



Brasília | ano 51 | nº 204  
outubro/dezembro – 2014

# Obrigações internacionais para criminalização do terrorismo e modelos de implementação

Principais opções para o legislador brasileiro

SVEN PETERKE

## Sumário

1. O atual PLS nº 499/2013 e sua justificação. 2. Obrigações internacionais para criminalização do terrorismo. 3. Modelos de implementação. 4. A tipificação do crime de terrorismo pelo PLS nº 499/2013. 5. Considerações finais.

Sven Peterke é professor adjunto no Centro de Ciências Jurídicas na Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Jurista diplomado (*Dipl.-iur.*) pela Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Mestre em Assistência Humanitária Internacional (M.A.) e Doutor *summa cum laude* em Ciências Jurídicas (*Dr. iur.*) pela Ruhr-Universität Bochum, Alemanha. Professor dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas e em Cidadania, Direitos Humanos e Políticas Públicas da UFPB.

No Brasil, o debate sobre a tipificação do crime do terrorismo não é recente. Com alguma frequência tal debate reaparece, especialmente em reação a determinados atos de violência que se distinguem dos crimes cotidianos por sua dimensão mais coletiva e por gerar incômodo, ou mesmo pânico, em partes da população. Exemplo recente foram as chamadas “ondas de violência” que, em 2006, abalaram o Rio de Janeiro (PETERKE, 2007, p. 230) e São Paulo (MACAULAY, 2007, p. 627). Na época, pessoas armadas atacaram sistematicamente postos policiais e incendiaram ônibus públicos, aparentemente em cumprimento a ordens dadas por facções criminosas. Dezenas de pessoas morreram, muito mais foram feridas.<sup>1</sup> Não foi preciso esperar muito para que fossem ouvidas vozes referindo-se a tais episódios como “atos terroristas”. No que se refere ao caso carioca, até o então Presidente Luiz Inácio da Silva julgou publicamente: “Isso é terrorismo e tem que ser combatido com uma política forte e com uma mão forte do Estado brasileiro” (BOAVENTURA;

<sup>1</sup> Vale salientar: tanto como consequência direta dos atos criminosos, quanto como consequência indireta (no decorrer das campanhas para sua repressão, conduzidas pelas forças de segurança do Estado).

LIMA, 2007, p. 3). Assim, iniciou-se debate sobre um tema complexo e suscetível de exploração populista: a tipificação do crime de terrorismo.

Em 2007, após discussões polêmicas (DANTAS, 2007, p. 19), o legislador entendeu que o atual Direito Penal já garantia punição suficiente aos responsáveis e, enfim, desistiu do projeto de tipificar o crime de terrorismo. Estava ciente do risco de criar um tipo penal cuja função principal seria estigmatizar determinados atos como crimes particularmente hediondos, mas cuja aplicação e interpretação adequada seriam pouco controláveis, sobretudo em razão das enormes dificuldades de definir o que vem exatamente a ser terrorismo. Em especial, temeu-se a aplicação tendenciosa do tipo penal aos movimentos e protestos sociais que, frequentemente, atraem indivíduos dispostos a usar violência e praticar vandalismo, porém sem dispor de perfil verdadeiramente terrorista. Por isso, o legislador brasileiro ponderou que havia mais desvantagens do que vantagens em tipificar o terrorismo.

## 1. O atual PLS nº 499/2013 e sua justificação

No entanto, sempre houve vozes lembrando o fato de que o Brasil aceitou uma série de obrigações internacionais para criminalização do terrorismo, oriundas da ratificação de mais de uma dúzia de convenções sobre a matéria. Alguns duvidaram da implementação integral dessas obrigações pelo legislador em matéria penal. Curiosamente, a não implementação desses acordos internacionais tem sido a justificação principal do atual PLS nº 499/2013 (BRASIL, 2013b, p. 4), que define crimes de terrorismo, além de estabelecer a competência da Justiça Federal para seu processamento e julgamento.

Outra justificativa oficial para o projeto de lei é a pretensão de revogar o artigo 20 da Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170/83). Conforme seus autores, é “constrangedor e irresponsável o fato de que o único tipo penal que expressamente menciona terrorismo remontar ao final do regime militar” e que “padece de vários vícios conceituais, pois utiliza o maleável crime de terrorismo para reprimir opositores, aqui intitulados inconformistas políticos, além de não definir o ato terrorista” (BRASIL, 2013b, p. 5). Parece oportuno acrescentar que a aplicação da referida lei a certos indivíduos detidos no contexto dos protestos sociais em 2013 gerou outras polêmicas e preocupações (PEIXOTO, 2013).<sup>2</sup> Como o Brasil está hospedando cada vez mais eventos internacionais, inclusive os Jogos Olímpicos em 2016, receia-se que a repetição desses episódios e

---

<sup>2</sup>Veja para outros exemplos de aplicação desta lei a manifestações de movimentos sociais: TANGERINO; D'ÁVILA; CARVALHO, 2012, p. 5.

sua repressão estatal têm levado muitas pessoas a temerem a uma volta do Estado autoritário. Por isso, é desejável a revogação da Lei de Segurança Nacional tão logo possível – pelo menos do seu artigo 20.

O que causa irritação, no entanto, é a pressão que alguns membros do atual Congresso Nacional vinham exercendo em tipificar o terrorismo ainda antes da Copa, sem querer esperar o fim do atual debate sobre a reforma do Código Penal, que também considera a necessidade de melhor implementação das obrigações internacionais decorrentes da ratificação das convenções antiterroristas (BRASIL, 2012b). A justificativa, embora ausente do PLS 499/2013, parece ser a de que o país estaria mais vulnerável a atentados terroristas durante a realização do evento.

*Prima facie*, trata-se de um argumento forte, pois é preciso reconhecer que tais Copas Mundiais e Jogos Olímpicos reúnem representantes de quase todas as nações, e, dentre elas, não são poucas as que são frequentemente alvo de grupos terroristas. Daí o medo, historicamente justificado,<sup>3</sup> de que determinados grupos queiram aproveitar o palco internacional e a cobrança midiática universal para chamar a atenção às questões de seu interesse. Afinal de contas, terrorismo é uma estratégia de comunicação de grupos que lutam na clandestinidade contra determinado “sistema” ou “ordem” (econômica, política, religiosa etc.). Sendo assim, eles dependem da mídia como “cúmplice involuntário”.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Exemplo são os Jogos Olímpicos de Munique, de 1972, quando membros da organização terrorista BSO (Black September Organization – Setembro Negro) invadiram os dormitórios de atletas israelenses, mataram dois e sequestraram nove (HOFFMANN, 2006, p. 66).

<sup>4</sup> Por isso, códigos de conduta para jornalistas – que, por exemplo, preveem a não realização de entrevistas e a não publicação de determinadas imagens e mensagens – são instrumentos úteis para prevenir e amenizar os efeitos de ataques terroristas.

Em geral, trata-se de grupos pequenos, com poucos recursos à disposição e sem potencial de conduzir uma guerra convencional contra o seu rival, razão pela qual o terrorismo é visto como forma e/ou tática de guerra assimétrica. Mais concretamente, essa estratégia de comunicação consiste basicamente em três elementos (WALDMANN, 2005, p. 34; HIRSCHMANN, 2003, p. 9): 1) o ato de violência ou a ameaça; 2) a finalidade de provocar fortes reações emocionais em dois sentidos: emoções negativas no lado do seu presumível adversário (medo, susto, choque etc.) e emoções positivas no lado dos simpatizantes dos terroristas (satisfação maliciosa, aplauso, consentimento etc); e 3) a pretensão, partindo dessas emoções, de provocar determinadas condutas nos dois grupos-alvos: por um lado, medidas de proteção e repressão por parte da “classe” ou do “regime” atacado, que acabam revelando a imoralidade do seu adversário e afirmando a legitimidade da própria luta (razão pela qual terroristas não se percebem como criminosos, mas como legítimos combatentes); por outro lado, a mobilização dos simpatizantes para aderirem e transformarem o grupo em um movimento maior com o fim de enfrentar abertamente seu inimigo e, finalmente, derrotá-lo ou expulsá-lo.

Portanto, em essência, terrorismo é a provação do poder por violência simbólica, ou seja: terroristas alcançam seu objetivo principal quando o Estado começa a pôr em risco os valores que o constituem, como, por exemplo, pela violação de princípios fundamentais do Estado democrático de direito – em particular, direitos humanos. Ironicamente, essas violações decorrem muitas vezes de leis antiterroristas mal aplicadas ou até feitas para reprimir vozes que, na verdade, fazem legítima resistência.

Chega-se assim ao fundo do desafio de tipificar o crime do terrorismo: embora possa ser caracterizado como violência política ilegítima,

o problema é chegar a um consenso sobre qual violência é exatamente ilegítima (*One man's terrorist is another man's freedom fighter*). Daí a importância de acordos internacionais sobre a matéria que deslegitimam determinadas condutas pela estigmatização como terroristas (GANOR, 2002, p. 288).

Diante desse panorama, colocam-se duas questões interligadas. Primeira: qual é exatamente a natureza e o conteúdo das obrigações internacionais para criminalização do terrorismo? Mais concretamente: de fato é necessária a criação de um ou mais tipos, talvez até com base em determinado conceito jurídico do terrorismo? Segunda: quais as principais opções do legislador brasileiro para responder adequadamente a essas obrigações internacionais, supondo que existam vários modelos para sua implementação? As respostas a essas perguntas também possibilitam algumas reflexões sobre o PLS nº 499/2013.

## 2. Obrigações internacionais para criminalização do terrorismo

Quanto às obrigações internacionais para criminalização do terrorismo, observa-se que existem, só no plano universal, treze convenções antiterroristas em vigor.<sup>5</sup> Com exceção de uma,<sup>6</sup> o Brasil ratificou todas, além de outras três convenções interamericanas da OEA (OAS, 2014), sobre a matéria. No entanto, nenhum desses acordos define, de modo genérico e

obrigatório, o que se entende por terrorismo. Há mais de uma década, os Estados membros da ONU negociam uma Convenção Geral contra o Terrorismo Internacional (UN, 2005) para consolidar esses instrumentos, porém, a falta de consenso sobre a definição do terrorismo impede sua aprovação (SAUL, 2008, p. 189). Portanto, inexistente *de lege lata* obrigação internacional de criar um tipo penal intitulado “terrorismo” conforme determinados critérios genéricos.<sup>7</sup>

O que existe são quase cinquenta obrigações específicas de criminalizar determinadas condutas (O'DONNELL, 2006, p. 855). Elas incluem dez delitos contra a segurança da aviação civil; quatorze contra a segurança da navegação marítima e plataformas fixadas no mar; uma dúzia de delitos contra determinadas pessoas; sete delitos envolvendo o uso, a posse ou a ameaça com bombas ou material nuclear e mais dois delitos concernentes ao financiamento do terrorismo. Como essas convenções antiterroristas não estipulam crimes internacionais (no sentido de serem tipos penais do direito internacional público com efeitos imediatos para indivíduos<sup>8</sup>), cabe aos Estados partes garantirem que tais condutas sejam puníveis de acordo com seu direito interno, em particular para tornar os infratores universalmente sujeitos à perseguição e punição. Enfim, um objetivo importante das convenções internacionais é que nenhum Estado seja “porto seguro” (*safe haven*) para terroristas internacionais. Por isso, eles devem ser

<sup>5</sup>Todas as convenções universais estão disponíveis em: <<http://www.un.org/en/terrorism/instruments.shtml>>. Acesso em: 14 abr. 2014. A mais recente, a Nova Convenção para Supressão do Terrorismo contra a Aviação Civil, de 2010, (*Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation*) ainda não entrou em vigor.

<sup>6</sup>Trata-se da Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear, de 14 de setembro de 2005. O decreto legislativo (nº 267) já foi publicado, em 13 de março de 2009, no DOU.

<sup>7</sup>A existência de uma definição do terrorismo no direito internacional público é controversa (DUFFY, 2005, p. 40). No entanto, ninguém alega a existência de uma obrigação internacional de tipificar o crime do terrorismo em determinado sentido genérico.

<sup>8</sup>As tentativas de estender a jurisdição do Tribunal Penal Internacional a atos terroristas falharam. No entanto, alguns podem se qualificar, sob determinadas condições, como crimes contra a humanidade ou crime de guerra (Cf. WERLE, 2009, p. 30).

julgados ou extraditados, não podendo barrar o respectivo procedimento sob o argumento de se tratar de crime político (*aut dedere aut iudicare*).<sup>9</sup>

Ressalva-se que essas obrigações de criminalizar uma determinada conduta são obrigações de resultado. Em geral, basta assegurar que os citados atos sejam passíveis de punição, com penas apropriadas, que levem em consideração a gravidade dos delitos. Portanto, o legislador não precisa cumprir todas as letras do dispositivo internacional pertinente, nem mesmo criar um tipo penal específico. Pelo contrário, ele está livre no que se refere à escolha das medidas para alcançar o resultado estabelecido pelo acordo. Muitas vezes, a conduta em questão já é suficientemente punível na ordem doméstica. Por isso, antes de mais nada, o legislador deve, de boa-fé, checar a legislação vigente a respeito da existência de lacunas jurídicas que deixam determinados atos terroristas impunes.

Todavia, algumas diretrizes gerais podem ser extraídas das convenções antiterroristas e devem nortear as discussões sobre a criminalização do terrorismo. Em linhas gerais, são as seguintes.<sup>10</sup>

Observa-se, primeiro, que a maioria das convenções refere-se ao terrorismo que vitima pessoas. Trata-se de uma observação importante, pois indica que violência contra propriedade e outros bens raramente justifica a estigmatização, perseguição e punição como terrorismo. Essa restrição é devida à característica específica do terrorismo como violência simbólica, qual seja, aquela que revela que seus perpetradores pretendem romper com as normas e os valores mais fundamentais da sociedade, isto é, o respeito pela vida e integridade física, já que sua violação sistemática, em particular em relação a pessoas inocentes, é o meio mais usado para chamar a atenção (BOCK, 2009, p. 12).

Há, no entanto, algumas exceções a essa regra geral de que somente crimes contra a pessoa humana se configuram como terroristas. Um exemplo é o roubo de material nuclear. Outro, os atentados a bomba terroristas. No entanto, em particular a Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas, de 1997, é bastante criticada por pretender criminalizar até o uso de artefatos explosivos ou incendiários dirigidos contra sistemas de transporte público ou outra infraestrutura do Estado (WOLNY, 2006, p. 61). Isso porque a inclusão de atos contra o patrimônio material aumenta o risco de confundir

---

<sup>9</sup>No entanto, não se confunde o não reconhecimento do terrorismo como crime político no contexto de processos de extradição com o fato de que o terrorismo é praticado para fins ideológicos, políticos ou religiosos. No mais, na praxe, tais processos continuam a revelar os consideráveis problemas que os Estados enfrentam no campo da cooperação contra o terrorismo (NEWTON, 2013, p. 68).

<sup>10</sup>Trata-se de uma seleção que desconsidera deliberadamente algumas problemáticas específicas – em particular, a da aplicabilidade das convenções durante conflitos armados e em relação às forças armadas.

terrorismo com “criminalidade ordinária”, em particular vandalismo, no contexto de protestos sociais.

Quanto aos elementos subjetivos do crime do terrorismo, a maioria das convenções internacionais reconhece que o terrorismo é caracterizado pelo “propósito de intimidar uma população, ou compelir um governo ou uma organização internacional a agir ou abster-se de agir.”<sup>11</sup> A função desse elemento subjetivo, já reconhecido na primeira convenção internacional contra o terrorismo, de 1937,<sup>12</sup> consiste igualmente em distinguir melhor entre terrorismo e criminalidade ordinária. Frisa-se que a intenção de coagir ou intimidar pessoas privadas ou empresas não é ato considerado terrorista.

Por outro lado, falta às convenções antiterroristas o importante esclarecimento de que terrorismo, em comparação com o crime organizado, implica uma motivação religiosa, política ou ideológica. No entanto, o artigo 2(a) da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, de 2000, ratificada pelo Brasil em 2004 (BRASIL, 2004), deixa claro que o último se distingue do terrorismo pela “intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material”. Em cumprimento a essa distinção, vários Estados incorporaram a suas legislações o requisito subjetivo segundo o qual os crimes terroristas têm que ser cometidos por motivos ideológicos, políticos, raciais ou religiosos.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Somente uma pequena minoria de convenções internacionais não prevê a criminalização dessa intenção especial. Exemplo é a Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima, de 1988. Alguns acordos antiterroristas estabelecem um modelo misto, por exemplo, o art. 7º da Convenção sobre Proteção Física de Materiais Nucleares, de 1979.

<sup>12</sup> Art. 1º da Convenção para a Prevenção e Punição do Terrorismo, de 16 de novembro de 1937. No entanto, ela não entrou em vigor (GALICKI, 2005, p. 744).

<sup>13</sup> Veja, por exemplo: Art. 1º do *UK Terrorism Act*, de 2000, ou *US Code* § 2656 (F) (D) (2).

Assim, reconheceram que terrorismo é uma forma específica de criminalidade organizada e reduziram o risco do abuso político das leis antiterroristas no contexto do combate ao crime organizado (YOUNG, 2005, p. 59). No entanto, isso não quer dizer que tal distinção teórica sempre é viável na prática, nem que determinados métodos de investigar e perseguir o crime organizado são completamente inúteis no combate ao terrorismo.<sup>14</sup> Como será logo explicado, seu significado principal reside na consideração das consequências políticas e psicossociais que emanam da utilização inócua do estigma “terrorista”.<sup>15</sup>

Enfim, é preciso recordar que os acordos antiterroristas têm como objetivo geral facilitar a cooperação entre os Estados. A fim de dar mais eficácia à luta pela supressão dessa criminalidade, eles geralmente exigem que o crime tenha uma dimensão transnacional. A título de exemplo, a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento ao Terrorismo, de 1999, estipula que “não se aplicará quando o delito foi cometido no território de um único Estado, o criminoso presumido for nacional daquele Estado e estiver presente naquele (?) Estado e nenhum outro Estado [...]”<sup>16</sup> Portanto,

---

<sup>14</sup> Anota-se que a Lei de combate ao crime organizado (BRASIL, 2013) não tipifica o crime do terrorismo, mas, no seu artigo 2º, II, prevê a sua aplicação “às organizações terroristas internacionais, reconhecidas segundo as normas de direito internacional, por foro do qual o Brasil faça parte, cujos atos de suporte ao terrorismo, bem como os atos preparatórios ou de execução de atos terroristas, ocorram ou possam ocorrer em território nacional”.

<sup>15</sup> Por outro lado, muito cuidado é necessário no que se refere a uma presumível “fusão” ou “cooperação” entre terroristas e criminosos organizados. Tais alianças às vezes existem, outras vezes não. Isso depende de uma série de fatores, visto que terroristas geralmente não se veem no mesmo nível de criminosos e têm medo de perder sua integridade ideológica pela colaboração com eles (FELBAB-BROWN, 2010, p. 18).

<sup>16</sup> Art. 3º da Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento ao Terrorismo, de 1999, Decreto nº 5640, de 26 de dezembro de 2005 (BRASIL, 2005b).

esses acordos foram elaborados para combater determinado tipo de terrorismo, isto é, o terrorismo internacional (O'DONNELL, 2006, p. 860).

Exceções a essa regra são, por razões evidentes, a Convenção sobre a Proteção Física de Material Nuclear, de 1979, e o Protocolo sobre Plataformas Artificiais no Mar, de 1988. Todavia, em geral, o Direito Internacional não quer se pronunciar sobre atos que alguns governos consideram, com mais ou menos razão e legitimidade, como “terrorismo doméstico”. Pelo contrário, existe uma notável preocupação de que o legislador abuse de seus poderes para criminalizar como terroristas forças da oposição política e outras pessoas que, na verdade, não têm perfil terrorista. Por isso, as convenções internacionais rezam pelo respeito aos direitos humanos.<sup>17</sup>

### 3. Modelos de implementação

Quanto à implementação das obrigações internacionais para criminalização do terrorismo pelo legislador nacional, existem três modelos básicos (UNODC, 2006, p. 8) que exemplificam as principais opções do Congresso Nacional.

O primeiro modelo consiste simplesmente na modificação pontual da atual legislação penal. O pressuposto é a identificação de verdadeiras lacunas jurídicas. Em geral, todas as leis penais permitem a punição de indivíduos que cometeram crimes contra pessoas no seu território ou que foram perpetrados no exterior, seja contra ou seja por um cidadão. Por isso, as lacunas se limitam muitas vezes à criminalização do financiamento do terrorismo ou da formação de grupos terroristas no exterior (para que haja tipo penal quando seus integrantes entrarem em território nacional para recrutar novos membros ou conduzir determinados atos preparatórios). Conforme esse modelo minimalista, a inserção de novos tipos penais ou simplesmente de agravantes serve para cumprir as obrigações internacionais. Como parece, é o modelo mais comum no mundo, pois permite escapar da necessidade de tipificar terrorismo com base em conceito genérico.<sup>18</sup>

Todavia, se as lacunas são maiores e se referem a determinadas categorias do terrorismo internacional, como terrorismo contra a aviação civil ou navegação marítima, outra opção seria criar uma lei específica ou um novo título no Código Penal para implementar determinados acordos antiterroristas. Nesse sentido, pode se falar de uma implementação

---

<sup>17</sup> Leia, por exemplo, o artigo 15 da Convenção Interamericana contra o Terrorismo, de 2002, (BRASIL, 2005a).

<sup>18</sup> Exemplos são os Códigos Penais da Alemanha, Espanha, França e Itália, sendo países que há muito tempo sofrem com a atuação de grupos terroristas nacionais e internacionais.



setorial das obrigações internacionais. Como o modelo anterior, ele desnecessita da adoção de uma definição legal do terrorismo.

Enfim, o terceiro modelo consiste na elaboração de uma só lei antiterrorista que pretenda consolidar todos os deveres internacionais. De fato, tal passo tem algumas vantagens, dentre elas a estimulação de mais coerência dogmática e, assim, a antecipação do que é pretendido pela Convenção Geral contra Terrorismo Internacional. Nesse caso, faz sentido até pensar numa definição legal do terrorismo que se enquadre na parte geral da lei específica a ser formulada. Com certeza trata-se do modelo mais ambicioso e ao mesmo tempo mais problemático, pois muitas vezes é acompanhado pela pretensão de não só criar um instrumento para combater o terrorismo internacional, mas também o terrorismo doméstico.

#### 4. A tipificação do crime do terrorismo pelo PLS nº 499/2013

Uma das principais causas das atuais polêmicas sobre o PLS nº 499/2013 reside exatamente no fato de que ele invoca obrigações concernentes à criminalização do terrorismo internacional, mas, na verdade, vai bem além dessa pretensão ao querer tipificar o crime do terrorismo em todas as suas dimensões, inclusive a nacional.

Ressalva-se que cada Estado soberano está absolutamente livre para também criminalizar o terrorismo doméstico. No entanto, como demonstrado anteriormente, pode representar um passo que, ao invés de fortalecer o Estado Democrático de Direito, pode gerar efeito contrário, em razão das enormes dificuldades de assegurar a aplicação adequada do respectivo tipo penal.

Em particular, parece oportuno levar em consideração que existem países que *de facto*

sofrem ou sofreram determinadas formas de terrorismo doméstico, mas outros não. O primeiro grupo de países pode se basear, quando se discute a tipificação do crime do terrorismo, em suas próprias experiências históricas. No entanto, o Brasil não pertence a esse grupo de países. Pelo menos, inexistem exemplos de verdadeiros ataques ou atentados terroristas após o fim da ditadura militar,<sup>19</sup> enquanto não faltam exemplos para discursos que utilizam inadequadamente o estigma “terrorista” contra determinadas pessoas.

As citadas ondas de violência de 2006 talvez tivessem como objetivo provocar pânico no público ou até coagir o governo local ou estadual a cumprir determinadas reivindicações das facções criminosas, porém elas foram perpetradas por atores egoísticos, motivados por vantagens pessoais, e não altruísticos, como é o caso dos terroristas. Por isso, parece mais adequado constatar que o crime organizado instrumentalizou táticas terroristas para seus próprios fins.<sup>20</sup> Embora seja possível argumentar que o Direito Penal deve sobretudo criminalizar determinada conduta e não uma determinada motivação, é também evidente o risco que se corre ao criminalizar tais atos como terroristas, uma vez que isso poderia estimular uma maior politização desses grupos e assim gerar processos não pretendidos pelo legislador.<sup>21</sup> Seria uma lei com

<sup>19</sup> Até hoje a discussão se houve ou não grupos terroristas durante a ditadura militar gera sobretudo polêmicas que impossibilitam o trato racional dessa pergunta. Exemplo recente foram as confusões e até pancadarias na Câmara dos Deputados na ocasião da sessão solene sobre os 50 anos do golpe de 1964 (CARDOSO; BRESCIANO, 2014). Isso também indica o considerável risco de arbítrio no manuseio do novo instrumento legal.

<sup>20</sup> Há certo discurso sobre narcoterrorismo como modalidade específica do terrorismo latino-americano, porém seu valor explicativo é amplamente considerado como muito precário. Sobretudo, ele serve a interesses políticos (MILLER; DAMASK, 1996, p. 114).

<sup>21</sup> Como se sabe, no Brasil, várias facções criminosas declaram, nos seus estatutos, a luta contra a opressão e viola-

perigosos efeitos colaterais. Na pior hipótese, resultaria na criação artificial e desnecessária de um verdadeiro inimigo interno. Portanto, pergunta-se se é realmente recomendável definir terrorismo, como feito no art. 2º do PLS nº 499/2013, no sentido de:

“Provocar ou infundir terror ou pânico generalizado mediante ofensa ou tentativa de ofensa à vida, à integridade física ou à saúde ou à privatização da liberdade de pessoa” (BRASIL, 2013b).

Como o PLS nº 499/2013 também pretende criminalizar o financiamento ao terrorismo (art. 3º), terrorismo contra bens materiais (art. 4º), incitação ao terrorismo (art. 5º), cessão de abrigo a terrorista ou aspirante a terrorista (art. 6º) e associação em grupo terrorista (art. 7º); ele acaba por tornar-se muito abrangente, razão pela qual se teme a sua aplicabilidade aos protestos e movimentos sociais e até a determinados partidos políticos. O próprio legislador reconhece essa possibilidade na Emenda nº 13 ao PLS nº 499/2013 (BRASIL, 2014, p. 1), que propôs a inclusão do artigo 14 com a seguinte redação:

“Esta Lei não se aplica a manifestações políticas, conduta individual ou coletiva de pessoas, movimentos sociais ou sindicatos, movidos por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando contestar, criticar, protestar, apoiar com o objetivo de defender ou buscar direitos, garantias e liberdades constitucionais.”

Na teoria, essa emenda representa um avanço considerável, pois parece explicitamente ex-

---

ções de direitos humanos no sistema prisional, a se atribuir certa legitimidade (PORTO, 2007, p. 89). Sua classificação como grupos terroristas pode complicar consideravelmente os esforços de desmascarar esses grupos perigosos como puramente criminosos.

cluir protesto social e sindical do escopo da lei. Há, no entanto, o risco de que seja estabelecido que essa cláusula se restrinja ao protesto pacífico, assim justificando sua aplicação a delinquentes que se engajam em confrontos contra os representantes do Estado. Portanto, parece valer a pena levar em consideração a opção por uma caracterização mais restrita que diga respeito ao fato de que o terrorismo é uma verdadeira estratégia de violência simbólica cujo objetivo principal não é simplesmente provocar uma situação de pânico, matar e ferir determinadas pessoas, mas sim comunicar uma mensagem política em relação aos seus amigos e inimigos.

## 5. Considerações finais

No entanto, não há solução que garanta perfeitamente a proteção contra a aplicação abusiva de leis antiterroristas nos casos descritos. Por isso, é preciso estudar com muito cuidado a tipificação do conceito do terrorismo. Como o Direito Internacional não exige tal criminalização genérica, não pode se prestar para sua justificação, menos ainda quando se está tratando inclusive do terrorismo doméstico. A experiência de outros Estados demonstra que o combate contra o terrorismo raramente necessita de novos tipos penais que provoquem preocupações e polêmicas (tais como sobre um “direito penal do inimigo”). Diante disso, parece recomendável rever se outros modelos de implementação são mais adequados para o Brasil e seus cidadãos.

Ao que parece, uma boa oportunidade para fazer os ajustes necessários é através da reforma do Código Penal. Usar a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos como argumento para pressionar o Legislador é pouco persuasivo diante dos potenciais erros que possam ser cometidos em nome de um perigo abstrato que é extremamente difícil de estimar.

## Referências

BOAVENTURA, Helayne; LIMA, Sandro. Rigor contra “terroristas” do Rio. *Correio Brasileiro*, Brasília, p. 3, 2 jan. 2007.

BOCK, Andreas. *Terrorismus*. UTB: Colônia, 2009.

BRASIL. Lei n. 7.170, de 14 de dezembro de 1983. Define crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 15 dez. 1983.

\_\_\_\_\_. Decreto presidencial n. 5.015, de 12 de março de 2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 15 mar. 2004.

\_\_\_\_\_. Decreto presidencial n. 5.639, de 26 de dezembro de 2005. Promulga a Convenção Interamericana contra o Terrorismo, assinada em Barbados, em 3 de junho de 2002. *Diário Oficial da União*, Brasília, 27 dez. 2005a.

\_\_\_\_\_. Decreto presidencial n. 5640, de 26 de dezembro de 2005. Promulga a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1999 e assinada pelo Brasil em 10 de novembro de 2001. *Diário Oficial da União*, Brasília, 27 dez. 2005b.

\_\_\_\_\_. Decreto legislativo n. 267, de 2009. Aprova o texto da Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear, assinada pelo Brasil em Nova Iorque, no dia 14 de setembro de 2005. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 jun. 2009.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado n. 236, de 2012. Reforma do Código Penal Brasileiro. *Diário do Senado Federal*, Brasília, 10 jul. 2012. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=106404](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=106404)>. Acesso em: 15 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 ago. 2013a.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado n. 499 de 2013b. Define crimes de terrorismo e dá outras providências. *Diário do Senado Federal*, 29 nov. 2013b. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=115549](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=115549)>. Acesso em: 14 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Emenda n. 13/PLEN (ao PLS 499/2013). *Gabinete do Senador Romero Jucá*, fev. 2014. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=145789&tp=1>>. Acesso em: 15 out. 2014.

CARDOSO, Daiene; BRESCIANI, Eduardo. Presença do Bolsonaro faz Câmara atrasar sessão sobre 50 anos do golpe. *Estadão*, 1º abr. 2014. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,presenca-de-bolsonaro-faz-camara-atrasar-sessao-sobre-50-anos-do-golpe,1147736,0.htm>>. Acesso em: 15 out. 2014.

DANTAS, Claudio Sequeira. Lei antiterror divide especialistas. Movimentos sociais prometem veto. *Correio Brasileiro*, Brasília, p. 19, 9 mar. 2007.

DUFFY, Helen. *The “War on Terror” and the Framework of International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

FELBAB-BROWN, Vanda. *Shooting Up : Counterinsurgency and the War on Drugs*. Washington D.C.: Brookings Institutions Press 2010.

GALICKI, Zdzislav. International Law and Terrorism. *American Behavioral Scientist*, ano 49, n. 6, p. 743-757, 2005.

GANOR, Boaz. Defining Terrorism: Is One Man’s Terrorist Another Man’s Freedom Fighter? *Police Practice and Research*, ano 3, n. 4, 287-304, 2002.

- HOFFMANN, Bruce. *Inside Terrorism*. Nova York: Columbia University Press, 2006.
- HIRSCHMANN, Kai. *Terrorismus*. Hamburgo: Europäische Verlagsanstalt, 2003
- MACAULAY, Fiona. Knowledge Production, Framing and Criminal Justice Reform in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, Cambridge, ano 31, p. 627-651, 2007.
- MILLER, Abraham H.; DAMASK, Nicolas A. The Dual Myths of “Narco-Terrorism”: How Myths Drive Policy. *Terrorism and Political Violence*, ano 8, n. 1, p. 114-131, 1996.
- NEWTON, Michael A. Terrorist crimes and the obligation to prosecute. *Public Law & Legal Theory*, Working Paper n. 12-32, p. 68-92, 2013. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2307877>>. Acesso em: 15 out. 2014.
- O’DONNELL, Daniel. International treaties against terrorism and the use of terrorism during armed conflicts and by armed forces. *International Review of the Red Cross*, v. 88, n. 864, p. 833-880, dec. 2006.
- ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. Intra-American Treaties. Disponível em: <[http://www.oas.org/DIL/treaties\\_subject.htm](http://www.oas.org/DIL/treaties_subject.htm)>. Acesso em: 15 out. 2014.
- PEIXOTO, Natália. Juristas e entidades veem endurecimento na repressão e criticam uso da Lei de Segurança Nacional e Lei de Combate ao Crime Organizado contra manifestante. *iG*, São Paulo, 2 nov. 2013. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2013-11-02/especialistas-condenam-uso-de-leis-mais-duras-e-criminalizacao-das-manifestacoes.html>>. Acesso em: 15 out. 2014.
- PETERKE, Sven. Brasiliens Herausforderung durch den Terror der Organisierten Kriminalität: Nach der Anschlagsserie von Rio: Kampf dem Narcoterrorismus? *Verfassung und Recht in Übersee*, Hamburgo, ano 40, n. 2, p. 230-248, 2007.
- PORTO, Roberto. *Crime organizado e sistema prisional*. São Paulo: Atlas, 2007.
- SAUL, Ben. *Defining Terrorism in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- TANGERINO, Davi de Paiva Costa; D’AVILA, Fabio Roberto; CARVALHO, Salo de. O direito penal na “luta contra o terrorismo”: delineamentos teóricos a partir da criminalização dos movimentos sociais: o caso do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra. *Sistema Penal & Violência*, Porto Alegre, ano 4, n. 1, p. 1-21, 2012.
- UNITED NATIONS. Draft Comprehensive Convention against International Terrorism. *U.N. Doc. A/59/894*, 3 ago. 2005.
- UNITED NATIONS. Department of public information. *International Legal Instruments*. Disponível em: <http://www.un.org/en/terrorism/instruments.shtml>. Acesso em: 15 out. 2014.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Legislative Guide to The Universal Anti-Terrorism Conventions and Protocols*. New York: United Nations, 2006.
- WALDMANN, Peter. *Terrorismus. Provaktion der Macht*. 2. ed. Hamburgo: Murmann Verlag, 2005.
- WERLE, Gerhard. *Principles of International Criminal Law*. 2th. ed. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2009.
- WOLNY, Kerstin. *Die völkerrechtliche Kriminalisierung von modernen Akten des internationalen Terrorismus: unter besonderer Berücksichtigung des IStGH-Statuts*. Bamberg, 12. juni 2006. Disponível em: <[http://www1.unisg.ch/www/edis.nsf/SysLkpByIdentifier/3251/\\$FILE/dis3251.pdf](http://www1.unisg.ch/www/edis.nsf/SysLkpByIdentifier/3251/$FILE/dis3251.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2014.
- 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*, ano 29, n., p. 23- 102, 2005.