falou em continuidade delitiva e, portanto, o mais prudente seria aplicação do concurso material simples, devendo o agente responder pelo crime de terrorismo e mais pelo número de crimes violentos ou ameaças que cometeu durante sua empreitada criminosa nos moldes do artigo 69, caput (CABETTE; NAHUR, 2017, p. 107).

Esse cúmulo é aplicável expressamente nos casos onde a violência e ameaça especificamente são cabíveis e, portanto, outras condutas criminosas distintas não poderão ser cumuladas, como o dano causado por um arrombamento, por exemplo, que consistiria em um crime meio e seria absorvido pela conduta principal. Também só cabem quando a violência ou ameaça não forem elementares do crime, não sendo aplicadas ao inciso V do art. 2º da Lei nº 13.260/16 (CABETTE; NAHUR, 2017, p. 107).

Por fim, o parágrafo 2º do artigo 2º traz uma norma de contenção que exclui a tipicidade dos crimes previstos no artigo anterior quando praticados por indivíduos ou grupos em manifestações de caráter reivindicatórios, em protestos, ou movimentos de natureza similar.

Trata-se de uma clara tentativa do legislador de preservar os direitos participação política por meio de protestos, o que é admirável visto que as legislações antiterroristas de todo o planeta têm sido utilizadas para suprimir tais direitos. Em Cuba, por exemplo,

sequestradores se apossaram de uma balsa sem ferir ninguém e com o intuito de deixar a ilha, não havendo, dessa forma, um crime de terrorismo. Eles foram apreendidos e condenados à morte por fuzilamento pela prática de terrorismo, apesar da baixa ofensividade de seus atos (CABETTE; NAHUR, 2017, p. 114).

No Chile, manifestantes Mapuche, povo indígena da região, foram condenados por “incêndio terrorista” nas cortes do país. Recorreram a Corte Interamericana de Direitos Humanos que entendeu não se tratar de terrorismo, condenando o Chile a indenizar os manifestantes presos desnecessariamente (NUNES, 2017. p. 62).

No entanto, há de se questionar a necessidade de tal excludente. Em primeiro lugar, o direito de manifestação não é absoluto, pelo contrário, deve seguir regras explícitas contidas na carta magna. Na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), em seu artigo 5º, XVI, traz que “todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente”.

Neste sentido, a Constituição já excluiria do alcance da norma penal qualquer tipo de tentativa de criminalizar uma manifestação para repreendê-la, não só pelo mal-uso da Lei nº 13.260/16, como qualquer outra imputação penal desse tipo.

Desse modo, Brito e Reis (2017, p. 69) afirmam que:

Esse dispositivo é desnecessário, pois se os movimentos sociais e outros grupos que protestem contra um governo, estabelecido o fizerem dentro do processo democrático e sem violência, sua conduta é legítima no Estado Democrático de Direito, independentemente do mérito de reivindicações [...] movimentos democráticos atuam dentro da lei e não há permissão no ordenamento jurídico nacional para ilícitos penais. Nesse caso, consoante a LAT, repetimos, o movimento sairia ileso e seus agentes poderiam ser punidos nas formas comuns dos crimes cometidos, o que retira a força punitiva do novo marco de combate ao terrorismo

Também deve-se notar que o Brasil é um dos poucos países que possuem uma cláusula de exclusão da tipicidade, sendo a tendência mundial a de repudiar o terrorismo em todas as suas formas e manifestações.

A redação da Resolução nº 51/210 (NAÇÕES UNIDAS, 2017), Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional, da Assembleia Geral traz em seu artigo 1º que atos de terrorismo são injustificáveis não importa onde ou por quem são praticados. Também aponta que são injustificáveis, independente das considerações políticas, filosóficas, ideológicas,

raciais, étnicas, religiosas ou quaisquer outras naturezas invocadas para justificar tais atos. Outras resoluções e tratados da ONU contém redação similar em todos eles, especialmente nos aprovados após 11 de setembro.

Essa exclusão de um tipo de terrorismo particular coloca a moralidade do Brasil em dúvida, especialmente quando considerado que esse tipo de cláusula de exclusão do terrorismo está relacionada com o interesse dos Estados em legitimar um certo tipo de violência, como é o caso dos membros da OIC, que não consideram como terrorismo atos que envolvam a libertação nacional, legitimando ataques contra Israel e a Índia (ROSTOW, 2002, 488).

Considerando que durante a elaboração dessa lei, houve uma forte pressão de movimentos sociais ligados ao governo da época para barrá-la, e pouco envolvimento de órgãos de segurança, combinado com um curto espaço de tempo para a discussão do problema, há de se questionar se essa cláusula de exclusão de tipicidade e a exclusão do terrorismo político não foram apenas interferências políticas para proteger grupos conhecidos por ocasionalmente empregar violência em seus protestos (NUNES, 2017. p. 62).

O fato dessa cláusula não impedir a responsabilização por outros crimes previstos no ordenamento é um meio excelente para garantir a punibilidade dos agentes, mas sua inclusão, como um todo, é desnecessária.

Portanto, ainda é incerto se essa cláusula e a exclusão do terrorismo político trarão impunidade em âmbito interno e incidentes diplomáticos e desgastes nas relações internacionais de nosso país, por problemas relacionados a extradição e outros institutos de cooperação internacional, vez que, intencionalmente ou não, o Brasil parece, por meio de tal cláusula e a exclusão de motivações políticas, sancionar um certo tipo de terrorismo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas últimas décadas, a comunidade internacional tem unificado seus esforços no combate ao terrorismo, de modo que não mais é possível encontrar com frequência o sentimento de paternalismo que tais nações davam aos atos terroristas praticados em nome das mais diversas causas. O terrorismo, hoje, é globalmente repudiado, como deixa claro as diversas resoluções da ONU a respeito do assunto.

Todavia, ainda há nações que se aproveitam de tais táticas, mesmo que indiretamente, para promover interesses políticos transnacionais, repudiando o terrorismo quando lhes convém e deixando de taxar tais atos quantos possuem uma causa nobre, mesmo que os métodos utilizados afetem pessoas que em nada se relacionam com os problemas desses grupos.

Outro grande problema que advém da pressão internacional em combater o terrorismo é a violação de direitos humanos e garantias fundamentais de um Estado de Direito em nome da segurança nacional. Governos tem se aproveitado das pressões políticas de órgãos internacionais e do estado psicológico sensibilizado de suas nações após ataques terroristas para aprovar legislações que instalam verdadeiros estados de exceção nos quais as garantias individuais são restringidas ao mínimo, fragilizando institutos seculares como o devido processo legal ou direito à liberdade e privacidade entre outros direitos que levaram séculos para serem conquistados.

Apesar de tais problemas, a tendência é que a comunidade internacional aumente seus esforços para combater tais práticas. A solução, em âmbito do Direito Penal, é a elaboração de uma definição legal do crime de terrorismo de forma imparcial, ou seja, não defenda ou permita um determinado tipo de terrorismo, e precisa, que abranja os elementos essenciais do fenômeno, para limitar o uso desvirtuado da legislação penal para perseguir inimigos do governo ou monitorar a população.

A conceituação de terrorismo é não uniforme, mesmo após anos de discussão entre estudiosos e instituições de combate a tais práticas, devido a uma variedade de motivos, tais como: interesses políticos estatais em tais práticas; imprecisão do termo devido ao seu uso pejorativo para deslegitimar adversários na arena política para taxar e perseguir adversários do Estado; mal uso pela mídia, que não noticia fatos em conformidade com a realidade; e

ainda pela própria história convoluta do fenômeno, que sofreu diversas alterações em suas táticas ao longo da história e foi percebida de forma diferente pelos estudiosos do assunto.

Contudo, a maioria das discordâncias que existem em torno do tema advém mais de escolhas políticas e do elemento humano do que da incompreensão do fenômeno. Os estudiosos e as instituições parecem concordar que o terrorismo possui como eixo central a ideia de, por meio do medo, coagir o Estado a algo, por motivos predominantemente políticos e que são tais características que distinguem o fenômeno de outras condutas delitivas. Quanto aos agentes, vítimas e métodos, estes pouco importam para uma definição precisa, uma vez que qualquer pessoa pode praticar tal crime, qualquer pessoa ou propriedade pode ser vítima, desde que tenham algum valor simbólico para o terrorista, e os métodos são extremamente variados, limitados somente pela capacidade do terrorista em adquiri-los ou empregá-los.

Em relação a Lei nº 13.260/16, embora precisa e adequada em relevante parte, é questionável a parcialidade dos legisladores quanto a definição dada ao ato terrorista. Os legisladores optaram por não incluir a motivação política, uma das principais características do fenômeno, presente desde de a concepção do terrorismo, sendo o ato terrorista motivado, segundo esta lei, por motivos de religião, raça, cor, etnia e discriminação, o que na história do terrorismo ocorreu pouquíssimas vezes quando comparado ao terrorismo com fins políticos, prejudicando a aplicação efetiva desta lei.

O legislador optou também pela inclusão de um fragmento legal discriminador quando o terrorismo é praticado em meio a manifestações sociais. Embora haja uma certa nobreza em tentar prevenir que tais movimentos sejam perseguidos por essa lei, deve-se lembrar que o comportamento esperado de manifestações em nada se assemelha ao terrorismo, que exigem dois dolos bastantes específicos: provocar terror social em conjunto com os motivos anteriormente citados. A inclusão deste fragmento legal discriminador era não só desnecessária, como traz a impressão de que o Brasil é simpático quando o terrorismo é praticado em certas situações e por certos agentes.

Pode-se também questionar os valores da pena base mínima que está expressa nesta lei. Quanto ao valor máximo das penas bases, não há questionamentos, em razão da brutalidade que as condutas terroristas muitas vezes adquirem. O valor mínimo é, porém, muito elevado, de forma que se pode argumentar uma violação ao princípio da proporcionalidade quanto aos patamares mínimos de tais penas. Melhor seria se o Brasil



tivesse seguido o exemplo de outras nações do mundo e deixado uma maior liberdade ao juiz da causa para aplicar a pena adequada, ao invés de restringir a patamares tão elevados.

É preciso, portanto, que a Lei nº 13.260/16 seja emendada urgentemente nestes pontos para melhorar sua efetividade e bem como descontaminá-la de ilegalidades capazes de ofender os princípios que regem o Estado de Direito brasileiro e suas garantias constitucionais fundamentais.

Da maneira como se encontrar, a Lei nº 13.260/16 é insuficiente para cobrir a principal forma como o terrorismo se manifestou durante toda a sua existência e ainda pode eventualmente causar desgaste nas relações internacionais do Brasil, visto que o combate a tais práticas requer cooperação internacional e a comunidade internacional tem pressionado a todos os países a adequarem suas legislações para melhor dar efetividade a esse combate.

A falha na tipificação correta é um brecha para abrigar terroristas no país, bem como poderá resultar em novas sanções para o Brasil, como as sanções do GAFI, que foram um dos principais motivos para a elaboração da Lei nº 13.260/16. Também pode atrapalhar a aplicação de institutos como a extradição, principal meio de combate quando não há convenções da ONU que abordem uma determinada prática terrorista, dificultando a persecução penal em nível bilateral e desgastando a relação com aquele país que não teve seu pedido acolhido.

Por fim, deve-se destacar que devido à globalização e os avanços tecnológicos do último século, nenhum país está completamente a salvo de tais ataques e o Brasil, apesar de suas relações internacionais pacíficas e falta de tais movimentos nos dias modernos, pode ser alvo de tais práticas, principalmente se este continuar a buscar uma posição mais influente no cenário internacional, devendo estar preparado para enfrentar tais situações, sendo, portanto, uma definição penal adequada essencial para o país.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Ana Cláudia da Silva; ABREU, Guilherme Schroeder. terrorismo x princípio da legalidade: os reflexos do direito penal do inimigo na lei n° 13.260/16. *Revista de Criminologias e Políticas Criminais*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 226-246, jul./dez., 2016. Disponível em: <<http://www.indexlaw.org/index.php/revistacpc/article/view/1473>>. Acesso em: 23 ago. 2018.
- ACHARYA. Upendra D. War on terror or terror wars: the problem on defining terrorism. *Denver Journal of International Law and Policy*, Denver. v. 37. n. 4, p. 653-679, 2009. Disponível em: <<http://djilp.org/wp-content/uploads/2011/08/Acharya-Final.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2018.
- ARAFAT, Yasser. *Speech by Yassser Araft, United Nations General Assembly*, New York, 1974. Disponível em: <<https://mondediplo.com/focus/mideast/arafat74-en>>. Acesso em 10 de mar. 2018.
- AUSTRÁLIA. *Criminal Code Act 1995*. Disponível em: <[http://www8.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/legis/cth/consol\\_act/cca1995115/schl.html](http://www8.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/legis/cth/consol_act/cca1995115/schl.html)>. Acesso em: 24 jul. 2018.
- BASSIOUNI, M. Cherif. Legal control of international terrorism: a policy-oriented assessment. *Harvard International Law Journal*. Cambridge. v. 43. n. 1, p. 83-103, 2002. Disponível em: <<https://works.bepress.com/m-bassiouni/18/>>. Acesso em: 23 ago. 2018
- BASSIOUNI, M. Cherif. Terrorism: The persistent dilemma of legitimacy. *Case Western Reserve Journal Of International Law*, Cleveland, v. 36. n. 2, p. 299-306, 2004. Disponível em: <<https://scholarlycommons.law.case.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1394&context=jil>>. Acesso em: 23 ago. 2018.
- BLUM, Gabriella. The crime and punishment of states. *Yale Journal of International Law*. v. 38 n. 1. p. 57-122, 2013. Disponível em: <<https://cpb-us-w2.wpmucdn.com/campuspress.yale.edu/dist/8/1581/files/2016/09/38-1-blum-the-crime-and-punishment-1ro9vm9.pdf>>. Acesso em: 23 ago. de 2018.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 21 jul. 2018.
- BRASIL, *Decreto-lei n° 2.848 de 7 de dezembro de 1940*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm)>. Acesso em: 11 jun. 2018.
- BRASIL, *Lei n° 4.898, 09 de dez. de 1965*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4898.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4898.htm)>. Acesso em: 21 jun. 2018
- BRASIL. *Lei n° 7.170, de 14 de dezembro de 1983*. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7170.htm)>. Acesso em: 09 jun. 2018.

BRASIL. *Lei n° 10.406*, 10 de jan. de 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acesso em: 21 jun. 2018.

BRASIL. *Lei n° 11.343 de 23 de agosto de 2006*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm)>. Acesso em: 19 jun. 2018.

BRASIL. *Lei n° 12.850, de 2 de agosto de 2013*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm)> Acesso em: 17 jun. 2018.

BRASIL. *Lei n° 13.260, de 16 de março de 2016*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. *Resolução n° 1.373, de 28 de setembro de 2011*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/d3976.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3976.htm)>. Acesso em: 09 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Sentença. *Ação Penal n.º 504686367.2016.4.04.7000/PR*. 14º Vara Federal de Curitiba. Autor: Ministério Público. Réu(us): Oziris Moris e outros. Juiz: Marcos Josegrei da Silva. Curitiba, 04 de maio de 2017. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/docs/SENTENAHASHTAGINTEGRA.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2018.

BRET, Cyrille-Begorre. The definition of terrorism and the challenge of relativism. *Cardozo Law Review*, Nova York, v. 27, n. 5, p. 1987-2004, 2006. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/806f/1ab0c63a0f4ac45b96e02167f3244a9792e3.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2018.

BRITO, Joasnival; VINÍCIUS, Marcus. *Terrorismo: conhecimento e combate*. Niterói: Impetus, 2017.

BRUNST, Philip W. Terrorism and the internet: new threats posed by cyberterrorism and terrorist use of the internet. In: WADE, Marianne (edit); MALJEVIC, Almir (edit). *A War on Terror?* Nova York: Springer, 2010. p. 51-78.

BUZANELLI, Márcio Paulo. Porque é necessário tipificar o crime de terrorismo no brasil. *Revista Brasileira de Inteligência*. Brasília. n. 8, p. 9-14, set., 2013. Disponível em: <<http://www.abin.gov.br/conteudo/uploads/2018/05/RBI-8-Artigo-1-PORQUE-%C3%89-NECESS%C3%81RIO-TIPIFICAR-O-CRIME-DE-TERRORISMO-NO-BRASIL.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2018.

CABETTE, Eduardo Luiz Santos; NAHUR, Marcius Tadeu Maciel. *Terrorismo: lei n° 13.260 comentada*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Justificativa dos Vetos da Lei n. 13.260/16*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2016/lei-13260-16-marco-2016-782561-veto-149753-pl.html>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

CAMBI, Eduardo Augusto Salomão; AMBRÓSIO, Felipe Augusto Rodrigues. Lei antiterror brasileira (l. 13.260/16): ameaça à democracia e aos direitos fundamentais. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 03, p. 1370-1397, 2017. Disponível em: <<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/espacojuridico/article/view/10915>>. Acesso em: 23 ago. 2018.

CAPEZ, Fernando. *Curso de direito penal: parte geral*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. v.1

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

CUNHA, Rogério Sanches. *Manual de direito penal: parte geral*. 3 ed. Salvador: JusPODVIM, 2015.

DAVID, Décio Franco et al. Art. 2º, caput e §1º. In: BUSATO, Paulo César (Coord.). Lei antiterror anotada: lei 13.260. de 16 de março de 2016. Indaiatuba: Foco, 2018. p. 20-53.

ESTADO UNIDOS. *18 USC 2331, de 9 de abril de 2018*. Disponível em: <<http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title18-section2331&num=0&edition=prelim>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

GANOR, Boaz. Defining terrorism: is one man’s terrorist another man’s freedom fighter? *Police Practice and Research*. v. 3. n. 4, p. 287-304, 2002. Disponível em: <<http://www.rageuniversity.org/PRISONESCAPE/UK%20ANTI-TERROR%20LAW/One-Mans-Terrorist.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2018.

GOLDER, Ben; WILLIAMS, George. What is “terrorism”? problems of legal definition. *University of New South Wales Law Journal*, v. 27. n. 2, p. 270-295, 2004. Disponível em: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1351612](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1351612)>. Acesso em: 23 ago. 2018.

GROSS, Michael L., CANETTI, Daphna e VASHDI, Dana R. The psychological effects of cyber terrorism. *The Bulletin of the atomic scientists*. v. 72. n. 5, p. 284-291, 2018. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5370589/>>. Acesso em 23 ago. 2018.

HOFFMAN, Bruce. *Inside terrorism*. New York: Columbia University Press, 1998.

JENKINS, Brian Michael. The study of terrorism: definitional problems. *The Rand Corporation*: Santa Monica, p. 1-10, 1980. Disponível em: <<https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2006/P6563.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2018.

JONGMAN, Albert J; SCHMID, Alex P. *Political Terrorism: a new guide to actors, authors, concepts, data bases, theories, and literature*. Nova York: Routledge, 2017.

MASSON, Cleber. *Direito penal esquematizado: parte geral*. 4. ed. São Paulo: Método, 2011. v. 1.

MATUSITZ, Jonathan. *Terrorism and communication: a critical introduction*. Florida: SAGE Publishing, 2013.

MIRANDA, Jorge. Os direitos fundamentais perante o terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.) *Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 53-68.

NAÇÕES UNIDAS. *IV Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons*. 12 de agosto de 1949. Disponível em: <[http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.33\\_GC-IV-EN.pdf](http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.33_GC-IV-EN.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *High-Level Panel on Threats, Challenges and Changes*. 59th session. Doc A/59/565. Disponível em: <<https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/the-secretary-generals-high-level-panel-report-on-threats-challenges-and-change-a-more-secure-world-our-shared-responsibility>> Acesso em: 30 jun. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Measures to Eliminate Terrorism*. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/120](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/120)>. Acesso: 20 jun. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Resolução 51/210, *Measures to eliminate international terrorism*, A/RES/51/210 (16 de janeiro de 2017), Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/51/210](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/51/210)>. Acesso em: 10 jul. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas, junho de 1945*. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>> Acesso em: 28 mar. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. *Convenção Internacional Para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, de 9 de dezembro de 1999*. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-11.pdf>> Acesso em: 29 jun. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. *Convenção para Repressão aos Atos Ilícitos Contra a Segurança da Aviação Civil (Pequim), de 10 de setembro de 2010*. Disponível em: <[https://www.icao.int/secretariat/legal/Administrative%20Packages/Beijing\\_Convention\\_EN.pdf](https://www.icao.int/secretariat/legal/Administrative%20Packages/Beijing_Convention_EN.pdf)>. Acesso em: 24 jun. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. *Convention for the suppression of unlawful seizure of aircraft*. Article 1º. Haia, 1973. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv3-english.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. Corte Penal Internacional. *Estatuto de Roma*. 17 de jul. de 1998. Disponível em: <[http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/segurancapublica/estatuto\\_roma\\_tribunal\\_penal\\_internacional.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/segurancapublica/estatuto_roma_tribunal_penal_internacional.pdf)>. Acesso em: 21 jun. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. *International Convention for the Supression of Terrorist Bombing*, 12 de janeiro de 1998. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-9.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. Res. da a.g. 3034 (XXVII), GAOR, 2114th plenary meeting, *U.N. Doc. 3034 (XXVII)*. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/3034\(XXVII\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3034(XXVII))>. Acesso em: 10 jul. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Human Rights, Terrorism and Counter-terrorism: Fact sheet nº 32*. Genebra. 2007. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32EN.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Americana Sobre Direitos Humanos*. 22 de nov. de 1969. Disponível em: <[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2018.

NUNES, Paulo Henrique Faria. Terrorismo no Brasil: análise crítica do quadro normativo e institucional. *Revista de la Facultad de Derecho*. n. 4, p 43-69. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.edu.uy/pdf/rfd/n42/2301-0665-rfd-42-00027.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2018.

PELLET, Sarah. A ambigüidade da noção de terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.) *Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 9-20.

PERRY, Nicholas J. The numerous federal legal definitions of terrorism: the problem of too many grails, *Journal of Legislation*, v. 30, n. 2, p. 249-274, 2004. Disponível em: <<https://scholarship.law.nd.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1127&context=jleg>>. Acesso em: 23 ago. 2018.

PONTE, Antônio Carlos da; KAZMIERCZAK, Luiz Fernando. Terrorismo: análise a lei 13.260/16. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*. São Paulo, v. 11, n. 1, p. 132-148, 2017.

RAPOPORT, David C. *The four waves of modern terrorism*. <<http://international.ucla.edu/media/files/Rapoport-Four-Waves-of-Modern-Terrorism.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

REINO UNIDO. *Terrorism Act 2000*. 20 de julho de 2000. Disponível em: <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/schedule/2>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

RICHARDS, Anthony. Conceptualizing terrorism. *Studies in Conflict & Terrorism*, v. 37, n. 3, p. 1-26, 2014. Disponível em: <<http://roar.uel.ac.uk/4835/1/ConceptualizingTerrorismFinalROAR.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2018.

ROSTOW, Nicholas. Before and after: the changed UN response to terrorism since september 11th. *Cornell International Law Journal*, v. 35: n. 3, p. 475-490, 2002. Disponível em: <<https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com.br/&httpsredir=1&article=1512&context=cilj>>. Acesso em: 23 ago. 2018.

SANTOS, Jordan Espíndola dos; PIEDADE, Antônio Sérgio Cordeiro. A lei antiterrorismo brasileira e a (i)legitimidade de seus mecanismos característicos de um “direito penal do inimigo”. *Revista de Direito Penal, Processo Penal e Constituição*. Maranhão, v. 3. n. 2. 2017. p. 85-107.

SCHIMID, Alex P. Terrorism: the definitional problem. *Journal Of International Law*. Cleveland. v. 36, n. 2, p. 375-419, 2004. Disponível em: <<https://scholarlycommons.law.case.edu/jil/vol36/iss2/8/>>. Acesso em: 23 ago. 2018.

SCHMID, Alex P. *The routledge handbook of terrorism research*. New York: Routledge, 2011.

STEPNIAK, Sergey. *Underground Russia: revolutionary profiles and sketches from life*. *Cornel University Library*, 2009. Disponível em: <<https://theanarchistlibrary.org/library/sergei-stepniak-underground-russia-revolutionary-profiles-and-sketches-from-life>>. Acesso em: 23 ago. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão geral no recurso extraordinário 1.093.553: *RE 1093553 RG / RS*. Relator : Ministro Luiz Fux. DJ: 29/03/2018. 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=314052352&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 09 ago. 2018.

WEINBERG, Leonard; PEDAHZUR, Ami; HIRSCH-HOEFLER, Sivan. The challenges of conceptualizing terrorism. *Terrorism and Political Violence*, v. 16, n. 4, p. 777-794, 2004. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/095465590899768>. Acesso em: 23 ago. 2018.

YOUNG, Reuven. Defining terrorism: the evolution of terrorism as a legal concept in international law and its influence on definitions in domestic legislation. *Boston College International and Comparative Law Review*. Boston. v. 29, n. 1, p. 23-105, 2006. Disponível em: <<https://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol29/iss1/3/>>. Acesso em: 23 ago. 2018.