

# Direito Penal antiterror: necessidade de definição jurídico-penal para a tipificação de terrorismo no Brasil\*

*Criminal Law antiterror: need of criminal-legal definition for the characterization of terrorism in Brazil*

Cláudio Rogério Sousa Lira\*\*

André Luís Callegari\*\*\*

## Resumo

Este artigo investiga a institucionalização de um direito penal de exceção para o enfrentamento daquilo que se convencionou classificar como atos de terrorismo, tendo em vista o aparecimento dos novos riscos, aí incluídos os próprios da cultura brasileira e aqueles externos que, de uma forma ou de outra, merecem intervenção do Direito Penal. A partir daí, busca-se analisar o processo de racionalidade legislativo penal do Brasil, mais especificamente o agir do legislador pátrio em relação à evolução do Direito Penal – movimento de expansão do Direito Penal – como instrumento de controle social. Para isso, a investigação avançará na busca da formulação de um conceito sobre terrorismo, quais os principais propósitos dos atos de terror e qual o cenário em que se encontra o Brasil em relação à política criminal antiterror, especialmente como o risco terrorismo está sendo enfrentado pelo Direito Penal nacional.

---

\* O artigo foi fruto de pesquisa aprovada pelo CNPQ, com o título “Um discurso sobre o Direito Penal de exceção: a luta contra o terrorista”, aprovado pela chamada Universal 14/12, que recebeu verba de incentivo.

\*\* Doutorando em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), Mestre em Direito pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), Especialista, Graduado em Direito e em Ciências Contábeis pelo Instituto de Ensino Superior de Santo Ângelo (IESA), Servidor da Promotoria de Justiça de Tucunduva (Ministério Público - RS) e Professor do Curso de Direito da Fundação Educacional Machado de Assis (FEMA). São Leopoldo – Rio Grande do Sul – Brasil. Email: [sousa.lira@hotmail.com](mailto:sousa.lira@hotmail.com)

\*\*\* Doutorado em Derecho Publico y Filosofia Juridica - Universidad Autónoma de Madrid (2001). É doutor honoris causa pela Universidad Autónoma de Tlaxcala - México e pelo Centro Univesitário del Valle del Teotihuacan - México. Realizou estudos de pós-doutorado na Universidad Autónoma de Madrid. Professor da Universidade do Vale dos Sinos. São Leopoldo – Rio Grande do Sul – Brasil. Email: [callegari@callegariadvogados.com.br](mailto:callegari@callegariadvogados.com.br)

**Palavras-chave:** Direito penal. Terrorismo. Projeto de Lei n. 236/2012.

## **Abstract**

*This article will investigate the institutionalization of criminal law exception to the confrontation of what is conventionally classified as acts of terrorism, given the emergence of new risks, including there own Brazilian culture and those outside it, one way or another, deserve intervention of criminal law. From there, we seek to analyze the process of criminal legislative rationality of Brazil, more specifically the act of paternal legislature regarding the evolution of the Criminal Law - motion for expansion of criminal law – as an instrument of social control. For this research will advance the pursuit of formulating a concept of terrorism, which are the main purposes of the acts of terror and what scenario you are in Brazil in relation to criminal anti-terror politic, especially as terrorism risk is being faced by national criminal law.*

**Keywords:** Criminal law. Terrorism. Law of Project n. 236/2012.

---

## **Introdução**

O legislativo brasileiro analisa o Projeto de Lei do Senado nº 236, de 2012, e suas proposições anexadas, para reformar o Código Penal Brasileiro, Decreto-Lei nº 2.848, vigente desde 7 de dezembro de 1940. Além dessa proposição, tramitam no Senado o Projeto de Lei nº 499/2013 e, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 2.016/2015. O primeiro para tratar do terrorismo dentro da Lei nº 7.170/83 – Lei dos crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social – e o último para tipificar o terrorismo na Lei nº 12.850/2013, que define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal. Dentre as alterações propostas, interessa ao presente artigo analisar as disposições penais em relação às condutas denominadas de terrorismo. O Brasil projeta criminalizar, especificamente, os atos terroristas, na esteira da política criminal há muito adotada por países da América do Norte e da Europa, onde já existe vasta legislação penal destinada ao enfrentamento dos ataques oriundos de grupos terroristas.

O processo de evolução das relações sociais, inexoravelmente, produz riscos, mormente aqueles referidos por Ulrich Beck (2010) e Niklas Luhmann (1992). A partir da análise dos fenômenos sociais, o Estado dispara o gatilho legislativo para a produção de um direito voltado ao controle desses riscos ou bens juridicamente tutelados.

É nesse cenário que a Ciência Criminal atua como instrumento a serviço do Direito Penal, fundamentando as razões para a criação de um controle jurídico repressivo: os tipos penais. Nesse processo, o legislador, ao interpretar os fenômenos sociais, termina por se valer da lei penal, como a primeira – ou até mesmo a única – ferramenta de controle social.

O fato é que o Direito Penal da Pós-modernidade, na linha dos argumentos de Günther Jakobs e Manuel Cancio Meliá (2010), vem assumindo um papel de protagonista nas soluções dos conflitos, muitas vezes a reboque das pressões midiáticas e populistas, a ponto de se classificar tal intromissão como a “normalização” de leis penais excepcionais. Esse agir do legislador, muitas vezes, também é movido por uma “necessidade” de acompanhar tendências de países com problemas endêmicos, criminalizando condutas até então não vivenciadas e tratadas pelo Direito Penal nacional, mas que acaba por se justificarem a partir de um modelo de política criminal comparado, como medida de prevenção a riscos futuros ou iminentes, ou mesmo utilizando, no sentido da crise da lei sustentada por José Luis Díez Ripollés (2003), uma racionalidade legislativa, para falar em termos de Manuel Atienza (1997), penal para atender a um anseio de uma lógica de política legislativa criminal estrangeira.

A isso se denomina expansão do Direito Penal. É o que ocorre com os atos a serem considerados como terrorismo, nos dizeres de Manuel Cancio Meliá (2010), pelo futuro Código Penal do Brasil (Projeto de Lei nº 236/2012), e pelas propostas de alterações na Lei nº 7.170/83 (Projeto de Lei nº 499/2013) e na Lei nº 12.850/2013 (Projeto de Lei nº 2.016/2015), embora na história das relações sociais brasileiras internas e externas não haja registro de ato relevante considerado

como terrorismo. Então, se as relações sociais evoluíram de tal forma a produzir riscos novos – o que parece ser um processo inexorável – o Brasil já possui uma conceituação jurídico-penal de terrorismo e existe no sistema penal vigente norma penal específica antiterror? E, se existe tal norma, quais condutas estão sendo adjetivadas como “terroristas” e merecedoras de políticas criminais antiterror? A resposta a esses questionamentos são os desafios a serem enfrentados nesta pesquisa.

Com relação à metodologia, considerando o propósito do trabalho, utilizou-se a pesquisa de cunho teórico, com o tratamento dos dados de forma qualitativa. A coleta dos dados se deu por meio de documentação indireta, sobretudo a partir da pesquisa bibliográfica em doutrinas, artigos científicos e demais literaturas pertinentes à temática. O método de abordagem empregado foi o hipotético-dedutivo. Quanto aos métodos de procedimento, prevaleceu o comparativo, de caráter instrumental secundário, visando à análise das informações levantadas como condição de possibilidade para os estudos sobre a necessidade de definição jurídico-penal para a tipificação do crime de terrorismo no Brasil.

## **1 O cenário jurídico-penal sobre a criminalização do terrorismo**

O mote deste trabalho reside na discussão sobre a produção, no Brasil, de um Direito Penal criado para enfrentar os atos terroristas, nos moldes já vigentes nos Estados Unidos, Alemanha, entre outros, já que, para esses países, o Direito Penal passou a ser instrumento na “guerra” contra o “inimigo” terrorista, como observa Jakobs (2010, p. 51).

No entender desse autor, a guerra ao terror não pode ser executada pelo Direito Penal, pois esse ramo do direito é próprio de um Estado de Direito, que trata seus inimigos como pessoas e não como fontes de perigo, como cuida o Direito Penal do inimigo (JAKOBS, 2010, p. 70).

Nesse mesmo processo cognitivo, Zaffaroni (2011, p. 186) entende que o Direito Penal não pode ser aplicado aos terroristas,

como acontece na América do Norte e na Europa. Para o penalista argentino, as reformas legislativas penais de corte inquisitorial, “além de provocarem um avanço do Estado de polícia ou autoritário – com o consequente debilitamento do Estado de direito –, costumam ter efeitos paradoxais, visto que criar tipos penais de *terrorismo* pode dar origem à impunidade”.

No texto “Terrorista: um discurso sobre o Direito Penal de exceção” (CALLEGARI, 2012, p. 47), a rotulagem do “inimigo terrorista” está na contramão de um Direito Penal do cidadão, pois até mesmo esse agente “terrorista” não deve ser tratado em termos absoluto como não pessoa, pois “não existe um Direito Penal do inimigo que coisifica os seres humanos”. Até porque, sequer há um consenso mundial em identificar e individualizar o inimigo “terrorista”, uma vez que “a ideia de terrorismo desde uma perspectiva internacional careça de definição” (CALLEGARI, 2012, p. 48).

É importante registrar que, a fim de compensar uma debilidade na segurança cognitiva, aplica-se um Direito Penal do inimigo ao agente terrorista, despindo-o “do caráter de cidadão com a finalidade de coagilo (por meio de uma custódia de segurança especialmente extensa)”, aniquilando o sujeito de direito com as violações de seus direitos e garantias fundamentais (CALLEGARI, 2012, p. 49).

Uma prova desse direito de exceção é a prisão de Guantánamo. Com efeito, após os fatos ocorridos em 11 de setembro de 2001, a Base Militar dos Estados Unidos da América em Guantánamo<sup>1</sup>, localizada em território cubano, foi transformada em prisão para os suspeitos de terrorismo. A transformação de uma base naval em campo de concentração de prisioneiros provenientes de numerosos países

---

<sup>1</sup> Guantánamo é uma base militar estadunidense em solo cubano. Com o propósito de realizar a atividade de mineração e operações navais, em 1903 os EUA e Cuba assinaram um contrato de arrendamento perpétuo de uma área (englobando porção de terras e águas) na baía de Guantánamo (ilha de Cuba). Mas não demorou muito para os Estados Unidos transformarem essa área numa prisão militar. Os primeiros relatos de presos em Guantánamo são da Segunda Guerra Mundial. (GASPARETTO JUNIOR, 2013).

e regiões do planeta foi o resultado de um conjunto de concepções, decisões e dispositivos colocados em prática pela Casa Branca e pelo Pentágono após os atentados terroristas daquela época (GÓMEZ, 2008, p. 267-308).

Os primeiros prisioneiros que foram capturados no Afeganistão, após o início da busca pelos “inimigos” e da declaração da “guerra ao terror”, foram transferidos para Guantánamo em janeiro de 2002. Não é novidade que os presos mantidos na prisão de Guantánamo têm seus direitos fundamentais violados. No entanto, os EUA justificam a adoção da prática de tortura porque classificam o terrorismo como um crime de guerra, podendo, dessa forma, serem desconsideradas as legislações nacionais acerca da proteção dos direitos humanos e fundamentais, frente à excepcionalidade do caso. Muitos detentos relataram momentos vivenciados no interior de Guantánamo, onde sofriam horríveis e variados tipos de tortura que surpreenderam o mundo inteiro (KHAN, 2008, p. 33-34).

De acordo com Khan (2008), muitos foram os casos contados por detentos da prisão de Guantánamo, que descreveram as constantes práticas de tortura adotadas naquele cárcere, como abuso sexual, espancamento, simulação de afogamentos, privação de sono, uso de cães para amedrontar, degradação da religião e do Alcorão, exposição a mudanças drásticas de temperaturas, dentre tantas outras barbaridades cometidas pelos soldados norte-americanos (KHAN, 2008, p. 34-67).

O que se pode notar é que, além das horríveis torturas sofridas, os prisioneiros de Guantánamo também viviam em péssimas condições de encarceramento, evidenciando, assim, violações aos direitos humanos e a adoção de políticas que afirmavam a teoria do Direito Penal do Inimigo. Ao contrário do Governo Bush, Barack Obama sustentou que uma das primeiras ações de seu governo como presidente dos Estados Unidos seria fechar a prisão de Guantánamo, uma vez que, segundo ele, esse cárcere representou uma “mancha negra” na história do país norte-americano. Então, Obama, para tentar redimir-se com a comunidade internacional, sempre “condenou” a política de seu país pelas práticas

adotadas no interior da prisão mantida na ilha de Cuba, tendo inaugurado uma nova política de segurança em relação à prisão de Guantánamo.

O que parece notório é que a justificativa de garantir a segurança do Estado e de seus cidadãos acaba se sobrepondo aos direitos humanos e às garantias e direitos fundamentais daqueles indivíduos que representam uma “ameaça” ao Estado e à sociedade, perpassando pela adoção da Teoria do Direito Penal do Inimigo, que trata seres humanos como “não pessoas” e como inimigos do Estado, punindo-os e banindo-os da sociedade. É dizer: parece grassar a ideia de que os Estados, na esteira da política propalada pelos Estados Unidos, devem adotar uma política de exceção da lei, valendo-se do argumento de que precisam garantir a segurança interna e externa de seus países, bem como a de seus cidadãos, ao passo que editam normas penais cada vez mais severas, baseadas na Teoria do Direito Penal do Inimigo, para justificar o endurecimento das penas em busca de uma pretensa paz social.

A execução dessa política criminal de exceção contra os “inimigos terroristas” é um exemplo da institucionalização dessa forma de repressão, pois, não raras vezes, suprime e viola direitos e garantias fundamentais, conquistados duramente ao longo dos tempos.

Esse também é o sentimento de Saldanha (2012, p. 146), que, ao discorrer sobre as novas geometrias e novos sentidos em relação à internacionalização do Direito e à internacionalização do diálogo dos sistemas de justiça, lembra que os juízes da Câmara de Lordes inglesa questionaram “se as detenções indefinidas de pessoas suspeitas de praticar atos terroristas eram compatíveis com o direito fundamental à liberdade e ao devido processo legal”. Nesse julgado, refere a autora, a Corte inglesa,

buscando limitar o fundamentalismo político que tomou contornos sem precedentes a partir da queda das torres gêmeas em 2001, a resposta – aberta aos princípios jurídicos nacionais e internacionais – foi que tais detenções violavam não só a Convenção Europeia para a Salvaguarda dos Direitos do Homem, quanto também o *Human Rights*

*Act* de 1988. Com base em tal entendimento, a Câmara dos Lordes anulou o *Terrorist Act* de novembro de 2001. (SALDANHA, 2012, p. 146).

É, também, a visão que boa parte dos penalistas tem em relação à racionalidade legislativa açodada, a reboque de aparecimentos dos riscos, produzindo-se um Direito Penal de exceção, voltado ao combate de condutas que deveriam ser “enfrentadas” por outros ramos do Direito, deixando-se para aplicar a Lei Penal apenas nos casos em que se faz necessária a tutela de um bem jurídico determinado e a proteção da vigência da norma penal.

Ao trabalho proposto interessa investigar como as condutas consideradas como atos de terrorismo têm sido enfrentados pelo Direito Penal internacional e nacional.

## **2 O conceito, a finalidade e o *modus operandi* do terrorismo**

A obra “Problemas jurídicos e políticos del terrorismo”, coordenada por José Juan de Olloqui (2004), foi buscar na mitologia grega um exemplo que pode tornar mais fácil a compreensão sobre o fenômeno terrorismo. É a partir da histórica clássica e do mito grego do Minotauro – um homem com cabeça de touro – que Olloqui (2004) inicia sua tentativa de descrever o fenômeno do terrorismo. A partir das *Fábulas de Ovidio*, de Aguilar (2001, p. 255-258), Olloqui (2004, p. 2-5) lembra que, na Grécia antiga, o Minotauro era um ser mal que acossava o povo grego e em especial a ilha de Creta e os atenienses, semeando o terror com sua ânsia de sangue e a incerteza de que qualquer um poderia ser sua vítima, quando a besta não satisfazia seu apetite, saltava para fora para semear a morte e a desolação dos habitantes da comarca. Embora fosse produto de uma união material entre os homens e os deuses, os humanos o desdenhavam porque atentava contra sua segurança e a do que agora conhecemos como Estado. Foi Teseo que se tornou um herói ao matar o tipo de terrorista que representava o Minotauro.



Se na Grécia antiga foi possível associar uma clara imagem do agente do terror e do pânico, o problema da pós-modernidade<sup>2</sup> consiste exatamente em identificar e conceituar esse “monstro” disseminador de violência: o terrorismo. Esse problema de vagueza semântica do que seja uma conduta terrorista implica em uma moldura aberta de tipos penais e, não raras vezes, de eleição equivocada de novo(s) “Minotauro(s)”, sob a justificativa de legitimação de ataques de massa, que geralmente vitima inocentes ao passo que produz novos “Teseos” como heróis exterminadores de terroristas. A abertura semântica do termo “terrorismo” desemboca na proliferação de tipos penais de prevenção de risco, que, nos dizeres de Husak (2013, p. 86),

*son un segundo tipo de delitos que ha contribuido al masivo crecimiento del Derecho penal. Los delitos de prevención de riesgos son ejemplos de actos preparatorios. La amenaza del terrorismo ha proporcionado una amplia excusa a todos los Estados del mundo para la creación de una serie de delitos de prevención de riesgos.*

De fato, há uma dificuldade de se conceituar as condutas terroristas. E esses problemas de significado são de extrema importância para o Direito Penal, já que não se permite a criação de crimes *ah doc*, dada a necessidade de se estabelecer uma clara fronteira de atuação da norma penal antiterror, a partir de condutas (pré)determinadas, com preceitos primários e secundários expressos e taxativos.

A questão ganha mais ainda relevo ante o caráter supranacional do terrorismo, já que as normas penais nacionais antiterror não possuem um *standard* comum das principais condutas terroristas – e nem há estrita obrigação nesse sentido –, nem as normas penais internacionais ainda são suficientes para solucionar o problema de uma tipificação do(s) crime(s) de terrorismo.

---

<sup>2</sup> Veja-se, por exemplo, a questão da pós-modernidade para Chevallier (2009, p. 20), que entende que “evolução das sociedades contemporâneas comporta zonas bastante nebulosas, fontes de inquietude; as novas formas de terrorismo, por exemplo, podem ser consideradas como um subproduto da pós-modernidade”.

Na busca de suplantar as deficiências conceituais de terrorismo, Juan Avilés (2004), em suas investigações sobre as origens do terrorismo europeu, refere que a expressão “terrorismo” foi empregada pela primeira vez na França, no final do século XVIII, para referir-se aos métodos utilizados pelo Comitê de Saúde Pública. De acordo com Avilés (2004, p. 61), *“en un famoso discurso de 1794, Robespierre afirmó que en un período revolucionario la fuerza del gobierno popular debía residir a la vez en la virtud y en el terror”*, e, por essa razão, os jacobinos foram denominados terroristas e o *“Diccionario de la Academia Francesa definiría en 1798 el terrorismo como sistema o régimen del terror”*.

O dicionário define terrorismo como “modo de coagir, ameaçar ou influenciar outras pessoas, ou de impor-lhes a vontade pelo uso sistemático do terror ou forma de ação política que combate o poder estabelecido mediante o emprego da violência” (FERREIRA, 2008). Entretanto, a definição jurídica do que significa terrorismo não é fácil de ser construída. Torna-se ainda mais complexo formular um conceito jurídico-penal de terrorismo. Esse é o sentimento de Cancio Meliá (2010, p. 53) ao sustentar que *“tanto para el discurso jurídico como para otras disciplinas, es un lugar común subrayar el carácter proteico del fenómeno terrorista”*. Para o professor espanhol, essa dificuldade de definição jurídico-penal resulta da própria matéria, da fenomenologia das inúmeras organizações e atividades terroristas em diferentes épocas e territórios.

Uma proposta para se resolver esse imbróglio semântico sobre o significado de terrorismo, pelo menos para efeitos penais, é apresentada na obra de Walter Lauquer (1999) – que pode ser traduzida para o português como “O Novo Terrorismo: fanatismo e as armas de destruição em massa” – ao definir o que não é terrorismo, pois, embora o terrorismo seja uma forma de violência, nem toda forma de violência é terrorismo. Por isso Lauquer (1999, p. 8) vai afirmar que essa distinção *“is vitally important to recognize that terrorism, although difficult to define precisely, as this brief history will show, is not a synonym for civil war, banditry, or guerrilla warfare”*. Veja-se que o autor, embora reconheça a

imprecisão do termo, afasta a possibilidade de o terrorismo ser sinônimo de guerra civil, banditismo ou combates de guerrilha.

Ainda assim, Lauquer (1996) se adianta na definição do conceito de terrorismo como o emprego sistemático da violência ou ameaça de usá-la por parte de entidades menores que um Estado, com a finalidade de semear o terror na sociedade para debilitar e inclusive dismantelar os detentores do governo e, assim, produzir uma mudança política.

Embora a comunidade científica do Direito Penal envide um notável esforço para conceituar o fenômeno do terrorismo a partir de uma investigação científica, o que parece incontestável é o fato de que, após os atentados aos Estados Unidos da América, em 11 de setembro de 2001 (BLACK, 2004, p. 12), precipitaram-se definições no sentido de ligar o terrorismo a um estereótipo de origem islâmica, como lembra Lauquer (1999, p. 129) ao destacar que *“popular Western perception equates radical Islam with terrorism”*.

Conforme Javier Jórdan e Luisa Boix (2004, p. 146), isso advém de um processo de justificação da violência no islamismo – jihad armada –, já que vem surgindo correntes radicalizadas que justificam o emprego da violência e, especificamente, ações que podem ser qualificadas de terrorismo, em sua maioria, planejadas e executadas pela Al Qaeda e seus seguidores, sobretudo por que as linhas de atuação desse grupo *“resultan coherentes con su estrategia y su modo de operar, y nos llevan a concluir que la red terrorista va representar uno de los mayores desafíos de seguridad del siglo XXI”* (JÓRDAN; BOIX, 2004, p. 181).

No entanto, as atividades terroristas não se originaram no século XXI nem são de exclusividade islâmica, já que outros povos convi(viam) vem com tais práticas violentas. No século XIX, na *“Rusia Zarista de los Romanov y en el nacionalismo imperialista de la restauración Medji en contra del shogunado de los Tokugawa en Japón”* já aconteciam atos terroristas relevantes. Depois, na segunda metade do século XIX, se intensificaram os ataques contra a realeza europeia e a população civil, surgindo a face do terrorismo moderno, como a ofensiva do grupo *“Narodnayavolia”* (Vontade do Povo) organizou atentados contra a

realiza, para demonstrar aos camponeses a seriedade de seu projeto (OLLOQUI, 2004, p. 14-15).

Aliás, basta uma breve retomada histórica para se constatar que existe(jam) uma diversidade de grupos terroristas pelo mundo. A “Al Qaeda”, que significa “A Base”, é a organização criminosa mais conhecida no mundo, surgida em 1980, no Afeganistão, a partir da influência da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Essa organização é basicamente composta por muçumanos fundamentalistas e sua principal bandeira é erradicar a influência ocidental sobre os árabes. Outra organização terrorista de notabilidade no cenário mundial é o *Boko Haram*, fundada em 2002, cujo lema é a implantação de um modelo de educação islâmica, por isso que seu significado é “Educação não islã é pecado” ou “Educação ocidental é pecado”. Ainda no rol dos grupos terroristas que mais ganharam visibilidade, é possível incluir o Talibã, que emergiu no Afeganistão e no Paquistão, em 1996, e notabilizou-se pela dedicação à Lei Islâmica (*Sharia*), tendo sido objeto de ataque pelos Estados Unidos depois dos atentados de 11 de setembro de 2001, mas vem tentando se reorganizar. No inventário dos principais grupos terroristas pelo mundo, Olloqui destaca: a) os grupos bascos denominados “Pátria Basca e Liberdade” (*Euskadi Ta Askatasuna* – ETA) e GRAPO (Grupo Revolucionário Antifascista 1º de Outubro), na Espanha; b) o Exército Republicano Irlandês (*Irish Republican Army* – IRA), na Irlanda; c) a Fração do Exército Vermelho (*Rote Armee Fraktion* – RAF), na Alemanha; d) a Brigada Vermelha (*Brigate Rosse*) e a *Lutta Obrera*, na Itália; e) o Comitê Antifascista Argelino, na França; f) o Al Fatah, o Jihad, o Hezbolah, o Hamas e o Mossad, todos no Oriente; g) o Partido Revolucionário do Povo Etíope, o Partido Comunista do Sudão e os Combatentes de Uganda, todos na África; h) o *Rengo Segikum*, no Japão; i) os Agentes Norte-coreanos, na Coreia do Sul, além da suspeita da existência de células da Al Qaeda na Malásia, na Indonésia e Filipinas. Na América Latina, pode se referenciar como atos terroristas, embora se denominem guerrilhas: a) o *Sendero Luminoso* e o Movimento Revolucionário Tupac-Amaru, no Peru; b) as Forças Armadas Revolucionária da Colômbia (FARC),

na Colômbia; c) os *Montoneros*, as Forças Armadas Revolucionárias (FAR) e o Exército Revolucionário do Povo (ERP), na Argentina; d) a Frente Patriótica Manuel Rodríguez e o Movimento Esquerdista Revolucionário, no Chile; e) o Exército de Libertação Nacional (ELN), na Bolívia; f) o Movimento de Liberação Nacional Tupamarus (MLNT), no Uruguai; g) a Vanguarda Revolucionária Popular (VRP), no Brasil; h) as Forças Armadas Revolucionárias Maoístas, na Guatemala; i) o Partido Comunista de Cuba, em Cuba; e j) o Exército Zapatista de Liberação Nacional (EZLN), no México (OLLOQUI, 2004, p. 14-15).

A partir dessa incursão histórica sobre a atividade terrorista pelo mundo, é possível concordar com Chevalier (2009, p. 20), por exemplo, que não debita na responsabilidade do islã a exclusividade do uso de práticas terroristas, nem o início do movimento terrorista. Segundo ele, “os atentados de 11 de setembro de 2001 apenas teriam acelerado essa evolução, o desenvolvimento de um terrorismo em escala mundial tendo testemunhado a interdependência crescente das sociedades e imposto o reforço da cooperação internacional”. O referido autor reforça que,

mais gravemente ainda, algumas formas de terrorismo radicalmente tendem a se desenvolver em virtude da globalização, [pois], enquanto o terrorismo era antes um fenômeno interno (ETA, IRA, por exemplo) ou ligado a um conflito regional (Oriente Médio), ele tomou uma dimensão totalmente diferente ao longo dos últimos anos (rede Al-Qaeda). (CHEVALIER, 2009, p. 37).

Segundo Chevallier (2009, p. 37), o terrorismo de hoje “não está mais ligado a um dado Estado”, porquanto, o terrorismo dos tempos pós-modernos “funciona sobre a base de uma rede de solidariedade transnacional, um terrorismo que, apoiando-se sobre um manto religioso, mobiliza plenamente os recursos (tecnológicos, econômicos, financeiros, ideológicos, etc.) da globalização”. Além disso, as práticas terroristas se desenvolvem no “coração da economia mundial”, enfim, é um “terrorismo que se confronta com a ordem internacional sem hesitar em golpear no pleno coração a potência hegemônica sobre a qual se apoia essa ordem” (CHEVALIER, 2009, p. 37).

Veja-se, portanto, o quanto é complexo definir terrorismo, muito embora, fora do campo jurídico penal, uma pessoa que acompanhe razoavelmente os noticiários publicados pela mídia em geral sob a chamada de “atos de terrorismo” pode, facilmente, formar uma convicção subjetiva – e até mesmo comum – do fenômeno terrorismo. Isso é próprio do caráter expansivo e popularizado do Direito Penal pós-moderno, como muito bem refere Cancio Meliá (2010, p. 18-19), ao sustentar que

*se está produciendo – al menos –, por un lado, una expansión cuantitativa y cualitativa del ordenamiento penal; por otro, un proceso de cambio de la relevancia del ordenamiento penal y su funcionamiento en la comunicación pública: lo que antes sólo interesaba a juristas, ahora está en boca de todos.*

A questão, portanto, é uma definição jurídica penal das condutas consideradas como terrorismo.

Assim também é o entendimento de Ulrich Beck (2003, p. 09-12), que, ao analisar o terrorismo e a guerra, afirma que existe um problema conceitual sobre o que seja “inimigo” e “terrorista”. Segundo ele, nós vivemos, pensamos e atuamos com uns conceitos antiquados que, não obstante, seguem governando nosso pensamento e nossa ação. Nesses velhos conceitos pode-se incluir o de “defesa”, que, frequentemente, se confunde com “ataque”, como foi o caso dos bombardeios dos Estados Unidos contra o Afeganistão. Para Beck (2003, p. 09-12), não se pode aceitar a ideia de um fracasso linguístico para conceituar, por exemplo, terrorismo, porquanto é necessário medir a distância entre o conceito e a realidade e lançar pontes para compreender o que a realidade surgida de nossas ações como civilizações oferece de novo, o que representaria um avanço na formulação de conceitos adequados para o terrorismo e para a guerra.

Conforme o sociólogo alemão, o conceito de “terrorista” induz a erro, pois se refere a uma nova ameaça, partindo de uma semelhança de motivos com os movimentos de libertação nacional, que não se

amoldam em absoluto aos suicidas e assassinos em massa, já que, no caso destes últimos, *“el antimodernismo fanático, el antiglobalismo y el pensamiento y la acción globales modernos están estrechamente entremezclados, algo inconcebible para el observador occidental”* (BECK, 2003, p. 27).

Na busca de uma construção de um conceito de terrorismo, Beck (2003, p. 27) vai dizer que houve uma reviravolta na estratégia de defesa, na medida em que são os Estados nacionais do mundo inteiro se preocupam com a ameaça transnacional de criminosos, deixando, de certa forma, aquela antiga premissa de defesa primeira contra seus iguais, isto é, outros Estados. Isso porque, segundo o autor alemão, as redes terroristas são, de certa forma, “ONG’s da violência”, pois operam como organizações não governamentais, desterritorializadamente, descentralizadamente, desbancando o monopólio estatal da violência – que era organizada de Estado contra Estado –, significando dizer que essas redes de terrorismo internacional não estão necessariamente ligadas ao terrorismo islâmico, nem se assemelham ao terrorismo dos movimentos de liberação nacional. Essa última distinção é importante porque o terrorismo transnacional opera sem território enquanto que o movimento de liberação nacional possui uma identidade territorial e nacional.

Ainda perseguindo uma explicação jurídica para o terror, Beck (2003) refere que as ameaças dos perigos provindos de redes terroristas transnacionais, aliadas às crises ecológicas e às crises financeiras globais, representariam uma lógica que seguem uma tríplice dimensão do perigo na sociedade de risco mundial. Daí que Beck (2003) vai dizer que o terrorismo supranacional assumiu multifacetadas formas de perigos, sobretudo a partir dos atentados aos Estados Unidos, em setembro de 2001, mostrando uma face violenta da globalização. O autor alemão compara o contra-ataque aos terroristas como uma justificativa igual ao pacto mundial para a defesa da terra em caso de ataque alienígena. É nesse sentido que Beck (2003, p. 28-29) enxerga na luta mundial contra o terrorismo um caminho para a constituição de uma “grande política”. Daí porque antigos e históricos adversários deixaram de lado

suas divergências e constituíram alianças e coalizões para enfrentar um inimigo em comum: o terrorismo.

Importante destacar a constatação de Beck (2003, p. 30), quando adverte que existe uma clara distinção do terrorismo atualmente praticado por grupos organizados daquelas práticas terrorista do passado, quando os terroristas queriam salvar suas vidas depois de cometer seus crimes, ao passo que os terroristas suicidas abrem mão de suas vidas, evitando que as autoridades dos Estados busquem o autor dos atos para o processo e julgamento até futura declaração de culpabilidade.

Como visto, não existe um conceito pré-estabelecido sobre o terrorismo. Isso significa dizer que ainda se está longe de uma definição exata, inequívoca e aceitável de terrorismo pela maioria dos Estados. O que parece ficar mais evidente são os isolamentos e distinções do que não pode ser conceituado como terrorismo, o que já é um avanço para solucionar essa vagueza semântica.

Não se pode olvidar que o problema não se limita tão somente a definir o que é terrorismo. Essa é apenas a ponta do *iceberg*, já que o Direito Penal (nacional e internacional), na condição de uma norma que, necessariamente, deve se revestir de uma legalidade estrita e precisa estabelecer um marco para a criação de um tipo penal que possa ser inserido de forma semelhante nos ordenamentos penais de cada Estado. Isso certamente contribuiria para evitar vaguezas semânticas que implicam na criação de um tipo penal de terrorismo com sobreposição de normas penais para uma mesma conduta, ou criminalização de condutas abstratas e gerais, além de tantos outros problemas de leis penais em branco, que flagrantemente se desarmonizam com constituições e com as normas internacionais de direitos humanos.

Uma sugestão apontada por Cancio Meliá (2010, p. 77) como um ponto de partida para a criação de um Direito Penal antiterrorista é, além de conhecer a natureza e a estratégia próprias de todo o terrorismo, saber que o Direito Penal não pode prevenir eficazmente as condutas terroristas que reprime. Para o penalista espanhol, o terrorismo deve ser compreendido como a existência de uma organização que realiza



ações violentas de especial gravidade, e isso com um significado político, que implica precisamente o questionamento do procedimento de representação política desenhado pelo ordenamento jurídico, e em suas coordenadas básicas, na Constituição (MELIÁ, 2010, p. 136).

O que é incontroverso é o fato de que tal busca conceitual deve ser alicerçada no Direito, pois, na linha do que sustenta Beck (2003, p. 34-35), embora as relações entre os Estados não tenham chegado ainda em um patamar aceitável, é necessário construir e ratificar uma convenção internacional contra o terrorismo, isto é, uma convenção que não apenas construa um conceito sobre terrorismo, mas que se situe sobre uma base legal a perseguição interestatal dos terroristas, a partir de uma ideia de um espaço legal, unitário e universal, exigindo um esforço para que o Estatuto do Tribunal Internacional seja ratificado por todos os países, inclusive pelos Estados Unidos.

Por fim, parece ser razoável acompanhar Pérez Cepeda (2007, p. 158) que também aponta para a necessidade de regulamentação do terrorismo com um crime internacional, como um passo decisivo para se evitar conflitos, e esse conceito deve ser construído a partir da resolução da Organização das Nações Unidas (ONU), cuja competência seria da Corte Penal Internacional. Nos dizeres de Pérez Cepeda (2007, p. 158), com a tipificação comum e prévia do terrorismo se evitariam ou limitariam as consequências que a atual política criminal, fundamentada em um Direito Penal do inimigo, está tendo nas legislações penais nacionais dos diferentes Estados quando concede a legitimidade das medidas repressivas à decisão de incluir ou não a determinadas pessoas ou grupos em listas de proscritos.

A questão da finalidade do terrorismo também não simples. Estabelecer, precisamente, qual o objetivo do ator de terror não é possível cientificamente, ainda que se veja o terrorismo como organizações multifacetadas, às vezes baseadas no fundamentalismo religioso, outras vezes simplesmente por questões ideológicas, etc. Poder-se-ia, até, sustentar, de forma genérica, que o terrorismo tem por finalidade espalhar o medo e a insegurança. Todavia, mesmo não

sendo viável definir o claro fim do terrorismo, na linha dos argumentos de Ordóñez (2004, p. 39-40), pode-se sustentar que o significado do ato terrorista é uma ordem – para falar no sentido de uma norma jurídica –, não formulada, que deseja conseguir uma certa conduta dos atores políticos ou um certo resultado específico, com o objetivo de “influenciar no comportamento de terceiros”. A partir dos ensinamentos de Ernesto Garzón Valdés – *El terrorismo político no institucional. Una propuesta de definición* –, Ordóñez (2004, p. 39-40) afirma que essa ordem tem por finalidade “obter objetivos políticos fanaticamente percebíveis como negociáveis”, já que o fanatismo é uma função de grau de adversidade da situação em que se encontra o terrorista.

O terrorista, refere Ordóñez (2004), para atingir seus objetivos, nega a ideia de democracia como estamos acostumados a vê-la, pois ele vive somente no plano da realidade dos fatos brutos da violência e desconsidera o plano social, por isso ele nega o princípio da igualdade, já parte, precisamente, de uma desigualdade real (ORDÓÑEZ, 2004, p. 59). Além de não reconhecer a democracia, também o terrorismo, continua Ordóñez (2004, p. 60), visando a atingir aos seus objetivos, se vale da clandestinidade, isso porque o agente terrorista sabe que está em condição de desigualdade em relação ao poder e não pode fazer um enfrentamento aberto e explícito. E, nesse anonimato, o terrorista orienta sua finalidade – terror – contra pessoas inocentes, indiscriminadamente, buscando uma responsabilidade objetiva e coletiva, assumindo o ato violento características próprias de operação primitiva.

Concorda-se com Ordóñez (2004, p. 63-64) quando ele sustenta que o terrorista não pode ser considerado um anarquista, pois este deseja destruir toda a normatividade, enquanto que o terrorista, ao contrário, parte dos pressupostos normativos, os aceita, e sua conduta não implica ou supõe a negação de toda a normatividade, pois sua finalidade é a mudança dos conteúdos normativos vigentes, que até o momento da execução do ato terrorista, vêm lhe causando prejuízos, seja na política, na economia, na religião etc. Dessa forma, pretendem que os órgãos estatais ou outros grupos importantes da sociedade implementem as medidas que mudariam as ordens normativas existentes válidas.

Como última parte deste tópico, abordam-se os meios utilizados pelo terrorismo. O fato é que os atos geralmente considerados como “terroristas” não possuem uma forma pré-definida pelas diversas organizações terroristas em atividade no mundo. Isso implica na constatação de que o *modus operandi* dos grupos terroristas são diversos e dinâmicos, modificando-se de acordo com o cenário social, a finalidade a ser atingida e os meios necessários para obter os resultados.

Ramírez (2004, p. 84), por exemplo, vai sustentar que os meios de disseminar o terror vão desde a propagação de notícias falsas visando ao pânico em uma coletividade determinada, até os delitos mais graves contra a vida, a integridade corporal ou o patrimônio das pessoas.

O que é amplamente divulgado é que, para atingir seus objetivos, os terroristas empregam detonadores, explosivos, produtos incendiários, armas de fogo, sem falar no uso de substâncias tóxicas, recurso direcionado ao ataque massivo para dizimar uma grande quantidade de pessoas. Há, também, ainda fazendo referência aos estudos de Ramírez (2004, p. 85), além desses meios, por assim dizer, convencionais, a possibilidade de envenenamento de alimentos de consumo diário, como a água, o pão, as verduras ou o leite e talvez, proporcionando falsas notícias de uma iminente invasão estrangeira ou de uma calamidade pública cujos efeitos se exageram.

Essa amplitude de operação para atingir as finalidades pelo terror, aliada ao problema da formulação de conceito jurídico penal sobre o crime de terrorismo, termina por criar uma falsa legitimação para que o legislador produza uma legislação antiterror alicerçadas em tipos penais abertos, de perigo abstrato, como a marca visível da expansão do Direito Penal que prioriza a doutrina de exceção da norma penal. Isso, comumente, produz tipos penais de ações nucleares plurais, alternativas e, buscando uma abertura semântica para possibilitar a inclusão de outras condutas uma “chave” subjetivista quando faz expressa referência no tipo penal ao terrorismo por “qualquer outro meio violento”.

Não foram (são) poucas as ações terroristas pelo mundo. Como exemplo de tais acontecimentos reais de terrorismo, incluem-se: 1)

ataque descrito como “Sexta-feira Sangrenta”, em Belfast, na Irlanda do Norte (1972); 2) ataque durante os Jogos Olímpicos de Munique, na Alemanha (1972); 3) mortes de políticos em Madrid, na Espanha (1972), e em Roma, na Itália (1978); 4) cerco à Grande Mesquita, em Meca, na Arábia Saudita (1979); 5) Bombardeio da Estação Central de Bolonha, na Itália (1980); 6) assassinatos públicos no Cairo, Egito (1981); 7) explosão de caminhão-bomba em Beirute, no Líbano (1983); 8) explosão do avião da Pan Am, quando sobrevoava a cidade de Lockerbie, na Escócia (1988); 9) explosão das garagens do World Trade Center, em Nova Iorque (1993); 10) ataque de radicais mulçumanos em Buenos Aires, na Argentina (1994); 11) ataque com emprego do gás *Sarim*, em metro de Tóquio, no Japão (1995), 12) explosão de carro-bomba em Oklahoma City, nos Estados Unidos (1995); 13) explosão de caminhão-bomba, próximo a Dhahran, na Arábia Saudita (1996); 14) ataque à embaixada dos EUA, em Dar es Salaam, na Tanzânia (1998); 15) atentado contra o navio americano USS Colen, no Golfo de Iaden, no Iêmen (2000); 16) ataque de 11 setembro de 2001 ao World Trade Center e ao Pentágono, nos EUA (2001); 17) explosões, em Sinagoga de Djerba, na Tunísia, em boates de Denpasar, em Bali, na Indonésia, e no Paradise Hotel, em Kikambala, no Quênia (2002); 18) ataque em teatro, em Moscou, na Rússia (2002); 19) explosões em Casablanca, no Marrocos (2003); 20) ataque no Centro da Cidade de Bagdá, no Iraque (2003); 21) ataques a sinagogas, em Istambul, na Turquia (2003), 22) explosões, em trens de Madrid, na Espanha, no Hotel Hilton, em Tabla, na fronteira entre Israel e Egito, e em estabelecimentos comerciais em Nueiba, no Cairo (2004); 23) assassinato de crianças, em Beslan, na Ossétia do Norte, Rússia (2004); 24) explosões ao sistema de transporte público de Londres, no Reino Unido (2005); 25) triplo atentado em Dahab, no Egito (2006); 26) explosões em Argel, na Argélia (2007); 27) atentados suicidas, em Bagdá, no Iraque, e no Hotel Marriot, em Islamabad, no Paquistão (2008); 28) tentativa de explodir o avião, no momento em que a aeronave voava a rota Amsterdã (Holanda) a Detroit (Estados Unidos) (2009); 29) ataque ao metro de Moscou, na Rússia (2010); 30) explosão ao Aeroporto Internacional Domodedovo, em Moscou, na Rússia (2011);

31) explosão na Maratona de Boston, nos Estados Unidos (2013); 32) atentado terrorista ao periódico francês *Charlie Hebdo* (2015).

É evidente que outros tantos atos terroristas ocorreram pelo mundo e aqui não foram referidos. O importante é que, a partir da análise desses ataques referidos, pode-se extrair a forma de operação das células terroristas. Na maioria desses atos terroristas, o *modus operandi* consiste em arregimentar pessoas com capacidade de dar a vida em nome das “bandeiras” levantadas pelos grupos terroristas. Essas agentes do terror se “vestem” com explosivos e se matam com o propósito de assassinar e mutilar pessoas alvejadas pelos líderes das organizações terroristas. Outra forma de propagar a violência se dá por meio da detonação de explosivos instalados em veículos e aeronaves. Além disso, os integrantes de grupos terroristas também agem com emprego de arma de fogo, em vias públicas ou locais de grande circulação, matando pessoas, aleatoriamente, ou aquelas previamente identificadas como “alvos”. Por fim, há também ataques com agentes bioquímicos, normalmente emprego de gases e outros produtos tóxicos, como foi no Japão com o uso do gás *Sarim*, e, nos Estados Unidos, com a remessa de *Antraz*, na forma de pó. É claro que existem outras práticas para semear o terror, mas, sem dúvidas, essas são as mais notórias.

Assim, pode-se constatar que os meios mais empregados pelos terroristas para atingir seus propósitos são aqueles que podem causar a destruição em massa, como explosivos, substâncias químicas, além de táticas gerais que semeiem o pânico generalizado na sociedade.

### **3 O cenário brasileiro em relação à política criminal antiterror**

O estudo até aqui realizado sobre o terrorismo, sua finalidade e seus meios de operação já permite analisar a posição do Brasil em relação ao terrorismo. Para isso, será feita uma retomada histórica das principais legislações internacionais antiterror até se chegar ao sistema normativo brasileiro.

O catálogo de tipos penais é constantemente alterado para criminalizar novas condutas e descriminalizar outras tantas. Esse processo natural de evolução do Direito Penal depende diretamente da política criminal adotada pelo legislador. Quando retira do rol dos delitos condutas e as deixa para outros ramos do direito, o legislador reforça o caráter fragmentário e subsidiário do Direito Penal. Por outro lado, ao incrementar o Direito Penal com novos bens juridicamente tutelados por essa seara do direito, o legislador se vale de uma política criminal repressiva para tratar o surgimento dos novos riscos.

O terrorismo, na linha do que refere Alberto Donna (2004, p. 218), é um problema que aparece como uma nova ameaça aos Estados Democráticos e surge na América do Norte e na Europa a partir de diferentes frentes, sobretudo aquelas religiosas, políticas e nacionais.

Desde os atentados de 11 de setembro de 2001, há uma cruzada mundial que pode ser denominada de “luta contra o terrorismo”, pela qual se mobilizaram tantos os países diretamente atingidos como aqueles que ainda não foram alvos de atos terroristas.

Por isso, é possível concordar com Ramírez (2004, p. 75) quando ele destaca que, no âmbito internacional tem sido constante o esforço para estabelecer a obrigação de atuação dos Estados contra o terrorismo, com assunção de compromissos específicos, os meios e os respectivos instrumento e limites na luta contra o terror.

Essa pressão da comunidade internacional para a institucionalização da criminalização do terrorismo, refere Ramírez (2004, p. 75), tem como principais medidas internacionais a Convenção de Genebra, de 16 de novembro de 1937, no tocante à Prevenção e Repressão do Terrorismo; a Convenção Europeia sobre Repressão do Terrorismo, de 27 de janeiro de 1977; a Convenção Internacional para a Repressão dos Atentados Terroristas cometidos com Bombas, de 12 de janeiro de 1998, a Convenção Internacional para a Repressão do Financiamento do Terrorismo, de 10 de janeiro de 2000, culminando, no âmbito americano com a recente Convenção Interamericana contra o Terrorismo, firmada em 3 de junho de 2002, além das inúmeras

assembleias realizadas pelas Organizações das Nações Unidas (ONU), que trataram a forma e o compromisso de os Estados enfrentarem os atos terroristas.

Com relação à Convenção Interamericana contra o Terrorismo, o seu artigo 1º, que trata do objeto e fins, estabelece que “Esta Convenção tem por objeto prevenir, punir e eliminar o terrorismo. Para esses fins, os Estados Partes assumem o compromisso de adotar as medidas necessárias e fortalecer a cooperação entre eles, de acordo com o estabelecido nesta Convenção”<sup>3</sup>.

No caso brasileiro, a Constituição da República, indiretamente e diretamente, expressa a vontade do legislador constituinte em assumir o compromisso de combater o terrorismo. Logo no início da Carta Cidadã, a soberania é eleita no inciso I do artigo 1º como um dos princípios fundamentais, autorizando-se a leitura de que, indiretamente, o país não tolerará forma de intervenção oficial ou clandestina, neste último caso podendo ser incluído o terrorismo. Em seguida, o legislador constituinte elegeu, como objetivo fundamental, nos incisos I e IV do artigo 3º, a construção de sociedade livre, justa e solidária, além do compromisso de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, o que justifica uma negação ao terrorismo praticado sob as bandeiras do fundamentalismo religioso. Com relação às relações internacionais, a Constituição estabeleceu, no artigo 4º, como princípio a independência nacional, a prevalência dos direitos humanos, a autodeterminação dos povos, a não-intervenção, a igualdade entre os Estados, a defesa da paz, a solução pacífica dos conflitos, o repúdio ao terrorismo e ao racismo, a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e a concessão de asilo político. Há, ainda, no inciso XLIII do artigo 5º, um aceno da Constituição para permitir uma legislação penal antiterror,

---

<sup>3</sup> “Article 1. *Object and purposes. The purposes of this Convention are to prevent, punish, and eliminate terrorism. To that end, the states parties agree to adopt the necessary measures and to strengthen cooperation among them, in accordance with the terms of this Convention*”. Cfe. Organization of American States. Department of International Law. INTER-AMERICAN CONVENTION AGAINST TERRORISM (2014).

ao considerar, dentre outros, como crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia o terrorismo, por ele respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem. Por fim, o legislador constitucional, no inciso XLIV do artigo 5º, ratifica sua política antiterror ao dispor que constitui crime inafiançável e imprescritível à ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático.

O último importante dispositivo legal brasileiro que, diretamente, pune criminalmente a conduta terrorista encontra-se na Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983, que define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, e estabelece seu processo e julgamento além de outras providências. Nessa legislação o artigo 20 estabelece para aquele que 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, uma pena de reclusão de 3 a 10 anos, com a previsão das causas de aumento de até o dobro se do fato resulta lesão corporal grave e de até o triplo se resulta morte.

É, precisamente, desses encadeamentos fáticos e jurídicos nacionais e internacionais que tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 236, de 2012, propondo a reforma o Código Penal Brasileiro – vigente desde 7 de dezembro de 1940 – para incluir o crime de terrorismo, matéria que vem sendo objeto de apreciação a partir do PLS nº 707 e do PLS nº 762, ambos de 2011. A primeira inovação é a inserção do terrorismo como crime hediondo, previsão essa constante do inciso XI do artigo 56 do referido Projeto de Lei. Depois, no título dos crimes contra a paz pública, o artigo 239<sup>4</sup> trata diretamente do crime

---

<sup>4</sup> “TÍTULO IX. DOS CRIMES CONTRA A PAZ PÚBLICA. Capítulo I. Do crime de terrorismo. **Terrorismo.** Art. 249. Causar terror na população mediante as condutas descritas nos parágrafos deste artigo, quando: I – 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; II – tiverem por fim obter recursos para a manutenção de organizações políticas ou grupos armados, civis ou militares, que atuem contra a ordem constitucional e o Estado Democrático;



de terrorismo, o artigo 240<sup>5</sup> penaliza o financiamento do terrorismo, o artigo 241<sup>6</sup> criminaliza o favorecimento pessoal ao terrorismo e o artigo 242<sup>7</sup> prevê a majorante da metade da pena dos referidos crimes quando forem praticados durante grandes eventos.

É de se observar que, ainda que não especificamente, o legislador incluiu no Projeto do Código Penal outras questões em relação ao

---

ou III – forem motivadas por preconceito de raça, cor, etnia, religião, nacionalidade, origem, gênero, sexo, identidade ou orientação sexual, condição de pessoa idosa ou com deficiência, ou por razões políticas, ideológicas, filosóficas ou religiosas. §1º Sequestrar ou manter alguém em cárcere privado, ou ameaçar de morte ou lesão pessoas, ainda que indeterminadas; §2º Usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos ou químicos ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição ou ofensa massiva ou generalizada; §3º Usar, liberar ou disseminar toxinas, agentes químicos, biológicos, radiológicos ou nucleares, ou outros meios capazes de causar danos à saúde ou ao meio ambiente. §4º Incendiar, depredar, saquear, explodir ou invadir qualquer bem público ou privado; §5º Interferir, sabotar ou danificar sistemas de informática e bancos de dados; ou §6º Sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com grave ameaça ou violência a pessoas, do controle, total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meios 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 e instalações militares: Pena – prisão, de oito a quinze anos, além das sanções correspondentes à violência, grave ameaça ou dano. Forma qualificada §6º Se a conduta é praticada pela utilização de arma capaz de causar destruição ou ofensa massiva ou generalizada: Pena – prisão, de doze a vinte anos, além das penas correspondentes à violência, grave ameaça ou dano. Exclusão de crime §7º Não constitui crime de terrorismo a conduta individual ou coletiva de pessoas movidas por propósitos sociais ou reivindicatórios, desde que os objetivos e meios sejam compatíveis e adequados à sua finalidade”.

5 “**Financiamento do terrorismo.** Art. 250. Oferecer ou receber, obter, guardar, manter em depósito, investir ou de qualquer modo contribuir para a obtenção de ativos, bens e recursos financeiros com a finalidade de financiar, custear ou promover a prática de terrorismo, ainda que os atos relativos a este não venham a ser executados: Pena – prisão, de oito a quinze anos.”

6 “**Favorecimento pessoal no terrorismo** Art. 251. Dar abrigo ou guarida a pessoa de quem se saiba ou deva saber que tenha praticado ou esteja por praticar crime de terrorismo: Pena – prisão, de quatro a dez anos. Escusa Absolutória. Parágrafo único. Não haverá pena se o agente for ascendente ou descendente em primeiro grau, cônjuge, companheiro estável ou irmão da pessoa abrigada ou recebida. Esta escusa não alcança os coautores e partícipes que não ostentem idêntica condição.”

7 “**Disposição comum.** Art. 252. As penas previstas para os crimes deste Capítulo serão aumentadas até a metade se as condutas forem praticadas durante ou por ocasião de grandes eventos esportivos, culturais, educacionais, religiosos, de lazer ou políticos, nacionais ou internacionais”.

terrorismo. Uma delas é a qualificadora do § 1º do artigo 265<sup>8</sup>, que comina pena de quatro a dez anos de prisão, sem prejuízo das penas relativas aos crimes cometidos pela organização criminosa, no caso em que a organização se destina à prática de terrorismo. Outra disposição ligado ao terrorismo está prevista no artigo 268<sup>9</sup>, que prevê pena de até dez anos para quem imputar falsamente a pessoa, que sabe ser inocente, sob pretexto de colaboração com a Justiça, a prática de integrar organização terrorista internacional.

Paralelamente à proposta de criminalização do terrorismo no Código Penal futuro, há outras pretensões legislativas de tipificar

---

<sup>8</sup> “**Organização criminosa.** Art. 265. Organizarem-se três ou mais pessoas, de forma estável e permanente, para o fim específico de cometer crimes cuja pena máxima seja igual ou superior a quatro anos, mediante estrutura organizada e divisão de tarefas, com hierarquia definida e visando a auferir vantagem ilícita de qualquer natureza: Pena – prisão, de três a dez anos, sem prejuízo das penas relativas aos crimes cometidos pela organização criminosa. **Milícia** §1º Se a organização criminosa se destina a exercer, mediante violência ou grave ameaça, domínio ilegítimo sobre espaço territorial determinado, especialmente sobre os atos da comunidade ou moradores, mediante a exigência de entrega de bem móvel ou imóvel, a qualquer título, ou de valor monetário periódico pela prestação de serviço de segurança privada, transporte alternativo, fornecimento de água, energia elétrica, venda de gás liquefeito de petróleo, ou qualquer outro serviço ou atividade não instituída ou autorizada pelo Poder Público, ou constringendo a liberdade do voto: Pena – prisão, de quatro a doze anos, sem prejuízo das penas relativas aos crimes cometidos. §2º Se a organização criminosa se destina à prática de terrorismo: Pena – prisão, de quatro a dez anos, sem prejuízo das penas relativas aos crimes cometidos pela organização criminosa”.

<sup>9</sup> “Art. 268. Constitui crime, se ocorrido durante a investigação criminal ou a instrução processual para apuração de associação criminosa e organização criminosa, quem: I – revelar a identidade, fotografar ou filmar o colaborador, sem sua prévia autorização por escrito; II – descumprir determinação de sigilo das investigações que envolvam a ação controlada e a infiltração de agentes; III – recusar ou omitir dados cadastrais, registros, documentos e informações requisitadas pelo juiz, Ministério Público ou delegado de polícia, no curso de investigação ou do processo; ou IV – se aposar, propalar, divulgar ou fazer uso, de forma indevida, de dados cadastrais: Pena – prisão, de seis meses a quatro anos. **Imputação falsa** §1º É punido com penas de três a dez anos quem imputar falsamente, sob pretexto de colaboração com a Justiça, a prática de infração penal a pessoa que sabe ser inocente, ou revelar informações sobre a estrutura de organização criminosa que sabe inverídicas. §2º O disposto neste artigo se aplica também: I – às infrações penais previstas em tratado ou convenção internacional quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente; II – 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.”

tal conduta. O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 499, de 2013<sup>10</sup>, de autoria da Comissão Mista, destinada a consolidar a legislação federal e a regulamentar dispositivo da Constituição Federal, define diversos crimes de terrorismo e determina a competência da Justiça Federal para seu processamento. O objetivo dessa proposição legislativa é revogar o artigo 2º da Lei nº 7.170/83. Em que pese ter sido apresentado em 2013, esse projeto, depois de ter recebido 13 (treze) emendas de plenário, foi analisado pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, do Senado Federal, que emitiu parecer desfavorável à aprovação. De acordo com os Senadores dessa Comissão, “da maneira como apresentado, o projeto de lei prevê tipos penais demasiadamente abertos, com penas extremamente elevadas, ofensivas aos princípios basilares de proteção aos direitos humanos”. Além disso, os Senadores notaram uma desproporção em relação ao preceito secundário do tipo, já que, da forma pretendida “o tipo penal básico de terrorismo, previsto no art. 2º, prevê pena mínima de 15 (quinze) anos de reclusão, reprimenda muito superior ao tipo penal de homicídio do art. 121 do Código Penal (Decreto-Lei nº2.848, de 1940)”. Conforme os integrantes da CDHLP do Senado, “a falta de proporcionalidade é evidente” se comparada à pena de homicídio, que tem previsão de seis a vinte anos de reclusão. O parecer, por fim, conclui que a proposta do tipo penal inserido no PLS nº 236/2012 traz uma melhor tipificação e corrige os vícios trazidos pelo PLS nº 499/2013<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> “O projeto estabelece o tipo básico em seu art. 2º, consistente nas ações de “provocar ou infundir terror ou pânico generalizado mediante ofensa ou tentativa de ofensa à vida, à integridade física ou à saúde ou à privação da liberdade de pessoa”. A pena arbitrada para o delito é de reclusão, de 15 (quinze) a 30 (trinta) anos. Ainda foram instituídas outras figuras típicas afetas ao crime de terrorismo, como: financiamento do terrorismo (art. 3º); terrorismo contra coisa (art. 4º); incitação ao terrorismo (art. 5º); favorecimento pessoal no terrorismo (art. 6º); grupo terrorista (art. 7º), todas possuidoras de reprimendas igualmente severas. Em seu art. 8º, a proposição cria hipótese de arrependimento eficaz e de desistência voluntária do delinquentes, bem como permite sua inclusão em regime de proteção à vítima e testemunha, caso opte por colaborar com a investigação ou processo criminal. Ainda no art. 9º, o projeto dispõe sobre a progressão de regime apenas após o cumprimento de 4/5 (quatro quintos) do total da pena, em regime fechado”.

<sup>11</sup> BRASIL. Senado Federal. Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Parecer ao Projeto de Lei nº 499/2013 (Projeto de Lei Antiterrorismo).

Existem outras tantas propostas para tipificar o crime de terrorismo, como o PL nº 4.674/2012 e PLS nº 762/2011, mas, recentemente, o Poder Executivo Federal, por meio dos Ministérios da Justiça (Min. José Eduardo Martins Cardozo) e da Fazenda (Min. Joaquim Vieira Ferreira Levy), propôs uma nova tipificação para o crime de terrorismo, cujo propósito é alterar a Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, e a Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002, para dispor sobre organizações terroristas. Trata-se do Projeto de Lei nº 2.016/2015, apresentado na Câmara dos Deputados em 18 de junho de 2015.

O PL nº 2.016/2015 apresenta uma proposta de tipificação do crime de terrorismo dentro da Lei nº 12.850/2013, que define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal. Nesse dispositivo, há uma ampla descrição de organizações terroristas de seus atos. Inovador na referida proposição é a expressa previsão de não configuração de crime de terrorismo os atos praticados “em manifestações políticas, movimentos sociais ou sindicais movidos por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender ou buscar direitos, garantias e liberdades constitucionais”<sup>12</sup>.

Com relação à tipificação nuclear de terrorismo, o Projeto de Lei do Poder Executivo pretender que tal delito seja imputado a quem “promover, constituir ou integrar, pessoalmente ou por interposta pessoa, organização terrorista”, cuja pena prevista é “reclusão, de 8 a 12 anos,

---

<sup>12</sup> “Art. 1º [...]§ 2º [...] II - às organizações terroristas, cujos atos preparatórios ou executórios ocorram por razões de ideologia, política, xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou gênero e que tenham por finalidade provocar o terror, expondo a perigo a pessoa, o patrimônio, a incolumidade pública ou a paz pública ou coagir autoridades a fazer ou deixar de fazer algo. § 3º O inciso II do § 2º não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais ou sindicais movidos por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender ou buscar direitos, garantias e liberdades constitucionais.” (NR).

e multa, sem prejuízo das penas correspondentes às demais infrações penais praticadas<sup>13</sup>.

O Projeto de Lei nº 499/2013 teve parecer de rejeição na Comissão de Direito Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal. O Projeto de Lei nº 236/2012 teve, em 13/05/2015, a extinção do regime de urgência e a matéria retornou à Comissão de Constituição e Justiça do Senado. Já o Projeto de Lei nº 2.016/2015, em 05 de agosto de 2015, teve a votação adiada, por acordo da maioria dos líderes e ainda não há nova data para apreciação da matéria pelo plenário da Câmara dos Deputados.

Comparando-se os três principais projetos – PLS nº 236/2012 (Novo Código Penal), PLS nº 499/2013 (alteração da Lei nº 7.170/83) e PL nº 2.016/2015 (alteração da Lei 12.850/2012)–, verifica-se que, tanto no Projeto do Novo Código Penal quanto no Projeto do Poder Executivo,

---

<sup>13</sup> “Art. 2º-A. Promover, constituir ou integrar, pessoalmente ou por interposta pessoa, organização terrorista. Pena - reclusão, de 8 a 12 anos, e multa, sem prejuízo das penas correspondentes às demais infrações penais praticadas. Parágrafo único. Incorre nas mesmas penas o agente que, com o propósito de praticar as condutas previstas no caput: I - recrutar, organizar, transportar ou municiar indivíduos que viajem para país distinto daquele de sua residência ou nacionalidade; ou II - fornecer ou receber treinamento em país distinto daquele de sua residência ou nacionalidade. Art. 2º-B. Os crimes contra a pessoa, o patrimônio, a incolumidade pública ou a paz pública terão as penas aumentadas de um terço ao dobro quando praticados com motivação e finalidade de que trata o inciso II do § 2º do art. 1º. § 1º As penas aplicadas na forma do caput serão aumentadas: I - em até um terço quando a conduta afetar o controle, ainda que de modo temporário, de meios de comunicação ou de transporte, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas civis ou militares, locais onde funcionem serviços públicos essenciais, instalações de geração ou transmissão de energia, embaixadas ou consulados; II - em até dois terços quando houver a utilização de agentes químicos, bacteriológicos, radiológicos ou nucleares. § 2º As penas aplicadas na forma do caput serão reduzidas de um terço a três quartos em caso de prática de ato preparatório de crime contra a pessoa, o patrimônio, a incolumidade pública, contra a paz pública quando a conduta for praticada com motivação e finalidade de que trata o inciso II do § 2º do art. 1º. Art. 2º-C. Oferecer, receber, obter, guardar, manter em depósito, solicitar, investir ou de qualquer modo contribuir para a obtenção de ativos, bens ou recursos financeiros, com a finalidade de financiar, custear, diretamente ou indiretamente: I - a prática de atos previstos nos art. 2º-A ou art. 2º-B, ainda que cometidos fora do território nacional; II - pessoa física ou jurídica, grupo de pessoas, associação criminosa, organização criminosa, ou organização terrorista que tenha como atividade principal ou secundária, mesmo em caráter eventual, a prática de atos previstos nos art. 2º-A ou art. 2º-B. Pena - reclusão, de 8 a 12 anos, e multa, sem prejuízo das penas correspondentes às demais infrações penais praticadas.” (NR).

o delito de terrorismo encontra uma tipificação adequada, com penas razoáveis e, embora haja algumas sinalizações de um Direito Penal expansivo, com condutas nucleares plurais e alternativas e punição a atos preparatórios e de perigo abstrato, há melhor racionalidade legislativa do que na proposta inserida pelo Projeto de Lei nº 499/2013.

Dessa forma, o Brasil demonstra uma clara adesão à política criminal antiterror mundial e aos objetivos da Convenção Interamericana contra o Terrorismo, pela qual a Organização dos Estados Americanos (OEA) recomenda aos países membros a prevenção, a sanção e a eliminação do terrorismo, tudo com o compromisso de adoção de medidas necessárias e fortalecer a cooperação entre si.

Por outro lado, não se pode negar que existem divergências conceituais sobre o terrorismo e, por conseguinte, um entrave jurídico para se criminalizar nas esferas nacional e internacional as condutas terroristas.

Contudo, essa criminalização é um caminho inexorável da expansão do Direito Penal e, como visto, o Brasil não está alheio a tal movimento, muito embora na história das relações sociais brasileiras internas e externas, mesmo havendo a referência à existência, em outros tempos, de um grupo de guerrilha, com características de organização terrorista, não exista registro de ato relevante considerado como terrorismo, abrindo-se o questionamento sobre a necessidade de criminalização de atos de terror. Até porque o que normalmente se classifica como terror em uma determinada região pode não ser o caso do cenário brasileiro.

Então, a partir da evolução das relações sociais e do surgimento de novos riscos, como é o caso dos atos terroristas, é possível concordar que o atual panorama da racionalidade legislativa do Brasil justifique a alteração do sistema penal vigente para produção de norma penal específica antiterror.

## CONCLUSÃO

O terrorismo pode ser conceituado como uma associação de pessoas com interesses principais em questões de cunho econômico, social, político e religioso, cuja finalidade preponderante é disseminar violência, medo e insegurança contra Estados e seus cidadãos. É evidente que não se pode desprezar outras bandeiras de grupos terroristas, mas, por tudo que se viu no decorrer da pesquisa, essas sem dúvidas são as mais recorrentes.

Também não é difícil aceitar a tese de que os meios mais comumente empregados pelos grupos terroristas para atingir seus objetivos é uso de explosivos, armas de fogo, detonadores, armas químicas e biológicas, além de pavor generalizado mediante ampla divulgação midiática de falsos acontecimentos.

Essa apertada síntese sobre o terrorismo é de razoável compreensão pela sociedade em geral. Todavia, a questão que ganha relevo é a conceituação do terrorismo, sua finalidade e suas operações para o campo jurídico, sobretudo quando se precisa identificar as condutas terroristas e criminalizá-las. É dizer: o imbróglie pode ser formar quando da criação de um tipo penal de terrorismo. Isso porque o terrorismo é complexo, multifacetado e não se limita à atuação territorial de um Estado. Daí a razão pela qual há muito a comunidade jurídica internacional vem apontando a necessidade da produção de uma legislação penal antiterror por cada Estado, movimento que se precipitou após os ataques de 11 de setembro de 2001.

O Brasil se alinhou à política criminal antiterror da Organização das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos ao submeter ao Congresso Nacional uma proposta de criação de tipos penais específicos para a criminalização do terrorismo e suas versões, inseridos no projeto do futuro Código Penal (PLS nº 326/2012) ou na Lei de Organizações Criminais (PL nº 2.016/2015).

O fato é que existe uma pressão internacional – sobretudo de países da América do Norte e da Europa – para que o Brasil adote uma

legislação interna, na linha de um Direito Penal do Inimigo (JAKOBS), como interesses de poder visando à repressão a atos terroristas. O que se pode verificar é que, na linha dos riscos e perigos estudados por Beck, bem como considerando o cenário internacional instalado pela política antiterror, a tipificação do crime de terrorismo no Brasil acompanhará essa tendência global. Cabe aos doutrinadores do Direito e áreas afins produzir conhecimento para que seja implementada uma racionalidade legislativa na criminalização do terrorismo no País adequada aos preceitos das garantias e direitos fundamentais. Isso certamente contribuirá para que o futuro tipo de terrorismo no Brasil seja marcado pelo caráter fragmentário e residual do Direito Penal, evitando-se a sobreposição de legislação e a aplicação da norma penal como meio, isto é, como *prima ratio*, o que garante, sobretudo, a proteção de um bem jurídico (Claus Roxin) e a estabilidade da norma penal (Günther Jakobs) e afasta a ocorrência da simbologia da lei, para falar em termos de funcionalismo penal.

Sendo assim, a pesquisa conclui pela necessidade de se acompanhar os novos riscos e de se produzir uma legislação penal antiterror. Todavia, considerando que essa lógica seja acertada, pode-se questionar quais condutas devem ser adjetivadas como “terroristas” e merecedoras de políticas criminais antiterror.

Ao final deste artigo, é possível lançar dois questionamentos para a reflexão do leitor e também como uma abertura de hipóteses para uma futura pesquisa: 1) o modelo de política antiterror a ser adotado pelo Brasil deve ser o mesmo praticado por países europeus e, particularmente, pelos Estados Unidos da América, já que a origem dos ataques considerados terroristas a essas nações residem em problemas distintos dos que culturalmente são enfrentados no Brasil? 2) a suscetibilidade do Brasil a atos terroristas é a mesma sentida pela Europa e pela América do Norte, a ponto de justificar a legitimação de um Direito Penal do inimigo?



## REFERÊNCIAS

- AGUILAR, Luis Miguel. **Fábulas de Ovidio**. México: Cal y Arena, 2001.
- ALBERTO DONNA, Edgardo. ¿Es posible el Derecho penal liberal? *In*: LOSANO, Mario G.; MUÑOZ CONDE, Francisco (Coord.). **El derecho ante la globalización y el terrorismo**: “Cedant Arma Togae”. Actas del Coloquio Internacional Humboldt, Montevideo, abril 2003. Valência: Tirant Lo Blanch, 2004. p.-209-232.
- ATIENZA, Manuel. **Contribución a una teoría de la legislación**. Madrid: Cuadernos Civitas, 1997.
- AVILÉS, Juan. Los orígens del terrorismo europeo: narodniki y anarquistas. *In*: JÓRDAN, Javier (Coord.). **Los orígens del terror**: indagando en las causas del terrorismo. Madrid: Biblioteca Nueva, 2004. p. 61-86.
- BECK, Ulrich. **Sobre el terrorismo y la guerra**. Barcelona: Paidós, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Sociedade do risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010.
- BLACK, Donald. Terrorism as social control. *In*: DEFLEM, Mathieu (Ed.). **Sociology of crime, law and deviance**. Terrorism and counter-terrorism: criminological perspectives. New York: Elsevier, 2004. v. 5. p. 9-18.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 12.850**, de 2 de agosto de 2013. Brasília, DF: Senado Federal, 2013.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 7.170**, de 14 de dezembro de 1983. Brasília, DF: Senado Federal, 1983.
- \_\_\_\_\_. **Projeto de Lei do Senado nº 263/2012**. Brasília, DF: Senado Federal: Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado

Federal, 2012. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=111516&tp=1>>. Acesso em: 11 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 2.016/2015**. Altera a Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, e a Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002, para dispor sobre organizações terroristas. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1514014>>. Acesso em: 07 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. **Parecer ao Projeto de Lei nº 499/2013** (Projeto de Lei Antiterrorismo). Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/165641.pdf>>. Acesso em: 07 ago. 2015.

CALLEGARI, André Luís. Terrorista: um discurso sobre o direito penal de exceção. *In*: STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo; ENGELMAN, Wilson (Org.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**: anuário do programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS: mestrado e doutorado. Porto Alegre: Livraria do Advogado; São Leopoldo: UNISINOS, 2012. p. 33-54.

CANCIO MELIÁ, Manuel. **Los delitos de terrorismo**: estructura típica e injusto. Madrid: Reus, 2010.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-Moderno**. L'État post-moderne. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. **La racionalidad de las leyes penales**: práctica y teoría. Madrid: Trotta, 2003.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Aurélio**: o dicionário da língua portuguesa. Coordenação Marina Baird Ferreira e Margarida dos Anjos. Curitiba: Positivo, 2008.

GARZÓN VALDÉS, Ernesto. **El terrorismo político no institucional**: una propuesta de definición, inédito. [s.d.] Disponível em: <[http://www.fcje.org.es/wp-content/uploads/file/jornada16/7\\_GARZON\\_1.pdf](http://www.fcje.org.es/wp-content/uploads/file/jornada16/7_GARZON_1.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2013.

GÓMEZ, José Maria. Soberania imperial, espaços de exceção e o campo de Guantánamo: desterritorialização e confinamento na “guerra contra o terror”. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 267-308, maio/ago. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v30n2/v30n2a02.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2013.

HUSAK, Douglas. **Sobrecriminalización**: los límites del derecho penal. Madrid: Marcial Pons, 2013.

JAKOBS, Günther; CANCIO MELIÁ, Manuel. **Direito penal do inimigo**: noções e críticas. Tradução André Luís Callegari e Nereu Giacomolli. 4. ed. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

JÓRDAN, Javier; BOIX, Luisa. La justificación ideológica del terrorismo islamita: el caso de Al Qaida. *In*: JÓRDAN, Javier (Coord.). **Los orígenes del terror**: indagando en las causas del terrorismo. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2004. p.145-186.

GASPARETTO JUNIOR, Antonio. **Prisão de Guantánamo**. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/historia/prisao-de-guantanamo>>. Acesso em: 10 out. 2013.

LAQUEUR, Walter. “Terrorismo posmoderno”. **Foreign Affairs**, v. 75, n. 5, 1996, p. 57-69.

\_\_\_\_\_. **The new terrorism**: Fanaticism and the arms of mass destruction. New York: Oxford University Press, 1999.

LUHMANN, Niklas. **Sociología del riesgo**: soziologie des risikos. Traducción Silvia Pappe, Brunhilde Erker, Luis Felipe Segura e Javier Torres Nafarrate. Guadalajara: Universidad Iberoamericana, 1992.

OLLOQUI, Jose Juan de. Introducción: reflexiones en torno al terrorismo. *In*: OLLOQUI, José Juan de (Coord.). **Problemas jurídicos e políticos del terrorismo**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004. p. 1-29.

ORDÓÑEZ, Ulises Schmill. Terrorismo y democracia. *In*: OLLOQUI, José Juan de (Coord.). **Problemas jurídicos e políticos del terrorismo**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004. p. 31-65.

PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel. **La seguridad como fundamento de la deriva del derecho penal postmoderno**. Madrid: Iustel, 2007.

RAMÍREZ, Sergio García. Considerações sobre terrorismo. *In*: OLLOQUI, José Juan de (Coord.). **Problemas jurídicos e políticos del terrorismo**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004. p. 67-123.

SALDANHA, Jânia Maria Lopes. Novas geometrias e novos sentidos: internacionalização do Direito e internacionalização do diálogo dos sistemas de justiça. *In*: STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo; ENGELMAN, Wilson (Org.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**: anuário do programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS: mestrado e doutorado. Porto Alegre: Livraria do Advogado; São Leopoldo: UNISINOS, 2012. p. 137-160.

ZAFFARONI, Eugênio Raúl. **O inimigo no direito penal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renavan, 2011.

**Recebido em:** 26/02/2015

**Aprovado em:** 25/06/2015