

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS  
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
NÍVEL DOUTORADO**

**CLÁUDIO ROGÉRIO SOUSA LIRA**

**A RESPOSTA AO TERRORISMO PELO DIREITO:  
UM CRIME TRANSNACIONAL E DE NATUREZA JURÍDICA DE TRATADO**

**SÃO LEOPOLDO**

**2018**

Cláudio Rogério Sousa Lira

A RESPOSTA AO TERRORISMO PELO DIREITO:  
um crime transnacional e de natureza jurídica de tratado

Tese apresentada como requisito parcial  
para a obtenção do título de Doutor em  
Direito Público, pelo Programa de Pós-  
Graduação em Direito da Universidade do  
Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS

Orientador: Prof<sup>o</sup>. Dr. André Luís Callegari  
Coorientador: Prof<sup>o</sup>. Dr. Manuel C. Melia

São Leopoldo

2018

L768r Lira, Cláudio Rogério Sousa

A resposta ao terrorismo pelo direito: um crime transnacional e de natureza jurídica de tratado / Cláudio Rogério Sousa Lira--2018.

308 f. : il; color. ; 30cm.

Tese (Doutorado em Direito) -- Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo, RS, 2018.

Orientador: Prof. Dr. André Luís Callegari.

1. Direito penal internacional. 2. Guerra. 3. Terrorismo. I. Título. II. Callegari, André Luís.

CDU 341.4

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS  
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD  
NÍVEL DOUTORADO

A tese intitulada: “A RESPOSTA AO TERRORISMO PELO DIREITO: UM CRIME TRANSNACIONAL E DE NATUREZA JURÍDICA DE TRATADO”, elaborada pelo doutorando **Claudio Rogério Sousa Lira**, foi julgada adequada e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora para a obtenção do título de DOUTOR EM DIREITO.

São Leopoldo, 22 de junho de 2018.



Prof. Dr. **Leonel Severo Rocha**,

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito.

Apresentada à Banca integrada pelos seguintes professores:

Presidente: Dr. Miguel Tedesco Wedy \_\_\_\_\_

Membro: Dr. André Luís Callegari \_\_\_\_\_

Membro: Dr. Anderson Vichinkeski Teixeira \_\_\_\_\_

Membro: Dr. José Francisco Dias da Costa Lyra \_\_\_\_\_

Membro: Dr. Bruno Heringer Júnior \_\_\_\_\_

Dedico esta tese ao meu pai Duda (em memória) e a minha mãe Lourdes, que sempre me mostraram a educação como o caminho transformador da vida, e a minha esposa Laura e ao meu filho Duda, que foram privados da minha companhia para que esse sonho se concretizasse.

Amo vocês!

## AGRADECIMENTOS

Fazer agradecimentos em uma pesquisa de mais de quatro anos não é fácil. Corre-se o risco de se fazer injustiça e deixar alguém de fora. Mas, algumas pessoas estiveram mais “perto” e preciso agradecê-las.

O primeiro agradecimento é para minha família: meu pai Duda (em memória), minha mãe Lourdes, meus irmãos, minha esposa Laura e meu filho Luís Eduardo (Duda) e minha sogra Ione (minha segunda mãe). Obrigado pelo amor, pela compreensão e pelo sacrifício de suportar minha ausência durante as aulas, e, principalmente, nos meses em que estive na Espanha. Vocês são o que tenho de mais valioso! Amo-os!

Ao Prof. Dr. André Luís Callegari, meu orientador, pela essencial contribuição no meu crescimento e pela sincera amizade.

Ao Prof. Dr. Manuel Cancio Meliá, co-orientador na Espanha, por ter me acolhido na Universidad Autónoma de Madrid, Espanha, e, especialmente, por que, nos meses em que lá estive, mudado substancialmente o rumo desta tese.

Ao meu amigo e colega de doutorado, Júlio César Maggio Stürmer, com quem compartilhei toda a angústia, sacrifício e o sucesso da pesquisa.

Ao Prof. Adalberto Narciso Hommerding, pela “tutoria científica” inestimável antes e durante o Doutorado.

Ao Dr. Ronaldo Adriano de Almeida Arbo, Promotor de Justiça com quem trabalho, por me proporcionar o apoio essencial para que eu pudesse levar esse projeto adiante.

Ao Teilor Santana da Silva, que me ouviu pacientemente e discutiu, à altura, todas as questões mais inquietantes desta tese. Obrigado, Mano!

À Vera Loebens e Ronaldo César, da Secretaria do PPGD da UNISINOS. Obrigado pelo apoio inestimável.

À Julia Bruna, da Biblioteca da Facultad de Derecho da Universidad Autónoma de Madrid, pela paciência e apoio durante minha estada em Madrid. Agradecendo a Julia, alcanço os demais integrantes da Biblioteca.

Aos colegas da UNISINSOS, especialmente a Raul Linhares e Paulo Trindade, pela amizade e apoio durante o curso.

Aos colegas pesquisadores da Universidad Autónoma de Madrid, em especial Alexia Pato, Felipe Cordero, Leopoldo Puente e Selene Cruz, que me acolheram como colega e facilitaram minha adaptação durante a minha estada em Madrid.

Aos meus alunos, especialmente aos que comigo pesquisam os rumos do Direito Penal.

Ao Ministério Público do Rio Grande do Sul pelo suporte necessário para a concretização da pesquisa. Nesse agradecimento, incluo os Promotores de Justiça, colegas servidores, estagiários e terceirizados que, de alguma forma, contribuíram para este estudo.

À Fundação Educacional Machado de Assis, pelo apoio institucional ao projeto, que incluo a Direção Administrativa, a Direção das Faculdades, a Coordenação do Curso de Direito e o corpo de colaborardes.

À CAPES, pela concessão da bolsa de estudos para a realização do estágio de doutorado na Universidad Autónoma de Madrid, na Espanha.

A todos que, de alguma maneira, fizeram parte desta pesquisa, mas que não foram mencionados aqui. Muito Obrigado!

## RESUMO

O tema desta pesquisa é terrorismo. Esse fenômeno, embora não seja recente, se notabilizou com os ataques de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos da América. Com esse marco, se inaugurou uma nova ordem de instabilidade com o desencadeamento de sucessivos ataques em diversas partes do mundo, fazendo do terrorismo um assunto da pauta permanente na Comunidade Internacional. Em razão dos ataques, advém a reação ao terrorismo, promovida pelos Estados, de forma isolada, em coalizão ou com o apoio de órgãos internacionais. Na estratégia antiterrorismo, os recursos mais comuns empregados são a Guerra e o Direito, com prioridade para as campanhas bélicas. Ocorre que esse modo de agir tem causado graves violações aos direitos humanos e às garantias fundamentais conquistadas pela civilização ao longo da história. Surge, então, o desafio da Comunidade Internacional para regulamentar uma maneira legítima e mais justa para reagir aos objetivos do terrorismo. É por isso que há um natural e necessário interesse da comunidade científica em relação ao terrorismo. Nesse interesse inclui-se esta tese, somando-se aos esforços epistêmicos para analisar a situação do terrorismo, tanto no aspecto de formação e de operação dos grupos terroristas como em relação aos meios de reação escolhidos pelos Estados atacados. Para isso, investiga-se o terrorismo como um fato social que transborda seus efeitos para a área jurídica, especialmente, para a esfera do Direito Penal. Inicialmente, a tese buscará esclarecer o cenário atual sobre o terrorismo, incluindo as dificuldades jurídicas e políticas de conceituá-lo e as formas de operação dos grupos terroristas. Nesse aspecto, o estudo pretende esclarecer o processo de recrutamento, treinamento e de emprego de pessoas aos ideais terroristas, formados sob a ótica de um fundamentalismo extremo da religião islâmica. Em seguida, o estudo analisará os elementos que orientam a Comunidade Internacional na estratégia da luta global contra o terrorismo. Uma vez feita essa incursão, ingressa-se no núcleo central da tese, para analisar, detalhadamente, o emprego das principais formas de reação ao terrorismo: a Guerra e o Direito. Em relação às ações de guerra contra o terrorismo, o estudo apresenta seus argumentos para sustentar que tal meio se revela, quando legítimo, uma resposta injusta, em razão das graves violações de direitos humanos e de garantias fundamentais. Daí porque a tese vai defender uma resposta antiterror pela via do Direito. Todavia, embora seja

feita a defesa desse meio de reação ao terror, a investigação demonstrará que ainda não é possível a criminalização do terrorismo como um delito internacional autônomo ou subsidiário a um dos crimes nucleares previstos no Estatuto Penal de Roma. É por isso que, ao final, a tese sustentada é a de que o terrorismo é um crime transnacional, de natureza jurídica de crime de tratado, cujas condutas devem ser objeto da política criminal dos direitos penais domésticos, com o suporte dos instrumentos jurídicos produzidos pelo Direito dos Tratado.

**Palavras-chave:** Direito penal internacional. Guerra. Terrorismo.

## RESUMEN

El tema de esta investigación es el terrorismo. Este fenómeno, aunque no sea reciente, se notó con los ataques del 11 de septiembre de 2001, en los Estados Unidos de América. Con ese marco, se inauguró un nuevo orden de inestabilidad con el desencadenamiento de sucesivos ataques en diversas partes del mundo, haciendo del terrorismo un asunto del arancel permanente en la Comunidad Internacional. En razón de los ataques, viene la reacción al terrorismo, promovida por los Estados, de forma aislada, en coalición o con el apoyo de organismos internacionales. En la estrategia antiterrorista, los recursos más comunes empleados son la Guerra y el Derecho, con prioridad para las campañas bélicas. Ocurre que ese modo de actuar ha causado graves violaciones a los derechos humanos y a las garantías fundamentales conquistadas por la civilización a lo largo de la historia. Se plantea, entonces, el desafío de la Comunidad Internacional para reglamentar una manera legítima y más justa para responder a los objetivos del terrorismo. Es por eso que hay un natural y necesario interés de la comunidad científica en relación al terrorismo. En este interés se incluye esta tesis, sumándose a los esfuerzos epistémicos para analizar la situación del terrorismo, tanto en el aspecto de formación y de operación de los grupos terroristas como en relación a los medios de reacción escogidos por los Estados atacados. Para ello, se investiga el terrorismo como un hecho social que desborda sus efectos para el área jurídica, especialmente, para la esfera del Derecho Penal. Inicialmente, la tesis buscará aclarar el escenario actual sobre el terrorismo, incluyendo las dificultades jurídicas y políticas de conceptualizarlo y las formas de operación de los grupos terroristas. En este aspecto, el estudio pretende clarificar el proceso de reclutamiento, entrenamiento y de empleo de personas a los ideales terroristas, formados bajo la óptica de un fundamentalismo extremo de la religión islámica. A continuación, el estudio analizará los elementos que orientan a la Comunidad Internacional en la estrategia de la lucha global contra el terrorismo. Una vez hecha esa incursión, se ingresa en el núcleo central de la tesis, para analizar, detalladamente, el empleo de las principales formas de reacción al terrorismo: la Guerra y el Derecho. En cuanto a las acciones de guerra contra el terrorismo, el estudio presenta sus argumentos para sostener que tal medio se revela, cuando legítimo, una respuesta injusta, en razón de las graves violaciones de derechos humanos y de garantías fundamentales. De

ahí que la tesis va a defender una respuesta anti terror por la vía del Derecho. Sin embargo, aunque se haga la defensa de ese medio de reacción al terror, la investigación demostrará que aún no es posible la criminalización del terrorismo como un delito internacional autónomo o subsidiario a uno de los crímenes nucleares previstos en el Estatuto Penal de Roma. Por eso, al final, la tesis sostenida es que el terrorismo es un crimen transnacional, de naturaleza jurídica de crimen de tratado, cuyas conductas deben ser objeto de la política criminal de los derechos penales domésticos, con el soporte de los instrumentos jurídicos producidos por el Derecho de los Tratado.

**Palabras clave:** Derecho penal internacional. Guerra. Terrorismo.

## **ABSTRACT**

The subject of this research is terrorism. Although this phenomenon is not recent, it has become noticed with the attacks of September 11th 2001, in the United States of America. With this striking fact, it was started a new order of instability with successive attacks in different parts of the world, transforming terrorism in a permanent subject in the International Community. Because of the attacks, it comes up a reaction against terrorism, promoted by the States, in a lonely way, in coalition or with the support of international bodies. In the anti-terrorism strategy, the most common sources are the War and the Law, with priority for the war campaigns. This way of acting has caused serious violations to the human rights and to the fundamental guarantees conquered by civilization throughout history. It appears then, the challenge of the International Community to regulate a legitimate and fairer way to respond to the objectives of terrorism. That's why there is a natural and necessary interest of the scientific community in relation to terrorism. In this interest it is included this thesis, adding to the epistemic efforts to analyze the situation of terrorism, as well as the training and acting aspects of terrorist groups as in relation to the way of reacting chosen by the States attacked. For this, terrorism is investigated as a social fact that overflows its effects to the legal area, especially to the sphere of Criminal Law. First, this study seeks to clarify the current scenary of terrorism, including the legal and political difficulties of conceptualizing it and the forms of operation of the terrorist groups. Regarding this, the project aims to clarify the process of recruiting, training and employing people to terrorist ideals, framed under the extreme fundamentalist view of the Islamic religion. The study then will examine the elements guiding the International Community in the strategy of the global fight against terrorism. Once this incursion is done, we will enter the core thesis, to analyze, in detail, the application of the main forms of reaction to terrorism: the War and the Law. In relation to the war actions against terrorism, the study presents its reasons for sustaining the idea that this mean reveals itself, when legitimate, an unfair response, because of the serious violations to the human rights and fundamental guarantees. That's why the thesis will defend an antiterror response through the Law. Although it is argued the defence of this mean of reacting to terrorism, the investigation will show that it's still not possible to criminalize terrorism as an autonomous international crime or subsidiary to one of the nuclear crimes provided for in the Rome Criminal

Statute. That's why, at the end, the sustained thesis is that terrorism is a transnational crime, of legal nature of a crime of treaty, whose conducts must be the object of criminal policy of the domestic criminal law, supported by the legal instruments produced by the Treaty Law.

**Keywords:** International criminal law. War. Terrorism.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Crime de coletar informações para terrorismo .....	215
Figura 2 - Conduta de preparação para terrorismo.....	216
Figura 3 - Caso Galić (IT-98-29).....	250

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Táticas usadas em ataques terroristas em todo o mundo, 2012.....	49
Gráfico 2 - Táticas usadas em ataques terroristas em todo o mundo, 2013.....	52
Gráfico 3 - Táticas usadas em ataques terroristas em todo o mundo, 2014.....	55
Gráfico 4 - Táticas usadas em ataques terroristas em todo o mundo, 2015.....	59
Gráfico 5 - Táticas usadas em ataques terroristas em todo o mundo, 2016.....	62
Gráfico 6 - Financiamento de operação dos EUA no Iraque. ....	166
Gráfico 7 - Contingente de soldados dos EUA no Iraque – mar. até dez. de 2011. ....	166
Gráfico 8 - Mortes dos militares americanos no Iraque – mar/2002 até jul/2010. ...	167
Gráfico 9 - Mortes de civis iraquianos – mar de 2003 até julho 2010. ....	168
Gráfico 10 - Mortes e ferimentos de civis - 2009 - 2017 .....	182
Gráfico 11 - Mulheres mortas e feridas - 2009 - 2017 .....	183
Gráfico 12 - Criança mortas e feridas - 2009 - 2017 .....	184
Gráfico 13 - Vítimas civis por tipo de incidente - jan. - dez. 2017.....	185
Gráfico 14 - Civis mortos pelos envolvidos no conflito 2009 - 2017 .....	185

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Desenvolvimento da <i>Operation Enduring Freedom</i> .....	154
Quadro 2 - Desenvolvimento da <i>Operation Iraqi Freedom</i> .....	163

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Ataques terroristas e baixas mundiais por mês, 2012.....	47
Tabela 2 - Dez países com mais ataques terroristas, 2012.....	48
Tabela 3 - Dez grupos mais autores de ataques em todo o mundo, 2012 .....	48
Tabela 4 - Alvos de ataques terroristas em todo o mundo, 2012.....	49
Tabela 5 - Ataques terroristas e baixas mundiais por mês, 2013.....	50
Tabela 6 - Dez países com mais ataques terroristas, 2013.....	50
Tabela 7 - Dez grupos mais autores de ataques em todo o mundo, 2013 .....	51
Tabela 8 - Alvos de ataques terroristas em todo o mundo, 2013.....	51
Tabela 9 - Ataques terroristas e baixas mundiais por mês, 2014.....	53
Tabela 10 - Dez países com mais ataques terroristas, 2014.....	53
Tabela 11 - Dez grupos mais autores de ataques em todo o mundo, 2014 .....	54
Tabela 12 - Alvos de ataques terroristas em todo o mundo, 2014.....	54
Tabela 13 - Ataques terroristas e baixas mundiais por mês, 2015 .....	56
Tabela 14 - Dez países com mais ataques terroristas, 2015.....	57
Tabela 15 - Dez grupos mais autores de ataques em todo o mundo, 2015 .....	57
Tabela 16 - Alvos de ataques terroristas em todo o mundo, 2015.....	58
Tabela 17 - Ataques terroristas e baixas mundiais por mês, 2016 .....	60
Tabela 18 - Dez países com mais ataques terroristas, 2016.....	60
Tabela 19 - Dez grupos mais autores de ataques em todo o mundo, 2016 .....	61
Tabela 20 - Alvos de ataques terroristas em todo o mundo, 2016.....	61

## LISTA DE SIGLAS

AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
AQI	Al-Qaeda no Iraque
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BSEC	Organization of The Black Sea Economic Cooperation
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDHLP	Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa
CENTCOM	Comando Central dos Estados Unidos
CIA	Central Intelligence Agency
CNN	Cable News Network
CS	Conselho de Segurança
CTC	Comitê Contra o Terrorismo
CTITF	Equipe Especial sobre a Luta Contra o Terrorismo
DAESH	Al-Dawla al-Islamiya fil Iraq wa al-Sham
DF	Distrito Federal
DNA	Ácido Desoxirribonucleico
EI	Estado Islâmico
EIL	Estado Islâmico no Iraque e no Levante
ELN	Exército de Libertação Nacional (Bolívia)
ERP	Exército Revolucionário do Povo
ETA	Euskadi Ta Askatasuna
EUA	Estados Unidos da América
EZLN	Exército Zapatista de Libertação Nacional
FAN	Frente Al-Nusra
FAR	Forças Armadas Revolucionárias
FARC	Forças Armadas Revolucionária da Colômbia
FBI	Gabinete Federal de Investigação
FDS	Forças Democráticas Sírias
FISA	Lei de Vigilância de Inteligência Estrangeira
GRAPO	Grupo Revolucionário Antifascista 1º de Outubro
IBC	Iraq Body Count
ICTY	The International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia

IED	Improvised Explosive Devices
IRA	Irish Republican Army
ISAF	Força Internacional de Assistência para Segurança
ISI	Estado Islâmico no Iraque
ISIL	Islamic State in Iraq and the Levant
ISIS	Estado Islâmico do Iraque e da Síria
MLNT	Movimento de Liberação Nacional Tupamarus.
MPF	Ministério Público Federal
NSA	Agência Nacional de Segurança
OACI	Organização da Aviação Civil Internacional
OAU	Organization of African Unity
OEA	Organização dos Estados Americanos
OEF	Operation Enduring Freedom
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
OMI	Organização Marítima Internacional
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSDH	Observatório Sírio de Direitos Humanos
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PFC	Private First Class
PLS	Projeto de Lei do Senado
RAF	Fração do Exército Vermelho (Rote Armee Franktion)
SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation
TEL	Tribunal Especial para o Líbano
TPI	Tribunal Penal Internacional
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNDOC	Gabinete das Nações Unidas para o Controle de Drogas e Prevenção do Crime
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e Cultura
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
US\$	Dólar Estadunidense
USS	United States of America

VRP Vanguarda Revolucionária Popular  
WTC World Trade Center

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>21</b>
<b>2 A BUSCA PELA COMPREENSÃO DO FENÔMENO SOB A ÓTICA SOCIOLÓGICA .....</b>	<b>30</b>
2.1 O Cenário Atual sobre o Terrorismo: um conceito, uma finalidade e os seus atuais <i>modi operandi</i> .....	32
2.2 A Violência das Ações Terroristas Alimentadas por um Discurso de Ódio	64
2.3 A Instrumentalização do Ser Humano nas Ações de Terrorismo: os sacrifícios em prol dos ideais do terrorismo.....	73
2.4 O Entrecruzamento da Religião com o Terrorismo: o fundamentalismo religioso .....	82
<b>3 OS DESAFIOS DA COMUNIDADE INTERNACIONAL NA LUTA CONTRA O TERRORISMO .....</b>	<b>88</b>
3.1 Os Déficits de Virtude como um Primeiro Entrave às Promoções das Ações Antiterrorismo.....	89
3.2 Os Desafios da Comunidade Internacional para a Garantia DE Direitos Humanos no (Anti)Terrorismo.....	96
3.3 A Estratégia Global da Organização das Nações Unidas para a Prevenção e Repressão ao Terrorismo.....	106
3.4 O Outro Lado da Estratégia Global Contra o Terrorismo: os esforços da comunidade internacional para salvaguardar os direitos de vítimas do (anti)terrorismo.....	116
<b>4 A RESPOSTA INTERNACIONAL CONTRA O TERRORISMO: A LUTA PELA GUERRA .....</b>	<b>132</b>
4.1 Aportes Necessários sobre a Guerra - <i>Jus ad Bellum</i> e <i>Jus in Bellum</i> .....	134
4.2 A “Guerra ao Terrorismo” .....	148
4.3 Intervenções Bélicas: os efeitos diretos e colaterais da guerra contra o terrorismo.....	177
4.4 É Possível Compreender a Guerra Contra o Terrorismo como Justa? .....	193
<b>5 A RESPOSTA AO TERRORISMO A PARTIR DO DIREITO.....</b>	<b>204</b>
5.1 A Globalização da Política Criminal Antiterror: o direito penal doméstico à serviço do antiterror .....	206
5.2 A Política Criminal Antiterror Adotada pelo Brasil.....	219

<b>5.3 Terrorismo: em busca de uma Justiça Penal Internacional .....</b>	<b>230</b>
<b>5.4 Terrorismo: um crime transnacional e de tratado .....</b>	<b>253</b>
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>270</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>289</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Há muito o terrorismo vem inquietando a comunidade científica. São muitas as abordagens do fenômeno, sobretudo a partir do início do séc. XXI, quando se inaugurou um protagonismo do terrorismo no cenário internacional. Esse interesse não é diferente na comunidade jurídica, especialmente em virtude da necessidade de criação de uma reposta jurídica em razão dos efeitos causados pelos ataques violentos. Então, a partir de uma visão holística para um ponto específico, a tese parte desse processo dicotômico terrorismo e antiterrorismo para chegar à natureza jurídica do terrorismo e defender uma forma justa de reação legítima a esses atos violentos. É esse o propósito assumido pelo investigador nesta tese.

Inicialmente, uma tese, lembra Eco, além de se referir a um ramo de estudo de interesse do aluno, constitui-se em um trabalho científico original<sup>1</sup>. Evidente que, em virtude do amplo interesse da comunidade científica, o tema já ocupa boa parte dos estudos de pesquisadores no Brasil e no mundo. Todavia, uma tese necessita ter uma parcela subjetiva de originalidade que a diferencia de outros estudos científicos, embora seja o tema comum. O grau de originalidade desta tese é pretendido alcançar à medida que, no Brasil, ainda não são muitos os estudos científicos que investigam o tema, pelo menos dentro do recorte feito nesta delimitação.

É dizer, embora já existam textos qualificados sobre o terrorismo, o enfoque aqui a ser dado é a sustentação da tese de negação do emprego da guerra ao terror, assumindo-se a defesa de que esse meio se revela, quando legítimo, injusto em relação ao fim pretendido. Dessa negação, nasce a defesa principal sustentada ao longo do trabalho, consistente na argumentação de que o terrorismo deve ser enfrentado pelo Direito. E, nesse particular, avança-se para afirmar que, embora seja o Direito o meio mais justo para a resposta ao antiterror, ainda não é possível a criminalização do terrorismo como delito internacional autônomo nem como subsumido a uma das condutas nucleares já criminalizadas pelo Estatuto Penal de Roma. Dessas duas primeiras premissas, chega-se à sustentação final, consistente na defesa do argumento de que o terrorismo deve ser considerado como um delito transnacional, e, portanto, reservado aos direitos penais domésticos, com o suporte

---

<sup>1</sup> ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. 23. ed. Tradução Gilson Cardoso de Souza. São Paulo: Perspectiva, 2010.

das inúmeras normas jurídicas produzidas pela Comunidade Internacional como parte do chamado Direito de Tratado. Esse será o desafio assumido pelo pesquisador ao longo desta tese.

Embora a tarefa científica seja árdua, o suporte metodológico possibilitará a condução da investigação até o seu objetivo final. Isso significa dizer que a metodologia científica é o instrumento eficaz à disposição do pesquisador para que persiga a resposta ao problema formulado. Logo, como deve ocorrer em todo e qualquer trabalho científico – e, no caso da tese, compromisso ainda maior –, antes de se adentrar diretamente na pesquisa, faz-se necessário determinar o tema e sua delimitação. Em seguida, é preciso deixar clara a justificativa do pesquisador em relação ao tema escolhido. Essa justificativa está conectada com o problema que “disparou” o “gatilho” do interesse do pesquisador pelo tema. E, para chegar à resposta ao problema, a pesquisa traça seus objetivos – principal e específicos –, e estabelece as hipóteses como partes do caminho para se chegar à conclusão do estudo.

O primeiro elemento metodológico é o tema. E o tema objeto desta pesquisa é o terrorismo. Esse fenômeno inicialmente social que, diante das ações violentas, desborda do campo social para o campo jurídico e que desafia uma intervenção internacional voltada à repressão de atos terroristas. A escolha desse tema se deu, primeiro, pela inclinação do pesquisador à área do Direito Penal, como uma consequência lógica de sua formação acadêmica. Depois, pela envergadura do tema no cenário nacional e internacional, sobretudo pelos seus reflexos na produção das normas jurídicas penais. Todavia, em razão da amplitude do tema, de sua natureza complexa, multifacetada e de sua interconexão com as mais variadas áreas científicas, foi necessário delimitar a pesquisa apenas para a investigação da natureza jurídica e da forma de resposta do terrorismo.

Por essa razão, o fio condutor da pesquisa parte dos fatos sociais causados pelo terrorismo em busca de uma resposta legítima e justa aos atos praticados pelas organizações terroristas. Além disso, embora seja possível analisar o terrorismo em uma moldura temporal aberta, a pesquisa concentrará seu foco no terrorismo a partir de 2001, quando afloraram novos meios de promoção de ataques violentos e a consequente estratégia antiterror. Quanto ao espaço, embora se tenha ciência de que o terrorismo é um fenômeno global, a pesquisa foca a abordagem nos locais onde há mais influência ao resultado, a partir do Brasil até o espaço geopolítico de

operação dos principais grupos terroristas: Oriente Médio, América do Norte e Europa.

Ainda para atender às exigências metodológicas, uma pesquisa, necessariamente, deve ser justificada. Essa premissa é importante porque não se pode – embora não seja expressamente proibido – envidar esforços epistêmicos para realizar uma investigação sem qualquer razão e efeitos. Em outras palavras, uma pesquisa se justifica na medida em que o tema é relevante para o pesquisador e para a comunidade científica, como forma de contribuição acadêmica para um problema da sociedade. No caso do terrorismo é inegável que o tema merece atenção das ciências jurídicas. A história demonstra o processo de evolução desse fenômeno social até a atualidade. Também é evidente a importância do assunto para o Direito, e, de uma maneira especial, para as ciências penais.

Então, a pesquisa se justifica porque o terrorismo tem se tornado um dos temas mais importantes da pós-modernidade. Formalmente, desde 1937, com a Liga das Nações, o terrorismo, cada vez mais, vem sendo objeto de enfrentamento por meio de ações estatais isoladas, por coalizões ou com o apoio de órgãos internacionais. Atualmente, as Nações Unidas desenvolvem um Plano de Ação, como parte de uma Estratégia Global contra o Terrorismo, a partir de instrumentos legais destinados à prevenção e à repressão a atos terroristas. O assunto se tornou tão importante que figura lado a lado das principais “bandeiras” estratégicas da ONU, como são as políticas de Direitos Humanos, que, sabidamente, constituem um pilar essencial da humanidade.

O tema é tão importante que, até o Brasil, país que ainda não havia experimentado ações terroristas, se alinhou à política criminal internacional e criminalizou o terrorismo, cuja lei foi aplicada pouco menos de três meses depois de sua vigência, na batizada *Operação Hashtag*, que investigou 10 (dez) pessoas, culminando na acusação e condenação de 08 (oito) delas por práticas de terrorismo, com penas que vão até 15 (quinze) anos de reclusão. Isso demonstra a globalização do fenômeno terrorista. Por essas razões, justifica-se a pesquisa sobre o terrorismo.

No que tange ao objetivo, a tese investiga o terrorismo como um fenômeno social que desafia uma reação da Comunidade Internacional, mediante operações de guerra ou intervenção pelo Direito. Para se chegar a essa meta, a pesquisa estabeleceu os seguintes objetivos específicos: a) analisar o terrorismo como um fenômeno social – religioso, econômico, político, etc. – e os reflexos dessas

condutas violentas como uma necessária intervenção de uma norma penal internacional voltada à prevenção e à repressão dos atos terroristas; b) revelar o problema da vagueza semântica do sentido de “terrorismo” e os consequentes óbices à tipificação dessas condutas pelo Direito Penal; c) demonstrar que a atual política de repressão a atos terroristas mediante as ações de guerra, feitas por um ou mais Estados, não observam as premissas de direitos humanos e as conquistas dos direitos e garantias fundamentais; d) sustentar que a resposta ao terrorismo não pode ser dada pela Guerra, mas pelo Direito, e que o terrorismo ainda não pode ser criminalizado como delito internacional autônomo do Estatuto de Roma, bem como que também é inviável classificá-lo como um crime absorvido pelos tipos penais internacionais atualmente previstos; e, e) defender, por consequência, que o terrorismo é um delito transnacional e possui natureza jurídica de crime de tratado, devendo ser objeto da política criminal de cada Estado, de acordo com a soberania e a cultura jurídica doméstica, com o suporte dos instrumentos jurídicos produzidos pelo Direito dos Tratados.

E, para alcançar esses objetivos, a pesquisa lança a hipótese de que o terrorismo é um fenômeno social, complexo, multifacetado, com ideais religiosos, econômico, político e sociais, que pretende, por meio da violência abstrata e difusa, provocar mortes e lesões como parte de um projeto para mudar a ordem de um Estado. Diante desse risco, a Comunidade Internacional se alinha para oferecer uma reação ao terrorismo, por meio da guerra e por ações jurídicas que visam à punição de agentes pertencentes às organizações terroristas. Assim, a hipótese assumida na pesquisa é a de que a guerra não se mostra um meio justo para enfrentar o terrorismo, dada sua desproporção entre os meios empregados para a obtenção de um resultado e que o terrorismo deve ser respondido pelo Direito.

Para buscar a confirmação dessa hipótese, será feita uma pesquisa na bibliografia publicada no Brasil e no exterior, a partir de um estudo quantitativo e qualitativo, buscando-se, dessa forma, o resultado mais coerente com o propósito da investigação. Essa pesquisa bibliográfica tem por finalidade conhecer as diferentes formas de contribuição científica que se realizam sobre determinado assunto ou fenômeno. No que diz respeito ao método, a investigação buscará a aplicação de um estudo descritivo, que é a possibilidade da explicação das relações: de causa e efeito dos fenômenos, ou seja, análise do papel das variáveis que, de certa maneira, influenciam ou causam o aparecimento dos fenômenos. Ainda quanto ao método,

pretende-se adotar o dialético, nos termos propostos por Hegel, para quem as contradições se transcendem, dando origem a novas contradições, que passam a requerer uma solução, sem se perder de vista que os fatos não podem ser considerados fora de um contexto social, político, econômico.

Importante destacar que a investigação empregará, como recurso técnico, fontes bibliográficas nacionais e estrangeiras, abrangendo fundamentalmente fontes jurídicas, tais como: livros, artigos, relatórios oficiais e fontes jurisprudenciais. Para tanto, utilizar-se-ão as obras elencadas nas referências bibliográficas. Quanto ao método de abordagem, a pesquisa será perspectivada pelo ângulo do método fenomenológico-hermenêutico. Isso porque o método de abordagem visa a aproximar o sujeito (pesquisador) e o objeto a ser pesquisado. Vale dizer, não se fará uma análise externa, como se o sujeito e o objeto estivessem cindidos. Pelo contrário, o sujeito (o pesquisador) está diretamente implicado, pois relacionado com o objeto de estudo, o qual interage com ele e sofre as consequências dos seus resultados (suas descobertas e potencialidades). Assim, não se trata de uma investigação alheia ao pesquisador, uma vez que ele está inserto no mundo onde a pesquisa será desenvolvida. Daí o significado do fenômeno. Já essa constatação fenomênica receberá a atribuição de sentido, a partir do círculo hermenêutico, especialmente a partir das contribuições de Martin Heidegger e Hans-Georg Gadamer. Nesse sentido, a pesquisa vale-se das lições de Lenio Luiz Streck<sup>2</sup> quando ele afirma que “o verdadeiro caráter do método fenomenológico não pode ser explicitado fora do movimento e da dinâmica da própria análise do objeto.” Em decorrência disso, refere Streck, “a introdução ao método fenomenológico somente é possível, portanto, na medida em que, de sua aplicação, forem obtidos os primeiros resultados. Isto constitui sua ambiguidade e sua intrínseca circularidade.” No instante em que se aplica esse movimento, constata-se que a “sua explicitação somente terá lugar no momento em que tiver sido atingida a situação hermenêutica necessária. Atingida esta, descobre-se que o método se determina a partir da coisa mesma”, arremata Streck. É no movimento do círculo hermenêutico, pelo qual a pré-compreensão antecede à compreensão/interpretação/aplicação, que se dará sentido aos resultados da pesquisa na qual o investigador (o aluno) estará diretamente implicado. Portanto, isso somente será possível a partir da experiência do

---

<sup>2</sup> Cfe. STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito**. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

pesquisador, mediante sua pré-compreensão de mundo, da vida e dos resultados que a pesquisa poderá produzir na sociedade.

Já os métodos auxiliares na condução da pesquisa serão o histórico, o comparativo, o estudo de caso e o estatístico, uma vez que demonstram melhor adequação com as finalidades da investigação. Por fim, em relação às técnicas de pesquisa, os dados serão coletados da documentação indireta, por meio da pesquisa documental e pesquisa bibliográfica, além de dados coletados no País e no exterior e decisões judiciais nacionais e internacionais que versem sobre terrorismo.

Essa, portanto, é a metodologia a ser adotada na pesquisa. Tudo isso para que, ao final, seja possível atingir aos objetivos propostos e responder à inquietação formulada no problema.

A partir do lastro metodológico, inicia-se a investigação propriamente dita, que vai estruturada em duas partes, cada uma com dois capítulos. Na primeira parte, a tese envida esforços para uma compreensão do terrorismo e dos desafios da comunidade internacional para enfrentar esse fenômeno. No primeiro capítulo, a proposta deste estudo inclui, inicialmente, uma compreensão do fenômeno terrorista pela ótica social, para, depois, em um segundo momento, analisar de que forma a Comunidade Internacional tem estabelecido a estratégia na luta global contra o terrorismo. Isso tudo servirá de base teórica para o seguimento do estudo, que consiste na defesa de que a guerra não é a melhor forma de enfrentar o terrorismo, e que a resposta a esse fenômeno deve ser feita pelo Direito, no caso, o Direito dos Tratados, já que não se mostra razoável uma criminalização internacional autônoma do terrorismo, nem uma extensão da compreensão das condutas terroristas em uma analogia interpretativa para enquadrar o terrorismo como meio para a perpetração dos já tipificados crimes do Estatuto Penal de Roma.

Para se chegar a essa sustentação, será necessário construir uma “ponte epistêmica” para se analisar as perspectivas de atribuição de um significado para o nome “terrorismo”, além de se abordar o *modus operandi* do terrorismo, especialmente como são promovidos os atos violentos praticados por agentes terroristas, pessoas que, atraídas por um fundamentalismo religioso extremo, são cooptadas como instrumentos para a concretização dos ideais terroristas.

Em seguida, uma vez abordado o terrorismo com os seus matizes atuais, no segundo capítulo, passa-se a analisar os desafios da Comunidade Internacional no enfrentamento das práticas das organizações terroristas para se construir uma base

que servirá, futuramente, à defesa da melhor forma de resposta ao terrorismo. Nesse caminho, uma primeira questão que torna complexa a reação ao terrorismo é a posição unilateral dos envolvidos no terrorismo, que se traduz em um egoísmo e, portanto, em um déficit de virtude, na medida em que agem por convicções próprias, dificultando ou obstaculizando a adoção de uma solução justa.

Diante dessa postura egoísta, o terrorismo tem sido elevado ao plano internacional, em razão das flagrantes violações de direitos humanos. Como forma de superar essas diferenças, a tarefa de prevenir e de reprimir o terrorismo foi avocada pelos inúmeros organismos internacionais, com maior razão, pelos órgãos das Nações Unidas. Esse compromisso assumido pela Comunidade Internacional vem se concretizando na produção de inúmeros instrumentos jurídicos, como parte da estratégia global contra o terrorismo, nela incluída também a preocupação de assegurar um amparo às vítimas do terror.

A primeira parte certamente servirá de fundamento para o que se pretende sustentar como a tese deste estudo, que o enfrentamento ao terrorismo pela guerra – embora existam previsões legítimas – não se coaduna como um meio justo e que a resposta a esse fenômeno deve ser feita pelo Direito. E essa resposta pelo Direito não deve passar pela criminalização do terrorismo como crime internacional autônomo previsto no Tribunal Penal Internacional, tampouco como conduta implícita de umas das formas tipificadas pelo Estatuto de Roma. Isso implica reconhecer que o terrorismo deve ser respondido na forma de um crime de tratado, como condutas transnacionais, com o aporte de todo o Direito de Tratado.

Assim, a primeira parte deste estudo será produzida para buscar uma compreensão sobre o terrorismo como fenômeno social e demonstrar os desafios da Comunidade Internacional na estratégia global contra o terror. Nesse norte, será possível apresentar o cenário atual sobre o terrorismo, a forma violenta e odiosa como operam os grupos terroristas e a instrumentalização do ser humano na promoção de um terrorismo baseado em um fundamentalismo religioso extremo. Em um segundo momento, depois de esclarecer os contornos iniciais sobre o fenômeno do terrorismo, procurar-se-á demonstrar que existe uma deficiência de virtude nas ações ativas e reativas ao terrorismo, que desafiam a Comunidade Internacional para estabelecer uma estratégia internacional com o objetivo de prevenir e de reprimir os atos terroristas e, ao mesmo tempo, assegurar os direitos das vítimas do terrorismo.

Depois de vencidas essas primeiras premissas, a segunda parte desta pesquisa se dividirá em outros dois capítulos, que compreenderão o ponto mais central da tese: a defesa de que a guerra não se mostra um meio justo para a reação ao terrorismo e que a resposta mais legítima está no Direito. Importante destacar, como refere Teixeira, que a “noção de guerra moderna surgiu a partir de uma perspectiva laica, mas não abandonou por completo a doutrina do *bellum justum*”. Esses fundamentos estabeleciam a regra inicial da proibição da guerra e que “um Estado somente poderia entrar em guerra se tivesse alguma justa causa para tanto, ainda que os conceitos de justo fossem subjetivos e uma eventual guerra injusta pudesse ser encerrada somente com o recurso a outra guerra”<sup>3</sup>. Para tanto, inicialmente, será analisada a guerra como resposta internacional ao terrorismo, abordando-se os aportes necessários sobre o *jus ad bellum* e *jus in bellum*, para, a partir daí, examinar a guerra ao terrorismo e seus efeitos colaterais diretos e indiretos, levando a uma conclusão parcial de que tal meio se revela injusto na resposta ao terrorismo, na medida em que tal meio de intervenção não respeita as premissas dos direitos humanos e não dialoga com as regras de um devido processo legal.

A partir dos estudos realizados na primeira parte e dos argumentos do terceiro capítulo, que refutam a adoção da guerra ao terror, o quarto e último capítulo centra-se na defesa da tese, isto é, de que o terrorismo deve ser respondido pelo Direito. Para isso, abordar-se-á o processo de globalização da política criminal sob a premissa de que o terrorismo vem sendo criminalizado pela maioria dos sistemas jurídicos nacionais, como é o caso do Brasil, que, não muito distante, aprovou a sua lei de terrorismo, com o conceito e os crimes eleitos pelo legislador nacional. Contudo, ainda assumindo que o terrorismo merece ser respondido pelo Direito, o estudo constrói sua fundamentação para demonstrar que existe um processo de internacionalização do terrorismo, para criminalizar essa conduta como delito internacional autônomo ou como conduta inserida dentro dos tipos penais nucleares do Estatuto Penal de Roma. Nesse aspecto, a tese assume a defesa de que existem entraves de ordem jurídica e política que obstaculizam a criminalização do terrorismo para o processo e o julgamento pela Corte Penal Internacional. Daí a afirmação final de que o terrorismo tem natureza jurídica de crime de tratado e,

---

<sup>3</sup> TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. **Teoria pluriversalista do direito internacional**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011. p. 41.

portanto, em razão de sua natureza transnacional, deve ser processado e julgado pelos Direitos Penais dos Estados, com o aporte dos tratados, das convenções, das resoluções e dos protocolos firmados entre os Estados, como suporte à promoção das jurisdições penais domésticas, traduzido nos esforços da Comunidade Internacional na concretização da estratégia da luta global contra o terrorismo.

## 2 A BUSCA PELA COMPREENSÃO DO FENÔMENO SOB A ÓTICA SOCIOLÓGICA

Os últimos tempos são marcados por um protagonismo indiscutível do terrorismo. Esse fenômeno, em geral, começa pela associação de pessoas com um pretense ideal de subverter a ordem de um Estado, sob a justificativa de que são prejudicadas por ações externas praticadas por seus “inimigos”. Nesse processo, os grupos terroristas estabelecem premissas ideológicas de atuação, na maioria, alicerçadas em um fundamentalismo religioso extremo, para recrutar e treinar pessoas como instrumentos de uma “causa maior”. Em sua maioria, os agentes terroristas começam a desenvolver ações violentas, carregadas de discurso de ódio, para disseminar o temor generalizado em diversas partes do mundo.

A primeira proposta deste estudo inclui, inicialmente, uma compreensão do fenômeno terrorista pela ótica social, para, depois, em um segundo momento, analisar de qual forma a Comunidade Internacional tem estabelecido a estratégia na luta global contra o terrorismo. Isso tudo servirá de base teórica para o seguimento do estudo, que consiste na defesa de que a guerra não é a melhor forma de enfrentar o terrorismo, e que a resposta a esse fenômeno deve ser feita pelo Direito, no caso o Direito dos Tratados, já que não se mostra razoável uma criminalização internacional autônoma do terrorismo, nem uma extensão da compreensão das condutas terroristas em uma analogia interpretativa para enquadrar o terrorismo com meio para a perpetração dos já tipificados no Estatuto Penal de Roma.

Para essa sustentação, é necessário construir uma “ponte epistêmica” na busca de um significado para o nome “terrorismo”, além de abordar o *modus operandi* do terrorismo, em especial como são promovidos os atos violentos praticados por terroristas, pessoas que, atraídas por um fundamentalismo religioso extremo, são cooptadas como meios para a concretização dos ideais terroristas.

Em seguida, uma vez compreendido o terrorismo, passa-se a analisar os desafios da Comunidade Internacional para, depois, construir uma base que servirá para a reação ao terrorismo. Nesse caminho, uma primeira questão que torna complexa a reação ao terrorismo é a posição unilateral dos envolvidos no terrorismo, que se traduz em um egoísmo e, portanto, em um déficit de virtude, na medida em que agem por convicções próprias, dificultando ou obstaculizando a adoção de uma solução justa.

Diante dessa postura egoísta, o terrorismo tem sido elevado ao plano internacional, em razão das flagrantes violações de direitos humanos. A tarefa de prevenir e de reprimir o terrorismo foi avocada pelos inúmeros organismos internacionais, com maior razão, pelos órgãos das Nações Unidas. O compromisso assumido pela Comunidade Internacional vem se concretizando na produção de inúmeros instrumentos jurídicos, como parte da estratégia global contra o terrorismo, nela incluída também a preocupação de assegurar um amparo às vítimas do terror.

Essa primeira parte do estudo servirá de fundamento para o que se pretende sustentar com a tese desta pesquisa, isto é, que o enfrentamento ao terrorismo pela guerra – embora existam previsões legítimas – não se coaduna como um meio justo e que a resposta a esse fenômeno deve ser feita pelo Direito. E essa resposta pelo Direito não deve passar pela criminalização do terrorismo como crime internacional autônomo previsto no Tribunal Penal Internacional, tampouco como conduta implícita de umas das formas de tipificações do Estatuto de Roma. Isso implica reconhecer que o terrorismo deve ser respondido na forma de um crime de tratado, como conduta transnacional, com o aporte de todo o Direito de Tratado.

Como primeiro objetivo, a primeira parte da pesquisa deita seu esforço epistêmico na busca pela compreensão sobre o fenômeno terrorista, tarefa a seguir desenvolvida.

A resposta ao terrorismo, seja ela pela Guerra ou pelo Direito, não pode ser enfrentada, se, antes, não se compreenda a totalidade do fenômeno terrorista. Mais do que isso, também a legitimidade dessa resposta não é possível de se avaliar sem uma leitura que permita entender o atual cenário e as formas de operação do terrorismo, como exteriorização de uma ideologia marcada pelo ódio e pela violência, tudo isso com um pretense fundamento religioso. Somente dessa compreensão é que se pode avançar para visualizar os desafios da Comunidade Internacional no emprego de uma estratégia antiterror. É, pois, nessa linha que, primeiro, cuidará o estudo de traçar uma leitura do terrorismo que, mais adiante, permita uma defesa do meio mais legítimo para responder ao terrorismo.

As ações terroristas têm sido destaques, quase diariamente, em mídias nacionais e internacionais. Os resultados desses ataques, com pouca ou muita intensidade, produzem um processo cíclico violento vicioso, ferindo e matando inúmeras pessoas, mesmo aquelas que não possuem ligação ativa ou passiva com as associações terroristas. Os efeitos do terrorismo não se resumem apenas às

mortes e às lesões de pessoas, podendo ser neles incluídos os casos de danos ao patrimônio, público e privado, além de tantas outras consequências, como a produção e a ampliação de problemas sociais, notadamente, a pobreza, o desemprego, a (i)migração, etc. Se não bastasse todo o processo violento, a globalização irradia, de maneira fácil e rápida, esses efeitos para além dos países diretamente afetados, fazendo com que as sequelas desses ataques terroristas sejam sentidas, de várias formas, por pessoas e Estados que estão, fisicamente, longe do terrorismo.

É por isso que se afirma que o terrorismo, sobretudo depois dos ataques de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, de 11 de março de 2004, na Espanha, e de 05 de julho de 2005, na Inglaterra – apenas para ficar nesses dois continentes –, ingressaram, definitivamente, nas vidas das pessoas, desafiando a Comunidade Internacional na busca por uma solução de tais problemas. Essa resposta tem sido dada, inicialmente, pela guerra, e, concomitantemente, com ações estratégicas visando à prevenção e à repressão aos ataques planejados e executados por grupos terroristas. A outra forma de responder é o Direito (nacional e internacional). A questão é que existem muitas incertezas no conceito de terrorismo, o que gera dificuldades no enfrentamento de tais problemas, sobretudo quando a solução passa por mecanismos de Estado de Direito.

A fórmula mais empregada no antiterror tem sido a guerra, porém muito questionada pelos resultados diretos e colaterais. Outro viés de resposta é o Direito, quando as medidas antiterror são originadas no sistema jurídico, especialmente a partir de normas nacionais, transnacionais e internacionais (supranacionais). No centro desta pesquisa, interessa mais especificamente investigar a produção e a aplicação de normas penais em resposta ao terrorismo. Para tanto, é preciso, inicialmente, a partir dos meios de operação, compreender o fenômeno do terrorismo e o propósito das ações terroristas e se é possível conceituar o terrorismo.

## **2.1 O Cenário Atual sobre o Terrorismo: um conceito, uma finalidade e os seus atuais *modi operandi***

As organizações terroristas são multifacetadas e sempre inovam em meios de execução dos atos violentos. Assim também há inúmeros grupos terroristas, em sua

maioria, com ideais e propósitos distintos. Esses matizes que identificam cada grupo terrorista terminam por criar entraves semânticos para se definir o que é terrorismo, qual sua finalidade e quais seus meios de operação.

Existem inúmeros entraves, jurídicos e políticos, para compreender o sentido de terrorismo e, portanto, responder a essas ações violentas. Atualmente, reside nesses imbróglios a maior dificuldade de se planejar e executar, seja por meio de guerra ou por normas jurídicas, as ações de cada Estado ou de uma Comunidade Internacional, na prevenção, repressão e erradicação do terrorismo.

A obra “Problemas jurídicos e políticos del terrorismo”, coordenada por José Juan de Olloqui, foi buscar na mitologia grega um exemplo que pode tornar mais fácil um ponto de partida para a compreensão sobre o fenômeno terrorismo – pelo menos como base para se passar à análise do terrorismo no campo do Direito, isto é, a partir de regulação desse fenômeno por norma jurídica em seu sentido estrito e, no caso do Direito Penal (Internacional), com a previsão de condutas e de sanções. Então, a partir da histórica clássica e do mito grego do Minotauro – um homem com cabeça de touro –, Olloqui inicia sua tentativa de descrever o fenômeno do terrorismo. Das *Fábulas de Ovidio*, de Aguilar<sup>4</sup>, Olloqui lembra que, na Grécia antiga, o Minotauro era um ser mal que açoitava o povo grego – 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, e, quando a besta não satisfazia seu apetite, saltava para fora para semear a morte e a desolação dos habitantes da região. 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<sup>5</sup>.

Se, na Grécia antiga, foi possível associar uma clara imagem do agente do terror e do pânico, o problema da pós-modernidade<sup>6</sup> consiste exatamente em identificar e conceituar esse “monstro” disseminador de violência: o terrorismo.

---

<sup>4</sup> Cfe. AGUILAR, Luis Miguel. **Fábulas de Ovidio**. México: Cal y Arena, 2001.

<sup>5</sup> 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. 255-258.

<sup>6</sup> Cfe. Chevalier a questão da pós-modernidade pode ser entendida como um processo de “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”. CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno**. L'État post-moderne. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 20.

Em meio ao problema de conceituação, são desencadeadas reações bélicas contra o terrorismo, a partir de valorações unilaterais – às vezes, referendadas pela Comunidade Internacional – contra pessoas e grupos acusados de práticas de terrorismo. A questão fica ainda mais complexa quando se pretende prevenir e reprimir o terrorismo em suas condutas nacionais, transnacionais e internacionais, por meio de normas jurídicas penais. Então, evidente que, para se falar de terrorismo pelo Direito, antes, deve se ter uma limitação semântica do que é o terrorismo – o que será melhor analisado no final da segunda parte desta pesquisa. O fato é que 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, vitimam inocentes ao passo que produzem novos “Teseos” como heróis exterminadores de terroristas.

A abertura semântica do termo “terrorismo” pode autorizar uma proliferação de tipos penais de prevenção de risco, que, nos dizeres de Husak, “son un segundo tipo de delitos que ha contribuido al masivo crecimiento del Derecho penal”, pois, segundo o referido penalista, “los delitos de prevención de riesgos son ejemplos de actos prepatorios. 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”<sup>7</sup>.

É compreensível que haja 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 *ad hoc*, 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 transnacional e, para quem sustenta, até internacional 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 –, tampouco as normas penais internacionais ainda são suficientes para solucionar o problema de uma tipificação do(s) crime(s) de terrorismo. O quadro continua se agravando ainda mais quando se

---

<sup>7</sup> HUSAK, Douglas. **Sobrecriminalización**: los límites del derecho penal. Madrid: Marcial Pons, 2013. p. 86.

analisa as ações dos Estados contra o terror – fenômeno classificado como Terrorismo de Estado –, que, não raras vezes, se equivalem aos atos cometidos pelos integrantes de organizações terroristas.

Na busca de suplantar as deficiências conceituais de terrorismo, Juan Avilés, 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 se referir aos métodos utilizados pelo Comitê de Saúde Pública. De acordo com Avilés, “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 definiria en 1798 el terrorismo como sistema o régimen del terror”<sup>8</sup>.

O dicionário brasileiro, por exemplo, 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”<sup>9</sup>. 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<sup>10</sup>, 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<sup>11</sup>.

Uma proposta para se resolver o impasse semântico sobre o significado de terrorismo, pelo menos para efeitos penais, é apresentada na obra de Walter Lauquer – que pode ser traduzida para o português como “O Novo Terrorismo: fanatismo e as armas de destruição em massa” –, ao definir, por exclusão, o que não é terrorismo, uma vez que, embora o terrorismo seja uma forma de violência, nem toda forma de violência é terrorismo. Por isso, Lauquer vai afirmar que essa

---

<sup>8</sup> AVILÉS, Juan. Los orígenes del terrorismo europeo: narodniki y anarquistas. In: JÓRDAN, Javier (Coord.). **Los orígenes del terror**: indagando en las causas del terrorismo. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2004. p. 61.

<sup>9</sup> FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Aurélio**: o dicionário da língua portuguesa. Coordenação Marina Baird Ferreira e Margarida dos Anjos. Curitiba: Positivo, 2008.

<sup>10</sup> CANCIO MELIÁ, Manuel. **Los delitos de terrorismo**: estructura típica e injusto. Madrid: Editorial Reus, 2010. p. 53.

<sup>11</sup> Ibid., p. 53.

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”<sup>12</sup>. 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<sup>13</sup> se adianta em uma proposta de definição do conceito de terrorismo como um 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.

Na Comunidade Internacional, existe uma definição das Nações Unidas<sup>14</sup>, que considera terrorismo como um delito, que ilícita e intencionalmente e, por qualquer meio, cause: a) morte ou lesões corporais graves a qualquer pessoa; ou b) danos graves à propriedade pública ou privada, incluindo local de uso público, instalações públicas ou governamentais, sistema de transporte público, instalação de infraestrutura ou o meio ambiente; ou c) danos à propriedade, aos lugares, às instalações ou aos sistemas referidos na letra anterior, produzindo ou podendo produzir grande prejuízo econômico, quando a finalidade da conduta, por sua natureza ou contexto, é intimidar uma população, ou obrigar um governo ou uma organização internacional a fazer ou abster-se de fazer qualquer ato.

Embora sejam muitos os esforços doutrinários e até de organismos internacionais, não existe um consenso, nem político nem jurídico, sobre o que é terrorismo e, mais do que isso, se tal conduta configura crime internacional autônomo ou subsidiário aos previstos no Estatuto de Roma, podendo ser

---

<sup>12</sup> LAQUEUR, Walter. **The new terrorism**: fanaticism and the arms of mass destruction. New York: Oxford University Press, 1999. p. 8.

<sup>13</sup> LAQUEUR, Walter. “Terrorismo posmoderno”. **Foreign Affairs**, New York, v. 75, n. 5, 1996.

<sup>14</sup> Article 2 1. Any person commits an offence within the meaning of this Convention if that person, by any means, unlawfully and intentionally, causes: (a) Death or serious bodily injury to any person; or (b) Serious damage to public or private property, including a place of public use, a State or government facility, a public transportation system, an infrastructure facility or the environment; or (c) Damage to property, places, facilities, or systems referred to in paragraph 1 (b) of this article, resulting or likely to result in major economic loss, when the purpose of the conduct, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or abstain from doing any act. UNITED NATIONS. **Report of the Ad Hoc Committee established by General Assembly**. Resolution 51/210 of 17 December 1996. Sixth session (28 January-1 February 2002). General Assembly Official Records. Fifty-seventh Session. Supplement no. 37 (A/57/37). New York, 2002 Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/docs/57/a/5737.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

respondido por ações de guerra ou por meio de processos e de julgamentos perante a Corte Penal Internacional.

Um exemplo do problema da ausência de significado do terrorismo, ainda que a comunidade científica jurídica envide um notável esforço para conceituar o fenômeno do terrorismo, o que parece incontestável, é o fato de que, após os atentados aos Estados Unidos da América, em 11 de setembro de 2001<sup>15</sup>, precipitaram-se definições no sentido de ligar o terrorismo a um estereótipo de origem islâmica, como lembra Lauquer, ao destacar que “popular Western perception equates radical Islam with terrorism”<sup>16</sup>, relação que será mais investigada durante a pesquisa.

Conforme Javier Jórdan e Luisa Boix<sup>17</sup>, essa associação errônea advém de um processo de justificação da violência no islamismo – *jihad* armada –, em virtude do surgimento de correntes radicalizadas que justificam o emprego da violência e, especificamente, ações que podem ser qualificadas de terrorismo, que se iniciaram, em sua maioria, a partir de ações planejadas e executadas pela *Al-Qaeda* e por 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”<sup>18</sup>.

No entanto, um estudo mais detalhado revela que 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

---

<sup>15</sup> BLACK, Donald. Terrorism as social control. In: DEFLEM, Mathieu (Ed.). **Sociology of crime, law and deviance**. New York: Elsevier, 2004. v. 5. Terrorism and counter-terrorism: criminological perspectives, p. 12.

<sup>16</sup> LAQUEUR, Walter. **The new terrorism: fanaticism and the arms of mass destruction**. New York: Oxford University Press, 1999. p. 129.

<sup>17</sup> 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. 146.

<sup>18</sup> Ibid., p. 181.

ofensiva do grupo “Narodnayavolia” (Vontade do Povo) que organizou atentados contra a realeza, para demonstrar aos camponeses a seriedade de seu projeto<sup>19</sup>.

Aliás, basta uma breve retomada histórica para se constatar que existe(iam) uma diversidade de grupos terroristas pelo mundo. A “Al-Qaeda”, que significa “A Base” – depois deu origem ao Estado Islâmico –, é uma das organizações criminosas 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 muçulmanos 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, pelo qual estabelece a premissa de que “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 ataques 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 ainda destaca: a) o grupo Basco denominado “Pátria Basca e Liberdade” (Euskadi Ta Askatasuna – ETA) e Grupo Revolucionário Antifascista 1º de Outubro (GRAPO), 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 y 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, em uma leitura mais ampla de sentido, pode se referenciar como 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

---

<sup>19</sup> 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. 14-15.

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 Libertação Nacional Tupamarus (MLNT), no Uruguay; 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 Libertação Nacional (EZLN), no México<sup>20</sup>.

A partir dessa rápida incursão histórica sobre a atividade terrorista pelo mundo, é possível concordar com Chevalier, por exemplo, que não debita na responsabilidade do islã a exclusividade do uso de práticas terroristas, nem o início do movimento terrorista. Segundo ele, o fenômeno do terrorismo atual é parte de um processo dinâmico e “os atentados de 11 de setembro de 2001 apenas teriam acelerado essa evolução”, na medida em que alavancou “o desenvolvimento de um terrorismo em escala mundial”<sup>21</sup>.

O referido autor<sup>22</sup> 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)”. Segundo Chevallier<sup>23</sup>, 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”, ou seja, 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”<sup>24</sup>.

Veja-se, portanto, o quanto é complexo definir terrorismo, muito embora, fora do campo jurídico penal, uma pessoa que acompanhe razoavelmente os noticiários

---

<sup>20</sup> 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. 14-15.

<sup>21</sup> CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno**. L'État post-moderne. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 20.

<sup>22</sup> Ibid., p. 37.

<sup>23</sup> Ibid., p. 37.

<sup>24</sup> Ibid., p. 37.

publicados pela mídia em geral sob a chamada de “atos de terrorismo” pode, facilmente, formar uma convicção subjetiva – e até mesmo comum – do fenômeno terrorista. Esse problema transpassa o senso comum e impregna a racionalidade legislativa penal para disparar um gatilho de produção de normas penais sem as premissas fundamentais para a criminalização de fenômenos complexos, como é o caso do terrorismo.

Isso é próprio do caráter expansivo e popularizado do Direito Penal pós-moderno, como muito bem refere Cancio Meliá<sup>25</sup>, ao sustentar que “se esta 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 que existe uma “contaminação” da definição jurídica penal das condutas consideradas como terrorismo. E esse problema revela-se presente em qualquer âmbito da norma jurídica, ao ponto de se aventar que os atos terroristas praticados configuram crime internacional – autônomo ou subsidiário aos já normatizados pelo Estatuto de Roma.

Assim também é o entendimento de Ulrich Beck<sup>26</sup>, que, ao analisar o terrorismo e a guerra, afirma que existe um problema conceitual sobre o que seja “inimigo” e “terrorista”. Segundo ele, “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 – isso em uma leitura da resposta do terrorismo pela guerra, que melhor será estudado em detalhes. Para Beck, 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<sup>27</sup>.

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

---

<sup>25</sup> CANCIO MELIÁ, Manuel. **Los delitos de terrorismo**: estructura típica e injusto. Madrid: Editorial Reus, 2010. p. 18-19.

<sup>26</sup> BECK, Ulrich. **Sobre el terrorismo y la guerra**. Barcelona: Paidós, 2003. p. 09-12.

<sup>27</sup> Ibid., p. 09-12.

movimentos de libertação nacional, que não se amoldam em absoluto aos suicidas e assassinatos 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”<sup>28</sup>.

Na busca de uma construção de um conceito de terrorismo, Beck vai dizer que houve uma reviravolta na estratégia de defesa, na medida em que são os Estados nacionais do mundo inteiro que 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 libertação nacional. Essa última distinção é importante porque o terrorismo transnacional opera sem território enquanto que o movimento de libertação nacional possui uma identidade territorial e nacional<sup>29</sup>.

Ainda perseguindo uma explicação jurídica para o terror, Beck 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 sustenta 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 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<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> BECK, Ulrich. **Sobre el terrorismo y la guerra**. Barcelona: Paidós, 2003. p. 27.

<sup>29</sup> Ibid., p. 27.

<sup>30</sup> Ibid., p. 28-29.

Importante destacar a constatação de Beck, quando adverte que existe uma clara distinção do terrorismo atualmente praticado por grupos organizados daquelas práticas terroristas 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<sup>31</sup>.

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 e, por consequência, da Comunidade Internacional. O que parece ficar mais evidente são os isolamentos e distinções do que não pode ser conceituado como terrorismo, o que já demonstra um avanço para solucionar essa vagueza semântica.

Não se pode esquecer 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, 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 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<sup>32</sup>. Talvez seja por essa debilidade da eficácia da norma penal – e aí incluída a internacional – que se tem preferido responder ao terrorismo por meio de ações bélicas, questão analisada amiúde em momento oportuno.

---

<sup>31</sup> BECK, Ulrich. **Sobre el terrorismo y la guerra**. Barcelona: Paidós, 2003. p. 30.

<sup>32</sup> CANCIO MELIÁ, Manuel. **Los delitos de terrorismo**: estructura típica e injusto. Madrid: Editorial Reus, 2010. p. 77.

O fato é que, na linha de pensamento do 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<sup>33</sup>.

Então, já se pode perceber que ainda não há um conceito encerrado do sentido de terrorismo e essa ausência, por certo, revela diretamente os entraves jurídicos e políticos para se estabelecer uma resposta legítima aos atos terroristas, tanto aquelas que são desencadeadas pela Guerra ao Terror quanto às pretensas submissões dos responsáveis a processos e julgamentos pela Corte Penal Internacional.

Além da necessidade de definição, a questão da finalidade do terrorismo também não é 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 orientadas 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, pode-se sustentar que o significado do ato terrorista consiste em uma ordem – para falar no sentido de uma norma jurídica –, não formulada, que deseja conseguir certa conduta dos atores políticos ou certo resultado específico, com o objetivo de “influenciar no comportamento de terceiros”<sup>34</sup>.

A partir dos ensinamentos de Ernesto Garzón Valdés, no seu trabalho, *El terrorismo político no institucional. Una propuesta de definición*<sup>35</sup>, Ordóñez afirma que esta ordem tem por finalidade “obter objetivos políticos fanaticamente

---

<sup>33</sup> CANCIO MELIÁ, Manuel. **Los delitos de terrorismo**: estructura típica e injusto. Madrid: Editorial Reus, 2010. p. 136.

<sup>34</sup> 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. 39-40.

<sup>35</sup> GARZÓN VALDÉS, Ernesto. **El terrorismo político no institucional**: una propuesta de definición, inédito.

percebíveis como negociáveis”, já que o fanatismo é uma função de grau de adversidade da situação em que se encontra o terrorista<sup>36</sup>.

O terrorista, refere Ordóñez, para atingir seus objetivos, nega a ideia de democracia como se está acostumado 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, pois já parte, precisamente, de uma desigualdade real<sup>37</sup>. Além de não reconhecer a democracia, também o terrorismo, continua Ordóñez, 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 com características próprias de operação primitiva<sup>38</sup>.

É possível também concordar com Ordóñez quando sustenta que o terrorista não pode ser considerado um anarquista, pois o desejo desse é o de 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<sup>39</sup>.

Como última parte deste tópico, ainda na busca pela compreensão do fenômeno terrorista, abordam-se, agora, 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, com a finalidade a ser atingida e com os meios necessários para obter os resultados. É por isso que não é demasiado sustentar que os atos de terrorismo são variáveis e de contornos difusos

---

<sup>36</sup> ORDÓÑEZ, Ulises Schmill. Terrorismo y democracia. In: OLLOQUI, José Juan de (Coord.). **Problemas jurídicos y políticos del terrorismo**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004. p. 39-40.

<sup>37</sup> Ibid., p. 59.

<sup>38</sup> Ibid., p. 60.

<sup>39</sup> Ibid., p. 63-64.

É como sustenta Ramírez, por exemplo, quando lembra que os meios de disseminar o terror vão desde a propagação de notícias falsas visando ao pânico em uma coletividade determinada – a mídia, social e convencional, muito bem explorada pelas organizações terroristas –, até os delitos mais graves contra a vida, a integridade corporal ou o patrimônio das pessoas<sup>40</sup>.

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, 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, com maior efetividade, proporcionando falsas notícias de uma iminente invasão estrangeira ou de uma calamidade pública cujos efeitos se exageram<sup>41</sup>.

Os resultados dessa maneira violenta de operar são os incontáveis ataques desencadeados por organizações terroristas e pelos chamados “lobos solitários” ou “células dormentes”. E 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*, no 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

---

<sup>40</sup> RAMÍREZ, Sergio García. Considerações sobre terrorismo. In: OLLOQUI, José Juan de (Coord.). **Problemas jurídicos y políticos del terrorismo**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004. p. 84.

<sup>41</sup> Ibid., p. 85.

americano USS Colen, no Golfo de Aden, 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 ao periódico francês “Charlie Hebdo” e explosões em casa de show, bares e restaurantes de Paris (2015); 33) Explosão de bombas no Aeroporto de Bruxelas e na estação de metrô de Maelbeek (2016); 34) Ataque com caminhão em multidão durante as comemorações do Dia da Bastilha em Nice, no sul da França (2016); 35) Assassinato do embaixador russo em Ancara, Andrei Karlov, com tiros pelas costas em uma galeria de arte, na Turquia (2016); 36) Atentado com caminhão contra pedestres, uma feira natalina no centro de Berlim, Alemanha (2016); 37) Atentado ao distrito de Karrada, Bagdá, durante o Ramadã (2016); 38) Ataque terrorista em Londres, que deixou cinco mortos, incluindo o agressor, e vários feridos, além de fechar o Parlamento britânico; atentado em show da cantora Ariana Grande, deixando mortos e feridos; e, atropelamento de pedestre na Ponte de Londres (2017); 39) Atropelamento com um veículo contra a multidão em uma avenida do centro de Barcelona, Espanha (2017).

Os atos são inúmeros. Todavia, um dado relevante é como ocorre a concentração de ataques terroristas pelo mundo. Embora a mídia noticie com maior destaque os ataques no ocidente, principalmente na América do Norte e Europa, os números demonstram que as ações terroristas são mais frequentes na Ásia. Mais do

que isso, também os maiores números de vítimas são consideravelmente longe da Europa e América.

A partir de levantamento do Departamento de Estado Americano, que vem elaborando relatórios nacionais sobre o terrorismo, é possível observar um mapa de ação fora do eixo América-Europa. Apenas para se ter uma ligeira noção, é possível comparar, nos últimos cinco anos, a incidência de ataques terroristas pelo mundo.

Segundo o Órgão Americano, em 2012, houve 6.771 (seis mil, setecentos e setenta e um) ataques terroristas em todo o mundo, resultando em mais de 11.000 (onze mil) mortes e mais de 21.600 (vinte e um mil e seiscentos) feridos, computando-se, nesse total, mais de 1.280 (mil duzentos e oitenta) pessoas sequestradas ou tomadas como refém. Esses números podem ser conferidos na tabela a seguir.

Tabela 1 - Ataques terroristas e baixas mundiais por mês, 2012

Month	Total Attacks	Total Killed	Total Wounded	Total Kidnapped/ Taken Hostage
January	595	1378	1838	133
February	461	801	1620	135
March	515	789	1931	78
April	579	843	1416	188
May	684	873	2523	104
June	591	1189	2580	254
July	571	1010	1817	68
August	615	953	1498	92
September	520	877	1853	31
October	614	986	1656	102
November	570	794	1878	46
December	456	605	1042	52
<b>Total</b>	<b>6771</b>	<b>11098</b>	<b>21652</b>	<b>1283</b>

Fonte: UNITED STATES. Department of State<sup>42</sup>.

A Tabela a seguir mostra os dez países com mais ataques terroristas e, dentre eles, não há nenhum país da América do Norte ou Europa.

<sup>42</sup> UNITED STATES. Department of State. **Country reports on terrorism 2012**. [S.I.], May, 2013. Disponível em: <<https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2012/210017.htm>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

Tabela 2 - Dez países com mais ataques terroristas, 2012

Country	Total Attacks	Total Killed	Total Wounded	Average Number Killed per Attack	Average Number Wounded per Attack
<b>Pakistan</b>	1404	1848	3643	1.32	2.59
<b>Iraq</b>	1271	2436	6641	1.92	5.23
<b>Afghanistan</b>	1023	2632	3715	2.57	3.63
<b>India</b>	557	231	559	0.41	1.00
<b>Nigeria</b>	546	1386	1019	2.54	1.87
<b>Thailand</b>	222	174	897	0.78	4.04
<b>Yemen</b>	203	365	427	1.80	2.10
<b>Somalia</b>	185	323	397	1.75	2.15
<b>Philippines</b>	141	109	270	0.77	1.91
<b>Syria<sup>[2]</sup></b>	133	657	1787	4.94	13.44

Fonte: UNITED STATES. Department of State<sup>43</sup>.

Na divisão dos grupos terroristas responsáveis pelos ataques mundiais em 2012, o Órgão Americano lista as dez associações terroristas mais ativa naquele ano, com destaque para o Taleban, que lidera o número de ataques e também de mortes.

Tabela 3 - Dez grupos mais autores de ataques em todo o mundo, 2012

Perpetrator Group Name	Total Attacks	Total Killed	Average Number Killed per Attack
<b>Taliban</b>	525	1842	3.51
<b>Boko Haram</b>	364	1132	3.11
<b>Al-Qa'ida in Iraq (AQI)/Islamic State of Iraq (ISI)</b>	249	892	3.58
<b>Maoists (India)/ Communist Party of India-Maoist</b>	204	131	0.64
<b>Al-Shabaab</b>	121	278	2.30
<b>Al-Qa'ida in the Arabian Peninsula (AQAP)</b>	108	282	2.61
<b>Tehrik-e Taliban Pakistan (TTP)</b>	103	510	4.95
<b>Kurdistan Workers' Party (PKK)</b>	80	83	1.04
<b>Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC)</b>	71	122	1.72
<b>Corsican National Liberation Front (FLNC)</b>	58	0	0.00

Fonte: UNITED STATES. Department of State<sup>44</sup>.

Já os tipos de alvos desses grupos terroristas, em 2012, foram, principalmente, cidadãos comuns e propriedades particulares, seguidos de agentes da Polícia.

<sup>43</sup> UNITED STATES. Department of State. **Country reports on terrorism 2012**. [S.I.], May, 2013. Disponível em: <<https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2012/210017.htm>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

<sup>44</sup> Ibid., 2013.

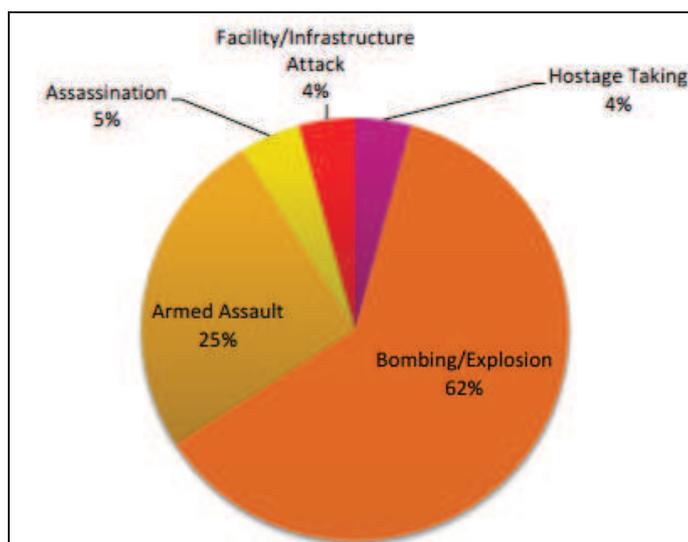
Tabela 4 - Alvos de ataques terroristas em todo o mundo, 2012

Target Type	Number of Targets
Private Citizens/Property	2073
Police	1699
Government (General)	971
Business	480
Military	379
Educational Institution	325
Unknown	285
Religious Figures/Institutions	223
Transportation	221
Utilities	177
Terrorists or Non-state Militia	144
Government (Diplomatic)	95
Journalists and Media	84
Violent Political Party[4]	83
Other	78
Telecommunication	57
NGO	44
Airports & Airlines	20
Food or Water Supply	19
Tourists	10
<b>Total</b>	<b>7467</b>

Fonte: UNITED STATES. Department of State<sup>45</sup>.

Para atingir esses alvos, os terroristas se valeram de diversas táticas, predominando o meio de explosões e acionamento de bombas, como mostra o gráfico abaixo. Nesse ano, ainda eram baixas as taxas de assassinatos e ataques por meio de ataques a infraestruturas.

Gráfico 1 - Táticas usadas em ataques terroristas em todo o mundo, 2012



Fonte: UNITED STATES. Department of State<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> UNITED STATES. Department of State. **Country reports on terrorism 2012**. [S.I.], May, 2013. Disponível em: <<https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2012/210017.htm>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

<sup>46</sup> Ibid., 2013.

Em 2013, um total de 9.707 (nove mil setecentos e sete) ataques terroristas ocorreram em todo o mundo, resultando em mais de 17.800 (dezessete mil e oitocentas) mortes e mais de 32.500 (trinta e dois mil e quinhentos) feridos. Além disso, mais de 2.990 (dois mil novecentos e noventa) pessoas foram sequestradas ou tomadas como refém.

Tabela 5 - Ataques terroristas e baixas mundiais por mês, 2013

Month Total	Attacks Total	Killed Total	Wounded Total	Kidnapped/ Taken Hostage
January	669	1022	2043	986
February	567	991	1840	118
March	639	1027	1881	145
April	804	1123	2533	148
May	924	1557	3448	172
June	685	1542	2326	313
July	898	1862	3151	176
August	842	1918	3683	126
September	761	2034	3296	199
October	934	1639	2702	199
November	1007	1448	2649	144
December	977	1728	3025	264
<b>Total</b>	<b>9707</b>	<b>17891</b>	<b>32577</b>	<b>2990</b>

Fonte: UNITED STATES. Department of State<sup>47</sup>

Nesse ano, a lista dos dez países com mais ataques terroristas no mundo permanece quase igual, nela havendo uma alternância nas primeiras posições, já que o Iraque passou a encabeçar a lista de número de ataques, seguido do Paquistão e do Afeganistão.

Tabela 6 - Dez países com mais ataques terroristas, 2013

Country	Total Attacks	Total Killed	Total Wounded	Average Number Killed per Attack	Average Number Wounded per Attack
<b>Iraq</b>	2495	6378	14956	2.56	5.99
<b>Pakistan</b>	1920	2315	4989	1.21	2.60
<b>Afghanistan</b>	1144	3111	3717	2.72	3.25
<b>India</b>	622	405	717	0.65	1.15
<b>Philippines</b>	450	279	413	0.62	0.92
<b>Thailand</b>	332	131	398	0.39	1.20
<b>Nigeria</b>	300	1817	457	6.06	1.52
<b>Yemen</b>	295	291	583	0.99	1.98
<b>Syria[2]</b>	212	1074	1773	5.07	8.36
<b>Somalia</b>	197	408	485	2.07	2.46

Fonte: UNITED STATES. Department of State<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> UNITED STATES. Department of State. **Country reports on terrorism 2013**. [S.l.], Apr., 2014. Disponível em: <<https://www.state.gov/documents/organization/225043.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

<sup>48</sup> Ibid., 2014.

Ainda em 2013, seguindo a ordem dos dez grupos responsáveis pelo maior número de ataques terroristas, continuam inalteradas as primeiras posições, mantendo-se o Taliban como responsável pelo maior número de ataques, seguido pela Al-Qaeda, Estado Islâmico e Boko Haram.

Tabela 7 - Dez grupos mais autores de ataques em todo o mundo, 2013

Perpetrator Group Nam	Total Attacks	Total Killed	Average Number Killed per Attack
<b>Taliban</b>	641	2340	3.65
<b>Al-Qa'ida in Iraq/Islamic State of Iraq and the Levant</b>	401	1725	4.30
<b>Boko Haram</b>	213	1589	7.46
<b>Maoists (India)/Communist Party of India - Maoist</b>	203	190	0.94
<b>Al-Shabaab</b>	195	512	2.63
<b>Tehrik-i-Taliban Pakistan (TTP)</b>	134	589	4.40
<b>New People's Army (NPA)</b>	118	88	0.75
<b>Al-Qa'ida in the Arabian Peninsula (AQAP)</b>	84	177	2.11
<b>Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC)</b>	77	45	0.58
<b>Bangsamoro Islamic Freedom Movement (BIFM)</b>	34	23	0.68

Fonte: UNITED STATES. Department of State<sup>49</sup>.

Os cidadãos particulares, as propriedades particulares e os policiais continuam, em 2013, sendo o alvo dos ataques terroristas.

Tabela 8 - Alvos de ataques terroristas em todo o mundo, 2013

Target Type	Number of Targets Private
<b>Citizens &amp; Property</b>	3035
<b>Police</b>	2388
<b>Government (General)</b>	1376
<b>Business</b>	862
<b>Military</b>	621
<b>Religious Figures &amp; Institutions</b>	383
<b>Educational Institutions</b>	354
<b>Terrorists &amp; Non-State Militia</b>	270
<b>Transportation</b>	253
<b>Utilities</b>	244
<b>Journalists &amp; Media</b>	167
<b>Violent Political Party<sup>5</sup></b>	137
<b>Government (Diplomatic)</b>	102
<b>Telecommunication</b>	68
<b>NGO</b>	51
<b>Other</b>	41
<b>Airports &amp; Airlines</b>	29
<b>Tourists</b>	16
<b>Maritime</b>	11
<b>Food or Water Supply</b>	7
<b>Total</b>	10415

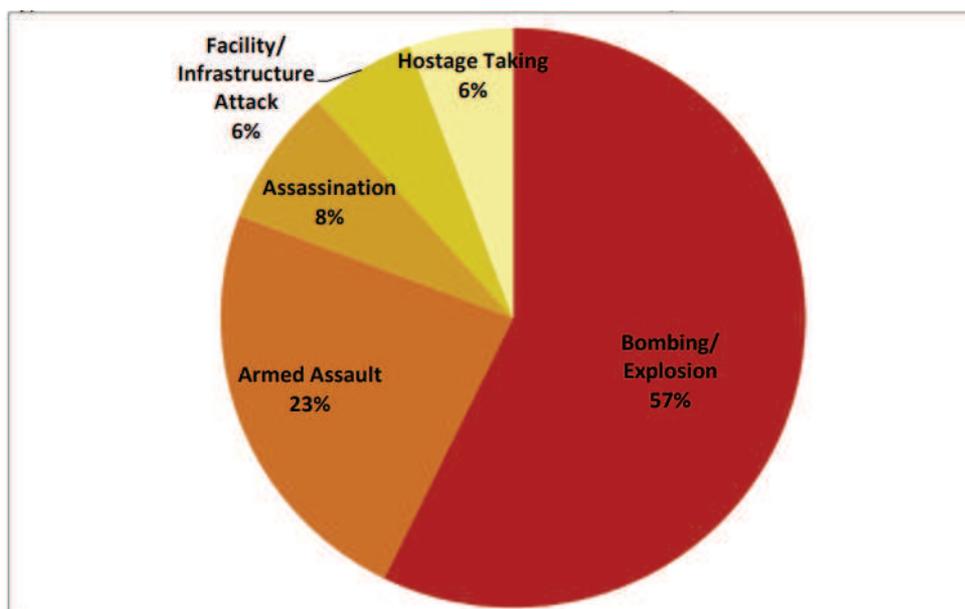
Fonte: UNITED STATES. Department of State<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> UNITED STATES. Department of State. **Country reports on terrorism 2013**. [S.l.], Apr., 2014. Disponível em: <<https://www.state.gov/documents/organization/225043.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

<sup>50</sup> Ibid., 2014.

No ano de 2013, há uma sensível mudança em relação aos meios empregados pelo terrorismo em seus ataques. Enquanto em 2012 predominavam ataques por meio de explosões e de bombas, em 2013, há um aumento dos assassinatos e uma redução de ataques mediante armas, como mostra o gráfico a seguir. Também há um incremento no número de ataques a infraestruturas.

Gráfico 2 - Táticas usadas em ataques terroristas em todo o mundo, 2013



Fonte: UNITED STATES. Department of State<sup>51</sup>

No ano de 2014, os incidentes de terrorismo em todo o mundo atingiram o número assustador de 13.463 (treze mil quatrocentos e sessenta e três), resultando em mais de 32.700 (trinta e dois mil e setecentos) mortes e mais de 34.700 (trinta e quatro mil e setecentas) feridos. Além disso, mais de 9.400 (nove mil e quatrocentas) pessoas foram sequestradas ou tomadas como refém.

<sup>51</sup> UNITED STATES. Department of State. **Country reports on terrorism 2013**. [S.l.], Apr., 2014. Disponível em: <<https://www.state.gov/documents/organization/225043.pdf>><https://www.state.gov/documents/organization/225043.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

Tabela 9 - Ataques terroristas e baixas mundiais por mês, 2014

Month	Total Attacks	Total Fatalities	Total Injuries	Total Kidnapped/ Taken Hostage
January	1150	1805	2932	294
February	1092	1958	2729	449
March	1211	2384	2801	345
April	1223	2659	3476	863
May	1338	3478	3456	801
June	1088	3871	2968	1354
July	1310	3630	2710	370
August	1101	2618	2374	1102
September	1042	2599	3015	852
October	1011	2679	2907	965
November	1001	2341	3136	726
December	896	2705	2287	1307
<b>Total</b>	<b>13463</b>	<b>32727</b>	<b>34791</b>	<b>9428</b>

Fonte: UNITED STATES. Department of State<sup>52</sup>

Seguindo-se a comparação, no ano de 2014, houve 13.463 (treze mil quatrocentos e sessenta e três) atentados terroristas, sendo que, desse número, foram 3.370 (três mil trezentos e setenta), no Iraque; 1.821 (mil oitocentos e vinte e um), no Paquistão; 1.591 (mil quinhentos e noventa e um), no Afeganistão; 763 (setecentos e sessenta e três), na Índia; 662 (seiscentos e sessenta e dois), na Nigéria; 232 (duzentos e trinta e dois), na Síria.

Tabela 10 - Dez países com mais ataques terroristas, 2014

	Total Attacks		Total Fatalities		Fatalities per Attack		Total Injuries		Injured per Attack		Hostages Taken	
	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013
<b>Iraq</b>	3370	2501	9929	6387	3.07	2.59	15137	14976	4.79	6.10	2658	267
<b>Pakistan</b>	1821	1941	1757	2351	0.99	1.24	2837	5075	1.61	2.71	869	417
<b>Afghanistan</b>	1591	1149	4505	3111	2.92	2.76	4699	3724	3.16	3.37	719	273
<b>India</b>	763	632	426	409	0.59	0.66	643	717	0.90	1.18	302	190
<b>Nigeria</b>	662	309	7512	1842	12.8	6.46	2246	472	6.31	1.98	1298	89
<b>Syria</b>	232	222	1698	1084	8.24	5.19	1473	1776	9.32	9.45	872	214
<b>Worldwide</b>	13463	9964	32727	18066	2.57	1.86	34791	32880	2.86	3.45	9428	3137

Note: India, which was among the five countries with the most attacks in 2014, ranked 13th in terms of fatalities. Syria, which was among the five countries with the most fatalities in 2014, ranked 14th in terms of attacks.

Fonte: UNITED STATES. Department of State<sup>53</sup>

<sup>52</sup> UNITED STATES. Department of State. **Country reports on terrorism 2014**. [S.I.], June 2015. Disponível em: <<https://www.state.gov/documents/organization/239628.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

<sup>53</sup> Ibid., 2015.

A lista dos cinco grupos terroristas responsáveis pelos maiores números de ataques no mundo, em 2014, sofre uma alteração significativa, quando passa o Estado Islâmico a liderar os ataques, seguido do Taliban e do grupo Al-Shabaab, deixando o Boko Haram na quarta posição. Nesse ano, o grupo terrorista Maoists, da Índia, figurou como o quinto maior perpetrador de ataques terroristas no mundo.

Tabela 11 - Dez grupos mais autores de ataques em todo o mundo, 2014

	Total Attacks		Total Fatalities		Total Injuries		Hostages Taken		Number of Countries	
	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013
<b>Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL)</b>	1083	429	6286	1752	5808	4529	3158	114	5	4
<b>Taliban</b>	894	648	3492	2356	3312	2249	649	229	2	2
<b>Al-Shabaab</b>	497	196	1022	517	850	761	579	132	4	4
<b>Boko Haram</b>	453	217	6644	1595	1742	370	1217	38	3	3
<b>Maoists/Communist Party of IndiaMaoist</b>	305	203	188	192	165	126	160	83	1	1

Fonte: UNITED STATES. Department of State<sup>54</sup>

Os alvos desses grupos continuam sendo, em 2014, cidadãos particulares e suas propriedades e policiais. O governo em geral aparece ainda na terceira posição dos alvos dos ataques terroristas.

Tabela 12 - Alvos de ataques terroristas em todo o mundo, 2014

Target Type	Number of Targets
<b>Private Citizens &amp; Property</b>	5016
<b>Police</b>	2679
<b>Government (General)</b>	1545
<b>Business</b>	1127
<b>Military</b>	805
<b>Religious Figures/Institutions</b>	418
<b>Terrorists/Non-State Militia</b>	400
<b>Educational Institutions</b>	384
<b>Transportation</b>	355
<b>Utilities</b>	344
<b>Journalists &amp; Media</b>	231
<b>Government (Diplomatic)</b>	155
<b>Violent Political Party<sup>5</sup></b>	131
<b>Other</b>	85
<b>NGO</b>	82
<b>Airports &amp; Airlines</b>	58
<b>Telecommunication</b>	50
<b>Food or Water Supply</b>	21
<b>Maritime</b>	16
<b>Total</b>	13911

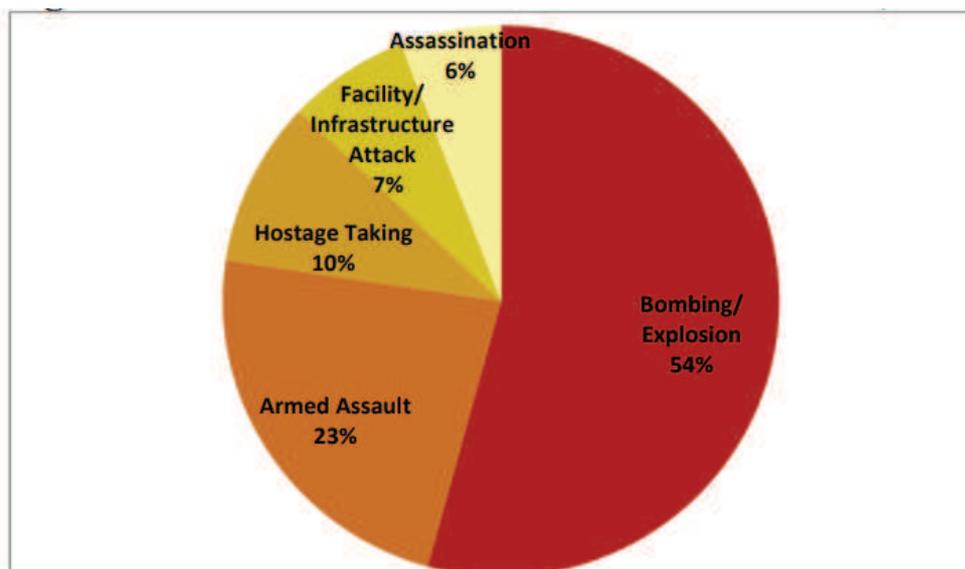
Fonte: UNITED STATES. Department of State<sup>55</sup>

<sup>54</sup> UNITED STATES. Department of State. **Country reports on terrorism 2014**. [S.I.], June 2015. Disponível em: <<https://www.state.gov/documents/organization/239628.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

<sup>55</sup> Ibid., 2015.

No que tange às táticas empregadas pelos terroristas para atingirem seus alvos, em 2014, novamente se percebe uma mudança de comportamento dos agentes do terror, que, embora permanecendo usando as explosões, bombas e ataques armados, aumentaram as tomadas de reféns como meio de propagar o terror e continuaram os ataques a infraestruturas.

Gráfico 3 - Táticas usadas em ataques terroristas em todo o mundo, 2014



Fonte: UNITED STATES. Department of State<sup>56</sup>

Essa elevação do número de reféns, em 2014, é própria da ascensão do Estado Islâmico, que passou a sequestrar pessoas e decapitá-las, em cenas gravadas para todo o mundo, como meio de disseminar suas estratégias terroristas.

Já em 2015, segundo Country Reports on Terrorism, o número de ataques em todo o mundo foi de 11.774 (onze mil setecentos e setenta e quatro), resultando em mais de 28.300 (vinte e oito mil e trezentas) mortes totais e mais de 35.300 (trinta e cinco mil e trezentas) pessoas feridas. Além disso, mais de 12.100 (doze mil e cem) pessoas foram sequestradas ou tomadas como refém.

<sup>56</sup> UNITED STATES. Department of State. **Country reports on terrorism 2014**. [S.l.], June 2015. Disponível em: <<https://www.state.gov/documents/organization/239628.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

Tabela 13 - Ataques terroristas e baixas mundiais por mês, 2015

Month	Total Attacks	Total Deaths*	Total Injured*	Total Kidnapped/ Hostages
January	1270	2340	2781	1726
February	1078	2127	2713	894
March	903	2378	2829	1214
April	928	2919	2650	1155
May	1017	2676	2705	1725
June	929	2727	3407	535
July	986	2946	3645	1204
August	993	2400	3349	1260
September	881	2266	3491	543
October	1040	2300	2722	877
November	928	1610	2581	769
December	821	1639	2447	287
<b>Total</b>	<b>11774</b>	<b>28328</b>	<b>35320</b>	<b>12189</b>

Fonte: UNITED STATES. Department of State<sup>57</sup>

Nesse total, 2.418 (dois mil quatrocentos e dezoito) ocorreram no Iraque; 1.708 (mil setecentos e oito), no Afeganistão; 1.009 (mil e nove), no Paquistão; 791 (setecentos e noventa e um), na Índia; 589 (quinhentos e oitenta e nove), na Nigéria; 494 (quatrocentos e noventa e quatro), no Egito; 485 (quatrocentos e oitenta e cinco), nas Filipinas; 459 (quatrocentos e cinquenta e nove), em Bangladesh; 428 (quatrocentos e vinte e oito), na Líbia; e, 382 (trezentos e oitenta e dois), na Síria.

Repetindo o padrão de maiores ataques por local, dentre os dez maiores ataques terroristas ocorridos no mundo, as primeiras posições dos ataques continuam sendo ocupadas pelo Iraque, Afeganistão e Paquistão, países, notadamente, situados fora do eixo Europa-América do Norte, como se percebe da tabela abaixo.

<sup>57</sup> UNITED STATES. Department of State. **Country reports on terrorism 2015**. [S.l.], June 2016. Disponível em: <https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2015/257526.htm>. Acesso em: 20 fev 2018.

Tabela 14 - Dez países com mais ataques terroristas, 2015

	Total Attacks		Total Deaths*		Deaths per Attack*		Total Injured*		Injured per Attack*		Total Kidnapped / Hostages	
	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014
Iraq	2418	3370	6932	9926	2.99	3.07	11856	15137	5.23	4.79	3982	2658
Afghanistan	1708	1594	5292	4507	3.24	2.91	6246	4700	4.00	3.15	1112	719
Pakistan	1009	1823	1081	1761	1.10	0.99	1325	2836	1.36	1.61	269	879
India	791	764	289	418	0.38	0.57	508	639	0.68	0.89	862	305
Nigeria	589	663	4886	7531	9.29	12.81	2777	2251	7.67	6.31	1341	1298
Egypt	494	292	656	184	1.34	0.63	844	452	1.73	1.55	24	29
Philippines	485	378	258	240	0.54	0.65	548	367	1.16	1.00	119	145
Bangladesh	459	124	75	30	0.16	0.24	691	107	1.52	0.87	4	7
Libya	428	554	462	435	1.24	0.90	657	567	1.85	1.21	764	336
Syria	382	232	2748	1698	7.99	8.24	2818	1473	9.78	9.32	1453	872
Worldwide	11774	13482	28328	32763	2.53	2.57	35320	34785	3.30	2.86	12189	946

\*Includes perpetrators

Fonte: UNITED STATES. Department of State<sup>58</sup>

As atividades dos grupos terroristas foram encabeçadas, em 2015, pelo Taliban, seguido pelo Estado Islâmico e pelo Boko Haram, dentre os três primeiros grupos das cinco mais atuantes organizações terroristas no mundo.

Tabela 15 - Dez grupos mais autores de ataques em todo o mundo, 2015

	Total Attacks		Total Deaths*		Total Injured*		Total Kidnapped/ Hostages	
	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014
<b>Taliban</b>	1093	895	4512	3492	4746	3313	954	649
<b>Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL)**</b>	931	1090	6050	6328	6010	5859	4759	3180
<b>Boko Haram</b>	491	454	5450	6663	3318	1747	1549	1217
<b>Maoists/Communist Party of India-Maoist</b>	343	307	176	191	163	165	707	163
<b>Kurdistan Workers' Party (PKK)</b>	238	47	287	12	580	19	136	68

\* Includes perpetrators\*\* Excludes attacks attributed to declared "provinces" of ISIL

Fonte: UNITED STATES. Department of State<sup>59</sup>

Em 2015, há uma novidade nos alvos das organizações terroristas, quando aparece, pela primeira vez, em destaque nas posições, as atividades comerciais, à frente do governo e dos militares. Nas duas primeiras posições como alvos, permanecem cidadãos comuns (propriedades) e polícia.

<sup>58</sup> UNITED STATES. Department of State. **Country reports on terrorism 2015**. [S.I.], June 2016. Disponível em: <https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2015/257526.htm>. Acesso em: 20 fev 2018.

<sup>59</sup> Ibid., 2016.

Tabela 16 - Alvos de ataques terroristas em todo o mundo, 2015

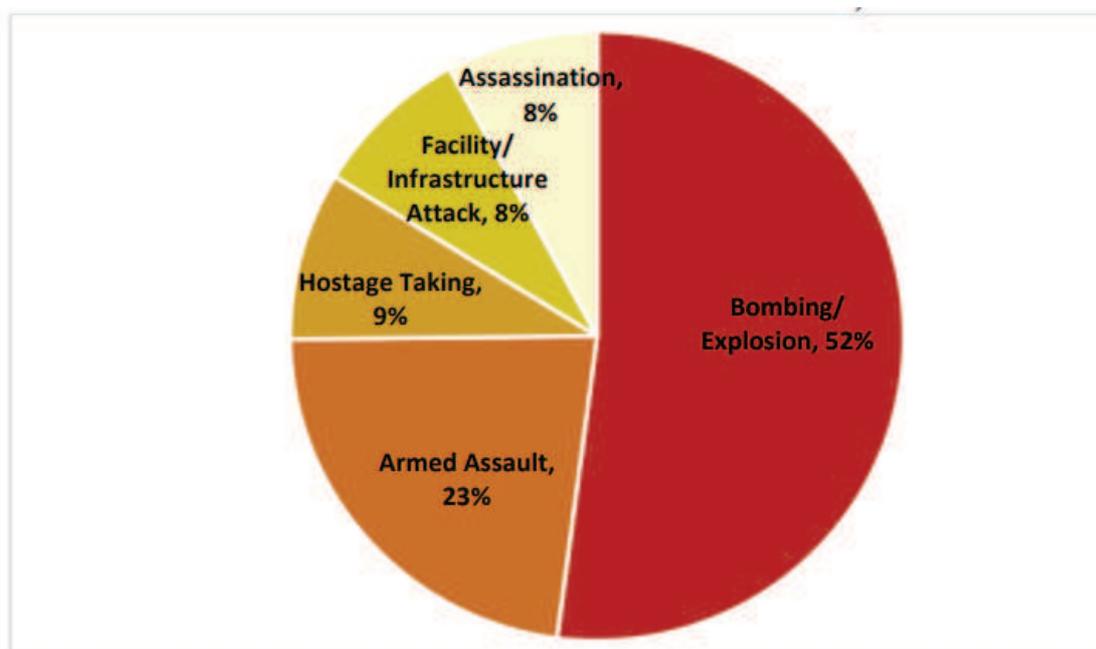
Target Type	Number of Targets
Private Citizens & Property	4514
Police	2159
Business	1149
Government (General)	1136
Military	715
Terrorists/Non-State Militia	447
Religious Figures/Institutions	394
Transportation	381
Educational Institution	297
Utilities	255
Violent Political Party	161
Government (Diplomatic)	148
Journalists & Media	146
Other	145
NGO	53
Telecommunication	46
Airports & Airlines	23
Food or Water Supply	17
Tourists	7
Maritime	6
Abortion Related	5
<b>Total</b>	<b>12204</b>

Fonte: UNITED STATES. Department of State<sup>60</sup>.

Para atingir seus objetivos em 2015, os principais grupos terroristas se valeram das táticas padrões, isto é, bombas e explosões, além de ataques armados e tomadas de reféns. Os grupos terroristas, nesse ano, mantiveram suas táticas de ataques contra infraestruturas.

<sup>60</sup> UNITED STATES. Department of State. **Country reports on terrorism 2015**. [S.I.], June 2016. Disponível em: <https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2015/257526.htm>. Acesso em: 20 fev 2018.

Gráfico 4 - Táticas usadas em ataques terroristas em todo o mundo, 2015



Fonte: UNITED STATES. Department of State<sup>61</sup>.

Em 2016, um total de 11.072 (onze mil e setenta e dois) ataques terroristas ocorreram em todo o mundo, resultando em mais de 25.600 (vinte e cinco mil e seiscentas) mortes totais e mais de 33.800 (trinta e três mil e oitocentas) pessoas feridas. Esses números de incidentes incluem mais de 6.700 (seis mil e setecentas) mortes de agentes terroristas e 1.600 (mil e seiscentos) deles feridos. Além disso, mais de 15.500 (quinze mil e quinhentas) pessoas foram sequestradas ou tomadas como refém.

<sup>61</sup> UNITED STATES. Department of State. **Country reports on terrorism 2015**. [S.I.], June 2016. Disponível em: <https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2015/257526.htm>. Acesso em: 20 fev 2018.

Tabela 17 - Ataques terroristas e baixas mundiais por mês, 2016

Month	Total Attacks	Total Deaths*	Total Injured*	Kidnapped/ Hostages
January	996	2115	2722	1297
February	953	2443	2751	828
March	929	1675	4304	647
April	903	2230	2638	1136
May	1092	2338	2844	791
June	966	2362	3374	2781
July	920	2148	3294	339
August	932	2028	2771	3525
September	838	1546	2171	360
October	929	3082	2693	1865
November	882	1768	2503	1442
December	732	1886	1749	532
<b>Total</b>	<b>11072</b>	<b>25621</b>	<b>33814</b>	<b>15543</b>

\*Includes perpetrators

Fonte: UNITED STATES. Department of State<sup>62</sup>

Em 2016, na lista dos dez lugares do mundo que sofreram mais ataques terroristas, continuam sendo massacrados o Iraque, o Afeganistão e a Índia, como os três primeiros países que mais sofreram investidas violentas de grupos terroristas. A tabela abaixo mostra, inclusive, um notável acréscimo de mortes e lesões das pessoas, incluindo os próprios terroristas, demonstrando que esse processo violento continua em franca escalada.

Tabela 18 - Dez países com mais ataques terroristas, 2016

	Total Attacks		Total Deaths*		Deaths per Attack*		Total Injured*		Injured per Attack*		Total Kidnapped/ Hostages	
	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015
<b>Iraq</b>	2965	2417	9764	6973	3.44	3.01	13314	11900	4.74	5.25	8586	4008
<b>Afghanistan</b>	1340	1716	4561	5312	3.58	3.24	5054	6250	4.03	3.99	1673	1134
<b>India</b>	927	798	337	289	0.38	0.38	636	500	0.73	0.66	317	866
<b>Pakistan</b>	734	1010	955	1087	1.34	1.11	1729	1338	2.43	1.37	450	279
<b>Philippines</b>	482	490	272	260	0.58	0.54	418	430	0.90	0.90	216	127
<b>Nigeria</b>	466	588	1832	4940	4.35	9.13	919	2786	2.66	7.70	265	858
<b>Syria</b>	363	387	2088	2767	6.42	7.91	2656	2830	9.16	9.63	1406	1476
<b>Turkey</b>	363	309	657	337	1.81	1.11	2282	828	6.37	2.78	18	141
<b>Yemen</b>	363	460	628	1517	1.89	3.90	793	2599	2.44	6.97	173	456
<b>Somalia</b>	359	241	740	659	2.18	3.05	943	463	2.91	2.28	373	161
<b>Worldwide</b>	11072	12121	25621	29424	2.44	2.56	33814	37419	3.32	3.40	15543	12264

\*Includes perpetrators

Fonte: UNITED STATES. Department of State<sup>63</sup>

<sup>62</sup> UNITED STATES. Department of State. **Country reports on terrorism 2016**. [S.l.], July 2017. Disponível em: <<https://www.state.gov/documents/organization/272488.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

Quando se isolam as ações terroristas por associação criminosa, o Estado Islâmico responde pelo maior número de ataques, seguido pelo Taliban e pelo grupo Indiano Maoists.

Tabela 19 - Dez grupos mais autores de ataques em todo o mundo, 2016

	Total Attacks		Total Deaths*		Total Injured*		Total Kidnapped/ Hostages	
	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015
<b>Islamic State of Iraq and Syria (ISIS)**</b>	1133	969	9114	6178	7671	6608	8379	4805
<b>Taliban</b>	848	1104	3615	4535	3572	4758	1498	975
<b>Maoists/Communist Party of India - Maoist (CPI-Maoist)</b>	336	347	174	177	141	156	171	707
<b>Al-Shabaab</b>	332	226	740	836	921	561	375	559
<b>Houthi Extremists</b>	267	292	374	978	568	1704	137	387

\* Includes perpetrators.\*\* Excludes attacks attributed to branches of ISIS or ISIS-inspired individuals

Fonte: UNITED STATES. Department of State<sup>64</sup>

Os alvos dos grupos terroristas, em 2016, continuam praticamente os mesmos, embora tenha havido uma alternância nas três primeiras posições, quando o governo sofreu mais ataques do que as atividades comerciais. As duas primeiras posições se mantiveram com os cidadãos particulares e suas propriedades sendo os mais atacados, seguidos de policiais.

Tabela 20 - Alvos de ataques terroristas em todo o mundo, 2016

(continua)	
Target Type	Number of Targets
Private Citizens & Property	4734
Police	1760
Government (General)	1016
Business	946
Military	558
Terrorists/Non-State Militia	366
Utilities	344
Religious Figures/Institutions	292
Educational Institution	232
Transportation	228
Other	142
Journalists & Media	125
Government (Diplomatic)	92

<sup>63</sup> Ibid., 2017.

<sup>64</sup> UNITED STATES. Department of State. **Country reports on terrorism 2016**. [S.l.], July 2017. Disponível em: <<https://www.state.gov/documents/organization/272488.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

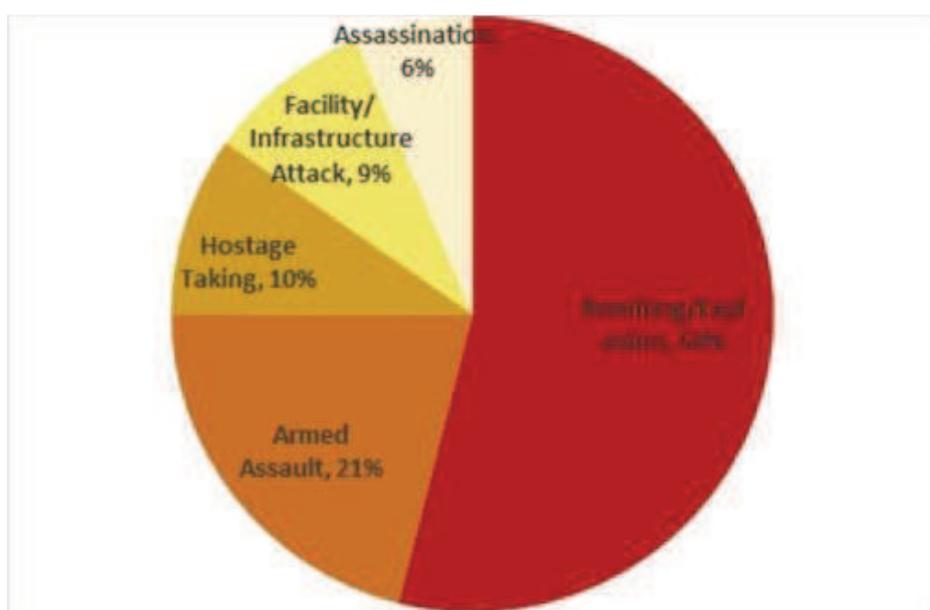
(conclusão)

Target Type	Number of Targets
Violent Political Party	74
NGO	52
Telecommunication	50
Maritime	33
Airports & Airlines	32
Food or Water Supply	12
Tourists	11
Abortion Related	1
<b>Total</b>	<b>11100</b>

Fonte: UNITED STATES. Department of State<sup>65</sup>

Nesse último ano de comparação, se consolidam os meios empregados pelos terroristas para atingirem seus alvos pelas bombas e explosões, ataques armados, tomada de reféns, ataques a infraestruturas e, não menos grave, os assassinatos.

Gráfico 5 - Táticas usadas em ataques terroristas em todo o mundo, 2016



Fonte: UNITED STATES. Department of State<sup>66</sup>

A análise sobre o terrorismo, nesses cinco anos, revela importantes conclusões, como a relação dos dez locais onde se deram mais ataques terroristas, demonstrando que, em predominância, os países mais vitimados pelo terrorismo situam-se na Ásia e na África, muito embora sejam mais noticiadas as ações terroristas ocorridas no Ocidente.

<sup>65</sup> UNITED STATES. Department of State. **Country reports on terrorism 2016**. [S.l.], July 2017. Disponível em: <<https://www.state.gov/documents/organization/272488.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

<sup>66</sup> Ibid., 2017.

Outro dado relevante é a crescente atividade terrorista em todo o mundo, que, no período analisado, começa, em 2012, com 6.771 (seis mil, setecentos e setenta e um) ataques em todo o mundo e, no final do interstício analisado, isto é, 2016, as ações terroristas alcançam a soma de 11.072 (onze mil e setenta e dois) atos violentos terroristas no mundo.

Quanto aos grupos, desde 2012 até 2016, a única grande alteração nas associações terroristas é a saída da Al-Qaeda da vitrina dos mais ativos grupos terroristas e a ascensão do Estado Islâmico ao protagonismo dos ataques terroristas, isso, evidentemente, com provável mudança nos anos seguintes a 2016, em razão da política antiterror empregada contra esse grupo.

No que se refere aos alvos, o dado de maior relevância é o fato de cidadãos comuns sofrerem, em primeiro lugar, os efeitos das investidas terroristas, o que revela um artifício violento de provocar mortes e lesões a pessoas inocentes, como forma de demonstrar uma reação odiosa contra o Estado a que essas vítimas estão vinculadas, sendo o vínculo mais comum o simples fato de estar no país alvo, independente de ser nacional daquele Estado ou de estar a passeio ou a trabalho.

Por fim, no que tange aos meios, embora haja uma preferência dos grupos terroristas pelo emprego de artefatos explosivos (convencionais ou não), houve, no período estudado, um aumento de táticas de terror pela tomada de reféns, ataques armados e pelos ataques a estruturas. Uma forma de violência que vem se notabilizando nos grupos terroristas é o uso de veículos contra pedestres, em vias públicas, certamente por ser um meio mais barato e mais difícil de ser vigiado ou controlado pelo serviço antiterror. Todavia, a maneira “tradicional” 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 pelo 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.

O relativo “sucesso” dos ataques do terrorismo somente é possível porque as associações criminosas conseguem arregimentar pessoas com capacidade de dar a vida em nome das “bandeiras” levantadas pelos grupos terroristas. Esses

“voluntários” agentes do terror aderem à ideologia desses grupos, são treinados e qualificados para “combater” o “inimigo”, até chegar ao ponto de “vestirem-se” com explosivos e se matarem com o propósito de assassinar e mutilar as pessoas alvejadas pelas organizações terroristas.

Por tudo isso, 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, armas de fogo, substâncias químicas, além de táticas gerais que semeiem o pânico generalizado na sociedade.

Essa forma de operar apresenta um “combustível” quase sempre presente em todos meios de planejamento e execução dos ataques realizados pelas organizações terroristas: a violência e o discurso de ódio.

## **2.2 A Violência das Ações Terroristas Alimentadas por um Discurso de Ódio**

Os atos terroristas têm ganhado notabilidade pela forma comum empregada por quaisquer que seja a associação criminosa: a violência. No caso do terrorismo, um marco sem precedentes para a escalada da violência e o estabelecimento de um padrão de operação foram os ataques de 11 de setembro de 2001, quando a violência ultrapassou a fronteira da realidade e assumiu um formato simbólico sem precedentes. Em “A propósito da violência do mundo”, Jean Baudrillard parte de uma ótica da discussão do tema da violência a partir dos ataques de 11 de setembro de 2001, que, dentre outros alvos, teve a derrubada das torres gêmeas do *World Trade Center*<sup>67</sup>. Os ataques às torres gêmeas tiveram até mais simbolismo do que o insucesso do ataque à Casa Branca, pois, o WTC representava um símbolo de poder muito mais significativo do que o símbolo político da Casa Branca<sup>68</sup>. Na outra parte da obra, surpreende Edgar Morin ao revelar algo mais inquietante na violência terrorista: uma superação de um modelo de violência “real” para uma violência pior, a violência simbólica, que conjuga “ao mais alto nível os dois elementos de fascinação de massa do século XX: a magia branca do cinema e a magia negra do terrorismo; a luz branca da imagem e a luz negra do terrorismo”<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> MORIN, Edgar; BAUDRILLARD, Jean. **A violência do mundo**. Tradução de Ana Paula de Viveiros. Lisboa: Instituto Piaget, 2007. p. 11-17.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 11-17.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 22.

Esses ataques foram uma demonstração inequívoca do marco de uma nova forma peculiar de operação, como seu viu no tópico anterior, quando da análise dos locais de ataques, dos grupos terroristas mais ativos, dos principais alvos do terrorismo e dos meios empregados pelo terrorismo para executar seus planos de violência. Todavia, o terrorismo, apesar de continuar com o emprego de explosivos, com os ataques armados, com os assassinatos e com a tomada de reféns como os meios “convencionais” de operação, faz uma clara adesão a novas formas de violência, que não se restringem mais somente à morte ou às lesões de pessoas ou à destruição de patrimônio público ou privado. Não raras vezes, os atos terroristas são “documentados”, em tempo real ou por meio de mídias e propalados como rastilho para o mundo todo, desde a preparação até a exibição de execuções – assassinatos por decapitação, fuzilamento, etc. –, sequestros, destruição de patrimônio cultural e outras tantas formas de disseminar o terror generalizado. Esse padrão de violência foi empregado pela Al-Qaeda, quando do assassinato bárbaro, por decapitação, do jornalista Daniel Pearl, do *The Wall Street Journal*, em 2002, quando, pela primeira vez na história, um ato dessa natureza foi noticiado para o mundo, pela televisão. As mortes frias e brutais seguiram nos mesmos moldes, como a de Nicholas Berg, em 2004, e de outros por eles assassinados, inclusive com os corpos em chamas sendo arrastados pela principal rua de Falluja<sup>70</sup>.

Uma variável importante na disseminação da violência terrorista é o ódio. Isso porque toda essa violência é fruto de um processo de geração e propagação de ódio<sup>71</sup>, que tanto provém dos agentes terroristas como dos processos da política antiterror. Logo, no caso do terrorismo, há ódio de ambas as partes. E esse ódio acaba por se traduzir em método fácil de dar um seguimento cíclico ao terrorismo.

Nesse estudo, interessa abordar o ódio como um sentimento contra os inimigos, exteriorizado pela violência do discurso e pelos ataques, e o ódio como uma forma de (re)afirmação dos ideais do grupo terroristas, especialmente no recrutamento, alistamento e manutenção das pessoas para servirem aos propósitos terroristas.

O ódio vem assumindo um protagonismo peculiar, a partir de discursos planejados pelos grupos terroristas e direcionados tanto aos seus membros, quanto

---

<sup>70</sup> NAPOLEONI, Loretta. **A fênix islamista**: o Estado Islâmico e a reconfiguração do Oriente Médio. Tradução: Milton Chaves de Almeida. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015. p. 28.

<sup>71</sup> Consultando o dicionário, o termo “ódio” significa a “paixão que impele a causar ou desejar mal a alguém; execração, rancor, raiva, ira” ou “aversão à pessoa, atitude, coisa, etc.; repugnância, antipatia, desprezo, repulsão”. Cfe. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Aurélio**: o dicionário da língua portuguesa. Coordenação Marina Baird Ferreira e Margarida dos Anjos. Curitiba: Positivo, 2008.

aos futuros integrantes, mas, principalmente, aos seus alvos, na forma do que se convencionou classificar como “discurso do ódio”. André Glucksmann, na obra “O Discurso do Ódio”, vai dizer que o ódio existe e que “todos nós já nos deparamos com ele, tanto na escala microscópica dos indivíduos como no cerne de coletividades gigantescas”<sup>72</sup>. Isso também é percebido por Morin, quando sustenta que “os humanos têm uma identidade comum, não só o mesmo código genético, a mesma capacidade cerebral, mas as mesmas capacidades de emoção, de simpatia, de amizade e, portanto, de ódio”<sup>73</sup>. Quanto às razões atribuídas ao ódio, Glucksmann vai dizer que “nada mais são do que circunstâncias favoráveis, simples ocasiões, raramente ausentes, de liberar a vontade de simplesmente destruir”<sup>74</sup>.

A partir dessa leitura, Santos obtém duas consequências do discurso do ódio: a) o insulto, dirigido ao ofendido pertencente a algum grupo, como uma forma de violação da dignidade; b) a instigação, como um efeito direcionado a “terceiros”, que “que são chamados a participar desse discurso discriminatório, ampliando sua propagação com palavras ou ações”<sup>75</sup>.

Há, inclusive, uma expressão em língua inglesa, que unifica uma taxonomia do discurso de ódio como “hate speech”. Conforme Carrillo Donaire, “*Hate speech* es cualquier forma de expresión cuya finalidad es propagar, incitar, promover o justificar el odio basado en la intolerância”<sup>76</sup>. De acordo com Rosenfeld, o discurso de ódio pode ser separado quanto à forma e quanto à substância. No primeiro caso, há a manifestação da forma odiosa, como o racismo, e, no discurso de ódio substancial, ocorre uma maneira implícita da expressão do ódio, como é o caso das negativas ao Holocausto pois, conforme Rosenfeld, “utterances such as Holocaust denials or other coded messages that do not explicitly convey insults, but are nonetheless designed to convey hatred or contempt, may be refereed as ‘hate

---

<sup>72</sup> GLUCKSMANN, André. **O discurso do ódio**. Tradução Edgar de Assis Carvalho, Mariza Perassi Bosco. Rio de Janeiro: Difel, 2007. p. 11.

<sup>73</sup> MORIN, Edgar; BAUDRILLARD, Jean. **A violência do mundo**. Tradução de Ana Paula de Viveiros. Lisboa: Instituto Piaget, 2007, p. 59.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>75</sup> SANTOS, Marco Aurélio Moura dos Santos. **O discurso de ódio em redes sociais**. São Paulo: Lura, 2016. p. 16.

<sup>76</sup> CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio. Libertad de expresión y “discurso del odio” religioso: la construcción de la tolerancia en la era postsecular. **Revista de Fomento Social**, [S.l.], n. 70, p. 205, 2015.

speech in substance”<sup>77</sup>.

Outro fator importante é que, quando se analisa os traços característicos e os tipos de discurso de ódio, referem Schaffer, Leivas e Santos, percebe-se que “o discurso de ódio está dirigido a estigmatizar, escolher e marcar um inimigo, manter ou alterar um estado de coisas, baseando-se numa segregação”, empregando como método “uma fala articulada, sedutora para um determinado grupo, que articula meios de opressão”<sup>78</sup>.

Embora já se tenha uma concepção de que o discurso de ódio é uma manifestação negativa, existe um fundamento para quem defende tal forma de expressão. Segundo Brugger, O discurso do ódio “é uma das formas de discurso repugnante” e um argumento defensivo de que tal forma de expressão maléfica deva ser protegida como um direito “está descrita nas obras de Voltaire, um proeminente representante do Iluminismo francês, cuja filosofia era ‘eu desaprovo o que você diz, mas eu defenderei até a morte o seu direito de dizê-lo’”<sup>79</sup>.

Mas, mesmo para os que aceitam tal agir como um direito do emissor, há um limite do discurso de ódio e do aviltamento da dignidade da pessoa, quando se autoriza a regulamentação dessa manifestação. Como muito bem explica Rosenfeld<sup>80</sup>, a regulamentação do discurso de ódio é, em grande parte, um fenômeno pós-Segunda Guerra Mundial. Esse discurso tem seus vínculos óbvios entre a propaganda racista e o Holocausto. Daí porque vários pactos internacionais, bem como países individuais como Estados Unidos e a até mesmo a Alemanha, na década imediatamente após a guerra, excluíram o discurso de ódio do alcance da liberdade de expressão constitucionalmente protegida.

A questão é que existe controvérsia acerca da vedação ou permissão de tais discursos. Brugger lembra que, “de modo geral, nem o direito constitucional moderno nem o direito internacional permite ou proíbe o discurso do ódio de maneira consistente”, pois, na Comunidade Internacional, o discurso de ódio “às vezes é protegido, às vezes não”, sendo que, tal discurso, “é muito mais protegido nos

---

<sup>77</sup> ROSENFELD, Michel. Hate Speech in constitutional jurisprudence: a comparative analysis **Cardozo Law School, Public Law Research Paper**, [S.l.], n. 41, p. 8, Apr. 2001. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=265939> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.265939>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

<sup>78</sup> SCHÄFER, Gilberto; LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo; SANTOS, Rodrigo Hamilton dos. Discurso de ódio: da abordagem conceitual ao discurso parlamentar. **RIL**, Brasília, DF, ano 52 n. 207, p. 147, jul./set. 2015.

<sup>79</sup> BRUGGER, Winfried. Proibição ou proteção do discurso do ódio? algumas observações sobre o direito alemão e o americano. **Direito Público**, Porto Alegre, ano 4, n.15, p.117-136, p. 118, jan./mar. 2007.

<sup>80</sup> ROSENFELD, op. cit., 2001.

Estados Unidos do que na Alemanha, Europa, Canadá e na maioria dos países com constituições modernas”. A razão para a maior guarida do discurso de ódio na jurisprudência dominante americana, segundo Brugger, reside na liberdade de expressão, onde se ampara o “direito de expressar mensagens de ódio”, como “um direito prioritário que normalmente prevalece sobre interesses contrapostos de dignidade, honra, civilidade e igualdade”<sup>81</sup>.

A defesa de que o discurso do ódio encontra proteção na liberdade de expressão, direito consagrado pela Declaração Universal de Direitos Humanos, no seu artigo 19, parte do argumento de que

[...] todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão<sup>82</sup>.

Essa premissa norteia os princípios jurídicos fundamentais da Convenção Europeia dos Direitos do Homem<sup>83</sup> e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos<sup>84</sup>. Entretanto, alarmados com o aumento dos crimes de ódio motivados por

<sup>81</sup> BRUGGER, Winfried. Proibição ou proteção do discurso do ódio? algumas observações sobre o direito alemão e o americano. **Direito Público**, Porto Alegre, ano 4, n.15, p.117-136, p. 118, jan./mar. 2007.

<sup>82</sup> UNITED NATIONS. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). **Declaração universal dos direitos humanos**. Nova Iorque, 1948. Disponível em: <[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>. Acesso em: 12 dez. 2016.

<sup>83</sup> Convenção Europeia dos Direitos do Homem. ARTIGO 10º Liberdade de expressão 1. Qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber ou de transmitir informações ou ideias sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem considerações de fronteiras. O presente artigo não impede que os Estados submetam as empresas de radiodifusão, de cinematografia ou de televisão a um regime de autorização prévia. 2. O exercício destas liberdades, porquanto implica deveres e responsabilidades, pode ser submetido a certas formalidades, condições, restrições ou sanções, previstas pela lei, que constituam providências necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a integridade territorial ou a segurança pública, a defesa da ordem e a prevenção do crime, a protecção da saúde ou da moral, a protecção da honra ou dos direitos de outrem, para impedir a divulgação de informações confidenciais, ou para garantir a autoridade e a imparcialidade do poder judicial. COUNCIL OF EUROPE. Tribunal Europeu dos Direitos do Homem Council of Europe. **Convenção europeia dos direitos do homem**. Strasbourg, 2002. Disponível em: <[http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_POR.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf)>. Acesso em: 12 dez. 2016.

<sup>84</sup> Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Artigo 13. Liberdade de pensamento e de expressão. 1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha. 2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar: a. o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou b. a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas. 3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de

gênero, religião, orientação sexual, deficiência e outras condições sociais, e ressaltando o papel fundamental da educação na promoção do respeito aos direitos humanos, da igualdade, da não discriminação e da tolerância, a Organização dos Estados Americanos (OEA)<sup>85</sup> aprovou a Convenção Interamericana contra toda forma de discriminação e intolerância.

Esses primados sobre a liberdade de expressão se irradiam pelos inúmeros sistemas jurídicos, como é o caso do Brasil, que o incorporou na Constituição da República de 1988, no seu art. 5º, que trata dos direitos e garantias fundamentais<sup>86</sup>.

Não se pode esquecer que a premissa da liberdade de expressão não é bem recebida em países antidemocráticos, totalitários, ditatoriais, déspotas, etc., nem em alguns países onde o sistema jurídico continua atrelado a preceitos religiosos fundamentalistas – aliás, a relação ódio-religião-fundamentalismo, mais adiante, será abordada no decorrer da pesquisa. Então, é possível que não haja a liberdade de expressão em muitos lugares fora dos principais sistemas jurídicos ocidentais, mas, ainda assim, naqueles países, se origina ou se prolifera o ódio, como é o caso do ódio que se inter-relaciona com o terrorismo e que ecoa em toda parte do mundo. Uma outra percepção possível é que, nos países ocidentais que estabeleceram marcos jurídicos fundamentais para a liberdade de expressão, há uma abertura para

---

frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de ideias e opiniões. 4. A lei pode submeter os espetáculos públicos a censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência, sem prejuízo do disposto no inciso 2. 5. A lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Convenção americana sobre direitos humanos**. San Jose, 1969. Disponível em: <[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)>. Acesso em: 14 dez. 2016.

<sup>85</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Departamento de Direito. Departamento de Direito Internacional. **Convenção interamericana contra toda forma de discriminação e intolerância**. Disponível em: <[https://www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter\\_american\\_treaties\\_A-69\\_Convencao\\_Interamericana\\_discriminacao\\_intolerancia\\_POR.pdf](https://www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter_american_treaties_A-69_Convencao_Interamericana_discriminacao_intolerancia_POR.pdf)>. Acesso em: 14 dez. 2016.

<sup>86</sup> Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; [...] IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença [...]. XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional. Art. 220 A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição [...]. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 14 dez. 2016.

a disseminação do ódio terrorista – até por existir maior garantia de liberdades –, sobretudo a partir da internet e da amplitude das mídias sociais.

Entretanto, melhor é a defesa de que o discurso de ódio não deve merecer guarida do direito fundamental à liberdade de expressão, pois “o conteúdo do discurso do ódio elimina, ou pelo menos minimiza, seu caráter comunicativo”, como explica Brugger<sup>87</sup>.

É claro que não pode haver confusão de liberdade de expressão com discursos de ódio. De uma forma mais clara: a liberdade de expressão não autoriza essas manifestações odiosas de intolerância. Pelo contrário. O discurso de ódio é uma versão contrária à liberdade de expressão, portanto uma expressão criminosa, que deve ser limitada e reprimida pelos sistemas jurídicos alicerçados no Estado de Direito. É por isso que muitos países estabeleceram regras de punição para o discurso de ódio, como é o caso brasileiro, que pune formas de discriminação, em razão da raça, do credo, etc. Isso é próprio da reação aos efeitos da segunda guerra, quando se viu uma cruzada nazista contra minorias étnicas.

É claro que somente a regulamentação não dá conta do fenômeno do discurso do ódio, especialmente com a globalização, que “destruiu” fronteiras físicas e encurtou distâncias entre Estados e povos. Além disso, a internet e, depois, as redes sociais, deram amplas vozes aos discursos do ódio, alcançando espaços inimagináveis. No caso do terrorismo, isso fica ainda mais fácil de perceber nas proliferações de sites dos grupos terroristas, nas campanhas em redes sociais, quase como um canal de televisão ligado vinte e quatro horas por dia para promover o ódio terrorista. Não é difícil encontrar, sobretudo nas redes sociais, um padrão de linguagem do ódio estabelecido pelo terrorismo, seja para expressar seus ideais ou para ameaçar seus alvos. Aliás, o discurso de ódio se mostra, às vezes, até mesmo como o próprio método de violência, isto é, na sua maioria, na própria forma de ataque violento aos alvos eleitos pelo terrorismo. Do ponto de vista jurídico penal, o discurso de ódio tanto pode ser considerado no *iter criminis* como ato preparatório ou como meio e modo de execução, o que desafia uma alteração – nessa linha de limite-proibição da liberdade de expressão – dos tipos penais para a previsão de

---

<sup>87</sup> BRUGGER, Winfried. Proibição ou proteção do discurso do ódio? algumas observações sobre o direito alemão e o americano. **Direito Público**, Porto Alegre, ano 4, n.15, p.117-136, jan./mar. 2007, p. 118.

ações nucleares com previsão de penas a quem pratique o discurso de ódio terrorista.

Quando se analisa a vertente do ódio como instrumento de violência e, pensando apenas nos promotores dos atentados terroristas, é possível iniciar por uma indagação americana que questionou de onde provinha o ódio do terrorismo. Uma resposta razoável e muito provável pode ser encontrada nos escritos de Noam Chomsky, que remeteu tal indagação a um questionamento feito pelo *Wall Street Journal*, ao investigar, perante a opinião pública, a repercussão sobre uma pergunta feita pelo então Presidente do Estados Unidos, George Bush, logo após os acontecimentos do 11 de setembro de 2001, quando o ex-presidente quis saber “por que eles nos odeiam, se somos tão bons?” O jornal norte-americano começou sua pesquisa na população mulçumana dos Estados Unidos que possuía poder aquisitivo, como banqueiros, advogados, gerentes de filiais de multinacionais, pessoas classificadas como “mulçumanos endinheirados”<sup>88</sup>. Essa, evidentemente, é somente uma percepção do ódio, que pode ser incrementada, por exemplo, por um descontentamento da aplicação de regras de convivência que limitam ou controlam um elemento da religião ou da cultura de um povo, como a supressão de uma vestimenta considerada religiosa por um governo.

Com base na indagação originária, Chomsky avalia que a razão para o ódio não estava em apenas um ponto, mas, preponderantemente, na oposição à “política econômica internacional” levada a cabo pelos Estados Unidos. Também o ódio reside no fato de os Estados Unidos terem se oposto “à democracia e ao desenvolvimento independente, apoiado em regimes corruptos e brutais”. O ódio também se deve à “ocupação militar israelense” e às “sanções norte-americanas ao Iraque e, conseqüentemente, ao fortalecimento de Sadam Hussein”. Mais do que isso, Chomsky lembra que ódio foi alimentado pela coalisão Estados Unidos e Grã-Bretanha para apoiar “Sadam Hussein durante suas piores atrocidades”, bem como por terem mantido o apoio ao ditador para “desenvolver armas e destruição em

---

<sup>88</sup> CHOMSKY, Noam. **Poder e terrorismo**: entrevistas e conferências pós-11 de setembro. Organizador: John Junkerman, Tsurumi Shunsuke. Tradução: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2005. p. 109.

massa, e não fizeram nada para impedi-lo de matar curdos com gás, ou de fazer qualquer coisa”<sup>89</sup>.

Esse sentimento da origem do ódio foi ratificado pelo Conselho de Segurança Nacional, quando confirmou como correta a “percepção de que os Estados Unidos apoiavam regimes violentos, brutais e corruptos e que o faziam em função de seu interesse em controlar as reservas de petróleo da região”, como estratégia política à libertação do Iraque da dominação anglo-americana, em 1958, dos recursos energéticos mundiais<sup>90</sup>. Arrematando, o autor norte-americano afirma que de fato existe uma “campanha de ódio” contra os americanos, “quer agora, quer em 1958, assim como em boa parte do resto do mundo, onde as pessoas simplesmente não gostam de ser reduzidas a pó sob as botas de terceiros”<sup>91</sup>.

Por essas razões que o ódio acaba por se traduzir em uma chama viva dentro das organizações terroristas, alimentando os desejos de novos ataques violentos e levando adiante a mensagem do terror. E, em tempos de pós-modernidade, o discurso de ódio se amplifica pela facilidade de propagação, tanto pela mídia tradicional como pelas formas de comunicação da mídia social. Além disso, a velocidade de informação pela internet faz com que a estratégia de ódio atinja diretamente a pessoa pretendida, potencializando o sentimento de ódio. Aliás, a mídia<sup>92</sup> se traduziu no principal instrumento de afirmação da campanha odiosa levada a cabo pelo Estado Islâmico, desde as chamadas para o recrutamento de novos integrantes até as ameaças aos considerados inimigos.

Um outro viés do ódio se explica no elemento de manutenção e estabilidade do grupo terrorista. Esse discurso de ódio encontra fácil recepção nas pessoas que aderem à causa terrorista, entrando nas mentes deles para fortalecer os ideais e, principalmente, servir de elemento de convicção e convencimento dos integrantes de grupos terroristas e também do processo de cooptação de novos “soldados”. Nesse discurso, instiga-se a ideia de que tudo deve ser feito para se alcançar os meios,

---

<sup>89</sup> CHOMSKY, Noam. **Poder e terrorismo**: entrevistas e conferências pós-11 de setembro. Organizador: John Junkerman, Tsurumi Shunsuke. Tradução: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2005. p. 110.

<sup>90</sup> Ibid., p. 112-113.

<sup>91</sup> Ibid., p. 114.

<sup>92</sup> O poder das Redes Sociais é referido por Napoleoni, ao destacar que, “Pouco mais de dez anos depois, o Estado Islâmico vem usando as redes sociais para disseminar uma série de mitos novos e igualmente falsos. E, tal como acontecera uma década atrás, o mundo parece muito inclinado a acreditar neles”. Cfe. NAPOLEONI, Loretta. **A fênix islamista**: o Estado Islâmico e a reconfiguração do Oriente Médio. Tradução: Milton Chaves de Almeida. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015. p. 83-89.

principalmente a entrega sem ressalva do terrorista aos propósitos das organizações a que pertence, transformando seus integrantes em instrumentos do ódio e da violência.

Essa instrumentalização do ser humano pode ser vista de várias formas, desde as formas mais genéricas de cooperação, de financiamento, de prestação de informações até o alistamento ao grupo e o serviço no campo de batalha. Mas, como forma de sintetizar tal instrumentalização, toma-se como referência uma espécie máxima da transformação do ser humano em instrumento do terrorismo: a doação da vida do recrutado para alcançar os objetivos da organização.

### **2.3 A Instrumentalização do Ser Humano nas Ações de Terrorismo: os sacrifícios em prol dos ideais do terrorismo**

O ato de sacrificar-se em nome de uma causa não é privilégio de integrantes de grupos terroristas. Entretanto, não se pode aqui confundir o sacrifício livre de coação, daquele que se entrega voluntariamente e, portanto, conhece as consequências de seus atos, com o “sacrifício” de pessoas que são oferecidas involuntariamente, como nas ofertas de vidas inocentes aos deuses. No primeiro caso, trata-se de uma vontade consciente, como é o caso de um homem-bomba que se apresenta com voluntário para se matar em um ataque terrorista. O sacrifício contra a vontade do sacrificado não é suicídio, mas assassinato, um homicídio.

A prática de sacrificar-se pode ser vista, por exemplo, em um soldado que se lança ao combate em nome de seu povo, para defendê-lo. Foi o caso de pilotos japoneses suicidas, durante a segunda grande guerra, conhecidos por integrarem o Grupo Especial de Ataques por Choque Corporal, cujos componentes ficaram historicamente conhecidos como “kamikazes”. A história está repleta de casos de sacrifícios humanos como instrumento de um ideal, seja político, social, econômico, religioso, etc.

Então, o sacrifício não é novidade nas ações terroristas suicidas. As formas de sacrifício para a adesão e a colaboração com as atividades de grupos terroristas são diversas. Nelas se podem incluir desde uma tarefa de mera informação até a entrega da vida para concretizar os objetivos do grupo terrorista. O alistamento à causa terrorista já pressupõe uma renúncia a determinados modos de vida, uma vez que são fortes os laços de fidelidade, de obediência e de hierarquia na organização

criminosa, sobretudo em relação ao respeito à doutrina do grupo e à admiração e à lealdade aos líderes. Em verdade, “servir ao terrorismo” exige grau elevado de altruísmo.

O maior sacrifício, evidentemente, é o suicídio. Mas o que é e onde se encaixa esse estratagema extremo do suicídio na visão dos integrantes de grupos terroristas?

Uma boa perspectiva para se compreender o suicídio é encontrada na sociologia. Na obra “O suicídio: estudos de sociologia”, Émile Durkheim conceitua, inicialmente, o suicídio como “toda morte que resulta mediata ou imediatamente de um ato positivo ou negativo, realizado pela própria vítima”<sup>93</sup>. Depois, o autor conclui, definitivamente, o conceito de suicídio como “todo caso de morte que resulta direta ou indiretamente de um ato, positivo ou negativo, realizado pela própria vítima e que ela sabia que produziria esse resultado”<sup>94</sup>.

Analisando o suicídio a partir dos estados psicopáticos, Durkheim avalia o ato de tirar a própria vida de uma pessoa com alienação mental e da pessoa sã, que não está acometida de doença mental. Essa segunda categoria é a que mais interessa à tese, porque, ao que se sabe, as pessoas que dão suas vidas em nome da causa terrorista não se matam por que são doentes mentais, mas por que querem, em sã consciência, atingir um objetivo, ainda que do resultado pretendido percam sua vida. A indagação pertinente é se existe uma loucura-suicídio? Nesse aspecto, há casos em que “a tendência ao suicídio, por natureza, especial e definida” é uma loucura parcial e limitada a apenas um ato, o que se consagrou em denominar tal patologia mental como monomanias, que acomete a pessoas de uma “tara”, nitidamente localizada. Essa monomania pode se apresentar de várias formas, possibilitando a inclusão do suicídio na classe das vesânicas, aí incluídos os suicídios maníacos, melancólicos, obsessivos e impulsivos ou automáticos<sup>95</sup>.

Todavia, os suicídios não se resumem às questões patológicas, pois, como afirma Durkheim, “os suicídios de alienados não são a totalidade do gênero, mas representam apenas uma de suas variedades”, e os “estados psicopáticos que

---

<sup>93</sup> DURKHEIM, Émile. **O suicídio**: estudos de sociologia. Tradução de Mônica Stahel. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011. p. 11.

<sup>94</sup> Ibid., p. 14.

<sup>95</sup> Ibid., p. 31-45.

constituem a alienação mental não podem dar conta da tendência coletiva ao suicídio, em sua generalidade”<sup>96</sup>.

Embora existam discussões sobre a existência de outros fatores paralelos que levam as pessoas ao suicídio, como sugestões de padrões étnicos e, portanto, hereditários, um dos estímulos externos que interessa diretamente a esta pesquisa é o cometimento do suicídio a partir da imitação. Nesse particular, Durkheim lembra que o suicídio é realizado por indivíduos “que não são unidos por nenhum vínculo social”, como um fator puramente psicológico. Embora nas ações terroristas haja uma adesão a uma mesma causa “social”, as mortes por suicídios são anunciadas como um ato heroico e representa no grupo – ainda que os integrantes não conheçam e não possuam qualquer ligação genética, afetiva ou social com o suicida – um exemplo a ser seguido, reforçando o caráter imitatório do sacrifício em nome na causa.

Esse processo de imitação é quase que um culto à morte que está co-originariamente ligado à cultura de um povo, sobretudo quando existem razões religiosas que alimentam o exemplo do sacrificado e enaltecem o sentido do suicídio. Nesse particular, aí se emerge uma classe definida de suicídio: o egoísta. E nessa condição a religião do suicida exerce uma influência considerável. Dentre as religiões, particularmente interessa à tese o islamismo, porque, diferentemente dos católicos, protestantes e judeus, por exemplo, as pessoas que professam o islã se valem do suicídio com outra finalidade. A razão para isso é que – respeitando as particularidades de cada religião – enquanto o católico, protestante e o judeu (esse até em muito menor proporção do que o católico) se matam por que se instruíram e por que “a sociedade religiosa de que fazem parte perdeu sua coesão”, diz Durkheim<sup>97</sup>, o islamismo está impregnado de outras razões para o suicídio, ainda que o próprio Corão proíba o suicídio, já que, segundo os ensinamentos de Maomé, o homem só morre pela vontade de Deus. Então, por que o islamismo está diretamente ligado às causas de suicídio em nome do terror? A resposta mais provável é o fundamentalismo-extremismo-religioso, que age de maneira autônoma, quase como uma vertente do islã, que se utiliza da religião como um instrumento a serviço da violência e do terror, causa que melhor será analisada em item próprio.

---

<sup>96</sup> DURKHEIM, Émile. **O suicídio**: estudos de sociologia. Tradução de Mônica Stahel. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011. p. 46.

<sup>97</sup> Ibid., p. 201.

Então, já encaminhando uma compreensão acerca da ligação do suicídio às ações terroristas, chega-se a uma explicação por meio de uma análise excludente: se as pessoas ligadas ao terrorismo não se matam por doença, nem por religião, ou seja, por verdadeiro egoísmo, então o suicídio só pode ser visto com um ato de altruísmo. Essa ação é parte de uma vinculação do suicida ao seu grupo social, como uma “pressão social” que leva o indivíduo a se autodestruir em prol dela<sup>98</sup>. Nesse aspecto, o sociólogo francês exemplifica o caso dos militares, no qual se encontra um “meio especial em que o suicídio altruísta existe em estado crônico”, pois, no exército, o “soldado é treinado para dar pouca importância a sua pessoa, uma vez que deve estar pronto a sacrificá-la assim que isso lhe seja ordenado”, como sinal marcante de uma qualidade de que o soldado é visto sob “uma espécie de impessoalidade que não se encontra no mesmo grau em nenhuma parte da vida civil”<sup>99</sup>.

Em resumo, o egoísta se mata por “uma depressão geral, que se manifesta seja por um langor melancólico, seja pela indiferença epicuréia”, enquanto que o “suicídio altruísta, ao contrário, por ter como origem um sentimento violento, sempre é acompanhado de certa demonstração de energia”, arremata Durkheim<sup>100</sup>.

No caso terrorista, o emprego do suicídio altruísta como ação enérgica tem se revelado uma maneira eficiente da propagação do terror. Os primeiros ataques suicidas ocorreram no Iraque, em 19 de agosto de 2003, quando um caminhão-bomba explodiu a sede das Nações Unidas em Bagdá, matando 22 (vinte e dois) membros da Instituição, dentre eles, o diplomata brasileiro Sérgio Vieira de Mello, que era o representante especial do Secretário-Geral no Iraque.

Essa tática de violência é atribuída a Abu Musab al-Zarqawi<sup>101</sup>, que, inicialmente, resistiu à cooptação do então chefe da Al-Qaeda, Osama Bin Laden – somente ao final de 2004 seria o chefe da Al-Qaeda no Iraque – e resolveu travar lutas internas contra o governo da Jordânia. Foi al-Zarqawi quem sistematizou a

---

<sup>98</sup> DURKHEIM, Émile. **O suicídio**: estudos de sociologia. Tradução de Mônica Stahel. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011. p. 267-273.

<sup>99</sup> Ibid., p. 284-292.

<sup>100</sup> Ibid., p. 363.

<sup>101</sup> Cfe. Napoleoni, Abu Musab al-Zarqawi nasceu num bairro de classe operária de Zarpa, a segunda maior cidade da Jordânia, poucos meses depois do começo da Guerra dos Seis Dias (1967), tendo sido identificado com um jovem problemático e criminoso de pequena monta, razão pela qual foi preso e condenado a cinco anos na prisão, quando adotou o salafismo radical, cuja bandeira consiste na profissão da recusa a todos os valores e à influência do Ocidente. Cfe. NAPOLEONI, Loretta. **A fênix islamista**: o Estado Islâmico e a reconfiguração do Oriente Médio. Tradução: Milton Chaves de Almeida. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015. p. 32.

“preparação de terroristas suicidas para a atentados a bomba em missões pelo Oriente Médio”. É a ele também imputado o planejamento e a execução de 125 (cento e vinte e cinco) xiitas, “entre os quais o aiatolá Mohammed Baqer al-Hakin, líder espiritual do Conselho Supremo da Revolução Islâmica no Iraque”, morto por Yassin Jarrad, segundo sogro de al-Zarqawi, que se atirou com um veículo carregado de explosivos contra a mesquita do imã Ali. Não demorou muito para que, al-Zarqawi conseguisse difundir sua tática extrema e a reunir seguidores suicidas e recursos suficientes para prosseguir com a “série implacável de atentados a bombas contra os xiitas” e, dessa forma, dar continuidade ao plano de enfrentar as forças americanas<sup>102</sup>.

Essa tática de morte por suicídio iniciada no terrorismo por al-Zarqawi ganhou força, sobretudo com a ascensão do Estado Islâmico, que aparentava maiores possibilidades de recrutamento e de treinamento de seus integrantes, despertando a adesão de homens, mulheres, estrangeiros e até de crianças às suas ideologias violentas de *jihad*, ainda que o preço a se pagar pela adesão fosse o suicídio.

Mas o que leva alguém a dar sua vida em nome de uma “causa”? Essa pergunta é necessária porque, nesse caso, o suicídio não é uma ação deliberada para por fim a vida em razão de perturbação mental. Em outras palavras, a finalidade da morte não é se livrar de sua consciência doentia. Tratando-se de ataques suicidas, a morte recebe um status de dignidade, de heroísmo. Então, voltando à pergunta, o que leva uma pessoa a dar sua vida pelo ideal terrorista? A resposta mais plausível encontra-se nas posturas adotadas no desenvolvimento de ações belicosas por países ocidentais contra nações orientais. O resultado dessas campanhas facilitou sobremaneira a tarefa de recrutar e de doutrinar pessoas capazes de dar a vida pela causa terrorista.

Nesse sentido, o terrorismo suicida radicado no mundo árabe-islâmico surge de uma estratégia de defesa à hegemonia do ocidente, isto é, uma insurreição “contra el poder avasallador de sus instrumentos de destrucción masiva y el extenso control militar que ejerce sobre los territorios de los países que fueron, historicamente, la tuna del islam”, traduzindo-se, também, em um protesto contra as diferenças crescentes de “poder y riqueza, que ponen a los directorios de las grandes potencias industrializadas en oposicion a la gran mayoria de los países

---

<sup>102</sup> NAPOLEONI, Loretta. **A fênix islamista**: o Estado Islâmico e a reconfiguração do Oriente Médio. Tradução: Milton Chaves de Almeida. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015. p. 33-34.

debiles y pobres, a la que pertenecen, en gran parte, los paises donde prevalece la fe islâmica<sup>103</sup>.

Essa razão para se perpetrar ataques terroristas tem o objetivo específico secular e estratégico de tentativa de obrigar as democracias liberais a retirar suas forças militares do território que os terroristas consideram como sua terra natal e não como uma afirmação do fundamentalismo islâmico, como se acreditava, pois a religião, raramente, é a causa raiz, embora seja frequentemente usada como uma ferramenta por organizações terroristas no recrutamento e em outros esforços no atendimento do objetivo estratégico mais amplo<sup>104</sup>. Segundo Pape, três são os padrões gerais encontrados nos fundamentos para os ataques terroristas suicidas: (a) primeiro, quase todos os ataques terroristas suicidas ocorrem como parte de campanhas organizadas, não como incidentes isolados ou aleatórios, pois, dos 188 (cento e oitenta e oito)<sup>105</sup> ataques distintos no período de 1981 até 2001, 179 (cento e setenta e nove) poderiam ter suas raízes em grandes campanhas políticas ou militares coerentes; (b) depois, há uma exclusiva vulnerabilidade das democracias liberais aos terroristas suicidas, já que os Estados Unidos, a França, a Índia, Israel, a Rússia, o Sri Lanka e a Turquia foram alvos de quase todos os ataques suicidas das duas últimas décadas, e cada país vivia sob o regime democrático no momento dos incidentes; e, (c) por último, Pape constatou que as campanhas terroristas suicidas são direcionadas para um objetivo estratégico, pois os patrocinadores de cada campanha foram grupos terroristas tentando estabelecer ou manter a autodeterminação política na tentativa de obrigar um poder democrático a retirar-se dos territórios que reivindicam<sup>106</sup>.

---

<sup>103</sup> ZOLO, Danilo. **La justicia de los vencedores**: de Nuremberg a Bagdad. Traducción de Elena Bossi, revisada por Pablo Eiroa. Madrid: Trotta, 2007. p. 291-292.

<sup>104</sup> PAPE, Robert. A. Dying to Kill Us. **The New York Times**, New York, 22 Sept. 2003. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2003/09/22/opinion/dying-to-kill-us.html>>. Acesso em: 05 set. 2017.

<sup>105</sup> Pape havia feito uma análise acerca do crescimento desses ataques terroristas suicidas, como mostra a preocupação à época de sua pesquisa: "most worrisome, my research shows that the raw number of suicide attacks is climbing at an alarming rate, even while the rates of other types of terrorism actually declined. The worldwide annual total of terrorist incidents has fallen almost in half; there were 348 attacks in 2001 as opposed to 666 incidents in 1987. Yet the number of attacks in which the terrorists intend to kill themselves along with their victims has grown from an average of 3 per year in the 1980's, to 10 per year in the 1990's, to more than 25 in both 2000 and 2001. And in terms of casualties, suicide attacks are far and way the most efficient form of terrorism. From 1980 to 2001, suicide attacks accounted for only 3 percent of terrorist incidents, but caused almost half of total deaths due to terrorism -- even if one excludes as an aberration the unusually large number of fatalities on 9/11". Ibid., 2003

<sup>106</sup> Ibid., 2003.

Ao analisar a eficiência desse método, Pape refere que a razão para se atribuir o sucesso ao ataque terrorista pelo suicídio reside, primeiro, na eficiência da ação na produção do resultado letal e no baixo número de perda de integrantes das organizações terroristas. Além disso, recorre-se ao terrorismo suicida em virtude dos custos humanos que tal modalidade de violência requer em contrapartida à forma de guerrilha convencional, que exige um elevado número de “soldados” para as campanhas<sup>107</sup>. Em verdade, a proporção é quase sempre favorável à organização terrorista, traduzindo-se tal forma de ataque em um meio de sucesso na propagação da violência.

Embora seja um meio eficiente para se atingir os objetivos, há uma variável importante nesse processo: o suicida. Nesse aspecto, entra em debate o poder de convencimento das organizações terroristas em arregimentar voluntários dispostos a dar a vida pelos ideais de seu grupo. Então, como convencer alguém a dar a vida por uma “causa”? Parte dessa tarefa, já se adiantou, não é difícil, pois é cumprida pelo próprio ocidente, quando emprega meios de destruição massivo contra a população, na chamada “guerra global contra o terrorismo”, sob o argumento justificador-legitimador de “guerra contra la ideologia inhumana y sanguinaria del terrorismo global”, orientada também sob a máxima de uma “guerra preventiva”, tendo aí os maiores exemplos as ações militares desenvolvidas pelos Estados Unidos<sup>108</sup>. Essas empreitadas americanas se destacaram a partir de 1991, com a Guerra do Golfo, quando foram feitas não menos de 150 (cento e cinquenta) mil vítimas, não apenas em solo iraquiano, como também em terras palestinas, jordanianas, sudanesas e egípcias.

Essas ações permitiriam concluir que o terrorismo expressaria a vontade profundamente irracional de obter resultado de modo mais cruel, destrutivo e violento, sem o mínimo de respeito pela vida, na medida em que o terrorista suicida, sobretudo o Palestino, seria a expressão emblemática da irracionalidade, do fanatismo e do nihilismo terrorista, porque a vida do kamikaze perderia todo valor diante de seus próprios olhos<sup>109</sup>. Todavia, longe de ser essa somente a razão do

---

<sup>107</sup> PAPE, Robert. A. Dying to Kill Us. **The New York Times**, New York, 22 Sept. 2003. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2003/09/22/opinion/dying-to-kill-us.html>>. Acesso em: 05 set. 2017.

<sup>108</sup> Cfe. ZOLO, Danilo. **La justicia de los vencedores**: de Nuremberg a Bagdad. Traducción de Elena Bossi, revisada por Pablo Eiroa. Madrid: Trotta, 2007. p. 202-241.

<sup>109</sup> Ibid., p. 289.

terrorismo suicida. Pelo contrário, há outras questões políticas, econômicas e sociais que alimentam o suicídio altruísta no terrorismo.

Por isso, é aceitável a defesa do argumento de Robert Pape no sentido de que o terrorismo suicida não é um fenômeno irracional, não teve origem na religião, nem na pobreza ou no subdesenvolvimento, mas, em sua maioria, representa uma resposta organizada contra as séries de ações militares em território oriental, reproduzindo um ciclo de ataques intermináveis. A verdade é que o terrorista suicida não é um louco, como se costuma estereotipá-lo. O Dr. Jarrold Post, da George Washington University, e ex-chefe da *Central Intelligence Agency's Center for Analysis of Personality and Political Behavior in Terrorism*, afirma que o terrorista suicida age pela necessidade de pertencer a um grupo que o receba, o aceite e o aprove, fazendo-o encontrar seu lugar dentro dele. Isso faz com que o terrorista dê um significado à sua vida e siga os ideais do seu novo grupo social, e, com isso, possa alcançar uma renovação de sua vida e se sentir importante e comprometido com a causa do grupo. Quando se integram ao grupo, os terroristas suicidas “sentem que se tornarão heróis, que seus parentes e colegas irão chorar de emoção em razão de sua coragem absoluta em morrer por uma causa”, além da crença de que “irão desaparecer, mas estão convictos agora que deixarão suas marcas em algum lugar, tornando-se o orgulho de todos aqueles que não morreram”<sup>110</sup>.

A conclusão a que se pode chegar é a de que, dessa forma, o ser humano consegue ultrapassar, de forma voluntária e consciente, o instinto natural de sobrevivência e autopreservação, para dar sua vida em nome de um grupo, que, por meio de uma “lavagem cerebral”, o persuadiu, o converteu e o convenceu, a partir de técnicas de condicionamento psicológico, que se notabiliza por um discurso fanático de ódio, geralmente alicerçado em preceitos religiosos fundamentalistas, recrutando ainda crianças os futuros dispersores do ódio e da violência.

O resultado desse processo é o fortalecimento de uma relação odiosa entre esses povos e países do ocidente, realimentando um sentimento de resistência, ódio e vingança, em um processo de larga escala, culminando em sucessivos atentados violentos suicidas.

Essa estratégia funciona como um processo autofágico – e é por isso que existem as campanhas para recrutamento de terroristas –, que vai destruindo os

---

<sup>110</sup> CARDOSO, Sílvia Helena. **A mente do terrorista suicida**. Cerebrum: New York, 2001. Disponível em: <<http://www.cerebromente.org.br/n13/terrorist8.html>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

grupos terroristas, a partir de “troca de mortes”. Essa “troca de mortes” faz parte de um estratagema do terrorismo de manter constantes ataques, embora tenha a certeza de que não pode vencer seus “inimigos”.

De certa forma, isso se assemelha a uma constatação feita por Baudrillard, no sentido de que existe uma mensagem secreta dos terroristas, e essa mensagem secreta estaria justificada em razão da premissa implícita de que o terrorismo “nunca vencerá o sistema em termos de relação de força”, fazendo surgir a reação da resposta de uma morte por outra morte igual ou superior, desafiando o sistema “pela sua própria morte e pela sua própria destruição”<sup>111</sup>. É possível concordar com Baudrillard, pois, de fato, o intento terrorista é o de manter uma troca de violência, na medida em que as organizações terroristas têm consciência de que não podem vencer o sistema, assumindo uma estratégia de manutenção dos ataques. Por outro lado, também fica claro que o sistema não dá conta do terrorismo. Entretanto, como os atos terroristas não podem ficar sem respostas, o processo de violência está em constante (re)alimentação, basicamente com a troca de mortes por ambos os lados.

Esses suicídios fazem parte da instrumentalização do ser humano para se alcançar os ideais terroristas, do tipo os fins justificam os meios, ainda que essas pessoas deem o seu bem maior: a vida. Nas campanhas terroristas, os suicidas são recrutados sob o argumento de que o ato do suicídio é nobre em relação à causa. E essa causa, mesmo que esteja relacionada à política, à vingança, à (re)afirmação do grupo, ao poder, à opinião pública, ao território, mais predominantemente, esta ligada à cultura e à religião, no último caso, o islamismo.

Não raras vezes, os grupos terroristas mostram faces religiosas, fazendo com que se produzam confusões de sentido, como, por exemplo, a associação de religiões com grupos terroristas ou de dogmas religiosos com a “cartilha” terrorista. Apesar de tais confusões não serem totalmente verdadeiras, há um espaço em comum em que a religião se entrecruza com o terrorismo: o fundamentalismo. Não é difícil de encontrar justificativas terroristas de que suas ações são legitimadas pela autodefesa ou para vingar as comunidades religiosas a que pertencem.

---

<sup>111</sup> MORIN, Edgar; BAUDRILLARD, Jean. **A violência do mundo**. Tradução de Ana Paula de Viveiros. Lisboa: Instituto Piaget, 2007. p. 30.

## 2.4 O Entrecruzamento da Religião com o Terrorismo: o fundamentalismo religioso

A associação da imagem do terrorismo à religião, sobretudo o islamismo é indissociável. Aliás, o fundamentalismo islâmico é tido como o principal motivo para o resultado do atentado de 11 de setembro de 2001.

Essa relação dicotômica (islamismo-terrorismo) advém de um processo de justificação da violência no islamismo – *jihad* armada –, em virtude do surgimento de 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 por seus seguidores. Contudo, é necessário investigar em que medida o terrorismo está fundado em preceitos do islã e se ele opera realmente a partir de fundamentos islâmicos.

Quando se emprega o sentido “fundamental” de uma religião, destaca Boff, normalmente se remete a uma leitura originária, principal, quase em um sentido de pureza. Foi assim no protestantismo norte-americano, entre os Pilgrims, expulsos da Holanda e da Inglaterra, em 1620, por reclamarem por uma reforma no cristianismo, a exemplo da série *Fundamentals: a testimony of the truth*, publicadas por pastores, entre 1890 e 1915, cujo objeto era a abordagem de pontos fundamentais para a fé cristã em oposição ao liberalismo. No último caso, os *Fundamentals* “apresentavam a proposta de um cristianismo rigoroso, ortodoxo e dogmático, que servia de orientação aos fiéis diante da avalanche de secularização e modernização que invadia toda a sociedade norte-americana”<sup>112</sup>.

Em relação ao fundamentalismo protestante, Boff lembra que aí está presente uma vertente de interpretação bíblica “ao pé da letra”, na medida em “que cada palavra, cada sílaba e cada vírgula, dizem os fundamentalistas, é inspirada por Deus”, e, como “Deus não pode errar, então tudo na Bíblia é verdadeiro e sem qualquer erro”<sup>113</sup>.

Já o fundamentalismo católico, como refere Boff, tem “raízes profundas e muito antigas” e apoiava-se na “convicção de ser o único portador da verdade absoluta”, julgando-se no “direito e no dever de levar esta verdade para todo o

---

<sup>112</sup> BOFF, Leonardo. **Fundamentalismo, terrorismo, religião e paz**: desafios para o século XXI. Petrópolis: Vozes, 2009. p. 9-10.

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 11.

mundo, porque todos os demais estão privados dela e são vítimas das artimanhas do satanás”. O fundamentalismo católico, antes “apoiado pelos poderes políticos e religiosos, pelas armas e pelo comércio”, perdeu forças na Igreja, mas, hoje, “há dentro do catolicismo setores que prolongam, embora de forma mais sutil, o antigo fundamentalismo, disfarçado sob os nomes de restauração e de integrismo”, que estabeleceu como “inimigo” a modernidade, “com suas liberdades, sua independência face ao poder religioso e seu processo de secularização”. Boff consegue extrair uma característica do fundamentalismo católico comum às demais formas de preceitos fundamentalistas: uma cegueira para a mensagem central. Isso significa dizer que o fundamentalismo subverte a ordem de que as normas e as doutrinas possuem o sentido principal de servir à vida e de preservar a espécie humana<sup>114</sup>.

Agora já chegando ao espaço que liga a religião ao terrorismo, ingressa-se na discussão sobre o fundamentalismo islâmico, que assume razoável protagonização, para não falar em essência, na organização e na operação dos principais grupos terroristas.

O islamismo é uma religião monoteísta, criada por Maomé, Profeta Árabe. As pessoas que seguem o islamismo são muçumanas e têm o Alcorão<sup>115</sup> como livro sagrado do Islã. O islamismo<sup>116</sup> é a religião que mais cresce no mundo e estima-se mais de 1 (um) bilhão de adeptos. O Islã foi a “última grande religião a surgir e nasceu no século VII – Maomé nasceu por volta de 570 e morreu em 632 de nossa era – estendendo-se do Marrocos até a Indonésia, incluindo a Turquia, partes da África Negra, da Rússia e da China”<sup>117</sup>.

A religião islã é composta por Sunitas e Xiitas, que totaliza quase a integralidade dos muçumanos. Os Xiitas são seguidores de Ali, primo e genro de

---

<sup>114</sup> BOFF, Leonardo. **Fundamentalismo, terrorismo, religião e paz**: desafios para o século XXI. Petrópolis: Vozes, 2009. p. 15-22.

<sup>115</sup> O Alcorão (Coran significa *ler, recitar*, e por isso a palavra deve ser sempre lida em voz alta) é considerado como a revelação verbal e última dada por Deus, em árabe, ao seu povo. Ele é até mais importante que seu intermediário, o Profeta Maomé, que recebeu sua mensagem através do anjo Gabriel. Se os cristãos professam que Deus fez o homem, os muçumanos dizem que Deus se fez livro. O alcorão se divide em 114 capítulos (*suras*), distribuídos em duas grandes partes que correspondem às duas fases de atuação do Profeta: a fase de Meca (610-622) e a fase de Medina (622-632). *Ibid.*, p. 25.

<sup>116</sup> O islamismo é sustentado por cinco pilares: a) oração ritual, cinco vezes ao dia, feita na direção de Meca; b) peregrinação à Meca uma vez na vida; c) Jejuar do nascer ao por do sol durante o Ramadã, o nono mês lunar; d) dar esmola como forma de partilha e de agradecimento a Deus, doador de todos os bens; e) professar que Alá é o único Deus e Maomé o seu Profeta”. *Ibid.*, p. 24.

<sup>117</sup> *Ibid.*, p. 23.

Maomé, e o consideram como o legítimo sucessor do Profeta (Califa), sob o fundamento de que o legítimo representante do Profeta deve ser alguém de sua família. Os eixos básicos da teologia Xiita são: a) o martírio de seus líderes; b) a memória autêntica do Profeta; c) o papel espiritual do *imam*, líder da comunidade. Os Xiitas possuem uma hierárquica clerical e seguem liturgia mais mística, valorizando seus santos, que, para eles, são considerados como “imãs”. A concentração dos Xiitas, que são minoria, está mais fortemente no Afeganistão e no Irã. Por outro lado, os Sunitas entendem que a liderança do islamismo não é de caráter hereditário e a liderança independe de pertença à genealogia de Maomé. Além disso, os Sunitas defendem que são legítimos sucessores de Maomé os quatro califas que dividiram o poder após a morte do Profeta, rejeitando personificações e seguindo um culto mais puritano. Os Sunitas compõem a maioria do Islã e sua concentração é maior na Indonésia, no Paquistão e no Iraque. É dessa vertente que se alinha o Estado Islâmico no Iraque e no Levante (EIL), grupo terrorista dissidente da Al-Qaeda orientado pelo objetivo de criação de um califado islâmico<sup>118</sup>.

O fundamentalismo islâmico teve como ponto de partida os anos oitenta, quando uma corrente neofundamentalista constatou que a “entrada de valores ocidentais e a pressão imperialista das grandes potências ocidentais sobre os Estados árabes por causa do petróleo desestruturaram a cultura mulçumana e a afastaram dos ideais corânicos”<sup>119</sup>. Essa visão de islamização da sociedade e de seus costumes, como ponto de partida para a criação de um Estado regido pelo Corão pode ser vista, por exemplo, no Boko Haran, no Taleban e no Estado Islâmico e do Levante do Iraque, que trazem nas suas operações uma carga de ódio ao ocidente e pretendem fazer valer a Sharia. E evidente que esse ódio pelo ocidente e se mistura com ideais políticos e se soma para forma uma *jihad* violenta promovida pelos principais grupos terroristas.

Esse processo de violência vem desde o século VII ao XII, quando se deu a expansão do Islã, com a ocupação de espaços considerados sagrados para os cristãos, como “a Terra Santa e os territórios evangelizados por São Paulo, a Ásia Menor e as igrejas pastoreadas por Santo Agostinho e São Cipriano, no Norte da África, chegando até a Espanha”. Ainda no século XII, e até o século XIV, “houve a

---

<sup>118</sup> BOFF, Leonardo. **Fundamentalismo, terrorismo, religião e paz**: desafios para o século XXI. Petrópolis: Vozes, 2009. p. 25-27.

<sup>119</sup> Ibid., p. 27-28.

contraofensiva cristã através das Cruzadas, colimando com a expulsão dos muçumanos da Espanha, em 1492”. Em seguida – Sec. XV a XVI –, veio “a resposta muçumana com a conquista de Constantinopla (1453), a ocupação dos Bálcãs e ameaça sobre a Europa, contida na Polônia”. Nos séculos “XIX e XX as potências revidaram, dominando e colonizando os principais territórios islâmicos na África, Oriente Médio e Extremo Oriente, usando de violência militar, exploração econômica e imposição cultural e religiosa”. Depois, com o avanço da modernização ocidental, do liberalismo e da secularização, houve o aprofundamento pelo Ocidente das “ricas bacias petrolíferas situadas nos territórios muçumanos do Oriente Médio”, quando se estabeleceu um ódio recíproco, em que os “ocidentais tendem a ver nos muçumanos as figuras do fanático religioso e do terrorista” e os “muçumanos tendem a ver nos ocidentais os ateus práticos, os materialistas e os secularistas ímpios”<sup>120</sup>. Daí foi um passo para as ocupações militares dos territórios árabes com bacias petrolíferas e o estabelecimento de um processo violento terrorista de ataques e revídes intermináveis.

Contudo, como já se antecipou nesta pesquisa, não se pode creditar os atos terroristas nem a formação dos grupos terroristas apenas ao islamismo. Tal associação ocorre em razão da forte ligação da política com a religião islã e pelo fato de os principais grupos terroristas professarem uma versão fundamentalista do islamismo.

O fato é que “boa parte das figuras e organizações que têm sido apresentadas ao longo dos últimos anos como ‘representativas’ do universo muçumano são qualquer coisa se queira, menos autênticos porta-vozes do islã”, como foi, por exemplo, de “Osama Bin Laden e da Al-Qaeda, de Sadan Hussein e do partido *Baath*, do aiatolá Khomeini e da ‘revolução islâmica’, dos talibãs e de tantos outros”<sup>121</sup>.

A associação errônea do terrorismo ao islã distorce o sentido dessa religião e até os seus conceitos básicos, como é o caso, para ficar apenas nesse exemplo, do significado de *jihad*. Para o Islã, *jihad* quer dizer “esforço sagrado”, mas, normalmente, lido como “guerra santa”. O *jihad* passou a ser associado ao terrorismo em razão da influência dos líderes terroristas no islamismo, que se valem

---

<sup>120</sup> BOFF, Leonardo. **Fundamentalismo, terrorismo, religião e paz**: desafios para o século XXI. Petrópolis: Vozes, 2009. p. 29-30.

<sup>121</sup> AZEVEDO, Mateus Soares de. **Homens de um livro só**: o fundamentalismo no islã, no cristianismo e no pensamento moderno. Rio de Janeiro: Nova Era, 2008. p. 26.

dos ensinamentos do Corão para estabelecer uma leitura fundamentalista do islã, como foi o caso de Osama Bin Laden, que, durante seus estudos na Universidade Rei Abdullah Aziz, foi “fortemente influenciado pela ideologia exclusiva dos Irmãos Muçumanos, organização fundamentalista militante estabelecida em 1928”, que contrapôs as lições do Corão e pregava a *jihad* “contra os ‘povo do Livro’, isto é, cristão e judeus, numa clara demonstração de heterodoxia”<sup>122</sup>.

Diferentemente do que se imagina, Azevedo lembra que as “Escrituras islâmicas, tanto quanto na sua tradição ao longo dos séculos, têm condenado enfaticamente o fanatismo religioso, a intolerância e todo tipo de agressão gratuita”, pois, para o “islã tradicional, a intolerância religiosa é uma forma de aberração”<sup>123</sup>.

O fundamentalismo termina por se mostrar em uma versão intolerante e extremista do islã – e de outras religiões –, alimentado por um “aguçamento das tensões entre distintas culturas, em razão de divisões e mal-entendidos cuja origem está na compreensão superficial e ‘militante’, formalista e xenófoba, das diferentes perspectivas religiosas”, arremata Azevedo<sup>124</sup>.

Parte dessa associação do islã ao terrorismo pode ser compreendida em razão da forte ligação do islã com a política, ou, para assim dizer, por que a política faz parte do islã, como elemento co-originário. Daí a facilidade com que os grupos fundamentalistas se valem do islamismo para promover suas ideologias, como é o caso do Talibã, que emergiu no Afeganistão e no Paquistão, em 1996, e notabilizou-se pela dedicação à Lei Islâmica (*Sharia*). Também o *Boko Haram*, fundado em 2002, que prega a implantação de um modelo de educação islâmica, razão pela qual seu significado é “Educação não islã é pecado” ou “Educação ocidental é pecado”.

Essa desvirtuação dos dogmas islâmicos pelo fundamentalismo acaba por produzir uma visão extremista, intolerante e xenófoba dos grupos terroristas na promoção da violência e, por consequência, terminam por criar no imaginário da maioria dos não-islâmicos a ideia de que todo muçumano é terrorista, nascendo um processo de inúmeros reflexos negativos para o povo muçumano, como discriminação, barreiras (i)migratórias, sanções econômicas, além de perdas patrimoniais, sofrimentos físicos e psicológicos decorrentes das ações antiterror.

---

<sup>122</sup> AZEVEDO, Mateus Soares de. **Homens de um livro só: o fundamentalismo no islã, no cristianismo e no pensamento moderno**. Rio de Janeiro: Nova Era, 2008. p. 27.

<sup>123</sup> Ibid., p. 31.

<sup>124</sup> Ibid., p. 33.

Como visto, ao longo deste primeiro capítulo, procurou-se partir da análise do terrorismo como um fenômeno social, buscando compreender o que é o terrorismo, sua forma de atuação e finalidade. Em seguida, se investigou como o terrorismo expressa sua mensagem de ódio, que alimenta e se difunde para instrumentalizar o ser humano como meio de disseminar a violência. Por fim, buscou-se evidenciar que tal processo de ódio, inevitavelmente, se entrecruza com a religião islâmica, no seu braço fundamentalista, que se impregna no seio das organizações mais radicais extremistas e opera a partir de preceitos religiosos com finalidade de praticar atos violentos.

Até aí, tudo se resume ao campo social. Mas, a partir de um momento, o terrorismo passa a ingressar no campo jurídico, uma vez que, pela dimensão dos ataques, há um desafio comum a quase todos os Estados de Direito, que se traduz na necessidade de prevenir e de reprimir o terrorismo, notadamente, pela intervenção em determinado espaço-tempo com o objetivo de reagir a tais ações. É nesse momento que o terrorismo ganha relevo na Comunidade Internacional. Por isso, busca-se investigar como o terrorismo vem sendo prevenido e reprimido, por cada Estado e pela Comunidade Internacional, discussão que norteará o próximo capítulo.

### 3 OS DESAFIOS DA COMUNIDADE INTERNACIONAL NA LUTA CONTRA O TERRORISMO

Eleger um método de enfrentamento ao terrorismo, que, como visto, não é simples, adequado a uma política que respeite as garantias da humanidade tem sido a luta constante da Comunidade Internacional. É por isso que, antes de se sustentar uma defesa da melhor ou mais justa resposta ao terrorismo, se faz necessário entender todos os problemas que cercam o terrorismo e que, portanto, se constituem em desafios para prevenir e reprimir esse fenômeno inicialmente social – e político – que deve ser respondido dentro de um marco de legalidade, sob pena de se reviver os maiores flagelos da humanidade.

E essa tarefa de pacificar – ou de, pelo menos, buscar uma resposta que dialogue com premissas de Estado de Direito – a questão do terrorismo não tem sido nada simples. Isso já se pode constatar pelas características, modos de operação e finalidade do terrorismo, sem falar que toda a lógica de operação dos grupos terroristas é marcada por um histórico de ódio e de sucessivas e recíprocas violências.

Os grupos terroristas sempre “justificam” seus ataques aos direitos dos outros a partir de uma premissa de que o povo do “islã” é subjugado pelas nações ocidentais, especialmente pelos Estados Unidos da América, na América do Norte, e ainda por outros tantos países da Europa. Por outro lado, as nações atacadas lançam mão de medidas de defesa, desencadeando contra-ataques em nome de um pretense interesse de seus cidadãos e da necessidade de garantir a manutenção da paz e da segurança internacionais. O resultado dessa contenda interminável é um processo de violação de direitos humanos, tanto daqueles que atacam sob a alegação de que são sobrepujados pelas nações ocidentais, como dos que integram as nações atacadas.

Como traçar uma estratégia antiterror que seja recebida por ambas as partes? Essa resposta é quase inalcançável, visto que existem, nos dois lados, um processo de operação orientado por premissas unilaterais. O fato é que há um “quê” de egoísmo nessa “guerra” infundável, que obstaculiza uma atuação legítima aceita pelos envolvidos. Agem de forma egoísta os terroristas porque matam e mutilam em nome de ideais que somente a eles interessam. De igual forma, agem egoisticamente as autoridades que ordenam os contra-ataques, pois não submetem

o combate ao terrorismo às premissas fundamentais, violando o devido processo legal e, por consequência, os direitos humanos de inocentes e daqueles considerados como agentes do terror. A primeira constatação nos meios de enfrentamento ao terrorismo é a de que há um déficit de virtude em todos os aspectos envolvendo o terrorismo que precisa ser controlado, sob pena de não se negar os avanços conquistados a duras penas pela sociedade.

### **3.1 Os Déficits de Virtude como um Primeiro Entrave às Promoções das Ações Antiterrorismo**

Encontrar uma resposta legítima a um fenômeno social que, como visto no primeiro capítulo deste estudo, está impregnado de preceitos de fundamentalismo religioso e que emprega esses dogmas para instrumentalizar pessoas e organizar ideais para disseminar o terror pela violência é, atualmente, um dos maiores desafios da Comunidade Internacional. Se não bastassem os desafios para lidar com esse fenômeno complexo, que opera de maneira diversa e difusa, a visão unilateral egoísta que sustenta os argumentos de cada lado do conflito se apresenta como uma variável especial que torna maior a tarefa de responder ao terrorismo sem cometer injustiças, sejam elas na forma de atrocidades já experimentadas pela humanidade – e que, paulatinamente, costumam aflorar – ou pela promoção de uma resposta jurídica que dialogue com premissas mínimas de legalidade. Daí porque não há progresso na pacificação de conflitos terroristas.

Na Primeira Lição sobre Ética, Tugendhat ensina que o egoísta é aquele que não quer se compreender moralmente<sup>125</sup>. E esse egoísta, agora falando na Quinta Lição sobre Ética de Tugendhat, não é do tipo “comum”, que age moralmente a partir de sua própria perspectiva e sente culpa. É uma classe de egoísta “radical”, que “representa o *lack of moral sense*”<sup>126</sup>. Isso significa dizer que tanto os terroristas quanto aqueles que conduzem a “guerra ao terror” não têm senso moral e apenas se interessam pela realização de seus ideais e não se importam com o resultado de seus atos, isto é, com a violação massiva dos direitos humanos. Como bem ensina Tugendhat, o caminho do egoísmo é abalizado pela máxima de que “faz apenas

---

<sup>125</sup> TUGENDHAT, Ernst. **Lições sobre ética**. Tradução grupo de doutorandos do Curso de pós-graduação em filosofia da Universidade do Rio Grande do Sul; revisão e organização da tradução Ernildo Stein. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 26.

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 92.

aquilo que lhe agrada” e não “tem qualquer relação com seus semelhantes exceto o relacionamento meramente instrumental: os outros apenas lhe servem como meio para satisfação de necessidades; isto quer dizer que ele se compreende, na relação com os outros, exclusivamente com ser humano de poder”<sup>127</sup>. Essa moralidade dos terroristas e de quem os combate só produz violência.

É, pois, nesse sentido, que Kant, em *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*, apresenta um imperativo categórico, isto é, um dever ser, como universalização da seguinte máxima: “*age apenas segundo a máxima pela qual possas ao mesmo tempo quere que ela se torne uma lei universal*”<sup>128</sup>. Essa é a lei fundamental da razão prática pura kantiana<sup>129</sup>.

Dessa máxima fundamental, Kant apresenta o seguinte imperativo categórico: “*Age de modo tal que uses a humanidade tanto em tua pessoa como na pessoa de todo outro sempre ao mesmo tempo como um fim, jamais simplesmente como meio*”<sup>130</sup>. A partir dessa representação material do princípio da moralidade, Immanuel Kant propôs um imperativo categórico que combate a instrumentalização do ser humano para um fim egoísta, como acontece no caso do terrorismo, já estudo no primeiro capítulo.

Tomando-se como base a premissa fundamental kantiana, observa-se que não há justificção moral para as condutas terroristas, tampouco para a maioria das respostas empregadas no combate dessas práticas violentas. É daí que surge o argumento de que tanto as práticas promovidas pelos grupos terroristas como aquelas empregadas como reação a tais ações contra o terror não possuem lastro de justificção, pois, em sua maioria, agem de acordo com seus ideais, isto é, de forma egoísta, sem compromisso nem respeito pela causa do outro. Evidente que esse agir egoísta tem servido de “combustível” como “alimento” farto para reprodução do ciclo de violência vicioso no terrorismo.

<sup>127</sup> TUGENDHAT, Ernst. **Lições sobre ética**. Tradução grupo de doutorandos do Curso de pós-graduação em Filosofia da Universidade do Rio Grande do Sul; revisão e organização da tradução Ernildo Stein. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 93-94.

<sup>128</sup> KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Tradução nova com introdução e notas por Guido Antônio de Almeida. São Paulo: Discurso; Bacarolla, 2009. p. 215.

<sup>129</sup> *Ibid.*, p. 103.

<sup>130</sup> HÖFFE, Otfried. **Immanuel Kant**. Tradução Christian Viktor Hamm, Valério Hohdem. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 202.

Ernst Tugendhat refere assim o princípio fundamental kantiano: “tu deves respeitar igualmente a cada um e não instrumentalizar ninguém!”<sup>131</sup>. Não é difícil compreender que o terrorismo, com base no seu discurso de ódio promotor de violência, arregimenta – muitas vezes forçadamente – “soldados” para a causa, em nome de fundamentalismo religioso e de ideais fanáticos extremos, fazendo dessas pessoas apenas uma ferramenta para a promoção de seus interesses. A instrumentalização do ser humano é tamanha que até crianças e jovens são armadas e “treinadas” para lutar e morrer em razão da “causa” terrorista, como é o caso do “homem-bomba”, que comete suicídio para alcançar os ideais das associações terroristas. É inegável o processo de “instrumentalização” em nome do terrorismo.

Do outro lado, ou seja, dos que agem contra o terrorismo, igualmente há uma parcela de irresponsabilidade, que autoriza sustentar a existência de um déficit moral nas ações antiterror, seja na forma de guerra ou na forma de resposta por instrumentos jurídicos. Veja-se o caso dos Estados Unidos da América que é marcada como uma nação que muito lutou para salvaguardar os direitos dos seus cidadãos e de tantos outros Estados, mas, paradoxalmente, é acusada de violar, indiscriminadamente, direitos e garantias fundamentais por meio de práticas egoístas, imorais e despidas de legitimação frequentemente contestadas pela Comunidade Internacional.

Em *Justiça para Ouriços*, Dworkin sustenta que a responsabilidade moral é uma virtude. E “as pessoas moralmente responsáveis agem segundo princípios; agem de acordo e não apesar de suas convicções”<sup>132</sup>. Por isso, lembra o autor estadunidense, “um dirigente político que lance uma nação para guerra baseado em informações secretas inadequadas é irresponsável” nos planos “intelectual, prático, ético e moral”. É o caso dos Estados Unidos da América, quando usou informações secretas para desencadear uma guerra contra o Iraque e, depois, prender, na Baía de Guantánamo, estrangeiros para submetê-los a danos injúrias e riscos de injustiça aos quais não se sujeitariam os cidadãos americanos<sup>133</sup>.

---

<sup>131</sup> TUGENDHAT, Ernst. **Lições sobre ética**. Tradução grupo de doutorandos do Curso de pós-graduação em Filosofia da Universidade do Rio Grande do Sul; revisão e organização da tradução Ernildo Stein. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 27.

<sup>132</sup> DWORKIN, Ronald. **Justiça para ouriços**. Tradução Pedro Elói Duarte. Coimbra: Almedinas, 2012. p. 110.

<sup>133</sup> *Ibid.*, p. 111-114.

É evidente que há uma clara ausência de virtude, diante do déficit de responsabilidade moral pela política desenvolvida pelos Estados Unidos contra o terrorismo. Não é difícil perceber que houve uma “demagogia” dos americanos, na medida em que não agiram segundo os princípios que professam. Nesse sentido, lembra Dworkin que “o líder que leva seu país para guerra, fingindo seguir princípios que, na verdade, não tem, princípios que não pretende seguir quando for conveniente segui-los, é grosseiramente pouco sincero”. Mais, assim agindo, esse líder “finge apoiar os princípios que oferece como justificção”, arremata Dworkin<sup>134</sup>. É nesse sentido que se afirma existir uma ausência de virtude na política antiterrorista. Como refere Dworkin, “a virtude deve ser a própria recompensa; ao cumprimos o nosso dever, não devemos pensar noutro benefício”<sup>135</sup>.

Sobre o sentido de virtude, quer-se dar a ela aquele conceito formulado por Kant, na *Metafísica dos Costumes*, para quem virtude “é a firmeza moral da vontade de um *ser humano* no cumprimento de seu *dever*, que é uma *necessitação* moral por meio de sua própria razão legisladora, na medida em que esta se constitui como um poder *executivo* da lei”<sup>136</sup>.

Não é desarrazoada, portanto, a leitura do cenário do terrorismo, para se sustentar uma evidente prática egoísta dos agentes terroristas e dos que promovem a guerra ao terror. É fácil constatar uma falta de justificção de ações em ambos os lados. Os elementos comuns nesses comportamentos são o ódio e a vingança. Tanto os terroristas quanto aqueles que os reprimem atuam a partir de uma justificção moral violenta odiosa e egoísta. Para atingirem seus objetivos, terroristas e antiterroristas terminam por imprimir ações de desrespeito e desprezo pelo outro, numa clara demonstração de carência de altruísmo.

Quando se fala em altruísmo remete-se àquilo que Tugendhat chama de uma “consideração pelos outros”, naquele significado de kantiano de que é necessário considerar os interesses dos outros e respeitar os direitos de cada um<sup>137</sup>.

---

<sup>134</sup> DWORKIN, Ronald. **Justiça para ouriços**. Tradução Pedro Elói Duarte. Coimbra: Almedinas, 2012. p. 112.

<sup>135</sup> *Ibid.*, p. 200.

<sup>136</sup> KANT, Immanuel. **Metafísica dos costumes**. Tradução (primeira parte) Cléia Aparecida Martins, tradução (segunda parte) Bruno Nadai, Diego Kosbiau e Monique Hulshof. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 217.

<sup>137</sup> Cfe. TUGENDHAT, Ernst. **Lições sobre ética**. Tradução grupo de doutorandos do Curso de pós-graduação em Filosofia da Universidade do Rio Grande do Sul; revisão e organização da tradução Ernildo Stein. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 93-128.

É perceptível o egoísmo em ambos os lados do terrorismo. Tudo isso se traduz em um círculo vicioso de violência interminável, por absoluta ausência de dignidade e respeito pelo outro. Dworkin, igualmente, ao discorrer sobre a dignidade, enfrenta a questão do respeito próprio e respeito pelos outros. Nesse aspecto, o autor estadunidense também parte de Kant para sustentar que “uma forma correta do respeito próprio implica um respeito paralelo pelas vidas de todos os seres humanos”, isto é, “para me respeitar a mim próprio, tenho de considerar as vidas dos outros como tendo também importância objetiva”<sup>138</sup>. Isso é um pressuposto da dignidade. E esse desprezo também se mostra no sentido de desrespeito, naquilo que Dworkin classifica como uma humilhação das pessoas que estão no poder, ao violarem ou torturarem suas vítimas<sup>139</sup>. Não é difícil compreender que o cenário atual do terrorismo reflete tanto desprezo como desrespeito pelo ser humano, mediante a prática de condutas marcadas pela não-admiração do ser humano enquanto apenas ser humano, isto é, sem a valoração de qualidades subjetivas<sup>140</sup>.

Não é diferente, por exemplo, o argumento de Joas, analisando a *Sacralidade da Pessoa e a nova genealogia dos direitos humanos*, e se apoia na “análise intermediária” weberiana, pela qual “com um *pragma* inexorável de toda ação, violência e ameaça de violência inevitavelmente sempre geram nova violência”, para sustentar que “exclusivamente do sofrimento não surgem valores”. Isso significar dizer que é necessário “transformar a experiência de sofrimento em valores orientados para impedir que o sofrimento sob injustiça, privação de liberdade, violência leve à falta de esperança e ao desespero ou a espirais de violência que se erguem ciclicamente e das quais aparentemente não é mais possível sair”<sup>141</sup>.

É exatamente esse ciclo negativo de sucessivas práticas violentas egoístas que ocorre no caso do terrorismo. A cada novo ataque terrorista são desencadeadas ações militares violentas, vitimando, nas mais das vezes, pessoas inocentes, além de emprego de um Direito de Exceção, compreendido na adoção de normas penais e processuais penais desconectadas do devido processo legal. É precisamente daí

---

<sup>138</sup> DWORKIN, Ronald. **Justiça para ouriços**. Tradução Pedro Elói Duarte. Coimbra: Almedinas, 2012. p. 263.

<sup>139</sup> *Ibid.*, p. 344.

<sup>140</sup> Cfe. TUGENDHAT, Ernst. **Lições sobre ética**. Tradução grupo de doutorandos do Curso de pós-graduação em filosofia da Universidade do Rio Grande do Sul; revisão e organização da tradução Ernildo Stein. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 236.

<sup>141</sup> HOAS, Jans. **A sacralidade da pessoa**: nova genealogia dos direitos humanos. Tradução Nélío Schneider. São Paulo: Editora Unespe, 2012. p. 112-113.

que se alimenta o terrorismo e se reforçam os argumentos para a manutenção do processo cíclico da violência.

Esse encadeamento egoísta de condutas de violência se traduz em completo desprezo pelo ser humano. Desprezo no sentido de não-admiração do ser humano enquanto apenas ser humano, isto é, sem a valoração de qualidades subjetivas<sup>142</sup>. Desprezo também no sentido de desrespeito, naquilo que Dworkin classifica como uma humilhação das pessoas que estão no poder, ao violarem ou torturarem pessoas<sup>143</sup>.

Então, no caso do (anti)terrorismo, o ódio, o egoísmo, a ausência de justificação moral dos atos e o desrespeito pelo outro se traduzem numa completa afronta à dignidade da pessoa humana. E, diga-se, a busca pela dignidade é, no sentido kantiano da metafísica dos costumes, não apenas um dever para consigo mesmo, mas um dever ético para com os outros. Essa dignidade é a que marca o homem como pessoa, isto é, refere Kant, como sujeito de uma razão prático-moral que se eleva acima de qualquer preço, pois não deve ser avaliado “não meramente como meio para outros fins, nem mesmo para seus próprios fins, mas como fim em si mesmo, isto é, ele possui uma *dignidade* (um valor interno absoluto)”, cuja máxima deve operar de forma a constranger “todos os outros seres racionais do mundo a ter *respeito* por ele e pode medir-se com qualquer outro dessa espécie e avaliado em pé de igualdade”<sup>144</sup>.

No que se refere aos deveres do homem para com os outros, Kant afirma que “todo homem tem uma legítima pretensão ao respeito de seus semelhantes e, *reciprocamente*, ele também está obrigado a este respeito em relação a todos os outros”<sup>145</sup>.

Essa falta de respeito aos outros, no caso do (anti)terror, gera o desprezo e o menosprezo ao ser humano. O desprezo no sentido de “recusar-lhes o respeito que

---

<sup>142</sup> TUGENDHAT, Ernst. **Lições sobre ética**. Tradução grupo de doutorandos do Curso de pós-graduação em filosofia da Universidade do Rio Grande do Sul; revisão e organização da tradução Ernildo Stein. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 236.

<sup>143</sup> DWORKIN, Ronald. **Justiça para ouriços**. Tradução Pedro Elói Duarte. Coimbra: Almedinas, 2012. p. 345.

<sup>144</sup> KANT, Immanuel. **Metafísica dos costumes**. Tradução (primeira parte) Cléia Aparecida Martins, tradução (segunda parte) Bruno Nadai, Diego Kosbiau e Monique Hulshof. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 247.

<sup>145</sup> *Ibid.*, p. 276.

se deve ao homem em geral”, enquanto que o menosprezo é a exteriorização de uma comparação ofensiva com os outros<sup>146</sup>.

Em *Fundar a Moral*, François Jullien vai buscar, na China, uma perspectiva diferente da ocidental sobre a moral. Nessa obra, Jullien consegue traduzir como poucos o sentimento de desprezo, a partir de uma anedota, contada por Mêncio, filósofo Chinês do Séc. IV. A estória é sobre um monarca que tinha dúvidas de que pudesse agradar aos seus súditos. Esse rei, ao ver um boi sendo arrastado para o sacrifício, não suporta o sentimento de medo do animal, comparando-o a um inocente que tivesse sendo mandado para o suplício, e ordenou que soltasse o bixo, determinando que ele fosse substituído por um carneiro<sup>147</sup>.

A pergunta que se destaca é qual a diferença entre o sacrifício do boi e do carneiro, já que o último morreria no lugar do primeiro? O fato é que o rei não consegue ver no olho do carneiro o pavor que viu diretamente no olho do gado arrastado para o abatedouro. O medo do carneiro é apenas imaginado pelo monarca.

A anedota é apropriada para o caso do terrorismo. Agem da mesma forma que o monarca os chefes de governo que decidem pelo ataque contra o terrorismo, ordenando bombardeios, prisões, torturas e tantas outras medidas violadoras de direitos humanos que, embora tenham como alvos os agentes do terror, terminam por matar e mutilar pessoas inocentes. É que esses chefes de governos não estão vendo o pavor dos que sofrem por seus atos, como o monarca que salva o boi no conto de Mêncio. Eles apenas imaginam o sofrimento de inocentes levados ao suplício, como é o sofrimento do carneiro.

No caso da política antiterror, não ocorreu, para usar a expressão de Jullien, “o face-a-face da presença – o olhar aberto sobre o terror do outro, e que depois não pode se fechar”. Isso explica porque a “experiência é somente quem pode dar garantias de modo definitivo, e pode selecionar os argumentos”<sup>148</sup>. Para Jullien, essa lógica que serviu ao monarca na anedota é a mesma de uma pessoa que se lança para salvar uma criança que escorrega e cai em um poço. Não há, nesse ato, um

---

<sup>146</sup> KANT, Immanuel. **Metafísica dos costumes**. Tradução (primeira parte) Cléia Aparecida Martins, tradução (segunda parte) Bruno Nadai, Diego Kosbiau e Monique Hulshof. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 277.

<sup>147</sup> JULLIEN, François. **Fundar a moral**: diálogo de Mêncio com um filósofo das luzes. Tradução Maria das Graças de Souza. São Paulo: Discurso, 2001. p. 9.

<sup>148</sup> Ibid., p. 10-11.

prévio pensamento do socorro como maneira de heroísmo ou outra retribuição, se não a virtude de fazer o bem pelo outro.

É por isso que se afirma que existe um déficit de virtude comum aos que praticam os atos terroristas e àqueles que desenvolvem a política antiterror. A ausência de virtude é marcada por um comportamento institucionalizado de desprezo (e menosprezo) pelo outro enquanto pessoa. Tudo isso longe das premissas mais básicas de direitos humanos, com absoluto menosprezo à dignidade das pessoas.

Isso reforça o argumento de que a questão do terrorismo é muito mais complexa do que se imagina. O primeiro capítulo deste estudo apresentou uma compreensão do cenário do terrorismo, desde sua maneira violenta de operar, promovendo o ódio e instrumentalizando da religião para difundir o terror de forma geral e difusa. De outro lado, ainda não foi possível estabelecer um enfrentamento legítimo ao terrorismo. Partindo-se dessa premissa, avoluma-se o desafio da Comunidade Internacional em estabelecer uma resposta ao terrorismo que supere os problemas de egoísmo e de déficit de virtude para institucionalizar uma política antiterror – a ONU chama de “estratégia global contra o terrorismo” – que dialogue, como base de justificação, com os direitos humanos. Isso significa que qualquer política de prevenção ou repressão ao terror – interna ou externa – deve passar, antes, pelo filtro dos direitos humanos.

### **3.2 Os Desafios da Comunidade Internacional para a Garantia de Direitos Humanos no (Anti)Terrorismo**

A superação das ações unilaterais no terrorismo tem passado pelo principal organismo internacional que concentra uma política antiterror: a Organização das Nações Unidas – ONU. Esse espaço se apresenta como um “terceiro independente” que conjuga esforços para superar os egoísmos das partes envolvidas nos conflitos terroristas em nome dos interesses internacionais. A ONU vem se traduzindo em um ambiente imparcial que reconhece a forma odiosa e violenta de operar no terrorismo e se mostra preocupada com as reações ao terrorismo promovidas pelos Estados atacados. Uma premissa expressa da ONU em relação à resposta ao terrorismo é a garantia dos direitos humanos. Evidentemente, essa política internacional funciona nos moldes desenvolvidos desde as consequências catastróficas do pós-guerra de

1945. A questão do enfoque dos direitos humanos em relação ao terrorismo é importante porque esses direitos têm a exata função de controlar distorções de instrumentalização do ser humano – como ocorre nos grupos terroristas – como os efeitos das medidas antiterror, como os danos causados pela Guerra ao Terror e os efeitos das ações jurídicas repressivas aos agentes responsáveis por atos terroristas.

Essa estratégia ficou clara, em março de 2005, quando Koffi Annan, então Secretário-Geral da ONU, reafirmou, em Madrid, na Espanha, para o plenário de encerramento da Cúpula Internacional sobre Democracia, Terrorismo e Segurança, que o terrorismo é uma ameaça para todos os Estados, para todos os povos, especialmente por que os agentes terroristas podem atacar a qualquer hora e em qualquer lugar. Naquela oportunidade, afirmou o Secretário-Geral que o terrorismo é um ataque direto aos valores fundamentais que as Nações Unidas representam: o estado de direito; a proteção de civis; respeito mútuo entre pessoas de diferentes religiões e culturas; e resolução pacífica de conflitos. E qual a preocupação? Que o terrorismo não pode ficar sem resposta e que essa resposta não pode comprometer valores fundamentais, em particular, os direitos humanos e o Estado de Direito, pilares que devem ser sempre respeitados. Nos dizeres de Annan, o terrorismo é, por si só, um ataque direto aos direitos humanos e ao Estado de Direito, que não podem ser desrespeitados, sob pena de tornar a vitoriosa a campanha terrorista. Daí a razão pela qual a defesa dos direitos humanos na luta contra o terrorismo foi eleita como um dos cinco pilares da estratégia e da missão das Nações Unidas contra o terrorismo<sup>149</sup>.

Antes de se adentrar diretamente na questão dicotômica terrorismo-direitos humanos, é preciso fazer, ainda que não exaustiva, uma pequena retomada no sentido da expressão “direitos humanos”. O marco para o reconhecimento dos direitos humanos (*Human Rights*), registra Barretto, está no relatório da Comissão para as Bases Filosóficas dos Direitos Humanos, pertencente às Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e Cultura (UNESCO), cuja comissão foi criada pelos estados integrantes da Organização das Nações Unidas (ONU), logo após a Segunda Grande Guerra, na busca pela fundamentação dos direitos

---

<sup>149</sup> Cfe. UNITED NATIONS. Secretary-General. **Secretary-general offers global strategy for fighting terrorism, in address to Madrid summit**. Discurso de Kofi Atta Annan. New York, 10 Mar. 2005. Disponível em: <<https://www.un.org/press/en/2005/sgsm9757.doc.htm>>. Acesso em: 16 dez. 2017.

humanos. Esse relatório acabou servindo de matriz para a Declaração Universal dos Direitos do Homem, como forma de garantir os direitos básicos para uma paz mundial<sup>150</sup>.

Para John Finnis, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em dezembro de 1948, “foi usada como modelo não apenas para o Pacto sobre Direitos Civis e Políticos e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (1966)”. O argumento de Finnis é que a Declaração Universal dos Direitos Humanos também foi usada como “convênio Europeu para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (1952)”, que, depois, serviu como o “próprio modelo para muitas *Bills of Rights* (Declarações ou Cartas de Direitos) entrincheiradas nas Constituições de países que têm conquistado a independência desde 1957, especialmente dentro da Comunidade (britânica)”<sup>151</sup>.

O objetivo dos redatores da Declaração Universal de 1948 foi a “esperança evidente de que o reconhecimento explícito dos direitos humanos serviria como uma espécie de molde para novas leis que se promulgaram para legalizar aqueles direitos em todo o mundo”<sup>152</sup>. No final, o que esses pensadores e escritores da época cunharam como direitos humanos é resultado de uma dicotomia teórica abalizada por aqueles que buscavam uma fundamentação naturalista para os direitos humanos e, de outro lado, os que sustentavam que esses direitos estavam baseados em “interceptação historicista”<sup>153</sup>.

Nesse aspecto, se mostra importante registrar a existência de duas posições diferentes frente à geração dos direitos humanos, uma de caráter conservador, de matiz jusnaturalista, e, outra, de linha mais progressista, cuja base é a crítica à visão geracional dos direitos humanos<sup>154</sup>. Essa última posição “considera que a visão geracional encerra em si um discurso ideológico, entendido num sentido negativo já

---

<sup>150</sup> BARRETO, Vicente de Paulo. **O fetiche dos direitos humanos e outros temas**. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 33.

<sup>151</sup> FINNIS, John. **Lei natural e direitos naturais**. Tradução Leila Mendes. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2006. p. 207.

<sup>152</sup> SEM, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução Denise Bottmann e Ricardo Doninelli. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 394

<sup>153</sup> BARRETO, Op. cit., p. 33.

<sup>154</sup> SÁNCHEZ RUBIO, David. **Encantos e desencantos dos direitos humanos**: emancipações, libertações e dominações. Tradução Ivone Fernandes Morcillo Lixa e Helena Henkin. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. p. 84.

que mascara e justifica uma dominação social tornando-a ‘natural’ e que normaliza”, sustenta Sánchez Rubio, enquanto que ala mais conservadora

[...] questiona a existência de vários tipos sequenciais de direitos humanos porque defende que há unicamente um conteúdo básico ou um conjunto mínimo de direitos, independentemente dos processos históricos e suas condições sociais de produção<sup>155</sup>.

Essa inquietude conceitual também é percebida por Piovesan, ao destacar que sempre “se mostrou intensa a polêmica sobre o fundamento e a natureza dos direitos humanos – se não direitos naturais e inatos, direitos positivos, direitos históricos ou, ainda, direitos que derivam de determinado sistema moral”<sup>156</sup>.

O fato é que os direitos humanos funcionam como um “antídoto” que a humanidade inventou para “neutralizar” a prática de instrumentalização de homens e de mulheres para que outros usem seus semelhantes simplesmente como um recurso para conquistar seus objetivos<sup>157</sup>. Aqui, retome-se, é exatamente o que ocorre no processo de operação das organizações terroristas, quando do recrutamento e treinamento das pessoas que são cooptadas para a “causa” terrorista.

Isso é importante pois, como lembra Paine, o homem não se socializou para “se tornar *pior* do que era antes, nem tampouco para ter menos direitos do que tinha anteriormente, mas para ter esses direitos melhor assegurados”, razão pela qual os direitos naturais do homem “constituem o fundamento de todos seus direitos civis”. Os direitos naturais, continua Paine, “são aqueles que concernem ao homem por força de sua existência”, enquanto que os direitos civis “são aqueles que concernem ao homem por força de ser ele um membro da sociedade”<sup>158</sup>.

Oportuno lembrar, a fim de não se incorrer em confusão, que os direitos humanos não são sinônimos de direitos fundamentais. O termo “direitos fundamentais” apareceu na França (1770), no movimento político e cultural que conduziu a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Foi essa Declaração o marco para definir que “a mera vontade do mais forte não é uma

<sup>155</sup> SÁNCHEZ RUBIO, David. **Encantos e desencantos dos direitos humanos**: emancipações, libertações e dominações. Tradução Ivone Fernandes Morcillo Lixa e Helena Henkin. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. p. 84.

<sup>156</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional**. 14 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 181.

<sup>157</sup> NINO, Carlos Santiago. **Ética e direitos humanos**. Tradução Nélio Schneider. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 2011. p. 19-20.

<sup>158</sup> PAINE, Thomas. **Direitos do homem**. Tradução Edson Bini. Bauru: Edipro, .2005. p. 54.

justificativa definitiva para as ações que afetam os interesses vitais de indivíduos e que o mero fato de ser humano basta para reclamar bens que são necessários para uma vida autônoma e dignificada”<sup>159</sup>.

A maioria da doutrina entende que os direitos fundamentais são aqueles direitos humanos positivados nas constituições estatais e/ou princípios que resumem a concepção de mundo. Na Alemanha, os direitos fundamentais são concebidos como a síntese das garantias individuais na tradição dos direitos políticos e das exigências sociais derivadas da concepção institucional do direito. Em resumo, considera-se a consolidação dos direitos fundamentais como resultantes das exigências da filosofia dos direitos humanos, com a sua modelação normativa no direito positivo. Para Pérez Luño, os direitos fundamentais são aqueles direitos humanos positivados nas constituições estatais<sup>160</sup>. E essa positivação, reforça Perez Luño, permite a introdução de princípios de validade do ordenamento jurídico<sup>161</sup>.

Há, por outro lado, quem sustente que a positivação pode ter iniciado um processo de fragilização dos direitos humanos, já que o uso desses direitos de forma genérica pode colocar em risco sua eficácia. Em suas pesquisas sobre os direitos humanos, Barretto aponta para o problema da banalização dos direitos humanos, “em virtude do uso indiscriminado, mais adjetivo do que substantivo, das reivindicações que tornaram essa categoria política e moral, o cerne do estado democrático de direito”, produzindo aquilo que ele intitulou como o “Fetiche dos Direitos Humanos e outros temas”<sup>162</sup>

Esse também parece ser o sentimento de Amartya Sen, ao sustentar que o

[...] grande apelo moral dos direitos humanos tem sido usado para várias finalidades, desde a resistência à tortura, à prisão arbitrária e à discriminação racial até a exigência de eliminar a fome, a miséria e a falta de assistência médica em todo o planeta<sup>163</sup>.

Não é por acaso que Boaventura de Sousa Santos, em “*Se Deus fosse um ativista dos direitos humanos*”, indica uma fragilidade na hegemonia dos direitos

<sup>159</sup> NINO, Carlos Santiago. **Ética e direitos humanos**. Tradução Nélio Schneider. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 2011. p. 20.

<sup>160</sup> PEREZ LUÑO, Antonio E. **Derechos humanos, estado de derecho y constitución**. 9. ed. Madrid: Tecnos, 2005. p. 32-33.

<sup>161</sup> *Ibid.*, 54-55.

<sup>162</sup> BARRETO, Vicente de Paulo. **O fetiche dos direitos humanos e outros temas**. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 32.

<sup>163</sup> SEM, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução Denise Bottmann e Ricardo Doninelli. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 390.

humanos. Para o autor lusitano, embora a “hegemonia dos direitos humanos com linguagem de dignidade humana seja hoje incontestável”, essa “hegemonia convive com uma realidade perturbadora”, porque a “grande maioria da população mundial não é sujeito de direitos humanos”<sup>164</sup>. Mais do que isso. Santos destaca que há uma dicotomia na modernidade ocidental que dividiu de forma abissal o mundo entre duas linhas: sociedades metropolitanas e coloniais. Para o autor português, enquanto discurso emancipatório, os “direitos humanos foram historicamente concebidos para vigorar apenas do lado de cá linha abissal, nas sociedades metropolitanas”. É por isso que Santos defende que esta “linha abissal produz exclusões radicais, longe de ter sido eliminada com o fim do colonialismo histórico”, pois continua funcionando de outras formas, como em relação ao combate ao terrorismo, que vem produzindo um permanente estado de exceção. Isso é fruto de um uso do direito internacional e das doutrinas convencionais dos direitos humanos como garantes dessa continuidade<sup>165</sup>.

No caso do terrorismo, não é difícil compreender a encruzilhada em que se encontram os direitos humanos, seja em virtude dos ataques odiosos e violentos promovidos pelos grupos terroristas, seja pela resposta empregada pelos países vitimados. Isso fica bem claro nas respostas às ações terroristas, nas quais é possível enxergar, na linha do que sustenta a ONU, uma dificuldade de se respeitar os direitos humanos. Nessa linha, Höffe destaca que “es curioso que la legitimación de los derechos humanos siga planteando graves dificultades – casi dos siglos después de las primeras declaraciones de estos derechos”<sup>166</sup>. Conforme Höffe, essas dificuldades são de ordem (1) política, (2) intercultural, e (3) antropológica. As dificuldades de ordem política começam pelo fato de que uma declaração de direitos humanos pode se transformar em uma mera declaração sem maiores consequências<sup>167</sup>. No campo intercultural, as dificuldades consistem no fato de que, apesar de se exigir os direitos humanos a todas as culturas, o discurso sobre eles se desenvolve predominantemente dentro de uma cultura: a ocidental<sup>168</sup>. Já a terceira dificuldade com os direitos humanos, antropológica, decorre “de la cuestión de qué queda tras haberse efectuado la separación entre legitimación y génesis, y hecho

---

<sup>164</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Se Deus fosse um ativista de direitos humanos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2014. p. 15.

<sup>165</sup> *Ibid.*, p. 16-17.

<sup>166</sup> HÖFFE, Otfried. **Derecho intercultural**. Tradução Rafael Sevilla. Barcelona: Gedisa, 2008. p. 166.

<sup>167</sup> *Ibid.*, p. 166.

<sup>168</sup> *Ibid.*, p. 172.

abstracción de todas las particularidades de la Edad Moderna”<sup>169</sup>. Isso porque a Idade Moderna se ligou a uma determinada imagem do ser humano: uma imagem de uma pessoa como judia, cristã, mulçumana, budista e ateu. Nesse sentido, lembra Höffe que a imagem da pessoa da Idade Moderna europeia é individualista e relativamente carente de história, enquanto que a dos africanos está determinada por uma solidariedade característica<sup>170</sup>.

Costas Douzinas vai além. Para ele, quando os direitos humanos perdem sua finalidade utópica, coloca-se um fim nos direitos humanos. Os direitos humanos perdem seu fim, refere o autor grego,

[...] quando deixam de ser o discurso e a prática da resistência contra a dominação e opressão públicas e provadas para se transforma em instrumento de política externa das grandes potências do momento, a ‘ética’ de uma missão ‘civilizatória’ contemporânea que espalha o capitalismo e a democracia nos rincões mais escuros do planeta<sup>171</sup>.

A referência de Douzinas é perfeitamente aplicável à lógica de combate ao terrorismo. Isso é evidente, para retomar o argumento de Kofi Annan, quando se emprega uma política antiterror do tipo “os fins justificam os meios”, e, por isso, não se pode aceitar como legítima uma resposta antiterror que não passe pelo Estado de Direito e que não dialogue com o respeito aos direitos humanos. Se assim não for feito, cresce o risco de os direitos humanos serem colocados como um simbolismo.

Embora esse um risco seja real e perceptível, Nino refere que nunca se pode perder de vista que os direitos humanos estão entre as maiores invenções da nossa civilização, podendo ser comparados “ao desenvolvimento dos modernos recursos tecnológicos e sua aplicação à medicina, à comunicação e ao transporte”, além de serem, “em certos sentidos, ‘artificiais’, isto é, que eles, assim como o avião ou o computador, são produtos do engenho humano, mesmo que possam depender de certos fatos ‘naturais’”, e, por fim, ao contrário do que se imagina, “o fato de os direitos humanos serem instrumentos criados por seres humanos não é incompatível com seu significado para a vida social”<sup>172</sup>.

---

<sup>169</sup> HÖFFE, Otfried. **Derecho intercultural**. Tradução Rafael Sevilla. Barcelona: Gedisa, 2008. p. 184-185.

<sup>170</sup> *Ibid.*, p. 185.

<sup>171</sup> DOUZINAS, Costas. **O fim dos direitos humanos**. Tradução Luiza Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009. p. 13.

<sup>172</sup> NINO, Carlos Santiago. **Ética e direitos humanos**. Tradução Nélio Schneider. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 2011. p. 19.

Mas o que são, então, os direitos humanos? Barretto e Bragatto, na busca pela fundamentação dos direitos humanos, conceituaram tais direitos como “um tipo de direitos morais, segundo a concepção da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, de 1948, a partir da qual se inaugurou a atual fase universalista desses direitos”. Por essa razão os direitos humanos “diferem dos outros direitos de mesma dimensão por pertencerem a todos os povos em todos os tempos”<sup>173</sup>.

Isso porque, “os direitos humanos não são manifestações abstratas da inteligência humana, mas encontram-se inseridos na situação histórica de cada cultura”. Nesse sentido, Barreto ensina que quando se fala de uma teoria de direitos humanos, pode-se fazer referência a duas formas de análise: 1) uma “teoria jurídica que analisa o conjunto de tratados, convenções e legislações sobre o tema, bem como a regulação de mecanismos, internacionais e nacionais, garantidores dos direitos fundamentais da pessoa humana”; e, 2) uma “teoria dos direitos humanos que trata, por outro lado, da análise dos fundamentos desses direitos, tema que se torna central no contexto de uma sociedade planetária multicultural”<sup>174</sup>.

Depois dessa retomada – e aqui não se pretendeu esgotar o tema direitos humanos –, já se pode antecipar uma consideração final de que os direitos humanos sempre existiram e, ao longo do tempo, foram sendo reconhecidos e positivados. Isso pode ser extraído das lições de Norberto Bobbio, quando ele refere que na época em que os direitos humanos eram considerados apenas como direitos naturais, a “única forma de defesa possível contra a sua violação pelo Estado era um direito igualmente natural, o chamado direito de resistência”, e que, com o passar do tempo, quando as Constituições iniciaram o processo de reconhecimento da “proteção jurídica de alguns desses direitos, o direito natural de resistência transformou-se no direito positivo de promover ação jurídica contra os próprios órgãos do Estado”<sup>175</sup>.

Embora não seja simples encontrar uma só resposta pronta para um significado dos direitos humanos, prefere-se acompanhar Hannah Arendt que, em “As origens do totalitarismo”, afirma que os direitos humanos não são um dado, mas

---

<sup>173</sup> BARRETO, Vicente de Paulo; BRAGATTO, Fernanda Frizzo. **Leituras de filosofia do direito**. Curitiba: Juruá, 2013. p. 257.

<sup>174</sup> BARRETO, Vicente de Paulo. Multiculturalismo e direitos humanos: um conflito insolúvel? In: BALDI, César Augusto (Org.). **Direitos humanos na sociedade cosmopolita**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 280.

<sup>175</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 31.

um construído, uma invenção humana, em constante processo de construção e de reconstrução. Essa característica de constante evolução conceitual dos direitos humanos também é destacada por Bobbio, quando ele afirma que, apesar dos esforços dos filósofos, dos juristas e dos políticos de boa vontade, o caminho para o desenvolvimento dos direitos humanos ainda será longo<sup>176</sup>.

Esses fundamentos até aqui apresentados têm um viés de abordagem dos direitos humanos mais alinhados ao pensamento ocidental. Então, como a questão do terrorismo, invariavelmente, por questões geopolíticas, está umbilicalmente ligada a países não ocidentais, importante trazer uma visão distinta desse primeiro enfoque. No caso do terrorismo, que possui forte relação com o mundo islâmico, interessa compreender como se apresenta a questão dos direitos humanos, por exemplo, no Oriente Médio, já que boa parte dos ataques e dos contra-ataques terroristas envolvem grupos organizados em países dessa região e de maioria muçumana.

Nesse sentido, Chandra Muzaffar, em seus estudos “*Islã e direitos humanos*”, destaca que “algumas das principais ideias associadas à democracia e aos direitos humanos estão em harmonia com o pensamento islâmico”<sup>177</sup>. Segundo esse autor, o mundo islâmico “corporifica direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos semelhantes àqueles contidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos em outras declarações e convenções das Nações Unidas”<sup>178</sup>. O autor chama a atenção para o fato de que assim “como a Declaração dos Direitos Humanos, o islã reconhece o direito à formação de uma família, à privacidade, à liberdade de movimento e residência, ao uso do próprio idioma, à prática da própria cultura e à liberdade de religião”<sup>179</sup>.

Outros direitos sabidamente consagrados no mundo ocidental também são protegidos pelo islã, como é o caso de direitos econômicos, direitos sociais e civis, direitos políticos e o direito à vida, porquanto o Corão também trata de questões que, indubitavelmente, são as mais essenciais para o ser humano. Tanto o Corão quanto a Suna – o caminho trilhado pelo Profeta – “desenvolvem um conceito

---

<sup>176</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 44.

<sup>177</sup> MUZAFFAR, Chandra. Islã e os direitos humanos. In: BALDI, César Augusto (Org.). **Direitos humanos na sociedade cosmopolita**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 309.

<sup>178</sup> Ibid., p. 312..

<sup>179</sup> Ibid., p. 313.

verdadeiramente universal de dignidade humana”, sendo que o “próprio Corão dá muita importância à dignidade humana, uma vez que declara que a dignidade, expressa na linguagem mais ampla possível, é o direito natural de cada ser humano”<sup>180</sup>.

Veja-se que existe uma base de fundamentos que permite uma abrangência supracontinental dos direitos humanos. Logo, é possível falar em direitos humanos também no Oriente, o que viabiliza uma resposta ao terrorismo que observe essa conquista histórica da humanidade, independentemente de ser no Ocidente ou no Oriente-Médio.

Então, um segundo marco para se traçar uma estratégia antiterrorismo é orientar essa reação a partir da salvaguarda dos direitos humanos. Essa lógica é muito importante, porque, dependendo do meio empregado para as ações antiterror, como a guerra, que será mais adiante analisada, há um limite de aceitação e de legitimidade da resposta. Basta ver a forma como as ações antiterror vêm sendo conduzidas para se constatar o quanto é difícil garantir aos envolvidos, sobretudo às vítimas do terrorismo e no terrorismo, um tratamento que dialogue com os direitos humanos.

A própria ONU, por seu então Secretário-Geral, Kofi Annan<sup>181</sup>, reconheceu que muitas medidas que os Estados adotam para combater o terrorismo violam os direitos humanos e as liberdades fundamentais. E isso é um “tiro pela culatra”, pois, quando se compromete os direitos humanos não se luta contra o terrorismo. Pelo contrário, facilita-se a realização do objetivo do terrorista, na medida em que lhe cede o terreno moral alto e provoca a tensão, o ódio e a desconfiança do governo entre a população, facilitando o recrutamento. Logo, concorda-se com Annan, que a defesa dos direitos humanos não é meramente compatível com a estratégia bem-sucedida de combate ao terrorismo, mas um elemento essencial.

Foi dessa máxima que se estabeleceu, na ONU, um relator especial com a tarefa de informar à Comissão dos Direitos do Homem sobre a compatibilidade das medidas antiterroristas com as leis internacionais de direitos humanos, como um dos pilares mais importantes de uma estratégia abrangente para combater o terrorismo.

---

<sup>180</sup> MUZAFFAR, Chandra. Islã e os direitos humanos. *In*: BALDI, César Augusto (Org.). Direitos humanos na sociedade cosmopolita. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 313-322.

<sup>181</sup> UNITED NATIONS. Secretary-General. **Secretary-general offers global strategy for fighting terrorism, in address to Madrid summit**. Discurso de Kofi Atta Annan. New York, 10 Mar. 2005. Disponível em: <<https://www.un.org/press/en/2005/sgsm9757.doc.htm>>. Acesso em: 16 dez. 2017.

Para tanto, rogou Annan que todos os departamentos e agências das Nações Unidas iniciassem um dever de contribuir para a realização dessa estratégia.

Nesse aspecto, pode-se perceber, desde seu embrião, a estratégia das Nações Unidas para enfrentar o terrorismo, mais fortemente reafirmada depois dos ataques de 11 de setembro de 2001 (Estados Unidos), de 11 de março de 2004 (Espanha) e de 07 de julho de 2005 (Inglaterra), com amplos e específicos instrumentos jurídicos internacionais com o propósito de encontrar uma resposta que previna e reprima o terrorismo a partir de bases de Estado de Direito.

Portanto, essa estratégia, começa reconhecendo o processo de ódio, de violência, de instrumentalização do ser humano, do fundamentalismo religioso, que se exteriorizam como um déficit de virtude na medida em que, de forma egoísta e unilateral, promove ações violentas para espalhar o terror de forma abstrata e difusa. Depois, a outra parte da estratégia passa, necessariamente, pela adoção de instrumentos – guerra ou direito – que assegurem as garantias dos direitos humanos e a aplicação de regras que dialoguem pelo Estado de Direito.

### **3.3 A Estratégia Global da Organização das Nações Unidas para a Prevenção e Repressão ao Terrorismo**

Entender a estratégia global da Comunidade Internacional para prevenir e reprimir o terrorismo é essencial para que se possa avaliar quais as formas de respostas aos atos terroristas são consideradas legítimas. Essa estratégia consiste no cerne da luta internacional contra o terrorismo. Daí porque não se pode desconsiderar os esforços da Comunidade Internacional para o enfrentamento ao terrorismo, porque a estratégia a ser adotada contém os fundamentos para se considerar justo ou não um meio empregado para prevenir e reprimir o terrorismo. Aliás, passa diretamente pela opção política dos sujeitos envolvidos a defesa do melhor e mais eficaz meio de enfrentamento ao terrorismo. Dessa forma, os instrumentos construídos para concretização da “Estratégia Global Antiterror” são condição de possibilidade para a legalidade das ações de combate ao terrorismo.

O terrorismo é um problema que preocupa a Comunidade Internacional desde muito tempo. Em 1937, a Liga das Nações elaborou o que se pode classificar como o primeiro compromisso internacional contra o terrorismo e que, atualmente, a Organização das Nações Unidas chama de “luta contra o terrorismo internacional”.

Esse documento é a *Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism* (Convenção para a prevenção e punição do terrorismo)<sup>182</sup>. O objetivo desses países que firmaram tal acordo é bem definido no artigo primeiro quanto conceitua o terrorismo como “atos criminosos dirigidos contra um Estado e com a intenção calculada de criar um estado de terror nas mentes de pessoas específicas ou de um grupo de pessoas ou do público em geral”.

O fato é que as ações internacionais contra o terrorismo passaram a constituir uma agenda permanente, consolidada ao longo do tempo pela Organização das Nações Unidas, por meio de suas Assembleias Gerais. A partir daí, não são poucos os esforços da Comunidade Internacional em buscar acordos jurídicos internacionais para prevenir e reprimir as ameaças e as ações terroristas contra Estados.

A Organização das Nações Unidas tem assumido a responsabilidade para combater o terrorismo internacional, uma vez que essas ações revelam contornos multifacetados e complexos, com ramificações em diversas áreas da sociedade, devido à pluralidade de formas de operação e, às vezes, à transnacionalidade das organizações terroristas.

Evidente que essa atuação da ONU representa um modelo de política internacional que esteja acima dos interesses unilaterais dos envolvidos, já que a resposta ao terrorismo precisa está conectada com os pilares das garantias conquistadas pela humanidade. De modo que entender essa estratégia faz parte do fio condutor dessa pesquisa para se estabelecer uma defesa do meio legítimo para o enfrentamento ao terrorismo.

A Organização das Nações Unidas definiu uma estratégia global contra o terrorismo, a partir de ações planejadas e executadas por suas Assembleias Gerais, pelo Conselho de Segurança – Comitê Contra o Terrorismo (CTC) –, pelo próprio Secretário Geral – Equipe Especial sobre a Luta Contra o Terrorismo (CTITF) –, pelo Gabinete das Nações Unidas para o Controle de Drogas e Prevenção do Crime (UNDOC), além do engajamento da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), da Organização Marítima Internacional (OMI) e da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), além de outros órgãos responsáveis, tudo com o propósito

---

<sup>182</sup> LEAGUE OF NATIONS. **Convention for the prevention and punishment of terrorism (1937)**. Genebra, 16 Nov. 1937. Disponível em: <<https://www.wdl.org/pt/item/11579/>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

de construir acordos jurídicos internacionais voltados à prevenção e à repressão aos atentados terroristas.

A ONU destaca 19 (dezenove) instrumentos jurídicos universais contra o terrorismo<sup>183</sup>, dentre eles Convenções, Protocolos e Resoluções que formam aquilo que as Nações Unidas classificam como uma Estratégia Antiterrorista Mundial, mas, em 2008, foram publicados os *International Instruments related to the Prevention and Suppression of International Terrorism* (Instrumentos Internacionais Relacionados com a Prevenção e Repressão do Terrorismo Internacional)<sup>184</sup>, elevando para 54 (cinquenta e quatro) o número dos documentos jurídicos internacionais como parte dessa estratégia global contra o terrorismo. Nesse rol estão inclusos instrumentos universais, regionais, Declarações das Nações Unidas, Resoluções do Conselho de Segurança e outros instrumentos, tudo visando à prevenção e à repressão de atos terroristas.

Embora, como já se antecipou, o terrorismo tenha despertado o interesse internacional desde 1937, em termos de Organização das Nações Unidas, apenas a partir dos anos sessenta se iniciam as atividades internacionais contra as práticas terroristas. Em 1963, o OACI elaborou a *Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft* (Convenção referente às Infrações e a Certos Outros Atos Cometidos a Bordo de Aeronaves)<sup>185</sup>. Esse documento permite ao comandante da aeronave a imposição de razoáveis medidas a serem aplicadas a qualquer pessoa que tenha cometido ou que esteja na iminência de praticar tais atos, ao mesmo tempo em que exige que os Estados Partes adotem medidas repressivas contra os infratores.

Em 1970, em Haia, na Holanda, a OACI elaborou a *Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft* (Convenção para a Repressão da

---

<sup>183</sup> UNITED NATIONS. Office of Counter-Terrorism. **International legal instruments**. Disponível em: <<http://www.un.org/en/counterterrorism/legal-instruments.shtml>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

<sup>184</sup> UNITED NATIONS. United Nations Office on Drugs and Crimes (UNDOC). **International instruments related to the prevention and suppression of international terrorism**. New York, 2008. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Int\\_Instruments\\_Prevention\\_and\\_Suppression\\_Int\\_Terrorism/Publication\\_-\\_English\\_-\\_08-25503\\_text.pdf](https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Int_Instruments_Prevention_and_Suppression_Int_Terrorism/Publication_-_English_-_08-25503_text.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2018.

<sup>185</sup> UNITED NATIONS. Office of Counter-Terrorism. **Convention on offences and certain other acts committed on board aircraft**. Tokyo, 14 Spt, 1963. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv1-english.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

Captura Ilícita de Aeronaves)<sup>186</sup>, que exige dos Estados Partes a aplicação de “severas penas” e que extraditem ou instaurem processos judiciais contra as pessoas que capturem aeronaves de formas ilícitas. No ano seguinte (1971), em Montreal, no Canadá, a OACI editou a *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation* (Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil)<sup>187</sup>. Esse documento também tem como objeto a exigência de aplicação de penas e a possibilidade de extradição de responsáveis por ataques a aeronaves, tendo sido complementado, em 1988, para incluir os atos dessa natureza cometidos em aeroportos, conforme prevê o *Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation* (Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência nos Aeroportos ao Serviço da Aviação Civil)<sup>188</sup>.

Em 1973, em Nova Iorque, nos Estados Unidos, foi elaborada a *Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents* (Convenção sobre a Prevenção e Repressão de Infrações contra Pessoas gozando de Proteção Internacional, incluindo os Agentes Diplomáticos)<sup>189</sup>, que prevê a exigência por parte dos Estados Partes da criminalização e punição de ataques a funcionários e representantes de Estados.

No ano de 1979, em Nova Iorque, Estados Unidos, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a *Convention against the Taking of Hostages* (Convenção contra a Tomada de Reféns)<sup>190</sup>, pela qual os Estados Partes acordaram em tornar a tomada de reféns punível com penas apropriadas, em proibir determinadas atividades dentro do seu território, em trocar informação e em instaurar processos criminais ou de extradição.

---

<sup>186</sup> UNITED NATIONS. Office of Counter-Terrorism. **Convention for the suppression of unlawful seizure of aircraft**. Hague, 16 Dec. 1970. Disponível em: <<http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv2-english.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

<sup>187</sup> UNITED NATIONS. Office of Counter-Terrorism. **Convention for the suppression of unlawful acts against the safety of civil aviation**. Montreal, 23 Sept. 1971 Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv3-english.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

<sup>188</sup> UNITED NATIONS. Office of Counter-Terrorism. **Protocol for the suppression of unlawful acts of violence at airports serving international civil aviation**. Montreal, 23 Sept. 1971 Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv7-english.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

<sup>189</sup> UNITED NATIONS. Office of Counter-Terrorism. **Convention on the prevention and punishment of crimes against internationally protected persons, including diplomatic agents**. New York, 14 Dec. 1973. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-7.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

<sup>190</sup> UNITED NATIONS. Office of Counter-Terrorism. **Convention against the taking of hostages**. Disponível em: <http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-5.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2018.

Em 1980, em Viena, na Áustria, a AIEA elaborou a *Convention on the Physical Protection of Nuclear Material* (Convenção sobre a Proteção Física dos Materiais Nucleares)<sup>191</sup>, prevendo que Estados Partes fossem obrigados a assegurar a proteção dos materiais nucleares, durante o transporte no seu território ou a bordo dos seus navios ou aeronaves.

Em 1988, em Roma, na Itália, sobreveio a *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation* (Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima)<sup>192</sup>, obrigando aos Estados Partes a extraditar ou a instaurar processos judiciais contra os pretensos infratores que tenham cometido atos ilícitos contra esses navios, como capturá-los pela força e colocar bombas a bordo. Esse documento foi complementado, em 2005, pelo *Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf*<sup>193</sup>, cuja finalidade foi a ampliação das condições da Convenção às plataformas fixas como as que se dedicam à exploração de petróleo e gás *offshore*.

Em 1991, em Montreal, no Canadá, o OACI aprovou a *Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection* (Convenção sobre a Marcação dos Explosivos Plásticos para efeitos de Detecção)<sup>194</sup>, com o objetivo de buscar a redução da utilização de explosivos plásticos não marcados e indetectáveis.

Em 1997, em Nova Iorque, nos Estados Unidos, foi aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas a *International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings* (Convenção Internacional para a Repressão de Atentados Terroristas à Bomba)<sup>195</sup>, com o propósito de negar “refúgios seguros” às pessoas procuradas por ataques terroristas à bomba, obrigando cada Estado Parte a instaurar um processo

---

<sup>191</sup> UNITED NATIONS. Office of Counter-Terrorism. **Convention on the physical protection of nuclear material**. Vienna; New York, 3 Mar. 1980. Disponível em: <<http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv6-english.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

<sup>192</sup> UNITED NATIONS. Office of Counter-Terrorism. **Convention for the suppression of unlawful acts against the safety of maritime navigation**. Rome, 10 Mar. 1988. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv8-english.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

<sup>193</sup> UNITED NATIONS. Office of Counter-Terrorism. **Protocol for the suppression of unlawful acts against the safety of fixed platforms located on the continental shelf**. [S.l.], 1992. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv9-english.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

<sup>194</sup> UNITED NATIONS. Office of Counter-Terrorism. **Convention on the marking of plastic explosives for the purpose of detection**. Montreal, 1990. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv10-english.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

<sup>195</sup> UNITED NATIONS. Office of Counter-Terrorism. **International convention for the suppression of terrorist bombings**. New York, 2 Jan. 1998. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-9.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

judicial contra elas, se não as extraditar para outro Estado que tenha emitido um pedido de extradição.

Em 1999, em Nova Iorque, nos Estados Unidos, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism* (Convenção Internacional para a Repressão do Financiamento do Terrorismo)<sup>196</sup>, obrigando os Estados Partes a instaurar processos judiciais ou a extraditar as pessoas acusadas de financiar atividades terroristas e exige que os bancos decretem medidas para identificar as transações suspeitas, com entrada em vigor após as ratificações pelos Estados. O Brasil assinou essa Convenção, em 10 de novembro de 2001, e a promulgou, em 26 de dezembro de 2005, por meio do Decreto nº 5.640.

A Assembleia Geral também aprovou a *Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism* (Declaração sobre Medidas para Eliminar o Terrorismo)<sup>197</sup>, em 1994, e a *Declaration to supplement the 1994 Declaration* (Declaração para complementar a Declaração de 1994)<sup>198</sup>, em 1996, pelas quais a ONU condena todos os atos e práticas terroristas como atos criminosos e injustificáveis, onde quer e por quem quer que seja que tenham sido cometidos, e exortam todos os Estados a tomarem medidas a nível nacional e internacional, tendo em vista eliminar o terrorismo internacional.

Em 2010, foram aprovados outros dois instrumentos legais em adição à estratégia universal da ONU contra o terrorismo. O primeiro foi a *Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation*<sup>199</sup> e, o segundo, o Protocolo suplementar para a *Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft*<sup>200</sup>. Esses dois documentos criminalizam ainda mais a conduta de usar

---

<sup>196</sup> UNITED NATIONS. Office of Counter-Terrorism. **International convention for the suppression of the financing of terrorism**. New York, 10 Jan. 2000. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-11.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

<sup>197</sup> UNITED NATIONS. Audiovisual Library of International Law. **Declaration on measures to eliminate international terrorism**. New York, 17 Dec. 1996. Disponível em: <<http://legal.un.org/avl/ha/dot/dot.html>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

<sup>198</sup> UNITED NATIONS. Audiovisual Library of International Law. **Declaration to supplement the 1994 declaration on measures to eliminate international terrorism**. New York, 17 Dec. 1996. Disponível em: <[http://legal.un.org/avl/pdf/ha/dot/dot\\_e.pdf](http://legal.un.org/avl/pdf/ha/dot/dot_e.pdf)>. Acesso em: fev. 2018.

<sup>199</sup> UNITED NATIONS. Office of Counter-Terrorism. **Convention on the suppression of unlawful acts relating to international civil aviation**. Beijing, 10 Sept. 2010. Disponível em: <[http://www.icao.int/secretariat/legal/Administrative%20Packages/Beijing\\_Convention\\_EN.pdf](http://www.icao.int/secretariat/legal/Administrative%20Packages/Beijing_Convention_EN.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2018.

<sup>200</sup> UNITED NATIONS. Office of Counter-Terrorism. **Protocol supplementary to the convention for the suppression of unlawful seizure of aircraft**. Beijing on 10 September 2010. Disponível em: <[http://www.icao.int/secretariat/legal/Administrative%20Packages/Beijing\\_protocol\\_EN.pdf](http://www.icao.int/secretariat/legal/Administrative%20Packages/Beijing_protocol_EN.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2018.

aeronaves civis como arma, bem como o uso de materiais perigosos para atacar aeronaves ou outros alvos no chão. Além disso, tornaram punível o transporte ilegal de armas nucleares, químicas e biológicas e de seus materiais. Por fim, preveem esses dois instrumentos jurídicos a possibilidade de responsabilizar penalmente aqueles organizadores de ameaças e de ataques contra aviões e aeroportos.

Destacam-se, ainda, os empenhos empreendidos pelo Conselho de Segurança da ONU, organismo das Nações Unidas que se ocupa das questões referentes à paz e à segurança internacionais. Entre as ações do Conselho de Segurança, encontram-se: a) Resolução nº 1.368/2001 – *Threats to international peace and security caused by terrorist acts*<sup>201</sup>, que condenou, nos termos mais enérgicos, os ataques terroristas contra os Estados Unidos e pediu a todos os Estados que trabalhassem em conjunto para apresentar os perpetradores à justiça; b) Resolução nº 1.333/2000 - *Afghanistan*<sup>202</sup>, exigindo que as autoridades Taliban do Afeganistão atuassem rapidamente no sentido de encerrar todos os campos de treino dos terroristas; c) Resolução nº 1.269/1999 – *Responsibility of the Security Council in the maintenance of international peace and security*<sup>203</sup>, condenando, de maneira inequívoca, todos os atos de terrorismo como criminosos e injustificáveis e pediu aos Estados Membros que adotassem medidas específicas em resposta a tais violências; d) a Resolução nº 1.267/1999<sup>204</sup>, exigindo que os Talibans entregassem Osama Bin Laden às autoridades competentes, para que pudesse ser apresentado à justiça.

Atualmente, o terrorismo ocupa as atividades da ONU ao lado de temas importantes ao longo da história mundial, como é o caso de questões envolvendo os direitos humanos – tema que mais adiante será detalhado em destaque. Nesse aspecto, além do envolvimento da Assembleia Geral, do Conselho de Segurança, do Conselho de Segurança Econômico e Social, do próprio Secretário-Geral, existe em

---

<sup>201</sup> UNITED NATIONS. Security Council. **Resolução nº 1.368/2001**. Threats to international peace and security caused by terrorist acts. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1368\(2001\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1368(2001))>. Acesso em: 02 fev. 2018.

<sup>202</sup> UNITED NATIONS. Security Council. **Resolução nº 1.333/2000**. Afghanistan. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1333\(2000\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1333(2000))>. Acesso em: 02 fev. 2018.

<sup>203</sup> UNITED NATIONS. Security Council. **Resolução nº 1.269/1999**. Responsibility of the Security Council in the maintenance of international peace and security. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1269\(1999\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1269(1999))>. Acesso em: 03 fev. 2018.

<sup>204</sup> UNITED NATIONS. Security Council. **Resolução nº 1.267/1999**. Afghanistan. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1267\(1999\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267(1999))>. Acesso em: 03 fev. 2018.

funcionamento uma equipe especial sobre a luta contra o terrorismo, bem como a previsão de apoio às vítimas do terror.

Também funciona na ONU o *United Nations Terrorism Prevention Branch* (Serviço das Nações Unidas para a Prevenção do Terrorismo), que tem a função de investigar as tendências do terrorismo e prestar assistência aos países, visando ao aumento da capacidade investigativa, mas, sobretudo, de prevenir atos terroristas. Esse serviço funciona conjuntamente ao *United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention* (Gabinete das Nações Unidas para o Controle de Drogas e Prevenção do Crime).

No plano continental, há, de igual forma, outros importantes acordos jurídicos, como: a) Organization of American States, Convention to Prevent and Punish the Acts of Terrorism Taking the Form of Crimes Against Persons and Related Extortion that are of International Significance (1971)<sup>205</sup>; b) European Convention on the Suppression of Terrorism, as amended by its Protocol (1977)<sup>206</sup>; c) South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) Regional Convention on Suppression of Terrorism (1987)<sup>207</sup>; d) The Arab Convention on the Suppression of Terrorism (1998)<sup>208</sup>; e) Treaty on Cooperation among the States Members of the Commonwealth of Independent States in Combating Terrorism (1999)<sup>209</sup>; f) Convention of the Organization of the Islamic Conference on Combating International Terrorism (1999)<sup>210</sup>; g) Organization of African Unity (OAU) Convention on the Prevention and Combating of Terrorism (1999)<sup>211</sup>; h)

<sup>205</sup> ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. **Convention to prevent and punish the acts of terrorism taking the form of crimes against persons and related extortion that are of international significance**. Washington, 2 Feb. 1971. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-49.html>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

<sup>206</sup> COUNCIL OF EUROPE. **European convention on the suppression of terrorism**. Strasbourg, 15 maio 2003. Disponível em: <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/190>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

<sup>207</sup> SOUTH ASIAN ASSOCIATION FOR REGIONAL COOPERATION (SAARC). **Regional Convention on Suppression of Terrorism (1987)**. Kathmandu, 4 Nov. 1987. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv18-english.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

<sup>208</sup> LEAGUE OF ARAB STATE. **The Arab convention on the suppression of terrorism (1998)**. Cairo, 29 May 2000. Disponível em: <[http://www.unodc.org/images/tldb-f/conv\\_arab\\_terrorism.en.pdf](http://www.unodc.org/images/tldb-f/conv_arab_terrorism.en.pdf)>. Acesso em: fev. 2018.

<sup>209</sup> COMMONWEALTH OF INDEPENDENT STATES. **Treaty on cooperation among the states members of the commonwealth of independent states in combating terrorism (1999)**. Minsk, 4 June 1999. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/csi-english.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

<sup>210</sup> ORGANIZATION OF THE ISLAMIC COOPERATION. **Convention of the Organization of the Islamic conference on combating international terrorism**. [S.I.]. Disponível em: <[http://ww1.oic-oci.org/english/convention/terrorism\\_convention.htm](http://ww1.oic-oci.org/english/convention/terrorism_convention.htm)>. Acesso em: 03 fev. 2018.

<sup>211</sup> ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY (OAU). **Convention on the prevention and combating of terrorism (1999)**. [S.I.], 1999. Disponível em: <<https://au.int/en/treaties/oau-convention-prevention-and-combating-terrorism>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

Shanghai Convention against Terrorism, Separatism and Extremism (2001)<sup>212</sup>; h) Inter-American Convention against Terrorism (2002)<sup>213</sup>; i) Additional Protocol to the SAARC Regional Convention on Suppression of Terrorism (2004)<sup>214</sup>; j) Convention of the Cooperation Council for the Arab States of the Gulf on Combating Terrorism (2004)<sup>215</sup>; k) Protocol to the Organization of the African Union Convention on the Prevention and Combating of Terrorism (2004)<sup>216</sup>; l) Additional Protocol on Combating Terrorism to the Agreement among the Governments of the Black Sea Economic Cooperation Organization Participating States on Cooperation in Combating Crime, in particular in its Organized Forms (2004)<sup>217</sup>; m) Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (2005)<sup>218</sup>; n) Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism (2005)<sup>219</sup>; o) Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) Convention on Counter-Terrorism (2007)<sup>220</sup>.

Como visto, são amplas as formas de atuação da Comunidade Internacional, como parte de um contínuo esforço para prevenir e reprimir atos terroristas,

<sup>212</sup> THE SHANGHAI COOPERATION ORGANISATION. **Shanghai convention against terrorism, separatism and extremism**. [S.l.]. Disponível em: <<http://eng.sectsc.org/documents/>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

<sup>213</sup> ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. **Inter-American convention against terrorism (2002)**. [S.l.], 3 June 2002. Disponível em: <[http://www.oas.org/xxxiiga/english/docs\\_en/docs\\_items/agres1840\\_02.htm](http://www.oas.org/xxxiiga/english/docs_en/docs_items/agres1840_02.htm)>. Acesso em: 03 fev. 2018.

<sup>214</sup> SOUTH ASIAN ASSOCIATION FOR REGIONAL COOPERATION (SAARC). **Additional protocol to the SAARC regional convention on suppression of terrorism (2004)**. [S.l.], 2004. Disponível em: <[http://saarc-sec.org/areas\\_of\\_cooperation/area\\_detail/education-security-and-culture/click-for-details\\_11](http://saarc-sec.org/areas_of_cooperation/area_detail/education-security-and-culture/click-for-details_11)>. Acesso em: 02 fev. 2018.

<sup>215</sup> UNITED NATIONS. **Convention of the cooperation council for the Arab States of the Gulf on combating terrorism (2004)**. [S.l.], 2004. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Int\\_Instruments\\_Prevention\\_and\\_Suppression\\_Int\\_Terrorism/Publication\\_-\\_English\\_-\\_08-25503\\_text.pdf](https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Int_Instruments_Prevention_and_Suppression_Int_Terrorism/Publication_-_English_-_08-25503_text.pdf)>. Acesso em: 03 fev. 2018.

<sup>216</sup> ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY (OAU). **Protocol to the organization of the african union convention on the prevention and combating of terrorism (2004)**. [S.l.], 2004. Disponível em: <[https://au.int/sites/default/files/treaties/7787-treaty-0030\\_-\\_protocol\\_to\\_the\\_oau\\_convention\\_on\\_the\\_prevention\\_and\\_combating\\_of\\_terrorism\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/7787-treaty-0030_-_protocol_to_the_oau_convention_on_the_prevention_and_combating_of_terrorism_e.pdf)>. Acesso em: 03 fev. 2018.

<sup>217</sup> ORGANIZATION OF THE BLACK SEA ECONOMIC COOPERATION (BSEC). **Additional Protocol on Combating Terrorism to the Agreement among the Governments of the Black Sea Economic Cooperation Organization Participating States on Cooperation in Combating Crime, in particular in its Organized Forms (2004)**. [S.l.], 2004. Disponível em: <<http://www.bsec-organization.org/documents/LegalDocuments/agreementmous/agr3/Download/AddPrtTerrorism%20071120.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

<sup>218</sup> COUNCIL OF EUROPE. **Council of Europe convention on the prevention of terrorism (2005)**. Warsaw, 16 May 2005. Disponível em: <<https://rm.coe.int/168008371c>>. Acesso em: 04 fev. 2018.

<sup>219</sup> COUNCIL OF EUROPE. **Council of Europe convention on laundering, search, seizure and confiscation of the proceeds from crime and on the financing of terrorism (2005)**. [S.l.], 2005. Disponível em: <<https://rm.coe.int/168008371f>>. Acesso em: fev. 04 2018.

<sup>220</sup> ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS (ASEAN). **Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) convention on counter-terrorism (2007)**. [S.l.], 2007. Disponível em: <<http://asean.org/storage/2012/05/ACCT.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2018.

sobretudo as medidas empreendidas pela Organização das Nações Unidas, na busca de uma resposta dentro de um marco que se alinha às bases do Estado de Direito, reconhecendo a importância de uma resposta ao terrorismo que respeite as conquistas da humanidade, como as garantias de um devido processo legal e dos direitos humanos.

Esses instrumentos jurídicos são importantes como compromisso dos Estados Partes com a estratégia universal contra o terrorismo, obrigando-os à produção de normas jurídicas – inclusive de caráter penal, que é o tema desta tese e mais adiante será aprofundo – na busca de uma solução que responda dentro dos limites legais e que não viole os direitos humanos e as consequentes garantias e direitos fundamentais. Todo esse lastro de normas internacionais forma aquilo que se convencionou classificar como Direito de Tratados. Esse será um ponto importante para os propósitos deste estudo no sentido da defesa de que a resposta ao terrorismo deve ser legítima – guerra ou direito. Como se verá no desenrolar desta pesquisa, a guerra se mostrará um meio injusto. Logo, evidentemente, restará a opção de responder ao terrorismo pelo Direito. E esse enfrentamento pelo Direito passa diretamente pelo Direito dos Tratados. Nesse aspecto, todos esses acordos, convenções, resoluções e protocolos firmados servirão de fundamento para se sustentar que, assumindo uma premissa de resposta ao terrorismo pelo Direito, as condutas praticadas por agentes terroristas devem ser objeto do Direito dos Tratados.

Portanto, é incontroverso que todo esse empenho da Comunidade Internacional em produzir normas internacionais representa um avanço importante na estratégia da luta global contra o terrorismo. E essa estratégia se dá em dois vieses: (1) o primeiro referente à prevenção e à repressão aos atos terroristas, seja pela Guerra ou pelo Direito; (2) o segundo é um amparo internacional às pessoas que são vitimadas – direta e indiretamente pelo terrorismo – como reconhecimento dos esforços da Comunidade Internacional em salvaguardar os interesses de inocentes.

O viés marcante da produção de normas internacionais para o enfrentamento do terrorismo será estudado em momento próprio. Por outro lado, o “amparo internacional” merece ser aprofundado em seguida, em razão do nexos dessa política com todos os instrumentos jurídicos antes referidos. Então, no próximo item, avalia-se

o avanço desse esforço estratégico das Nações Unidas na atenção às pessoas que tiveram seus direitos violados pelo (anti)terrorismo.

### **3.4 O Outro Lado da Estratégia Global Contra o Terrorismo: os esforços da comunidade internacional para salvaguardar os direitos de vítimas do (anti)terrorismo**

É notável o avanço dos esforços da Comunidade Internacional na produção de normas internacionais construídas e firmadas entre Estados na tentativa de deter o ímpeto das ações odiosas e violentas empregadas por grupos terroristas na exteriorização de ideais alicerçados em fundamentalismo religioso extremo. Há, de fato, um processo contínuo para se criar novos mecanismos internacionais visando a prevenir e a reprimir o terrorismo. Por outro lado, também merece ser ressaltado o movimento internacional que começou a “olhar” para as pessoas vitimadas pelos atos terroristas. Embora não se tenha um ramo especializado do Direito das Vítimas, já há inúmeros instrumentos jurídicos que buscam a garantia dos direitos das pessoas envolvidas nos conflitos terroristas. Daí porque também se mostra importante a análise dessa segunda vertente que marca os instrumentos jurídicos internacionais produzidos na luta contra o terrorismo.

Os casos e os números de violações de direitos humanos podem não ser possíveis de dimensionar, mas há uma “luz no fim do túnel”. A Comunidade Internacional e vários Estados têm estabelecido uma política que busca uma resolução da outra parte do problema global do terrorismo, que é a reparação de vítimas das ações (anti)terroristas.

Inicialmente, um conceito de vítima que se alinha à pesquisa é aquele que consta da Declaração de Princípios Básicos<sup>221</sup> de Justiça para Vítimas de Crime e Abuso de Poder, aprovada pela Resolução 40/34 da Assembleia Geral da ONU, de 29 de novembro de 1985<sup>222</sup>, segundo a qual, vítimas “means persons who,

---

<sup>221</sup> SANTOS, Thomaz Francisco Silveira de Araújo. **As reparações às vítimas no Tribunal Penal Internacional**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 2011. p. 89.

<sup>222</sup> 1. A person may be considered a victim, under this Declaration, regardless of whether the perpetrator is identified, apprehended, prosecuted or convicted and regardless of the familial relationship between the perpetrator and the victim. The term "victim" also includes, where appropriate, the immediate family or dependants of the direct victim and persons who have suffered harm in intervening to assist victims in distress or to prevent victimization. 3. The provisions contained herein shall be applicable to all, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, age, language, religion, nationality, political or other opinion, cultural beliefs or

individually or collectively, have suffered harm, including physical or mental injury, emotional suffering, economic loss or substantial impairment of their fundamental rights, through acts or omissions that are in violation of criminal laws operative within Member States, including those laws proscribing criminal abuse of power”. Ainda segundo esse documento, uma pessoa pode ser considerada uma vítima, independentemente de o autor da ofensa ser identificado, apreendido, processado ou condenado e independentemente da relação familiar entre o autor e a vítima, proteção que amplia o sentido da palavra “vítima” para incluir familiares ou outras pessoas que sofreram danos ao intervir para ajudar vítimas em perigo ou para evitar a vitimização.

O sentido de dano também pode ser extraído dessa Declaração, que inclui lesões físicas ou mentais, sofrimento emocional, perda econômica ou comprometimento substancial de seus direitos fundamentais. A forma de perpetração desses danos são os atos e omissões que violem as legislações vigentes.

Os princípios básicos “demonstram sua importância por lembrarem que a vítima é o ponto de partida para o desenvolvimento e aplicação do direito à reparação”, além de que esses princípios funcionam também no esclarecimento de “dúvidas e questões terminológicas e permitirem uma aplicação consistente do direito à reparação; por refletirem padrões e princípios de aplicação universal; e por garantirem que a extensão da reparação devesse ser proporcional à gravidade do dano sofrido pela vítima”<sup>223</sup>.

É bem verdade que a regulamentação dos princípios básicos e diretrizes sobre o direito de reparação das vítimas de graves violações foi aprovada na forma de Resolução da Assembleia Geral da ONU (A/Res/60/147, de 16 de dezembro de 2005)<sup>224</sup>, e que tal documento não tem força vinculante sobre os Estados por se tratar de uma Resolução da Assembleia Geral da ONU. Todavia, lembra Santos, a aprovação dessa Resolução veio “consolidar e codificar os princípios existentes no

---

practices, property, birth or family status, ethnic or social origin, and disability. UNITED NATIONS. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). **Declaration of basic principles of justice for victims of crime and abuse of power**. Adopted by General Assembly resolution 40/34 of 29 Nov. 1985. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/VictimsOfCrimeAndAbuseOfPower.aspx>>. Acesso em: 04 fev. 2018.

<sup>223</sup> SANTOS, Thomaz Francisco Silveira de Araújo. **As reparações às vítimas no Tribunal Penal Internacional**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 2011. p. 89.

<sup>224</sup> UNITED NATIONS. Audiovisual Library of International Law. **A/Res/60/147**. Disponível em: <[http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga\\_60-147/ga\\_60-147\\_ph\\_e.pdf](http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_60-147/ga_60-147_ph_e.pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2018.

direito internacional costumeiro e convencional sobre reparações, bem como a prática de corte internacionais”<sup>225</sup>.

O fato é que, no plano internacional, o reconhecimento da vítima vem ganhando mais força, sobretudo quando se trata de violações de direitos humanos, como tem sido o caso de ataques terroristas. Daí o objetivo de se consolidar uma política internacional de amparo e de reparação às vítimas, ou, em um termo mais jurídico, o direito de(à) reparação.

Segundo Santos, o conceito de reparação é “dos elementos fundamentais da ideia de responsabilidade, por sua vez uma das bases de qualquer sistema jurídico”, cujo sentido de reparação pode ser compreendido como “qualquer conduta levada a cabo pelo responsável por um ato ilícito visando eliminar todas as consequências danosas de tal ato para a vítima”<sup>226</sup>. No campo internacional, essa reparação constitui, no dizer de Gutiérrez Espada, a obrigação geral primeira que se origina para um sujeito internacional, Estado ou Organização, que praticou uma violação do Direito Internacional, e tal dever é o de por fim a sua conduta e de oferecer segurança e as garantias adequadas de não repetir, além de, após cessar a conduta, reparar, imediatamente e integralmente, o prejuízo causado – material e moral<sup>227</sup>.

É importante registrar que os principais instrumentos jurídicos internacionais relacionados à reparação começam pela Declaração Universal de Direitos Humanos<sup>228</sup>, sobretudo a partir dos horrores da Segunda Grande Guerra, consagrando, no artigo 8º, que “Toda a pessoa tem direito a recurso efectivo para as jurisdições nacionais competentes contra os actos que violem os direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição ou pela lei”. A Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes<sup>229</sup> é outro documento fundamental ao reconhecimento dos direitos de reparação,

---

<sup>225</sup> SANTOS, Thomaz Francisco Silveira de Araújo. **As reparações às vítimas no Tribunal Penal Internacional**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 2011. p. 89.

<sup>226</sup> *Ibid.*, p. 63-64.

<sup>227</sup> GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo. **La responsabilidad de las organizaciones internacionales a la luz del proyecto definitivo de artículos de la Comisión de Derecho Internacional (2011)**. Granada: Comares, 2012. p. 107.

<sup>228</sup> UNITED NATIONS. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). **The universal declaration of human rights**. Disponível em: <[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

<sup>229</sup> BRASIL. **Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991**. Promulga a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0040.htm)>. Acesso em: 04 fev. 2018.

prevendo, em seu artigo 14, que “Cada Estado Parte assegurará, em seu sistema jurídico, à vítima de um ato de tortura, o direito à reparação e a uma indenização justa e adequada, incluídos os meios necessários para a mais completa reabilitação possível. Em caso de morte da vítima como resultado de um ato de tortura, seus dependentes terão direito à indenização”. Essa Convenção foi ratificada pelo Brasil e promulgada pelo Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991.

Existem outros documentos internacionais também importantes e que possuem mecanismos jurídicos para buscar a reparação à vítima como: a) Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, de 1966<sup>230</sup>, “que afirma terem os Estados-parte uma obrigação de garantir recurso efetivo a quaisquer pessoas cujos direitos ou liberdades tenham sido violados, independentemente dessa violação ter sido cometida por pessoas no exercício de funções oficiais”; b) Convenção Sobre os Direitos da Criança, de 1989<sup>231</sup>, pela qual “os Estados têm a obrigação de tomar todas as medidas necessárias para promover a recuperação física e psicológica e a reintegração social de crianças vítima de qualquer forma de negligência, exploração, abuso, tortura e outras formas de tratamento ou penas cruéis, desumanas ou degradantes, bem como crianças vítimas de conflito armado”; c) Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969<sup>232</sup>, prevendo que, “Quando decidir que houve violação de um direito ou liberdade protegidos nesta Convenção, a Corte determinará que se assegure ao prejudicado o gozo do seu direito ou liberdade violados”. Nesse caso, será determinado, também, “que sejam reparadas as consequências da medida ou situação que haja configurado a violação desses direitos, bem como o pagamento de indenização justa à parte lesada”<sup>233</sup>.

É também a mesma previsão no Estatuto de Roma, que destaca uma seção completa para tratar da reparação em favor das vítimas, estabelecendo princípios aplicáveis às formas de reparação, “tais como a restituição, a indenização ou a reabilitação, que hajam de ser atribuídas às vítimas ou aos titulares desse direito”,

---

<sup>230</sup> BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)>. Acesso em: 04 fev. 2018.

<sup>231</sup> BRASIL. **Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm)>. Acesso em: 04 fev. 2018.

<sup>232</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Americana de Direitos Humanos**. San José, 22 nov. 1969. Disponível em: <[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)>. Acesso em: 04 fev. 2018.

<sup>233</sup> SANTOS, Thomaz Francisco Silveira de Araújo. **As reparações às vítimas no Tribunal Penal Internacional**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 2011. p. 77-80.

podendo o Tribunal Penal Internacional, “de ofício ou por requerimento, em circunstâncias excepcionais, determinar a extensão e o nível dos danos, da perda ou do prejuízo causados às vítimas ou aos titulares do direito à reparação, com a indicação dos princípios nos quais fundamentou a sua decisão”, previsão do art. 75 do TPI<sup>234</sup>.

É perceptível a evolução do sistema de proteção e reparação dos direitos às vítimas. Uma boa maneira de compreender o amadurecimento da reparação à vítima é oferecido por Santos (2011), ao elaborar uma *time line* desse progresso, que começou em 1989, quando a Sub-Comissão para a Prevenção de Discriminação e Proteção das Minorias da ONU “decidiu tratar da questão da reparação às vítimas de graves violações de direitos humanos”, cujo resultado foi o projeto, de 1993, contendo “princípios e recomendações sobre reparações”, e uma lista sugestiva de “crimes internacionais que gerariam a responsabilidade do Estado de arcar com as reparações por graves violações, com genocídio, escravidão, execuções sumárias, tortura, desaparecimentos forçados, detenções arbitrárias ou ilegais deportações e discriminação sistemática”. Em 1997, foi submetida uma versão final do projeto à Comissão de Direitos Humanos da ONU, que incluiu o adjetivo “graves na lista de crimes” e também as “violações do direito internacional humanitário”. Nos anos de 1998 e 1999 foram resolvidas questões terminológicas para “dar mais consistência ao texto”. Em 2002, o Alto Comissariado de Direitos Humanos “promoveu a circulação do projeto”, convocando os Estados para consultar o texto do projeto, culminando em um relatório final, entregue à Comissão de Direitos Humanos, em

---

<sup>234</sup> Artigo 75. **Reparação em Favor das Vítimas.** 1. O Tribunal estabelecerá princípios aplicáveis às formas de reparação, tais como a restituição, a indenização ou a reabilitação, que hajam de ser atribuídas às vítimas ou aos titulares desse direito. Nesta base, o Tribunal poderá, de ofício ou por requerimento, em circunstâncias excepcionais, determinar a extensão e o nível dos danos, da perda ou do prejuízo causados às vítimas ou aos titulares do direito à reparação, com a indicação dos princípios nos quais fundamentou a sua decisão. 2. O Tribunal poderá lavrar despacho contra a pessoa condenada, no qual determinará a reparação adequada a ser atribuída às vítimas ou aos titulares de tal direito. Esta reparação poderá, nomeadamente, assumir a forma de restituição, indenização ou reabilitação. Se for caso disso, o Tribunal poderá ordenar que a indenização atribuída a título de reparação seja paga por intermédio do Fundo previsto no artigo 79. 3. Antes de lavrar qualquer despacho ao abrigo do presente artigo, o Tribunal poderá solicitar e levar em consideração as pretensões formuladas pela pessoa condenada, pelas vítimas, por outras pessoas interessadas ou por outros Estados interessados, bem como as observações formuladas em nome dessas pessoas ou desses Estados. 4. Ao exercer os poderes conferidos pelo presente artigo, o Tribunal poderá, após a condenação por crime que seja da sua competência, determinar se, para fins de aplicação dos despachos que lavrar ao abrigo do presente artigo, será necessário tomar quaisquer medidas em conformidade com o parágrafo 1º do artigo 93. 5. Os Estados Partes observarão as decisões proferidas nos termos deste artigo como se as disposições do artigo 109 se aplicassem ao presente artigo. 6. Nada no presente artigo será interpretado como prejudicando os direitos reconhecidos às vítimas pelo direito interno ou internacional. **BRASIL. Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002.** Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4388.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

2003. Por fim, em 1º de outubro de 2004, “foi produzida a versão final do projeto, aprovada pela Comissão de Direitos Humanos e, posteriormente, pela Assembleia Geral da ONU, em 2005”. Santos ainda destaca que “depois de dezesseis anos de negociações, propostas e projetos, finalmente foi aprovado um documento internacional compilando a matéria de reparação a vítimas de direitos humanos, mas não sem algumas dificuldades”<sup>235</sup>.

Todos esses instrumentos jurídicos internacionais que normatizam o direito de reparação à vítima refletiram uma necessidade de efetivar as medidas e compelir os responsáveis pela obrigação de reparar.

Nesse aspecto, a norma jurídica que trata dessa reparação, em nível internacional, começa a se desenhar, no Projeto da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas sobre Responsabilidade Internacional dos Estados<sup>236</sup>, que busca regulamentar as consequências jurídicas de um ato internacionalmente ilícito e a responsabilidade de um Estado para obrigá-lo a cessar

---

<sup>235</sup> Cfe. SANTOS, Thomaz Francisco Silveira de Araújo. **As reparações às vítimas no Tribunal Penal Internacional**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 2011. p. 80-83.

<sup>236</sup> Article 31 Reparation 1. The responsible State is under an obligation to make full reparation for the injury caused by the internationally wrongful act. 2. Injury includes any damage, whether material or moral, caused by the internationally wrongful act of a State. [...] Chapter II. Reparation for injury. Article 34 Forms of reparation. Full reparation for the injury caused by the internationally wrongful act shall take the form of restitution, compensation and satisfaction, either singly or in combination, in accordance with the provisions of this Chapter. Article 35. Restitution. An international organization responsible for an internationally wrongful act is under an obligation to make restitution, that is, to re-establish the situation which existed before the wrongful act was committed, provided and to the extent that restitution: (a) is not materially impossible; (b) does not involve a burden out of all proportion to the benefit deriving from restitution instead of compensation. Article 36. Compensation. 1. The international organization responsible for an internationally wrongful act is under an obligation to compensate for the damage caused thereby, insofar as such damage is not made good by restitution. 2. The compensation shall cover any financially assessable damage including loss of profits insofar as it is established. Article 37. Satisfaction. 1. The international organization responsible for an internationally wrongful act is under an obligation to give satisfaction for the injury caused by that act insofar as it cannot be made good by restitution or compensation. 2. Satisfaction may consist in an acknowledgement of the breach, an expression of regret, a formal apology or another appropriate modality. 3. Satisfaction shall not be out of proportion to the injury and may not take a form humiliating to the responsible international organization. Article 38. Interest. 1. Interest on any principal sum due under this Chapter shall be payable when necessary in order to ensure full reparation. The interest rate and mode of calculation shall be set so as to achieve that result. 2. Interest runs from the date when the principal sum should have been paid until the date the obligation to pay is fulfilled. Article 39. Contribution to the injury. In the determination of reparation, account shall be taken of the contribution to the injury by wilful or negligent action or omission of the injured State or international organization or of any person or entity in relation to whom reparation is sought. Article 40. Ensuring the fulfilment of the obligation to make reparation. 1. The responsible international organization shall take all appropriate measures in accordance with its rules to ensure that its members provide it with the means for effectively fulfilling its obligations under this Chapter. 2. The members of a responsible international organization shall take all the appropriate measures that may be required by the rules of the organization in order to enable the organization to fulfil its obligations under this Chapter. UNITED NATIONS. General Assembly. **A/56/589**. Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session. Responsibility of States for internationally wrongful acts. [S.I.], 26 Nov. 2001. Disponível: <<http://www.un.org/documents/ga/docs/56/a56589.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2018.

o ilícito e a não repeti-lo, devendo reparar “integralmente el perjuicio causado por el hecho internacionalmente ilícito”, compreendido tal ilícito como “todo daño, tanto material como moral, causado por el hecho internacionalmente ilícito de la organización internacional”<sup>237</sup>.

Esse Projeto, refere Santos, que representa o anseio da Comunidade Internacional em efetivar a reparação nas perspectivas de uma relação interestatal e de uma relação entre indivíduo e Estado, que, embora já venha sendo elaborado há quase quarenta anos e ainda não tenha sido aprovado como convenção internacional, atualmente é visto e considerado como a “consagração do direito internacional costumeiro sobre a matéria”<sup>238</sup>.

Como se vê, embora não se tenha, pelo menos formalmente, um instrumento jurídico internacional específico que regulamente o direito de reparação à vítima, há uma série de previsões – na mesma linha dos diversos acordos, tratados, convenções e resoluções que são voltados à prevenção e à repressão ao terrorismo –, cada uma em seus respectivos documentos e com vinculações à matéria tratada por cada Órgão ou Estado parte ou interessado.

Tal mudança de paradigma reflete um movimento positivo na comunidade jurídica – doméstica e internacional –, pois, quando se pensa a relação delito-dano no plano do processo judicial penal (domésticos), houve sempre um “esquecimento” da vítima, dada a máxima premissa de negação da justiça com as próprias mãos – justiça privada – e a assunção pelo Estado da tutela jurídica, no viés consagrado da Justiça Pública. Todavia, ainda que tímido, já há um movimento de (re)alocação da vítima a uma posição de reconhecimento, tanto no plano internacional como em vários direitos domésticos.

Então, já é perfeitamente possível sustentar que o momento atual é de um certo protagonismo de ações para a criação e realização de direitos de pessoas vitimadas por violações de seus direitos mais básicos. Isso é próprio do que se consagrou como “vitimologia”, como uma espécie do gênero da política criminal – macro e micro –, que trata do estudo da vítima no sistema de justiça, com aportes em inglês no sentido de “The Victim in the Criminal Justice System”, em francês “La

---

<sup>237</sup> GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo. **La responsabilidad de as organizaciones internacionales a la luz del proyecto definitivo de artículos de la Comisión de Derecho Internacional (2011)**. Granada: Comares, 2012. p. 113.

<sup>238</sup> Cfe. SANTOS, Thomaz Francisco Silveira de Araújo. **As reparações às vítimas no Tribunal Penal Internacional**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 2011. p. 65.

Victime dans Système du Droit Pénal”, e, em alemão, “Das Opfer im Strafrechts system”, como refere Beristain<sup>239</sup>.

E essa importância de se implementar os direitos das vítimas é marcada por uma concepção moderna da vitimologia, que possibilita ações governamentais que reconheçam e efetivem uma política de proteção que dialogue com os direitos humanos, isso independente da punibilidade da pessoa violadora do direito. É daí que Beristain adverte para o fato de que essa renovada política criminal, ao se preocupar também com a assistência da vítima, poder modificar radicalmente a justiça penal<sup>240</sup>.

Tal protagonismo parecer resultar do reconhecido fracasso das ações de Estados, Continentes e, por que não dizer, da própria ONU, na assistência às pessoas atingidas pelos conflitos armados em diversas partes do mundo. Não é difícil enxergar, diariamente, notícias de mortes, violência, (i)migração forçada, emprego de armas químicas, em conflitos – aí mais destacados os com contornos terroristas – deflagrados em vários lugares do planeta. O que se percebe é que, por ter experimentados os flagelos do mundo nas guerras, a Comunidade Internacional está “despertando” para criar mecanismos de proteção às vítimas, como necessidade de se garantir a evolução do processo de conquistas importantes da civilização.

Essa política criminal de valorização da vítima surge, como lembra Pérez Cepeda<sup>241</sup>, na metade do século XX, quando há um renascimento da preocupação pelo papel da vítima no Direito. Também esse reconhecimento da vítima se dá “a partir de la aportación de dos autores concretos, Von Heting y Mendelshon, considerados como padres de la Victimología Etiológica”.

Então, vem se consolidando a necessidade de responsabilidade para se obrigar a reparação a um indivíduo – ou a indivíduos – que cometeram o ilícito e contra quem se aplica a sanção estabelecida pelo Direito. Isso porque, como ensina Kelsen, onde existe um sistema mais refinado de justiça, a sanção só se aplica àqueles sujeitos cuja conduta é matéria do dever jurídico e cuja conduta contrária constitui, portanto, o delito ou a ilegalidade, pressuposto da pena<sup>242</sup>. É importante destacar que a reparação é distinta de pena. Dessa forma, não se pode confundir

---

<sup>239</sup> BERISTAIN, Antonio. **Victimología**: nueve palabras clave – Principios Básicos; Derechos Humanos; Terrorismo; Criminología; Religiones; Mujeres y Menores; Mediación-Reparación; Derecho Penal; Política Criminal. Valência: Tirant lo Blanch, 2000. p. 30.

<sup>240</sup> Ibid., p. 40.

<sup>241</sup> PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel. **La seguridad como fundamento de la deriva del derecho penal postmoderno**. Madrid: Lustel, 2007. p. 437-438.

<sup>242</sup> KELSEN, Hans. **Derecho y paz em las relaciones internacionales**. México: Fondo de Cultura Económica. 1996. p. 125-126.

reparação com pena de multa, pois esta se limita à pessoa condenada pelo delito, como é o caso do Direito Penal brasileiro, por exemplo, que consagra o princípio da responsabilidade penal, significando dizer, na válida premissa kelseniana, que nenhuma pena passará da pessoa do condenado. Entretanto, quando o assunto é reparação, a solução é diferente, porque, nesse caso, a obrigação da reparação, que não possui natureza jurídica de pena, não apenas alcança a pessoa física ou jurídica que cometeu o ilícito, como pode passar para os sucessores do autor do fato, aí ocorrendo uma limitação pelo tamanho do quinhão herdado.

No plano nacional, a Espanha<sup>243</sup>, por exemplo, já possui um Estatuto da Vítima de Crime – Ley 4/2015, de 27 de abril –, cuja finalidade é “ofrecer desde los poderes públicos una respuesta lo más amplia posible, no sólo jurídica sino también social, a las víctimas, no sólo reparadora del daño en el marco de un proceso penal, sino también minimizadora de otros efectos traumáticos en lo moral que su condición puede generar, todo ello con independencia de su situación procesal”. É também o caso de Portugal<sup>244</sup>, que possui o Estatuto da Vítima, contendo “um conjunto de medidas que visam assegurar a proteção e a promoção dos direitos das vítimas da criminalidade”.

No Brasil, já há institutos penais e processuais penais que privilegiam a vítima na relação processual penal, garantindo, dentre outros direitos, a reparação, como ocorre no Código Penal<sup>245</sup>, que, ao dispor acerca dos efeitos da condenação, estabelece como efeito específico a obrigação de indenizar o dano causado pelo crime. Disposição similar é encontrada no Código de Processo Penal<sup>246</sup>, ao possibilitar a fixação dos danos causados pelo crime já na sentença penal condenatória, e, posteriormente, a possibilidade de execução dessa sentença no juízo cível, como título executivo judicial. Por fim, apenas para não ficar nesses dois

<sup>243</sup> ESPANHA. Agencia Estatal. **Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito**. Boletín Oficial del Estado. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-4606>>. Acesso em: 05 jan. 2018.

<sup>244</sup> PORTUGAL. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. Ministério Público. **Lei n.º 130/2015, de 04 de setembro, estatuto da vítima (versão actualizada)**. Disponível em: <[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?tabela=leis&nid=2394&pagina=1&ficha=1](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?tabela=leis&nid=2394&pagina=1&ficha=1)>. Acesso em: 05 jan. 2018.

<sup>245</sup> Art. 91 - São efeitos da condenação: (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984). I - tornar certa a obrigação de indenizar o dano causado pelo crime; (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984). BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm)>. Acesso em: 05 fev. 2018.

<sup>246</sup> Art. 387. O juiz, ao proferir sentença condenatória: (Vide Lei nº 11.719, de 2008) [...] IV - fixará valor mínimo para reparação dos danos causados pela infração, considerando os prejuízos sofridos pelo ofendido; Art. 63. Transitada em julgado a sentença condenatória, poderão promover-lhe a execução, no juízo cível, para o efeito da reparação do dano, o ofendido, seu representante legal ou seus herdeiros. BRASIL. **Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm)>. Acesso em: 05 fev. 2018.

exemplos, a Lei Maria da Penha<sup>247</sup> também fez constar, como Medida Protetiva de Urgência, a previsão de obrigação do agressor reparar os danos causados à ofendida. Contudo, ainda não existe um “Código de Vítimas” ou um “Estatuto da Vítima” no Brasil, embora o País tenha aderido aos principais instrumentos jurídicos internacionais que buscam a reparação das pessoas vitimadas por violações diversas, especialmente aquelas de direitos humanos.

Como visto, está em curso um processo de mudança que reaproxima a vítima de crimes ao Estado, na medida em que reconhece a pessoa que teve um direito violado e cria mecanismos para que esse sujeito de direito seja reparado em razão dos danos experimentados.

A partir dessa abordagem conceitual e de um pequeno inventariado dos principais documentos internacionais que deram origem e que legitimam o direito das vítimas, isto é, de direito de reparação, é possível lançar um olhar sobre como se encontra a questão da intervenção nos conflitos internacionais para a promoção dos direitos e da conseqüente reparação à vítima de terrorismo, que, como se viu, já se insere no cenário internacional como um problema mundial, tanto para os indivíduos quanto para os Estados.

Embora não se tenha chegado a um consenso – ou, pelo menos, uma regra internacional que nomeie o terrorismo –, tal indefinição não impede a compreensão do sentido da palavra vítima. A vítima do terrorismo é, na sua essência, uma “classe” determinada de vítimas, dada a peculiaridade com que os ataques terroristas são perpetrados. Então, o conceito de vítima de terrorismo, começa por aquela compreensão primeira de que vítima compreende toda aquela pessoa que é sacrificada em razão de um dano ou prejuízo<sup>248</sup>.

---

<sup>247</sup> Das Medidas Protetivas de Urgência à Ofendida. Art. 23. Poderá o juiz, quando necessário, sem prejuízo de outras medidas: [...] III - determinar o afastamento da ofendida do lar, sem prejuízo dos direitos relativos a bens, guarda dos filhos e alimentos; [...] Art. 24. Para a proteção patrimonial dos bens da sociedade conjugal ou daqueles de propriedade particular da mulher, o juiz poderá determinar, liminarmente, as seguintes medidas, entre outras: [...] I - restituição de bens indevidamente subtraídos pelo agressor à ofendida; II - proibição temporária para a celebração de atos e contratos de compra, venda e locação de propriedade em comum, salvo expressa autorização judicial; III - suspensão das procurações conferidas pela ofendida ao agressor; IV - prestação de caução provisória, mediante depósito judicial, por perdas e danos materiais decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a ofendida. BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm)>. Acesso em: 05 fev. 2018.

<sup>248</sup> CANCIO MELIÁ, Manuel. **Los delitos de terrorismo**: estructura típica e injusto. Madrid: Editorial Reus, 2010. p. 136.

Segundo Rodríguez Uribe, o conceito de vítima de terrorismo pode ser visto a partir de três pontos de vista: (1) político; (2) jurídico; e, (3) sociológico<sup>249</sup>. Do ponto de vista político, é possível considerar as vítimas de terrorismo em sentido amplo, “como el conjunto de los ciudadanos, en efecto más inocentes que héroes como ha recordado Walzer, que se ven afectados por la amenaza y la acción terrorista en cualquiera de sus formas”. Isso porque, o terrorismo “enxerga” as pessoas atacadas como meio para seus objetivos, que é uma ação contra um Estado. Então, politicamente, é possível falar do conjunto de cidadãos de uma democracia como vítimas do terrorismo, “o de una parte de ellos si tienen una identidad propia diferenciada y se les ataca por ello, sin perjuicio de las víctimas directas y concretas, de carne y hueso, que lo son *stricto sensu*”<sup>250</sup>.

Do ponto de vista jurídico, as vítimas do terrorismo são as pessoas reconhecidas a partir das “normas de reconocimiento a las víctimas del terrorismo o de las sentencias penales condenatorias de los terroristas (o de otras resoluciones judiciales), respectivamente”. Essas pessoas, de regra, são aquelas assassinadas, sequestradas, feridas, ou que tenha sofrido dano direto ou indireto de ações terroristas<sup>251</sup>.

Por último, do ponto de vista sociológico, comumente empregado pela mídia, as vítimas de terrorismo são compreendidas em sentido mais amplo, não apenas relacionada ao sujeito passivo de uma relação jurídica, mas também aquelas afetadas físicas ou psicologicamente, familiares e amigos de vitimados pelo terrorismo<sup>252</sup>.

No sentido desta tese, importa todos os aspectos do conceito de vítima, uma vez que o objetivo da pesquisa se propõe a analisar não apenas o reflexo direto das pessoas na relação de processo penal, mas aquelas lesões classificadas como dano colateral resultado das ações terroristas e de políticas de Estado na guerra contra o terror.

Então, o conceito de “vítima de terrorismo”, embora seja complexa uma definição semântica, pode ser compreendido como aquela pessoa que é sacrificada, em razão de danos ou prejuízos, tanto quando sofre diretamente como quando é

---

<sup>249</sup> CANCIO MELIÁ, Manuel. **Los delitos de terrorismo**: estructura típica e injusto. Madrid: Editorial Reus, 2010. p. 13-16.

<sup>250</sup> Ibid., p. 14-15.

<sup>251</sup> Ibid., p. 15.

<sup>252</sup> Ibid., p. 15.

prejudicada em razão dos danos colaterais originados pelas ações terroristas ou pelo desenrolar das estratégias antiterror.

Não se pode perder de vista que o direito das vítimas de terrorismo consiste em uma legítima pretensão, já que os ataques terroristas têm vitimado pessoas em diversos países, com maiores incidências – como já se analisou no primeiro capítulo – aquelas que vivem nos Estados Unidos da América, na Europa e no Oriente Médio, notadamente como resultado das ações desenvolvidas, inicialmente pela *Al-Qaeda* e, depois, pelo surgimento do Estado Islâmico (ISI, ISIL, ISIS, DAESH). De outro lado, as ações bélicas antiterrorismo também funcionam como uma variável que incrementa o número de vítimas, já que, na prática, são desenvolvidas sob uma bandeira de resposta violenta e extrema. Diante desses resultados catastróficos, desperta um alvorecer científico na busca de estratégias para a prevenção e reparação das pessoas que sofrem(ram) com o terrorismo. Inúmeros institutos e legislações surgiram com o propósito de resguardar os direitos das vítimas do terror.

Nesse aspecto, as Nações Unidas e a Corte Penal Internacional são destacadas por suas atuações e criação de instrumentos jurídicos em prol de vítimas do terrorismo. Aliás, a ONU, dentro de sua Estratégia Global contra o Terrorismo – CTITF (Assembleia de 08.09.2006) –, criou o “Victims of Terrorism Support”<sup>253</sup>, isto é, um canal oficial de apoio às vítimas de terrorismo por meio de seus Estados-membros. Em 11 de novembro de 2016, na sede do Quartel Geral da ONU, em Nova Iorque, foi realizada a “UN Conference on Human Rights of Victims of Terrorism”<sup>254</sup>, em uma demonstração de apoio e em reconhecimento às vítimas do terrorismo. Nessa mesma trajetória, diversos países já regulamentaram os direitos das vítimas, sobretudo aqueles que mais sofreram ataques ao longo do tempo. A Espanha, por exemplo, é o País europeu que mais sofreu baixa até hoje com os atos terroristas, já que os ataques de 11 de março de 2004 seguem sendo as ações terroristas com mais vítimas em solo europeu, quando morreram 192 (cento e noventa e duas) pessoas e quase 2.000 (duas mil) restaram feridas. Não por acaso foi reconhecida a excelência espanhola no apoio às vítimas do terrorismo, onde existem importantes programas e normas, tanto em âmbito nacional como nas

---

<sup>253</sup> UNITED NATIONS. **Victims of terrorism support portal**. New York, 2018. Disponível em: <<https://www.un.org/victimsofterrorism/em>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

<sup>254</sup> UNITED NATIONS. United Nations Office of Counter-Terrorism. United Nations Counter-Terrorism Center. **UN conference on human rights of victims of terrorism**. New York, 11 Feb. 2016. Disponível em: <<https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/uncct/un-conference-human-rights-victims-terrorism>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

comunidades autónomas. O País criou a Ley de Víctimas del Terrorismo, em 2011 (Ley 29/2011)<sup>255</sup>. Há, também organismos da sociedade civil, com vista a amparar as vítimas como a “Fundación Víctimas del Terrorismo” e o “Centro Memorial de las Víctimas del Terrorismo”. Todas as formas de violência às vítimas exigiram a adoção de uma demanda por instrumentos de garantias de direitos das vítimas, já que os efeitos das ações e dos contra-ataques ao terrorismo são devastadores, com mortes, mutilações, êxodo forçado, fome, doenças e tantos outros sofrimentos a que são submetidas essas pessoas.

Então, quando se fala em vítima de terrorismo, fala-se do sujeito passivo dos atentados terroristas, das vítimas de terrorismo, e, inevitavelmente, sua forte vinculação aos direitos humanos. É daí a razão pela qual o tema ocupa constantemente as discussões da Comunidade Internacional. Existe uma clara política de atenção às pessoas violadas pelas ações terroristas. Tanto é importante e distinta a questão da vítima do terrorismo que foi aprovada pela Assembleia Geral do ONU, em 16 de dezembro de 2005, a Resolução 60/158<sup>256</sup>, regulamentando a proteção dos direitos humanos e as liberdades fundamentais na luta contra o terrorismo.

Na Europa, por meio de seu Conselho, já existe um trabalho, iniciado desde os anos 80, visando ao estabelecimento de um marco jurídico básico compartilhado com os outros Estados europeus, regulamentando a proteção dos direitos das vítimas de delitos violentos, como é o caso do Convênio Europeu relativo a indenizações de infrações violentas, de novembro de 1983, e a Recomendação sobre a posição da vítima no marco do Direito Penal e do processo penal, em junho de 1985. A Espanha e outros treze Estados europeus elaboraram e aprovaram uma Convenção, contendo as normas mínimas para a compensação por parte do Estado às vítimas de delitos violentos<sup>257</sup>.

---

<sup>255</sup> ESPANHA. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. **Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo**. Boletín Oficial del Estado (BOE), n. 229, p. 100566-100592, 23 Sept. 2011. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-15039>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

<sup>256</sup> UNITED NATIONS. The United Nations Office on Drugs and Crime and Terrorism Prevention. Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism. **Resolution adopted by the General Assembly on 16 december 2005**. New York, 28 Feb. 2006. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/60/158](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/158)>. Acesso em: 08 jan. 2018.

<sup>257</sup> Cfe. VACAS FERNÁNDEZ, Félix. **El terrorismo como crimen internacional**: definición, naturaleza y consecuencias jurídicas internacionales para las personas. Valencia: Tirant lo Blanch, 2011.

Depois dos atentados de 11-Setembro de 2001, a Europa adotou as Diretrizes do Comitê de Ministros do Conselho da Europa<sup>258</sup> sobre os direitos humanos e a luta contra o terrorismo, como o primeiro documento dedicado especificamente e em exclusividade para vítimas de terrorismo, tendo em vista “a necessidade de os Estados, nomeadamente por razões de equidade e solidariedade social, garantir que as vítimas de atos terroristas possam obter indenização”. Isso vai se tornar ainda mais efetivo depois dos atentados de 11-Março de 2004, na Espanha.

Como se vê, além de todo o lastro de instrumentos jurídicos já produzidos para a prevenção e repressão ao terrorismo – ponto analisado no item anterior – há um processo internacional de reconhecimento das graves violações de direitos humanos cometidas contra as vítimas de terrorismo. Essas violações são classificadas como violações de direitos humanos e, por isso, o engajamento de organizações internacionais na criação de mecanismos jurídicos internacionais destinados à reparação às pessoas vitimadas pelas ações terroristas.

E claro que todo esse histórico de violações, como visto no capítulo primeiro, são produtos dos ataques terroristas. Entretanto, também – e, talvez, em maior gravidade – existe um incontável rol de violações originadas dos efeitos das políticas de reação ao terrorismo, desenvolvida pelos Estados, de forma isolada e em conjunto com organizações internacionais, resposta essa que está diretamente ligada à estratégia da luta global contra o terrorismo.

Até aqui, a pesquisa – como caminho para o seu propósito final, isto é, sustentar que o terrorismo deve ser respondido pelo Direito – manteve o fio condutor para possibilitar uma compreensão do fenômeno do terrorismo, desde as questões relativas à indefinição de seu conceito, até a ampla abordagem acerca da finalidade e do modo de agir dos grupos terroristas. Nessa perspectiva, procurou-se identificar os principais grupos terroristas e suas estratégias de ação, como os alvos de ataque, a linguagem de promoção de suas ideologias, destacando-se, nesse aspecto, a promoção de atos terroristas violentos orientados por sentimento de ódio e de fundamentalismo religioso. Todo esse movimento violento terrorista vem desafiando a comunidade internacional a adotar uma necessária resposta aos intermináveis e cíclicos ataques terroristas. Esse desafio, erguido pelas Nações

---

<sup>258</sup> COUNCIL OF EUROPE. Conciul guidelines on human rights and the fight against terrorism. **Adopted by the committee of ministers at its 804th meeting (11 July 2002)**. Followed by texts of reference used for their preparation. Strasbourg, July 2002. Disponível em: <[https://www.coe.int/t/dlapil/cahdi/Source/Docs2002/H\\_2002\\_4E.pdf](https://www.coe.int/t/dlapil/cahdi/Source/Docs2002/H_2002_4E.pdf)>. Acesso em: jan. 2018.

Unidas, passa, necessariamente, por um compromisso de prevenir, erradicar e reprimir atos terroristas. Para isso, a ONU estabeleceu uma estratégia global na luta contra o terrorismo, aprovando inúmeros documentos essenciais ao programa de reação antiterror, e, paralelamente, tentando assegurar os direitos das pessoas vitimadas pelo terrorismo.

Um dos pilares, e talvez o balizador dessa estratégia, é defesa e a garantia dos direitos humanos, como premissa de não se repetirem os horrores de guerras mundiais. É daí que tem se (re)afirmado um novo “braço” da estratégia de combate ao terror: o direito da vítima à reparação. Esse direito aparece no cenário internacional e desperta na Comunidade Internacional a necessidade de se garantir às vítimas de terrorismo uma reparação pelos ataques sofridos. A Europa, por exemplo, já é referência nessa política de reconhecimentos da vítima de terrorismo. Contudo, toda a estratégia de prevenção, repressão, proteção de direitos humanos e reparação às vítimas, pode não ser eficiente se continuarem sendo empregados métodos equivocados de combater o terrorismo. Isso porque, a resposta errada ao terrorismo acabar por incrementar as graves violações aos direitos humanos, sem falar no fracasso da repressão e da punição aos agentes terroristas. Melhor dizendo, o erro da política antiterror pode tornar a estratégia global antiterror uma medida paliativa, que ingressará em um círculo vicioso de ações pretéritas a constantes e intermináveis ataques.

É por isso que a forma – necessária – da luta contra o terror é o ponto chave em toda essa estratégia global para enfrentar esse fenômeno.

Todo esse desenvolvimento feito na primeira parte da pesquisa, como condição de possibilidade para o que se pretende demonstra no desenrolar deste estudo: o terrorismo não pode ser respondido pela guerra, razão pela qual resta a sustentação de que tal fenômeno precisa ser submetido ao Direito. Contudo, assumindo essa premissa de que o terrorismo deve ser respondido pelo Direito, não pode ser qualquer norma jurídica nem a mera criminalização do fenômeno em âmbito internacional que se mostrara o meio mais legítimo. Então, esta será a tarefa epistêmica árdua que se avizinha na segunda metade desta tese: sustentar que a guerra não é um meio legítimo e que o terrorismo deve ser visto como um crime baseado em tratado, negando-se, portanto, as pretensões de tipificar tal conduta no Estatuto Penal de Roma e, mais ainda, de empregar uma interpretação analógica

extensiva para amoldar as condutas consideradas terroristas como uma espécie subsidiária de um dos crimes internacionais autônomos.

Então, começa-se a sustentar a primeira premissa: de que a guerra não pode ser o meio justo para responder ao terrorismo.

#### **4 A RESPOSTA INTERNACIONAL CONTRA O TERRORISMO: A LUTA PELA GUERRA**

A primeira parte deste estudo foi produzida para buscar uma compreensão sobre o terrorismo como fenômeno social e demonstrar os desafios da Comunidade Internacional na estratégia global contra o terror. Nesse norte, foi possível apresentar o cenário atual sobre o terrorismo, a forma violenta e odiosa como operam os grupos terroristas e a instrumentalização do ser humano na promoção de um terrorismo baseado em um fundamentalismo religioso extremo. Em um segundo momento, depois de esclarecer os contornos iniciais sobre o fenômeno do terrorismo, procurou-se demonstrar que existe uma deficiência de virtude nas ações ativas e reativas ao terrorismo, que desafiam a Comunidade Internacional para estabelecer uma estratégia internacional com o objetivo de prevenir e de reprimir os atos terroristas e, ao mesmo tempo, assegurar os direitos das vítimas do terrorismo.

Depois de vencidas essas primeiras premissas, a segunda parte desta pesquisa se ocupará do ponto mais central da tese: a defesa de que a guerra não se mostra um meio justo para a reação ao terrorismo e que a resposta mais legítima está no Direito, no caso, o Direito dos Tratados. Para tanto, inicialmente, será analisada a guerra como resposta internacional ao terrorismo, abordando-se os aportes necessários sobre a guerra e, a partir daí, examinar a guerra ao terrorismo e seus efeitos colaterais diretos e indiretos, levando a uma conclusão prévia de que tal meio se revela injusto na resposta ao terrorismo, na medida em que não respeita as premissas dos direitos humanos e não dialoga com as regras de um devido processo legal.

A partir dos estudos realizados na primeira parte e dos argumentos que refutam a adoção da guerra ao terror, o desenvolver da parte final centra-se na defesa da tese de que o terrorismo deve ser respondido pelo Direito. Para isso, abordar-se-á o processo de globalização da política criminal sob a premissa de que o terrorismo vem sendo criminalizado pela maioria dos sistemas jurídicos nacionais, como é o caso do Brasil, que, não muito distante, aprovou a sua lei de terrorismo, com o conceito e os crimes que foram eleitos pelo legislador nacional. Contudo, ainda assumindo que o terrorismo merece ser respondido pelo Direito, o estudo constrói sua fundamentação para demonstrar que existe um processo de internacionalização do terrorismo, para criminalizar essa conduta como delito

internacional autônomo ou como conduta contida dentro dos tipos penais nucleares do Estatuto Penal de Roma. Nesse aspecto, a tese assume a defesa de que existem entraves de ordem jurídica e política que obstaculizam a criminalização do terrorismo para o processo e o julgamento pela Corte Penal Internacional. Daí a afirmação que o terrorismo tem natureza jurídica de crime de tratado e, portanto, em razão de sua natureza transnacional, deve ser processado e julgado pelos Direitos Penais dos Estados, com o aporte dos tratados, das convenções, das resoluções e dos protocolos firmados entre os Estados, como suporte à promoção das jurisdições penais domésticas, propósito dos esforços da Comunidade Internacional na concretização da estratégia da luta global contra o terrorismo.

O primeiro passo dessa parte final do estudo consiste na análise da opção da guerra como a estratégia de resposta internacional comumente empregada como reação aos atos classificados como terrorismo.

As ações da Comunidade Internacional refletem uma constante preocupação para garantir e manter uma prevenção e repressão ao terrorismo que dialoguem com os pilares do Estado de Direito e respeitem as premissas dos direitos humanos. A primeira e necessária indagação a ser feita é qual a resposta legítima a ser dada ao terrorismo. Duas são as possibilidades de reação ao terrorismo: a) ações bélicas; ou b) o Direito. Na segunda forma de reação, ainda se faz necessário aprofundar o questionamento para analisar se o enfrentamento ao terrorismo pelo Direito pode ser dado por normas internacionais, transnacionais ou apenas as de cunho nacional. Como já se vem sustentando ao longo deste estudo, a guerra não se revelou um meio justo para responder ao terrorismo. É por isso que a pesquisa defende um enfrentamento ao terrorismo pelo Direito e, mais especificamente, pelo Direito dos Tratados, em razão da sustentação de que o terrorismo não pode ser criminalizado de forma autônoma nem subsidiária como delito internacional nuclear, em razão de sua natureza jurídica de “crime de tratado”.

Nesse momento, a pesquisa buscará traçar uma linha de argumentação para analisar o emprego de ações bélicas como reação ao terrorismo e como esse meio se revelou uma intervenção injusta nesses conflitos.

A intervenção pela guerra tem sido adotada, às vezes, até como primeira opção, como reação aos atos terroristas. Essa medida extrema emprega forças militares com o objetivo de revidar um ataque e destruir o inimigo. No caso do

terrorismo, várias foram as campanhas de intervenções bélicas, sobretudo após o 11 de setembro de 2001.

A questão mais intrigante nesse meio de resposta é o efeito colateral de tal estratégia de combate ao terror. Isso ficou evidente na Guerra do Iraque, Afeganistão, Paquistão e, recentemente, na Síria, gerando ou agudizando processos de violações de direitos humanos. É por isso que se procura investigar em que medida essa política antiterror se revela um meio de intervenção eficaz na repressão aos atos terroristas.

Antes de se adentrar diretamente na questão da abordagem da Guerra ao Terror é importante elaborar uma necessária retomada, ainda que não exaustiva, do que é a guerra e como esse meio extremo de reação a agressões tem sido empregado ao longo da história.

#### **4.1 Aportes Necessários sobre a Guerra - *Jus ad Bellum* e *Jus in Bellum***

A história da humanidade sempre foi marcada por conflitos bélicos domésticos, internacionais e (supra)transnacionais. Longe de se fazer aqui uma retomada de todas as ações bélicas – nem é esse o mote da tese –, mas, em virtude do tema, dos objetivos e hipóteses propostos, necessário se debruçar sobre esse assunto, mesmo que sem uma cronologia histórica das guerras e estudo amudado de tais eventos. Aliás, para o estudo da opção pela guerra como uma das estratégias de combate ao terrorismo (talvez até a mais importante e a mais empregada) é de salutar relevância examinar os mais importantes acontecimentos bélicos, sobretudo em relação aos meios de operação e aos resultados dos combates, até se chegar, especificamente, à Guerra ao Terror.

Muitas foram e são as guerras na humanidade. Em História das Guerras, Demétrio Magnoli organiza uma revisão das quinze maiores guerras da história da humanidade, em ordem cronológica, até a guerra ao terror, que é o acontecimento bélico que mais diz respeito à pesquisa. Nessa linha, começa-se pela Guerra do Peloponeso, conflito que terminou há mais de 24 séculos, mas, por ter sido a “primeira guerra em larga escala em um contexto democrático” e por ter selado o “destino das cidades independentes gregas, conhecidas como *póleis*”, essa Guerra serviu de referência para historiadores, militares, diplomatas, estadistas e estrategistas. A Guerra do Peloponeso “pode ser definida como a disputa entre

Atenas e seu império contra Esparta, Tebas, Corinto e outros membros da Liga do Peloponeso”. As origens desse histórico embate se deram no “conflito entre Samos e Mileto pelo controle de Priene, cidade situada entre ambas”<sup>259</sup>.

O segundo grande conflito dos quinze referidos ficou conhecido como Guerras Púnicas, que “ocupam um lugar de destaque entre os vários conflitos em que Roma se envolveu no período republicano”, quando os “romanos vão, gradualmente, desenvolvendo as táticas de seu exército e definindo suas estratégias de ocupação nos territórios conquistados, expandindo assim os limites de suas conquistas”. As Guerras Púnicas se desenvolveram em três fases, entre os séculos III e II a. C, sendo que a Primeira ocorreu de 264 até 241 a. C; a Segunda, de 218 a 201 a. C. e, a terceira, de 149 a 146 a. C.<sup>260</sup>

Na sequência, aparecem as Conquistas Bárbaras, ocorridas nos “reinos bárbaros da Europa Ocidental, especialmente no reino franco sob a dinastia dos reis merovíngios (séculos V-VIII) e dos reis carolíngios (séculos VIII-X)”<sup>261</sup>.

Outros eventos bélicos históricos foram as Cruzadas. Essas guerras podem ser traduzidas como “um movimento gerado no Ocidente que resultou num longo enfrentamento militar desenrolado nos limites da Cristandade, especialmente nas regiões da Síria e Palestina, entre os séculos XI e XIII, e na Península Ibérica, entre os séculos VIII e XV”<sup>262</sup>.

Não poderiam ficar de fora dessa retomada histórica as conquistas dos Mogóis e de seu lendário líder, Gêngis Khan, batizado originariamente de Temudjin, filho de Yesugei e de Hoelun. Khan nasceu entre 1150 e 1167, na Mongólia e, quando tinha 40 anos, começa a liderar seu clã, iniciando “um período de campanhas voltadas à sujeição das demais tribos mongóis e tártaras (turcos monoglizados) e ao reconhecimento de seu poder máximo”. O diferencial de Gêngis Khan é a criação de uma máquina de guerra, um exército vitorioso, fundamentado na “valorização do mérito individual em detrimento das relações e hierarquias

---

<sup>259</sup> FUNARI, Paulo Funari. Guerra do Peloponeso. *In*: MAGNOLI, Demétrio. (Org.) **História das guerras**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2013. p. 19-45.

<sup>260</sup> GARRAFFONI, Renata Senna. Guerras Púnicas. *In*: MAGNOLI, Demétrio. (Org.) **História das guerras**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2013. p. 47-75

<sup>261</sup> MACEDO, José Rivair. Conquistas Bárbaras. *In*: MAGNOLI, Demétrio. (Org.) **História das guerras**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2013. p. 77-97.

<sup>262</sup> FERNANDES, Fátima Regina. Cruzadas na Idade Média. *In*: MAGNOLI, Demétrio. (Org.) **História das guerras**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2013. p. 98-128.

tradicionais”. O resultado de toda a campanha de Khan é a expansão mongol e o estabelecimento do maior império do mundo<sup>263</sup>.

Outra campanha bélica memorável foi a Guerra dos Trinta Anos, lembrada como a pior guerra da Europa, que aconteceu entre 1618 e 1648, vitimando quase quatro milhões de pessoas, o que reduziu de 20 para 16 milhões a população da Europa Central. Com o fim da Guerra de Trinta Anos, foi criado um novo marco de equilíbrio de poder, alterando as “regras do jogo” nas relações internacionais. A formalização do final desse sangrento conflito se deu com o Tratado de Westfália<sup>264</sup>. Esse acontecimento histórico é visto como o “marco na construção da ordem europeia moderna em que a ‘razão do Estado’ se sobrepõe aos princípios religiosos medievais da soberania do Papado, que haviam sido a base das grandes monarquias nacionais”. A Paz de Westfália é tida como a origem do nascimento dos novos Estados Modernos<sup>265</sup>.

Já as Guerras Napoleônicas são consideradas as “guerras de transição”, ou seja, as últimas guerras do “velho mundo” e a primeira guerra do “mundo novo”. A campanha de Napoleão foi “muito mais do que um conjunto de sangrentos combates”, mas um “histórico de uma grande mudança rumo a um outro mundo”. A década de 1780 é marcada por três grandes revoluções: a) aristocrática; b) burguesa e, c) popular. Essas revoluções são responsáveis pela evolução francesa depois da ruptura com o antigo regime. Desse processo, se estabeleceram: (a) a era das conquistas – 1789-1792; (b) a era das antecipações – 1792-1794; e (c) a era das consolidações – 1794-1815. O projeto de Napoleão foi o de formar o Grande Exército Francês, como “o corpo responsável pela unificação da nação francesa”. O contexto dessas eras passa pela conexão entre a Revolução Francesa e a situação da Europa, caracterizada por três fases: a) desde o princípio da revolução de julho de 1789 e da declaração de guerra à Áustria, em abril de 1792; b) de abril de 1792 até o golpe de Estado dado por Bonaparte, em novembro de 1799; e, c) depois de 1799 (18 Brumário) à dominação da Europa por Napoleão, subjugando-a pela guerra, pela administração, pela presença de tropas e pela ação de prefeitos. É daí

<sup>263</sup> BARBOSA, Elaine Senise. Gêngis Khan e as conquistas Mongóis. *In*: MAGNOLI, Demétrio. (Org.) **História das guerras**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2013. p. 131-161.

<sup>264</sup> Cfe. Teixeira, até a “Paz de Westphalia, aem 1648, que encerrou a Guerra dos Trinta Anos, a influência religiosa sobre as causas de uma guerra costumava ser preponderante no momento de se optar ou não por inciar o conflito”. TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. **Teoria pluriversalista do direito internacional**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011. p. 39.

<sup>265</sup> CARNEIRO, Henrique. Guerra dos Trinta Anos. *In*: MAGNOLI, Demétrio. (Org.) **História das guerras**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2013. p. 163-188.

que nasce a figura do Imperador Napoleão, mudando a República Francesa em Império Francês, que chega ao fim com a Batalha de Waterloo, em 1814<sup>266</sup>.

A Guerra de Secessão foi um grande conflito ocorrido na América do Norte, entre 1861 e 1865, causando a morte de 620 mil soldados e deixando outros 400 mil lesionados. Dentre as duas vertentes para tais guerras, a vencedora “defende a ideia de que se tratou antes de mais nada de um conflito social, opondo classes sociais antagônicas em torno da escravidão”, enquanto que o outro viés é “geopolítico”, já que os combates se travaram “entre Estados soberanos, e menos uma ‘revolução social’ no estilo ‘luta de classes’”, numa clara leitura de que os conflitos se deram como “uma guerra entre regiões”, na luta do Norte contra o Sul<sup>267</sup>.

Um conflito mais próximo, territorialmente, do Brasil foi a Guerra do Paraguai, ocorrida em 1864 até 1870. Essa guerra se deu, de um lado, pela Tríplice Aliança (Brasil, Argentina e Uruguai) e, do outro, pelo Paraguai. Embora não seja certo, os custos e as consequências dessa guerra foram enormes. Os dados mais aceitos quantificam uma perda de 50 mil soldados brasileiros mortos, de um total de 139 mil, sendo que duas partes dos mortos tiveram como consequência doenças. Os uruguaios perderam 3.120 dos 5.583 homens que tomaram parte no combate, enquanto que, dos 30 mil argentinos que lutaram, 18 mil deles morreram. Os dados das baixas paraguaias não são uníssonos, mas vão desde 18% até 60% de redução do total da população paraguaia ao final do conflito<sup>268</sup>.

Já as Guerras da Unificação Alemã antecederam a Primeira Grande Guerra. O personagem central é o Primeiro-Ministro prussiano Otto von Bismarck. Depois que o Congresso de Viena, de 1815, abalizou os novos rumos da ordem mundial, com o fim das Guerras Napoleônicas, a Alemanha segue os passos para sua unificação, reunindo os “diversos pequenos Estados germânicos”. Isso porque Bismarck não concordava com a situação minoritária da Prússia em relação à Áustria, na Confederação Germânica. Bismarck ficou conhecido como o “Chanceler de Ferro”, dada sua personalidade forte e seu discurso de unificação, baseado na lógica de que “as grandes questões não são decididas nem por discursos nem por votos majoritários – mas pelo sangue e pelo ferro”. Nesses conflitos, destacam-se: a) a

---

<sup>266</sup> MONDAINI, Marco. Guerras Napoleônicas. In: MAGNOLI, Demétrio. (Org.) **História das guerras**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2013. p. 189-217.

<sup>267</sup> MARTIN, André. Guerra da Secessão. In: MAGNOLI, Demétrio. (Org.) **História das guerras**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2013. p. 219-251.

<sup>268</sup> DORATIOTO, Francisco. Guerra do Paraguai. In: MAGNOLI, Demétrio. (Org.) **História das guerras**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2013. p. 253-285.

Guerra dos Ducados (1864); b) a Guerra Austro-Prussiana (1866); e, d) a Guerra Franco-Prussiana (1870-1871). As vitórias prussianas nesses conflitos promoveram a unificação da região e o surgimento do Império Alemão. Essa unificação, mais tarde, formaria os lados da Primeira Grande Guerra<sup>269</sup>.

O Século XX é inaugurado pela Primeira Guerra Mundial, conflito internacional que teve seu estopim em 28 de junho de 1914, em Sarajevo, na então Bósnia-Herzegovina, quando Gavrilo Princip assassinou o sucessor do trono da monarquia Austro-Húngara e a esposa dele. Daí se originaram uma sucessão de acontecimentos críticos que levaram o mundo à Primeira Grande Guerra. Esse conflito global envolveu 28 (vinte e oito) países – incluído o Brasil – com operações terrestres, marítimas e aéreas. Os atores principais foram, de um lado, a Tríplice Entente (Reino Unido, França e Império Russo) e, do outro, os Impérios Centrais Alemã e Austro-húngaro. A Guerra se desenvolveu em duas fases: a) a primeira, que vai até dezembro de 1914, chamada de Guerra de Movimento, a partir da invasão de Luxemburgo e da Bélgica pela Alemanha, com a Batalha do Marne e Corrida para o mar; b) a segunda fase, nomeada de Guerra de Posições e Batalhas Finais, que se desenrolou desde o fracasso franco-britânico em Artois, em junho de 1915, até a vitória dos aliados, na Batalha de Amiens, em agosto de 1918. O fim da Primeira Guerra Mundial foi formalizado em janeiro de 1919, com a Conferência de Paz de Paris, quando foi assinada a paz, por meio do Tratado de Versalhes, ocasião em que surge a Liga das Nações<sup>270</sup>.

Não tardou muito para o próximo grande conflito armado mundial, isto é, a Segunda Guerra. Essa guerra foi produto da incompleta solução da Primeira Grande Guerra, que, embora encerrada com o Tratado de Versalhes (ratificado pelo Tratado de Locarno), permanecia em tensões que aflorariam, com a insatisfação da Alemanha, em 1920. Até mesmo a União Soviética não acreditava no fim da Primeira Grande Guerra, acreditando que o Tratado de Versalhes teria sido apenas uma trégua. O fato é que a corrida armamentista continuava às escondidas. Depois, com a ascensão de Hitler ao poder, a Alemanha “acorda” e começa a se preparar para a guerra. Isso fica claro com a saída dela da Liga das Nações, em 1933, e com a política de recrutamento militar, em 1935. Outros dois fatores que

---

<sup>269</sup> VIDIGAL, Armando. Guerras da Unificação Alemã. In: MAGNOLI, Demétrio. (Org.) **História das guerras**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2013. p. 287-315.

<sup>270</sup> ARARIPE, Luiz de Alencar. Primeira Guerra Mundial. In: MAGNOLI, Demétrio. (Org.) **História das guerras**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2013. p. 320-353.

contribuíram para o conflito foram (1) a invasão da Etiópia, pela Itália, em 1936, apoiada pela Alemanha, e (2) a anexação da Áustria, somada à ausência de reações contra tais fatos – o Tratado de Versalhes não continha uma proibição dessa política –, quando a Alemanha reclama uma faixa de terra da Tchecoslováquia, culminando na Conferência de Munique (1938). O passo seguinte foi a invasão da Polônia pela Alemanha, em 1º de setembro de 1939, quando se inicia a Segunda Grande Guerra, que somente se encerraria em 02 de setembro de 1945, ainda que a Europa considere o “Cessar Fogo”, assinado em 08 de maio daquele ano, com o final da guerra. Nessa trágica guerra, figuraram como atores principais, de um lado, os países aliados – Inglaterra, França, Estados Unidos e União Soviética – e, do outro, os países do eixo – Alemanha, Itália e Japão. É claro que outras tantas nações participaram do conflito, como foi o caso do Brasil. Esse segundo conflito global foi o responsável pelas atrocidades e violações inimagináveis dos direitos humanos. É desse resultado que se cria a Organização das Nações Unidas (ONU), com o objetivo da busca pacífica de resolução de conflitos internacionais<sup>271</sup>.

Depois da Segunda Grande Guerra, outros conflitos marcantes no século XX foram as Guerras da Indochina, ocorridas de 1946 até 1975. Dois foram os principais conflitos armados nesse período: a) a Guerra da Indochina, protagonizada pelo “Vietminh, o movimento de libertação nacional do Vietnã, e pela França, potência colonial da Indochina”, de 1946 até 1954; e, b) a Guerra do Vietnã, cujos atores são, de um lado, o Vietnã do Norte e os seus aliados comunistas sul-vietnamitas, os Vietcong, e, de outro, o Vietnã do Sul e os Estado Unidos da América. A questão central desses conflitos foi marcada de forma diferente em cada um dos embates, pois, enquanto a Guerra da Indochina tinha como enfoque o direito do povo vietnamita à soberania nacional, a Guerra do Vietnã apresentava a questão da unidade do Estado vietnamita e a natureza de seu regime político e econômico. Esses conflitos se entrelaçaram durante seu desenrolar, o que, inclusive, pode ser compreendido como apenas uma guerra. O final dessa guerra aconteceu em meio ao escândalo americano do *Watergate*, quando o Congresso americano aprovou emenda proibindo qualquer novo envolvimento militar no Sudeste Asiático. A Guerra foi vencida pelo Vietnã do Norte, que encerrou a segunda batalha da Indochina.

---

<sup>271</sup> TOTA, Pedro. Segunda Guerra Mundial. In: MAGNOLI, Demétrio. (Org.) **História das guerras**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2013. p. 354-389.

Como resultado, o Vietnã é reunificado em 1976 e a cidade de Saigon é rebatizada em Homenagem a Ho Chi Minh<sup>272</sup>.

Agora, já entrando nos conflitos diretamente ligados à região onde acontecem(ram) as Guerra o Terror, faz-se uma abordagem das Guerras Árabe-Israelenses, compreendidas como “os conflitos na moldura mais geral do colonialismo e do imperialismo ocidentais”. Esses conflitos foram marcados pelo final da Segunda Guerra Mundial, quando se criou uma nova realidade geopolítica, com a presença dos Estados Unidos e da União Soviética, substituindo a polarização Inglaterra-França, estabelecida logo após o término da Primeira Grande Guerra. Os conflitos aconteceram no Oriente Médio, com seu início em 1947, no processo de divisão da região em Estado Judeu e Estado Palestino. Em 1948, é criado o Estado de Israel, reconhecido pelos Estados Unidos e pela União Soviética, o que despertou o descontentamento da Liga Árabe e a consequente invasão do território israelense, batalha conhecida como a Guerra da Independência, vencida pelos israelenses, em 1949. É desse processo que se agudiza a disputa por Jerusalém entre palestinos e israelenses. O outro conflito destacado no Oriente Médio foi a Guerra de Seis Dias, em 1967, patrocinada pelos Estados Unidos, que apoiou o ataque de Israel contra o Egito, em 05 de junho daquele ano. Já em 1973, aconteceu a Guerra do Yom Kippur (Dia dos Perdão, para os Judeus), quando forças da coalização formada pelo Egito e Síria iniciam um ataque contra Israel, a começar pelo Monte Sinai, depois, no Canal de Suez, e, por último, nas Colinas de Golã. O desfecho das contendas contou com a intermediação de Jimmy Carter, Presidente Americano, quando se assinou um acordo de paz. É daí que nasce aquele fundamentalismo islâmico criado pelo grupo Hamas – Movimento de Resistência Islâmica – e da *Jihad*, lida como “Guerra Santa”. Esse processo de conflitos continuou, em territórios da Faixa de Gaza, Cisjordânia, com o Levante Árabe (Intifada), além das Guerras do Golfo (1991), Kosovo (1995) e Iraque (2003)<sup>273</sup>.

Desses últimos grandes quinze acontecimentos bélicos relatados, a Guerra do Golfo inaugura um conflito mais próximo do que se afirmará como a tônica das guerras no Oriente Médio, aí incluídas as campanhas antiterroristas. Em verdade,

---

<sup>272</sup> MAGNOLI, Demétrio. Guerras da Indochina. In: MAGNOLI, Demétrio. (Org.) **História das guerras**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2013. p. 391-423.

<sup>273</sup> CAMARGO, Cláudio. Guerras Árabe-Israelenses. In: MAGNOLI, Demétrio. (Org.) **História das guerras**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2013. p. 425-451.

duas foram as guerras no Golfo, 1991 e 2003, mas ambas com matizes absolutamente distintas. A Guerra de 1991 foi “iniciada com a invasão do Kuwait por tropas iraquianas”, como “parte de um longo período no qual a preocupação estratégica das principais potências envolvidas na região”, foi a de conter “os atores locais, especialmente os que pudessem espalhar instabilidade e tumulto, como o Irã logo após a Revolução Islâmica de 1979”. Já a Guerra de 2003 foi o “ataque americano ao Afeganistão, em outubro de 2001, em consequência dos atentados de 11 de setembro”, como parte da “estratégia de redesenhar o mapa político do Oriente Médio”<sup>274</sup>.

Essa retomada histórica procurou estabelecer uma apresentação cronológica dos quinze mais destacados acontecimentos bélicos em mais de dois mil anos. De todos esses conflitos – e outros aí não referenciados – é que surge e se desenvolve o Direito Internacional, normas que se afiguram mais como uma reação aos resultados negativos do que propriamente uma prevenção ao início dos conflitos. Nesse sentido, o trabalho paulatino da Comunidade Internacional se resume, sempre, a cada acontecimento belicoso, no aperfeiçoamento dos instrumentos jurídicos internacionais orientados pela busca de um equilíbrio necessário entre a guerra e a paz.

E essa dicotomia – guerra e paz – foi objeto de estudos de destacados estudiosos em suas obras clássicas, como, por exemplo: *A Paz Perpétua e A Paz Perpétua e Outros Opúsculos* (Kant, Immanuel); *Projeto para Tornar Perpétua a Paz na Europa* (Abbé de Saint-Pierre); *A Paz pelo Direito* (Hans Kelsen); *O terceiro Ausente: ensaios e discursos sobre a paz e a guerra* (Norberto Bobbio). É claro que existem outros tantos escritos que até hoje continuam a despertar na comunidade científica o interesse em investigar a guerra e a paz, sobretudo pelos reflexos dessa polarização no direito humanitário, no direito econômico, e, no caso deste estudo, no Direito Internacional.

É preciso reconhecer que guerras como essas quinze referidas anteriormente ainda são ameaças constantes no cenário atual pois continuam sendo um problema da atualidade. Embora não se tenha oficialmente uma guerra global declarada, pelo menos nos termos formais do Direito Internacional, existem inúmeros conflitos transnacionais em curso, o que torna inevitáveis discussões

---

<sup>274</sup> WAACK, William. Guerras do Golfo. In: MAGNOLI, Demétrio. (Org.) **História das guerras**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2013. p. 453-477.

sobre tal tema, especialmente em tempos de combate ao terrorismo, quando, paulatinamente, se emprega a guerra e os seus meios para a eliminação de organizações ou células que promovem atos terroristas – tema que será estudado no próximo tópico. Entretanto, embora não se desconheça que tal reação extrema é legítima, a guerra não pode ser um recurso indiscriminado, já que existem limites para ações bélicas, tanto em relação aos meios como em virtude da finalidade. Esse limite tem sido dado pelo Direito Internacional para que, quando for legítima, a guerra seja justa. Logo, é possível reconhecer que há uma íntima ligação ente Guerra e Direito. Conforme Bobbio, ainda que haja um conflito aparente entre si, existem, pelo menos, quatro modos de considerar a relação entre guerra e direito: 1) a guerra como antítese do direito; 2) a guerra como meio para realizar o direito; 3) a guerra como objeto do direito; e 4) a guerra como fonte do direito. Ao explicar cada modo, Bobbio refere que, na primeira forma, quando se fala da guerra como antítese do direito, compreende-se por “direito” o ordenamento jurídico em sua totalidade. De outro lado, quando se fala de guerra como meio para realizar o direito, entende-se o termo “direito” em sua acepção de justa pretensão que se deve fazer valer contra quem se opõe à norma jurídica, inclusive com o emprego do recurso da coerção pela força. Já quando se refere à forma de guerra como objeto do direito, compreende-se “direito” como norma jurídica, em concepção mais comum das regras de condutas. Por fim, quando se fala de guerra como fonte do direito refere-se ao termo “direito” em sua acepção mais ampla e inclusive mais indefinida de justiça<sup>275</sup>.

O fato é que, como se viu na retomada anterior, resolver conflitos pelo meio bélico é uma das maneiras mais recorrentes no Direito Internacional, normalmente quando a guerra é empregada como forma de represália. E essa represália é uma medida que precisa ser compreendida, como lembra Kelsen, sob dois aspectos: 1) como uma ação unilateral sem ser constituída um delito; 2) como uma proibição, restando apenas seu emprego de forma residual contra comportamento ilegal. Aqui se adentra no cerne da questão quando se estuda as guerras: a licitude desse emprego de força. Seguindo uma linha de raciocínio a partir de Kelsen, a guerra só pode ser considerada justa se for usada como sanção em razão da prática de um delito, como estabelece o primado básico do *bellum justum*<sup>276</sup>.

---

<sup>275</sup> BOBBIO, Norberto. **El problema de la guerra y las vías de la paz**. Barcelona: Gedisa, 1982. p. 95-96.

<sup>276</sup> KELSEN, Hans. **Derecho y paz en las relaciones internacionales**. México: Nacional, 1974. p. 57-58.

Para se compreender a licitude da guerra, é preciso investigar os fundamentos. Há muitos estudos sobre a guerra. Todavia, quando se busca na doutrina escritos sobre a guerra, invariavelmente, a pesquisa vai se deparar com os textos de Karl Von Clausewitz (1708-1831), que escreveu a obra “Da Guerra”, talvez a Teoria da Guerra mais influente e duradoura como fonte de estudos desse fenômeno bélico. O conceito de guerra é, para não se incorrer em reducionismos, na visão de Clausewitz, “un combate singular amplificado” como “un acto de fuerza para obligar al contrario al cumplimiento de nuestra voluntad”, isto é, “un acto de fuerza para imponer nuestra voluntad al adversário”<sup>277</sup>. Então, a guerra é uma ação coletiva, duradoura, cujo objetivo é desarmar o inimigo, empregando o máximo de forças possível. O General Prusiano vai além quando sustenta que a guerra é a mera continuação da política por outros meios, isto é, embora não seja um ato político em sentido próprio, é um desenvolvimento da atividade política por outra via. A guerra, então, é o instrumento da política<sup>278</sup>.

Ampliando a máxima de que a guerra é um ato de força para derrotar o inimigo, o propósito da guerra consiste na imposição do inimigo a uma vontade por meio da destruição de suas forças militares, da conquista de seu território, até que seja firmado um acordo de paz ou que o inimigo seja submetido às vontades do vencedor<sup>279</sup>.

Ainda quanto aos fins, Clausewitz sustenta que a ação da guerra é a de deixar o inimigo indefeso, a partir de um extremo esforço, configurado pela “magnitud de los medios existentes y la firmeza de la voluntad”<sup>280</sup>.

Essas premissas são importantes para se compreender a Guerra ao Terror, pois, ao fim e ao cabo, as ações estratégicas bélicas empregadas pelos Estados atacados pelo terrorismo, mesmo não tendo do outro lado outro Estado como “inimigo”, que formalize um combate entre nações, os meios, os recursos e a finalidade da Guerra ao Terror não se diferenciam em absolutamente nada de uma guerra entre Estados. Então, ao lançar mão da resposta bélica contra o terror, o Estado atacado compreende e emprega a máxima de Von Clausewitz de que a guerra não é um passatempo, um simples capricho de arriscar-se e alcançar êxito, isto é, a guerra não é obra de um franco entusiasmo, mas um grave meio

---

<sup>277</sup> KLAUSEWITZ, Carl Von. **Da guerra**. Traducción de R. W. de Setaro. 1. ed. Barcelona: Labor, 1984. p. 37-57.

<sup>278</sup> Ibid., p. 58-59.

<sup>279</sup> Ibid., p. 62-63.

<sup>280</sup> Ibid., p. 24.

empregado para um grave fim. Que o terrorismo é um grave meio de violência que precisa ser combatido isso parece não existir dúvida. Contudo, é preciso analisar se a guerra é o meio eficaz e adequado para repressão ao terrorismo, ainda que seja um direito do Estado atacado fazer uso da guerra como resposta ao terror.

Thomas Hobbes, em *Leviatã*, quando estuda o Estado e os direitos dos soberanos por instituição, afirma que “pertence à soberania o direito de fazer a guerra e a paz com as nações e Estados”<sup>281</sup>. Esse poder está alicerçado em uma lei fundamental como condição para a manutenção do Estado. Essa lei fundamental é a legitimação do Estado “pela qual os súditos são obrigados a sustentar qualquer poder que seja conferido ao soberano”. Nesse caso, a guerra seria, na visão de Hobbes, um poder exercido pelos soberanos e com o financiamento dos súditos, como condição para a estabilidade do Estado<sup>282</sup>.

Isso parece ter sido bem assimilado há muito pelos Estados, pois, somente olhando para as duas Grandes Guerras Mundiais, percebe-se como foram decididas as declarações de guerras pelos soberanos e o financiamento do custo das batalhas pelos cidadãos. Alguns Estados empregaram quase todos seus recursos, ingressando em situação de pobreza extrema durante e depois das guerras. Essa máxima hobbesiana ainda continua em vigor, já que muitos Estados financiam suas guerras com vasto orçamento, até mesmo com a possibilidade de submeter seus cidadãos ao pagamento de tributos extraordinários, como é o caso do Brasil, que prevê uma contribuição para o caso de uma guerra declarada.

Os Estados Unidos da América, por exemplo – que é um Estado que interessa diretamente à questão do estudo da guerra ao terrorismo, em razão de suas ações bélicas –, orçaram suas despesas militares para o ano fiscal de 2017 em quase US\$ 550 bilhões, com previsão de suplementar os gastos na ordem de US\$ 7,5 bilhões somente para financiar a luta contra o terrorismo e sobretudo contra o Estado Islâmico. Além disso, o Presidente Donald Trump solicitou um incremento da ordem de mais de US\$ 63 bilhões<sup>283</sup>. Isso demonstra o quanto a guerra ainda é um

---

<sup>281</sup> HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Tradução de Rosina D'Angina. São Paulo: Martin Claret, 2009. p. 131.

<sup>282</sup> *Ibid.*, p. 204.

<sup>283</sup> UNITED STATE OF AMERICA. White House. Executive Office of the President. Office of Management and Budget. **FY 2017 appropriations request**. Washington, 16 Mar, 2017. Disponível em: <[https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/budget/fy2018/amendment\\_03\\_16\\_18.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/budget/fy2018/amendment_03_16_18.pdf)>. Acesso em: 03 abr. 2017.

importante meio de resolução de conflitos, mesmo que se produzam graves violações de direitos humanos.

Na visão de Walzer, a guerra é o momento em que “*inter arma silent leges*”, isto é, falam as armas e silenciam as leis. Essa afirmação foi empregada por Michael Walzer, em “Guerras Justas y Injustas, un razonamiento moral con ejemplos históricos”<sup>284</sup>. É verdade que, na acepção daquela primeira explicação da guerra há muito de irracionalidade e pura violência a partir da busca pela derrota do inimigo. Entretanto, mesmo em períodos de guerra, há normas a serem seguidas pelas partes envolvidas, para regular o desenvolvimento do conflito e para salvaguardar os direitos dos que, indiretamente, sofrem os efeitos colaterais dos atos bélicos. Essas normas constituem o Direito de Guerra. É desse pressuposto que se pode classificar uma guerra como justa ou injusta. Enquanto estão em guerra, os Estados partem de duas premissas: 1) as razões que têm para entrar em guerra; e, 2) os meios que empregam para atingir seus objetivos<sup>285</sup>. Então, tanto podem ser justas ou injustas as razões para a guerra (*jus ad bellum*), como podem ser justos ou injustos os meios empregados na guerra (*jus in bellum*). Por essa lógica, é possível ter uma guerra justa, porém como meios injustos. Essa distinção é importante, pois o direito de guerra refere-se à agressão e à legítima defesa, enquanto que o direito na guerra corresponde à observância ou à violação das regras consuetudinárias e positivas do combate<sup>286</sup>.

Essas balizas terminam por compor uma espécie de regulamentação jurídica da intervenção pelo uso da força. A regulamentação faz parte da premissa que busca reduzir a guerra a um fenômeno de exceção, porque tais conflitos exigem dispêndio financeiro de alto custo para o Estado, além da necessidade se garantir um mínimo de legitimidade e a proteção dos envolvidos no conflito armado – direta ou indiretamente. Foi assim como a Europa quando criou um sistema para buscar uma “segurança mínima” que “impusesse a ordem no continente” e alcançasse todo o continente, como foi o caso do Congresso de Viena (1814-1815), conhecido como *balance of powers* ou *power condominium*. Esse sistema de manutenção da paz firmado em Viena se mostrou “eficiente” no equilíbrio territorial, mas não preveniu nem impediu a ocorrência dos futuros conflitos. Depois do Congresso de Viena, “as guerras passaram a constituir

---

<sup>284</sup> WALZER, Michael. **Guerras justas e injustas**: un razonamiento moral con ejemplos históricos. Traductores: Tomas Fernandez Auz, Beatriz Eguibar Barrena. Barcelona: Paidós Ibérica, 2001. p. 29.

<sup>285</sup> Ibid., p. 51.

<sup>286</sup> Ibid., p. 51.

lutas entre sociedades pertencentes a diferentes nações, havia humilhação do vencido e busca de poder por meio da superioridade de uma nação sobre a outra”. Com a consequente desilusão de que o progresso tecnológico traria uma minimização dos sofrimentos de civis nos conflitos, já que as guerras se tornaram mais sangrentas e mais letais, nasce uma necessária aposta na paz por meio de um novo tipo de ordem internacional. É dessa evolução que a Liga das Nações procura regulamentar o *jus ad bellum*, com destacada atuação Woodrow Wilson, à frente de um movimento potencializado no Tratado de Versalhes, em 1919, quando se colocou fim à Primeira Guerra Mundial e se estabeleceu os princípios fundamentais do direito internacional: a) a paz e a segurança internacionais; b) o compromisso dos membros de não recorrerem à guerra; c) o compromisso de manter as relações internacionais baseadas na justiça e na honra; e, d) o compromisso de observar as prescrições do direito internacional. Tudo isso com a clara intenção de conter as iniciativas isoladas de conflitos, restringindo o direito de guerra – *jus ad bellum*. Se inclui nesse esforço o Pacto de Paris – Pacto de Briand-Kellog), de 27 de agosto de 1929, aceito e aderido por quase todos os países, que se declaravam “solenemente contrários aos recursos à guerra como forma de solução de conflitos e renunciavam a ela, concebendo apenas soluções pacíficas a quaisquer conflitos que pudessem surgir”. É preciso que se diga que esse acordo não impediu os trinta conflitos armados ocorrido durante o século XX<sup>287</sup>.

A relação dos quinze conflitos destacados anteriormente demonstra o quanto a humanidade guerreou ao longo de mais de dois mil anos, processo conflituoso que teve o ápice dessa estratégia de resolver diferenças na Segunda Grande Guerra, quando se assistiu ao massacre de milhares de pessoas inocentes.

Depois da Segunda Guerra Mundial e, com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), novos esforços foram envidados para conter o ímpeto de geração de conflitos armados, cuja fórmula veio positivar no Direito Internacional a proibição – com força vinculante – expressa da ameaça ou uso da força pelos Estados, com a ressalva da legítima defesa pessoal ou coletiva<sup>288</sup>.

---

<sup>287</sup> MEZZANOTTI, Gabriela. **Direito, guerra e terror**: os novos desafios do direito internacional pós 11 de setembro. São Paulo: Quartier Latin, 2007. p. 25-31.

<sup>288</sup> Artigo 51. Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao

É bem verdade que essa limitação se deve muito ao Direito Humanitário, que consistiu na primeira forma de expressão de que, “no plano internacional, há limites à liberdade e à autonomia dos Estados, ainda que na hipótese de conflito armado”. De igual forma, desde a Primeira Grande Guerra, a Liga das Nações já havia apontado nessa mesma direção, quando condenou “agressões externas contra a integridade territorial e a independência política de seus membros”<sup>289</sup>.

Então, o regramento do Direito de Guerra foi um passo importante para paz mundial, porque, como se constata pela história da humanidade – isso ficou evidente em um recorte dos 15 conflitos bélicos relacionados anteriormente em um recorte temporal de 2 mil anos –, os conflitos armados sempre existiram e continuarão a acontecer, é claro como medida de exceção, já que, de regra, é vedado o emprego da guerra.

As ressalvas ou exceções à regra geral de proibição de uso da força na resolução de conflitos são compreensíveis, em razão do caráter não absoluto dessa premissa, até porque o avanço da regulação do direito de guerra e do direito na guerra, além de estabelecer mecanismos de controle nos contra-ataque pela força, também passou a exigir a atuação de um órgão supranacional, com é o caso da atuação do Conselho de Segurança da ONU<sup>290</sup>. E esse órgão, apesar de não possuir um corpo próprio de tropas, se vale das forças armadas dos Estados-parte, para responder, pela força, atendidos requisitos mínimos da ONU, uma violação da paz e da segurança internacionais<sup>291</sup>.

---

restabelecimento da paz e da segurança internacionais. BRASIL. **Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945**. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d19841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2018.

<sup>289</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 184.

<sup>290</sup> Artigo 41. O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas. BRASIL. **Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945**. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d19841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2018.

<sup>291</sup> MEZZANOTTI, Gabriela. **Direito, guerra e terror**: os novos desafios do direito internacional pós 11 de setembro. São Paulo: Quartier Latin, 2007. p. 37-58.

Dessa forma, todas as experiências da humanidade ao longo da história, especialmente aquelas que produziram os maiores flagelos, desafiaram a ordem internacional para construir um direito para a guerra. É por isso que é possível sustentar que a regulamentação do uso da força é um desenvolvimento natural do *jus in bello*, entre os extremos do exercício do direito de guerra pelo Direito Internacional e as consequências – legais e ilegais – de tais ações. É daí que se chegou a uma reação legítima, ou seja, a legítima defesa, como um direito lícito de responder a violações. Todavia, é preciso destacar que essa reação não pode ser confundida como uma autorização discricionária, isto é, como uma “carta branca” para o uso desproporcional da força de forma generalizada. É nesse aspecto que se chega à análise da guerra como meio de reação ao terrorismo. No próximo item, a pesquisa procura abordar como a guerra e os seus meios têm sido empregados para reprimir os ataques promovidos por organizações terroristas internacionais. Depois desse estudo, é possível chegar a outro importante eixo da pesquisa, que é a sustentação de que a guerra, embora possa até passar pelo filtro da legitimidade – *jus ad bellum* – não pode ser considerada como justa, dada a desproporção entre os meios empregados – *jus in bellum* – e o fim pretendido.

#### **4.2 A “Guerra ao Terrorismo”**

No dia 11 de setembro de 2001, a América foi atacada. Às 08h46min daquele histórico dia, o avião da American Airlines, que fazia o voo 11, colidiu com a Torre Norte do World Trade Center, em Nova York. Passados 17min do primeiro impacto, às 09h03min, o segundo avião, agora da United Airlines, que fazia o voo 175, atingiu a Torre Sul do World Trade Center. Em seguida, um terceiro ataque é feito ao complexo militar do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, o Pentágono, no Estado da Virgínia, às 09h37min. O último ataque da série que empregou aeronaves comerciais, seria concretizado pelo quarto “avião-bomba”, que não chega ao seu destino – talvez a Casa Branca ou Capitólio –, caindo às 10h03min, em uma área desocupada, situada nas proximidades de Shanksville, no Estado da Pensilvânia<sup>292</sup>.

Esse acontecimento histórico e simbólico marcou o que seria uma prática comum de atividade terrorista pelo mundo até os tempos atuais.

---

<sup>292</sup> CARRANCA, Adriana. **O Afeganistão depois do Talibã**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 7-8.

É bem verdade que o terrorismo não é um fenômeno do século XXI e também não começou em 11 de setembro, como lembra Fiss, quando destaca que os ataques desse dia foram singulares em razão da magnitude de mortes e da destruição que causaram, sobretudo em razão da natureza geopolítica dos alvos, o *World Trade Center* e o Pentágono, lugares significantes para o poder Americano<sup>293</sup>.

Um fato incontestável é que esses ataques foram o “gatilho” para o início de uma postura bélica na “cruzada” contra o terror. Também foi desse ataque a razão para a primeira campanha bélica contra o terrorismo: a Guerra do Afeganistão. Essa guerra teve suas particularidades que a diferencia daqueles conflitos antes relacionados. Isso porque, depois desses ataques, os “Estados Unidos se beneficiam, então, de um vasto apoio internacional e principalmente, o que é essencial, do apoio do Paquistão”, para por em prática a Guerra do Afeganistão. Os métodos preferidos para a guerra foram os “de *soft power* seguidos por Bill Clinton para tentar, ao mesmo tempo, destruir rapidamente a organização terrorista e também castigar o Estado que a abrigava”. Todavia, a estratégia deveria buscar uma “vitória militar total, sob pena de ver os inimigos dos Estados Unidos refugiarem-se no Paquistão e de lá gerenciar o vazio político deixado pela extinção do regime talibã”<sup>294</sup>, o que, como se viu, não funcionou.

Então, o marco oficial da guerra contra o terrorismo foram os atentados de 11 de setembro de 2001. Embora o terrorismo já fosse uma pauta constante da Comunidade Internacional, em razão dos inúmeros atentados cometidos até a fatídica data, as ações contraterrorismo não se davam por meio de guerra. Em regra, as respostas aos ataques eram isoladas e desencadeada somente pelo Estado atacado. Basta ver o histórico de instrumentos jurídicos – aqueles elencados na primeira parte deste estudo – criados ao longo do tempo para se perceber o quanto o antiterrorismo passou protagonizar o cenário internacional. Desde 1937, durante a vigência da Liga das Nações, até a atualidade, a política antiterror se elevou a destaque pela ONU, que, inclusive, dispõe de organismo especial para lidar com o terrorismo, naquilo que se entabulou como a Estratégia Global contra o Terrorismo. Todavia, a resposta bélica própria somente se formaliza a partir de 2001. Veja-se, por exemplo, como se comportavam os Estados Unidos em relação ao

---

<sup>293</sup> FISS, Owen. **Una guerra sin igual**: la Constitución en los tempos del terrorismo. Editado y prologado por Trevor Sutton. Traducción de Francisca Pou Giménez. Madrid: Marcial Pons, 2017. p. 102.

<sup>294</sup> HECHT, Emmanuel. **O século de sangue - 1914-2014**: as vinte guerras que mudaram o mundo [S.l.]: Edição do Kindle, 2014. Posição 3556-3558.

terrorismo, nos últimos quatro mandatos dos presidentes norte-americanos anteriores ao 11 de setembro<sup>295</sup>: a) no governo de Ronald Reagan, não houve resposta armada ao assassinato dos 278 (duzentos e setenta e oito) fuzileiros navais, mortos em Beirute. Nesse caso, a política antiterror foi deixada de lado e os reféns negociados por armas, terminando no escândalo conhecido por Irã-Contras<sup>296</sup>; b) no governo de George H. W. Bush – que não tinha uma política formal contra o terrorismo – não houve resposta armada ao assassinato de 259 (duzentos e cinquenta e nove) pessoas integrantes do voo 103 da Pan Am; c) na gestão do Presidente Bill Clinton, embora houvesse a ciência do terrorismo como uma ameaça e ainda que tivesse adotado medidas de controle contra o terror, Clinton não obteve sucesso em empregar a Agência Central de Inteligência (CIA), o Gabinete Federal de Investigação (FBI) e o Departamento de Defesa (Pentágono) no combate ao terrorismo; d) no Governo de George W. Bush não houve resposta à principal organização terrorista, Al-Qaeda, antes do 11-Setembro, embora já se tivesse conhecimento das atividades do referido grupo terrorista.

Então, até 11 de setembro de 2001, a política antiterror não “interessava” aos Estados Unidos como se desenharia nos moldes estabelecidos a partir de esse evento violento. Mais do que isso. Depois dos atentados do 11 de setembro, percebe-se um realinhamento da política internacional, quando os americanos iniciam uma postura de readequação de sua pauta perante a Comunidade Internacional e passa a atuar persuasivamente a países parceiros, como, por exemplo, a Inglaterra, a França, e diversos órgãos internacionais, como aqueles que funcionam junto a ONU e a OTAN, na busca de apoio para realização de intervenções – armadas ou não. Isso parece ter tido resultado, pois o Governo

---

<sup>295</sup> CLARKE, Richard. A. **Contra todos os inimigos**: por dentro da guerra dos EUA contra o terror. Tradução: Rita Moreria *et al.* São Paulo: Francis, 2004. p. 13.

<sup>296</sup> O escândalo Irã-Contras foi um acontecimento político dos Estados Unidos que veio à tona no dia 6 de novembro de 1986 após uma investigação do Senado dos Estados Unidos sobre o envolvimento de altos funcionários do governo de Ronald Reagan em uma rede de tráfico ilegal de armas vendidas ao Irã, que estava em guerra com o Iraque, em 1985. O dinheiro destas negociações servia para financiar Os Contras nicaraguenses e para a realização de ações terroristas na Nicarágua por causa da participação da Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN) no governo do país. O aspecto mais sombrio dessa triangulação ficou por conta do uso do dinheiro obtido com a venda de cocaína nos cartéis colombianos para financiar Os Contras. O Congresso dos EUA concluiu que a responsabilidade final no escândalo era de Reagan. A venda de armas para os iranianos era parte de uma negociação para a liberação de reféns norte-americanos no Líbano durante o conflito no Oriente Médio. ACONTECE o escândalo chamado Irã-Contras. The History, [S.l.], 6 nov. 1996. Disponível em: <<https://seuhistory.com/hoje-na-historia/acontece-o-escandalo-chamado-ira-contras>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

Americano conseguiu dar início à Guerra do Afeganistão, Iraque, e, depois, contra o Estado Islâmico, para ficar apenas nesses três principais eventos bélicos antiterror.

Logo, a primeira resposta, na forma de guerra, contra o terrorismo foi, de fato, pós 11-Setembro 2001. O contra-ataque foi referendado pelo Conselho de Segurança da ONU, por meio da Resolução 1368, em 12 de setembro de 2001. Nesse documento, o Conselho de Segurança reafirmou os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas e decidiu combater, “por todos os meios”, as ameaças do terrorismo à paz e à segurança internacionais. Para tanto, o Órgão Internacional reconheceu o direito imaneente à legítima defesa individual e coletiva, naquilo que se buscou explicar sobre o *jus ad bellum*, e condenou os ataques do 11-Setembro aos Estados Unidos, convocando a Comunidade Internacional a colaborarem com urgência para “submeter a ação da justiça os autores, organizadores e patrocinadores dos ataques”, ao mesmo tempo em que convidou a Comunidade Internacional a redobrar os esforços para prevenir os atos terroristas, nos termos dos convênios internacionais contra o terrorismo, em especial as resoluções do Conselho de Segurança, notadamente a Resolução 1269 de 19 de outubro de 1999<sup>297</sup>. A guerra foi “legitimada” pelo Conselho de Segurança, quando expressou a disposição de “tomar todas as medidas que fossem necessárias para responder aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001”<sup>298</sup>.

---

<sup>297</sup> UNITED NATIONS. General Assembly of the United Nations. **International convention for the suppression of the financing of terrorism**. Adopted by the General Assembly of the United Nations in resolution 54/109 of 9 Dec. 1999. New York, 9 Dec. 1999. Disponível em: <<http://www.un.org/law/cod/finterr.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

<sup>298</sup> El Consejo de Seguridad, Reafirmando los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, Decidido a combatir por todos los medios las amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo, Reconociendo el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, 1. Condena inequívocamente en los términos más enérgicos los horribles ataques terroristas que tuvieron lugar el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, Washington, D.C. y Pennsylvania, y considera que esos actos, al igual que cualquier acto de terrorismo internacional, constituyen una amenaza para la paz y la seguridad internacionales; 2. Expresa su más sentido pésame y sus más profundas condolencias a las víctimas y sus familias, así como al pueblo y el Gobierno de los Estados Unidos de América; 3. Insta a todos los Estados a que colaboren con urgencia para someter a la acción de la justicia a los autores, organizadores y patrocinadores de estos ataques terroristas y subraya que los responsables de prestar asistencia, apoyo o abrigo a los autores, organizadores y patrocinadores de estos actos tendrán que rendir cuenta de sus actos; 4. Exhorta a la comunidad internacional a que redoble sus esfuerzos por prevenir y reprimir los actos de terrorismo, entre otras cosas cooperando más y cumpliendo plenamente los convenios internacionales contra el terrorismo que sean pertinentes y las resoluciones del Consejo de Seguridad, en particular la resolución 1269 (1999), de 19 de octubre de 1999; Expresa que está dispuesto a tomar todas las medidas que sean necesarias para responder a los ataques terroristas perpetrados el 11 de septiembre de 2001 y para combatir el terrorismo en todas sus formas, con arreglo a las funciones que le incumben en virtud de la Carta de las Naciones Unidas; Cfe. NACIONES UNIDAS. Consejo de Seguridad. **Resolución 1368 (2001)**. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4370ª sesión, celebrada el 12 de septiembre de 2001. New York, 12 Sept. 2001.

Na mesma linha das Nações Unidas, Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que, pela primeira e única vez, invocou sua cláusula de defesa coletiva (artigo 5)<sup>299</sup>, em resposta aos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos. É daí que se origina essa classificação especial da guerra, denominada de “Guerra ao Terrorismo” ou “Guerra ao Terror”, como uma resposta à organização criminosa terrorista Al-Qaeda e ao seu líder maior, Osama Bin Laden. Essa estratégia de “Cruzada contra o Terror” e contra o “Eixo do Mal” – composto pelo Iraque, Irã e Coreia do Norte – ficou consagrada como a “Doutrina Bush”<sup>300</sup>.

O terreno inicial, isto é, o espaço territorial da Guerra ao Terror foi o Afeganistão, dominado pelo Talibã e que acolhera Osama Bin Laden, depois dos atentados de 11 de Setembro de 2001. Entretanto, um empecilho surge na ação norte-americana: a ausência de relações diplomáticas com o Afeganistão. Para resolver esse impasse, os americanos solicitam ao Paquistão a requisição do líder terrorista, que não é atendida, resultando na ação bélica, implementando-se a “Doutrina Bush”, que pode ser resumida como uma “guerra preventiva”. Essa tática tomou forma a partir de 1º de outubro de 2002, quando se adotou a “doutrina da guerra preventiva” como “núcleo da estratégia de defesa dos Estados Unidos da América”, oficializando os discursos de George W. Bush, desde os atentados de setembro de 2001. Em síntese, a guerra passa a ser feita no terreno do “inimigo”,

---

Disponível em: <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1368%20\(2001\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1368%20(2001))>. Acesso em: 10 fev. 2018.

<sup>299</sup> Article 5. The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area. Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security. Cfe. NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **The North Atlantic treaty**. Washington, 4 Apr. 1949. Disponível em: <[https://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_17120.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

<sup>300</sup> No discurso para o Congresso, em 21 de setembro de 2001, o Presidente George Bush deixou clara a política americana antiterror: “Quitaremos el financiamiento a los terroristas, los volveremos uno contra el otro, los haremos moverse de un lugar a otro hasta que no tengan refugio ni descanso. Y perseguiremos a todas las naciones que proporcionen ayuda o refugio al terrorismo. Todas las naciones en todas las regiones deben tomar ahora una decisión: o están con nosotros o están con los terroristas”. Cf. MONTROYA, Pablo César Revilla. **Consecuencias jurídico-políticas de la invasión a Iraq**: reformulación del sistema mundial actual una visión evolutiva. [S.l.], 2017. p. 214. Disponível em: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1583/11.pdf>>. Acesso em: jul. 2017.

antes que os ataques cheguem às terras americanas, ou melhor, que ações se desenvolveriam contra as ameaças antes “que elas se concretizassem”. Aliás, como lembra, Mezzanotti, esse estratagema encontra registro também em grandes pensadores, como Cícero, Thomas Hobbes e Kant, que admitem a “ideia de ataque preventivo”<sup>301</sup>.

A primeira ofensiva americana foi, então, contra o Afeganistão<sup>302</sup>, em 07 de outubro de 2001, com o apoio integral da Inglaterra e da Aliança do Norte – grupo afegão antitaliban – e com a colaboração do Canadá, França, Austrália e Alemanha, tudo com o propósito de capturar Osama Bin Laden e outros líderes da Al-Qaeda.

No outono de 2001, o governo americano inicia a guerra contra a Al-Qaeda, liberando forças militares dos Estados Unidos para invadir o Afeganistão – que era controlado pelo Talibã – sob a justificativa da teoria da existência de uma relação simbiótica entre o grupo talibã e a Al-Qaeda<sup>303</sup>.

A primeira fase da guerra foi batizada pelo nome de “Operação Liberdade Duradoura” (Operation Enduring Freedom – OEF), que é colocada em prática em “08 de outubro com uma série de ataques aéreos, enquanto as forças especiais americanas entram em contato com os senhores da guerra uzbeques e tadjiques, sempre em conflito com os talibãs e agrupados sob a bandeira da Aliança do Norte”<sup>304</sup>.

O desenvolvimento cronológico dessa operação é demonstrado na sequência, desde o início dos ataques até a retirada das tropas e encerramento formal do conflito.

---

<sup>301</sup> MEZZANOTTI, Gabriela. **direito, guerra e terror**: os novos desafios do Direito Internacional pós 11 de setembro. São Paulo: Quartier Latin, 2007. p. 117-124.

<sup>302</sup> O Afeganistão já havia sofrido uma Primeira Guerra, ocorrida entre 1979 e 1989, conhecida como “Invasão Soviética do Afeganistão”, quando se pretendeu estabelecer um regime comunista e apaziguar o País em razão da rebeldia dos **guerrilheiros mujahidins**. Os Estados Unidos tomaram parte no conflito, apoiando os resistentes. Cfe. MEZZANOTTI, Gabriela. **Direito, Guerra e Terror**: os novos desafios do Direito Internacional pós 11 de setembro. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

<sup>303</sup> FISS, Owen. **Una guerra sin igual**: la Constitución en los tempos del terrorismo. Editado y prologado por Trevor Sutton. Traducción de Francisca Pou Giménez. Madrid: Marcial Pons, 2017. p. 102.

<sup>304</sup> HECHT, Emmanuel. **O século de sangue - 1914-2014**: as vinte guerras que mudaram o mundo [S.l.]: Edição do Kindle, 2014. Posição 3558-3560.

Quadro 1 - Desenvolvimento da *Operation Enduring Freedom*

(continua)

<b>DATA</b>	<b>AÇÃO</b>
07/10/2001	A Operação Liberdade Duradoura começa. O presidente George W. Bush anuncia que forças norte-americanas e britânicas começaram ataques aéreos aos alvos Taliban e Al-Qaeda no Afeganistão. Os ataques aéreos continuam por cinco dias.
14/10/2001	O Talibã se oferece para discutir a entrega de Osama bin Laden para julgamento a um terceiro país se os Estados Unidos fornecessem provas do envolvimento de Bin Laden nos ataques de 11 de setembro. A Casa Branca rejeita a oferta.
19/10/2001	O Pentágono relata que as forças dos EUA buscaram um composto usado pelo líder do Talibã, Mullah Mohammed Omar. Esta é a primeira ação em terra reconhecida da OEF.
26/10/2001	O Ministro das Forças Armadas Britânicas, Adam Ingram, informa à Câmara dos Comuns que a Grã-Bretanha está empregando uma força de 4.200 militares no Afeganistão.
01/11/2001	A Turquia anuncia que irá mandar tropas ao Afeganistão. Austrália e Canadá também concordam em enviar forças.
05/11/2001	O então secretário de Defesa dos Estados Unidos, Donald Rumsfeld, anuncia que os Estados Unidos mais do que duplicaram o número de suas tropas no Afeganistão.
06/11/2001	O chanceler alemão Gerhard Schroeder oferece até 3.900 soldados.
07/11/2001	A Itália diz que proporcionará 2.700 soldados.
09/11/2001	Os Países Baixos anunciam que estão preparados para enviar até 1.400 soldados para o Afeganistão.
13/11/2001	Ataques aéreos dos EUA e ataques terrestres da Aliança do Norte afegã contra o Talibã levaram à queda de Cabul.
16/11/2001	Tropas francesas se deslocam para o Afeganistão.
20/11/2001	Os corpos de quatro jornalistas desaparecidos no Afeganistão são recuperados. Os jornalistas estavam na estrada entre Jalalabad e Cabul quando seu comboio foi atacado.
22/11/2001	A Polônia concorda em contribuir com 300 soldados para a OEF.
02-05/12/2001	As Nações Unidas organizam a Conferência de Bonn, na Alemanha. O Acordo de Bonn cria uma autoridade provisória afegã e descreve um processo para criar uma nova constituição e escolher um novo governo.
07/12/2001	O Talibã perde sua última grande fortaleza quando a cidade de Kandahar cai e as forças da oposição entram na Cidade.
20/12/2001	As Nações Unidas autorizam a Força Internacional de Assistência à Segurança (ISAF) a fornecer apoio de segurança aos afegãos. O Reino Unido concorda em liderar a força inicialmente.
22/12/2001	Hamid Karzai é declarado como chefe de um governo interino de compartilhamento de poder.
23/01/2002	O repórter de Wall Street Journal, Daniel Pearl, é sequestrado em Karachi, no Paquistão, pelo Movimento Nacional para a Restauração da Soberania Paquistanesa, que afirma que o sequestro se deu em retaliação à detenção de paquistaneses em Guantánamo.

(continuação)

27/01/2002	As organizações de mídia recebem o primeiro e-mail dos capturadores de Pearl, que inclui fotos do repórter algemadas com uma arma na cabeça.
21/02/2002	FBI e funcionários paquistaneses anunciam que receberam uma fita de vídeo que confirma que Pearl foi morto.
25/03/2002	O secretário de Defesa, Donald H. Rumsfeld, anuncia que há planos para as forças dos EUA e da coalizão para ajudar a formar e criar um exército nacional afegão.
13/06/2002	Hamid Karzai é eleito para um mandato presidencial de dois anos pelo Grande Conselho, uma reunião de líderes tribais do Afeganistão.
09/08/2003	A OTAN assume a responsabilidade pela missão da ISAF.
Jan/2004	O Afeganistão passa por uma nova constituição, por consenso.
09/10/2004	A primeira eleição democrática direta do Afeganistão é realizada.
07/12/2004	Hamid Karzai é declarado como o primeiro presidente democraticamente eleito do Afeganistão.
18/09/2005	As primeiras eleições parlamentares e provinciais são realizadas depois de mais de três décadas.
01/03/2006	O presidente Bush faz sua primeira visita ao Afeganistão e encontra-se com o presidente Hamid Karzai.
27/02/2007	Um ataque suicida explode um ponto de controle na Base Aérea de Bagram, matando mais de 20 pessoas. Insurgentes do Talibã afirmam que o vice-presidente Dick Cheney foi alvo do ataque.
15/02/2007	O presidente Bush exorta a OTAN a aumentar as tropas no Afeganistão, que já contava com cerca de 50 mil soldados dos EUA e da OTAN.
11/05/2007	O principal comandante militar do Talibã, Mullah Dadullah, é morto em uma operação de coalizão liderada pelos EUA.
19/07/2008	O candidato presidencial democrata, Barack Obama, faz sua primeira visita ao Afeganistão.
15/12/2008	O presidente Bush faz uma visita surpresa ao Afeganistão. É a segunda e última visita como presidente.
17/02/2009	O presidente Obama aprovou um aumento de 17 mil soldados para o Afeganistão, que contava com cerca de 38 mil soldados dos EUA.
30/06/2009	O Sargento dos EUA, Bowe R. Bergdahl, é tomado como refém do Talibã e só será libertado cinco anos depois, em 2014.
20/08/2009	O Afeganistão realiza sua segunda eleição. As alegações de fraude em votação obrigaram uma nova votação presidencial, em 7 de novembro.
31/10/2009	A eleição do segundo turno é cancelada, quando o ministro das Relações Exteriores, Abdullah Abdullah, abandona o pleito, deixando Karzai como o único candidato e vencedor em razão da ausência.
19/11/2009	Hamid Karzai é declarado eleito para um segundo mandato como presidente.
01/12/2009	O presidente Obama anuncia a remessa, em 2010, de 30 mil soldados americanos adicionais, que elevará o total dos militares dos EUA para quase 100 mil, além de 40 mil soldados da OTAN.
Jan/2010	Representantes de mais de 60 países se reúnem em Londres para a Conferência Internacional sobre o Afeganistão, comprometendo-se a apoiar o desenvolvimento das Forças de Segurança Nacional afegãs.

(continuação)

28/03/2010	O presidente Obama faz sua primeira visita ao Afeganistão como presidente.
01/08/2010	A Holanda torna-se o primeiro membro da OTAN a retirar tropas de combate do Afeganistão.
05/08/2010	Dez trabalhadores humanitários são mortos por homens armados em Badakhshan, no Afeganistão. Entre os mortos estão seis americanos, dois afegãos, um britânico e um alemão.
18/09/2010	São realizadas eleições parlamentares. Os resultados estão atrasados logo após alegações de fraude.
03/12/2010	O presidente Obama visita pela terceira vez, o Afeganistão e, segunda vez como presidente.
02/05/2011	No início da manhã, um pequeno grupo de Forças dos EUA, incluindo Navy Seals, invadiu um composto em Abbottabad, no Paquistão. No tiroteio subsequente, o líder da Al-Qaeda, Osama bin Laden, é morto. As amostras de DNA são tomadas para confirmar sua identidade. O corpo é enterrado no mar.
22/06/2011	O presidente Obama anuncia que todas as 33 mil militares dos Estados Unidos enviados para o Afeganistão em dezembro de 2009 voltarão para casa nos próximos 15 meses. Ele também anuncia que as operações de combate dos EUA no Afeganistão terminará até 2014.
13/07/2011	O primeiro grupo de soldados dos EUA a chegar ao Afeganistão, cerca de 650 soldados, deixam a província do nordeste de Parwan.
06/08/2011	Insurgentes derrubam um helicóptero no centro do Afeganistão, matando 30 membros da coalizão dos EUA, sete combatentes afegãos e um intérprete civil.
10/08/2011	A OTAN anuncia que as forças da Coalizão no Afeganistão mataram Mullah Mohibullah, o líder talibã e insurgente responsável pela derrubada do helicóptero que deixou 38 soldados afegãos e americanos mortos.
Ago/2011	Agosto se torna o mês mais mortal para as forças dos EUA no Afeganistão desde o início do conflito, com 71 baixas no lado dos americanos.
10/09/2011	Dois civis afegãos são mortos e 77 soldados dos EUA e 25 trabalhadores afegãos são feridos, quando um atentado suicida do Talibã detona um grande dispositivo explosivo improvisado por veículo, na entrada do Forte de combate Sayed Abad, uma base da ISAF na província de Wardak no Afeganistão.
13/09/2011	Integrantes do Talibã abrem fogo perto da embaixada dos EUA e da sede da Força de Assistência de Segurança Internacional da OTAN, depois que eles atacam um prédio abandonado nas proximidades. Três policiais e um civil são mortos e as forças de segurança matam seis militantes. O porta-voz do Talibã, Zabiullah Mujahid, diz à CNN que seus alvos são a Embaixada dos EUA, organizações governamentais e outras organizações estrangeiras.
01/02/2012	O secretário de Defesa, Leon Panetta, anuncia que os EUA esperam encerrar sua missão de combate no Afeganistão em 2013, restringindo-se, principalmente, para um papel de treinamento.

(continuação)

21/02/2012	Protestos violentos que surgem no Afeganistão relatam que Corões foram queimados em uma base militar dos EUA. Um funcionário militar disse que os Alcorões foram removidos de uma biblioteca do centro de detenção no Aeródromo de Bagram porque eles tinham "inscrições extremistas" neles.
02/02/2012	A partir de 2 de março, o conflito deixou mais de 41 pessoas mortas, incluindo seis soldados dos EUA e centenas de feridos.
11/03/2012	O Sargento Robert Bales, soldado americano com sede em Camp Belambay, no Afeganistão, vai de casa em casa, em duas aldeias da província de Kandahar, abrindo fogo e matando 16 civis afegãos. Em 2013, ele é condenado à prisão perpétua.
08/04/2012	Os EUA e o Afeganistão assinam um acordo histórico que dá às autoridades afegãs um veto efetivo sobre incursões noturnas de operações especiais. O acordo impede a ISAF da OTAN de realizar incursões sem a permissão de autoridades afegãs.
18/04/2012	O período Los Angeles Times divulga fotos que se acredita terem sido feitas em 2010, por integrantes da 82ª Divisão Aerotransportada dos Estados Unidos, posando com partes de corpos de insurgentes mortos no Afeganistão.
02/05/2012	O presidente Obama ressalta o primeiro aniversário da morte de Osama bin Laden com uma viagem, sem aviso prévio, para o Afeganistão. De acordo com a Casa Branca, seu discurso é o primeiro direcionamento em TV para a nação a partir de uma zona de guerra em solo estrangeiro. Obama e o presidente afegão, Hamid Karzai, também assinaram um acordo de parceria estratégica por 10 anos, de apoio americano ao Afeganistão após a retirada da tropa 2014.
09/06/2012	O presidente francês Francois Hollande anuncia que seu plano de retirar forças de combate até o final do ano começará no próximo mês.
01/09/2012	Dois terroristas suicidas atacam uma base militar conjunta EUA-Afeganistão, matando 13 pessoas e ferindo outros 78. Um homem-bomba-ataca a base a pé e outra detona um caminhão. Nenhum membro do serviço de coalizão internacional é morto no ataque, mas dois estão feridos. Os talibãs reivindicam a responsabilidade pelo ataque.
02/09/2012	As Forças de Operações Especiais dos EUA suspendem temporariamente o treinamento de cerca de 1.000 recrutas da polícia local afegão, enquanto verificam os antecedentes dos policiais, após um aumento nos ataques contra tropas da OTAN pelas forças afegãs.
14/09/2012	Quinze insurgentes que usam uniformes do Exército dos EUA atacam o Camp Bastion, um complexo militar dos EUA e da Inglaterra. Quatorze insurgentes e dois fuzileiros dos EUA são mortos, outros nove estão feridos.
20/09/2012	Funcionários militares dos EUA informam que o aumento das forças dos EUA no Afeganistão terminou e as últimas centenas de tropas emergentes deixaram o país.

(conclusão)

Dez/2012	A França retira suas últimas tropas empregadas diretamente no combate do Afeganistão. As tropas francesas restantes, cerca de 1.500, permanecerão no Afeganistão por aproximadamente seis meses para remover equipamentos e ajudar a treinar forças afegãs.
18/06/2013	As Forças de Segurança Nacional afegãs assumem formalmente as operações de combate.
12/03/2014	Uma cerimônia de arreamento da bandeira é realizada em Cabul para marcar o fim da missão militar do Canadá no Afeganistão.
27/05/2014	O presidente Obama anuncia que a missão de combate dos Estados Unidos no Afeganistão terminará em dezembro de 2014.
30/09/2014	Os Estados Unidos e o Afeganistão assinam um acordo conjunto de segurança que permitirá que as tropas dos EUA permaneçam no Afeganistão além do prazo de dezembro anterior, para organizar a saída.
26/10/2014	O Reino Unido encerra formalmente sua missão de combate no Afeganistão com uma cerimônia de arreamento da bandeira na província de Helmand.
28/12/2014	Após 13 anos, os Estados Unidos e a OTAN terminam sua missão de combate no Afeganistão. Em uma cerimônia oficial, o comandante da Força Internacional de Assistência à Segurança oficialmente marca o fim do combate da coalizão no Afeganistão ao enrolar a bandeira da ISAF.

Fonte: Elaborado pelo autor<sup>305</sup>.

As cifras dessa guerra são impressionantes. Somente nos 13 (treze) primeiros anos os gastos atingiram a soma de U\$ 868 bilhões. O ápice do contingente se deu no ano de 2010, quando se atingiu o total de 100.000 (cem mil) soldados americanos no Afeganistão, contingente que, paulatinamente, foi reduzido substancialmente. O número de mortes de americanos, em 2017, chegou a 2.400 (dois mil e quatrocentos) soldados. No ano de 2017, o governo afegão passou a controlar 70% (setenta por cento) do território, ficando 10% (dez por cento) com o Talibã. Os outros 20% (vinte por cento) ainda são contestados. Os dados evidenciam a existência de 20 (vinte) organizações terroristas no Afeganistão que promoveram, somente em 2017, 30 (trinta) atentados terroristas. O grupo terrorista mais atuante continua sendo o Talibã<sup>306</sup>.

<sup>305</sup> OPERATION enduring freedom fast facts. **CNN**, Atlanta, 5 Oct. 2016. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2013/10/28/world/operation-enduring-freedom-fast-facts/index.html>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

<sup>306</sup> RUIC, Gabriel. Como está a “guerra sem vitória” dos EUA no Afeganistão. **Exame**, São Paulo, 25 ago 2017. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/mundo/como-esta-a-guerra-sem-vitoria-dos-eua-no-afeganistao/>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

A Guerra do Afeganistão já é considerada a mais longa da história dos Estados Unidos, em razão dos seguimentos dos ataques.

Embora o ano de 2014 tenha sido o marco que formalizou o final da guerra, o desfecho desse conflito é contestado. Há, inclusive, uma alusão à guerra do Afeganistão como a “Guerra sem Vitória” ou o “caos suspenso”. Isso porque, na “falta de uma vitória militar”, foram duas as razões para se falar em uma saída “vitoriosa” da força de coalizão: a) primeira, a eliminação de Osama bin Laden, em 02 de maio de 2011, “por um ataque-relâmpago no Paquistão, confirmando o enfraquecimento geral da Al-Qaeda e sua desapareção do território afegão”; e b) segunda, o êxito na “formação acelerada das forças de segurança afegãs”, cujo “Exército Nacional contava com 200 mil homens em 2012 contra 27 mil seis anos antes”. Depois da saída dos militares da OTAN, há um progresso das forças de segurança afegãs, sobretudo a partir de junho de 2013, quando a missão da coalizão se resume somente à ajuda de “formação e de apoio logístico”, dando continuidade ao desengajamento militar internacional no Afeganistão<sup>307</sup>.

Apesar dos esforços da Comunidade Internacional, o Afeganistão continua figurando dentre os três países que sofrem ataques terrorista no mundo, como se viu na primeira parte desta tese. As consequências dessa guerra, por se constituir um ponto essencial para se analisar a resposta ao terrorismo, serão abordadas no capítulo final desta tese, quando se sustentará a defesa de que esse meio se revelou uma resposta injusta e, sob outro aspecto, até ilegítima.

A postura bélica antiterror inaugurada pelos Estados Unidos não se resumiria à guerra ao Afeganistão, pois outra guerra contra o terrorismo, a reboque da resposta dos atentados de 11 de setembro de 2001, se deu no Iraque, em 2003, dando seguimento à política antiterror. Nesse ano, o Iraque é eleito como o primeiro alvo dos considerados pelo Estados Unidos como o “Eixo do Mal”. A razão para a guerra: o Iraque mantinha relações com a Al-Qaeda e possuía armas de destruição em massa. A tarefa dos Estados Unidos, inicialmente, foi a de convencer o Conselho de Segurança da ONU da ligação do Iraque com o referido grupo terrorista e da posse das armas nucleares.

Então, dando seguimento a uma política de ampliação da intervenção armada no Oriente Médio, os Estados Unidos desencadeiam uma intensiva atuação militar e

---

<sup>307</sup> HECHT, Emmanuel. **O século de sangue - 1914-2014**: as vinte guerras que mudaram o mundo [S.l.]: Edição do Kindle, 2014. Posição 3671-3674.

lançam o objetivo de invadir o Iraque, controlado por Saddam Hussein e pelo partido Baath. O terrorismo, então, é o fundamento para justificar a necessidade de se antecipar – em uma leitura da guerra preventiva da Doutrina Bush – a uma provável (e presumida) nova ação terrorista originada do Iraque<sup>308</sup>.

A partir daí, o governo de George W. Bush, sob a justificativa de que “Iraque ameaçava a segurança e a paz internacionais”, declarou que “o regime autoritário e descompromissado de Sadam Hussein deveria ser deposto, com ou sem autorização do Conselho de Segurança da ONU”<sup>309</sup>. Essa ideia de ataque ao Iraque não foi simplesmente em razão dos ataques às torres gêmeas, em 2001. Em verdade, já havia quem defendia uma intervenção militar no Iraque muito antes do 11-Setembro, sobretudo em razão dos fracassos da política de sanções e barreiras contra aquele País.

A revelação desse “desejo” imanente de fazer guerra contra o Iraque vem desde 1998, quando Paul Wolfowitz – o segundo no comando do Pentágono –, em 2001, se pronunciou favoravelmente a um ataque ao Iraque. Esse mesmo discurso é repetido “menos de uma semana após o desabamento das Torres Gêmeas, quando os Estados Unidos acabaram de declarar guerra ao terrorismo”. Daí por diante, o projeto de Guerra ao Iraque vai ganhando força, e, em 2002, com a Guerra ao Afeganistão em pleno curso, George Bush discursa para o Congresso Norte-americano e, em seus argumentos, está aquele que o Iraque está entre os países do Eixo do Mal. A partir daí, a luta contra o regime iraquiano passará a integrar a agenda oficial da Governo Bush. Tanto que, em 26 de agosto de 2002, o vice-presidente Dick Cheney refere-se à Doutrina Bush e, pela vez primeira, suscita a necessidade de uma “ataque preventivo”, sob a justificativa de que Saddam Hussein teria retomado a construção de armas de destruição em massa, “dissimulando um arsenal químico e bacteriológico”, depois de quatro anos da saída dos inspetores da Organização das Nações Unidas, que analisavam a política nuclear iraquiana<sup>310</sup>.

Essa acusação de que o Iraque havia retomado a produção de armas nucleares e que era necessária uma intervenção armada com fins humanitários não se confirmaria. E não se confirmaria porque, no fundo, os Estados Unidos apenas se

---

<sup>308</sup> FISS, Owen. **Una guerra sin igual**: la Constitución en los tiempos del terrorismo. Editado y prologado por Trevor Sutton. Traducción de Francisca Pou Giménez. Madrid: Marcial Pons, 2017. p. 102.

<sup>309</sup> MEZZANOTTI, Gabriela. **Direito, guerra e terror**: os novos desafios do direito internacional pós 11 de setembro. São Paulo: Quartier Latin, 2007. p. 116-117.

<sup>310</sup> HECHT, Emmanuel. **O século de sangue - 1914-2014**: as vinte guerras que mudaram o mundo [S.l.]: Edição do Kindle, 2014. Posição 3731-3732.

preocupavam em dar seguimento à implementação da “doutrina Bush”, pós 11-Setembro de 2001, cuja finalidade era a de fazer uma guerra preventiva – atacar os inimigos no terreno deles, antes de o conflito chegar à América – e usar a “notícia” de que o Iraque não havia cessado sua produção de arma de destruição em massa como “legitimação” para prevenir o terrorismo pelo desarmamento.

Na guerra ao Iraque, há uma distinção clara com a Guerra do Afeganistão. No caso dessa última, há um fundamento legal reconhecido pelo Direito Internacional: a legítima defesa – individual ou coletiva. Essa justificação que legitimou a Guerra ao Afeganistão não se repetiu no caso iraquiano. Parte dessa impropriedade de justificação da guerra ao Iraque se dá pelo fundamento principal da doutrina Bush: a guerra preventiva. Isso significa dizer, embora não seja impossível, de que é mais difícil comprovar uma legítima defesa iminente, nos deslindes dos acontecimentos da guerra preventiva. Se a resposta é antecipada, isto é, faz-se a guerra como forma de evitar um ataque injusto, a antecipação não pode ser tardia, tampouco servir de instrumento de retaliação, como ocorria no caso do Iraque, que já sofria sanções em um processo de punição por fatos considerados contrários ao Direito Internacional.

O Conselho de Segurança da ONU, embora tenha ouvido, diretamente, em 05 de fevereiro de 2003, de Colin Powell, Secretário de Estado americano, que havia prova da ligação de Saddam Hussein com a Al-Qaeda e de que o ditador havia feito pesquisa sobre “dezenas de agentes biológicos que provocam doenças como a gangrena gasosa, a peste, o tifo, o cólera, a varíola e a febre hemorrágica<sup>311</sup>”.

A concretização da Guerra ao Iraque acontece durante os meses de fevereiro e março de 2002, quando os americanos, mesmo com o apoio dos ingleses e com a colaboração da Espanha, veem a França, acompanhada da Alemanha, contrárias à intervenção pela guerra, que preferiram uma resposta pacífica. Os Estados Unidos e a Inglaterra insistem no referendo pelo Conselho de Segurança e prometem reformular o projeto de intervenção no Iraque pela guerra, mas, depois do anunciado veto do Governo Russo, desistem da resposta pela ONU e, no dia 17 de março, dão um ultimato a Saddam Hussein, para que deixasse o governo em 48h (quarenta e oito horas), sob pena do início da guerra. Os inspetores da ONU, que tinham a missão de fazer uma inspeção forçada no Iraque, deixam o País e, no dia 20 de março de 2002, começa a Guerra ao Iraque, quando “as primeiras bombas anglo-

---

<sup>311</sup> HECHT, Emmanuel. **O século de sangue - 1914-2014**: as vinte guerras que mudaram o mundo [S.l.]: Edição do Kindle, 2014. Posição 3743-3747.

americanas são lançadas sobre a capital iraquiana e sobre os poços de petróleo do sul do país”<sup>312</sup>.

Sob a máxima de “Choque e pavor” (Shock and Awe), as tropas da “coalizão reunida sob a bandeira de George W. Bush e Tony Blair”, mesmo não tendo sido “tão ampla como a que tinha sido constituída para a Guerra do Golfo”, encontra apoio em “cerca de trinta países, mesmo que a participação de muitos seja apenas simbólica”. Os números do combate são maiores do que a Guerra do Afeganistão, contando com “mais de 300 mil homens” engajados no combate. Pouco tempo após “os primeiros bombardeios, na noite de 20 de março, as primeiras tropas atravessam a fronteira do Kuwait, onde estavam de prontidão”, e, no dia seguinte, “os Royal Marines (marinheiros britânicos) tomam o controle das estações de bombeamento de petróleo da península de Fao, no sul do Iraque”. Daí por diante os bombardeios intensivos se encarregam em justificar a nomenclatura da estratégia “Choque e Pavor”, tudo com o propósito de “esmagar o adversário, principalmente aniquilar sua vontade de combater, por uma demonstração de força espetacular. As infraestruturas são particularmente visadas: os meios de comunicação, os transportes, a distribuição de água, a eletricidade, etc.”<sup>313</sup>

Essa decisão unilateral de iniciar a guerra se deu à revelia do Conselho de Segurança da ONU e quebrou os pilares da ordem jurídica internacional, pois a Carta das Nações Unidas proíbe não apenas todo uso da força, mas também proíbe a “ameaça do uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado”. Então, a conduta dos Estados Unidos antes do ataque, preparando-se para a guerra, já configurou a ameaça de emprego do recurso da força armada, cuja vedação está expressa no parágrafo 4º do artigo 2º da Carta das Nações, considerado como um dos princípios do Direito Internacional<sup>314</sup>.

A Guerra do Iraque ficou também conhecida como “Ocupação do Iraque” ou “Segunda Guerra do Golfo”, ou “Terceira Guerra do Golfo” ou ainda como “Operação Liberdade do Iraque” (*Operation Iraqi Freedom*).

---

<sup>312</sup> HECHT, Emmanuel. **O século de sangue - 1914-2014**: as vinte guerras que mudaram o mundo [S.l.]: Edição do Kindle, 2014. Posição 3754-3760.

<sup>313</sup> Ibid., 2014.

<sup>314</sup> MONTROYA, Pablo César Revilla. **Consecuencias jurídico-políticas de la invasión a Iraq**: reformulación del sistema mundial actual: una visión evolutiva, 2017. p. 217. Disponível em: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1583/11.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2017.

O cronograma a seguir detalha o desenvolvimento da Guerra ao Iraque, desde seu começo até a declaração do final do conflito.

Quadro 2 - Desenvolvimento da *Operation Iraqi Freedom*

(continua)

DATA	AÇÃO
05/02/2003	O secretário de Estado dos EUA, Colin Powell, relata às Nações Unidas que o presidente iraquiano Saddam Hussein representa uma ameaça iminente.
14/02/2003	O Inspetor Chefe de Armas da ONU, Hans Blix, informa ao Conselho de Segurança da ONU que sua equipe não encontrou armas de destruição em massa no Iraque.
17/03/2003	O presidente George W. Bush emite um ultimato ao presidente Hussein e sua família para deixar o Iraque dentro de 48 horas ou enfrentar ação militar.
19/03/2003	O presidente Bush anuncia que os EUA e as forças da coalizão iniciaram ações militares contra o Iraque.
20/03/2003	Saddam Hussein fala à TV iraquiana, chamando os ataques da coalizão de "crimes vergonhosos contra o Iraque e a humanidade".
23/03/2003	Jessica Lynch (Private First Class – PFC) e outros membros da 507th Maintenance Company são emboscadas e capturadas nos arredores de Nasiriyah, no Iraque.
23/03/2003 01/04/2003	Lynch é resgatada de um hospital pelas forças dos EUA.
09/04/2003	As forças da coalizão tomam Bagdá. Uma grande estátua de Saddam Hussein é derrubada na Praça Firdos. A Casa Branca declara que "o regime se foi".
13/04/2003	Sete prisioneiros de guerra americanos são resgatados por tropas dos EUA.
01/05/2003	Falando a bordo do USS Abraham Lincoln, o presidente Bush ressalta as "maiores operações de combate".
22/05/2003	O Conselho de Segurança da ONU aprova uma resolução reconhecendo o direito dos EUA e da Grã-Bretanha de ocupar o Iraque.
22/07/2003	Os filhos de Saddam Hussein, Uday e Qusay, são mortos pelas forças dos EUA.
13/12/2003	Saddam Hussein é capturado em um buraco denominado de "covil de aranha", em Tikrit. Isso não é confirmado até 14 de dezembro pelo Departamento de Defesa dos EUA.
28/06/2004	A entrega da soberania ao governo interino iraquiano ocorre dois dias antes do prazo de 30 de junho anunciado anteriormente pela coalizão liderada pelos EUA.
30/06/2004	A coalizão revoga o controle legal de Saddam Hussein e 11 outros ex-altos funcionários iraquianos para o governo interino iraquiano. Os Estados Unidos mantêm a guarda física dos homens.

(continuação)

01/06/2004	Saddam Hussein faz sua primeira aparição no tribunal. Um juiz atribui a Hussein uma variedade de crimes, incluindo a invasão do Kuwait e o lançamento de gases tóxicos contra os curdos.
Ago/2004	As forças dos EUA e do Iraque combatem insurgentes em Najaf, seguidores do clérigo Xiita Muqtada al-Sadr.
06/09/2004	O número de soldados dos EUA mortos no Iraque atinge 1.000.
Nov/2004	Forças dos EUA e do Iraque combatem insurgentes em Falluja. Cerca de 2.000 insurgentes são mortos. Em 14 de novembro, Falluja é declarada liberada.
25/10/2005	O número de militares dos EUA mortos no Iraque atinge 2.000.
19/11/2005	Pelo menos 24 civis iraquianos, incluindo mulheres e crianças, são mortos em Haditha, no Iraque. A suspeita recai sobre os fuzileiros navais da Kilo Company do 3º Batalhão, 5º Regimento Marítimo. Oito marines dos EUA enfrentaram acusações pelas mortes, mas apenas um deles é condenado por um crime, na forma de negligência.
05/11/2006	O Tribunal Superior iraquiano chega a um veredicto no caso de massacre de 1982, em Dujail. Saddam Hussein é considerado culpado e condenado à morte por enforcamento.
30/12/2006	Saddam Hussein é enforcado alguns minutos depois das 6 horas de Bagdá (10 p.m. EST).
30/12/2006	O número de combatentes dos EUA mortos no Iraque atinge 3.000.
10/01/2007	Começa um aumento de tropas, gradativamente, aumentando os o número de soldados americanos para mais de 150 mil.
03/09/2007	Basra é entregue às autoridades locais depois que as tropas britânicas se retiraram da sua última base militar no Iraque para um aeroporto fora da cidade.
22/03/2008	O número de soldados dos EUA mortos no Iraque atinge 4.000.
10/07/2008	O general David Petraeus é confirmado pelo Senado como comandante do Comando Central dos EUA (CENTCOM). O general Ray Odierno sucede a Petraeus como comandante das Forças Multinacionais no Iraque
16/07/2008	A onda de crescimento de tropa oficialmente termina, e o efetivo de soldados são reduzidos.
04/12/2008	O Conselho Presidencial iraquiano aprovou um acordo de segurança que prepara o caminho para que os Estados Unidos se retirem completamente do Iraque até 2011.
01/01/2009	O exército dos EUA entrega o controle da Zona Verde de Bagdá às autoridades iraquianas.
27/02/2009	O presidente Barack Obama anuncia uma data para o fim das operações de combate dos EUA no Iraque: 31 de agosto de 2010.
30/06/2009	As tropas dos EUA se afastam das cidades e cidades iraquianas e as tropas iraquianas assumem a responsabilidade pelas operações de segurança. No entanto, as tropas dos EUA permanecem no país para continuar as operações de combate e patrulhas nas áreas rurais.
19/08/2010	A última brigada de combate dos EUA sai do Iraque. Um total de 52 mil soldados dos EUA permanecem no país.
01/09/2010	A Operação <i>Iraqi Freedom</i> é renomeada Operação <i>New Dawn</i> (novo amanhecer) para refletir o papel reduzido que as tropas dos EUA irão desempenhar para garantir o país.

(conclusão)

22/05/2011	As últimas forças militares britânicas no Iraque, 81 marinheiros da Royal Navy patrulhando no Golfo Pérsico, se retiraram do país. Um total de 179 soldados britânicos morreram durante a missão de oito anos do país no Iraque.
17/10/2011	Um alto funcionário militar dos EUA disse à CNN que os Estados Unidos e o Iraque não conseguiram chegar a um acordo sobre a imunidade legal para as tropas dos EUA que permaneceriam no Iraque após o final do ano, terminando efetivamente a discussão sobre a manutenção da presença de força americana após o final de 2011.
21/10/2011	O presidente Obama anuncia que praticamente todas as tropas dos EUA vão chegar do Iraque até o final do ano. De acordo com um funcionário dos EUA, cerca de 150, dos 39 mil soldados atualmente no Iraque, continuarão a ajudar na venda de armas. O resto estará fora do Iraque até 31 de dezembro.
02/12/2011	As últimas tropas dos EUA a ocupar <i>Camp Victory</i> saíram quando o governo iraquiano assume o controle do complexo.
15/12/2011	As tropas americanas baixam a bandeira de comando que tremulava sobre Bagdá, terminando oficialmente a missão militar dos EUA no Iraque.
18/12/2011	As últimas tropas dos EUA no Iraque atravessam a fronteira para o Kuwait.

Fonte: Elaborado pelo autor<sup>315</sup>.

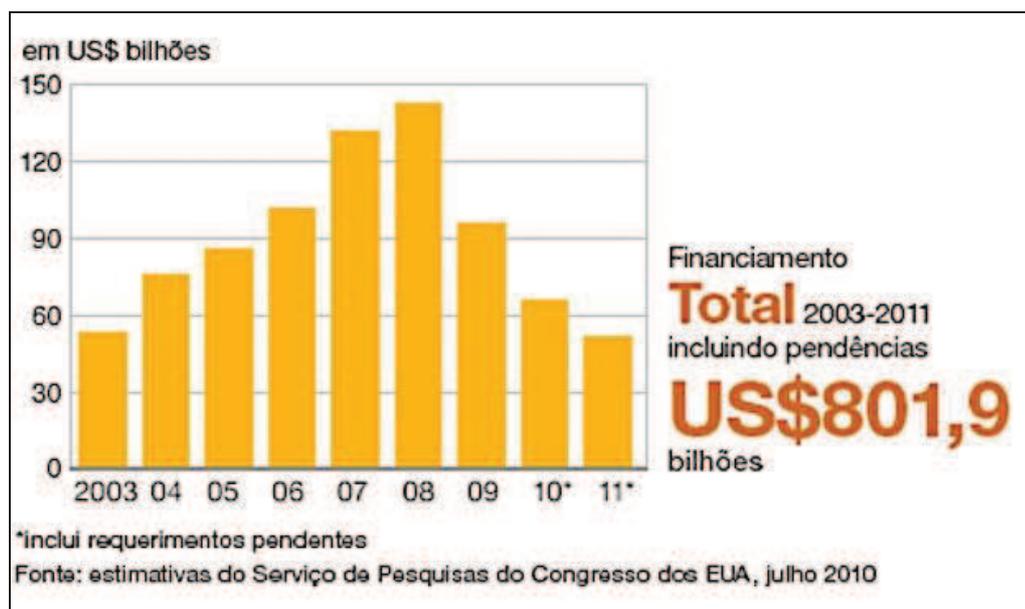
Essa guerra, assim como a do Afeganistão, mesmo com o final declarado, continuou produzindo reflexos no Iraque. Isso porque, mesmo depois da saída das tropas da coalizão e da prisão e morte de Saddam Hussein, o Iraque “continua a ser um país muito instável”. Após o fim da guerra, os curdos foram os que se saíram melhor, pois “obtiveram uma ampla autonomia” e “são protegidos por suas próprias milícias e sua região, graças a seus recursos petrolíferos, está em plena expansão”. Já os “cristãos, quase todos foram obrigados ao exílio”. Com a retirada da Força de Coalizão, os “xiitas e sunitas continuam a se enfrentar”, sendo que os xiitas, por ser maioria, ficaram com a direção do Iraque, enquanto que os sunitas foram os grandes perdedores e marginalizados<sup>316</sup>.

Quando se analisa a Guerra ao Iraque em relação ao custo e às perdas humanas, os números são impressionantes. Somente os Estados Unidos, de 2003 até 2011, quando terminou oficialmente a coalizão, gastou mais de U\$ 800 Bilhões, contando os valores das pendências, como mostra o gráfico a seguir.

<sup>315</sup> OPERATION Iraqi freedom and operation new dawn fast facts. **CNN**, Atlanta, 10 Apr. 2017. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2013/10/30/world/meast/operation-iraqi-freedom-and-operation-new-dawn-fast-facts/index.html>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

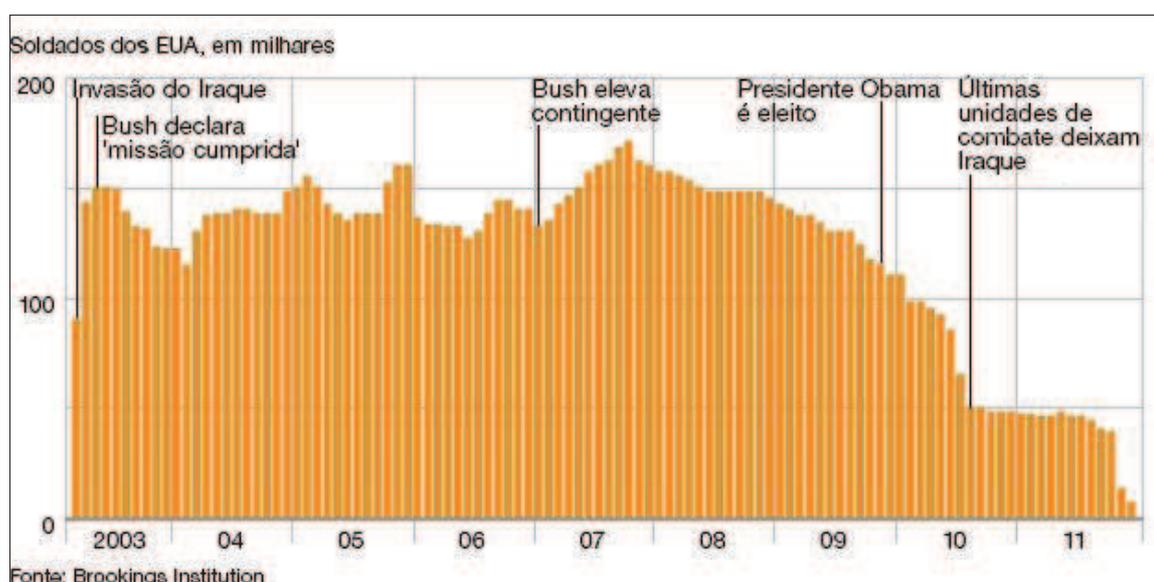
<sup>316</sup> HECHT, Emmanuel. **O século de sangue - 1914-2014**: as vinte guerras que mudaram o mundo [S.l.]: Edição do Kindle, 2014. Posição Kindle 3833-3838.

Gráfico 6 - Financiamento de operação dos EUA no Iraque.

Fonte: Em números...<sup>317</sup>

Também é americano o maior contingente militar empregado na Guerra ao Iraque. Conforme os dados, os americanos que combateram no Iraque estiveram quase em todo o período do engajamento acima de 100mil (cem mil) soldados, conforme o gráfico seguinte.

Gráfico 7 - Contingente de soldados dos EUA no Iraque – mar. até dez. de 2011.

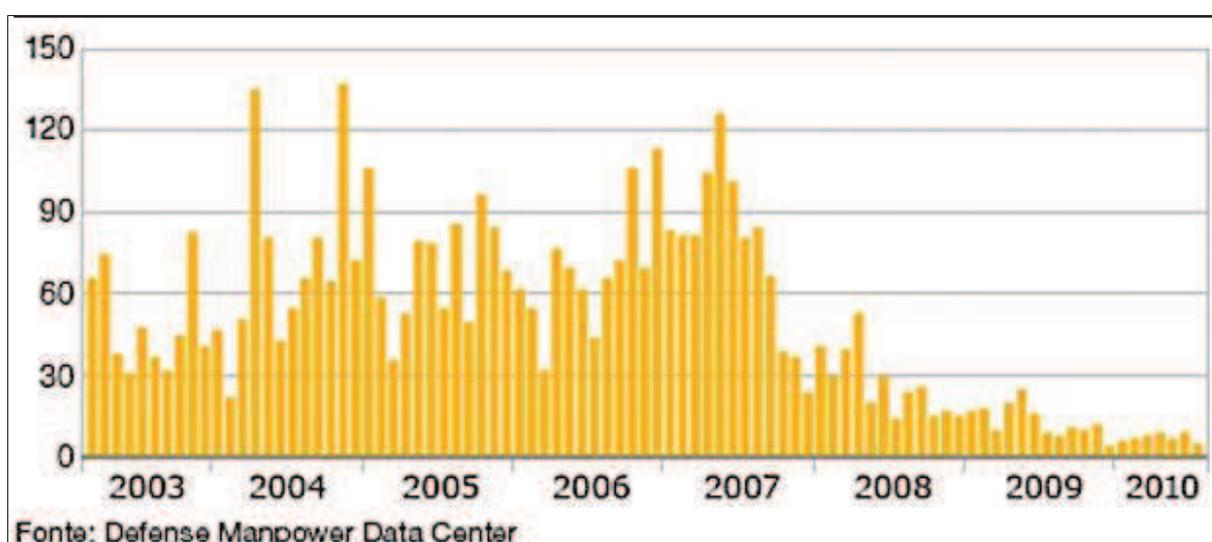
Fonte: Em números...<sup>318</sup>

<sup>317</sup> EM números: Guerra no Iraque custou bilhões e deixou milhares de mortos. **BBC**, [S.I.], 15 dez. 2011. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/12/111215\\_eua\\_iraque\\_numeros\\_fn](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/12/111215_eua_iraque_numeros_fn)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

<sup>318</sup> Ibid..

Desse total de militares, o número de morte de soldados americanos, segundo o Departamento de Defesa dos Estados Unidos, totalizou 4.487, desde 19 de março de 2003 até o final da guerra, em dezembro de 2011, número que foi reduzido a partir de 2008, no governo de Barack Obama. Já o principal parceiro americano na coalizão, a Grã-Bretanha, perdeu 179 (cento e setenta e nove) soldados, número bem abaixo das vítimas militares americanas, como ilustra o gráfico a seguir.

Gráfico 8 - Mortes dos militares americanos no Iraque – mar/2002 até jul/2010.



Fonte: Em números...<sup>319</sup>

O número de mortes de civis iraquianos é controverso. Mas, pelas informações da ONU, no fim do ano de 2006, a Organização Mundial da Saúde (OMS) revelou que mais de 150 mil civis iraquianos foram mortos entre os anos de 2003 e 2006. Por sua vez, a ONU divulgou a cifra de 34 mil civis mortos apenas no ano de 2006<sup>320</sup>. Segundo o Iraq Body Count (IBC)<sup>321</sup>, ocorreram entre 97.461 e 106.348 mil mortes de iraquianos desde o início da guerra até julho de 2010, estando o período mais violento em termos de mortes de civis o mês da invasão, março de 2003, durante o qual o IBC afirmou ter ocorrido a morte de 3.977 civis

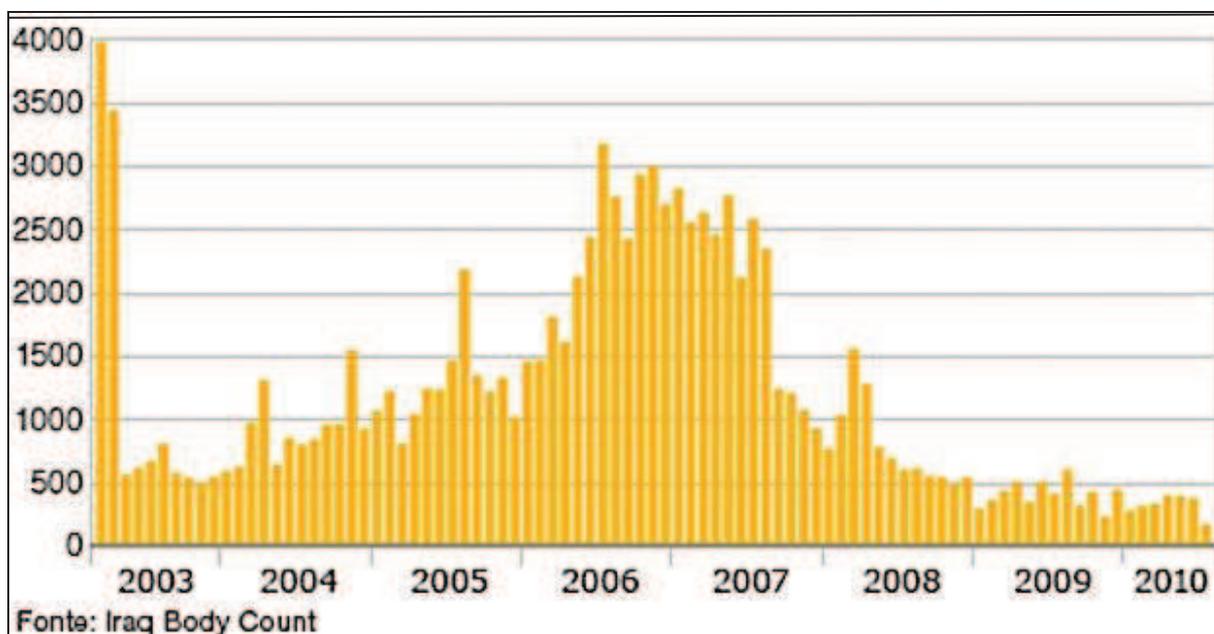
<sup>319</sup> EM números: Guerra no Iraque custou bilhões e deixou milhares de mortos. **BBC**, [S.l.], 15 dez. 2011. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/12/111215\\_eua\\_iraque\\_numeros\\_fn](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/12/111215_eua_iraque_numeros_fn)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

<sup>320</sup> HECHT, Emmanuel. **O século de sangue - 1914-2014**: as vinte guerras que mudaram o mundo [S.l.]: Edição do Kindle, 2014. Posição 3807.

<sup>321</sup> IRAQ BODY COUNT (IBC). [S.l.], 2018. Disponível em: <<https://www.iraqbodycount.org>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

iraquianos. Outros 3.437 morreram em abril de 2003. Os dados são mostrados no gráfico abaixo.

Gráfico 9 - Mortes de civis iraquianos – mar de 2003 até julho 2010.



Fonte: Em números... <sup>322</sup>

Conforme o gráfico acima, a partir de 2008 até 2010, é possível constatar uma redução substancial no número de civis mortos, mas, em 2012 e 2013, as mortes aumentam novamente. Segundo a ONU, “apenas durante o mês de abril de 2013, mais de 700 pessoas foram mortas e 1.600 feridas em confrontos entre xiitas e sunitas”<sup>323</sup>.

Quando se compara essa guerra ao combate no Afeganistão, em termos de resultados, não há muita diferença entre tais conflitos. Se a Guerra do Afeganistão foi considerada a “guerra sem vitória”, a Guerra do Iraque foi chamada de a Guerra “vitória-derrota”. Essa concepção se deve às divisões internas depois da guerra, quando o Iraque concentra os poderes aos xiitas, que passaram a ser maioria e considerados vencedores, e exclui os sunitas, perdedores, o que faz nascer um “um movimento insurgente ao qual vão aderir amplamente as principais tribos sunitas do centro do país. Essa rebelião é utilizada pela central terrorista de Osama bin Laden, que encontra aí um novo campo de batalha contra Washington”. Esse é considerado

<sup>322</sup> EM números: Guerra no Iraque custou bilhões e deixou milhares de mortos. **BBC**, [S.I.], 15 dez. 2011. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/12/111215\\_eua\\_iraque\\_numeros\\_fn](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/12/111215_eua_iraque_numeros_fn)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

<sup>323</sup> HECHT, Emmanuel. **O século de sangue - 1914-2014: as vinte guerras que mudaram o mundo** [S.I.]: Edição do Kindle, 2014. Posição 3760-3769.

um dos principais erros dos americanos, pois esperavam que “a democracia florescesse” no Iraque e se estendesse por toda a região. Resultado: “os americanos ganharam a guerra, mas perderam a paz”<sup>324</sup>.

É precisamente desse fracasso da guerra ao terror que se reascende as pretensas guerras santas contra o Ocidente, conhecidas por *jihad*, concretizadas nos inúmeros ataques terroristas em diversos lugares do mundo, violência mais destacada na Europa e na América, levando o ocidente a uma terceira guerra ao terror: a guerra contra o Estado Islâmico. Esse grupo se transformou na associação criminosa mais violenta do terrorismo, o que justifica um estudo mais detalhado antes da abordagem da guerra contra o Estado Islâmico.

As bases do Estado Islâmico foram erguidas a partir de preceitos salafistas islâmicos muito antigos, advindos da forte influência ideológica do wahabismo saudita, vertente islâmica produto da interpretação de Abd al-Wahhab, que acreditava que um Estado religioso era a melhor aplicação política do Corão, culminando em um movimento islâmico que permitiu aprofundar as raízes da doutrina neohanbalí caracterizada pela fidelidade ao Corão, à unidade do islã e à permanência da doutrina religiosa<sup>325</sup>. É dessa ideologia wahabista que o Estado Islâmico incorporou os preceitos salafistas, termo amplamente difundido e comumente associado ao modo de agir desse grupo terrorista. Portanto, o Estado Islâmico, desde sua origem, se valeu do salafismo como uma corrente islâmica que professa uma interpretação extremamente rigorosa e puritana do islamismo sunita, orientada nos fundamentos do wahabismo saudita<sup>326</sup>.

Como organização criminosa, a origem do Estado Islâmico está diretamente ligada à ascensão de Abu Musab Al-Zarqawi, fundador do grupo terrorista. Há uma associação lógica do nascimento do Estado Islâmico com a Al-Qaeda. Todavia, ainda que não seja errôneo fazer tal ligação, o projeto do Estado Islâmico é anterior, o que faz crer que a passagem de Al-Zarqawi como líder da Al-Qaeda no Iraque representou apenas uma transição do projeto de criação do Estado Islâmico. Al

---

<sup>324</sup> HECHT, Emmanuel. **O século de sangue - 1914-2014**: as vinte guerras que mudaram o mundo [S.l.]: Edição do Kindle, 2014. Posição 3807-3809.

<sup>325</sup> MARTÍNEZ DE BAÑOS CARRILLO, Antonio. **Oriente próximo**: derecho y esperanza de paz. [S.l.]: Universidad de Zaragoza, 2015. p. 486. Disponível em: <<http://zaguan.unizar.es/record/31893/files/TESIS-2015-076.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

<sup>326</sup> CASTIEN MAESTRO, Juan Ignacio. Las corrientes salafíes. Puritanismo religioso, proselitismo y militancia. **Cuadernos de Estrategia**, [S.l.], n. 163, p. 119, 2013. (Ejemplar dedicado a: Islamismos en (r)evolución: movilización social y cambio político). Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4473751>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

Zarqawi leva seu nome de guerra da pequena cidade onde nasceu, Al Zarqa, a cerca de 40 quilômetros a nordeste de Amã, a capital da Jordânia. Seu verdadeiro nome era Ahmed Fadel al Jalaylah. Sua família fazia parte da tribo beduína Bani Hassan. Como já se antecipou no primeiro capítulo, Al-Zarqawi acabou se transformando em um delinquente juvenil, o que o levou à prisão, fazendo com que sua mãe o inscrevesse em aulas de islamismo, mas ele toma o dogma no sentido contrário, adaptando-se ao salafismo (movimento de abordagem fundamentalista do islamismo). Em 1989, ele sai da prisão e vai lutar contra os russos, no Afeganistão, ficando lá até 1992, quando começou a ter contatos com integrantes da Al-Qaeda, de Osama Bin Laden. No final desse ano, Al-Zarqawi volta para a Jordânia, reencontra Abu Muhammad al-Maqdisi, criador da célula salafista Bayt al Iman (a Casa do Imam), quando passa a ser monitorado pelo GID, o Serviço Secreto da Jordânia. Al-Zarqawi e Al-Madqisi são encontrados com explosivos, presos e condenados a 15 (quinze) anos de prisão, em estabelecimento de segurança máxima (Swaqa). Foi nesse tempo que Al-Zarqawi qualifica sua crença islã no radicalismo. A liberdade só vem em 1999, beneficiado por uma anistia do rei Abdullah II (herdeiro de recém falecido Rei Hussein). No verão de 1999, Al-Zarqawi aparece em Kandahar, no Afeganistão, com o objetivo de participar de uma audiência com os líderes da Al-Qaeda que pedem sua ajuda para promover a revolução islâmica no Levante, do Mediterrâneo ao Iraque. Embora com a desconfiança de Bin Laden, Al-Zarqawi recebeu US \$ 200.000 para dirigir um campo de treinamento para jihadistas, como o primeiro grupo terrorista de Al Zarqawi: Tawihd wal-Jihad (Monoteísmo e Jihad)<sup>327</sup>.

Aí se inicia a primeira formação embrionária do Estado Islâmico. Todavia, embora muito próximo da Al-Qaeda, Al-Zarqawi tinha alvos distintos. Enquanto Bin Laden mirava a América, Al-Zarqawi se voltava para alvos mais próximos, isto é, os xiitas e sunitas que não eram adeptos do salafismo, unindo forças com outro brutal extremista islâmico, Nur al Din Zengi. Ocorre que, com a queda do Talibã, em 2001, pelas forças americanas, Al-Zarqawi foge para o Irã, e, depois de se consolidar, mantém um espaço territorial de 500 km quadrados e impõe a interpretação rigorosa da Sharia e do Corão. É, então, criado o grupo Soldados do Islã. Depois de uma

---

<sup>327</sup> BARDAJÍ, R. L. Las raíces del estado islámico. **Papeles Faes**, [S.l.], n. 182, 27 nov. 2015. Disponível em: <[http://www.fundacionfaes.org/file\\_upload/news/pdfs/20151127134223.pdf](http://www.fundacionfaes.org/file_upload/news/pdfs/20151127134223.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

nova intervenção americana, a Guerra ao Iraque, em 2003, Al-Zarqawi foge para Bagdá e inicia as operações com três ataques terroristas, que definiram o curso da guerra no Iraque. Esses ataques foram: a) à Embaixada da Jordânia; b) à sede da ONU – que vitimou, dentre outros, o brasileiro Sérgio Vieira de Mello; e, c) à Mesquita Xiita do Imam Ali. Mais tarde, o grupo de Al-Zarawi assassinaria o Ayatollah Al Hakin, líder espiritual dos Xiitas. Embora não fosse do agrado de Bin Laden a estratégia de priorizar os ataques aos Xiitas – o plano consistia no ideal de causar uma guerra civil no Iraque –, Al-Zarqawi somente se juntaria à Al-Qaeda em fevereiro de 2004, passando a liderar a Al-Qaeda no Iraque (AQI), em outubro do mesmo ano. As operações de Al-Zarqawi no Iraque se mantiveram de 2003 até 2005, com a marca característica do seu grupo Tawihd wal Yihad (Monoteísmo e Jihad): ataques suicidas e sua brutal violência<sup>328</sup>.

O próprio Zarqawi se notabilizou depois de espalhar na internet o vídeo da decapitação de Nicolas Berg, um jovem empresário americano, realizado em maio de 2004. Somente o Tawihd wal Yihad foi responsável por mais de 2.000 (duas mil) mortes por mês, em 2005, o que justificou um apelo da Al-Qaeda para que Al-Zarqawi parasse com as mortes dos Xiitas no Iraque. Ainda assim, Bin Laden renderia homenagem a Al-Zarqawi, concedendo-lhe o título de Emir da Al-Qaeda no Iraque, em julho de 2005. Apesar de ter aceitado a mudança de estratégia e carrear esforços para expulsar os americanos, deixando de lado o objetivo de criar um Estado Sunita, Al-Zarqawi perde o apoio dos Sunitas que tanto lhe apoiaram, mas não abandona seu propósito – talvez até escondendo-o da Al-Qaeda – e explode a mesquita de Al Askari, em Samarra, um dos lugares sagrados do islã xiita, agudizando a guerra civil entre xiitas e sunitas<sup>329</sup>.

O fundador do Estado Islâmico morre na noite de 7 de junho de 2006, em uma ação da Inteligência americana, que, a partir de imagens fornecidas por um drone, manda um caça F-16, que lança contra o terrorista uma bomba de 250 quilos, guiada por laser, e uma segunda guiada por satélite. A sucessão de Al-Zarqawi é rápida, quatro dias depois, quando Abu Ayyub al Masri, terrorista mais experiente, assume como o novo líder da Al-Qaeda no Iraque (AQI). Em 15 de outubro de 2006, quatro meses depois de a Shura ter confirmado seu novo líder, a Al-Qaeda no

---

<sup>328</sup> BARDAJÍ, R. L. Las raíces del estado islámico. **Papeles Faes**, [S.l.], n. 182, 27 nov. 2015. Disponível em: <[http://www.fundacionfaes.org/file\\_upload/news/pdfs/20151127134223.pdf](http://www.fundacionfaes.org/file_upload/news/pdfs/20151127134223.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

<sup>329</sup> Ibid.

Iraque é transformada oficialmente em Estado Islâmico no Iraque – ISI – (Dawlat al-Iraq al-Islamiyya), proclamando-se Abu Omar al Bagdadi como o novo líder<sup>330</sup>.

Os anos seguintes são marcados por ações antiterrorismo, por meio de contra-ataque da OTAN contra o Estado Islâmico do Iraque – para eles ainda Al-Qaeda no Iraque –, fazendo baixas contínuas nas lideranças da organização, o que faz acreditar na perda da força de operatividade desse grupo terrorista. Ocorre que o novo líder do ISI não desiste de seu projeto: a criação de um novo califado. Isso vai ganhando força com a continuidade dos ataques e depois da saída das tropas americanas. O líder Al-Bagdadi lança a operação “Rompendo Muros” e avança contra uma parte do território do Iraque e da Síria. Para isso, estabeleceu quatro frentes: a) derrubar os muros das prisões e libertar jihadistas presos para aumentar seu “exército”, como aconteceu em setembro de 2012, em Tikrit, e, em julho de 2013, em Abu Ghraib; b) aumentar a tensão entre Bagdad e os curdos, iniciando uma série de ataques contra a linha de separação entre o Governo do Iraque e a região autônoma do Curdistão; c) aumentar a tensão civil, graças ao acionamento de artefatos explosivos nas proximidades da capital; d) aterrorizar o povo xiita como mortes e ataque brutais<sup>331</sup>.

Um personagem importante que contribuiu para a evolução do ISI é Abu Mohamed al Jawlani. Esse jovem sírio passou a seguir Al-Bagdadi e se colocou sob seu comando no Iraque, a fim de estabelecer uma missão para apoiar os combatentes contra Bashar al-Assad. Para isso, Al-Jawlani cria seu grupo de combatentes, Jabbat al-Nusra Ash-Sham (Frente de Apoio ao Povo do Levant). Com o crescimento do Al Nusra como a principal força de oposição a Bashar Al-Asad, o grupo é abençoado publicamente pelo sucessor de Bin Laden encarregado da Al-Qaeda, no Iraque. O sucesso desse grupo cresce com o controle da cidade de Al-Raqa. Essa conquista foi tão importante que o próprio Abu Bakr al Bagdadi foi à Síria para ver o sucesso do Al Nusra e, acima de tudo, colocar essa organização sob seu controle direto. Em seguida, Abu Bakr al Bagdadi declarará formalmente, em 9 de abril de 2013, a abolição de Al Nusra e do ISI e a constituição de uma única entidade sob o nome de al-Dawla al-Islamiya fi al-Iraq wa-al-Sham, ou o Estado Islâmico do Iraque e Levant, ISIS, ou ISIL em suas siglas em inglês, fusão que seria

---

<sup>330</sup> BARDAJÍ, R. L. Las raíces del estado islámico. **Papeles Faes**, [S.l.], n. 182, 27 nov. 2015. Disponível em: <[http://www.fundacionfaes.org/file\\_upload/news/pdfs/20151127134223.pdf](http://www.fundacionfaes.org/file_upload/news/pdfs/20151127134223.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

<sup>331</sup> Ibid.

negada por Al Jawlani, líder de Jabbat al-Nusra, ao manter sua adesão à Al-Qaeda, de Aymán al Zawahiri. As diferenças entre o ISIS e a Al-Qaeda se agudizam e, após uma tentativa falha de reconciliação, ocorre a ruptura do ISI – braço da Al-Qaeda – com o ISIL, fazendo com que integrantes da Al-Nusra engrossassem as fileiras do ISIS<sup>332</sup>.

O ISIS continuou arrebatando adeptos, militantes, dinheiro e uma crescente audiência, tanto que publicou, em janeiro de 2014, um relatório de atividades das mortes praticadas, sob o nome de Al Naba. Nesse mesmo ano, a bandeira negra, símbolo da violência do ISIS, é içada em no Edifício do Governo de Faluja, depois da conquista de Ramadi, a capital de Anbar. O sucesso do Estado Islâmico reflete na adesão numerosa de combatentes à campanha, chegando, em fevereiro de 2014, a mais ou menos 10.000 membros, segundo a CIA. Em junho do mesmo ano, a estimativa já estava em 15.000 soldados. Com esse efetivo de “exército”, o grupo de Al-Bagdadi toma Mosul, em 06 de junho de 2014, enfrentando e derrotando uma tropa iraquiana treinada e equipada pelos Estados Unidos. A vitória se repete em Tikrit, Diala e Ramadi, onde são hasteadas as bandeiras negras do grupo terrorista<sup>333</sup>.

A data precisa da formalização do Estado Islâmico foi o dia 28 de junho de 2014, quando Abu Bakr al-Baghdadi, já declarado Califa Ibrahim, pregando no primeiro dia do Ramadã, na Grande Mesquita de al-Nuri, em Mosul, convocam os muçulmanos para aderirem ao seu “Estado”. Esse foi o marco da transição do Estado Islâmico do Iraque e al-Sham (ISIS) para o Estado Islâmico (EI)<sup>334</sup>

Em 29 de junho de 2014, depois da debandada das tropas iraquianas, o porta voz do ISIS, Mumahed Nasir al-Din al-Adnani, declarará a mudança da denominação de ISIS ao Estado Islâmico (EI) e a constituição do tão almejado Califado.

Esse momento revela o ápice do Estado Islâmico. Daí em diante, o grupo ou células dele – lobos solitários – dá seguimento à estratégia de ação pela violência, ampliando os alvos para além da Síria e do Iraque, planejando e executando uma série de atentados pelo mundo, com foi o caso da derrubada do Voo 9268, da

---

<sup>332</sup> BARDAJÍ, R. L. Las raíces del estado islámico. **Papeles Faes**, [S.l.], n. 182, 27 nov. 2015. Disponível em: <[http://www.fundacionfaes.org/file\\_upload/news/pdfs/20151127134223.pdf](http://www.fundacionfaes.org/file_upload/news/pdfs/20151127134223.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

<sup>333</sup> Ibid.

<sup>334</sup> WEISS, Michael. **Estado Islâmico**: desvendando o exército do terror. Tradução de Jorge Ritter. São Paulo: Seoman, 2015. p. 17.

Metrojet no Egito, os ataques suicidas em Beirute, capital do Líbano, e os massacres em Paris.

A resposta ao estabelecimento do Estado Islâmico na Síria e no Iraque e aos atentados em diversos países veio, principalmente, na forma de guerra, a Guerra ao Estado Islâmico.

Ainda em setembro de 2014, depois de já ter iniciado ataques a alvos do Estado Islâmico em agosto daquele ano, os Estados Unidos reúnem esforços políticos para formar uma Coalizão contra o Estado Islâmico, a fim de não repetir os equívocos de diplomacia cometidos pela pressão exercida na Comunidade Internacional para justificar a necessidade da Guerra ao Iraque. Os esforços do Estados Unidos são, em grande parte, resultado dos reflexos negativos dos ataques do Estado Islâmico no ocidente e das atrocidades praticadas, especialmente, no Iraque e Síria. De imediato, aderem ao projeto de coalizão o Reino Unido, a Alemanha, a França, o Canadá, a Austrália, a Turquia, a Itália, a Polônia e a Dinamarca. A ação se desenvolveria, inicialmente, contra jihadistas e atuantes, desde o nordeste da Síria até o noroeste do Iraque<sup>335</sup>.

Ao final, a coalizão, liderada pelos Estados Unidos, consegue reunir quase 60 (sessenta) países – com destaque para as Forças Democráticas Sírias (FDS), principal aliada da coalizão liderada pelos Estados Unidos de combate ao terrorismo na Síria. Em 8 de agosto de 2014, os aliados deram início aos seus ataques aéreos a alvos do grupo no Iraque, mas, na Síria, as ações contra o grupo terrorista só começariam em setembro daquele ano, nos termos da Resolução 2.170, do Conselho de Segurança da ONU<sup>336</sup>.

Essa Resolução é a formalização do fundamento jurídico internacional para a resposta bélica às ações do Estado Islâmico, no Iraque e na Síria, ainda considerando a divisão do grupo terrorista em Estado Islâmico do Iraque e Levante e a Frente Al-Nusra (FAN).

Os dados do Departamento de Defesa Americano mostram que a ofensiva contra o Estado Islâmico matou cerca de 6.000 (seis mil) combatentes do grupo terrorista no Iraque e na Síria, sendo que 1.200 (mil e duzentos) foram mortos

---

<sup>335</sup> ABELLÁN, Lucía. Ameaça Jihadista. Os EUA reúnem uma coalizão de 10 países para combater os jihadistas. **El País**, Madrid, 15 set. 2014. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2014/09/05/internacional/1409917501\\_927947.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2014/09/05/internacional/1409917501_927947.html)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

<sup>336</sup> NACIONES UNIDAS. Consejo de Seguridad. **Resolución 2170 (2014)**. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7242ª sesión, celebrada el 15 de agosto de 2014. Disponível em: <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2170\(2014\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2170(2014))>. Acesso em: 10 jan. 2018.

apenas na batalha por Kobane. Segundo os americanos, foram destruídas 200 (duzentas) instalações de petróleo e de gás. Além disso, 1.000 (mil) posições de ataque, postos de controle e prédios foram destruídos. Essa primeira fase recuperou cerca de 700km<sup>2</sup> (setecentos quilômetros quadrados) do território do Iraque. O número de aliados chegou a 60 países que aderiram à Guerra ao Estado Islâmico, mas somente 14 deles participaram diretamente dos combates, feitos na forma de bombardeio aéreos, na média de 10 ações diárias, totalizando cerca de 2.000 (dois mil) ataques, até fevereiro de 2015<sup>337</sup>.

Em 24 de maio de 2017, a OTAN decide formalizar sua entrada na Coalizão Internacional contra o Estado Islâmico, mas ressalva que sua ação não será o engajamento no combate direto ao grupo terrorista.

No plano estratégico, a guerra contra o Estado Islâmico se desenvolveu em mais de uma frente, culminando em na reconquista de pontos chaves para conter o avanço dos objetivos que estavam no controle do grupo terrorista. O resultado das ações da Coalizão Internacional contra o Estado Islâmico foi a retomada, paulatinamente, de cidades estratégicas para o grupo terrorista.

O Jornal O Globo<sup>338</sup> fez uma referência às principais derrotas do Estado Islâmico:

- a) Kobani – a cidade na fronteira com a Turquia se converteu no primeiro símbolo da luta contra o Estado Islâmico na Síria, que foi expulso de lá em 26 de janeiro de 2015 após mais de quatro meses de combates dos curdos com o apoio da coalizão internacional liderada pelos Estados Unidos;
- b) Dabiq – a cidade na fronteira da Síria com a Turquia, que o Estado Islâmico perdeu em outubro de 2016, tinha pouco interesse estratégico, mas uma grande carga simbólica para o grupo. Segundo uma profecia do Islã, a localidade seria palco de uma batalha do fim dos tempos, em que muçulmanos seriam dizimados por cristãos, mas triunfariam em Dabiq;
- c) Palmira – em março de 2017, tropas sírias e russas retomaram Palmira do Estado Islâmico. Os extremistas se apoderaram da cidade — declarada

---

<sup>337</sup> SEIS gráficos explicam guerra contra 'Estado Islâmico'. **BBC Brasil**, [S.l.], 16 fev. 2015. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/02/150216\\_estado\\_islamico\\_gch\\_hb](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/02/150216_estado_islamico_gch_hb)>. Acesso em: 12 jan. 2018.

<sup>338</sup> CONHEÇA as principais derrotas do Estado Islâmico no Iraque e na Síria. **O Globo**, São Paulo, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/conheca-as-principais-derrotas-do-estado-islamico-no-iraque-na-siria-21955199>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

Patrimônio Mundial da Humanidade pela Unesco — em maio de 2015 e destruíram os templos mais importantes, além de realizar execuções em massa no antigo anfiteatro; d) Mossul – após nove meses de combate, em 10 de julho de 2017, as forças iraquianas retomaram a segunda maior cidade do Iraque das mãos do Estado Islâmico. Bastião do EI no país desde 2014, a cidade tornou-se um símbolo cruel de caos e sofrimento para os civis, enquanto o conflito reduziu boa parte das suas ruas a pilhas de escombros; e ) Tal Afar – com o apoio dos EUA, Tal Afar foi retomada em agosto de 2017. A perda da cidade, onde 200 mil pessoas viviam antes da chegada dos terroristas, complicou ainda a passagem de armas e de terroristas entre o Iraque e a Síria, onde o Estado Islâmico é atacado em várias frentes.f) Raqqa – o Estado Islâmico perdeu sua capital na Síria para a coalizão liderada pelos EUA em 17 de outubro de 2017, na sua maior derrota após a retomada de Mossul, no Iraque. Segundo o Observatório Sírio de Direitos Humanos (OSDH), a batalha deixou 3.250 mortos desde 5 de junho, sendo 2.120 combatentes e 1.130 civis, incluindo 270 crianças; g) Deir Ez-Zor – o Exército da Síria e seus aliados retomaram no início de novembro de 2017, Deir Ez-Zor das mãos do Estado Islâmico. A cidade era o último reduto do grupo extremista na Síria. Ela também tinha significado estratégico porque fica próxima à fronteira com o Iraque, onde o grupo também controlava territórios; h) Al Qaim – as forças iraquianas retomaram, no início de novembro de 2017, o controle de Al Qaim, o último reduto do Estado Islâmico no país. Na fronteira com a Síria, Al Qaim é a última grande cidade que o grupo extremista controlava e foi retomada em uma ofensiva conjunta no mesmo dia em que os jihadistas perderam a Deir Ez-Zor.

Todas essas cidades estavam sob o controle do Estado Islâmico, que havia inovado na forma de operação terrorista analisada na primeira parte desta tese, ao conquistar um espaço físico para imposição do poder, o que representou um perigo para a Comunidade Internacional, pois, uma vez estabelecido em uma área geográfica estratégica, o grupo poderia operar com recursos materiais – sobretudo poços de petróleo e de gás – para recrutar, treinar e mandar seus soldados para batalhas na região e em qualquer parte do mundo.

O Governo da Rússia, aliado da Síria, oficializaria, em 7 de dezembro, o término dos combates contra o grupo terrorista. Em 9 de dezembro de 2017, o Governo do Iraque também anunciou, formalmente, o final da Guerra contra o Estado Islâmico.

É claro que a organização criminosa “Estado Islâmico” não foi erradicada 100% (cem por cento) do mapa mundial. Depois desse marco final oficial, outros ataques aconteceram, na clandestinidade, seja no Iraque, na Síria, ou qualquer parte do mundo, a partir dos chamados “lobos solitários”, que estão vivendo em diversas partes do mundo e integram “células dormentes” do terrorismo, compostas por jihadistas e tantos outros que aderem, colaboram ou simpatizam com os ideais do fundamentalismo islâmico proposto pelo terrorismo.

Então, é possível concentrar a chamada “Guerra ao Terror” nessas três principais ações bélicas, isto é, Afeganistão, Iraque e Iraque-Síria, palcos dos maiores contra-ataques coordenados por Estados isolados, em coalizão ou com a participação de órgãos internacionais.

A partir dessas três principais ações bélicas contra o terrorismo, agora é possível analisar se a resposta ao terrorismo por meio da guerra é o meio adequado e se tal meio é eficaz, bem como se respeita os pilares mínimos do Direito Internacional e, principalmente, se o resultado da política bélica do tipo “os fins justificam os meios” dialogam com as premissas básicas dos Direitos Humanos.

#### **4.3 Intervenções Bélicas: os efeitos diretos e colaterais da guerra contra o terrorismo**

As guerras contra o terrorismo foram justificadas sob uma necessidade de enfrentar um fenômeno que não é originado em 2001. O que levou a Comunidade Internacional a adotar uma postura belicosa extrema contra o terrorismo foi a expansão das organizações criminosas terroristas e a adoção, por parte delas, de uma estratégia extrema de causar violência pelo medo e temor generalizado. A intervenção pela guerra foi escolhida como o principal meio necessário para combater o terrorismo. O que é preciso analisar é se essa forma de resposta extrema produz um resultado eficaz na prevenção e repressão ao terrorismo. E o resultado dessas intervenções, por mais que sejam considerados alcançados, devem ser sopesados pelo custo e pelos danos causados – diretos e colaterais.

Um bom alicerce que pode servir para dimensionar os efeitos de uma intervenção militar armada de um Estado nos conflitos e para também compreender o limite e a fundamentação dessa intervenção, bem como os direitos das vítimas é a Teoria da Justificação, aqui apresentada nos termos propostos por Gunther Jakobs<sup>339</sup>.

A primeira observação sobre princípios e limites de justificação é que não se pode balizar a compreensão dessa concepção apenas ao direito interno, ou seja, como uma excludente de ilicitude, adverte Jakobs, ao explicar que “el denominado Derecho internacional o Derecho de los pueblos (que en sentido estricto no regula las relaciones entrepueblos, sino entre Estados) tambien contiene preceptos cuyos estándares humanitarios hay que respetar”<sup>340</sup>.

Essa teoria se apoia em dois preceitos importantes: a liberdade de praticar atos e a responsabilização em decorrência das consequências advindas dessas condutas. Esse binômio termina por gerar deveres negativos e positivos. Os primeiros consistem em não “inferir daños a otras personas mediante la configuración de la propia organización, es decir, de no matar, no lesionar, no sustraer, etc.”. Já os deveres positivos devem “evitar un curso lesivo, también en el caso en que dicho curso *no* se funde en una expansión excesiva de la propia organización”<sup>341</sup>.

Contudo, essa intervenção extrema não pode ser irracional, desmedida, sem base legal, sob pena de se considerar ilegítima. Isso porque não se pode perder de vista que a Comunidade Internacional, aí mais especificamente a ONU, precisa alinhar sua política de atuação dentro da maior legitimidade possível. Isso significa que ação tem de ser legítima e justa. É por isso que a ONU procura abalizar suas atuações com base no Direito. Também é por isso que a maioria dos Estados adota um sistema de atuação pelo Direito. É o que, sem se querer aprofundar, se classifica como Estado de Direito, como um espaço soberano onde as leis estão acima das vontades das pessoas, funcionando como um “antídoto” para discricionariedade e arbitrariedades praticadas pelo próprio Estado e por seus cidadãos.

---

<sup>339</sup> JAKOBS, Gunther. Principios y limites de la justificacion. **Revista Derecho Penal y Criminología**, [S.l.], v. 34, n. 97, p. 14, jul./dic. 2013. Disponível em: <<http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpen/article/view/3866/4161>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

<sup>340</sup> Ibid., p. 13-28.

<sup>341</sup> Ibid., p. 14.

Então, em relação à legitimação, o Estado de Direito funciona diferente de uma pessoa que é afetada pela omissão ou ação de outro que lhe cause um dano. No dizer de Jakobs, enquanto uma pessoa pode lançar mão de seus recursos de defesa, o Estado de Direito necessita seguir um processo legal para tanto. Além disso, uma pessoa pode lançar mão da justificativa de estado de necessidade agressivo, quando não existem procedimentos legais para a resolução de um conflito ou quando o Estado é incapaz de solucioná-los, arremata Jakobs<sup>342</sup>. Evidente que, fora dessas situações, as pessoas devem tolerar a intervenção do Estado nos conflitos. Isso é a primazia do princípio do interesse público.

Ao analisar a intervenção estatal à luz do direito internacional e da legitimidade de um direito de reação, Jakobs lança mão de um exemplo simples, porém claro e objetivo. Imagine-se que, em uma guerra, diz Jakobs, em uma trincheira, estejam dez soldados e um civil – não vindo ao caso como ele chegou até lá –, e que os inimigos que estão em uma trincheira à frente deles lancem duas granadas de mão que caem dentro da trincheira. Rapidamente, um dos dez soldados pega uma das granadas e devolve aos inimigos matando parte deles. O civil que lá está pega a outra granada e repete o ato do soldado, matando os inimigos que sobraram. Analisando as duas condutas a partir do Direito Internacional, o soldado estaria perfeitamente legitimado para atuar desse modo, mas o civil não<sup>343</sup>.

O exemplo é perfeito para se pensar no direito das pessoas na guerra do e ao terrorismo. Primeiro, é preciso deixar claro que, quando o indivíduo atua contra a agressão de um grupo terrorista, o faz em legítima defesa própria, de terceiro ou de seu patrimônio. Essa resposta é dada pela tutela jurídica, isto é, dentro do Direito. Isso significa dizer que a pessoa está dentro da relação jurídica. A questão se avoluma quando uma pessoa está diante de uma ação do Estado em meio a um conflito armado na iminência de ser prejudicado, sacrificado, como dano colateral. Aí a justificção é diferente. Jakobs lembra que, em uma guerra civil, ou em caso de luta contra guerrilheiros – como é o caso de terroristas –, “la situación jurídica se complica, puesto que el Estado que lucha contra los rebeldes está al mismo tiempo

---

<sup>342</sup> JAKOBS, Gunther. Principios y limites de la justificacion. **Revista Derecho Penal y Criminología**, [S.l.], v. 34, n. 97, p. 21, jul./dic. 2013. Disponível em: <<http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpen/article/view/3866/4161>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

<sup>343</sup> Ibid., p. 22.

obligado positivamente a proteger a las víctimas de eventuales daños colaterales, pues tales víctimas son sus propios ciudadanos”<sup>344</sup>.

Como se vê, fica claro que, nesse caso, o Estado está obrigado a atuar de forma a proteger os seus cidadãos dos efeitos de seu contra-ataque. Evidentemente, como se aborda no tópico destinado ao estudo da Direito de Guerra, em um conflito armado, o dano colateral deve ser evitado ou minimizado, quando isso não for possível. Todavia, contra esse dano colateral, a pessoa atingida não pode fazer valer seu direito de contra-ataque, sob o ponto do Direito Internacional. Isso significa dizer que a vítima do dano colateral – direto ou indireto – é empurrada para fora da relação jurídica, como lembra Jakobs<sup>345</sup>. Por isso, o Estado, por mais paradoxal que seja, tem a obrigação de atuar de forma a salvaguardar os direitos das vítimas.

Portanto, no caso do terrorismo, o Estado está vinculado à obrigação de evitar os danos, minimizá-los, quando não for possível evitá-los e restituir os prejuízos pelas perdas de bens compensáveis. Todavia, lançando-se mão do pensamento de Jakobs e concordando com ele que ninguém está obrigado a se sacrificar em nome do Estado ou de seu povo, quando o dano colateral é incomensurável (vida, por exemplo), o Estado tem o dever de promover ações antiterroristas que preservem os direitos de inocentes, de forma a evitá-los. Se isso é verdade – e se concorda que seja – significa dizer que a morte de pessoas inocentes não pode constituir meio para o fim. Isso seria a instrumentalização do ser humano, para se falar em linguagem kantiana.

Mais do que isso, e agora se começa a adentrar na questão dos direitos das vítimas, o Estado precisa assegurar meios jurídicos que garantam os interesses dos “órfãos da guerra”, aqueles que não podem se defender nem dos terroristas nem do Estado. A legítima defesa das vítimas em razão dos ataques terroristas resta prejudicada pela hipossuficiência, seja ela econômica, social, cultural, etc. Já a legítima defesa em relação aos danos colaterais produzidos pelos contra-ataques do Estado não poder ser exercida por absoluta falta de legitimidade, uma vez que a vítima é obrigada a tolerar os meios de guerra e não pode contrapô-los a partir do Direito Internacional. É precisamente dessas questões que se fala em direito de vítimas, sobretudo no caso da guerra contra o terror, que produzem sequelas

---

<sup>344</sup> Ibid., p. 23.

<sup>345</sup> JAKOBS, Gunther. Principios y limites de la justificacion. **Revista Derecho Penal y Criminología**, [S.l.], v. 34, n. 97, p. 23, jul./dic. 2013. Disponível em: <<http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpen/article/view/3866/4161>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

análogas àquelas que ocorreram na primeira e na segunda grandes guerras. Essa questão da proteção à vítima tem emergido como um pilar nas ações para enfrentar o terrorismo. Não é à toa que existe um movimento de valorização dos direitos das vítimas, desde o pós 11-S, quando se desencadeou a chamada guerra ao terror.

Voltando à questão da análise da guerra ao terror e seu resultado, a justificção das condutas repressivas é importante no terrorismo, porque é dela que se extrai a legitimidade da ação de intervenção armada e, portanto, a avaliação dos danos aos terroristas (necessários ou não) e às pessoas que, direta ou indiretamente, são atingidas pela guerra ao terror, isto é, os efeitos dessa resposta armada violenta.

Quando se fala em “Guerra ao Terror”, os efeitos parecem concluir que a justificção da guerra não era legítima, sobretudo no caso da Guerra ao Iraque, já que, no caso da Guerra ao Afeganistão, há um fundo de legitimação, ainda que tal conflito tenha produzido tanta catástrofe quanto as geradas pela Guerra do Golfo, especialmente quando se analisa as violações de direitos e garantias fundamentais dos envolvidos.

No caso da Guerra do Afeganistão, os efeitos se deram em decorrência dos ataques da Força de Coalizão contra o terrorismo como reação às ações violentas dos grupos terroristas, em especial aqueles empregados pelo Taliban e Al-Qaeda. No meio desse conflito armado, pessoas foram (vem sendo) mortas ou feridas, embora a campanha bélica no Afeganistão tenha iniciado em 08 de outubro de 2001 e terminado, ao menos oficialmente, em 28 de dezembro de 2014.

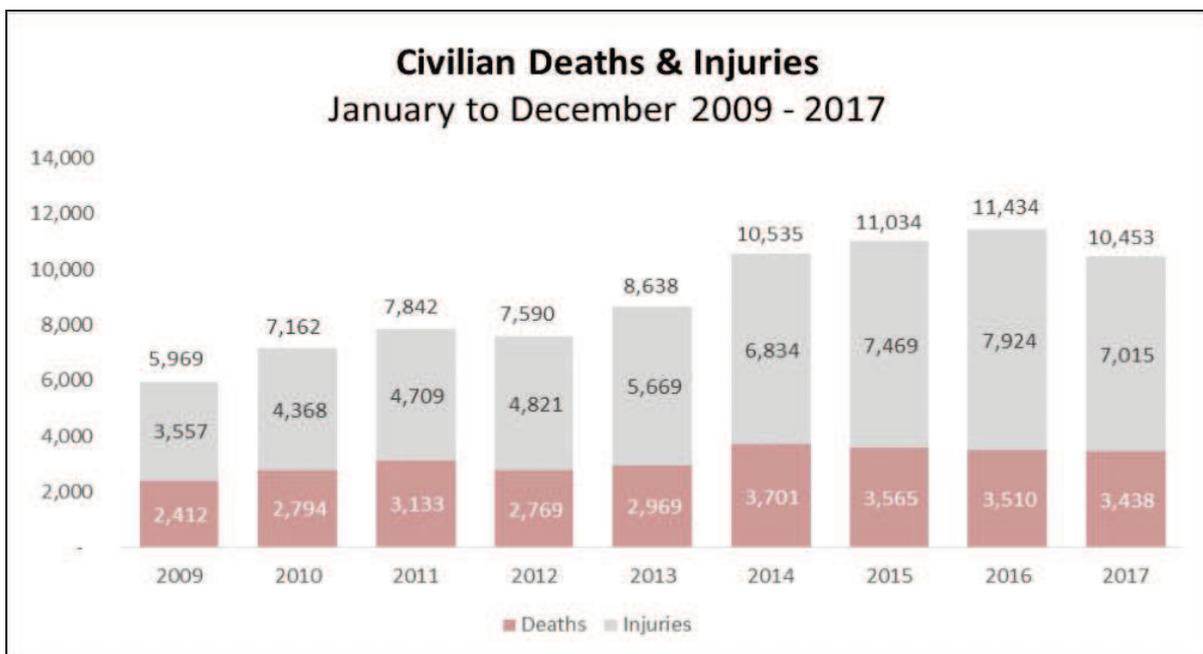
A Organização das Nações Unidas publicou, em 2018, o Relatório Anual de 2017 sobre a Proteção de Civis em Conflitos Armados no Afeganistão<sup>346</sup>. Segundo os dados da *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA), nos três anos seguintes ao final “oficial” da guerra, há aumento no número de mortes e ferimentos da população. Em 2015, foram 3.565 civis mortos e 7.469 feridos, totalizando um número de vítimas em 11.034. No ano seguinte, esse número aumentou para 11.434, sendo 3.510 mortos e 7.924 feridos. Em 2017, apesar de reduzido o total de ferimentos, que foram 7.015, o número de pessoas mortas praticamente não se alterou, ficando em 3.438. Na contagem desde 1º de janeiro de

---

<sup>346</sup> UNITED NATIONS. United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA). **The 2017 annual report on the protection of civilians in armed conflict in Afghanistan**. New York, Feb. 2018. Disponível em: <<http://unama.unmissions.org/protection-of-civilians-reports>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

2009 e 31 de dezembro de 2017, o conflito armado no Afeganistão ceifou a vida de 28.291 civis e feriu 52.366 outros, como mostra o gráfico abaixo, elaborado pela UNAMA.

Gráfico 10 - Mortes e ferimentos de civis - 2009 - 2017

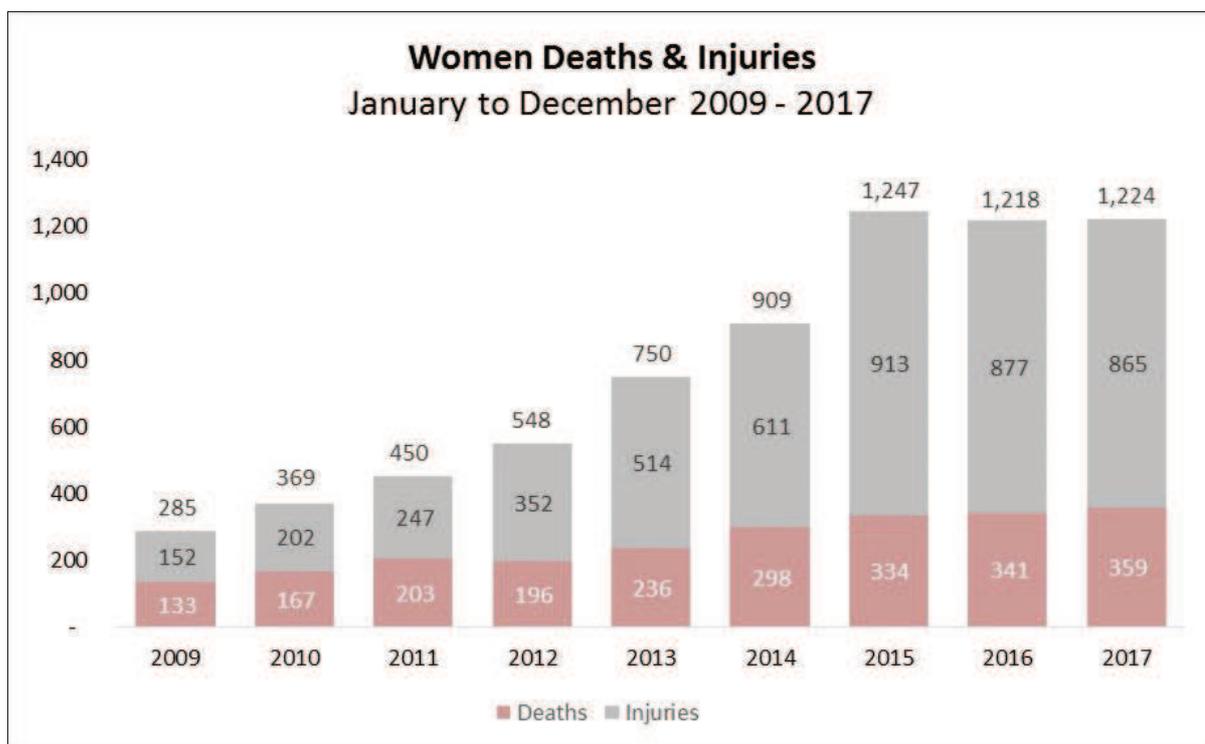


Fonte: UNITED NATIONS. United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA)<sup>347</sup>.

Quando se avalia as vítimas sob o perfil de gêneros, constata-se que o número de mulheres mortas no conflito armado aumentou desde 2009 até 2017, chegando, nesse último ano, a quase triplicar a quantidade de vítimas fatais mulheres. O número de mulheres feridas nesse intervalo de tempo também apresenta um crescente. Se se comparar apenas o ano de 2017, as mulheres mortas representam quase 11% (onze) por cento do total de civis assassinados naquele ano. O percentual de ferimento de mulheres em relação ao todo também guarda proporções similares, pois mais de 12% (doze por cento) de todos os civis feridos foram mulheres em 2017. O meio mais empregado para causar mortes e ferimentos às mulheres continuam sendo o suicídio de “pessoas-bombas”. Em verdade, o suicídio e os ataques na população civil mataram e mutilaram cada vez mais mulheres. O gráfico abaixo melhor explica esses números.

<sup>347</sup> UNITED NATIONS. United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA). **The 2017 annual report on the protection of civilians in armed conflict in Afghanistan**. New York, Feb. 2018. Disponível em: <<http://unama.unmissions.org/protection-of-civilians-reports>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

Gráfico 11 - Mulheres mortas e feridas - 2009 - 2017

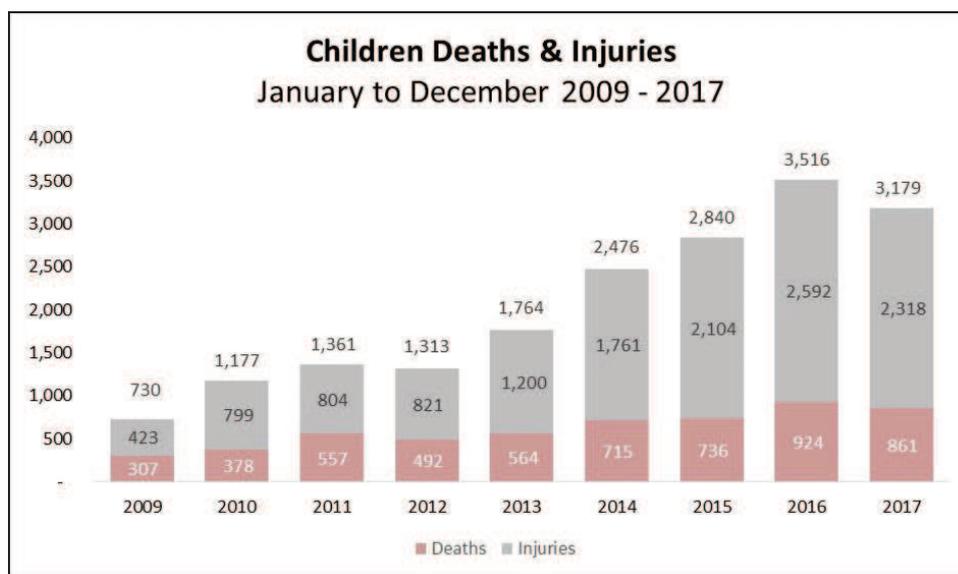


Fonte: UNITED NATIONS. United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA)<sup>348</sup>.

A avaliação do número de crianças mortas e feridas, entre 2009 e 2017, na guerra do Afeganistão revelam uma triste realidade, semelhante às mortes e ferimentos de mulheres. Desde 2009 até 2017, os números de mortes e de lesões aumentaram sensivelmente. Em 2009, 307 crianças foram mortas no conflito. Em 2017, esse número se elevou para 861, um crescimento de 64% (sessenta e quatro por cento). Quando se analisa as lesões, o cálculo é ainda mais inquietante. De 2009 até 2017 há um aumento de 74% (setenta e quatro por cento) no total de crianças feridas no conflito, como ilustra o gráfico abaixo.

<sup>348</sup> UNITED NATIONS. United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA). **The 2017 annual report on the protection of civilians in armed conflict in Afghanistan**. New York, Feb. 2018. Disponível em: <<http://unama.unmissions.org/protection-of-civilians-reports>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

Gráfico 12 - Criança mortas e feridas - 2009 - 2017



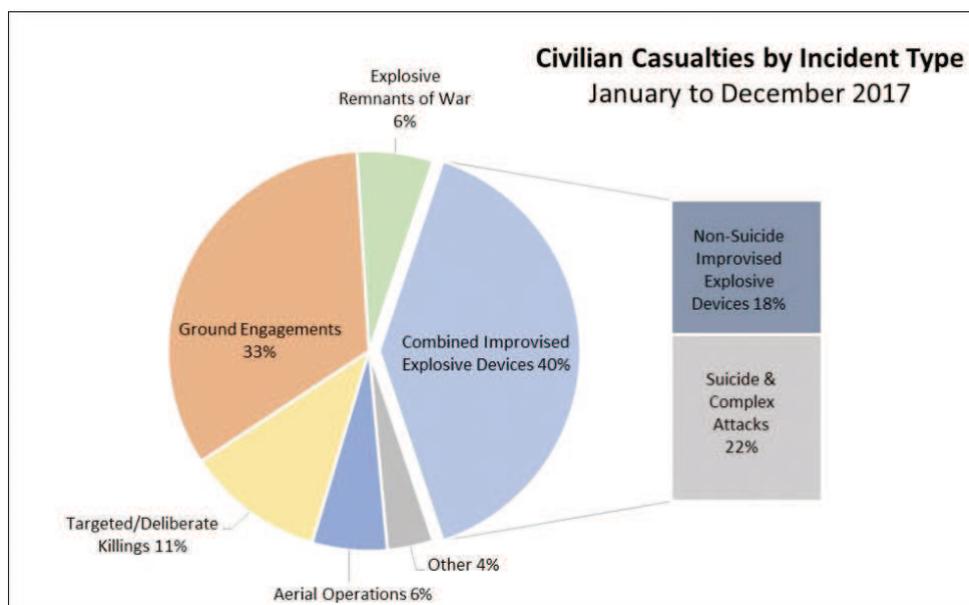
Fonte: UNITED NATIONS. United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA)<sup>349</sup>.

Uma questão importante nesses ataques é a quantidade de explosões por meio de suicídio. De fato, o suicídio em nome do terrorismo é uma variável importante, como se viu no primeiro capítulo. Os dados do Relatório da UNAMA – ver gráfico abaixo – revelam que a causa das mortes se deu, predominantemente, pelo uso combinado de dispositivos explosivos improvisados suicidas e não suicidas, em inglês “Improvised Explosive Devices (IED)”, considerando-se as mortes causadas por explosões suicidas e não suicidas. Somente em 2017, a combinação de dispositivos explosivos improvisados respondeu por 40% (quarenta por cento) dos incidentes envolvendo civis no Afeganistão. Desse percentual, 22% (vinte e dois por cento) foram provenientes de ataques explosivos suicidas e 18% (dezoito por cento) de acionamento de dispositivos explosivos improvisados não suicidas. As táticas combinadas de IED’s geraram 4.151 vítimas civis (1.229 óbitos e 2.922 feridos) do total dos 40% das vítimas civis em 2017. Segundo a UNAMA, a maioria das vítimas civis desses dispositivos se deu no contexto de ataques suicidas, o que gerou uma preocupação da UNAMA<sup>350</sup>.

<sup>349</sup> UNITED NATIONS. United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA). **The 2017 annual report on the protection of civilians in armed conflict in Afghanistan**. New York, Feb. 2018. Disponível em: <<http://unama.unmissions.org/protection-of-civilians-reports>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

<sup>350</sup> Ibid.

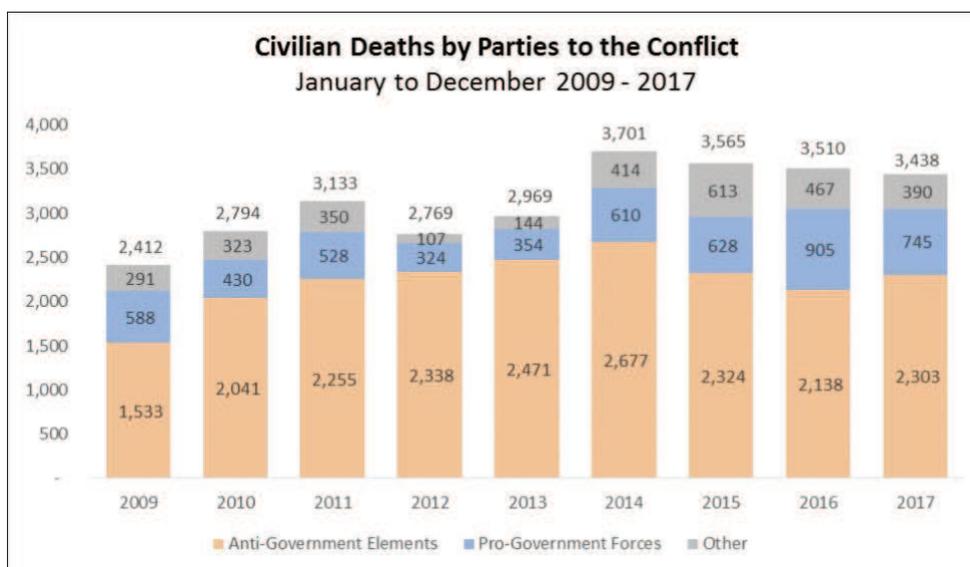
Gráfico 13 - Vítimas civis por tipo de incidente - jan. - dez. 2017



Fonte: UNITED NATIONS. United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA)<sup>351</sup>.

Em relação à responsabilidade pelas mortes, desde 2009 até 2017, verifica-se que a maioria delas foi cometida por grupos armados civis e, uma parcela menor, pelas forças da Coalizão Internacional no Afeganistão, como mostra o gráfico da UNAMA.

Gráfico 14 - Civis mortos pelos envolvidos no conflito 2009 - 2017



Fonte: UNITED NATIONS. United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA)<sup>352</sup>.

<sup>351</sup> UNITED NATIONS. United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA). **The 2017 annual report on the protection of civilians in armed conflict in Afghanistan**. New York, Feb. 2018. Disponível em: <<http://unama.unmissions.org/protection-of-civilians-reports>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

<sup>352</sup> Ibid.

Os dados acima ilustram bem aquilo que se vem sustentando como um fracasso do objetivo da Coalizão em garantir o direito das pessoas que não tomaram parte no conflito. É um custo humanitário muito grande à população daquele País, que sofreu – e ainda sofre – violações de direitos humanos desde o início da “Operação Liberdade Duradoura” (Operation Enduring Freedom – OEF).

Os efeitos da Guerra Iraque não são distintos. Esse conflito, que começaria cheio de vícios – o maior deles a justificação inverossímil de que o regime de Saddam Hussein possuía armas de destruição em massa –, termina com fracasso, naquilo que Dominique Lagarde chamou de “uma vitória-derrota”<sup>353</sup>.

O Reino Unido, principal aliado dos Estados Unidos, mais tarde, reconheceu o erro da participação no conflito, como mostram as 2,6 milhões de palavras do Relatório Chilcot<sup>354</sup>. O então Primeiro Ministro, Tony Blair, chegou, inclusive, a pedir desculpas formalmente por ter aderido ao conflito. Do lado americano, há argumento de que a guerra do Iraque foi errada, como é o caso de Richard A. Clarke, Ex-coordenador nacional para Segurança dos Governos Bush, Bill Clinton e George W. Bush. Segundo Clarke, os Estados Unidos não deveriam ter perseguido o Iraque depois dos atentados de 11 de setembro de 2001. A Guerra ao Iraque foi errada porque a “prioridade número um teria sido eliminar a vulnerabilidade ao terrorismo interno e fortalecer a segurança do país”<sup>355</sup>.

Esses reconhecimentos tardios apenas confirmam a ideia de que não se pode declarar a coalização como vencedora. Isso porque, como se viu, os números de mortos e feridos revelariam um custo humano altíssimo para um objetivo que foi mal formulado desde o início do conflito. A ideia de fracasso também vai reforçada quando do fim formal da guerra, já que os efeitos desses conflitos continuaram fragilizando aquela população, ainda que o principal responsável pelas violações de direitos humanos tenha sido derrubado.

É dizer, a neutralização do tirano não significou o fim da violência, como idealizaria o Paul Wolfowitz e seus seguidores, que pensavam no estabelecimento da democracia no País e no Oriente Médio. No fim do ano de 2006, a Organização

---

<sup>353</sup> Cfe. HECHT, Emmanuel. **O século de sangue - 1914-2014**: as vinte guerras que mudaram o mundo [S.l.]: Edição do Kindle, 2014. Posição 3713-3714.

<sup>354</sup> UNITED KING. **Chilcot report of the Iraq inquiry**. [S.l.], 6 July 2016. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/speeches/pm-statement-on-the-iraq-inquiry-6-july-2016>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

<sup>355</sup> CLARKE, Richard. A. **Contra todos os inimigos**: por dentro da guerra dos EUA contra o terror. Tradução: Rita Moreria *et al.* São Paulo: Francis, 2004. p. 278.

Mundial da Saúde (OMS) revelou “que mais de 150 mil civis iraquianos foram mortos entre 2003 e 2006. Por sua vez, a ONU divulga a cifra de 34 mil apenas no ano de 2006”<sup>356</sup>.

Em setembro de 2003, a violência explode e de “ataques a represálias, a insegurança é total. Em meados de setembro, acontecem mais de 20 atentados em média por dia”. Naquele mês, os números de iraquianos mortos totalizaram “13 mil durante a ofensiva, dos quais 4.300 civis”. Em relação à Coalização, somente os Estados Unidos, em meados de setembro, “contam mais soldados mortos depois do fim das hostilidades do que durante a guerra propriamente dita”<sup>357</sup>.

Os dados relativos aos anos de 2009 e 2010 representariam um decréscimo no número de mortos, mas, em 2013, há, novamente, um aumento de pessoas mortas no Iraque. Segundo a ONU, “apenas durante o mês de abril de 2013, mais de 700 pessoas foram mortas e 1.600 feridas em confrontos entre xiitas e sunitas”. O resultado desse processo de continuidade da violência resulta em um dado contraditório: embora o Iraque fosse “o 10º produtor de petróleo no mundo”, figurou “no 132º lugar mundial (em um total de 187) na tabela das Nações Unidas que mede o índice de desenvolvimento humano por meio de uma série de critérios”<sup>358</sup>.

Mas os resultados da Guerra do Iraque – e, de forma indissociável, da Guerra do Afeganistão e da Guerra ao Estado Islâmico – não se resumiriam somente às mortes e ferimentos de pessoas. Se não bastasse esses efeitos negativos capitais, a Guerra ao Terror provocou uma desestabilização das premissas mais sólidas de garantias individuais e coletivas conquistadas a duras penas, no processo de evolução da sociedade.

A Guerra ao Terror instaurou uma série de práticas violadoras de princípios fundamentais do direito, como (a) tortura; (b) encarceramento sem acusação formal; (c) escutas sem autorização judicial; (d) assassinato seletivo; e (e) criminalização do discurso político.

A política antiterror pós 11 de setembro de 2001 retrocedeu a uma época pré becariana, possibilitando “técnicas de interrogatório”, como o “submarino”, que consiste na indução de medo a uma morte iminente por afogamento, praticada por americanos ou por funcionários de países que recebiam suspeitos de terrorismos

---

<sup>356</sup> HECHT, Emmanuel. **O século de sangue - 1914-2014**: as vinte guerras que mudaram o mundo [S.l.]: Edição do Kindle, 2014. Posição 3805.

<sup>357</sup> Ibid., Posição 3713-3714.

<sup>358</sup> Ibid., Posição 3834-3838.

presos e entregues pelos Estados Unidos para que fossem submetidos a técnicas de interrogatório fora da administração americana<sup>359</sup>.

A admissão da tortura representa uma das mais graves atrocidades associadas à Guerra ao Terror, apesar de tal violação ser proibida por inúmeros instrumentos internacionais e, de forma especial, na Convenção contra a Tortura de 1984, à qual os Estados Unidos aderiram formalmente, sem falar na previsão de proibição do emprego de tortura na Constituição Americana<sup>360</sup>. Embora o Governo Bush – que deu início à Guerra ao Terror – tenha se posicionado contra à tortura, em 2004, depois da divulgação das atrocidades contra os direitos humanos cometidas na Prisão de Abu Garib, situada nas proximidades de Bagdá, no Iraque, o então presidente americano admitiu esse método extremo de obtenção de informações. A postura permissiva de Bush ficou clara quando vasou as informações de uma série de memorandos, logo após o escândalo de Abu Garib. Em uma série de memorandos, a tortura é admitida como “técnica de interrogatório permissível”, já que, para o Departamento de Defesa Americano, somente se consideraria tortura o “equivalente em intensidade a dor que acompanha uma ferida grave, como por exemplo a falência de órgãos, a perda de uma função corporal ou a morte, tudo em contraposição à proibição da Constituição Americana”. Tal interpretação se repetiria em relação aos presos de Guantánamo, quando se revelou outro memorando aprovado pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos, que estabelecia técnicas de interrogatórios, em três categorias: a) interrogatório de até 24h (vinte e quatro horas) de duração; b) uso de posições de tensões, como permanecer em pé, por até 4h (quatro horas); c) emprego de práticas de tortura como o “submarino”<sup>361</sup>.

Além de regulamentar a tortura, os Estados Unidos estabeleceram prática igualmente violadora de direitos humanos, na medida em que adotou as “entregas extrajudiciais com fins de tortura”, para que o país que recebesse o prisioneiro empregasse técnicas de interrogatório agressivas e selvagens, isto é, a tortura, que o pessoal dos Estados Unidos não se sentia confortável em aplicar. Essa política de entrega extrajudicial foi praticada regularmente pelo governo americano durante a

---

<sup>359</sup> FISS, Owen. **Una guerra sin igual**: la Constitución en los tiempos del terrorismo. Editado y prologado por Trevor Sutton. Traducción de Francisca Pou Giménez. Madrid: Marcial Pons, 2017. p. 102.

<sup>360</sup> Enmienda VIII. No se exigirán fianzas excesivas, ni se impondrán multas excesivas, ni se infligirán penas crueles y desusadas. UNITED STATE OF AMERICA. Constitución (1787). **La Constitución de los Estados Unidos de América 1787**. Disponível em: <<https://www.archives.gov/espanol/constitucion>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

<sup>361</sup> FISS, op. cit., p. 162-165.

Guerra ao Terrorismo, ferindo a própria Constituição Americana<sup>362</sup> e as regras de Direito Internacional. É preciso registrar que a Quinta Emenda à Constituição Americana garante a proibição de entrega de qualquer pessoa – nacional ou estrangeiro – que venha a ser exposta à situação de perigo, seja por funcionário americano ou por terceiro que atue em seu nome, independentemente do local onde se dê o perigo, visto que a responsabilidade continua sendo americana, mesmo depois da entrega, pois a “proteção” destina-se a pessoas e não a lugares. Como lembra Fiss, a dignidade humana resta violada cada vez que alguém é torturado, independentemente do lugar onde se pratique essa tortura. O Caso Arar é um exemplo das inúmeras entregas extrajudiciais. O Caso Arar refere-se a um cidadão Canadense que foi entregue à Síria sob o argumento, falso, de uma pista da Polícia do Canadá de que Maher Arar era membro de uma organização terrorista. Em razão dessa informação, Arar foi preso em solo americano e enviado para Síria, onde foi interrogado por mais ou menos 18h (dezoito horas), quando foi agredido violentamente, somente tendo sido “salvo” por interferência do Governo Canadense na Síria, depois de nove meses preso<sup>363</sup>.

A Guerra ao Terror também revelou outra face do retrocesso das garantias humanas: a liberdade. Depois do 11 de Setembro de 2001, se estabeleceu uma política de detenções sem observar a regra geral de que uma pessoa somente pode ser presa se for acusada formalmente da prática de algum delito, quando deve ser, o mais breve possível, levada a julgamento. Quando iniciou a Guerra ao Terror, o governo americano deu início a capturas de pessoas e a encarceramentos em prisões especiais. Essas pessoas eram levadas a Prisão de Guantánamo, na Ilha Cubana, Prisão de Abu Garib, no Iraque, e em Bagram, no Afeganistão – para ficar apenas nessas, dadas suas notoriedades.

---

<sup>362</sup> Enmienda V. Nadie estará obligado a responder de un delito castigado con la pena capital o con otra infamante si un grán jurado no lo denuncia o acusa, a excepción de los casos que se presenten en las fuerzas de mar o tierra o en la milicia nacional cuando se encuentre en servicio efectivo en tiempo de guerra o peligro público; tampoco se pondrá a persona alguna dos veces en peligro de perder la vida o algún miembro con motivo del mismo delito; ni se le compelerá a declarar contra sí misma en ningún juicio criminal; ni se le privará de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal; ni se ocupará la propiedad privada para uso público sin una justa indemnización. UNITED STATE OF AMERICA. Constitución (1787). **La Constitución de los Estados Unidos de América 1787**. Disponível em: <<https://www.archives.gov/espanol/constitucion>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

<sup>363</sup> Cfe. FISS, Owen. **Una guerra sin igual**: la Constitución en los tempos del terrorismo. Editado y prologado por Trevor Sutton. Traducción de Francisca Pou Giménez. Madrid: Marcial Pons, 2017. p. 167-171.

Essas prisões eram conhecidas pelas práticas de violações de direitos humanos, sobretudo a tortura. Os presos eram submetidos a regime de encarceramento de incomunicabilidade, mas, quando alguém se inteirava da situação e impetrava *habeas corpus*, a ordem não era conhecida ou denegada. No caso de presos estrangeiros, os Estados Unidos firmaram o entendimento de que tais pessoas não tinham direito a *habeas corpus*. Esse remédio reconhecido internacionalmente contra privações ilegais de liberdade não foi aceito pelos americanos, já que essas prisões eram administradas por militares e as pessoas ali arrestadas deveriam ser submetidas a julgamento por comissões militares estabelecidas pelas regras do Governo Americano – Lei de Comissões Militares (2006). Evidentemente, tais julgamentos estavam longe do devido processo legal, pois admitiam uma amplitude de qualquer meio de prova, inclusive confissões sob tortura e escutas telefônicas ilegais. Mas do que isso, o procedimento das comissões militares inviabilizava o contraditório pelo próprio preso ou por seu advogado, se tivesse. A legitimidade desse procedimento foi feita pelo Congresso Americano, que aprovou a Lei de Tratamento de Presos (2005), que denegava expressamente o juízo de *habeas corpus* a todos os prisioneiros de Guantánamo. Essa violação do direito a *habeas corpus* só foi reconhecida em 2008, no *Caso Boumediene v. Bush*, depois de seis anos de operação da Prisão de Guantánamo, quando a Suprema Corte reconheceu que os prisioneiros eram titulares de um direito constitucional de sua prisão ser revisada em juízo de *habeas corpus*<sup>364</sup>.

Outro efeito da Guerra ao Terror foram as escutas telefônicas, como uma das medidas do Presidente Bush, na condição de Comandante em Chefe das Forças Armadas Americanas. Nesse contexto, foi estabelecido o Programa de Vigilância do Terrorismo, desenvolvido pela Agência Nacional de Segurança (NSA), autorizando-a a intervir em chamadas telefônicas internacionais entre pessoas dos Estados Unidos e do exterior “suspeitas de ter vínculos com a Al-Qaeda e suas forças associadas”. Essas escutas não necessitavam de prévia autorização judicial. A legitimação dessa prática foi feita na Lei de Vigilância de Inteligência Estrangeira (FISA). As diretrizes das intervenções foram mais amplas do que aquelas estabelecidas na base da FISA, de 1978, permitindo ao Programa de Vigilância do Terrorismo de 2001 uma

---

<sup>364</sup> FISS, Owen. **Una guerra sin igual**: la Constitución en los tiempos del terrorismo. Editado y prologado por Trevor Sutton. Traducción de Francisca Pou Giménez. Madrid: Marcial Pons, 2017. p. 103-112.

leitura mais ampla das interceptações telefônicas. Isso porque a FISA passaria por uma reforma, em 2008, mudando as condições para se obter a autorização judicial, a depender do propósito da vigilância, da cidadania e da localização do objetivo, mas, em nenhum momento, para exigir que a interceptação tenha conexão com suspeitas de atividade delitivas<sup>365</sup>.

Além das torturas, dos encarceramentos sem acusação formal e das escutas telefônicas, também houve uma política de eliminação de suspeitos pelo assassinato seletivo de pessoas consideradas terroristas e pela criminalização do discurso político.

A criminalização do discurso político traduziu uma relativização da liberdade de expressão – tema estudado no primeiro capítulo – sob a justificativa da luta contra o terrorismo. Isso ficou claro no julgado *Holder v. Humanitarian Law Project*, quando a Suprema Corte Americana deu validade ao poder do Congresso em criminalizar o discurso político. O *Humanitarian Law Project* pretendeu combater o terrorismo pelo controle dos atos – material ou não – de pessoas e de organizações que “alimentam, apoiam e dirigem atividades terroristas”. É claro que o objetivo dessa Lei tinha como foco pessoas e organizações estrangeiras. O problema foi a interpretação da, pode-se dizer, expressão “serviços de apoio às organizações terroristas”, porque, no *Humanitarian Law Project*, o governo americano sustentou que o discurso político, por exemplo, o discurso de um cidadão americano para um grupo de cidadãos americanos defendendo os objetivos de uma organização, deveria ser considerado um “serviço” ao terrorismo. No entender de Fiss, a validação da proibição sobre o discurso político pela Corte Suprema pode servir de risco permanente à vida dos americanos, podendo, até mesmo, atingir setores além da luta contra o terrorismo e mudar o modelo jurisprudencial que há muito se protegeu a liberdade de expressão<sup>366</sup>.

Já em relação aos alvos seletivos, o exemplo mais notório de tal prática foi o assassinato seletivo de Osama Bin Laden, em 2 de maio de 2011, quando uma equipe de SEAL's da Armada penetrou, à noite, no Paquistão e matou o chefe da Al-Qaeda. Nesse ato, os americanos optaram pela morte do terrorista ao invés de submetê-lo a julgamento por um Tribunal de Justiça, como fizeram com Saddam

---

<sup>365</sup> FISS, Owen. **Una guerra sin igual**: la Constitución en los tempos del terrorismo. Editado y prologado por Trevor Sutton. Traducción de Francisca Pou Giménez. Madrid: Marcial Pons, 2017. p. 208-230.

<sup>366</sup> *Ibid.*, p. 185-202.

Hussein. Essa estratégia antiterror foi objeto de discussão ampla quando se soube de uma futura execução, do pretense terrorista, Anwar Al Aulaqi, nos mesmo moldes da execução de Osama Bin Laden. A questão do debate foi o princípio da soberania, já que Al Aulaqi estava em território Yemen, aliado americano, bem como em razão de o pai do suspeito de terrorismo, ao tomar ciência do plano do assassinato, ajuizou ação para impedir a execução do plano de matar seu filho, caso conhecido como *Al-Aulaqi v. Obama*. Essa demanda não foi conhecida e, nove meses depois, a Agência de Inteligência Americana (CIA), a partir de uma base na Arábia Saudita, lançou um ataque por drones e matou Al-Aulaqi. Outros tantos americanos ou não foram mortos pelo mesmo meio: alvos seletivos. Além do ataque que matou Al-Aulaqi, o programa de assassinatos seletivos foi muito mais extenso e, as melhores estimativas, indicam que, somente entre 2002 e 2013, houve mais de 400 (quatrocentos) ataques com drones, especialmente no Paquistão e no Iêmen, causando, pelo menos, a morte de 3.000 (três mil) pessoas<sup>367</sup>.

Por mais incrível que pareça, essas violações contaram ou com a colaboração e até com o reconhecimento do Congresso<sup>368</sup>, do Poder Judiciário<sup>369</sup> e do Ministério Público<sup>370</sup> dos Estados Unidos da América. Nessa mesma linha, as políticas bélicas receberam a aquiescência do sucessor de Bush, o Presidente Barack Obama, que deu seguimento à Guerra ao Terror iniciada na Era Bush.

Como visto, os dados amealhados neste tópico revelam a inquietante verdade de que a Guerra ao Terror produziu efeitos colaterais incontáveis. Isso fica claro no número de pessoas mortas e feridas, especialmente a população civil onde se realizaram esses combates. A questão é saber se esse meio de resposta ao terrorismo é uma forma justa. A defesa da tese é a de que as ações do tipo os “fins justificam os meios” não se mostra uma resposta justa, logo, não deve a guerra ser empregada como resposta ao terrorismo. Em outras palavras, depois de se analisar

---

<sup>367</sup> FISS, Owen. **Una guerra sin igual**: la Constitución en los tiempos del terrorismo. Editado y prologado por Trevor Sutton. Traducción de Francisca Pou Giménez. Madrid: Marcial Pons, 2017. p. 241-259.

<sup>368</sup> Isso ficou claro como a instituição de leis como a de Tratamento de Presos (2005), Comissões Miliars (2006) e Proteção para América (2007) demonstram o alinhamento do Congresso Americano com a política antiterror do Governo Bush. *Ibid.*

<sup>369</sup> A Suprema Corte Americana, em julgados como *Hamdi v. Rumsfeld* e *Rumsfeld v. Padilla*, por exemplo, reconheceu a competência das Comissões Militares e não analisou o mérito de *habeas corpus* de presos de Guantánamo e Carolina do Norte, respectivamente. *Ibid.*, p. 110.

<sup>370</sup> No estraño que Michael Mukasey, en su audiencia de confirmación para ser fiscal general, celebrada poco después de la entrevista de televisión de diciembre de 2007, se negara a decir se el submarino era tortura. *Ibid.*, p. 165.

a Guerra ao Terror e todos seus efeitos colaterais, diretos e indiretos, pretende-se demonstrar que essa intervenção não resulta em um meio **justo**.

#### 4.4 É Possível Compreender a Guerra Contra o Terrorismo como Justa?

Um ponto de partida para se compreender a guerra justa, e, claro, sem se pretender esgotar os estudos do autor, são os ensinamentos de Hugo Grotius<sup>371</sup>, em “O Direito das Guerras”, quando ele analisa a dicotomia entre guerra justa e a justiça da guerra. A premissa para se avaliar a guerra justa é o direito natural, que, segundo Grotius, não é contrário à guerra. A história também é um meio de prova do direito de guerra, especialmente a história da religião. Essas permissões para a guerra se confirmam “pelo consenso unânime de todas as nações e principalmente pelo de todos os sábios”. Daí porque Grotius também afirma que o direito de guerra é um consenso. Então, diz o autor holandês, o direito natural, isto é, “o *jus gentium* não se opõe à guerra<sup>372</sup>.”

Partindo dessa premissa de que o direito natural não exclui a guerra, é possível traçar uma linha de legitimidade da guerra. As guerras são travadas por interesses. Tanto os interesses próprios como os de terceiros. Nas guerras privadas, o interesse é do particular; nas públicas, o interesse é do soberano. O interesse de terceiros é defendido sob o argumento de que os “homens são, com efeito, unidos entre eles por diversos laços que os empenham a prestar auxílio recíproco”, sustenta Grotius. Isso fica claro nos fundamentos das formações das coalizões para as guerras e, também, para a Guerra ao Terror. Mas há, também, aqueles que agem como instrumento da guerra, como ocorre na instrumentalização do ser humano para servir à causa terrorista, inclusive abrindo mão da própria vida. Esses todos, para Grotius, fazem a guerra de modo legítimo, porque o “direito de natureza não exclui ninguém da guerra”<sup>373</sup>.

Para ser justa, diz Grotius, a guerra, ainda que privada, deve ter uma “causa honesta e justa”, isto é, a legitimação deve ser pautada em razão de uma “afronta

---

<sup>371</sup> GROTIUS, Hugo. **O direito da guerra e da paz**. Tradução Ciro Mioranza. Ijuí: Editora Unijuí, 2004. v. 1.

<sup>372</sup> Ibid., v. 1, p. 99-108.

<sup>373</sup> Ibid., v. 1, p. 271-276.

recebida”. Grotius lembra que “a maioria dos autores, assinala três causas legítimas às guerras: a defesa, recuperação do que pertence e a punição”<sup>374</sup>.

Então, a guerra justa é aquela cujo interesse é legitimado por uma resposta honesta a uma afronta recebida. Todavia, somente pode ser considerada justa a guerra dirigida contra o agressor. Esse é o ponto.

A questão agora é saber se é justa a Guerra ao Terror. Inicialmente, se faz necessário avaliar as ações dos grupos terroristas. A partir da leitura dos propósitos e dos modos de operação dos grupos terroristas, já é possível sustentar que tais ações não são justificadas. Primeiro que já seria um grande esforço epistêmico conceber as ações terroristas como uma “guerra”, ainda que se aceitasse os ataques realizados pelos terroristas como uma guerra privada. Embora se reconheça que o terrorismo foi “alimentado” pela estratégica política do Ocidente, como, dentre outras razões, os interesses econômicos petrolíferos<sup>375</sup>, e que os ataques terroristas seriam uma resposta punitiva em defesa das comunidades atacadas, portanto, assumindo uma premissa de justificativa aceita, não se encontra nas ações terroristas o revide diretamente ao agressor, ou pelo menos, a minimização dos efeitos colaterais, o que torna tal “guerra” ilegítima e injusta. A ausência de legitimação e de justificação ficou evidente nas violações de direitos humanos provocados pelos grupos terroristas na população civil de seus países e nos civis situados nos lugares de seus alvos. A violência desmedida matando e ferindo pessoas, às vezes, até crianças, e destruindo o patrimônio público e privado, incluindo alguns lugares sagrados e de alto valor histórico cultural, fazem com que essas ações sejam condenadas, porquanto injustas e ilegítimas.

É injusta porque, como se sabe, o terrorismo é ato de violência desmedida, sem uma determinação de alvos individuais, traduzindo-se mais em uma ação voltada à propagação de um ideal político por meio de ataques a grupos de pessoas. Isso significa dizer que os atos de terrorismo não visam a uma pessoa certa, como é o caso de um assassinato comum, para falar em homicídio. As mortes intentadas pelos terroristas são aquelas de pessoas identificadas com um governo, com uma cultura, com uma religião, etc. Então, a “guerra” dos terroristas é política, porque os

---

<sup>374</sup> GROTIUS, Hugo. **O direito da guerra e da paz**. Tradução Ciro Mioranza. Ijuí: Editora Unijuí, 2004. v. 1, p. 273-285.

<sup>375</sup> Para melhor compreensão acerca da questão do interesse econômico no petróleo, como uma saída para o colapso das fontes de energias, leia-se: MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **A desordem mundial: o espectro total da dominação: guerras por procuração, terror, caos e catástrofes humanitárias**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

danos causados às vítimas são mediatos. Logo, pode se antecipar que as pessoas mortas e feridas pelas ações terroristas são inocentes. Essas pessoas são classificadas como inimigos “indiretos” das organizações terroristas. É por isso que Walzer classifica o terrorismo como o “asesinato aleatorio de personas inocentes impulsado por la esperanza de producir un temor generalizado”<sup>376</sup>.

Do outro lado, as ações antiterror, sejam elas públicas ou privadas, igualmente se mostram uma guerra injusta. A premissa de classificação da Guerra ao Terror como injusta é a mesma da feita por Grotius: para ser legítima, a guerra deve preservar a incolumidade dos inocentes. Aliás, como já se abordou em outro momento deste estudo, a preservação, ou minimização, dos efeitos colaterais da guerra para garantir os direitos dos inocentes é premissa do Direito Internacional. Tal premissa, diga-se, é inarredável, sob pena de se ultrapassar o direito de guerra para a barreira da ilegitimidade e, portanto, de uma guerra injusta. Isso é assim em razão da diferença que marca as ações dos sujeitos envolvidos na guerra.

No prisma da Guerra ao Terror, os soldados – agora falando na acepção da palavra como integrante de um Exército regularmente empregado em prol de seu Estado – que combatem o terrorismo são diretamente implicados às ações antiterroristas. Os soldados têm por objetivo a eliminação de pessoas certas, determinadas, identificadas com uma causa e com uma organização, seja ela do Estado ou não. É por isso que os soldados não devem causar assassinatos aleatórios. Isso constitui, como diz Walzer, o pilar da máxima do *jus in bello*. E, para se saber claramente quem são os inocentes, é necessário primeiro entender a diferença entre soldados e civis. Os soldados compõem um exército, que é um coletivo organizado, treinado e muito resolvido. Todos seus membros contribuem à consecução de seus fins. Inclusive os soldados que não pegam em armas recebem instruções que os capacitam para manejá-las, e estão estreitamente vinculados, por meio de serviços que proporcionam, com aqueles que de fato empregam as armas<sup>377</sup>.

Não importa se são voluntários ou não. O que importa é que foram mobilizados com um único objetivo e o que fazem permite que esse objetivo se alcance. Em tempos de guerra, todos se estabelecem como um só homem. A sociedade civil é absolutamente diferente. Os civis estão voltados a objetivos

---

<sup>376</sup> WALZER, Michael. **Terrorismo y guerra justa**. Madrid: Katz, 2008. p. 9.

<sup>377</sup> Ibid., p. 13.

totalmente diferente dos soldados. A formação dos civis consiste em atributos distintos dos soldados e vivem com suas famílias. Os soldados têm uma identificação com seu conjunto de membros, enquanto que os civis “pertencem a partidos políticos diferentes, tienen distintos puntos de vista sobre las cuestiones públicas, muchos de ellos no participan en modo alguno en la vida política, y, de nuevo, alguno de ellos son niños”<sup>378</sup>.

Essa diferença é extremamente importante para se identificar em tempos de guerra quem são os inocentes. Isso porque, como bem adverte Walzer, “el principio central do *jus in bello*, esto es, que los civiles no pueden constituir un objetivo ni ser eliminados deliberadamente, significa que estarán presentes – o, hablando em términos morales, que deberán estarlo – cuando todo concluya”. Então, os civis são os inocentes. São inocentes porque não podem ser objetivos legítimos da guerra tampouco podem ser uma prática legítima na guerra a eliminação de civis, arremata Walzer<sup>379</sup>.

Os terroristas, diferentemente dos exércitos organizados pelos Estados, não fazem distinções de inimigos e de civis, pois seus objetivos englobam ambas as classes – combatentes ou não. Os terroristas, diz Walzer, “matan de manera aleatoria en seno de un grupo concreto de personas. El mensagen que trasmiten va dirigido ao grupo: nos los queremos aqui. No los aceptaremos ni haremos las paces com ustedes”. Então, o inimigo dos terroristas é uma nação, sustenta Walzer<sup>380</sup>.

A partir dessa distinção é possível compreender que, para as organizações terroristas, não há inocentes. Todos são inimigos, pois pertencem a um governo, uma nação, ou estão ligados a ela, pelo território, pela economia, pela religião, pela cultura, ou por outros elementos que os colocam na condição de rival do terror. É por isso que as ações terroristas não se preocupam com os danos colaterais. Em outras palavras: o terrorismo não faz distinção entre inimigos e inocentes. Todos são alvos, na medida em que pertencem (ou aderem) a uma nação inimiga. É por isso que Walzer vai dizer que, para os terroristas, não há nada parecido com danos colaterais – ou secundários –, pois “todos los daños son primários, y quieren hacer tanto daño como les sea posible: a más muerte, mayor miedo”<sup>381</sup>.

---

<sup>378</sup> WALZER, Michael. **Terrorismo y guerra justa**. Madrid: Katz, 2008. p. 14.

<sup>379</sup> Ibid., p. 15.

<sup>380</sup> Ibid., p. 17.

<sup>381</sup> Ibid., p. 34.

Os Estados, por meio de seus exércitos, evidentemente não podem empregar uma estratégia de combater o terrorismo de forma geral e indiscriminada como agem os terroristas. Os Estados, necessariamente, precisam identificar o inimigo e direcionar suas ações para eles. Isso implica em dizer que na guerra contra o terror, os Estados têm que demandar uma campanha que separe terroristas – alvos – dos civis inocentes. Mais do que isso, os Estados, sustenta Walzer, “tienen que diferenciarse ressaltando la categoría del daño colateral y produciéndolo en menor cantidad posible”<sup>382</sup>.

Isso é próprio das regras do Direito de Guerra. A guerra justa, portanto, também a guerra contra o terrorismo, exige que as ações militares minimizem os danos aos civis, como condição do exercício da legitimidade da ação.

Essa premissa é por demais importante quando se opera as ações a partir da denominada “conversão em alvos”. Como lembra Walzer, “los blancos deben ser identificados, y la labor de identificación ha de realizarse de maneira cuidados y precisa”<sup>383</sup>.

E, quando se analisa a estratégia de assassinatos seletivos – meio de operação contra o terror já analisado que se notabilizou depois da guerra no Iraque –, é preciso levar em conta que os alvos realmente são as pessoas integrantes da organização terrorista e que, os danos colaterais, se não possíveis de evitar, tem que ser minimizados.

O que isso quer dizer é que as chamadas ações antiterroristas devem ser orientadas para um ideal de salvaguardar os direitos e garantias fundamentais dos civis inocentes. Essa forma de política antiterror é justamente para balizar uma atuação de um Estado, que é regido por normas, cujas ações estão vinculadas a uma política internacional, sob pena de, não assim agindo, se igualar às organizações terroristas. Aliás, como muito bem lembra Walzer, isso já ocorreu, por exemplo, durante a Segunda Guerra Mundial, quando os Estados Unidos da América lançaram as bombas em Hiroshima e Nagasaki, dizimando um número indiscriminado de pessoas, com o objetivo principal de rendição de uma nação<sup>384</sup>.

Foi também desse modo que se operou no pós 11 de setembro de 2001, quando as ações de guerra norte-americanas dizimaram civis inocentes,

---

<sup>382</sup> WALZER, Michael. **Terrorismo y guerra justa**. Madrid: Katz, 2008. p. 34.

<sup>383</sup> Ibid., p. 40.

<sup>384</sup> Ibid., p. 43.

simplesmente pelo fato de estarem em território considerado como de atividade de organização terrorista, no caso a Al-Qaeda. Como refere Walzer, “lo que aprendemos es que tenemos que condenar el asesinato de gente inocente dondequiera que se produzca, em cualquiera de los lados da línea”<sup>385</sup>.

Disso tudo, resta claro que, se os inocentes não foram preservados nas ações antiterroristas, a guerra é injusta. Isso não é apenas uma formalidade, mas uma necessidade de atuação a partir de critérios de justiça. E foi exatamente o que ocorreu nas guerras do Afeganistão e do Iraque, analisadas no tópico anterior, nas quais, além de mortes e ferimentos, garantias como o direito à liberdade, o direito à defesa, o direito a *habeas corpus*, o direito ao sigilo de comunicações, o direito a ser processado e julgado de acordo com as regras processuais, para ficar apenas nessas, foram arrepiadas em nome mais de uma retaliação, leia-se, vingança, do que propriamente de um direito de revidar pela guerra.

Em verdade, esse conjunto de ações antiterror – seja pelas guerras ou pelo emprego das demais medidas supressoras do devido processo legal – funcionam no modo de direito de exceção, quase como uma forma “justificada” de um direito de resistência, nos moldes dos direitos naturais antecedentes ao reconhecimento internacional dos direitos humanos. Callegari, em seus estudos intitulados “Terrorista: um discurso sobre o Direito Penal de exceção”, lembra que 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”<sup>386</sup>. Até porque, adverte Callegari que 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”<sup>387</sup>.

Para o penalista brasileiro, 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 lhe coagir (por meio de uma custódia de

---

<sup>385</sup> WALZER, Michael. **Terrorismo y guerra justa**. Madrid: Katz, 2008. p. 43.

<sup>386</sup> 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, n. 9. Porto Alegre: Livraria do Advogado; São Leopoldo: UNISINOS, 2012. p. 48.

<sup>387</sup> Ibid., p. 47.

segurança especialmente extensa)”, aniquilando o sujeito de direito com as violações de seus direitos e garantias fundamentais<sup>388</sup>.

Prisões como Abu Garib, Bagram e Guantánamo são provas de que, os que não foram mortos diretamente pelas ações, não são seres humanos. Com efeito, após os fatos ocorridos em 11 de setembro de 2001, a Base Militar dos Estados Unidos da América em Guantánamo<sup>389</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 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<sup>390</sup>.

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 tiveram – e outros ainda têm – seus direitos fundamentais violados. No entanto, os EUA justificaram 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<sup>391</sup>.

De acordo com Khan, 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,

---

<sup>388</sup> 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, n. 9. Porto Alegre: Livraria do Advogado; São Leopoldo: UNISINOS, 2012. p. 49.

<sup>389</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. Cfe. GASPARETTO JUNIOR, Antonio. **Prisão de Guantánamo**. Florianópolis, 2018. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/historia/prisao-de-guantanamo>>. Acesso em: 10 fev. de 2018.

<sup>390</sup> GÓMEZ, José Maria. Soberania Imperial, espaços de exceção e o campo de Guantánamo. desterritorialização e confinamento na “guerra contra o terror”. **Revista 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: 05 fev. 2018.

<sup>391</sup> KHAN, Mahvish Rukhsana. **Diário de Guantánamo**. Trad. Constantino K. Korovaeff. 1. ed. São Paulo: Larousse, 2008. p. 33-34.

privação de sono, uso de cães para amedrontar, degradação da religião e do Corão, exposição a mudanças drásticas de temperaturas, dentre tantas outras barbaridades cometidas pelos soldados norte-americanos<sup>392</sup>.

Então, não pode ser justa uma guerra que não respeita as premissas básicas do Direito de Guerra e não observa conquistas históricas da humanidade, como o devido processo legal.

O que parece evidente é que a justificativa da guerra para garantir o interesse dos seus membros, como 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 de práticas condenadas pelo Direito Internacional, que trata seres humanos como “não pessoas” e como inimigos do Estado, matando-os, ferindo-os, 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 – Direito de Guerra e Direito Internacional – para justificar a guerra pela busca de uma pretensa paz social.

Esse também é o sentimento de Saldanha 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”<sup>393</sup>. 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”, respondeu a partir de “princípios jurídicos nacionais e internacionais”, que essas privações de liberdade “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”<sup>394</sup>.

---

<sup>392</sup> KHAN, Mahvish Rukhsana. **Diário de Guantánamo**. Trad. Constantino K. Korovaeff. 1. ed. São Paulo: Larousse, 2008. p. 34-67.

<sup>393</sup> 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, n. 9. Porto Alegre: Livraria do Advogado; São Leopoldo: UNISINOS, 2012. p. 146.

<sup>394</sup> *Ibid.*, p. 146.

Não se quer dizer aqui que os terroristas não devam ser punidos pelos atos praticados contra os Estados e os seus integrantes. A punição é algo inarredável e ainda continua sendo um recurso empregado como mecanismo legal de coercebidade da ordem jurídica de um Estado. Isso faz parte da história da humanidade. O que se defende é que a forma como a Guerra ao Terror foi executada e como foram tratadas as pessoas suspeitas e autoras de atos terroristas não respeitou as premissas internacionais dos direitos humanos. Nesse sentido, Nino sugere que a partir do resultado dos escritos de autores como Flew e Hart, atualmente, se aceita que o caso típico de punição tenha as seguintes características:

[...] i) ela implica a privação de direitos normalmente reconhecidos ou outras medidas consideradas desagradáveis; ii) ela é consequência de uma defesa; iii) ela é aplicada contra o autor da ofensa; iv) ela é aplicada por um órgão do sistema que converteu o ato em ofensa<sup>395</sup>.

Veja-se, por exemplo, considerando as fórmulas de Flew e de Hart, que a punição ao terrorismo pode representar uma privação de direitos normalmente reconhecidos ou outras medidas desagradáveis, como a privação da liberdade (provisória ou definitiva) ou até a morte, quando legalmente prevista. Seguindo ainda esse norte, a punição deve representar um mecanismo que funcione somente como forma de defesa da estabilidade de uma ordem jurídica. Isso implicaria reavaliar as políticas de imigração e de vigilância (física e virtual) dos Estados contra pessoas indiscriminadas, escolhidas por alguma afinidade – cidadania, religião, etc. – com agentes terroristas. E, evidente, a outra premissa importante, e aqui se concentram os maiores problemas da política antiterror, é que a punição ao terrorismo deve ser dirigida contra o autor da ofensa. No caso da ação contra o terror, o reflexo colateral alcançou demasiadamente a terceiros não diretamente ligados aos atos criminosos.

Resta evidente que a resposta aos ataques terroristas – por que não dizer, a partir do 11 de setembro de 2001 – foi injusta e demasiadamente desproporcional. Além dos problemas de desrespeito aos direitos humanos, também politicamente foi equivocada. Essa foi a sensibilidade de Luigi Ferrajoli ao constatar que, depois dos ataques às milhares de vítimas, ao invés de se buscar uma política mundial de enfrentamento a problemas vitais como a

---

<sup>395</sup> NINO, Carlos Santiago. **Ética e direitos humanos**. Tradução Nélio Schneider. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 2011. p. 331.

pobreza, a fome, as doenças e as guerras que martirizam mais da metade do gênero humano, além dos problemas da proteção ao meio ambiente, da criminalidade internacional e da produção e comércio de armas, preferiu-se, lamentavelmente, a guerra, quando se poderia interpretar esse massacre como um crime grave, ante o qual deveria ter sido desencadeada uma reação com a captura e castigo legal dos culpados e com o descobrimento e a neutralização da rede complexa e ramificada de seus cúmplices<sup>396</sup>.

Para o Mestre italiano, a resposta aos ataques terroristas com a guerra, com os bombardeios aéreos sobre a cidade do Afeganistão, equivaleu a jogar gasolina no fogo, isto é, a alimentar o terrorismo enaltecendo um crime horrível com o primeiro ato de uma guerra santa, com o risco de transformar, aos olhos de milhões de mulçumanos, Osama Bin Laden em um chefe político e o seu grupo de assassinos na vanguarda de uma massa de milhões de fanáticos. Isto, para Ferrajoli, equivaleu a elevar o terrorismo ao nível de um Estado de guerra e, conseqüentemente, rebaixar a seu nível a resposta dos Estados da Comunidade Internacional<sup>397</sup>.

Não é possível classificar com justa uma guerra e tantas outras ações decorrentes delas que não respeitam os direitos humanos<sup>398</sup>, conquistados a partir de experiências catastróficas para a humanidade, como foi a segunda guerra mundial, sobretudo em resposta às barbáries e às atrocidades praticadas pelo regime nazista e pela forma como os seres humanos foram tratados, destruindo o valor da pessoa humana<sup>399</sup>.

No caso das ações antiterror, tem se verificado uma tendência de supressão (suspensão) dos direitos humanos, sob uma justificativa de defesa de ideais

---

<sup>396</sup> FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**. Edição Miguel Carbonell. Madrid: Trotta, 2008. p. 329.

<sup>397</sup> Ibid., p. 330.

<sup>398</sup> Apesar da amplitude da política de reconhecimento dos direitos humanos, isso não (foi) tem sido suficiente para evitar práticas nefastas de desrespeito à condição de ser humano. Um dos fatores que contribui para o atraso na promoção dos direitos humanos é a crença da suficiência somente pelo fato de estarem assegurados na lei. Até porque a incorporação dos direitos humanos na ordem internacional está limitada “pela divergência ideológica entre as forças governantes em diferentes países permite que tal incorporação seja efetuada somente no nível do menor denominador comum, deixando de lado direitos controversos”. Além disso, essa incorporação está limitada, de forma mais séria, em razão da concepção ainda corrente da soberania dos Estados que impõe “severas restrições às obrigações que os governos aceitam em seu compromisso e nas formas de intervenção disponível a órgãos externos para investiga e punir violações de direitos humanos”. NINO, Carlos Santiago. **Ética e direitos humanos**. Tradução Nélio Schneider. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 2011. p. 21.

<sup>399</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 190.

necessários à paz social<sup>400</sup>. Tais ideologias são voltadas ao combate do medo e do pânico espalhados pelos grupos terroristas. Todavia, esse sentimento onipresente de insegurança, por vezes, produz um contra-ataque institucional do Estado contra outra nação, pouco se fazendo para assegurar direitos humanos de cidadãos, envolvidos ou não com as atividades terroristas.

É nesse sentido que a Guerra ao Terror não é justa. Não é justa porque o que se verifica nessa política antiterror é o arredamento dos direitos humanos quando se está diante de um ato terrorista. Também não é justa pela ausência de uma estratégia que dialogue com premissas de devido processo legal. Em verdade, as medidas adotadas pelos Estados ofendidos se traduzem em ato de guerra, como uma pura forma de retaliação e vingança, pouco importando se serão os culpados ou os inocentes os atingidos pelos ataques. Daí porque, não se pode falar em “punição” nos termos do direito internacional, visto que não adotam o devido processo legal, mas medida pura e simples de vingança e retaliação institucionalizada.

Nesse momento da pesquisa, já se tangencia os contornos do que se pretende, ao final, defender, isto é, que a resposta ao terrorismo pela guerra não se mostra legítima e que o terrorismo deve ser enfrentado pelo Direito, aí pendendo de fundamentação qual o ramo ou esfera do Direito mais adequado a partir da compreensão do fenômeno terrorista, nele compreendido a organização de grupos com ideais violentos, odiosos, que instrumentalizam o ser humano a partir de fundamentalismo religioso para a promoção de ideais egoístas.

Então, se a resposta ao terrorismo pela guerra – falando-se, inclusive, em *jus ad bellum* – não pode ser considerada uma medida justa contra o terrorismo, a aposta para a reação aos ataques terroristas deve ser orientada pelo Direito.

---

<sup>400</sup> Para Nino, “a disseminação de certas ideologias, defendidas por interesse ou convicção, é uma das mais importantes fontes de desrespeito aos direitos humanos”, que pode ser controlada por meio de propaganda ou por meio de discussão racional, esta última mais eficaz, porquanto a propaganda pode ser mais eficaz a curto prazo, “mas, como mostra a experiência, é consideravelmente mais frágil, já que condiciona a mente para um tipo de resposta que pode muito bem se adaptar ao estímulo oposto”. NINO, Carlos Santiago. **Ética e direitos humanos**. Tradução Nélio Schneider. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 2011. p. 22.

## 5 A RESPOSTA AO TERRORISMO A PARTIR DO DIREITO

As experiências das guerras do Afeganistão, do Iraque, notabilizadas pela Doutrina Bush e pela adoção de uma supressão de garantias internacionais consagradas ao longo da história da humanidade, se revelaram um meio injusto para o enfrentamento ao terrorismo. Injusto porque não salvaguardou os interesses de seus cidadãos, não puniu os responsáveis de acordo com as premissas mínimas do devido processo legal, nem conseguiu preservar as garantias mínimas dos inocentes envolvidos nos conflitos. Em outras palavras: o modelo de operação contra o terrorismo produz demasiados efeitos colaterais em relação ao fim pretendido.

Além desses danos causados àqueles que não estão servindo – diretamente e indiretamente – às organizações terroristas, há um constante risco de que as investidas bélicas dos Estados contra o terror possam ameaçar a paz nos continentes e, se for ainda mais longe, até uma deflagração de guerra mundial. Isso força a uma conclusão, ainda que longínqua, que a guerra contra o terror se traduz em um fator de desequilíbrio das relações internacionais, na medida em que ignora ou relativiza normas jurídicas para alcançar o objetivo fim, isto é, a partir de uma política do tipo “os fins justificam os meios”. Evidentemente, além das graves violações de direitos humanos, há um temor de que as ações antiterror possam desencadear um processo de retaliações suficientes para ameaçar a paz de nações, continentes e, talvez, exagerando, até do mundo.

É bem verdade que não é totalmente correto afirmar que, atualmente, se vive em paz. Claro que, no sentido mais comum, é perfeitamente compreensível a afirmação que “não se tem paz”, quando se analisa holisticamente situações isoladas de comunidades, estados ou até mesmo continentes, em razão de conflitos civis, guerrilhas, milícias, rebeldes, e todos aqueles meios de propagação da violência e do medo capazes de gerar intranquilidade na sociedade civil. Então, quando se argumenta que existe paz é no sentido de que não há uma guerra oficial mundial declarada entre Estados (nações).

No caso da Guerra ao Terror, embora se reconheça o terrorismo como um meio de propagação de violência, medo e intranquilidade, tecnicamente, a guerra contra o terror não pode ser classificada como tal, dada a impossibilidade de reconhecimento de tais organizações ilícitas e paramilitares pela Comunidade

Internacional. Todavia, as ações antiterror têm se notabilizado como atos de guerra. Isso porque, embora a guerra ao terror não seja uma guerra entre nações, ao menos a partir da visão do direito internacional, é, pelos meios de operação, uma guerra e como tal deve ser compreendida como um fenômeno que se emprega para manter ou estabelecer a paz. Essa paz que tanto se persegue ao longo da história.

Não espanta as defesas de que a via de resolução dos conflitos pela guerra está se esgotando, porque não se vê um resultado positivo das campanhas bélicas. Pelo contrário, o emprego violento forçoso para se resolver os problemas da sociedade produz, nas mais das vezes, uma certeza: violações dos direitos humanos. É nesse sentido que se enxerga o fracasso das guerras.

Nesse contexto, Bobbio chama a atenção para uma metáfora: a de uma pessoa que entra num labirinto e busca a saída a partir de tentativas. A única certeza que se tem em um labirinto é que existem caminhos bloqueados e existe apenas uma saída<sup>401</sup>. Nessa metáfora, que pode servir para compreender a visão filosófica sobre a guerra, Bobbio traça um paralelo entre a guerra e o caminho para a paz. O pensamento de Bobbio é que a guerra, diferente do labirinto, não tem nenhuma saída. Isso significa que os caminhos para a paz a partir da guerra estão bloqueados. Assim como a escravidão, que teve seus caminhos bloqueados, a guerra é uma instituição esgotada que já cumpriu seu ciclo e está destinada a desaparecer. Além disso, a guerra é uma instituição inconveniente, ou injusta, ou ímpia, que deve ser eliminada<sup>402</sup>. A guerra se converteu em algo terrível e catastrófico, pois não serve como instrumento para resolver as controvérsias internacionais e está destinada a desaparecer, arremata Bobbio, por entender que esse caminho está bloqueado, significando dizer que, a partir de uma atitude correspondente ao chamado “equilíbrio do terror”, o “camino de la guerra, recorrido ininterrompidamente hasta hoy por la humanidad, se ha fecho *imposible*”. Por outro lado, ainda que se esteja diante de uma atitude de formação de uma consciência de que seja possível uma guerra atômica, também é bloqueado o caminho para guerra, por ser um meio ilegítimo ou injustificável<sup>403</sup>.

Então, pode-se sustentar que, uma vez admitido o fracasso da Guerra ao Terror, a busca pelo estabelecimento ou manutenção da paz deve passar pelo

---

<sup>401</sup> BOBBIO, Norberto. **El problema de la guerra y las vías de la paz**. Barcelona: Gedisa, 1982. p. 21-22.

<sup>402</sup> Ibid., p. 29-30.

<sup>403</sup> Ibid., p. 31.

Direito, já que, pelos menos no caso do terrorismo, o Direito de Guerra não foi exercido nos limites estabelecidos pelo costume internacional, em razão da agudização dos problemas de violações de direitos humanos, como ocorreu nas guerras do Iraque e Afeganistão.

Como muito bem refere Moreno, a luta contra o terrorismo tem que passar pelo Estado de Direito, com a necessidade de “garantir a segurança e, ao mesmo tempo, fazer respeitar as regras que orientam as sociedades democráticas pela defesa dos direitos humanos e as liberdades públicas”. É daí a sustentação de que as ações de Estado devem ser condicionadas ao emprego de “instrumentos democráticos que o Estado de Direito tem ao seu alcance”, evitando que a luta contra o terrorismo se converta em uma guerra de qualquer forma pela qual todo meio serve para atingir os fins<sup>404</sup>.

A questão é qual o Direito se aplica ao terrorismo. Como se viu, uma parte do Direito Internacional, o Direito de Guerra, no seu viés de Direito Humanitário, não foi suficiente para responder ao terrorismo e, ao mesmo, tempo, garantir uma política antiterror que dialogue com os direitos humanos e com conquistas históricas da humanidade, como, por exemplo, o devido processo legal. Logo, se a Guerra ao Terror não foi legítima e, portanto, injusta, resta apostar em uma resposta jurídica, que deve passar pelos Direitos Penais nacionais ou pelo Direito Penal Internacional.

### **5.1 A Globalização da Política Criminal Antiterror: o Direito Penal doméstico a serviço do antiterror**

A premissa de que o terrorismo deve ser enfrentado pelo Direito não é simples. Não é fácil porque o terrorismo não é apenas um fenômeno doméstico. Não raras as vezes o terrorismo opera de forma transnacional. E isso faz com que surjam propósitos de política criminal antiterror para transformar essa conduta em crime internacional autônomo nuclear do Estatuto de Roma, ou de forma subsidiária às condutas meio que compõem os delitos internacionais já criminalizados pela Jurisdição Internacional. Essa questão será vista nos próximos itens, já que compõem o cerne do que se pretende firmar nesta tese: que o terrorismo não pode ser respondido pela guerra, mas pelo Direito.

---

<sup>404</sup> MORENO, Juan Damián. Especialidades procesales del derecho español em materia de terrorismo. *In*: ZILLI, Marcos; FERNANDES, Antonio Scarance (Coord.). **Terrorismo e justiça penal**: reflexões sobre a eficiência e o garantismo. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 227.

Entretanto, como caminho lógico para se chegar ao final do fio condutor da tese defendida, ante de se adentrar na discussão da criminalização ou não do terrorismo pelo Direito Penal Internacional, não se pode desconhecer que, paralelamente ao processo de pretensão de internacionalização do crime de terrorismo como crime autônomo, existe um fenômeno de globalização da criminalidade nos direitos domésticos, e isso acompanha, por suas razões óbvias, o terrorismo.

A globalização do crime de terrorismo vem desafiando os sistemas jurídicos nacionais a produzirem leis penais específicas para enfrentar o fenômeno. A gênese do gatilho da racionalidade legislativa antiterror, evidente e por causas históricas, está nos Estados que (com)vivem com o terrorismo e necessitam adotar uma via de resposta, no caso pelo Direito e, para ser mais alinhado à tese, ao Direito Penal. Ocorre que, com a globalização, também se “internacionalizaram” as organizações criminosas, os membros e as condutas, como é o caso do terrorismo. Até porque o terrorismo doméstico já vinha sendo enfrentado, nacionalmente, por cada Estado, a partir da sua cultura jurídica penal.

Todavia, com o protagonismo das ações terroristas em escala transnacional e dada a ausência de um tipo penal internacional antiterror, proliferaram-se as criminalizações do terrorismo, inclusive para Estados que não haviam experimentado o problema em seus territórios, mas, em razão da internacionalização da conduta, passa a adotar uma política criminal antiterror, como prevenção e antecipação a eventuais atos terroristas e à adesão de seus nacionais a associações terroristas, ou ainda para atender a compromissos firmados na esfera das relações internacionais.

Essa necessidade de tipificação do terrorismo até pode ser lida como um natural desenvolvimento das relações sociais, que, a partir de novos riscos, precisam atualizar seu catálogo de proteção de bens jurídicos para criminalizar novas condutas. Esse processo natural de evolução do Direito Penal depende diretamente da política criminal adotada pelo legislador. 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, 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<sup>405</sup>. Desde os atentados de 11 de setembro de 2001, há uma cruzada mundial já denominada de “estratégia global 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 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<sup>406</sup>.

Essa pressão da Comunidade Internacional para a institucionalização da criminalização do terrorismo, refere Ramírez, 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) – referida no primeiro capítulo deste estudo –, que trataram a forma e o compromisso de os Estados enfrentarem os atos terroristas<sup>407</sup>.

Contudo, as vias para enfrentar o terrorismo são estreitas. A primeira, a Guerra, não se mostrou um meio justo, dada a sua produção de efeitos colaterais violadores de garantias da humanidade. A segunda, que se defende nesta tese, é o Direito. Entretanto, há mais de uma vereda nessa via mais aceitável de resposta ao terrorismo. A primeira delas é a construção de um Direito Penal doméstico alinhado à estratégia global mundial contra o terrorismo, que será a defendida na tese – e, a segunda, o Direito Penal Internacional – item a ser analisado mais adiante.

Muitos são os fatores para se desencadear uma racionalidade legislativa visando à produção de normas jurídicas em razão de práticas de violações de bens

---

<sup>405</sup> 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. 218.

<sup>406</sup> RAMÍREZ, Sergio García. Considerações sobre terrorismo. In: OLLOQUI, José Juan de (Coord.). **Problemas jurídicos y políticos del terrorismo**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004. p. 75.

<sup>407</sup> *Ibid.*, p. 75.

juridicamente tutelados. As normas estão em várias frentes e podem ter cunho de controle fiscal, como aquelas que têm por objetivo o estanco e a punição do financiamento às organizações terroristas, ou podem controlar o fluxo migratório, como política de barreiras de negação de vistos, deportações, expulsões, fechamento de fronteira, etc. Existem outras tantas voltadas à prevenção e à repressão ao terrorismo.

Outro fator importante é que essa racionalidade legislativa interna dos países acaba por fazer uma natural conexão dessa rede de legislação com as normas penais, isto é, a criminalização do terrorismo, seja pela criação de tipos penais diretos, como os preceitos primários destinados àquelas ações terroristas nucleares, seja pela tipificação de condutas periféricas, como a colaboração com o terrorismo, conectadas com as condutas terroristas principais.

Então, no recorte desta tese, quando se fala em resposta ao terrorismo pelo Direito, busca-se a abordagem do fenômeno do terrorismo a partir das normas penais – nacionais e internacionais –, nelas incluídas os crimes próprios de terrorismo e aqueles que, por via indireta, acabam por se incluir na política criminal antiterror.

Uma primeira e necessária observação – que advém do Direito Internacional – é ausência de unanimidade acerca do conceito de crime internacional de terrorismo. Então, se não se chega a um conceito “universalmente” aceito pela Comunidade Internacional, cada Estado tipifica as condutas terroristas de acordo com a sua cultura jurídica. Isso não representa um entrave para a resposta ao terrorismo, como ocorre no plano do Direito Penal Internacional, pois prevalece a soberania de cada país. Aliás, a falta de um consenso sobre o conceito internacional do crime de terrorismo acaba por evitar as antinomias entre os direitos penais domésticos e o Direito Penal Internacional nas suas relações de interdependência e complementariedade.

Inegavelmente, a estratégia global contra o terrorismo vem dominando a pauta de vários Estados e desafiando a produção de normas jurídicas internas visando à prevenção e à repressão ao terrorismo. Esse modelo, que já havia despertado os legisladores há muito, assumiu protagonismo depois dos atentados de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, e, depois, em 11 de março de 2004, na Espanha, e em 07 de julho de 2005, no Reino Unido, para ficar apenas nesses acontecimentos terroristas, dadas as proporções da violência e do terror espalhado pelo mundo.

A começar pelos Estados Unidos da América, o crime de terrorismo se insere em um “emaranhado de leis que cuidam desse assunto”, que, por razões óbvias, foram solidificadas a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001. O ponto marcante da estratégia americana antiterror foi o USA *Patriot Act*, reescrevendo os limites do “direito à privacidade, especialmente no que tange às interceptações de comunicações, de maneira a exercer atividade de inteligência preventiva e repressiva eficiente e eficaz”, além de enfrentar a questão da “lavagem de dinheiro”, como meio de “financiar o terrorismo”. Essa lei, no título VIII, estabeleceu o “endurecimento das leis criminais contra o terrorismo”, criando novos crimes federais e aumentando a pena de outros tantos<sup>408</sup>.

Outra importante alteração promovida pela Lei Patriota consubstanciou-se na mudança da *Foreign Intelligence Surveillance Act (FISA)*, de 1978, ampliando as hipóteses de interceptações telefônicas, como a obtenção de dados de e-mails sem autorização judicial – por meio do *National Security Letter* –, sob a justificativa de que “apenas a demonstração de que a informação pretendida é relevante para investigação sobre terrorismo ou inteligência”. A FISA foi novamente alterada em 2007 e 2008, sendo que, naquele ano, se substituiu a autorização judicial por um procedimento administrativo e, em 2008, passou-se a exigir a prévia autorização judicial apenas para interceptação de americano que se encontre no exterior e manteve a desnecessidade de intervenção judicial se a comunicação a ser interceptada era proveniente do exterior para os Estados Unidos<sup>409</sup>.

A mudança de paradigma de enfrentamento ao terrorismo foi tamanha que, conforme Vervaele, “despertam questionamentos acerca da supremacia dos princípios da segurança nacional em detrimento da Constituição e dos direitos civis reconhecidos no *Bill of Rights*”<sup>410</sup>.

---

<sup>408</sup> ESSADO, Tiago Cintra. Terrorismo conforme o direito norte-americano. In: ZILLI, Marcos; FERNANDES, Antonio Scarance (Coord.). **Terrorismo e justiça penal: reflexões sobre a eficiência e o garantismo**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 135-139.

<sup>409</sup> Ibid., p. 143-145.

<sup>410</sup> VERVAELE, John A. E. A legislação antiterrorista nos Estados Unidos: um direito penal do inimigo? **Revista Eletrônica de Direito Penal e Política Criminal - UFRGS**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 30, 2014.

Isso ficou muito claro quando a Lei Patriota atribuiu competência às Comissões Militares (*Military Commissions Act of 2006*)<sup>411</sup> para processar e julgar pessoas por práticas de terrorismo, especialmente os seguintes delitos:

(24) Terrorism — Any person subject to this chapter who intentionally kills or inflicts great bodily harm on one or more protected persons, or intentionally engages in an act that evinces a wanton disregard for human life, in a manner calculated to influence or affect the conduct of government or civilian population by intimidation or coercion, or to retaliate against government conduct, shall be punished, if death results to one or more of the victims, by death or such other punishment as a military commission under this chapter may direct, and, if death does not result to any of the victims, by such punishment, other than death, as a military commission under this chapter may direct.

(25) Providing material support for terrorism — (A) Offense.— Any person subject to this chapter who provides material support or resources, knowing or intending that they are to be used in preparation for, or in carrying out, an act of terrorism (as set forth in paragraph (24) of this section), or who intentionally provides material support or resources to an international terrorist organization engaged in hostilities against the United States, knowing that such organization has engaged or engages in terrorism (as so set forth), shall be punished as a military commission under this chapter may direct. (B) Material support or resources defined.— In this paragraph, the term “material support or resources” has the meaning given that term in section 2339A(b) of title 18.

Na previsão expressa do tipo penal de terrorismo como conduta principal, qualquer pessoa que intencionalmente mate ou inflija um grande dano corporal a uma ou mais pessoas protegidas, ou intencionalmente se envolva em um ato que evidencie um desrespeito arbitrário à vida humana, de uma maneira calculada para influenciar ou afetar a conduta do governo ou de população civil, por intimidação ou coação, ou em retaliação contra a conduta do governo, será punido, se a morte resultar em uma ou mais das vítimas, por morte ou outra punição por uma Comissão Militar. Já na modalidade de apoio ao terrorismo, a previsão do tipo é dividida em ofensa e apoio material ou recursos definidos.

Outras tantas foram as alterações na legislação americana a partir da Lei Patriota. Conforme Vervaele, na Lei consta “aproximadamente 350 páginas e dez títulos que modificam umas 15 leis federais já existentes, entre elas, o *Wiretap Statute*, o *Computer Fraud and Abuse Act*, o *Foreign Intelligence Surveillance Act*, o

---

<sup>411</sup> UNITED STATES. Library of Congress. Military commissions act of 2006. **Public Law**, [S.l.], p. 109-366, 17 Oct. 2006. Disponível em: <[https://www.loc.gov/rr/frd/Military\\_Law/pdf/PL-109-366.pdf](https://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/PL-109-366.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2018.

*Pen Register and Trap and Trace Statute, the Immigration and Nationality Act, o Money Laundering Act e o Bank Secrecy Act*<sup>412</sup>.

Além disso, mudanças foram feitas no Código dos Estados Unidos, especialmente em razão da Lei Patriota e da confirmação da competência administrativa das Comissões Militares<sup>413</sup>.

Na Europa, países como Espanha, Inglaterra e Alemanha também realinharam sua política criminal antiterrorismo, em uma guinada jurídica após os atentados de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, 11 de março de 2004, na Espanha, e 7 de julho de 2005, na Inglaterra.

A Espanha possui um amplo Direito Penal antiterror. Isso porque, conforme Cancio Meliá, a norma penal espanhola possibilita que qualquer infração penal “se convierta en terrorista (agravándose la pena del correspondiente delito común), siempre que se lleve a cabo en conexión (‘perteneciendo, actuando al servicio de o colaborando con’) con una organización terrorista”. A marca antiterror é tão forte que é possível, inclusive, uma imputação do chamado terrorismo individual (art. 577 do CP). Isso fica ainda mais evidente nas penas, que são, em sua maioria, muito severas, podendo chegar a 40 (quarenta) anos de prisão<sup>414</sup>.

A Segunda Seção do Código Penal Espanhol trata “dos delitos de terrorismo”, começando pelo artigo 573, que estabelece um conceito de terrorismo. As punições englobam condutas terroristas relacionadas com armas (art. 574), treinamento militar (art. 575), financiamento e suporte material (art. 576), colaboração (art. 577), enaltecimento do terrorismo (art. 578) e difusão de mensagens terroristas (art. 579). O último o artigo da Seção, art. 580, possibilita aplicação da reincidência quando a sentença condenatória por terrorismo foi proferida por juízo estrangeiro<sup>415</sup>.

---

<sup>412</sup> VERVAELE, John A. E. A legislação antiterrorista nos Estados Unidos: um direito penal do inimigo? **Revista Eletrônica de Direito Penal e Política Criminal - UFRGS**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 33, 2014.

<sup>413</sup> UNITED STATE. Office of the Law Revision Counsel of the United States House of Representatives. United State Code. **Public Law**, [S.l.], p. 115-137, 16 Mar. 2018. Disponível em: <<http://uscode.house.gov/download/download.shtml>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

<sup>414</sup> CALLEGARI, André Luís et al. **O crime de terrorismo: reflexões críticas e comentários à lei de terrorismo**. De acordo com a lei 13.260/2016. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 106.

<sup>415</sup> ESPANHA. Gobierno de Espanha Código penal y legislación complementaria. **Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado**, Madrid, 7 ago. 2018 Disponível em: <[https://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=038\\_Codigo\\_Penal\\_y\\_legislacion\\_complementaria&modo=1](https://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=038_Codigo_Penal_y_legislacion_complementaria&modo=1)>. Acesso em: 15 fev. 2018.

No Reino Unido<sup>416</sup>, conforme Kazmierczak<sup>417</sup>, a “experiência com atividades terroristas está ligada às atuações, na Irlanda do Norte, do IRA (Irish Republican Army – Exército Republicano Irlandês), que usou de atos de terrorismo para lutar contra o domínio da Grã-Bretanha na Irlanda do Norte”. Então, das atividades desse grupo terrorista fizeram nascer uma racionalidade legislativa penal para a criação de “diversos instrumentos jurídicos”, com destaque para “a *Detention of Terrorists Order*, de 1972, que permitia a detenção, por 28 dias, sem ordem judicial, de qualquer pessoa suspeita de estar ligada à tentativa ou prática de atos terroristas, ou envolvida com a direção, organização ou treinamento de pessoas visando ao terrorismo”. Isso ocorria nos mesmos moldes das *Military Commissions Act*, do Governo Americano, pois a *Detention of Terrorist Order* se traduzia em um procedimento “administrativo e não judicial, em que a pessoa, ao final do prazo estabelecido, era apresentada a um comissário, indicado pelo Secretário de Estado, e este avaliava o caso”<sup>418</sup>.

A Inglaterra já possuía experiência no combate ao terrorismo, por exemplo, o *Terrorism Act 2000*, como ato para fazer frente ao terrorismo e providenciar, provisoriamente, para a Irlanda do Norte a acusação e punição de certas ofensas à preservação da paz e à manutenção da ordem<sup>419</sup>.

Depois dos atentados de 11 de setembro de 2001, o governo inglês editou o *Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001*, com características semelhantes às do *USA Patriotic Act*, possibilitando prisões por tempo indeterminado de estrangeiros suspeitos de terrorismo, como parte de um “pacote” de supressão de direitos e de

---

<sup>416</sup> Cfe. o Ministério da Justiça do Brasil, o sistema jurídico do “Reino Unido da Grã Bretanha e a Irlanda do Norte compreendem três distintas jurisdições, cada uma com seu próprio sistema jurídico: Inglaterra e País de Gales, Escócia e Irlanda do Norte. O Reino Unido foi estabelecido em 1801, com a união da Grã Bretanha e a Irlanda; no entanto, o Reino Unido apenas adquiriu seu presente estado em 1922 com a divisão entre a Irlanda do Norte e a Irlanda do Sul, e a consequente independência da República da Irlanda. O sistema jurídico do Reino Unido é regido pelos Princípios do *Common Law*, que prioriza os precedentes jurídicos e não está baseado em uma constituição escrita. Considera-se que a legislação do Reino Unido é composta por estatutos, precedentes jurídicos e convenções constitucionais, que, apesar de não terem o status de lei ordinária, têm força mandamental. O sistema de *Common Law* é um sistema legal no qual a principal fonte é a jurisprudência, seguindo a doutrina conhecida como *Stare Decisis*. A doutrina de *Stare Decisis* estabelece que os juízes devem sujeitar-se a precedentes estabelecidos pelos tribunais de instâncias superiores. BRASIL. Governo Federal. Ministério da Justiça. **Reino Unido (Grã Bretanha)**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-protECAo/cooperacao-internacional/cooperacao-juridica-internacional-em-materia-penal/orientacoes-por-pais/reino-unido-gra-bretanha>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

<sup>417</sup> KAZMIERCZAK, Luiz Fernando. **Terrorismo**. Curitiba: Juruá, 2017. p. 272.

<sup>418</sup> *Ibid.*, p. 272.

<sup>419</sup> UNITED KING. The National Archives. **Terrorism act 2000**. Norwich, 20 July 2000. Disponível em: <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

garantias individuais, inclusive contra o que dispõe a Corte Europeia de Direitos Humanos. Logo, a racionalidade legislativa penal antiterror na Inglaterra não fugiu à regra da maioria dos países, isto é, foi orientada a partir dos resultados dos ataques, de forma mais especial, após os ataques de 7 de julho de 2005, quando se criou o *Terrorism Act 2006*<sup>420</sup>, que “estabeleceu regras também mais rígidas no combate ao terrorismo, punindo-se inclusive manifestações que possam ser entendidas como defesa ao terrorismo”<sup>421</sup>.

Em 2015, foi publicado o *Counter-Terrorism and Security Act 2015*, que implementou uma série de medidas de enfrentamento ao terrorismo. Segundo Kazmierczak, na primeira “parte da lei, destaca-se o capítulo referente às restrições temporárias de viagem com disposições acerca dos poderes para apreensão de passaportes de pessoas suspeitas de envolvimento com o terrorismo, bem como exclusão do Reino Unido”. Importante destacar que, em relação à exclusão, até os “cidadãos britânicos podem ficar proibidos de retornar ao país por até dois anos em caso de envolvimento com combatentes na Síria e no Iraque, por exemplo, salvo se concorde a um rígido monitoramento pessoal”<sup>422</sup>.

Tudo isso tem refletido um propósito de supressão de direitos e garantias fundamentais, quase na acepção de um Estado de Exceção, com a adoção de normas penais sem observar o devido processo legal e fora da construção histórica do sistema jurídico de uma cultura, como é o caso do sistema jurídico anglo-saxão, que irradiou garantias individuais fundamentais para outras culturas, demonstrando, ao final, a mesma política que foi empregada pelos Estados Unidos, “os fins justificam os meios”.

Essa política criminal antiterror se reafirmou no Reino Unido com a adoção de instrumentos jurídicos que não se coadunavam com as garantias fundamentais, como: (a) *Cortes Diplock*, que não seguiam a tradição do direito anglo-saxão pelo qual os jurados tinham o poder de “decidirem definitivamente a questão submetida a julgamento”; (b) *Internment*, que se traduz na possibilidade de “detenção de pessoas suspeitas, sem ordem judicial ou mesmo qualquer outra atividade investigativa específica, por prazos longos, excepcionais dos normalmente admitidos pela

---

<sup>420</sup> UNITED KING. The National Archives. **Terrorism act 2006**. Norwich, 30 Mar. 2006. Disponível em: <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/11>>. Acesso em: fev. 2018.

<sup>421</sup> GEMAQUE, Sílvio César Raouck. O combate ao terrorismo no direito inglês: uma visão de equilíbrio entre a repressão e os direitos fundamentais. In: ZILLI, Marcos; FERNANDES, Antonio Scarance (Coord.). **Terrorismo e justiça penal: reflexões sobre a eficiência e o garantismo**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 173-175.

<sup>422</sup> KAZMIERCZAK, Luiz Fernando. **Terrorismo**. Curitiba: Juruá, 2017. p. 274.

legislação ordinária”; e, (c) *Supergrass*, pelas quais se instituiu a figura do “arrendido” colaborar para a obtenção de provas em troca de imunidades<sup>423</sup>.

As penas previstas são aplicadas de acordo com o crime – *offence* –, previstos em uma série de legislação, como o *Terrorism Act 2000*, *Terrorism Act 2006*. Apenas para se ter uma ideia da legislação antiterrorismo do Reino Unido, em uma pesquisa ao sistema de legislação daquela comunidade, uma pessoa pode ser condenada à pena de até 10 (dez) anos de prisão por coletar ou por registrar informações que podem ser úteis para uma pessoa cometer ou preparar um ato de terrorismo, ou, por exemplo, possuir um documento ou registro contendo informações desse tipo<sup>424</sup>, como se percebe pela imagem abaixo, onde constam casos relativos a tais ofensas, julgados pela *Central Criminal Court* do Reino Unido.

Figura 1 - Crime de coletar informações para terrorismo

Terrorism	
Offence	: Possessing/Collecting a record of information likely to be useful to a person committing or preparing an act of terrorism
Legislation	: Terrorism Act 2000
Section	: Section 58
Maximum Penalty	: 10 years imprisonment
Cases	: <ul style="list-style-type: none"> <li><a href="#">Umar Ahmed Haque (2018-03-27)</a></li> <li><a href="#">Lloyd Gunton (2018-03-02)</a></li> <li><a href="#">Iftikhar Ali (2018-01-26)</a></li> <li><a href="#">Mohamed Abbas Idris Awan (2017-12-20)</a></li> <li><a href="#">Hussain Yousef (2017-09-22)</a></li> <li><a href="#">Lee Edward Griffiths (2017-06-19)</a></li> <li><a href="#">Nathan Owen Saunders (2017-05-25)</a></li> <li><a href="#">Aabid Ali AKA Glennon Darren (2017-05-19)</a></li> <li><a href="#">Ryan Ashley Counsell (2017-03-03)</a></li> <li><a href="#">Mohammed Rehman (2017-02-24)</a></li> </ul>
	<a href="#">More Cases</a>

Fonte: Thelawpages.<sup>425</sup>

<sup>423</sup> GEMAQUE, Sílvio César Raouck. O combate ao terrorismo no direito inglês: uma visão de equilíbrio entre a repressão e os direitos fundamentais. In: ZILLI, Marcos; FERNANDES, Antonio Scarance (Coord.). **Terrorismo e justiça penal**: reflexões sobre a eficiência e o garantismo. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 175-176.

<sup>424</sup> Section 58. Collection of information. (1) A person commits an offence if – (a) he collects or makes a record of information of a kind likely to be useful to a person committing or preparing an act of terrorism, or (b) he possesses a document or record containing information of that kind. (2) In this section “record” includes a photographic or electronic record. (3) It is a defence for a person charged with an offence under this section to prove that he had a reasonable excuse for his action or possession. (4) A person guilty of an offence under this section shall be liable – (a) on conviction on indictment, to imprisonment for a term not exceeding 10 years, to a fine or to both, or (b) on summary conviction, to imprisonment for a term not exceeding six months, to a fine not exceeding the statutory maximum or to both. UNITED KING. The National Archives. **Terrorism act 2000**. Norwich, 20 July 2000. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/section/58>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

<sup>425</sup> THELAWPAGES. Trusted Legal Resources. **Possessing/collecting a record of information likely to be useful to a person committing or preparing an act of terrorism**. [S.l.], 2000. Disponível em: <<http://www.thelawpages.com/criminal-offence/Possessing/Collecting-a-record-of-information-likely-to-be-useful-to-a-person-committing-or-preparing-an-act-of-terrorism-143-17.law>>. Acesso em: 05 mar. 2018.

Da mesma forma, a partir de uma fonte legislativa, é possível a condenação à pena de prisão perpétua, em razão de prática de engajamento de conduta em preparação para atos de terrorismo<sup>426</sup>, como mostra a imagem a seguir.

Figura 2 - Conduta de preparação para terrorismo

Terrorism	
Offence	: <b>Engaging in conduct in preparation for acts of terrorism</b>
Legislation	: <a href="#">Terrorism Act 2006</a>
Section	: <a href="#">Section 5</a>
Maximum Penalty	: Life imprisonment
Crown Prosecution Service (CPS)	: <a href="#">Sentencing - Legal Guidance</a>
<b>Cases</b>	: <a href="#">Abuthaheer Mamun (2018-03-27)</a> <a href="#">Umar Ahmed Haque (2018-03-27)</a> <a href="#">Lloyd Gunton (2018-03-02)</a> <a href="#">Munir Hassan Mohammed (2018-02-28)</a> <a href="#">Rowaida Zayad Omer El-Hassan (2018-02-22)</a> <a href="#">Sandeep Kaur Samra (2018-01-26)</a> <a href="#">Ismael Watson (2017-12-21)</a> <a href="#">Mohamed Abbas Idris Awan (2017-12-20)</a> <a href="#">Madiah Taheer (2017-12-13)</a> <a href="#">Ummariyat Mirza (2017-12-13)</a>
	<a href="#">More Cases</a>

Fonte: Thelawpages.<sup>427</sup>

Logo, o Direito do Reino Unido não difere das demais previsões da política criminal antiterror estabelecida pelos Estados Unidos e pelos demais países que sofrem com ataques terroristas.

Os alemães, igualmente, já haviam experimentado atos terroristas, desde a década de 1970, em razão das atividades da *Rote Armee Fraktion* (RAF), culminando nas chamadas “Leis Baader-Meinhof”, como as primeiras leis contra o terrorismo, publicadas em janeiro de 1971. As sequências de ataques da RAF, em 1975, com o sequestro do embaixador alemão, em Estocolmo, faz com que, em

<sup>426</sup> Section 5. Preparation of terrorist acts. (1) A person commits an offence if, with the intention of – (a) committing acts of terrorism, or (b) assisting another to commit such acts, he engages in any conduct in preparation for giving effect to his intention. (2) It is irrelevant for the purposes of subsection (1) whether the intention and preparations relate to one or more particular acts of terrorism, acts of terrorism of a particular description or acts of terrorism generally. (3) A person guilty of an offence under this section shall be liable, on conviction on indictment, to imprisonment for life. Cfe. UNITED KING. The National Archives. **Terrorism act 2006**. Norwich, 30 Mar. 2006. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/11/section/5>>. Acesso em: 05 fev. 2018.

<sup>427</sup> THELAWPAGES. Trusted Legal Resources. **Engaging in conduct in preparation for acts of terrorism**. S.I.J, 2000. Disponível em: <<http://www.thelawpages.com/criminal-offence/Engaging-in-conduct-in-preparation-for-acts-of-terrorism-367-17.law>>. Acesso em: 05 mar. 2018.

agosto de 1976, os legisladores formularem o primeiro conjunto de lei antiterrorismo, em sua maioria, alterando e criando crimes previstos no Código Penal Alemão<sup>428</sup>.

Na Alemanha, as condutas penais referentes ao terrorismo estão dispostas basicamente em três artigos – 129a, 129b e 103 – que irradiam efeitos para toda a legislação penal da Alemanha. O artigo 129a<sup>429</sup> versa sobre a formação de organização terrorista e o art. 129b<sup>430</sup>, alterado depois dos atentados de 11 de

<sup>428</sup> TANGERINO, Davi de Paiva Costa. Aspectos penais do terrorismo na Alemanha. *In*: ZILLI, Marcos; FERNANDES, Antonio Scarance (Coord.). **Terrorismo e justiça penal: reflexões sobre a eficiência e o garantismo**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 273-275.

<sup>429</sup> Código Penal da Alemanha. § 129a. Fundação de associações terroristas. (1) Quem funda uma associação, ou dela toma parte como membro, cujos fins ou atividades sejam voltados para a prática: 1. de homicídio qualificado (§ 211), homicídio simples (§ 212) ou genocídio (§ 6 do Código Penal da Humanidade), ou crimes contra a humanidade (§ 7 do Código Penal da Humanidade) ou de crimes de guerra (§§ 8, 9, 10, 11 ou 12 do Código Penal da Humanidade), ou 2. de condutas puníveis contra a liberdade pessoal, nos casos do § 239a ou do § 239b, é punido com pena privativa de liberdade de um ano até dez anos. (2) É punido da mesma forma quem funda uma associação, cujos fins ou atividades sejam voltados a: 1. provocar danos corporais ou psíquicos graves a outra pessoa, particularmente da natureza dos previstos no § 226; 2. praticar condutas puníveis de acordo com os §§ 303b, 305, 305a, ou condutas puníveis de perigo comum nos casos dos §§ 306 até 306c ou 307, alíneas 1 a 3, do § 308, alíneas 1 a 4, do § 309, alíneas 1 a 5, dos §§ 313, 314 ou 315, alínea 1, 3. praticar condutas puníveis contra o meio ambiente, nos casos do § 330a, alíneas 1 a 3, 4. praticar condutas puníveis de acordo com o § 19, alíneas 1 a 3, § 20, alíneas 1 ou 2, § 20a, alíneas 1 a 3, § 19, alínea 2, n. 2, ou alínea 3, n. 2, § 20, alíneas 1 ou 2, § 20a, alíneas 1 a 3, também sempre em conexão com o § 21, ou de acordo com o § 22a, alíneas 1 a 3, da Lei sobre o Controle de Armas de Guerra, ou 5. praticar condutas puníveis de acordo com o § 51, alíneas 1 a 3 da Lei de Armas se uma das condutas mencionadas nos ns. 1 a 5 é destinada a intimidar a população de forma relevante, a coagir ilicitamente uma repartição pública ou uma organização internacional com violência ou ameaça de violência ou a afastar ou prejudicar seriamente as estruturas políticas, constitucionais, econômicas ou sociais fundamentais de um Estado ou de uma organização internacional, e pela natureza de sua prática ou de suas consequências pode prejudicar significativamente um Estado ou uma organização internacional. (3) Se os fins ou atividades de uma associação são voltados a ameaçar a prática de alguma das condutas mencionadas nas alíneas 1 e 2, deve ser aplicada pena privativa de liberdade de seis meses até cinco anos. (4) Se o agente pertence aos chefes ou responsáveis, deve ser aplicada nos casos das alíneas 1 e 2, pena privativa de liberdade não inferior a três anos; nos casos da alínea 3, pena privativa de liberdade de um ano a dez anos. (5) Quem apoia uma associação dentre as mencionadas nas alíneas 1, 2 ou 3 é punido, nos casos da alíneas 1 ou 2, com pena privativa de liberdade de seis meses até dez anos; nos casos da alínea 3, com pena privativa de liberdade até cinco anos ou com pena pecuniária. Quem recruta membros ou apoiadores para uma organização mencionada na alínea 1 ou na alínea 2, é punido com pena privativa de liberdade de seis meses até cinco anos. (6) O Tribunal pode minorar a pena, segundo o seu critério (§ 49, alínea 2), nos casos das alíneas 1, 2, 3 e 5, em relação a partícipes, cuja culpa seja diminuta e cuja participação seja de importância apenas secundária. (7) O § 129, alínea 6, é aplicável, no que couber. (8) A par de uma pena privativa de liberdade de pelo menos seis meses, o Tribunal pode determinar a perda da capacidade para ocupar cargos públicos e da capacidade para obter direitos a partir de eleições públicas. (9) Nos casos das alíneas 1, 2 e 4, o Tribunal pode determinar o acompanhamento de conduta (§ 68, alínea 1). Cfe. KAZMIERCZAK, Luiz Fernando. **Terrorismo**. Curitiba: Juruá, 2017. p. 240.

<sup>430</sup> § 129b. Associações criminosas ou terroristas no exterior; perda ampliada e confisco. (1) Os §§ 129 e 129a aplicam-se também a associações no exterior. Se a conduta diz respeito a uma associação fora do âmbito dos Estados membros da União Europeia, isto se aplica apenas quando a conduta é praticada mediante uma ação cometida no âmbito de aplicação territorial desta lei ou quando o agente ou a vítima seja alemão ou se encontre no país. Nos casos da segunda parte, a conduta somente pode ser objeto de persecução penal com autorização do Ministério da Justiça. A autorização pode ser concedida para o caso específico, mas também em

Setembro de 2001, incluiu a tipificação das condutas relativas às organizações terroristas no exterior<sup>431</sup>.

A questão pendente no Código Penal da Alemanha é a mesma que permeia quase todos os sistemas jurídicos nacionais e, com maior amplitude, no Direito Internacional: a ausência de um conceito jurídico (e penal) de terrorismo.

Essa é a percepção de Kazmierczak, quando afirma que o legislador alemão não definiu o que se entende por terrorismo, optando por estabelecer “uma série de delitos relacionados com o fenômeno terrorista, como as associações terroristas e os crimes graves relacionados com o Estado Democrático de Direito e os demais delitos utilizados como forma de agir do terrorismo”<sup>432</sup>. Isso fica ainda mais claro na reforma de 2009, quando o legislador alemão inseriu os parágrafos 89a e 89b, estabelecendo a “possibilidade de vínculo com atividades terroristas que visem com seus atos atingir a segurança do Estado ou os fundamentos constitucionais da República Federal Alemã”<sup>433</sup>.

---

geral, para a persecução penal de condutas futuras, que se refiram a uma associação específica. Na decisão sobre autorização, o Ministério leva em consideração, se os esforços da associação são voltados contra os valores fundamentais de uma ordenação estatal atenta à dignidade da pessoa humana ou contra a convivência pacífica dos povos e que, mediante ponderação de todas as circunstâncias, se afiguram reprováveis. (2) Nos casos dos §§ 129 e 129a, também sempre que em conexão também com a alínea 1, os §§ 73 e 74a devem ser aplicados. Cfe. KAZMIERCZAK, Luiz Fernando. **Terrorismo**. Curitiba: Juruá, 2017. p. 240.

<sup>431</sup> GERMANY. **German Criminal Code**. Criminal code in the version promulgated on 13 November 1998, Federal Law Gazette [Bundesgesetzblatt] I p. 3322, last amended by Article 1 of the Law of 24 September 2013, Federal Law Gazette I p. 3671 and with the text of Article 6(18) of the Law of 10 October 2013, Federal Law Gazette I p. 3799. Translation of the German Criminal Code provided by Prof. Dr. Michael Bohlander. [S.l.], 2013. Disponível em: <[https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_stgb/englisch\\_stgb.pdf](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.pdf)>. Acesso em: 05 mar. 2018.

<sup>432</sup> KAZMIERCZAK, op. cit., p. 240.

<sup>433</sup> § 89a. Preparação de um ato de violência que produza sério risco para o Estado. (1) Quem prepara um ato de violência que produza sério risco para o Estado é punido com pena privativa de liberdade de seis meses até dez anos. Uma conduta que produza sério risco para o Estado é uma conduta punível contra a vida, nos casos do § 211 ou do § 212, ou contra a liberdade pessoal, nos casos do § 239a ou do §239b, a qual, de acordo com as circunstâncias, seja destinada e apropriada a comprometer a existência ou a segurança de um Estado ou de uma organização internacional ou a afastar, suprimir a vigência de ou destruir fundamentos constitucionais da República Federal Alemã. (2) A alínea 1 somente é aplicável quando o agente prepara um ato de violência que produza sério risco para o Estado, por intermédio do qual ele 1. instrui outra pessoa ou se deixa instruir acerca da fabricação ou do manuseio de armas de fogo, explosivos, dispositivos explosivos ou incendiários, combustíveis nucleares ou outras substâncias radioativas, substâncias que contenham veneno ou possam produzi-lo, outras substâncias nocivas à saúde, dispositivos especiais necessários para a realização da conduta ou em outras habilidades necessárias à realização de condutas puníveis mencionadas na alínea 1, [...] §89b. Relacionamento para a realização de um ato de violência que produza risco para o Estado. (1) Quem, como o objetivo de se deixar instruir sobre a prática de um ato de violência que produza sério risco para o Estado, nos termos do § 89a, alínea 2, n. 1, inicia ou mantém relações com uma associação nos termos do § 129a, inclusive em conexão com o § 129b, é punido com pena privativa de liberdade de até três anos ou com pena pecuniária. [...]. Cfe. KAZMIERCZAK, op. cit., p. 241.

É evidente que tantos outros países criminalizaram o terrorismo, sejam os da cultura jurídica *common law* ou *civil law*, todos eles por terem sofrido ataques terroristas e, portanto, pela necessidade de atualizar ou criar a política criminal antiterror ou ainda aqueles países que, embora não tenha experimentado a violência terrorista, estão alinhados à “convocação” da ONU, na estratégia global da luta contra o terrorismo.

O Brasil, por exemplo, atendeu ao “chamado” da Comunidade Internacional, sobretudo da ONU e elaborou sua lei antiterror, que, embora não tivesse experimentado ações terroristas em seu solo – pelo menos nos termos em que foram executados os atentados terroristas na América, Europa e Oriente Médio – processou e condenou brasileiros por práticas de terrorismo, na chamada Operação *Hashtag*<sup>434</sup>. Pela importância do tema, a questão da política criminal antiterror do Brasil será abordada no item seguinte.

## 5.2 A Política Criminal Antiterror Adotada pelo Brasil

O Brasil, aderindo a um processo de política criminal internacional inexorável, por fim, também precisou criminalizar o terrorismo. A Constituição da República de 1988, indiretamente e diretamente, expressa a vontade do legislador constituinte em assumir o compromisso de combater o terrorismo. Logo no início da Constituição, 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. No que diz respeito 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

---

<sup>434</sup> BRASIL. Ministério Público Federal. **MPF denuncia oito pessoas na Operação Hashtag**. [S.l.], 16 set. 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/mpf-denuncia-oito-pessoas-no-ambito-da-operacao-hashtag>>. Acesso em: 05 fev. 2018.

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, 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 a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático<sup>435</sup>.

Contudo, o até então mais conhecido dispositivo legal brasileiro que, diretamente, tratava criminalmente a conduta terrorista encontrava-se na Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983<sup>436</sup>, 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.

Depois, se inicia um processo de racionalidade legislativa antiterror, especialmente pelos reflexos dos encadeamentos fáticos e jurídicos nacionais e internacionais, que tramita – até o encerramento desta tese – no Congresso Nacional sob a denominação de Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 236<sup>437</sup>, 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 trazida na pretensa criminalização foi a inserção do terrorismo como crime hediondo, previsão essa constante do inciso XI do artigo 56

<sup>435</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 03 jan. 2018.

<sup>436</sup> BRASIL. **Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7170.htm)>. Acesso em: 03 jan. 2018.

<sup>437</sup> BRASIL. Senado Federal. **Anteprojeto de lei do Senado nº 263/2012**. Brasília, DF: Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal, 2012. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3515262&disposition=inline>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

do referido Projeto de Lei. Depois, no título dos crimes contra a paz pública, são quatro previsões: a) o artigo 239<sup>438</sup> trata diretamente do crime de terrorismo; b) o artigo 240<sup>439</sup> penaliza o financiamento do terrorismo; c) o artigo 241<sup>440</sup> criminaliza o favorecimento pessoal ao terrorismo; e d) o artigo 242<sup>441</sup> prevê a majorante da metade da pena dos referidos crimes quando forem praticados durante grandes eventos.

Importante observar que, ainda que não especificamente, o legislador incluiu no Projeto do Código Penal outras questões em relação ao terrorismo. Uma delas é a

---

<sup>438</sup> TÍTULO IX. DOS CRIMES CONTRA A PAZ PÚBLICA. Capítulo I. Do crime de terrorismo. Terrorismo. Art. 239. 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; 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. BRASIL. Senado Federal. **Anteprojeto de lei do Senado nº 263/2012**. Brasília, DF: Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal, 2012. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3515262&disposition=inline>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

<sup>439</sup> Financiamento do terrorismo. Art. 240. 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. *Ibid.*

<sup>440</sup> Favorecimento pessoal no terrorismo Art. 241. 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. *Ibid.*

<sup>441</sup> Disposição comum. Art. 242. 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. *Ibid.*

qualificadora do § 1º do artigo 265<sup>442</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 ligada ao terrorismo está prevista no artigo 268<sup>443</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, ainda foram apresentados inúmeros projetos de lei para tipificar o terrorismo. Exemplos dessa propagação de proposições de tipos penais de terrorismo é o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 499, de 2013<sup>444</sup>, de autoria da Comissão Mista,

---

<sup>442</sup> Organização criminosa. Art. 256. 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. BRASIL. Senado Federal. **Anteprojeto de lei do Senado nº 263/2012**. Brasília, DF: Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal, 2012. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3515262&disposition=inline>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

<sup>443</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 apossar, 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. Ibid.

<sup>444</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 delinquente, bem como permite sua inclusão em regime de proteção à vítima e testemunha, caso opte por colaborar com a investigação ou

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 tenha 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 (CDHLP), 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 nº 2.848, 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.

Em meio a esse turbilhão de iniciativa legislativa para criminalizar o terrorismo no Brasil, em 2015, o Poder Executivo Federal, por meio dos Ministérios da Justiça e da Fazenda, propôs uma nova tipificação para o crime de terrorismo, com o objetivo de alterar a Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, e a Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002, tudo por meio do Projeto de Lei nº 2.016/2015<sup>445</sup>. Essa proposição foi apresentada na Câmara dos Deputados, em 18 de junho de 2015, e, mais tarde, seria aprovada e transformada na atual Lei de Terrorismo do Brasil, Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016<sup>446</sup>.

---

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. BRASIL. Senado Federal. **Projeto de lei do Senado nº 499/2013**. Brasília, DF: Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal, 2012. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/115549>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

<sup>445</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **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: 12 fev. 2018.

<sup>446</sup> BRASIL. **Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016**. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais

A sanção da Lei nº 13.260 de 2016 deverá resultar na perda do objeto das diversas propostas apresentadas até a aprovação da lei antiterrorismo vigente, inclusive as propostas inseridas no Anteprojeto do Código Penal. Evidente que apenas ocorrerá esse resultado se o legislador optar em manter a política criminal antiterror nos moldes vigentes, porque o fato de já ter sido criminalizado o terrorismo não impede o legislador de revogar a lei atual e tipificar o terrorismo a partir de um ou mais projetos de leis apresentados de forma isoladamente ou, até mesmo, resolver criminalizar o terrorismo nos moldes proposto no Anteprojeto do Novo Código Penal, isto é, de acordo com os arts. 239 a 242 do PLS nº 236 de 2012. Essa “opção” do legislador deverá ser feita à medida que cada proposição esteja “madura” para a votação pelo colegiado. Até lá, a Lei nº 13.260 de 2016 está em plena vigência e, inclusive, já foi aplicada, com condenação de brasileiros por crime de terrorismo na denominada *Operação Hashtag*, mais adiante analisada.

É importante destacar que, assim como outros países, o Brasil criou o seu próprio conceito de terrorismo, cuja definição encontra-se no art. 2º da Lei 13.260/2016<sup>447</sup>, da seguinte forma:

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

Importante observar que, nessa conceituação, “não se exige que o sentimento de terror seja realmente difundido em um número indeterminado de pessoas, bastando que seja essa a finalidade do ato terrorista”. Contudo, “deve-se exigir que o ato praticado seja, ao menos, capaz de alcançar essa finalidade, sob pena de caracterização de crime impossível”<sup>448</sup>.

---

e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nos 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm)>. Acesso em: 12 fev. 2018.

<sup>447</sup> BRASIL. **Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016**. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nos 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm)>. Acesso em: 12 fev. 2018.

<sup>448</sup> Cfe. CALLEGARI, André Luís et al. **O crime de terrorismo**: reflexões críticas e comentários à lei de terrorismo. De acordo com a lei 13.260/2016. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 91.

A partir desse conceito, foi estabelecido o tipo penal de terrorismo, isto é, o preceito primário que traz a ação nuclear do tipo<sup>449</sup>, com suas elementares. A lei antiterror do Brasil considera como atos de terrorismo<sup>450</sup>:

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

II – (VETADO);

III - (VETADO);

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

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

A pena para quem incorrer nessas condutas é de reclusão, que sai de um patamar mínimo de 12 (doze) anos e pode chegar a 30 (trinta) anos, ou seja, a pena máxima de privação de liberdade atualmente prevista no ordenamento jurídico brasileiro, sem esquecer que o terrorismo constitui crime hediondo, além ser inafiançável e insuscetível de graça ou anistia.

Uma questão que ocupou o debate durante o processo legislativo de aprovação da lei antiterror do Brasil foi a preocupação com a criminalização de condutas políticas ou de movimentos sociais. Isso porque o país experimentava – e ainda convive –, antes e durante a votação do projeto dessa lei, momentos de instabilidade social, quando se eclodiram inúmeros atos de protestos país afora, alguns deles com condutas violentas de destruição de patrimônio público e privado,

---

<sup>449</sup> “Muitas das condutas discriminadas nesse artigo já são incriminadas atualmente. Nesses casos, verificar-se-ia um conflito aparente de normas penais, que seria solucionado pelo princípio da consunção, pois as condutas descritas no tipo penal de terrorismo são meios necessários à consumação do crime, concluindo-se que o crime-fim (terrorismo) restaria por absorver os delitos que consubstanciam fase necessária de sua consumação, evitando-se uma dupla punição do agente e a preservação do princípio *ne bis in idem*”. Cfe. CALLEGARI, André Luís et al. **O crime de terrorismo: reflexões críticas e comentários à lei de terrorismo**. De acordo com a lei 13.260/2016. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 91-92.

<sup>450</sup> BRASIL. **Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016**. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nos 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm)>. Acesso em: 12 fev. 2018.

além de emprego de artefatos incendiários, dentre outros meios que foram usados com o objetivo de “dar visibilidade” às ações.

A intenção do legislador – genuína ou forçada pela pressão política – em não criminalizar algumas condutas ficou clara no parágrafo segundo dessa lei, quando dispôs que não configura terrorismo<sup>451</sup>:

[...] a conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei.

Com essa exclusão de tipicidade, “resguarda-se o livre exercício de manifestação, evitando-se, na medida do possível, futuros enquadramentos equivocados no tipo penal de terrorismo”. Todavia, o mesmo dispositivo ressalva a “possibilidade de responsabilização criminal por outros fatos criminosos eventualmente praticados no ato”. A conclusão é a de que, embora aconteça “uma manifestação social na qual se apliquem meios desproporcionais, incompatíveis ou inadequados a sua finalidade”, não será possível, apenas por tal conduta, “qualificar tal ato como de terrorismo por aquela redação”<sup>452</sup>.

Assim como os outros países que já haviam criminalizado o terrorismo, o Brasil também incluiu o crime de associação a grupos terroristas, no art. 3º, prevendo uma pena de reclusão de 5 (cinco) a 8 (oito) anos para quem “Promover, constituir, integrar ou prestar auxílio, pessoalmente ou por interposta pessoa, a organização terrorista”<sup>453</sup>.

Não foi diferente a racionalidade legislativa brasileira em relação à criminalização de atos preparatórios, em uma demonstração inequívoca de direito penal máximo, antecipando a barreira punitiva do *iter criminis* ao prever causa de diminuição de 1/4 (um quarto) até 1/2 (metade) do total da pena prevista para o crime consumado. Dentro desses atos preparatórios, o legislador pátrio estendeu os

<sup>451</sup> BRASIL. **Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016**. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nos 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm)>. Acesso em: 12 fev. 2018.

<sup>452</sup> CALLEGARI, André Luís et al. **O crime de terrorismo**: reflexões críticas e comentários à Lei de Terrorismo. De acordo com a Lei 13.260/2016. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 96.

<sup>453</sup> BRASIL, op. cit.

efeitos da mesma punição para quem, com o propósito de praticar atos de terrorismo, “recrutar, organizar, transportar ou municiar indivíduos que viajem para país distinto daquele de sua residência ou nacionalidade” ou “fornecer ou receber treinamento em país distinto daquele de sua residência ou nacionalidade”. Quando os atos preparatórios não envolvam “treinamento ou viagem para país distinto daquele de sua residência ou nacionalidade”, o legislador amenizou a pena, estabelecendo uma minorante de metade a dois terços da conduta consumada<sup>454</sup>.

Outra disposição comum aos ordenamentos penais de outros países que foi incorporada pelo Direito Penal Brasileiro é o financiamento do terrorismo. Essa, inclusive, parece ter sido a maior “pressão” sofrida pelo legislador pátrio para criminalizar o terrorismo, já que o projeto embrionário da lei aprovada tem participação do Ministro da Fazenda e Economia do País. E também por que o combate ao financiamento do terrorismo faz parte da agenda internacional, que compromissou os países signatários de acordos transnacionais celebrados para prevenir e reprimir o terrorismo. No caso da lei brasileira, o financiamento ao terrorismo é punido de forma até mais gravosa do que a própria conduta nuclear da execução de atos terrorista, na medida em que estabeleceu a pena ao apoio material entre 15 (quinze) anos e 30 (trinta) anos de reclusão para aquele que

Receber, prover, oferecer, obter, guardar, manter em depósito, solicitar, investir, de qualquer modo, direta ou indiretamente, recursos, ativos, bens, direitos, valores ou serviços de qualquer natureza, para o planejamento, a preparação ou a execução dos crimes previstos nesta Lei.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem oferecer ou receber, obtiver, guardar, mantiver em depósito, solicitar, investir ou de qualquer modo contribuir para a obtenção de ativo, bem ou recurso financeiro, com a finalidade de financiar, total ou parcialmente, pessoa, grupo de pessoas, associação, entidade, organização criminosa que tenha como atividade principal ou secundária, mesmo em caráter eventual, a prática dos crimes previstos nesta Lei.

Como desdobramento da punição principal, o apoio material e o financiamento ao terrorismo ainda é sobrecriminalizado com a causa de aumento de 1/3 até, se de tal conduta resultar lesão corporal grave, e aumento de 1/2, se resultar

---

<sup>454</sup> BRASIL. **Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016**. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nos 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2017.

na morte, sempre quanto o apoio material ou o financiamento não constitua “elementar da prática de qualquer crime previsto” na Lei de Terrorismo do Brasil<sup>455</sup>.

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, o que não ocorre no espaço jurídico internacional, em razão das divergências conceituais sobre o terrorismo e, por conseguinte, o surgimento de um entrave jurídico para se criminalizar internacionalmente as condutas terroristas.

Ainda que se concorde que o caminho para criminalização do terrorismo fosse inexorável no Brasil, há críticas em relação à lei antiterror brasileira. Primeiro porque essa lei foi produto de uma necessidade de se criminalizar o terrorismo antes da realização dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro. Veja-se que a lei foi publicada em março de 2016, portanto, aproximadamente, quatro meses antes dos Jogos Olímpicos, que ocorreriam em agosto de 2016. Evidente que havia um interesse da Comunidade Internacional em ver criminalizado o terrorismo pela legislação penal brasileira, especialmente pela presença de representantes de Estados ou mesmo pela provável ameaça a atletas e ao pessoal de apoio pertencentes a países envolvidos na luta contra o terrorismo, durante os Jogos Olímpicos de 2016.

Veja-se que, embora na história das relações sociais brasileiras internas e externas – mesmo havendo a referência à existência, em outros tempos, de 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, houve, em julho de 2016, ou seja, a pouco menos de um mês do início dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro, a deflagração da *Operação Hashtag*<sup>456</sup>, que culminou com a prisão temporária de 10 (dez) brasileiros, ou seja, depois da alteração da Lei da Prisão Temporária (Lei nº 7.960/1989) pela Lei de Terrorismo (Lei nº 13.260/2016).

<sup>455</sup> BRASIL. **Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016**. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nos 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2017.

<sup>456</sup> BRASIL. Ministério Público Federal. **MPF denuncia oito pessoas na Operação Hashtag**. [S.l.], 16 set. 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/mpf-denuncia-oito-pessoas-no-ambito-da-operacao-hashtag>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

As investigações produzidas na *Operação Hashtag* ensejaram o oferecimento de ação penal, promovida pelo Ministério Público Federal com atribuição na Justiça Federal do Estado do Paraná, processo em que, em primeira instância, foram condenados 08 (oito) dos réus, todos como incurso na conduta principal do crime do art. 3º da Lei 13.260/16<sup>457</sup> – em concurso com outros crimes comuns –, um deles condenado à pena de 05 (cinco) anos e 06 (seis) meses de reclusão, 06 (seis) dos réus condenados à pena de reclusão de 06 (seis) anos e 03 (três) meses e, a mais severa das sanções para apenas um dos acusados, 15 (quinze) anos, 10 (dez) meses e 05 (cinco) dias de reclusão<sup>458</sup>.

Até o atual momento da pesquisa, ainda não houve o trânsito em julgado da decisão de condenação de primeiro grau, o que será resultado do julgamento de recurso de apelação – interposto tanto pelo Ministério Público quando pelos condenados – pela Justiça Federal em segundo grau, no caso, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região<sup>459</sup>.

Como visto, há, inclusive no Brasil, farta legislação antiterror. Em sua maioria, as leis nacionais que punem o terrorismo estão abalizadas em 03 (três) principais eixos: a) execução de atos terroristas; b) a preparação do terrorismo; e, c) o financiamento ao terrorismo. A partir daí, a cultura jurídica de cada Estado estabelece o conceito de terrorismo e cria suas leis penais tipificando as condutas. Todavia, como se vem demonstrando ao longo deste estudo, o terrorismo não se resume aos espaços nacionais em razão da natureza das organizações terroristas, dos seus agentes e de seus objetivos.

É por isso que se busca uma resposta ao terrorismo internacionalmente, uma vez que o enfrentamento, pela Guerra, embora possa ter sido o meio mais recorrente, não se mostra adequado às linhas do Estado do Direito, dada sua proposta do tipo “os fins justificam os meios” que acaba produzindo violações a

---

<sup>457</sup> Art. 3º Promover, constituir, integrar ou prestar auxílio, pessoalmente ou por interposta pessoa, a organização terrorista: Pena - reclusão, de cinco a oito anos, e multa. BRASIL. **Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016**. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nos 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/ lei/l13260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2017.

<sup>458</sup> BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Paraná. **Ação penal nº 5046863-67.2016.4.04.7000**. Curitiba. Disponível em: <[https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&txtValor=5046863-67.2016.4.04.7000&selOrigem=PR&chkMostrarBaixados=&selForma=NU&hdnRefId=212abe4adbca54c901bf1db7ca68f4c2&txtPalavraGerada=htwf](https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=5046863-67.2016.4.04.7000&selOrigem=PR&chkMostrarBaixados=&selForma=NU&hdnRefId=212abe4adbca54c901bf1db7ca68f4c2&txtPalavraGerada=htwf)>. Acesso em: 10 fev. 2018.

<sup>459</sup> Ibid.

direitos humanos e arredando garantias fundamentais, como a premissa do devido processo legal. A questão é até onde o Direito Internacional pode oferecer uma resposta diferente da Guerra e que seja eficaz à prevenção e à repressão ao terrorismo.

Embora as justiças domésticas tenham, em grande parte, aderido à política criminal que globalizou o terrorismo, fazendo com que as ordens jurídicas domésticas aprovassem legislação penal para tornar o terrorismo e suas principais condutas um crime, há uma parte da doutrina internacional que sustenta a necessidade de se criminalizar o terrorismo como crime internacional autônomo, aí, é claro, com as condutas necessariamente inseridas no Estatuto Penal de Roma. Outra parte da comunidade científica do Direito Penal e do Direito Internacional entende que o terrorismo, por ser um fenômeno internacional e, diante de seus resultados, já pode ser considerado como crime subsidiário aos delitos nucleares processados e julgados pela Corte Penal Internacional.

Além da negativa do emprego da guerra como reação ao terrorismo, a tese se completa em negar essa possibilidade de criminalização internacional do terrorismo – autônoma ou subsidiária aos delitos nucleares do TPI. É daí que se apoia a parte positiva da tese para defender que o terrorismo é considerado um crime de tratado, devendo ser respondido pelas normas penais de cada Estado com o suporte de todos aqueles instrumentos jurídicos do Direito dos Tratados, como são as convenções, os acordos, as resoluções e os protocolos firmados ao longo do tempo entre os Estados.

Então, essa busca da Justiça Penal deve contemplar o esforço para que seja ampliada a recepção dos instrumentos jurídicos que têm por finalidade a prevenção e a repressão ao terrorismo, especialmente sem esquecer dos amparos aos envolvidos fora da dicotomia terroristas e antiterroristas.

### **5.3 Terrorismo: em busca de uma Justiça Penal Internacional**

É preciso admitir que existe uma limitação da atuação das justiças nacionais e que a maioria dos bens juridicamente tutelados internacionalmente faz parte de uma longa batalha – às vezes até física – entre Estados. Da necessidade de salvaguardar direitos internacionalmente foram – e ainda estão sendo – pensados vários projetos de solução de conflitos e até da busca da tão sonhada paz mundial.

É a procura por uma Justiça Global que ocupou as ideias dos mais destacados pensadores do Direito. Essa inquietação científica deve-se, em sua maioria, aos problemas globais da humanidade, sobretudo aqueles que dizem diretamente com a violência. Os esforços de autores como, por exemplo, Kant, Bobbio e Kelsen são, na totalidade, uma tentativa da ciência oferecer um projeto de paz<sup>460</sup>. É por isso que Kelsen<sup>461</sup> sustenta que “quando a questão é garantir a paz internacional, eliminar o emprego mais terrível da força – a guerra – das relações entre estados”, a solução é a união de “todos os Estados individuais ou, pelo menos, o máximo número possível, em um Estado mundial, concentrar todos os seus meios de poder, suas forças armadas, e pô-las à disposição de um governo mundial com leis criadas por um parlamento mundial”.

A partir da visão de Estado Global, Kelsen<sup>462</sup> sustenta que uma premissa desse espaço global é “produzir um tratado internacional firmado pelo maior número de Estados possível, tantos os vitoriosos quanto os vencidos, que crie um tribunal internacional dotado de jurisdição compulsória”. Dessa opção, os Estados que aderirem à Justiça Universal seriam “obrigados a renunciar à guerra e às retaliações como meio de resolução de conflitos, a submeter todas as suas disputas, sem exceção, à decisão do tribunal e a por em prática suas decisões em boa fé”<sup>463</sup>.

Essa é a ideia de Justiça Mundial. Todavia, ainda se está muito longe de se estabelecer um Estado Universal e uma Justiça Global, se é que tal feito será possível. Enquanto não se concretizam esses projetos, a busca pela paz se dá por meio de uma rede de normas que se entrecruzam nos planos nacionais e internacionais.

Esse entrecruzamento pode ser lido a partir da concepção monista<sup>464</sup> do Direito, que inter-relaciona o Direito Estatal com o Direito Internacional, nos termos defendidos por Kelsen, na forma de um sistema único, interconectados, hierarquicamente organizados e consistentes entre si, ainda que, atualmente, a maior parte dos Estados sustentem uma prioridade do Direito Nacional sobre o Direito Internacional, para que o fundamento de validade do Direito Internacional

---

<sup>460</sup> Consulte-se: GUARIGLIA, Osvaldo. **En camino de una justicia global**. Madrid: Marcial Pons, 2010.

<sup>461</sup> KELSEN, Hans. **A paz pelo direito**. Tradução Lenita Ananias do Nascimento. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011. p. 4-5.

<sup>462</sup> Ibid., p. 13.

<sup>463</sup> Ibid., p. 13.

<sup>464</sup> Isso é diferente da concepção dualista, de que o Direito Estatal e o Direito Internacional são dois sistemas legais separados e diferentes. GUARIGLIA, op. cit., p. 79-80.

repouse nas bases do Direito Internacional. Nesse prisma, é possível compreender a concepção do Direito Internacional em dois níveis, *jus dispositivum* e *jus cogens*, que se diferenciam tanto pela origem como pela validade. O primeiro nível surge de um tratado *inter partes*, capaz de afetar a dois ou mais estados contratantes e pode ser ocasionalmente revogado. Já o *jus cogens* pode advir não apenas de um tratado multilateral, que envolva uma diversidade de países, como é provável de se originar do Direito Consuetudinário, de princípios gerais do direito internacional, como, por exemplo, os princípios universais contra genocídios. É o caso da Convenção de Viena, Carta das Nações Unidas, etc.<sup>465</sup>.

O Direito Internacional vem se consolidando ao longo da história como um meio importante de promoção de ações para regulamentar os conflitos internacionais e para estabelecer instrumentos jurídicos visando à paz mundial. Isso é importante para que as ações – ativas ou reativas – de um Estado devam passar por um filtro de legalidade que justifique, por exemplo, a intervenção forçosa por meio da guerra, ou a aplicação de uma sanção econômica, política, etc. É esse o ponto. A resposta pela prática de um ato ilícito deve ser dada pelo Direito, no limite por ele estabelecido e com a responsabilização dos que praticam o excesso, ainda que inicialmente legitimados, como no caso do exercício do Direito de Guerra.

Logo, a aposta por uma reação ao terrorismo a partir do Direito, seja ele internacional ou nacional, sem o exercício *prima ratio* do Direito de Guerra – por motivos já exaustivamente explicados anteriormente – se mostra mais justa, ainda que exija um esforço maior da Comunidade Internacional. Dessa forma, se garantiria a segurança jurídica das relações internacionais, já que a sanção adotada encontra legitimidade e oferece um maior controle das ações praticadas pelos sujeitos envolvidos. A chave, então, é a sanção, pois ela constitui a própria natureza das normas jurídicas.

Veja-se que Hans Kelsen, em outra de suas importantes obras jurídicas – *Derecho y Paz en las relaciones internacionales* –, defende o Direito com uma “una orden para promover a paz”, que também deve servir ao Direito Internacional como instrumento de promoção da paz<sup>466</sup>.

---

<sup>465</sup> GUARIGLIA, Osvaldo. **En camino de una justicia global**. Madrid: Marcial Pons, 2010. p. 79-83.

<sup>466</sup> KELSEN, Hans. **Derecho y paz en las relaciones internacionales**. México: Editora Nacional, 1974. p. 23.

Os argumentos do autor austríaco continuam atualizados e, portanto, correta, no prisma deste estudo, a visão de Kelsen sobre o Direito. Quando se pretende que as sanções ao terrorismo passem pelo Direito é no sentido de, como sustenta Kelsen, não possibilitar uma “contaminação” do conceito de direito com elementos estranhos a ele, como, no caso, a política. Basta pensar nos argumentos sustentados para desencadear a Guerra ao Iraque para se perceber que tal sanção não foi feita dentro do Direito, nem no Direito de Guerra e tampouco em outras normas internacionais. Isso ficou evidente em todo o cenário da Guerra ao Terror, quando se empregou sanções fora do Direito para matar, ferir, prender, torturar e praticar outras tantas atrocidades contra culpados e inocentes, sem o mínimo de justificação legal da sanção.

O Direito é, em essência, uma norma estrita e não deve sofrer interferência política, por exemplo. Não é demasiado lembrar a natureza científica do direito, a começar pelo sentido da palavra, que deve ser do mais amplo ao mais restrito. Isso é importante para que não se perca de vista também que a elaboração de um conceito de direito não passa, necessariamente, pela correspondência com a ideia de democracia e liberalismo. É por isso que Kelsen vai dizer que o “criterio que ha de seguir para distinguir el Derecho de cualquier otro orden social no tiene nada que ver con la diferencia que exista entre la democracia y el liberalismo, por una parte, o la autocracia y el socialismo, por otra”<sup>467</sup>.

O que realmente interessa para a construção de um conceito de direito é seu caráter normativo de “dever ser”. Isso é a primazia da Teoria Pura do Direito que elevou Kelsen ao patamar de destaque na Ciência do Direito. Sem dúvidas alguma a tese do autor austríaco marcou uma linha divisória na conceituação do direito.

A partir da visão de Kelsen, o Direito é um ordenamento que independe da vontade do indivíduo e consiste em uma ameaça de privá-lo de posses, inclusive com o emprego de força como meio coercitivo por meio de sanção, o que não ocorre com as regras morais, religiosas, por exemplo. E, para dar vigência à norma o Estado se vale do monopólio do uso e aplicação da força, como forma de garantir uma ordem de promoção da paz, “en el sentido de que prohíbe a los miembros de una comunidad el uso de la fuerza en sus relaciones mutuas”<sup>468</sup>.

---

<sup>467</sup> KELSEN, Hans. **Derecho y paz en las relaciones internacionales**. México: Editora Nacional, 1974. p. 27.

<sup>468</sup> *Ibid.*, p. 33.

Então, sob a perspectiva kelseniana, a função de toda ordem social é provocar certa conduta recíproca entre indivíduos, induzindo-os a abster-se de determinadas condutas prejudiciais à sociedade e a praticar outras, úteis para ela. Assim também deve ser o Estado, pois igualmente está sob à égide da legalidade, para falar apenas no seu sentido restrito – de fazer somente o que a lei permite. Todavia, no campo do Direito Internacional, cada Estado, além de está vinculado às suas normas domésticas, inevitavelmente, necessita atender a preceitos jurídicos internacionais ou (trans)supranacionais aplicáveis em suas diversas formas de relações. É precisamente desse conjunto de normas que se chega ao Direito Internacional.

O Direito Internacional, no ramo que mais interessa ao estudo, isto é, o Direito Internacional Público, é o “conjunto de princípios e regras jurídicas (costumeiras e convencionais) que disciplinam e regem a atuação e a conduta da sociedade internacional”, que é “formada pelos Estados, pelas organizações internacionais intergovernamentais e também pelos indivíduos”, tudo com a finalidade de “alcançar metas comuns da humanidade e, em última análise, a paz, a segurança e a estabilidade das relações internacionais”<sup>469</sup>.

Nisso também concorda Husek, ao afirmar que por Direito Internacional compreendem-se as “teorias que abrangem o estudo das entidades coletivas, internacionalmente reconhecidas – estados, organizações internacionais e outras coletividades – além do próprio homem, em todos os aspectos incluindo os princípios e regras que regem tais sujeitos de direito nas respectivas atividades internacionais”<sup>470</sup>.

O Direito Internacional tem oferecido amplo lastro normativo para responder ao terrorismo pois não são poucos os instrumentos jurídicos construídos no cenário internacional, como já visto no segundo capítulo deste estudo. Embora todas essas normas sejam necessárias para uma reação jurídica da Comunidade Internacional, a maioria delas não são dotadas de coercibilidade, o que, invariavelmente, inviabiliza a aplicação de sanções, para retomar a leitura estrita do Direito kelseniana.

Logo, no campo do Direito Internacional, é necessário que a resposta ao terrorismo deva ser feita mediante a aplicação de instrumento jurídico coercível.

---

<sup>469</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 81.

<sup>470</sup> HUSEK, Carlos Roberto. **Curso de direito internacional público**. .3 ed. São Paulo: LTr, 2000. p. 21.

Contudo, em razão das soberanias e da ausência de adesão aos tratados e convenções internacionais, além de não se alcançar um *jus cogens* na maioria dos instrumentos elaborado no âmbito da Comunidade Internacional, leia-se, principalmente, ONU, há um déficit de eficácia nessa estratégia.

A primeira esperança para superar essa vagueza de coercibilidade seria alcançada pelo Direito Penal, no caso o Direito Penal Internacional. Esse ramo do Direito Internacional Público começou a se manifestar por volta de 1280 a.C., na chamada “cláusula de extradição contida no Tratado de Paz celebrado entre Ramsés II, do Egito, e Hatussilli, rei dos Hiitas”, como “necessidade de aplicação internacional das regras penais internas e a existência de aspectos penais nas normas internacionais”. Essa ideia se afirmaria nos séculos XVI e XVII, quando autores importantes, como Hugo Grotius, se apoiaram no Direito Natural para sustentar a defesa de criação de um Direito Penal vinculado ao Direito Internacional. A confirmação de tal premissa veio no século XIX, depois que os códigos penais da Alemanha e da França passaram a adotar a extraterritorialidade de suas normas penais, especialmente com a previsão da extradição, que se revelaria o instrumento jurídico marcante nas relações de cooperação internacional<sup>471</sup>.

Todo esse esforço internacional é parte de um projeto consensual da Comunidade Internacional: evitar a impunidade. Essa marcha, que se iniciou formalmente com Grotius, com todos os avanços conquistados ao longo do tempo, ainda continua em pleno desenvolvimento para formar um ramo específico do Direito na busca pela construção do Direito Penal Internacional<sup>472</sup>.

Nesse caminho, o Direito Penal Internacional ganhou força depois da Primeira Guerra Mundial, mas, foi mesmo depois da Segunda Guerra Mundial, com os Tribunais de Nuremberg e de Tóquio, que o Direito Penal Internacional “se consolidou como ciência unitária e autônoma em relação às suas origens históricas”.

---

<sup>471</sup> JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. **O direito penal internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 1-2.

<sup>472</sup> Há uma discussão sobre a nomenclatura do Direito Penal no âmbito internacional, diferenciando Direito Internacional Penal de Direito Penal Internacional, como registra Japiassú, que René Ariel Dotti conceitua Direito Internacional Penal como “o conjunto de disposições penais de interesses de dois ou mais países em seus respectivos territórios”, e o Direito Penal Internacional “como o complexo de normas penais visando à repressão das infrações que constituem violações do direito internacional”. Essa diferença não deve ser tomada como absoluta, sob pena de negação do processo de internacionalização do Direito Penal, como aconteceu com a criação do Tribunal Penal Internacional, jurisdição penal internacional permanente. *Ibid.*, p. 6-9.

Depois, vieram os Tribunais “para antiga Iugoslávia e para Ruanda, além do Tribunal Penal Internacional”<sup>473</sup>.

O Direito Penal Internacional, refere Japiassú, é “o ramo do Direito que define os crimes internacionais (próprios e impróprios) e comina as respectivas penas”, além de estabelecer as regras referentes

[...] à aplicação do Direito Penal interno; à imunidade de pessoas internacionalmente protegidas; à cooperação Penal Internacional em todos os seus níveis; às transferências internacionais de processos e de pessoas presas ou condenadas; à extradição; à determinação da forma e dos limites de execução das sentenças penais estrangeiras; à existência e funcionamento de tribunais penais internacionais ou regionais; a qualquer outro problema criminal vinculado ao indivíduo, que possa surgir no plano internacional<sup>474</sup>.

A concretização de uma Justiça Penal Internacional permanente se deu com o Tribunal Penal Internacional, que é o espaço jurídico onde se processam e se jugam as condutas consideradas como crimes internacionais. Então, a Corte Penal Internacional, com personalidade jurídica internacional, que tem sua sede em Haia, nos Países Baixos, constituiu-se em uma instituição permanente, que exerce uma jurisdição facultada sobre pessoas envolvidas nos crimes mais graves e de transcendência internacional. A Corte está regulada pelo Estatuto de Roma e possui a competência de uma justiça de caráter complementar ao das jurisdições penais nacionais.

A competência, a admissibilidade e o Direito aplicável da Corte Penal Internacional se limitarão aos crimes mais graves e de transcendência internacional para a Comunidade Internacional, de forma restrita aos seguintes crimes: a) o crime de genocídio; b) o crime de lesa humanidade; c) os crimes de guerra; e, d) o crime de agressão.

Como visto, o crime de terrorismo não faz parte da competência da Corte Penal Internacional. Então, uma primeira corrente doutrinária se ergue para sustentar que a resposta ao terrorismo pelo Direito Internacional deve se dar com a tipificação da conduta como crime internacional nuclear. Dessa forma, o terrorismo deveria ser considerado como crime internacional autônomo a ser processado e julgado pela Corte Penal Internacional, de acordo com o Estatuto de Roma. Uma

---

<sup>473</sup> JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. **O direito penal internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 4-5.

<sup>474</sup> Ibid., p. 2-4.

segunda vertente dessa primeira sustentação, se adianta para alegar que o terrorismo já possui natureza jurídica internacional, na forma de subsunção a algum dos quatro crimes nucleares já tipificados pelo Estatuto de Roma, em uma analogia das condutas consideradas como terrorismo.

Essas duas pretensões são tentadoras e difíceis de refutar. Porém, a defesa desta tese é a de que o terrorismo não pode ser considerado nem crime internacional autônomo tampouco como subsumido a um dos delitos internacionais já criminalizados pelo Estatuto de Roma. Embora se tenha refutada a resposta pelo terrorismo pela guerra e assumido a premissa de que esse fenômeno deve ser enfrentado pelo Direito, há entraves que inviabilizam essas duas pretensões de tornar o terrorismo crime internacional. É por isso que a tese consiste no argumento de que o terrorismo é um crime de tratado.

Os crimes internacionais “são condutas universalmente conhecidas como criminosas, de preocupação internacional e que, por alguma razão válida, não podem ser deixadas exclusivamente sob a jurisdição do Estado que, em circunstâncias normais, exerceria seu controle”, ou seja, são crimes que, em razão do “interesse universal na sua repressão, qualquer Estado poderia processar um indivíduo acusado de cometê-los, como uma jurisdição internacional que tenha sido criada especificamente para esse fim<sup>475</sup>.

Os esforços para se determinar as condutas que constituem crime de terrorismo internacional e sua regulamentação por um instrumento jurídico internacional vêm desde 1919, a partir da Comissão sobre a Responsabilidade dos Autores de Guerra e a Aplicação das Penas<sup>476</sup>.

Em 1996, a Comissão de Direito Internacional submeteu à Assembleia Geral das Nações Unidas um Projeto de Código de Crimes Contra a Paz e a Segurança da Humanidade, em que consta no artigo 20, letra “f”, inciso IV, o terrorismo no rol das condutas de crimes de guerra, cometidos de maneira sistemática ou em grande escala<sup>477</sup>.

---

<sup>475</sup> SANTOS, Thomaz Francisco Silveira de Araújo. **As reparações às vítimas no Tribunal Penal Internacional**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 2011, p. 23.

<sup>476</sup> MATEUS-RUGELES, Andrea. MARTÍNEZ-VARGAS, Juan Ramón. Derecho penal internacional y terrorismo: ¿crimen de Derecho Internacional? Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, [S.l.], v. 40, n. 113, p. 387, 2010.

<sup>477</sup> UNITED NATIONS. **Proyecto de código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad**. Anuario del a Comisión de Derecho Internacional (1996). Volumen II Segunda parte. Informe de la Comisión a la Asamblea General sobre la labor realizada en su cuadragésimo octavo período de sesiones. Nueva York y Ginebra, 2002. p. 57.

Essa intenção de tornar o terrorismo crime internacional vem desde a criação da Liga das Nações, quando se formou um comitê consultivo de juristas para elaborar dois projetos: a) um “relativo à prevenção e à repressão do terrorismo; e b) outro “que tratasse da criação de um Tribunal Penal Internacional para julgar os autores dos crimes de terrorismo”. Isso acabou resultando em duas convenções sobre terrorismo, mas que somente foram assinadas pela Índia e nunca entraram em vigor<sup>478</sup>.

Não é difícil encontrar argumentos substanciais para se incluir o terrorismo como crime internacional autônomo e a razão é basicamente a mesma: responder ao terrorismo com a maior amplitude de instrumentos do Estado de Direito.

Esse é o pensamento de Pérez Cepeda que também aponta para a necessidade de regulamentação do terrorismo com um crime internacional, como um passo decisivo para se evitar conflitos, devendo o conceito de terrorismo internacional ser construído a partir de resolução da Organização das Nações Unidas (ONU), cuja competência seria da Corte Penal Internacional<sup>479</sup>. Nos dizeres de Pérez Cepeda, 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<sup>480</sup>.

A política antiterror formalizada no Estatuto de Roma seria condizente com o respeito pelo outro naquele sentido que Marta Nussbaum enfrenta em *Fronteiras da Justiça: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie*, isto é, da necessidade de uma procura da justiça global, de modo que se amplie a “justiça para todos aqueles que devem ser tratados justamente no mundo”<sup>481</sup>. Daí também a defesa de que, pelo retrospecto de violência cíclica, a saída seria buscar por uma justiça transfronteiriça contra o terrorismo, que seria estabelecida nos moldes de crimes atualmente de competência da Corte Penal Internacional.

---

<sup>478</sup> JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. **O direito penal internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 53.

<sup>479</sup> PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel. **La seguridad como fundamento de la deriva del derecho penal postmoderno**. Madrid: lustel, 2007. p. 158.

<sup>480</sup> Ibid., p. 158.

<sup>481</sup> NUSSBAUM, Martha C. **Fronteiras da justiça: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie**. Tradução Susana de Castro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013. p. 110.

Não é diferente, também, o pensamento de Otfried Höffe, em *Derecho Intercultural*, ao sustentar, logo no início de sua obra, que o “terrorismo o el contrabando de armas, el narcotráfico al por mayor o el tráfico de personas distan mucho de competer únicamente a âmbito circunscritos por las fronteras de un Estado”<sup>482</sup>. Daí porque também, para Höffe, a solução de combater ao terror deveria passar, inexoravelmente, pelo Direito Penal, que deve ser, “ni la expresión de una atávica exigencia de penas y, mucho menos, de un instinto de venganza, ni tampoco un médio represivo sacado de una cámara de torturas del Estado”<sup>483</sup>. Isso porque, no entender de Höffe, o Direito Penal “representa el elemento irrenunciable de una autoorganización de la sociedad comprometida con los derechos humanos – la libertad de que proiva a los posibles delincuentes, la devuelve en forma de confianza a las potenciales víctimas – puede pretender validez intercultural”<sup>484</sup>. Por isso que Höffe acredita que um Direito Penal comprometido com os direitos humanos se integra dentro de uma teoria civil do Direito e do Estado<sup>485</sup>. Não é por acaso que Finnis afirma que o “sistema” do direito penal é mais do que do um conjunto de proibições, pois a sanção legal “deve ser uma resposta humana a necessidades humanas, e não moldadas em campanha de ‘defesa social’ contra uma praga de gafanhotos, ou pardais”<sup>486</sup>.

Todos esses argumentos desaguam em uma lógica defensável de que o Direito Penal, no caso do terrorismo, o Direito Penal Internacional, é o instrumento jurídico próprio do Estado de Direito, que reúne todos os “predicados” capazes de oferecer uma punição ao terrorismo internacional e, ao mesmo tempo, afirmar sua natureza jurídica de um ramo de Direito de garantias, que possibilite uma resposta justa, à medida que respeita o devido processo legal e as garantias fundamentais que asseguram os direitos humanos.

Evidente que, a partir daqueles instrumentos jurídicos internacionais relacionados na primeira parte deste estudo, muitos foram os esforços para prevenir e reprimir o terrorismo, sem, contudo, haver alteração no Estatuto de Roma para se incluir o terrorismo como crime internacional autônomo. Ainda que não se tenha um

---

<sup>482</sup> HÖFFE, Otfried. **Derecho intercultural**. Tradução Rafael Sevilla. Barcelona: Gedisa, 2008. p. 9.

<sup>483</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>484</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>485</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>486</sup> FINNIS, John. **Lei natural e direitos naturais**. Tradução Leila Mendes. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2006. p. 207, p. 256-257.

conceito, isto é, uma definição universalmente – internacionalmente – aceita, há defesas de que o terrorismo teria natureza jurídica de crime internacional autônomo.

Assim entende Cretella Neto, quando refere que o terrorismo é “suscetível de ser reprimido por meio de instrumentos internacionais que imponham aos Estados-membros os deveres de cooperação com os demais países e de combate em seus territórios, mediante instrumentos jurídicos adequados na legislação interna”. Mais do que isso, o jurista brasileiro se adianta para registrar que o terrorismo se trata “inequivocamente, de crime internacional com característica próprias, que contém, por certo, elementos de outros delitos (como genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade), mas que com eles não se confunde<sup>487</sup>.

Uma vantagem, segundo Cretella Neto, para tornar o terrorismo crime internacional é a de “permitir elaborar instrumentos jurídicos internacionais e nacionais mais precisos, dotados de razoável uniformidade em todos os ordenamentos e que tornem possível combatê-lo sem que os atos de pressão suscitem acusações de ilegalidade”<sup>488</sup>. Essa preocupação faz sentido, porém é preciso analisar se de fato será possível atingir um nível de consenso na Comunidade Internacional acerca do significado do terrorismo.

Contudo, o rol dos crimes internacionais é restrito. E é assim porque envolve vários Estados, no exercício de suas soberanias, com seus diversos interesses, que terminam por dificultar a adoção de um instrumento único que atenda ao objetivo de garantir a paz, a segurança e o bem-estar da humanidade.

Em verdade, o terrorismo se afigura muito próximo da natureza jurídica de um crime internacional, dada sua característica de preparação, planejamento, execução e consumação entre mais de um Estado. Além disso, os sujeitos ativos e passivos das condutas também são multinacionais e, quase sempre, preparam, planejam, executam, participam ou colaboram a partir de mais de um local, o que torna o terrorismo uma conduta transnacional.

Há, inclusive, quem defenda que o “terrorismo é o mais internacional dos delitos internacionais”<sup>489</sup>. Todavia, para que um crime seja considerado internacional, deve-se levar em conta dois aspectos: a) material, como delitos que afetam a um

---

<sup>487</sup> CRETELLA NETO, José. Em busca da definição que o mundo hesita em elaborar: terrorismo internacional. *In*: BEDIN, Gilmar Antônio (Org.). **Estado de direito, jurisdição universal e terrorismo**: levando o direito internacional a sério. Ijuí: Ed. Unijuí, 2009. p. 187.

<sup>488</sup> *Ibid.*, p. 189-190.

<sup>489</sup> BUENO ARÚS, Francisco. **Terrorismo**: algunas cuestiones pendientes. Valência: Tirant lo Blanch, 2009. p. 69.

bem jurídico de que é titular a Comunidade Internacional; b) formal, como crimes regulados em normas internacionais, ou os que os elementos não se encontram em apenas um Estado, mas dispersos entre vários Estados<sup>490</sup>.

O fato é que, para que seja um crime internacional autônomo, o terrorismo deve atender aos requisitos do Estatuto de Roma. Um dos principais requisitos é a legalidade. Essa seria a primeira alteração do referido Estatuto para constar, expressamente, o terrorismo no rol dos “crimes mais graves, que afetam a Comunidade Internacional no seu conjunto”, nos termos do art. 5º do Estatuto<sup>491</sup>. Essa inclusão atende ao princípio *nullum crimen sine lege*, condição para a natureza jurídica de crime internacional, nos termos do art. 22 do Estatuto Penal de Roma. Outra importante providência é estabelecer o bem jurídico protegido pela criminalização internacional do terrorismo, já que os crimes internacionais visam à proteção da paz, segurança e bem-estar da humanidade, como consta do preâmbulo do Estatuto Penal de Roma. De igual importância no processo de internacionalização do crime de terrorismo, haveria a necessidade de os Estados-parte ratificarem a adesão a essa criminalização, como aceitação da competência do TPI para processar e julgar o crime de terrorismo internacional. Existem outros elementos essenciais para tal criminalização internacional do terrorismo, como prever a elementar “maior gravidade” e o “elemento comum” desse delito entre os Estados-parte.

Apesar desse anseio, ainda se está muito distante da criminalização do terrorismo pelo Estatuto de Roma diante de entraves jurídicos e de diferenças políticas, especialmente em relação à multiplicidade de conceitos de terrorismo, formado a partir de cada cultura jurídica, que termina por dificultar um consenso internacional sobre o significado de terrorismo.

---

<sup>490</sup> BUENO ARÚS, Francisco. **Terrorismo**: algunas cuestiones pendientes. Valência: Tirant lo Blanch, 2009. p. 70.

<sup>491</sup> Artigo 5º. Crimes da Competência do Tribunal. 1. A competência do Tribunal restringir-se-á aos crimes mais graves, que afetam a Comunidade Internacional no seu conjunto. Nos termos do presente Estatuto, o Tribunal terá competência para julgar os seguintes crimes: a) O crime de genocídio; b) Crimes contra a humanidade; c) Crimes de guerra; d) O crime de agressão. 2. O Tribunal poderá exercer a sua competência em relação ao crime de agressão desde que, nos termos dos artigos 121 e 123, seja aprovada uma disposição em que se defina o crime e se enunciem as condições em que o Tribunal terá competência relativamente a este crime. Tal disposição deve ser compatível com as disposições pertinentes da Carta das Nações Unidas. BRASIL. **Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002**. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4388.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm)>. Acesso em: 18 fev. 2018.

Enquanto não se altera o Estatuto Penal do Corte Penal Internacional vem sendo feitas interpretações extensivas para se considerar o terrorismo como conduta subsumida aos crimes previstos no art. 5º do Estatuto de Roma, especialmente quando o terrorismo se afigura crime de guerra, crime contra a humanidade e crime de genocídio.

São igualmente fortes os argumentos de que o terrorismo, uma vez não se elevando a um crime internacional autônomo, determinados atos terroristas são subsumidos – com uma relação espécie e gênero, ou, em termos de norma penal “crime meio ao crime fim” –, aos crimes até então já tipificados pelo Estatuto de Roma. Assim entende Vacas Fernández, por exemplo, em relação ao terrorismo como crime de guerra e crime de lesa humanidade<sup>492</sup>.

A interpretação de que o terrorismo configuraria crime internacional como conduta de algumas daquelas tipificações de delito internacional inserida no art. 22.3 do Estatuto Penal de Roma – crimes de genocídio, crime contra a humanidade, crime de guerra, ou crime de agressão –, encontra fundamento nos Princípios Gerais de Direito Penal, pelo qual expressa o primado do *nullum crimen sine lege*, alcançaria inclusive outras condutas tipificadas como crime internacional fora do rol do art. 5º do Estatuto de Roma<sup>493</sup>.

---

<sup>492</sup> “Por ello tales actos de terrorismo tendrían naturaleza jurídica de crímenes internacionales, sí, pero no con carácter autónomo o, dicho de otro modo, por que el terrorismo sea considerado en sí mismo como un crimen internacional en todos los casos; sino porque lo es, sin duda, en aquellos casos en los que el acto de terrorismo suponga la comisión de un crimen de guerra o de un crimen de lesa humanidad. Desde esta perspectiva, estaríamos ante una doble limitación del alcance de la naturaleza jurídica del terrorismo como crimen internacional: de un lado, no sería un crimen internacional autónomo, sino un subtipo de o bien crimen de guerra o bien lesa humanidad; de otro, y como consecuencia necesaria de lo anterior, no todos los actos del terrorismo, y por consiguiente no el terrorismo genéricamente referido, tendría en Derecho Internacional naturaleza jurídica de crimen internacional, sino únicamente en aquellos casos en los que el acto terrorista específico se considerase como crimen de guerra o de lesa humanidad”. Cfe. VACAS FERNÁNDEZ, Félix. **El terrorismo como crimen internacional**. Definición, naturaleza y consecuencias jurídicas internacionales para las personas. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2011. p. 212.

<sup>493</sup> Capítulo III. Princípios Gerais de Direito Penal. Artigo 22. *Nullum crimen sine lege*. 1. Nenhuma pessoa será considerada criminalmente responsável, nos termos do presente Estatuto, a menos que a sua conduta constitua, no momento em que tiver lugar, um crime da competência do Tribunal. 2. A previsão de um crime será estabelecida de forma precisa e não será permitido o recurso à analogia. Em caso de ambiguidade, será interpretada a favor da pessoa objeto de inquérito, acusada ou condenada. 3. O disposto no presente artigo em nada afetará a tipificação de uma conduta como crime nos termos do direito internacional, independentemente do presente Estatuto. BRASIL. **Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002**. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4388.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm)>. Acesso em: fev. 2018.

Acompanha essa interpretação Cretella Neto, quando afirma que “o terrorismo internacional pode – e na realidade assim tem sido considerado – ser incluído na categoria de crimes internacionais”<sup>494</sup>.

É salutar destacar que os crimes internacionais autônomos estão previstos em um rol sequencial no art. 5º do Estatuto Penal de Roma, que são conceituados e especificados em sequência pelo referido Estatuto. Todavia, no caso, é preferível fazer a relação dos atos terroristas como crime internacional a partir da mais aceitável associação aos delitos nucleares do TPI, isto é, do crime de guerra, menos discutida, para a mais controversa, o crime de agressão.

O primeiro argumento é o de que os atos de terrorismo configurariam crimes de guerra, definidos pelo Estatuto de Roma no art. 8º, “como aqueles que se inserem num plano pré-ordenado ou numa política”, ou que “fazem parte de uma conduta criminosa, cometida em larga escala, dentro desse plano ou dessa política”<sup>495</sup>.

Os crimes de guerras estão previstos no art. 8º do Estatuto do Tribunal Penal Internacional<sup>496</sup>. Esses delitos internacionais são baseados “nas Normas de Haia”, e

---

<sup>494</sup> CRETELLA NETO, José. Em busca da definição que o mundo hesita em elaborar: terrorismo internacional. *In*: BEDIN, Gilmar Antônio (Org.). **Estatuto de direito, jurisdição universal e terrorismo**: levando o direito internacional a sério. Ijuí: Ed. Unijuí, 2009. p. 142.

<sup>495</sup> JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. **O direito penal internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 47.

<sup>496</sup> Artigo 8º. Crimes de Guerra 1. O Tribunal terá competência para julgar os crimes de guerra, em particular quando cometidos como parte integrante de um plano ou de uma política ou como parte de uma prática em larga escala desse tipo de crimes. 2. Para os efeitos do presente Estatuto, entende-se por "crimes de guerra": a) As violações graves às Convenções de Genebra, de 12 de Agosto de 1949, a saber, qualquer um dos seguintes atos, dirigidos contra pessoas ou bens protegidos nos termos da Convenção de Genebra que for pertinente: i) Homicídio doloso; ii) Tortura ou outros tratamentos desumanos, incluindo as experiências biológicas; iii) O ato de causar intencionalmente grande sofrimento ou ofensas graves à integridade física ou à saúde; iv) Destruição ou a apropriação de bens em larga escala, quando não justificadas por quaisquer necessidades militares e executadas de forma ilegal e arbitrária; v) O ato de compelir um prisioneiro de guerra ou outra pessoa sob proteção a servir nas forças armadas de uma potência inimiga; vi) Privação intencional de um prisioneiro de guerra ou de outra pessoa sob proteção do seu direito a um julgamento justo e imparcial; vii) Deportação ou transferência ilegais, ou a privação ilegal de liberdade; viii) Tomada de reféns; b) Outras violações graves das leis e costumes aplicáveis em conflitos armados internacionais no âmbito do direito internacional, a saber, qualquer um dos seguintes atos: i) Dirigir intencionalmente ataques à população civil em geral ou civis que não participem diretamente nas hostilidades; ii) Dirigir intencionalmente ataques a bens civis, ou seja bens que não sejam objetivos militares; iii) Dirigir intencionalmente ataques ao pessoal, instalações, material, unidades ou veículos que participem numa missão de manutenção da paz ou de assistência humanitária, de acordo com a Carta das Nações Unidas, sempre que estes tenham direito à proteção conferida aos civis ou aos bens civis pelo direito internacional aplicável aos conflitos armados; iv) Lançar intencionalmente um ataque, sabendo que o mesmo causará perdas acidentais de vidas humanas ou ferimentos na população civil, danos em bens de caráter civil ou prejuízos extensos, duradouros e graves no meio ambiente que se revelem claramente excessivos em relação à vantagem militar global concreta e direta que se

---

previa; v) Atacar ou bombardear, por qualquer meio, cidades, vilarejos, habitações ou edifícios que não estejam defendidos e que não sejam objetivos militares; vi) Matar ou ferir um combatente que tenha deposto armas ou que, não tendo mais meios para se defender, se tenha incondicionalmente rendido; vii) Utilizar indevidamente uma bandeira de trégua, a bandeira nacional, as insígnias militares ou o uniforme do inimigo ou das Nações Unidas, assim como os emblemas distintivos das Convenções de Genebra, causando deste modo a morte ou ferimentos graves; viii) A transferência, direta ou indireta, por uma potência ocupante de parte da sua população civil para o território que ocupa ou a deportação ou transferência da totalidade ou de parte da população do território ocupado, dentro ou para fora desse território; ix) Dirigir intencionalmente ataques a edifícios consagrados ao culto religioso, à educação, às artes, às ciências ou à beneficência, monumentos históricos, hospitais e lugares onde se agrupem doentes e feridos, sempre que não se trate de objetivos militares; x) Submeter pessoas que se encontrem sob o domínio de uma parte beligerante a mutilações físicas ou a qualquer tipo de experiências médicas ou científicas que não sejam motivadas por um tratamento médico, dentário ou hospitalar, nem sejam efetuadas no interesse dessas pessoas, e que causem a morte ou coloquem seriamente em perigo a sua saúde; xi) Matar ou ferir à traição pessoas pertencentes à nação ou ao exército inimigo; xii) Declarar que não será dado quartel; xiii) Destruir ou apreender bens do inimigo, a menos que tais destruições ou apreensões sejam imperativamente determinadas pelas necessidades da guerra; xiv) Declarar abolidos, suspensos ou não admissíveis em tribunal os direitos e ações dos nacionais da parte inimiga; xv) Obrigar os nacionais da parte inimiga a participar em operações bélicas dirigidas contra o seu próprio país, ainda que eles tenham estado ao serviço daquela parte beligerante antes do início da guerra; xvi) Saquear uma cidade ou uma localidade, mesmo quando tomada de assalto; xvii) Utilizar veneno ou armas envenenadas; xviii) Utilizar gases asfixiantes, tóxicos ou outros gases ou qualquer líquido, material ou dispositivo análogo; xix) Utilizar balas que se expandem ou achatam facilmente no interior do corpo humano, tais como balas de revestimento duro que não cobre totalmente o interior ou possui incisões; xx) Utilizar armas, projéteis, materiais e métodos de combate que, pela sua própria natureza, causem ferimentos supérfluos ou sofrimentos desnecessários ou que surtam efeitos indiscriminados, em violação do direito internacional aplicável aos conflitos armados, na medida em que tais armas, projéteis, materiais e métodos de combate sejam objeto de uma proibição geral e estejam incluídos em um anexo ao presente Estatuto, em virtude de uma alteração aprovada em conformidade com o disposto nos artigos 121 e 123; xxi) Ultrajar a dignidade da pessoa, em particular por meio de tratamentos humilhantes e degradantes; xxii) Cometer atos de violação, escravidão sexual, prostituição forçada, gravidez à força, tal como definida na alínea f) do parágrafo 2º do artigo 7º, esterilização à força e qualquer outra forma de violência sexual que constitua também um desrespeito grave às Convenções de Genebra; xxiii) Utilizar a presença de civis ou de outras pessoas protegidas para evitar que determinados pontos, zonas ou forças militares sejam alvo de operações militares; xxiv) Dirigir intencionalmente ataques a edifícios, material, unidades e veículos sanitários, assim como o pessoal que esteja usando os emblemas distintivos das Convenções de Genebra, em conformidade com o direito internacional; xxv) Provocar deliberadamente a inanição da população civil como método de guerra, privando-a dos bens indispensáveis à sua sobrevivência, impedindo, inclusive, o envio de socorros, tal como previsto nas Convenções de Genebra; xxvi) Recrutar ou alistar menores de 15 anos nas forças armadas nacionais ou utilizá-los para participar ativamente nas hostilidades; c) Em caso de conflito armado que não seja de índole internacional, as violações graves do artigo 3º comum às quatro Convenções de Genebra, de 12 de Agosto de 1949, a saber, qualquer um dos atos que a seguir se indicam, cometidos contra pessoas que não participem diretamente nas hostilidades, incluindo os membros das forças armadas que tenham deposto armas e os que tenham ficado impedidos de continuar a combater devido a doença, lesões, prisão ou qualquer outro motivo: i) Atos de violência contra a vida e contra a pessoa, em particular o homicídio sob todas as suas formas, as mutilações, os tratamentos cruéis e a tortura; ii) Ultrajes à dignidade da pessoa, em particular por meio de tratamentos humilhantes e degradantes; iii) A tomada de reféns; iv) As condenações proferidas e as execuções efetuadas sem julgamento prévio por um tribunal regularmente constituído e que ofereça todas as garantias judiciais geralmente reconhecidas como indispensáveis. d) A alínea c) do parágrafo 2º do presente artigo aplica-se aos conflitos armados que não tenham caráter internacional e, por conseguinte, não se aplica a situações de distúrbio e de tensão internas, tais como motins, atos de violência esporádicos ou isolados ou outros de caráter semelhante; e) As outras violações graves das leis e costumes aplicáveis aos conflitos armados que não têm caráter internacional, no quadro do direito

nas “Normas de Genebra”, que “regulam os meios e métodos empregados nos conflitos armados, estabelecendo que, em todos os casos, o direito das partes de escolhê-los não é ilimitado”, o que possibilitaria concluir que “atos terroristas assim praticados – no contexto de um conflito armado – e classificados como crimes de guerra, seriam, também de competência do Tribunal Penal Internacional, por força do artigo 8º de seu Estatuto”<sup>497</sup>.

Como já se antecipou, Vacas Fernández também se alinha ao argumento de que o terrorismo configuraria um crime de guerra, quando lembra que, ao final da Grande Guerra, a Conferência de Paris estabeleceu a Comissão para a Responsabilidade dos Autores da Guerra e a Execução das Penas, cuja missão foi a de investigar as violações do direito e costumes da guerra pelos perdedores e, continua o autor espanhol, no “informe de 1919 identificó 32 categorías de crímenes

---

internacional, a saber qualquer um dos seguintes atos: i) Dirigir intencionalmente ataques à população civil em geral ou civis que não participem diretamente nas hostilidades; ii) Dirigir intencionalmente ataques a edifícios, material, unidades e veículos sanitários, bem como ao pessoal que esteja usando os emblemas distintivos das Convenções de Genebra, em conformidade com o direito internacional; iii) Dirigir intencionalmente ataques ao pessoal, instalações, material, unidades ou veículos que participem numa missão de manutenção da paz ou de assistência humanitária, de acordo com a Carta das Nações Unidas, sempre que estes tenham direito à proteção conferida pelo direito internacional dos conflitos armados aos civis e aos bens civis; iv) Atacar intencionalmente edifícios consagrados ao culto religioso, à educação, às artes, às ciências ou à beneficência, monumentos históricos, hospitais e lugares onde se agrupem doentes e feridos, sempre que não se trate de objetivos militares; v) Saquear um aglomerado populacional ou um local, mesmo quando tomado de assalto; vi) Cometer atos de agressão sexual, escravidão sexual, prostituição forçada, gravidez à força, tal como definida na alínea f do parágrafo 2º do artigo 7º; esterilização à força ou qualquer outra forma de violência sexual que constitua uma violação grave do artigo 3º comum às quatro Convenções de Genebra; vii) Recrutar ou alistar menores de 15 anos nas forças armadas nacionais ou em grupos, ou utilizá-los para participar ativamente nas hostilidades; viii) Ordenar a deslocação da população civil por razões relacionadas com o conflito, salvo se assim o exigirem a segurança dos civis em questão ou razões militares imperiosas; ix) Matar ou ferir à traição um combatente de uma parte beligerante; x) Declarar que não será dado quartel; xi) Submeter pessoas que se encontrem sob o domínio de outra parte beligerante a mutilações físicas ou a qualquer tipo de experiências médicas ou científicas que não sejam motivadas por um tratamento médico, dentário ou hospitalar nem sejam efetuadas no interesse dessa pessoa, e que causem a morte ou ponham seriamente a sua saúde em perigo; xii) Destruir ou apreender bens do inimigo, a menos que as necessidades da guerra assim o exijam; f) A alínea e) do parágrafo 2º do presente artigo aplicar-se-á aos conflitos armados que não tenham caráter internacional e, por conseguinte, não se aplicará a situações de distúrbio e de tensão internas, tais como motins, atos de violência esporádicos ou isolados ou outros de caráter semelhante; aplicar-se-á, ainda, a conflitos armados que tenham lugar no território de um Estado, quando exista um conflito armado prolongado entre as autoridades governamentais e grupos armados organizados ou entre estes grupos. 3. O disposto nas alíneas c) e e) do parágrafo 2º, em nada afetará a responsabilidade que incumbe a todo o Governo de manter e de restabelecer a ordem pública no Estado, e de defender a unidade e a integridade territorial do Estado por qualquer meio legítimo. BRASIL. **Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002**. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4388.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm)>. Acesso em: 18 fev. 2018.

<sup>497</sup> CRETELLA NETO, José. Em busca da definição que o mundo hesita em elaborar: terrorismo internacional. In: BEDIN, Gilmar Antônio (Org.). **Estado de direito, jurisdição universal e terrorismo: levando o direito internacional a sério**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2009. p. 171-173.

de guerra, siendo el primero asesinatos y masacres, seguido muy significativamente del terrorismo sistemático contra la población civil; mostrando la gravedad de tales hechos”<sup>498</sup>.

Também existem sustentações de que o terrorismo se amolda ao tipo penal de crime contra a humanidade, com previsão no art. 7º do Estatuto de Roma<sup>499</sup>. Esse crime, refere Japiassú, é entendido como “quaisquer dos atos, desde que perpetrados no âmbito de um ataque generalizado ou sistemático contra a população civil”<sup>500</sup>. Essa definição, completa Vacas Fernández, se forma, basicamente, de dois elementos: (a) *mens rea* genérico, como elemento material “consistente en un acto de los contenidos en el listado realizado dolosamente”; e, (b) *mens rea* específico, “que sea parte de un ataque generalizado o sistemático, contra población civil, con conocimiento de dicho ataque y de conformidad con la política de un Estado o de una organización”<sup>501</sup>.

A interpretação de que atos de terrorismo internacional configuram crime de lesa humanidade se fundamenta também no argumento de que os atos violentos terroristas, “pela magnitude e repercussão”, possuem as “mesmas características dos crimes contra a humanidade”, como:

- a) tipicamente perpetrados contra nacionais ou estrangeiros, indistintamente;
- b) crimes internacionais;

<sup>498</sup> VACAS FERNÁNDEZ, Félix. **El terrorismo como crimen internacional**. Definición, naturaleza y consecuencias jurídicas internacionales para las personas. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2011. p. 214.

<sup>499</sup> Artigo 7º. Crimes contra a Humanidade. 1. Para os efeitos do presente Estatuto, entende-se por "crime contra a humanidade", qualquer um dos atos seguintes, quando cometido no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque: a) Homicídio; b) Extermínio; c) Escravidão; d) Deportação ou transferência forçada de uma população; e) Prisão ou outra forma de privação da liberdade física grave, em violação das normas fundamentais de direito internacional; f) Tortura; g) Agressão sexual, escravatura sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou qualquer outra forma de violência no campo sexual de gravidade comparável; h) Perseguição de um grupo ou coletividade que possa ser identificado, por motivos políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais, religiosos ou de gênero, tal como definido no parágrafo 3º, ou em função de outros critérios universalmente reconhecidos como inaceitáveis no direito internacional, relacionados com qualquer ato referido neste parágrafo ou com qualquer crime da competência do Tribunal; i) Desaparecimento forçado de pessoas; j) Crime de *apartheid*; k) Outros atos desumanos de caráter semelhante, que causem intencionalmente grande sofrimento, ou afetem gravemente a integridade física ou a saúde física ou mental. BRASIL. **Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002**. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4388.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm)>. Acesso em: 18 fev. 2018.

<sup>500</sup> JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. **O direito penal internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 39.

<sup>501</sup> VACAS FERNÁNDEZ, op. cit., p. 222.

- c) cometidos por grupos politicamente organizados, agindo sob o manto da política ou da ideologia (atualmente, com frequência também da religião, em seu aspecto fundamentalista);
- d) ações de violência e perseguição das mais graves e abomináveis;
- e) perpetrados, muitas vezes, contra vítimas selecionadas por pertencerem a um grupo ou a uma população, e não por suas características individuais<sup>502</sup>.

É semelhante o argumento de Vacas Fernández, para quem a conduta de terrorismo pode ser considerada subsumida ao crime internacional contra a humanidade. Isso porque, no entender do autor espanhol, os atos terroristas seriam considerados crimes contra a humanidade, por atender ao “elemento material exigido consistente en un acto doloso que tenga los resultados contenidos en el listado del artículo 7 del Estatuto de Roma”. Todavia, é controversa a conduta de terrorismo como crime de guerra em razão da exigência do *mens rea* específico de que os atos listados no artigo 7 do Estatuto de Roma deve ser direcionado “unicamente à população civil”, porque ficaria sem tipificação como crime de guerra os ataques terroristas que não forem contra a população civil. Isso revela uma limitação de classificar todos os atos terroristas como crime de guerra, na forma incluída no art. 7º do Estatuto de Roma<sup>503</sup>.

Há, por fim, a possibilidade de reconhecimento dos atos terroristas como crime de genocídio, aquele previsto no art. 6º do Estatuto do Tribunal Penal Internacional<sup>504</sup>, como no caso do Tribunal Penal Internacional *ad hoc* para Ruanda. De acordo com Japiassú, “o genocídio é, na sua essência, um crime contra a humanidade, que, entretanto, dada a sua relevância, foi destacado dessa categoria de ilícitos, para que pudesse receber tratamento específico”<sup>505</sup>. A palavra “genocídio” foi cunhada pela vez primeira pelo polonês Rafael Lemkin, durante sua

<sup>502</sup> CRETELLA NETO, José. Em busca da definição que o mundo hesita em elaborar: terrorismo internacional. In: BEDIN, Gilmar Antônio (Org.). **Estado de direito, jurisdição universal e terrorismo**: levando o direito internacional a sério. Ijuí: Ed. Unijuí, 2009. p. 174.

<sup>503</sup> VACAS FERNÁNDEZ, Félix. **El terrorismo como crimen internacional**. Definición, naturaleza y consecuencias jurídicas internacionales para las personas. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2011. p. 223.

<sup>504</sup> Artigo 6º. Crime de Genocídio. Para os efeitos do presente Estatuto, entende-se por "genocídio", qualquer um dos atos que a seguir se enumeram, praticado com intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, enquanto tal: a) Homicídio de membros do grupo; b) Ofensas graves à integridade física ou mental de membros do grupo; c) Sujeição intencional do grupo a condições de vida com vista a provocar a sua destruição física, total ou parcial; d) Imposição de medidas destinadas a impedir nascimentos no seio do grupo; e) Transferência, à força, de crianças do grupo para outro grupo. BRASIL. **Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002**. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4388.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm)>. Acesso em: 18 fev. 2018.

<sup>505</sup> JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. **O direito penal internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 25-27.

apresentação na V Conferência Internacional para a Unificação do Direito Penal, em Madrid, no ano de 1933. Nessa oportunidade, Lemkin conclamou a Comunidade Internacional a incluir nas suas leis penais os “crimes de barbárie e de vandalismo”, o que resultou mais, tarde, 1944, na classificação do “genocídio” como “destruição de uma nação ou de um grupo étnico”<sup>506</sup>.

A possibilidade de se tratar determinados atos de terrorismo com genocídio “granjearia imediato apoio da Comunidade Internacional em sua repressão, que seria, ademais, facilitada por essa equiparação”<sup>507</sup>.

Todavia, reconhecer o terrorismo como genocídio é mais difícil do que aceitar tais atos como crimes de guerra de lesa humanidade. Nesse sentido, concorda-se com Cretella Neto que observa que o terrorismo visa ao homicídio de vítimas determinadas, em uma modalidade de alvos “seletivos”, enquanto que, no crime internacional de genocídio, o bem jurídico protegido pela norma penal internacional é um grupo “específico” de pessoas, vítimas de “exterminação”, em razão da natureza étnica<sup>508</sup>.

Por fim, em relação aos atos de terrorismo como crime internacional de agressão não há como se traçar tal equiparação, pois esse crime, embora previsto no Estatuto de Roma desde 1998 e, ainda que esse Estatuto tenha em vigor em 2002, somente em 17 de julho de 2018 é que a agressão é ativada na jurisprudência do Tribunal Penal Internacional, por decisão da Assembleia dos Estados, realizada em 14 de dezembro de 2017, realizada em Nova Iorque, nos Estados Unidos<sup>509</sup>.

A possibilidade de amoldar certos atos terroristas aos crimes internacionais autônomos de guerra e contra humanidade já foi possível, pelo menos, em três ocasiões: (a) Tribunal Penal Internacional *ad hoc* para a Antiga Iugoslávia; (b) Tribunal Penal Internacional *ad hoc* para Ruanda; e (c) Tribunal Especial para o Líbano.

---

<sup>506</sup> JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. **O direito penal internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 25-27.

<sup>507</sup> CRETELLA NETO, José. Em busca da definição que o mundo hesita em elaborar: terrorismo internacional. *In*: BEDIN, Gilmar Antônio (Org.). **Estado de direito, jurisdição universal e terrorismo**: levando o direito internacional a sério. Ijuí: Ed. Unijuí, 2009. p. 175.

<sup>508</sup> *Ibid.*, p. 175.

<sup>509</sup> INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. Assembly of States Parties. Sixteenth Session. **Draft resolution proposed by the vice-presidents of the Assembly Activation of the jurisdiction of the court over the crime of aggression**. New York, Dec. 2017. Disponível em: <<http://www.ejiltalk.org/wp-content/uploads/2017/12/ICC-ASP-16-L10-ENG-CoA-resolution-14Dec17-1130.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

O Tribunal Penal Internacional para a antiga Iugoslávia foi criado por Resolução do Conselho de Segurança da ONU, no Capítulo VII da Carta das Nações, pela Resolução nº 808, de 22 de fevereiro de 1993, e, principalmente, pela Resolução nº 827, de 25 de maio de 1993, cuja finalidade, embora não conste especificamente alguma referência ao terrorismo, está disposta nos artigos 2º e 5º, como violações “graves a la Convención de Ginebra de 1949”, e “violaciones de las leyes o prácticas de guerra”, “genocidio” e “crímenes contra la humanidad”<sup>510</sup>.

O Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia (The International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia – ICTY) foi um tribunal das Nações Unidas que processou e julgou os crimes de guerra ocorridos durante os conflitos nos Balcãs, nos anos 90. Durante sua vigência, que durou de 1993 a 2017, o ICTY mudou irreversivelmente o panorama do Direito Internacional Humanitário, proporcionando às vítimas a oportunidade de expressar os horrores que testemunharam e experimentaram, e provou que os suspeitos responsáveis pelas maiores atrocidades cometidas durante conflitos armados poderiam ser chamados a prestarem conta de seus atos<sup>511</sup>.

O Tribunal Penal Internacional *ad hoc* para a Antiga Iugoslávia está localizado em Haia, nos Países Baixos, e sua competência limitou-se ao processo e julgamento de “violações graves às Convenções de Genebra de 1949, violações às leis e aos costumes da guerra, genocídio e crimes contra a humanidade que tenham sido cometidos em território da antiga Iugoslávia, a partir de 1991”<sup>512</sup>.

Nesse Tribunal Penal Internacional específico, no Caso Galic, pela primeira vez, um tribunal internacional aplicou o tipo penal de terrorismo como um crime de guerra previsto no art. 5º do Estatuto de Roma<sup>513</sup>.

---

<sup>510</sup> VACAS FERNÁNDEZ, Félix. **El terrorismo como crimen internacional**. Definición, naturaleza y consecuencias jurídicas internacionales para las personas. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2011. p. 238.

<sup>511</sup> UNITED NATIONS. Mechanism for International Criminal Tribunals. **International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia**. 1993-2017. [S.l.], 2018. Disponível em: <<http://www.icty.org/>>. Acesso em: 03 mar. 2018.

<sup>512</sup> JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. **O direito penal internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 94-95.

<sup>513</sup> VACAS FERNÁNDEZ, op. cit., p. 217.

Figura 3 - Caso Galić (IT-98-29)

NOT AN OFFICIAL DOCUMENT  
CASE INFORMATION SHEET



(IT-98-29)  
**STANISLAV  
GALIĆ**



---

**STANISLAV GALIĆ** *Convicted of acts of violence the primary purpose of which is to spread terror among the civilian population, murder and inhumane acts - other than murder*



Commander of the Sarajevo Romanija Corps of the Bosnian Serb Army (VRS), based around Sarajevo, Bosnia and Herzegovina; from November 1992, held the rank of Major General

• Sentenced to **life imprisonment**

*Crimes convicted of (examples):*

**Acts of violence the primary purpose of which is to spread terror among the civilian population**, as set forth in Article 51 of Additional Protocol I to the Geneva Conventions of 1949 (violations of the laws or customs of war)

**Murder and inhumane acts - other than murder** (crimes against humanity)

- Galić conducted a campaign of sniping and shelling attacks on the city of Sarajevo and did so with the primary aim of spreading terror among the city's civilian population.
- These attacks, which took place on an almost daily basis, over many months, resulted in the killing of hundreds of men and women of all ages, including children, and the wounding of thousands, with the intent of terrorising the population of the city.

<b>Born</b>	12 March 1943 in Gotes, Bosnia and Herzegovina
<b>Indictment</b>	24 April 1998, partly confidential until 2 November 2001 (including Dragomir Milošević); 26 March 1999 (against Galić only), made public on 20 December 1999
<b>Arrested</b>	20 December 1999, by the multinational Stabilisation Force (SFOR)
<b>Transferred to ICTY</b>	21 December 1999
<b>Initial appearance</b>	29 December 1999, pleaded not guilty to all charges
<b>Trial</b>	3 December 2001 until 9 May 2003
<b>Trial Chamber judgement</b>	5 December 2003, sentenced to 20 years' imprisonment
<b>Appeals Chamber judgement</b>	30 November 2006, sentenced to life imprisonment
<b>Serving sentence</b>	15 January 2009, transferred to Germany to serve his sentence

Fonte: ICTY Court Records<sup>514</sup>

Nesse caso, os juízes concluíram que Stanislav Galić cometeu “acts of violence the primary purpose of which is to spread terror among the civilian population”, isso porque, segundo o ICTY, Galić conduziu uma campanha ataques por meio de bombardeios contra a cidade de Sarajevo com o propósito de espalhar o terror entre a população civil. Estes ataques, que ocorreram quase diariamente, durante muitos meses, resultaram na morte de centenas de homens e mulheres de todas as idades, incluindo crianças, e milhares de feridos, com a intenção de aterrorizar a população de Sarajevo. A pena aplicada a Stanislav Galić foi a de prisão perpétua.

O Tribunal Penal Internacional *ad hoc* para a Ruanda foi criado pela Resolução 955, em 08 de novembro de 1994, pelo Conselho de Segurança da ONU, “com base no relatório da Comissão de Direitos Humanos e em solicitação do próprio governo ruandense”, com a finalidade de processar e julgar as pessoas presumidas responsáveis por

<sup>514</sup> UNITED NATIONS. Mechanism for International Criminal Tribunals. **International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia**. Galić (IT-98-29). [S.l.], 2018. Disponível em: <<http://www.icty.org/cases/party/690/4>>. Acesso em: 03 mar. 2018.

[...] atos de genocídio e outras violações graves ao Direito Internacional Humanitário cometidos no território de Ruanda e por cidadãos ruandeses que, por ventura, os tivessem cometido em territórios de Estados vizinhos, entre 1º de janeiro e 31 de dezembro de 1994<sup>515</sup>.

O Estatuto do Tribunal Penal para Ruanda, a partir da Resolução nº 955 (1994), reconheceu, expressamente, os atos de terrorismo como violações diretas ao Direito de Genebra<sup>516</sup>. Pela primeira vez na história, um tribunal internacional proferiu veredictos contra pessoas responsáveis por cometer genocídio<sup>517</sup>.

O Tribunal Especial para o Líbano (TEL) foi outro órgão de justiça penal internacional responsável pelo processo e julgamento de pessoas como responsáveis por atos de terrorismo, na forma dos crimes previstos no Estatuto Penal de Roma.

Essa parece ter sido uma clara jurisdição *ad hoc* para o ajuizamento de ações penais voltadas apenas a casos de terrorismo. Em verdade, como refere Vacas Fernández, trata-se da primeira “vez que se crea un tribunal de naturaleza internacional para enjuiciar un acto de terrorismo”, em razão do crime ocorrido em Beirut, em 14 de fevereiro de 2005, que vitimou 25 (vinte e cinco) pessoas, dentre elas o ex-Primeiro Ministro do Líbano, Rafiq Hariri<sup>518</sup>.

A competência do referido Tribunal<sup>519</sup> pode ser ampliada, como prevê o documento que o instituiu, para atingir “otros ataques ocurridos en el Líbano entre el

<sup>515</sup> JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. **O direito penal internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 97.

<sup>516</sup> Article 4. Violations of Article 3 common to the Geneva Conventions and of Additional Protocol II The International Tribunal for Rwanda shall have the power to prosecute persons committing or ordering to be committed serious violations of Article 3 common to the Geneva Conventions of 12 August 1949 for the Protection of War Victims, and of Additional Protocol II thereto of 8 June 1977. These violations shall include, but shall not be limited to: [...] (d) Acts of terrorism; [...]. UNITED NATIONS. Security Council Distr. **Resolution 955 (1994)**. Disponível em: <[http://www.unmict.org/specials/ictr-remembers/docs/res955-1994\\_en.pdf](http://www.unmict.org/specials/ictr-remembers/docs/res955-1994_en.pdf?q=ictr-remembers/docs/res955-1994_en.pdf)>. Acesso em: mar. 2018.

<sup>517</sup> UNITED NATIONS. Mechanism for International Criminal Tribunals. **International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR)**. [S.l.], 2014. Disponível em: <<http://unictr.unmict.org/en/tribunal>>. Acesso em: mar. 2018.

<sup>518</sup> VACAS FERNÁNDEZ, Félix. **El terrorismo como crimen internacional**. Definición, naturaleza y consecuencias jurídicas internacionales para las personas. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2011. p. 242.

<sup>519</sup> Artículo 1 Establecimiento del Tribunal Especial 1. Por el presente queda establecido un Tribunal Especial para el Líbano que será competente para enjuiciar a los responsables del atentado de 14 de febrero de 2005 que causó la muerte del ex Primer Ministro del Líbano Rafiq Hariri, y provocó la muerte o lesiones a otras personas. Si el Tribunal determina que otros ataques ocurridos en el Líbano entre el 1º de octubre de 2004 y el 12 de diciembre de 2005, o cualquier otra fecha posterior que decidan las Partes con el consentimiento del Consejo de Seguridad, están conectados conforme a los principios de la justicia penal al atentado del 14 de febrero de 2005 y son de naturaleza y gravedad similares, también será competente para enjuiciar a los responsables de esos ataques. Esa conexión podrá consistir, entre otras cosas, en una combinación de los siguientes elementos: intención de delinquir (móvil), finalidad de los ataques, naturaleza de las víctimas, patrón de los ataques (modus

1º de octubre de 2004 y el 12 de diciembre de 2005, o cualquier otra fecha posterior que decidan las Partes con el consentimiento del Consejo de Seguridad”, desde que os fatos posteriores estejam “conectados conforme a los principios de la justicia penal al atentado del 14 de febrero de 2005 y son de naturaleza y gravedad similares”.

É importante registrar que, diferentemente dos Tribunais *ad hoc*, o TEL, além de se instituído para o fato específico, que se traduziu em ato terrorista, a lei a ser aplicada, como regra, foi o Direito Penal do Líbano e não o Estatuto Penal de Roma.

Nesse aspecto, Ambos ensina que o Direito Penal do Líbano tem definido um conceito de terrorismo, no art. 314, com a previsão dos elementos subjetivos (*mens rea*) e objetivos (*actus rea*). Os primeiros dizem respeito à “intenção de ‘causar um estado de terror’, a saber, causar um impacto considerável de medo e insegurança na população em geral ou em um grupo significativo dela”, enquanto que o *actus rea*, embora não expressamente na lei penal libanesa, vale-se das disposições contidas nos diversos instrumentos jurídicos da ONU – amplamente analisados na primeira parte do estudo –, como “ato criminoso que cause dano à vida, à integridade ou à propriedade, inclusive ameaça concreta ou tentativa de cometer tal ato, como o único elemento objetivo do delito”<sup>520</sup>.

O Tribunal Especial para o Líbano, no desenvolver desta pesquisa, continua em pleno exercício, processando, sob o nº STL-11-01, à revelia, Salim Jamil Ayyash, Hassan Habib Merhi, Hussein Hassan Oneissi e Assad Hassan Sabra, como os acusados de conspiração para cometer um ato terrorista, juntamente com uma série de outras acusações relacionadas, em relação ao ataque de 14 de fevereiro de 2005, em Beirute, que matou o ex-primeiro-ministro libanês Rafik Hariri e outras 21 (vinte e uma) pessoas, além de ter feridos outras 226 pessoas. Esse caso encontra-se na fase de apresentação das provas, estando completas as evidências que dizem respeito às causas da explosão ocorrida no dia 14 de fevereiro de 2005, bem como prontas as provas relacionadas com as mortes e lesões das vítimas. Também estão coletadas as evidências relativas aos atos preparatórios referente aos ataques. Está

---

operandi) y autores. 2. El Tribunal Especial ejercerá sus funciones de conformidad con su Estatuto, que figura como apéndice del presente Acuerdo y constituye parte integrante de él. NACIONES UNIDAS. Consejo de Seguridad. **Resolución 1757 (2007)**. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5685ª sesión, celebrada el 30 de mayo de 2007. Disponible em: <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1757\(2007\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1757(2007))>. Acesso em: mar. 2018.

<sup>520</sup> AMBOS, Kai. Criatividade judicial no Tribunal Especial para o Líbano: existe o crime de terrorismo no Direito Internacional? In: ZILLI, Marcos; FERNANDES, Antonio Scarance (Coord.). **Terrorismo e justiça penal: reflexões sobre a eficiência e o garantismo**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 109-125.

em andamento as evidências atinentes à identidade dos acusados e dos papéis de cada um deles no ataque. Depois que o processo sair da Procuradoria do TEL, será oportunizada manifestação aos representantes das vítimas e aos defensores dos acusados<sup>521</sup>.

Como visto, além da defesa que o terrorismo deve ser considerado – e, portanto, tipificado – como um crime internacional autônomo pelo Estatuto de Roma, há uma política criminal já estabelecida no cenário internacional de que, embora não sejam expressamente previstos no rol dos crimes internacionais, os atos terroristas já vêm sendo interpretados como condutas incluídas dentro de algumas das figuras tipificadas como crime de guerra, crime contra a humanidade e crime de genocídio.

Então, em resumo, o cenário atual é o terrorismo criminalizado pelos direitos nacionais e considerado como condutas de crimes internacionais já estatuzados.

As duas sustentações são fortes e, mais uma vez, tentadoras sob o ponto de vista do Direito Internacional. Mas, quando se avalia tais criminalização sob os pressupostos do Direito Penal, não é arrazoada a criminalização do terrorismo de forma autônoma quiçá como conduta meio para os delitos nucleares do Estatuto de Roma. Os fundamentos que servirão para essa negação serão expostos a seguir.

#### **5.4 Terrorismo: um crime transnacional e de tratado**

A criminalização de uma conduta não é tarefa simples para a ciência criminal. Considerar um ato como um delito requer um processo de racionalidade legislativa penal orientado de forma a produzir um tipo penal com a maior clareza possível, que contemple os requisitos essenciais como ações nucleares, elementares, bem jurídico protegido, resultados, sujeitos ativos e passivos, além dos elementos subjetivos do tipo. No caso do terrorismo, a definição legal do tipo penal é condição de possibilidade para se chegar a um tipo penal que permita ser aplicado no plano internacional e que dialogue com as culturas jurídicas dos direitos domésticos. Essa tarefa já é por demais difícil em relação à criminalização de condutas de interesse dos direitos nacionais, que dirá no caso do terrorismo, cujos atos são transnacionais e sabidamente de importância da Comunidade Internacional.

---

<sup>521</sup> UNITED NATIONS. Special Tribunal for Lebanon. **Case Ayyash et al.** (STL-11-01). [S.l.], 2014. Disponível em: <<https://www.stl-tsl.org/en/the-cases/stl-11-01>>. Acesso em: 05 mar. 2018.

Construir um tipo penal de terrorismo se mostra, na atualidade, um dos maiores desafios da Comunidade Internacional. Um primeiro e, talvez, o maior dos maiores entraves para a tipificação das condutas de terrorismo, sejam elas as que dizem respeito ao Direito Penal de cada Estado ou ao Direito Penal Internacional, é o grau de ausência e, quando existentes, de imprecisão técnica exigida pela taxatividade da norma penal, de um conceito, isto é, de um significado de terrorismo que seja aceito ou convencionado pela Comunidade Internacional.

Como bem refere Vacas Fernández, a ausência de definição de terrorismo no Direito Internacional e a consequente descentralização da matéria leva, juntamente com um enorme e amplo leque de definições distintas, por vezes, dentro de um mesmo Direito nacional, à aparição de novas técnicas de identificação baseada na casuística, isto é, nas denominadas listas terroristas, pelas quais, serão terroristas “más allá de lo que cada Estado determine en cada caso en aplicación de su propio ordenamiento jurídico interno, aquellas personas individuales y organizaciones que formen parte de las mismas”<sup>522</sup>. Também é possível concordar com Cretella Neto<sup>523</sup> que, apoiado nos ensinamentos de Antônio Cassese, adverte que a ausência de definição de terrorismo também é parte da falta de “um acordo acerca das exceções à definição”, por exemplo, quando os países em desenvolvimento pretenderam excluir da definição os atos dos movimentos de libertação nacional”, conhecidos por “combatentes da liberdade”, em inglês, “freedom fighters”<sup>524</sup>. Tudo isso se traduz nos entraves para se chegar a um “conceito” de terrorismo – e, com mais relevância, no Direito Internacional Penal.

A consequência mais evidente da ausência desse conceito de terrorismo no Direito Internacional, refere Vacas Fernández, “es la constatación de que este es un

<sup>522</sup> VACAS FERNÁNDEZ, Félix. **El terrorismo como crimen internacional**. Definición, naturaleza y consecuencias jurídicas internacionales para las personas. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2011. p. 115-116.

<sup>523</sup> CRETILLA NETO, José. Em busca da definição que o mundo hesita em elaborar: terrorismo internacional. In: BEDIN, Gilmar Antônio (Org.). **Estado de direito, jurisdição universal e terrorismo**: levando o direito internacional a sério. Ijuí: Ed. Unijuí, 2009. p. 160.

<sup>524</sup> Essa expressão é empregada para diferenciar as pessoas que lutam por uma causa justa identificada por ideal comum de um grupo para não se confundir com os propósitos dos grupos terroristas. Cfe. Boaz, “The idea that one person’s ‘terrorist’ is another’s ‘freedom fighter’ cannot be sanctioned. Freedom fighters or revolutionaries don’t blow up buses containing non-combatants; terrorist murderers do. Freedom fighters don’t set out to capture and slaughter schoolchildren; terrorist murderers do. It is a disgrace that democracies would allow the treasured word ‘freedom’ to be associated with acts of terrorists”. BOAZ, Ganor. International Institute for Counter-Terrorism (ICT). **Defining terrorism**: is one man’s terrorist another man’s freedom fighter? [S.I.], 1º Jan. 2010. Disponível em: <<https://www.ict.org.il/Article/1123/Defining-Terrorism-Is-One-Mans-Terrorist-Another-Mans-Freedom-Fighter#gsc.tab=0>>. Acesso em: 05 mar. 2018.

asunto que permanece dentro de la esfera de la soberanía de los Estados, que no han querido, o no han podido, todavía situarla en el ámbito del Derecho Internacional”<sup>525</sup>.

E isso vai perdurar por muito tempo, pois não se vislumbra uma relativização da soberania para que algum Estado se curve a um sentido “universal” de terrorismo, quando se fala daquelas nações que aderem a tratados, acordos, pactos, convenções, etc., da Comunidade Internacional com determinados objetivos.

É claro que, diante de uma construção internacional do conceito de terrorismo, a soberania<sup>526</sup> dos Estados termina por limitar os esforços internacionais – apesar dos inúmeros instrumentos jurídicos já produzidos – na busca de um significado consensual sobre o crime de terrorismo. Dessa forma, não é possível se falar em crime de terrorismo internacional – seja autônomo ou subsunto aos já existentes – sem antes estabelecer sua definição. E não se tem a certeza de que, ainda que fosse atingido um consenso jurídico e político que possibilitasse a definição sobre terrorismo na Comunidade Internacional e sua consequente tipificação, haveria outros problemas inatos do terrorismo, em razão de suas características extremamente variáveis e de contornos difusos<sup>527</sup>.

Um primeiro problema na construção de um tipo penal de terrorismo é o diálogo com preceitos fundamentais da norma penal, que orientam tanto o Direito Internacional Penal como os Direitos Penais domésticos. Dentre esses princípios básicos, a legalidade se mostra um objetivo a ser alcançado pelo processo de racionalidade legislativa na criminalização do terrorismo como delito internacional – autônomo ou subsidiário.

---

<sup>525</sup> VACAS FERNÁNDEZ, Félix. **El terrorismo como crimen internacional**. Definición, naturaleza y consecuencias jurídicas internacionales para las personas. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2011. p. 112.

<sup>526</sup> Nesse aspecto, já há uma preocupação, como a referida por Cassese, no sentido de que existe um avanço da internacionalização de determinadas condutas que limita a soberania dos estados, pois a “jurisdição penal internacional está mesmo a ponto de erodir a autoridade dos Estados em muitos sentidos”. Todavia, como bem destaca o jurista italiano, “os Estados continuam os senhores e os atores principais no cenário mundial, pois mantêm o poder essencial de usar a força”. E a saída para o impasse, no caso do terrorismo, para superar os entraves da formulação do conceito – e de um tipo penal internacional puro ou subsidiário – poderia ser “conciliar a jurisdição penal internacional” como os “respeitos de certas prerrogativas dos Estados soberanos”, para que seja dada maior “importância às jurisdições nacionais para que elas se debrucem cada vez mais sobre os crimes de alcance internacional”, como é o caso do terrorismo. Cfe. CASSESE, Antonio. Existe um conflito insuperável entre a soberania dos Estados e justiça penal internacional. In: CASSESE, Antonio; DELMAS-MARTY, Mirielle (Org.). **Crimes internacionais e jurisdição internacionais**. Tradução de Sílvia Antunha. Barueri: Manole, 2004. p. 3-4

<sup>527</sup> VACAS FERNÁNDEZ, op. cit., p. 231-232.

Quando se analisa o terrorismo à luz do princípio da legalidade, verifica-se uma deficiência da norma penal. Assim ocorreu no caso do Tribunal Especial do Líbano que flexibilizou a cláusula de reserva para a norma penal – já fazia isso na lei penal nacional – quando “internacionalizou” uma conduta classificada como um “delito nacional”. Foi o que aconteceu quando a Câmara de Apelação do TEL, que processou e julgou os responsáveis pelo Caso Rafik Hariri, em uma demonstração de expansão da norma penal, ampliou a compreensão das elementares “qualquer ato” e “perigo público”, previstas dentro do tipo penal de terrorismo do Código Penal do Líbano (art. 314). Ao julgar o caso, o Órgão do TEL disse que não existia lacuna na interpretação da lei penal libanesa porque a complementação do sentido de “qualquer ato” e “perigo público” se fazia pela norma internacional, afastando a soberania do Estado libanês, mesmo o que o Direito daquele País não contivesse a previsão de uma “disposição, de origem constitucional ou de outro tipo, que preveja a aplicação doméstica do direito internacional consuetudinário”<sup>528</sup>. Como explica Ambos, esse problema ocorreu porque, não existe “regra do direito libanês – enquanto sistema de *civil law* fundado na tradição romano-germânica – que permita a aplicação do direito internacional consuetudinário em relação aos delitos penais”, sob pena de se violar o “princípio *nullum crimen*”. Para tanto, a Câmara do TEL, apoiado na argumentação de que os eventos terroristas libaneses foram considerados como “ameaças à paz e à segurança internacionais”, adotou “uma interpretação a partir do direito internacional”, para ampliar o sentido de “qualquer ato” e de “perigo público”<sup>529</sup>.

A “manobra” da Câmara do TEL parece traduzir a necessidade de complementariedade da norma nacional pelo Direito Internacional, quando o Direito do Líbano foi chamado para analisar o terrorismo como “crime transnacional”. Tal interpretação está longe de configurar uma complementação da vagueza do tipo “norma penal em branco”, pois, embora fosse possível esse “fechamento” da abertura semântica do tipo por outra norma (heterogênea ou homogênea), não há precisão de onde o sentido de “qualquer ato”, para ficar somente neste caso, é retirado no Direito Internacional.

---

<sup>528</sup> AMBOS, Kai. Criatividade judicial no Tribunal Especial para o Líbano: existe o crime de terrorismo no Direito Internacional? *In*: ZILLI, Marcos; FERNANDES, Antonio Scarance (Coord.). **Terrorismo e justiça penal**: reflexões sobre a eficiência e o garantismo. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

<sup>529</sup> *Ibid.*, p. 103-108.

Veja-se, por exemplo, o argumento da Câmara do TEL quando desconheceu a tese do Ministério Público para sustentar que o art. 314 do Código Penal daquele País tinha lacuna e afastou a soberania do Líbano e decidiu aplicar o Direito Internacional de forma autônoma, em detrimento da função corretiva do Direito nacional, tendo justificado sua posição no argumento jurídico de que “as normas jurídicas estão sempre abertas à interpretação uma vez que as palavras possuem vários significados diferentes, especialmente se há muito deles, e, também porque o contexto (interno e externo) das normas deve ser levado em consideração”<sup>530</sup>.

Aqui é preciso uma incursão na Hermenêutica Filosófica para se entender melhor essa questão de “jogo de palavras”, sobretudo quando a interpretação é feita no âmbito na norma penal, sabidamente atrelada a um alto grau de taxatividade, sob pena de se admitir tipos penais criados por interpretação, por analogia e por costumes.

Quando a Câmara de Apelação do TEL sustenta que “as palavras possuem muitos significados” incorre em erro grave de linguagem. Essa postura se traduz no tipo de julgador que dá sentido ao direito a partir de uma interpretação subjetiva. Mas o Direito – e o Penal muito menos – não pode ficar à mercê da discricionariedade de quem o interpreta. Não é possível nomear, criar e interpretar as normas jurídicas de maneira arbitrária, pondo-lhes o sentido que melhor for conveniente ao intérprete. Nesse sentido, a Crítica Hermenêutica de Lenio Luiz Streck<sup>531</sup> é absolutamente aplicada à questão da indefinição do conceito de terrorismo e de sua vagueza semântica e, de modo mais especial, à forma “liberal” da interpretação feita pelo TEL ao Direito (Internacional) Penal. Isso significa dizer que as palavras e, portanto, a linguagem, não estão à disposição do intérprete – seja para criar e/ou interpretar as normas jurídicas – ou para atribuir-lhes um livre sentido. E esse é o lastro que deve orientar uma construção de sentido da palavra para nomear e interpretar “terrorismo”.

---

<sup>530</sup> AMBOS, Kai. Criatividade judicial no Tribunal Especial para o Líbano: existe o crime de terrorismo no Direito Internacional? *In*: ZILLI, Marcos; FERNANDES, Antonio Scarance (Coord.). **Terrorismo e justiça penal**: reflexões sobre a eficiência e o garantismo. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 105-106.

<sup>531</sup> Dentre as dezenas de livros, inúmeros artigos científicos, palestras, etc., Lenio Luiz Streck desenvolve(u) uma Crítica Hermenêutica do Direito, a partir da Hermenêutica Filosófica, que vai amiúde explicada e pode ser lida em suas obras, especialmente, em: STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso**: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017 e STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da Construção do direito. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

A filosofia da linguagem, desde a antiguidade até os dias atuais, vem contribuindo para que o homem compreenda a forma de como ele se comunica com os de suas espécies, com os animais, etc. Não se pode perder de vista que a filosofia da linguagem tem se ocupado ao longo dos anos em dar um aspecto científico à relação dos nomes, isto é, a relação entre as palavras e as coisas. Tanto os pensadores da antiguidade quanto os da (pós)modernidade se ocuparam de um dos fatores mais relevante para a linguagem: a palavra. As investigações filosóficas foram (e ainda são) marcadas pelo objetivo de esclarecer como o homem associa(ava) as palavras às coisas. Dito de outra forma, os estudiosos da filosofia da linguagem se ocupam(aram) da investigação do processo de nominalização desde a mente do homem até o mundo das coisas.

A partir das bases firmadas na filosofia da linguagem, é possível sustentar que a “abertura semântica” operada pela Câmara do TEL para sustentar uma compreensão de elementos objetivos do crime de terrorismo – *mens actus* – do Direito Penal libanês a partir de uma analogia ao Direito Internacional representa um perigo para a estabilidade da norma penal, na medida em que deixa na mão do intérprete o sentido do tipo de terrorismo.

Isso significa dizer que, embora as palavras tenham muitos sentidos, como referiu a Câmara do TEL, a interpretação não pode ser isolada a cada palavra, fora do (com)texto. Ao agir dessa forma, a Câmara negou o “giro linguístico” (ou virada/viragem linguística) que possibilitou a superação desta ideia de linguagem como modelo de subordinação de nomes a objetos – coisificação. A partir da “virada linguística”, a linguagem deixou de ser instrumento acessório e passou a ser protagonista da compreensão. A linguagem deixa de ser instrumento e passa a ser considerada “condição de possibilidade” para a compreensão, porque possui uma “estrutura de sentidos” que “possibilita a compreensão” (Streck).

A virada linguística afasta aquela máxima de que a representação dos objetos ou das coisas estaria na mente do sujeito, desconstruindo o primado das coisas sobre as palavras ao mesmo tempo em que desloca o centro do objeto ou das coisas representadas na mente do sujeito (ponto de partida da lógica formal) para a linguagem e as palavras. Com o giro linguístico, as palavras – *logos* - (a linguagem e o discurso) tornam-se a referência (o centro ou ponto de partida) das coisas. Isso porque a linguagem não é simplesmente objeto, e sim, horizonte aberto estruturado

e a interpretação faz surgir o sentido<sup>532</sup>. Mais do que isso. A virada linguística possibilitou o rompimento com o paradigma metafísico aristotélico-tomista e da filosofia da consciência (e de suas vulgatas voluntaristas), fazendo com que a linguagem deixasse de ser uma terceira coisa que se interpõe entre um sujeito e um objeto para ser condição de possibilidade. Daí porque o processo de interpretação deixa de ser reprodutivo para ser produtivo<sup>533</sup>.

É preciso reconhecer – com mais razão quando se fala da norma penal –, como refere Michel Foucault, que “as palavras agrupam sílabas e as sílabas, letras, porque há, depositadas nestas, virtudes que as aproximam e as desassocia, exatamente como no mundo as marcas se opõem ou se atraem uma às outras”<sup>534</sup>.

Então, as palavras não podem ser “lidas” a partir somente da lupa do interprete, sem uma limitação de sentido que se relacione com o objeto, sob pena de se dar nomes errados às coisas. É exatamente isso que vem ocorrendo no caso do terrorismo. A começar pela Comunidade Internacional, não existe – e parece que não será possível alcançar em um futuro próximo – “palavras” aceitas consensualmente para se “nomear” o terrorismo. Assim também existem inúmeras “palavras” nos direitos nacionais “nomeando” o terrorismo conforme – e isso parece ser próprio da soberania e da cultura jurídica – melhor lhe convém. O resultado dessa proliferação de palavras para nomear o terrorismo é a imprecisão das normas penais e o surgimento de “autorizações” para que órgãos judiciais atribuam o sentido às palavras de forma “liberal”, como ocorreu no TEL.

Esse problema da ausência de um significado para o “nome” terrorismo” também atinge o processo legislativo na formação do tipo de terrorismo. Enquanto não se chega a um consenso na Comunidade Internacional, a Racionalidade Linguística<sup>535</sup> do processo de produção de normas penais vai sendo fragilizada. E

---

<sup>532</sup> STRECK, Lenio Luiz. **Lições de crítica hermenêutica do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. p. 10.

<sup>533</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>534</sup> FOUCAULT, Michel. **As palavras e as coisas**: uma arqueologia das ciências humanas. Tradução Saçma Tannus Muchail. 9 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 48.

<sup>535</sup> A Racionalidade Linguística no sentido da Teoria da Legislação de Manuel Atienza, que parte do pressuposto da existência de uma relação existente entre os seguintes elementos: editores, destinatários, sistema jurídico, fins e valores. Ao mesmo tempo, Atienza propõe uma concepção de Teoria da Legislação alicerçada em cinco níveis de racionalidade: 1º) Racionalidade Linguística (R1), na qual o emissor (editor) deve ser capaz de transmitir com fluidez uma mensagem (lei) ao receptor (o destinatário); 2º) Racionalidade Jurídico-Formal (R2), no sentido de que a nova lei deve inserir-se harmoniosamente no sistema jurídico; 3º) Racionalidade Pragmática (R3), na qual a conduta dos destinatários teria de se adequar ao prescrito na lei; 4º) Racionalidade Teleológica (R4), consistente no fato de a lei ter que alcançar os fins sociais

essa racionalidade linguística débil na formação do tipo penal de terrorismo acaba transformar o Direito Penal em uma norma simbólica<sup>536</sup>, como um dos fenômenos da crise do Direito Penal<sup>537</sup>.

Como se vê, as bases da Hermenêutica Filosófica e da Filosofia da Linguagem dão mostras de que existe de fato um déficit de virtude nas palavras que rotineiramente dão nomes ao terrorismo. E isso prejudica a eleição das ações nucleares, elementares e resultados, por exemplo, dos tipos penais que criminalizam o terrorismo, possibilitando interpretações perigosas para alcançar as condutas classificadas como atos de terrorismo. Por isso, concorda-se com Ambos no sentido de que a interpretação “liberal” da expressão do *actus reus* do terrorismo previsto no art. 314 do Código Penal do Líbano “viola o elemento *lex certa*, do princípio da legalidade (*nullum crimen sine lege*), porque “a enumeração dos meios não é exaustiva”<sup>538</sup>.

É por isso que é perfeitamente possível sustentar, no caso do terrorismo, uma fragilização do Direito Penal com a interpretação analógica *in malam parte*, de modo a permitir uma abertura no Direito Penal nacional – já carente de sentido na origem – para incorporar padrões de criminalização justificadas por normas internacionais. Não é que isso seja impossível, mas, no caso do Direito Penal, não se pode reconhecer o terrorismo, automaticamente, como fez o TEL, em um crime internacional, por simples justificação analógica.

Isso não é privilégio do Líbano, pois os atuais tipos penais de terrorismo são marcados por uma norma penal “aberta”, de “perigo abstrato”, permitindo incluir um rol infundável de ações nucleares, contrariando o primado do *nulum crime sine lege (praevia)*. Isso significa dizer que há limites para “internacionalizar” delitos nacionais, especialmente nos sistemas *civil law*, a não ser que seja para “interpretação *ex post*

---

perseguidos; e 5º) Racionalidade Ética (R5), na medida em que as condutas prescritas e os fins das leis pressupõem valores que teriam que ser suscetíveis de justificação ética. Cfe. ATIENZA, Manuel. **Contribución a una teoría de la legislación**. Madrid, Espanha: Cuadernos Civitas, 1997 e ATIENZA, Manuel. **Contribución para una teoría de la legislación**. In: CARBONELL, Miguel (Org.); e PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (Org.). **Elementos de técnica legislativa**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

<sup>536</sup> Veja-se, sobre o Direito Penal Simbólico: HOMMERDING, Adalberto Narciso; LYRA, José Francisco Dias da Costa Lyra. **Racionalidade das leis penais e legislação penal simbólica**. 1. ed. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2014.

<sup>537</sup> HASSEMER, Winfried. **Direito penal: fundamentos, estrutura, política**. Organização e revisão de Carlos Eduardo de Oliveira. Tradução de Adriana Beckman Meirelles et al. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008. p. 222.

<sup>538</sup> AMBOS, Kai. Criatividade judicial no Tribunal Especial para o Líbano: existe o crime de terrorismo no Direito Internacional? In: ZILLI, Marcos; FERNANDES, Antonio Scarance (Coord.). **Terrorismo e justiça penal: reflexões sobre a eficiência e o garantismo**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 110.

*facto* ou uma analogia *in bonam partem*, isto é, restringindo a definição do delito em favor do acusado”, arremata Ambos<sup>539</sup>.

A insegurança jurídica produzida pela ausência de um conceito não para por aí. Já se sustentou neste estudo que o terrorismo é marcado por condutas variáveis e de contornos difusos. Além disso, não é difícil compreender o caráter transnacional dos atos terroristas, podendo ser cometidos desde bases situadas em um país contra alvos em qualquer parte do mundo. Um exemplo dessa forma de operação é a atuação de agentes que atenderam ao chamado de grupos terroristas e se deslocaram de suas terras natais para centro de treinamento e de formação de terrorista. Essas pessoas, depois de se “qualificarem”, além de terem participado diretamente de campanhas violentas, voltam para seus países de origem e permanecem aguardando as ordens dos líderes, na forma de “células dormentes”, para agirem como “lobos solitários” e causar terror, agora não apenas com emprego de armas e de explosivos, mas com utilização de meios convencionais como veículos automotores. Tudo isso acaba por gerar dificuldades para definir o terrorismo e, portanto, para diferenciá-lo como crime nacional e crime internacional.

Essa aporia que termina por gerar um aguilhão semântico do conceito de terrorismo torna-se complexa porque não são claros os elementos básicos para a construção do tipo penal de terrorismo, como os fins, os meios, o autor, as vítimas e os efeitos dos atos considerados terroristas. Se o terrorismo internacional consiste em atos que afetam a segurança e a paz internacionais – interesses da Comunidade Internacional – e esses atos estão também previstos em ordens jurídicas domésticas de formas múltiplas, a ausência de uma definição jurídica termina por criar uma sobreposição de interesses que não encerram uma distinção entre as variedades de terrorismo interno ou internacional. Até porque a Corte Internacional Penal é reservada para crimes graves, que ameaçam a segurança e a paz internacionais. Isso significa dizer que seria necessário separar, dentre os atos de terrorismo – tarefa por demais árdua –, aqueles que se enquadrariam nas normas do TPI, sob pena de assumir que todos os atos de terrorismo são internacionais e, assim, esvaziar a soberania e, por conseguinte, a competência de processo e julgamento dos crimes de terrorismo doméstico. Isso beira a um absurdo, na medida em que

---

<sup>539</sup> AMBOS, Kai. Criatividade judicial no Tribunal Especial para o Líbano: existe o crime de terrorismo no Direito Internacional? *In*: ZILLI, Marcos; FERNANDES, Antonio Scarance (Coord.). **Terrorismo e justiça penal**: reflexões sobre a eficiência e o garantismo. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 112.

uma criminalização geral do terrorismo como delito internacional não apenas é contrária aos propósitos do TPI como a transformaria em uma “Super Vara ou Seção Criminal”, para falar em uma taxonomia processual do Brasil, o que seria impensável do ponto de vista técnico jurídico, pois a Corte Internacional Penal não dispõe de estrutura de recursos humanos nem de materiais para o processo de tantos casos.

Outro importante elemento que obstaculiza a criação de um tipo penal internacional de terrorismo são as concepções políticas que terminam por “impregnar” o conceito de terrorismo.

Isso ocorre porque se torna difícil separar os ideais de um grupo que luta contra seu governo ou resiste a uma intervenção externa com base em argumentos políticos, como são vistos os “freedom fighters”, dos propósitos terroristas. É por isso que Vacas Fernández chama a atenção para uma “insegurança jurídica e consequente politização da ação internacional contra o terrorismo”. Daí porque, para o autor espanhol, a “ausencia de definición internacional de terrorismo, generalmente aceptada por la Comunidad Internacional en su conjunto, no sólo plantea problemas, eminentemente jurídicos aunque con trasfondo político”<sup>540</sup>.

A criminalização de um grupo como terrorista deve passar, especialmente, pela análise de suas condutas. O ato de criminalizar uma conduta como terrorista deve, antes, como um filtro de racionalidade penal, preservar o direito de liberdade de expressão e, ao final, a garantia de manifestação contra um sistema político e até, de ser organizar e de lutar contra sistemas políticos injustos. Nessa lógica, o enquadramento típico como terrorismo internacional será apenas daqueles atos de grupos terroristas que, na exteriorização de seus ideais, empregue meio violento indiscriminado contra a população civil.

Não se pode esquecer que palavra “terrorismo” é carregada de sentidos, abrindo um leque de interpretações “como un instrumento con un enorme potencial político, sobre todo si la ausencia de definición permite utilizarla discrecionalmente, si no arbitrariamente”, arremata Vacas Fernández<sup>541</sup>.

Essa preocupação de contaminação do nome terrorismo com signos políticos dominou o processo de racionalidade legislativa de produção da norma penal antiterror brasileira, para se retirar do conceito de terrorismo as manifestações

---

<sup>540</sup> VACAS FERNÁNDEZ, Félix. **El terrorismo como crimen internacional**. Definición, naturaleza y consecuencias jurídicas internacionales para las personas. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2011. p. 123.

<sup>541</sup> Ibid., p. 124.

sociais reivindicatórias, isto é, aquelas que não “objetivam disseminar o sentido de terrorismo ou medo na população civil”<sup>542</sup>.

Além disso, é preciso produzir um tipo penal de terrorismo internacional que preserve a autonomia do Direito em relação aos argumentos de política, a fim de evitar que regimes políticos extremistas se aproveitem do pretense crime internacional de terrorismo como “arma” de vingança contra inimigos políticos. Então, se não se chega a um conceito exclusivo de terrorismo, corre-se o risco de se “impregnar” o sentido da norma penal antiterror de ideais políticos, criminalizando movimentos sociais legítimos.

E não para por aqui o problema da indefinição do terrorismo. A consequência da ausência de um conceito internacional de terrorismo também aparece nas práticas violentas e repressivas cometidas por um Estado, mediante ações de seus órgãos estatais, contra sua população ou contra a população de outro Estado, na vertente denominada de “Terrorismo de Estado”. Tal modalidade de terrorismo pode se manifestar desde atos de um Estado que visam à “manutenção da ordem impostas e de seu poder” ou até quando o Estado se vale de “grupo armado para combater o terrorismo”. Porém, como registra Llobet Anglí, o genuíno terrorismo se traduz no “terrorismo patrocinado por el Estado, el cual consiste en que un Gobierno presta algún tipo de asistencia material y logística a grupos armados ya existentes”, seja por que possuem ideologia comum ou por que lhe é conveniente”<sup>543</sup>.

Há, também, outra variável acerca do conceito do terrorismo que está ligada ao “modelo de violência política de caráter subservido ou revolucionário”, classificada como “terrorismo político-ideológico”, nos dizeres de Visacro<sup>544</sup>, modelo “aplicado de forma sistemática pelo movimento anarquista no final de século XIX, dirigido contra o Estado, por meio de assassinatos seletivos e de ataques ao patrimônio público e à propriedade privada”. Visacro lembra que essa forma de operação do terrorismo foi, no decorrer do sec. XX, amplamente empregada “durante os movimentos revolucionários marxistas revolucionários, organizações nacionalistas radicais e grupos reacionários de extrema direita”, provocando uma evolução nos métodos de ação do terrorismo, “como o sequestro de aeronaves

---

<sup>542</sup> CALLEGARI, André Luís et al. **O crime de terrorismo**: reflexões críticas e comentários à lei de terrorismo. De acordo com a lei 13.260/2016. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 72-73.

<sup>543</sup> LLOBET ANGLÍ, Mariona. **Derecho penal del terrorismo**: límites de su punición en un Estado democrático. Madrid: La Ley, 2010. p. 112.

<sup>544</sup> VISACRO, Alessandro. **Guerra irregular**: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2018. p. 288.

comerciais promovidos pela FPLP e os atentados a bomba perpetrados indiscriminadamente pelo IRA”, arremata Visacro<sup>545</sup>.

É nesse sentido que também a ausência de um consenso de um conceito de terrorismo que se fala em perigo de “contaminação” de um tipo penal de terrorismo internacional e da consequente instrumentalização do Direito Penal para atender anseios eminentemente políticos. Todavia, assumindo a hipótese de que os problemas da ausência de conceito e da inobservância ao princípio da legalidade seriam superados, a criação de um tipo penal específico para repressão ao terrorismo como crime internacional, isto é, resolvendo-se os problemas jurídicos, ainda assim continuaria apresentando outros obstáculos: as questões de fundo político.

Nesse aspecto, o maior obstáculo é a ausência de adesão de um futuro crime internacional de terrorismo. Isso acontece em razão do fato de que o alcance das normas penais internacionais atinge apenas os Estados que aderem a convenções, acordos, tratados e outras normas internacionais do gênero. É dizer, ainda restaria um “ponto cego” sobre as condutas terroristas praticadas por pessoas (ou de locais) pertencentes a Estados que não firmaram a opção de submeter os seus a julgamento por órgão de justiça penal internacional com competência para os crimes autônomos e, no caso, para pretense crime internacional de terrorismo.

O Estatuto de Roma é um tratado com natureza jurídica de um contrato, pelo qual um Estado, como condições prévias para ao exercício da jurisdição, opta em aderir às regras do Tribunal Penal Internacional e, portanto, a aceitar a jurisdição do Tribunal relativamente aos crimes de guerra, contra a humanidade, de genocídio e de agressão. Ao fazer parte desse acordo, o Estado relativiza sua soberania e concorda em submeter, mediante a entrega, seus cidadãos ao processo e a julgamento pela Justiça Penal Internacional. No rol dos sujeitos passivos de julgamento pelo TPI estão, inclusive, pessoas que ocupam funções públicas de alto escalão, revelando, até, a relativização da imunidade material conferida a agentes políticos.

O exercício da jurisdição do TPI é exclusivamente em relação aos quatro crimes tipificados no art. 5º do Estatuto de Roma, mediante três condições: a) denúncia de um Estado-Parte ao Procurador do TPI; b) denúncia do Conselho de

---

<sup>545</sup> VISACRO, Alessandro. **Guerra irregular**: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2018.

Segurança da ONU ao Procurador do TPI; e, c) inquérito iniciado pelo Procurador do TPI<sup>546</sup>. Ocorre que, o alcance da jurisdição do TPI é somente aos Estados-parte, que, ao aderirem ao Estatuto, têm o dever jurídico, sob pena de sanções, de cooperar com a atuação da Justiça Penal Internacional. Logo, por uma leitura inversa, o Estado que é não-signatário do Estatuto está fora da jurisdição do TPI e, dessa forma, desobrigado de colaborar com a Justiça Penal Internacional. Mais do que isso, o Estado que não faz parte do Estatuto de Roma, além de não ter a obrigação de cooperar, também não pode ser sujeito às medidas de coercibilidade impostas àqueles signatários.

Essa limitação de aplicação das normas do TPI é própria da natureza jurídica do Estatuto de Roma, que, conforme lembra Japiassú, é um “tratado internacional”<sup>547</sup>. Dessa forma, como tratado, o Estatuto deve ser lido a partir do Direitos das Gentes, isto é, a partir das premissas estabelecidas nas Normas de Viena.

A Convenção de Viena é o Direito dos Tratados. Veja-se que, no art. 34 da Seção 4 desse documento internacional, ao dispor sobre os “Tratados e terceiros Estados”, é estabelecida a regra geral de que “um tratado não cria obrigações nem direitos para um terceiro Estado sem o seu consentimento”<sup>548</sup>. É salutar que se ressalte que tal regra foi recepcionada pelo Estatuto Penal de Roma, no art. 98<sup>549</sup>. Por outro lado, a lista atual de signatários do Estatuto de Roma conta com 123 (cento e vinte e três) países. Todavia, estão fora dessa adesão países como o Paquistão, Iraque, Índia, Tailândia, Iêmen, Síria, Somália, Egito, Líbia e Turquia, que figuram, como visto antes

---

<sup>546</sup> BRASIL. **Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002**. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4388.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm)>. Acesso em: 18 fev. 2018.

<sup>547</sup> JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. **O direito penal internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 107.

<sup>548</sup> BRASIL. **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm)>. Acesso em: 05 mar. 2018.

<sup>549</sup> Artigo 98. Cooperação Relativa à Renúncia, à Imunidade e ao Consentimento na Entrega. 1. O Tribunal pode não dar seguimento a um pedido de entrega ou de auxílio por força do qual o Estado requerido devesse atuar de forma incompatível com as obrigações que lhe incumbem à luz do direito internacional em matéria de imunidade dos Estados ou de imunidade diplomática de pessoa ou de bens de um Estado terceiro, a menos que obtenha, previamente a cooperação desse Estado terceiro com vista ao levantamento da imunidade. 2. O Tribunal pode não dar seguimento à execução de um pedido de entrega por força do qual o Estado requerido devesse atuar de forma incompatível com as obrigações que lhe incumbem em virtude de acordos internacionais à luz dos quais o consentimento do Estado de envio é necessário para que uma pessoa pertencente a esse Estado seja entregue ao Tribunal, a menos que o Tribunal consiga, previamente, obter a cooperação do Estado de envio para consentir na entrega. BRASIL, op. cit., 2002.

neste estudo, entre os 10 (dez) países onde mais ocorreram atos de terrorismo no período compreendido entre os anos de 2012 até 2015<sup>550</sup>.

Essa barreira política para se considerar o terrorismo como crime internacional autônomo é também registrada por Cretella Neto, quando sustenta que “caso seja tratado como crime autônomo, nem todos os Estados teriam essa obrigação ou interesse em cooperar”<sup>551</sup>. Assim, haveria um limite de atuação da jurisdição penal internacional, ainda que se chegasse à construção de um tipo penal autônomo do rol taxativo do Estatuto de Roma. Isso porque a jurisdição da Corte Penal Internacional está limitada ao espaço, significando dizer que, assim como no caso da estratégia global da ONU contra o terrorismo, o exercício da competência da Jurisdição Penal Internacional depende da aderência do Estado ao Estatuto de Roma. Logo, o Estado que não passe a ser Parte da Corte Penal Internacional não estará sujeito à competência da Corte em relação ao processo e ao julgamento do eventual crime de terrorismo internacional. Logo, continuariam aqueles terroristas pertencentes a Estado que não seja Parte do Estatuto de Roma excluídos das regras penais e processuais estabelecidas pela referida jurisdição penal internacional.

É por isso que fica prejudicada a aplicação das medidas de coercibilidade disponíveis pelo Direito Internacional contra um Estado que não firmou um tratado internacional vinculando-o à luta contra determinados tipos de terrorismo. E, por consequência, fica inviabilizada a exigência de qualquer modalidade de cooperação jurídica internacional, desde as mais essenciais como a entrega sem procedimento de extradição, a produção de provas, o julgamento e a aplicação de penas a agente terrorista de Estado não signatário.

Por outro lado, é preciso registrar que há argumento de que a regra de limitação de aplicação das normas do TPI apenas aos signatários do Estatuto de Roma deve ser compreendida como não absoluta. Isso significa dizer que poderia ser possível a atuação da Jurisdição Penal Internacional a Estado que não aderiu e ratificou a opção pela Justiça Internacional. A leitura que se pode fazer dessa interpretação é da preponderância do *jus cogens*, isto é, de uma força de coercibilidade mais ampla do que o limite contratual da norma penal de Roma.

---

<sup>550</sup> UNITED NATIONS. International Criminal Court. **The States Parties to the Rome statute**. [S.l.]. Disponível em: <[https://asp.icc-cpi.int/en\\_menus/asp/states%20parties/Pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx#P](https://asp.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/Pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx#P)>. Acesso em: 05 mar. 2018.

<sup>551</sup> CRETELLA NETO, José. Em busca da definição que o mundo hesita em elaborar: terrorismo internacional. In: BEDIN, Gilmar Antônio (Org.). **Estado de direito, jurisdição universal e terrorismo**: levando o direito internacional a sério. Ijuí: Ed. Unijuí, 2009. p. 174.

A defesa é feita, por exemplo, por Mazzuolli, para quem essa exceção estaria legitimada pelo “nível *supraconstitucional*” do Estatuto de Roma “nas ordens domésticas, eis que não se trata de qualquer tratado, mas um *tratado especial* de natureza *centrífuga*, cujas normas derogam (superam) todo tipo de norma do Direito interno”, podendo ser aplicado, inclusive àqueles “que *não aceitaram* o Estatuto de Roma como norma vigente e válida”<sup>552</sup>,

O caso mais marcante – e, talvez, o único – ocorreu “em março de 2009 e, posteriormente, em dezembro de 2010”, quanto, nessas ocasiões, “o Juízo de Instrução do Tribunal Penal Internacional (TPI) expediu dois mandados de prisão e entrega”, contra o “Presidente do Sudão, Omar Hassan Ahmad Al Bashir, acusado da prática de genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade, todos perpetrados em meio ao conflito na região de Darfur”<sup>553</sup>. Essa possibilidade foi também inédita porque foi a primeira vez que a atuação do Conselho de Segurança da ONU agiu de ofício em relação a um Estado não signatário do Estatuto de Roma, contra, inclusive, pessoa com imunidade material.

Embora se reconheça a iniciativa do CS da ONU, essa prisão ainda não foi cumprida, inclusive o próprio TPI chegou a suspender os mandados de prisão contra o Presidente do Sudão. Aliás, em 2017, houve um momento em que foi concretizado o entendimento de que essa intervenção na soberania de um Estado que não é parte do Estatuto de Roma não é legítima, quando Omar Hassan Ahmad Al Bashir esteve na África do Sul e aquele País não efetuou o cumprimento do mandado do TPI, justamente por entender que a ordem não era legítima, mesmo tendo ciência de que essa negativa que seria submetida ao Conselho de Segurança<sup>554</sup>.

Dessa forma, ainda que fossem superadas as barreiras jurídicas para se construir um “nome” internacionalmente aceito para o terrorismo, que, por

---

<sup>552</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 1.048-1.049.

<sup>553</sup> CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; SCHRAMM, Fernanda Santos. O alcance da jurisdição do tribunal penal internacional em face das imunidades dos chefes de estado: uma abordagem à luz do caso Sudão. **Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI**, Itajaí, v. 10, n. 3, 2º quadrimestre 2015. Disponível em: <www.univali.br/direitoepolitica>. Acesso em: 05 mar. 2018.

<sup>554</sup> Situation in Darfur, Sudan in the Case of the Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir. [...] DECIDES that the matter of Djibouti’s non-compliance with the request for arrest and surrender of Omar Al-Bashir to the Court be referred, through the President of the Court in accordance with regulations 109(4) of the Regulations of the Court, to the Assembly of States Parties to the Rome Statute and the United Nations Security Council. Cfe. UNITED NATIONS. International Criminal Court. **Case of the Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir**. [S.I.], 11 July 2016. Disponível em: <https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp\_docs/Non-coop/ICC-02-05-01-09-266-ENG.pdf>. Acesso em: mar. 2018.

consequente, conduziria a um processo de racionalidade penal para a construção de um tipo internacional de terrorismo, continuariam os obstáculos para a promoção de uma resposta alicerçada no Direito Internacional, em razão das dificuldades estabelecidas com Estados que não participam do Estatuto de Roma, inviabilizando um processo de cooperação para a entrega de autores de terrorismo para o processo e julgamento pela Justiça Penal Internacional.

A conclusão a que se chega é a de que o terrorismo não pode ser um crime internacional – autônomo ou subsidiário. As razões para essa negativa passam por dois núcleos: jurídico e político. Os problemas jurídicos mais destacados são: (1) ausência de um conceito acerca do nome “terrorismo”; (2) a produção de um tipo penal de terrorismo internacional fora do lastro de legalidade – *nullum crime sine lege*; (3) a adoção de critérios de interpretação analógica e extensiva para criminalizar condutas como terrorismo; (3) a ausência de elementos objetivos e subjetivos que possibilitem identificar a conduta de terrorismo internacional; (4) as dificuldades de se classificar atos de terrorismo doméstico e internacional; e (5) a fragilização da norma penal em razão de um processo de racionalidade legislativa penal. Os entraves do núcleo político para se criminalizar o terrorismo internacional se iniciam (1) pela soberania dos Estados em relação à compreensão do sentido de terrorismo; e (2) a falta de adesão ao Estatuto de Roma, que inviabiliza a coercibilidade da Jurisdição Penal Internacional aos Estados não signatários.

Em razão desses obstáculos, a melhor defesa é a de que o terrorismo deve ser enfrentado no plano da “criminalidade indireta”, em uma leitura a partir da expressão empregada por Cretella Neto, pela qual o Direito Nacional vai orientado a partir de instrumentos jurídicos internacionais. Daí a sustentação de que na estratégia da luta mundial contra o terrorismo esse fenômeno deve ser lido como um “crime baseado em tratados”<sup>555</sup>. Isso porque os crimes baseados em tratados – *treaty-based crimes* –, como muito bem refere Ambos, são diferentes dos “crimes internacionais/supranacionais ‘autênticos’ ou nucleares”, pois esses últimos são aqueles previstos no rol dos artigos 5º ao 8º do Estatuto Penal de Roma, “enquanto

---

<sup>555</sup> CRETELLA NETO, José. Em busca da definição que o mundo hesita em elaborar: terrorismo internacional. In: BEDIN, Gilmar Antônio (Org.). **Estado de direito, jurisdição universal e terrorismo**: levando o direito internacional a sério. Ijuí: Ed. Unijuí, 2009. p. 143-144.

que os crimes baseados em tratados são essencialmente crimes transnacionais, objeto das denominadas ‘convenções para a supressão’<sup>556</sup>.

Então, se o terrorismo não reúne as premissas jurídicas e políticas que possibilitem torná-lo um crime internacional autêntico ou nuclear, nos moldes dos já nominados pelo Estatuto Penal de Roma, e que também a interpretação analógica e extensiva do Direito Consuetudinário Internacional para internacionalizar o terrorismo e convertê-lo em um crime internacional subsidiário aos autônomos não pode ser discricionária e arbitrária, a defesa mais razoável é a de que o terrorismo, no máximo, se aproxima de um crime transnacional, cuja política criminal se apoia em instrumentos jurídicos da Comunidade Internacional – instrumentos exaustivamente analisados na primeira parte deste estudo –, dentre as mais notáveis as convenções para a supressão que orientam a repressão desses crimes nos ordenamentos domésticos. Isso significa dizer, com todos os seus problemas, que a atual a noção de terrorismo, e, portanto, de crime de terrorismo, permanece atrelada aos Direitos Penais domésticos, já que, como bem refere Ambos “não existe um crime internacional de terrorismo independentemente do direito penal nacional”<sup>557</sup>.

---

<sup>556</sup> AMBOS, Kai. Criatividade judicial no Tribunal Especial para o Líbano: existe o crime de terrorismo no Direito Internacional? *In*: ZILLI, Marcos; FERNANDES, Antonio Scarance (Coord.). **Terrorismo e justiça penal**: reflexões sobre a eficiência e o garantismo. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 117-118.

<sup>557</sup> *Ibid.*, p. 122.

## 6 CONCLUSÃO

O término de uma pesquisa científica é sempre um momento de angústia. Isso é assim porque o pesquisador necessita encerrar o trabalho acadêmico para submissão à avaliação da Instituição de Ensino. Também é angustiante o fato de saber que, em suas últimas palavras, a pesquisa abre um leque de possibilidades de se seguir investigando em um momento futuro. Todavia, uma vez amarradas as premissas metodológicas estabelecidas na pesquisa, isto é, o alinhamento do tema e sua delimitação, a construção do problema, a criação de objetivos e a hipótese levantada facilitam sobremaneira resolver parte desse flagelo científico de terminar uma pesquisa. Não foi diferente no caso desta tese, especialmente porque o terrorismo vem se revelando um fenômeno dinâmico, com profundas transformações antes e durante esta tese. E, certamente, haverá outras tantas mudanças no curso dos ideais e modos de agir do terrorismo que poderão não representar a proposta deste estudo. Contudo, o recorte temporal e espacial da pesquisa funciona como um “antídoto” para que não se inviabilize a defesa de argumentos científicos sobre um tema tão dinâmico.

Quando se iniciou esta pesquisa, a ideia de investigar o terrorismo ainda estava atrelada aos maiores eventos violentos promovidos pelos principais grupos terroristas em atividade. Também foi possível acompanhar a evolução da escalada violenta do Estado Islâmico, como o grupo que assumiu o protagonismo nas ações terroristas no decorrer do desenvolvimento desta pesquisa. Por isso, foi necessário corrigir alguns rumos da investigação, para atualizar o problema e realinhar os objetivos propostos para uma defesa consistente dos argumentos científicos desta tese. Parte desse processo natural de alinhamento da investigação deu-se, sobremaneira, ao processo de orientação com o Prof. André Luís Callegari, a partir da experiência do investigador no estágio de doutoramento no exterior, oportunizado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), realizados entre março e julho de 2017, na Universidad Autónoma de Madrid, na Espanha, sob a co-orientação do Prof. Dr. Manuel Cancio Meliá.

Investigar o terrorismo não foi tarefa simples. Isso porque o Brasil não possui em atividade um grupo terrorista nos moldes dos que existem nas diversas partes do mundo. Todavia, o País já aprovou sua lei antiterror e já investigou, processou e condenou, pela primeira vez na história, pessoas por crimes de terrorismo, aí já com

as mesmas características dos atos que costumam ocorrer no Oriente Médio, na Europa e na América. Foi por isso que a pesquisa se valeu de um viés mais internacional do fenômeno, o que, inclusive, levou o pesquisador a aceitar o desafio de conhecer, *in loco*, a realidade de um país, no caso, a Espanha, que (com)vive(u) com o terrorismo na prática e que transformou sua cultura jurídica como forma de reação às ações dos grupos terroristas. Além dessas transformações, o pesquisador pode presenciar outras tantas medidas administrativas que transformaram a rotina daquele País, especialmente em relação à imigração e aos grandes eventos. Há, de fato, um sentimento de “temor no ar”, que não se pode concretizar em palavras. Isso é justificável em razão dos atentados de 11 de março de 2004, quando foram cometidas as ações terroristas com mais vítimas em solo europeu, ocasião em que morreram 192 (cento e noventa e duas) pessoas e quase 2.000 (duas mil) restaram feridas. É esse sentimento que não se vê – pelo menos nos mesmos termos – quando se caminha nas ruas do Brasil. Por essa razão, a pesquisa tem um enfoque característico do Direito Internacional, evidentemente, no âmbito do Direito Penal, aí referidas as normas nacionais, transnacionais e internacionais.

Assim, foi necessário construir um lastro científico na tese de modo a contemplar uma leitura ampla do terrorismo que pudesse lançar as premissas para se discutir e, evidente, defender o argumento central da pesquisa: o meio justo de reposta ao terrorismo.

Para isso, em uma primeira fase, o estudo buscou compreender o cenário atual sobre o terrorismo, especialmente um conceito, uma finalidade e os seus atuais *modi operandi*. Depois de muitas consultas aos argumentos doutrinários e às principais normativas que tratam do terrorismo, foi possível constatar que ainda não existe um conceito pré-estabelecido sobre o terrorismo. Mais do que isso. A pesquisa evidenciou uma preocupação até maior, de que ainda se está longe de uma definição exata, inequívoca e aceitável de terrorismo pela maioria dos Estados e, por consequência, da Comunidade Internacional. Isso ficou evidente nas expressões diversas empregadas para conceituar o terrorismo.

Esse problema da ausência de uma concepção mais aceita possível pela Comunidade Internacional reflete, direta e especificamente, na inviabilidade de se criminalizar esse delito de forma autônoma ou subsidiária pelo Estatuto Penal de Roma. E, diga-se, essa também é a dificuldade que encontram os países que juridificam o terrorismo em suas normais penais domésticas.

Quando se avança do cenário social para o jurídico, também foi possível verificar que a ausência de um conceito internacional de terrorismo representa 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 – *nullum crimen sine lege* – 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. Então, já se pode perceber que ainda não há um conceito encerrado do sentido de terrorismo e essa ausência, por certo, revela diretamente os entraves jurídicos e políticos para se estabelecer uma resposta legítima aos atos terroristas, tanto aquelas que são desencadeadas pela Guerra ao Terror quanto as pretensas submissões dos responsáveis a processos e julgamentos pela Corte Penal Internacional.

A dificuldade de se chegar a uma denominação aceitável pela Comunidade Internacional sobre o terrorismo reflete a natureza complexa que é o fenômeno. Isso fica claro quando se analisa a finalidade e o modo de agir do terrorismo. Embora tenha se notado uma dificuldade, foi possível demonstrar que a finalidade do terrorismo é a mudança dos conteúdos normativos vigentes, que até o momento da execução do ato terrorista, lhe causa 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. Evidente, que, como os Estados não se curvam às pretensões do terrorismo, o ciclo de violência continua em curso, em um processo interminável.

Ainda dentro da primeira premissa assumida na primeira parte da tese, buscou-se avaliar como opera o terrorismo. Nesse aspecto, foi possível apresentar o emprego de recurso do discurso do ódio, que funciona tanto como um agente de estabilidade do grupo terrorismo como meio para a propagação do terror. Nesse primeiro viés, o terrorismo se aproveita da variável “ódio” para transmitir uma mensagem aos atuais e futuros membros das organizações terroristas. Isso tudo na forma de cooptação que faz com que o agente terrorista sejam empregados como “homens-bomba”, na forma de “instrumentos” para atingir os ideais dos grupos, o que revela a entrega da vida do indivíduo, pelo suicídio altruísta. A conclusão a que se pode chegar é a de que, dessa forma, o ser humano consegue ultrapassar, de forma voluntária e consciente, o instinto natural de sobrevivência e autopreservação,

para dar sua vida em nome de um grupo, que, por meio de uma “lavagem cerebral”, o persuadiu, o converteu e o convenceu, a partir de técnicas de condicionamento psicológico, que se notabiliza por um discurso fanático de ódio, geralmente alicerçado em preceitos religiosos fundamentalistas, recrutando ainda crianças os futuros dispersores do ódio e da violência.

Esses suicídios fazem parte da instrumentalização do ser humano para se alcançar os ideais terroristas, do tipo os fins justificam os meios, ainda que essas pessoas deem o seu bem maior: a vida. Nas campanhas terroristas, os suicidas são recrutados sob o argumento de que o ato do suicídio é nobre em relação à causa. E essa causa, mesmo que esteja relacionada à política, à vingança, à (re)afirmação do grupo, ao poder, à opinião pública, ao território, mais predominantemente, esta ligada à cultura e à religião, no último caso, o islamismo.

Não raras vezes, os grupos terroristas mostram faces religiosas, fazendo com que se produzam confusões de sentido, como, por exemplo, a associação de religiões com grupos terroristas ou de dogmas religiosos com a “cartilha” terrorista. Apesar de tais confusões não serem totalmente verdadeiras, há um espaço em comum em que a religião se entrecruza com o terrorismo: o fundamentalismo. Não é difícil de encontrar justificativas terroristas de que suas ações são legitimadas pela autodefesa ou para vingar as comunidades religiosas a que pertencem.

Nesse meio de agir, o terrorismo se funda a partir de dogmas religiosos e instala uma forma fundamentalista extrema do islamismo, às vezes, como o próprio ideal da associação terrorista, para exteriorizar a violência. A associação errônea do terrorismo ao islã distorce o sentido dessa religião e até os seus conceitos básicos, como é o caso, para ficar apenas nesse exemplo, do significado de *jihad*, que, para o Islã, significa “esforço sagrado”, mas, normalmente, lido como “guerra santa”. Operando dessa forma, os grupos terroristas se valem da religião, tanto para forçar, pela violência, a imposição de questões políticas, religiosas, etc., dentro de seus territórios, como é o caso da perseguição dos sunitas aos xiitas, especialmente pela afirmação de Abu Musab al-Zarqawi, quando de sua aproximação da Al-Qaeda até a formação do Estado Islâmico. Isso ficou claro quando foi empregada a estratégia do terror lida pelo salafismo, uma interpretação radical da religião islã.

Essa desvirtuação dos dogmas islâmicos pelo fundamentalismo acaba por produzir uma visão extremista, intolerante e xenófoba dos grupos terroristas na promoção da violência e, por consequência, terminam por criar no imaginário da

maioria dos não-islâmicos a ideia de que todo muçumano é terrorista, nascendo um processo de inúmeros reflexos negativos para o povo muçumano, como discriminação, barreiras (i)migratórias, sanções econômicas, além de perdas patrimoniais, sofrimentos físicos e psicológicos decorrentes das ações antiterror.

Essa foi a tônica inicial, ou seja, procurou-se, partir da análise do terrorismo como um fenômeno social, buscar compreender o que é o terrorismo, sua forma de atuação e finalidade, para, em seguida, investigar como o terrorismo expressa sua mensagem de ódio, que alimenta e se difunde para instrumentalizar o ser humano como meio de disseminar a violência. Por fim, buscou-se evidenciar que tal processo de ódio, inevitavelmente, se entrecruza com a religião islâmica, no seu braço fundamentalista, que se impregna no seio das organizações mais radicais extremistas e opera a partir de preceitos religiosos com finalidade de praticar atos violentos.

Até aí tudo se resume ao campo social. Mas, a partir de um momento, o terrorismo passa a ingressar no campo jurídico, uma vez que, pela dimensão dos ataques, há um desafio comum a quase todos os Estados de Direito, que se traduz na necessidade de prevenir e de reprimir o terrorismo, notadamente, pela intervenção em determinado espaço-tempo com o objetivo de reagir a tais ações. É nesse momento que o terrorismo ganha relevo na Comunidade Internacional. Por isso, no segundo capítulo, buscou-se investigar como o terrorismo vem sendo prevenido e reprimido, por cada Estado e pela Comunidade Internacional.

Eleger um método de enfrentamento ao terrorismo, que, como visto, não é simples, adequado a uma política que respeite as garantias da humanidade tem sido a luta constante da Comunidade Internacional. A razão para que seja complexa a opção de uma forma de responder ao terrorismo começa por um déficit de virtude entre os envolvidos, na medida em que existe, nos dois lados, um processo de operação orientado por premissas unilaterais. O estudo pode abordar um lado “egoísta” nessa “guerra” infindável, que obstaculiza uma atuação legítima aceita pelos envolvidos. Agem de forma egoísta os terroristas porque matam e mutilam em nome de ideais que somente a eles interessam. De igual forma, agem egoisticamente as autoridades que ordenam os contra-ataques, pois não submetem o combate ao terrorismo às premissas fundamentais, violando o devido processo legal e, por consequência, os direitos humanos de inocentes e daqueles

considerados como agentes do terror. Isso termina por dificultar a organização e o consequente emprego dos meios de enfrentamento ao terrorismo.

A superação das ações unilaterais no terrorismo tem passado pelo principal organismo internacional que concentra uma política antiterror: a Organização das Nações Unidas – ONU. Esse espaço se apresenta como um “terceiro independente” que conjuga esforços para superar os egoísmos das partes envolvidas nos conflitos terroristas em nome dos interesses internacionais. A ONU vem se traduzindo em um ambiente imparcial que reconhece a forma odiosa e violenta de operar do terrorismo e se mostra preocupada com as reações ao terrorismo promovidas pelos Estados atacados. Uma premissa expressa da ONU em relação à resposta ao terrorismo é a garantia dos direitos humanos.

O primeiro passo para se garantir uma organização da luta contra o terrorismo parte, como base, de que o terrorismo não pode ficar sem resposta, mas que essa resposta não pode comprometer valores fundamentais, em particular, os direitos humanos e o Estado de Direito, pilares que devem ser sempre respeitados. Daí a razão pela qual a defesa dos direitos humanos na luta contra o terrorismo foi eleita como um dos cinco pilares da estratégia e da missão das Nações Unidas contra o terrorismo. Faz absoluto sentido construir uma reação ao terrorismo orientada a partir da garantia dos direitos humanos porque, se assim não for feito, facilita-se a realização do objetivo do terrorista, na medida em que lhe cede o terreno moral alto e provoca a tensão, o ódio e a desconfiança do governo entre a população, facilitando o recrutamento. Logo, a defesa dos direitos humanos não é meramente compatível com a estratégia bem-sucedida de combate ao terrorismo, mas um elemento essencial.

Foi dessa máxima que se estabeleceu, na ONU, um relator especial com a tarefa de informar à Comissão dos Direitos do Homem sobre a compatibilidade das medidas antiterroristas com as leis internacionais de direitos humanos, como um dos pilares mais importantes de uma estratégia abrangente para combater o terrorismo. E, para se alcançar a preservação dos direitos humanos na luta contra o terrorismo, é necessário traçar uma estratégia global que apresente um marco jurídico para prevenir e reprimir o terrorismo, mas que, na mesma proporção de importância, assegure os direitos das vítimas do terror.

O marco jurídico consiste no cerne da estratégia da luta internacional contra o terrorismo. Isso ficou evidenciado nos esforços da Comunidade Internacional para o

enfrentamento ao terrorismo baseada em fundamentos que possibilitem considerar justo ou não um meio empregado para prevenir e reprimir o terrorismo. Aliás, passa diretamente pela opção política dos sujeitos envolvidos a defesa do melhor e mais eficaz meio de enfrentamento ao terrorismo. Dessa forma, os instrumentos construídos para concretização da “Estratégia Global Antiterror” são condição de possibilidade para a legalidade das ações de combate ao terrorismo.

Inegavelmente, o ator principal da promoção da reação ao terrorismo é a Organização das Nações Unidas. Por essa razão, muito do marco jurídico antiterror tem o “selo” desta Organização, quando definiu uma estratégia global contra o terrorismo, a partir de ações planejadas e executadas por suas Assembleias Gerais, pelo Conselho de Segurança – Comitê Contra o Terrorismo (CTC) –, pelo próprio Secretário Geral – Equipe Especial sobre a Luta Contra o Terrorismo (CTITF) –, pelo Gabinete das Nações Unidas para o Controle de Drogas e Prevenção do Crime (UNDOC), além do engajamento da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), da Organização Marítima Internacional (OMI) e da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), além de outros órgãos responsáveis, tudo com o propósito de construir acordos jurídicos internacionais voltados à prevenção e à repressão aos atentados terroristas.

Dentro do repertório normas contra o terrorismo, a ONU destaca 19 (dezenove) instrumentos jurídicos universais contra o terrorismo, dentre eles Convenções, Protocolos e Resoluções que formam aquilo que as Nações Unidas classificam como uma Estratégia Antiterrorista Mundial, mas, em 2008, foram publicados os *International Instruments related to the Prevention and Suppression of International Terrorism* (Instrumentos Internacionais Relacionados com a Prevenção e Repressão do Terrorismo Internacional), elevando para 54 (cinquenta e quatro) o número dos documentos jurídicos internacionais como parte dessa estratégia global contra o terrorismo.

Portanto, essa estratégia, começa reconhecendo o processo de ódio, de violência, de instrumentalização do ser humano, do fundamentalismo religioso, que se exteriorizam como um déficit de virtude na medida em que, de forma egoísta e unilateral, promove ações violentas para espalhar o terror de forma abstrata e difusa. Depois, a outra parte da estratégia passa, necessariamente, pela adoção de instrumentos – guerra ou direito – que assegurem as garantias dos direitos humanos e a aplicação de regras que dialoguem pelo Estado de Direito.

A outra parte da estratégia passa, necessariamente, pela adoção de instrumentos – guerra ou direito – que assegurem as garantias dos direitos humanos e a aplicação de regras que dialoguem pelo Estado de Direito. Quando se analisa o processo contínuo para criação e aprimoramentos de mecanismos internacionais para prevenir e reprimir o terrorismo, é possível visualizar uma “atenção” às pessoas vitimadas por tais atos. Embora não se tenha um ramo especializado no Direito das Vítimas, já há inúmeros instrumentos jurídicos que buscam a garantia dos direitos das pessoas envolvidas nos conflitos terroristas. É por isso que passa pela estratégia do enfrentamento ao terrorismo também uma segunda vertente da ação da ONU, marcada pela produção e aperfeiçoamento de instrumentos jurídicos internacionais garantidores dos direitos dos inocentes na luta contra o terrorismo. Essa parte da estratégia se baseia nos princípios básicos e diretrizes sobre o direito de reparação de vítimas de graves violações, aprovado na forma de Resolução da Assembleia Geral da ONU.

Para dar efeito à proteção das vítimas do terrorismo, a ONU, dentro de sua Estratégia Global contra o Terrorismo – CTITF, na Assembleia de 08 de setembro de 2006, criou o “Victims of Terrorism Support”, isto é, um canal oficial de apoio às vítimas de terrorismo por meio de seus Estados-membros. Em 11 de novembro de 2016, na sede do quartel general da ONU, em Nova Iorque, foi realizada a “UN Conference on Human Rights of Victims of Terrorism”, em uma demonstração de apoio e em reconhecimento às vítimas do terrorismo. Nessa mesma trajetória, diversos países já regulamentaram os direitos das vítimas, sobretudo aqueles que mais sofreram ataques ao longo do tempo, como foi o caso dos Estados Unidos, Alemanha e Espanha.

Como visto, existe um esforço contínuo e duradouro da ONU para responder, necessariamente, aos atos terroristas, mas essa ação não pode ser feita como uma política apenas repressiva, sem descuidar do outro braço de ação, isto é, da preservação dos direitos das vítimas, como condição de possibilidade para uma reação legítima e justa ao terrorismo.

Assim, a primeira parte deste estudo foi produzida para buscar uma compreensão sobre o terrorismo como fenômeno social e demonstrar os desafios da Comunidade Internacional na estratégia global contra o terror. Nesse norte, foi possível apresentar o cenário atual sobre o terrorismo, a forma violenta e odiosa como operam os grupos terroristas e a instrumentalização do ser humano na

promoção de um terrorismo baseado em um fundamentalismo religioso extremo. Em um segundo momento, depois de esclarecer os contornos iniciais sobre o fenômeno do terrorismo, procurou-se demonstrar que existe uma deficiência de virtude nas ações ativas e reativas ao terrorismo, que desafiam a Comunidade Internacional para estabelecer uma estratégia internacional com o objetivo de prevenir e de reprimir os atos terroristas e, ao mesmo tempo, assegurar os direitos das vítimas do terrorismo.

Depois de vencidas essas primeiras premissas, a pesquisa ocupou-se do ponto mais central da tese: a defesa de que a guerra não se mostra um meio justo para a reação ao terrorismo e que a resposta mais legítima está no Direito, no caso, o Direito Internacional. Para tanto, inicialmente, analisou-se a guerra como resposta internacional ao terrorismo, abordando-se os aportes necessários sobre a guerra e, a partir daí, foi possível examinar a guerra ao terrorismo e seus efeitos colaterais diretos e indiretos, levando a uma conclusão prévia de que tal meio se revela injusto na resposta ao terrorismo, na medida em que não respeita as premissas dos direitos humanos e não dialoga com as regras de um devido processo legal.

A partir dos estudos realizados na primeira parte e dos argumentos que refutam a adoção da guerra ao terror, o desenvolver da parte final centra-se na defesa da tese de que o terrorismo deve ser respondido pelo Direito. Para isso, abordou-se o processo de globalização da política criminal sob a premissa de que o terrorismo vem sendo criminalizado pela maioria dos sistemas jurídicos nacionais, como é o caso do Brasil, que, não muito distante, aprovou a sua lei de terrorismo, com o conceito e os crimes que eleitos pelo legislador nacional. Contudo, ainda assumindo que o terrorismo merece ser respondido pelo Direito, o estudo construiu sua fundamentação para demonstrar que existe um processo de internacionalização do terrorismo, para criminalizar essa conduta como delito internacional autônomo ou como conduta inserida dentro dos tipos penais nucleares do Estatuto Penal de Roma. Nesse aspecto, a tese assumiu a defesa de que existem entraves de ordem jurídica e política que obstaculizam a criminalização do terrorismo para o processo e o julgamento pela Corte Penal Internacional. Daí a afirmação que o terrorismo tem natureza jurídica de crime de tratado e, portanto, em razão de sua natureza transnacional, deve ser processado e julgado pelos Direitos Penais dos Estados, com o aporte dos tratados, das convenções, das resoluções e dos protocolos firmados entre os Estados, como suporte à promoção das jurisdições penais

domésticas, propósito dos esforços da Comunidade Internacional na concretização da estratégia da luta global contra o terrorismo.

O primeiro passo dessa parte final consistiu na análise da opção da guerra como a estratégia de resposta internacional comumente empregada como reação aos atos classificados como terrorismo. Como se adiantou, a guerra, quando possível de configurar um meio legítimo, não se mostra uma maneira justa de reação ao terrorismo, em razão de seus efeitos colaterais e da incompatibilidade com os pilares dos direitos humanos e do arredamento das garantias e dos direitos fundamentais dos envolvidos.

A negação da chamada “Guerra ao Terror” foi baseada, principalmente, pelo emprego da “Doutrina Bush”, ou guerra preventiva, largamente aplicada nas guerras do Afeganistão, Iraque e Síria. Essa forma de reação ao terrorismo é marcada pelo excessivo número de mortes e ferimentos causados a inocentes, com maior destaque mulheres e crianças. Os números apresentados na tese confirmam que a política bélica do tipo “os fins justificam os meios” não se coaduna com o pilar da garantia dos direitos humanos erigido pela ONU na luta global contra o terrorismo, uma vez que tal meio produz excessivos efeitos colaterais e, portanto, não salvaguarda os direitos das vítimas.

Na Guerra do Afeganistão, além de todas as mortes e ferimentos produzidos no decorrer do conflito, os danos continuaram a ser perpetrados, como se demonstrou no Relatório Anual de 2017 sobre a Proteção de Civis em Conflitos Armados no Afeganistão, no qual, conforme os dados da *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA), nos três anos seguintes ao final “oficial” da guerra, houve um aumento no número de mortes e ferimentos da população. Em 2015, foram 3.565 civis mortos e 7.469 feridos, totalizando um número de vítimas em 11.034. No ano seguinte, esse número aumentou para 11.434, sendo 3.510 mortos e 7.924 feridos. Em 2017, apesar de reduzido o total de ferimentos, que foram 7.015, o número de pessoas mortas praticamente não se alterou, ficando em 3.438. Na contagem desde 1º de janeiro de 2009 e 31 de dezembro de 2017, o conflito armado no Afeganistão ceifou a vida de 28.291 civis e feriu 52.366. Esses números são bastante para evidenciar a ausência das garantias mínimas e obrigatórias do Estado na preservação dos direitos das vítimas do terrorismo.

Os efeitos da Guerra do Iraque não são distintos. Esse conflito, que começaria cheio de vícios – o maior deles a justificção inverossímil de que o regime

de Saddam Hussein possui armas de destruição em massa –, termina com fracasso, naquilo que Dominique Lagarde chamou de “uma vitória-derrota”. Isso foi confirmado também pelo principal aliado dos Estados Unidos, mais tarde, quando do Relatório Chilcott e da confissão do então Primeiro Ministro, Tony Blair, que chegou, inclusive, a pedir desculpas formalmente por ter aderido ao conflito. Do lado americano, igualmente houve o reconhecimento de que a guerra do Iraque foi errada, como é o caso de Richard A. Clarke, Ex-coordenador nacional para Segurança dos Governos Bush, Bill Clinton e George W. Bush, quando declarou que a prioridade número um teria sido eliminar a vulnerabilidade ao terrorismo interno e fortalecer a segurança do país e que não deveriam ter perseguido o Iraque depois dos atentados de 11 de setembro de 2001.

A ideia de fracasso também vai reforçada quando do fim formal da Guerra ao Iraque, já que os efeitos desses conflitos continuaram fragilizando aquela população, ainda que o principal responsável pelas violações de direitos humanos tenha sido derrubado. Mas os resultados da Guerra do Iraque – e, de forma indissociável, da Guerra do Afeganistão e da Guerra ao Estado Islâmico – não se resumiriam somente às mortes e ferimentos de pessoas inocentes. Se não bastasse esses efeitos negativos capitais, a Guerra ao Terror provocou uma desestabilização das premissas mais sólidas de garantias individuais e coletivas conquistadas a duras penas, no processo de evolução da sociedade. Isso porque, como ficou demonstrado, a Guerra ao Terror instaurou uma série de práticas violadoras de princípios fundamentais do direito, como (a) tortura; (b) encarceramento sem acusação formal; (c) escutas sem autorização judicial; (d) assassinato seletivo; e (e) criminalização do discurso político.

Por tudo isso, foi possível sustentar que a “Guerra ao Terror” não foi justa, embora haja quem defenda sua legitimidade. Os argumentos sustentados no estudo permitiram concluir que a resposta aos ataques terroristas – por que não dizer, a partir do 11 de setembro de 2001 – foi injusta e desproporcionalmente desproporcional. Além dos problemas de desrespeito aos direitos humanos, também politicamente foi equivocada. Essa foi a sensibilidade de Luigi Ferrajoli ao perceber que, depois dos ataques às milhares de vítimas, ao invés de se buscar uma política mundial de enfrentamento a problemas vitais como a pobreza, a fome, as doenças e as guerras que martirizam mais da metade do gênero humano, além dos problemas da proteção ao meio ambiente, da criminalidade internacional e da produção e comércio

de armas, preferiu-se, lamentavelmente, a guerra, quando se poderia interpretar esse massacre como um crime grave, ante o qual deveria ter sido desencadeada uma reação com a captura e castigo legal dos culpados e com o descobrimento e a neutralização da rede complexa e ramificada de seus cúmplices. Para o Mestre italiano, a resposta aos ataques terroristas com a guerra, com os bombardeios aéreos sobre a cidade do Afeganistão, equivale a jogar gasolina no fogo, isto é, a alimentar o terrorismo enaltecendo um crime horrível com o primeiro ato de uma guerra santa, com o risco de transformar, aos olhos de milhões de muçulmanos, Osama Bin Laden em um chefe político e o seu grupo de assassinos na vanguarda de uma massa de milhões de fanáticos. Isto, para Ferrajoli, equivaleu a elevar o terrorismo ao nível de um Estado de guerra e, conseqüentemente, rebaixar a seu nível a resposta dos Estados da Comunidade Internacional.

No caso das ações antiterror, tem se verificado uma tendência de supressão (suspensão) dos direitos humanos, sob uma justificativa de defesa de ideais necessários à paz social. Tais ideologias são voltadas ao combate do medo e do pânico espalhados pelos grupos terroristas. Todavia, esse sentimento onipresente de insegurança, por vezes, produz um contra-ataque institucional do Estado contra outra nação, pouco se fazendo para assegurar direitos humanos de cidadãos, envolvidos ou não com as atividades terroristas.

É nesse sentido que a Guerra ao Terror não é justa. Não é justa porque o que se verifica nessa política antiterror é o arredamento dos direitos humanos quando se está diante de um ato terrorista. Também não é justa pela ausência de uma estratégia que dialogue com premissas de devido processo legal. Em verdade, as medidas adotadas pelos Estados ofendidos se traduzem em ato de guerra, como uma pura forma de retaliação e vingança, pouco importando se os culpados ou inocentes serão atingidos pelos ataques. Daí porque, não se pode falar em “punição” nos termos do direito internacional, que adotam o devido processo legal, mas medida pura e simples de vingança e retaliação institucionalizada.

Então, as experiências das guerras do Afeganistão, do Iraque, notabilizadas pela Doutrina Bush e pela adoção de uma supressão de garantias internacionais consagradas ao longo da história da humanidade, se revelaram um meio injusto para o enfrentamento ao terrorismo. Injusto porque não salvaguardou os interesses de seus cidadãos, não puniu os responsáveis de acordo com as premissas mínimas do devido processo legal, nem conseguiu preservar as garantias mínimas dos

inocentes envolvidos nos conflitos. Em outras palavras: o modelo de operação contra o terrorismo produz efeitos colaterais demasiados em relação ao fim pretendido.

Não é de espantar as defesas de que a via de resolução dos conflitos pela guerra está se esgotando, porque não se vê um resultado positivo das campanhas bélicas. Pelo contrário, o emprego violento forçoso para se resolver os problemas da sociedade produz, nas mais das vezes, uma certeza: violações dos direitos humanos. É nesse sentido que se enxerga o fracasso das guerras, e, portanto, também da Guerra ao Terror.

Então, pode-se sustentar que, uma vez admitido o fracasso da Guerra ao Terror, a busca pelo estabelecimento ou manutenção da paz deve passar pelo Direito, já que, pelos menos no caso do terrorismo, o Direito de Guerra não foi exercido nos limites estabelecidos pelo costume internacional, em razão da agudização dos problemas de violações de direitos humanos, como ocorreu nas guerras do Iraque e Afeganistão.

A questão é qual o Direito se aplica ao terrorismo. Como se viu, uma parte do Direito Internacional, o Direito de Guerra, no seu viés de Direito Humanitário, não foi suficiente para responder ao terrorismo e, ao mesmo, tempo, garantir uma política antiterror que dialogue com os direitos humanos e com conquistas históricas da humanidade, como, por exemplo, o devido processo legal. Logo, se a Guerra ao Terror não foi legítima e, portanto, injusta, deve-se apostar em uma resposta jurídica, que deve passar pelos Direitos Penais Nacionais ou pelo Direito Penal Internacional.

Então, no recorte desta tese, quando se fala em resposta ao terrorismo pelo Direito, buscou-se a abordagem do fenômeno do terrorismo a partir das normas penais – nacionais e internacionais –, nelas incluídas os crimes próprios de terrorismo e aqueles que, por via indireta, acabam por se incluir na política criminal antiterror.

Um primeiro caminho para o enfrentamento do terrorismo é o Direito Penal de cada Estado, com a observância da sua soberania e com as características de cada cultura jurídica, seja ela *civil law* ou *common law*. Aderindo à política internacional, vários países criminalizaram o terrorismo, tanto aqueles que sofrem com ataques terroristas e, portanto, movidos pela necessidade de atualizar ou de criar a política criminal antiterror, quanto os países que, embora não tenham experimentado a

violência terrorista, estão alinhados à “convocação” da ONU, na estratégia global da luta contra o terrorismo. O Brasil, por exemplo, atendeu ao “chamado” da ONU e elaborou sua lei antiterror (Lei nº 13.260, de 2016), embora não tivesse experimentado ações terroristas em seu solo – pelo menos nos termos dos atentados terroristas na América, Europa e Oriente Médio – processou e condenou brasileiros por práticas de terrorismo, na chamada Operação *Hashtag*.

A outra via de reação ao terrorismo pelo Direito é pretendida por norma penal internacional. Há quem sustente que o terrorismo deve ser criminalizado como delito autônomo e, por outro lado, existe a ideia que o terrorismo pode ser considerado como uma das condutas de crimes de guerra, genocídio e contra a humanidade, já previstos no Estatuto de Roma. Essas duas pretensões são tentadoras e difíceis de refutar. Porém, a defesa desta tese é a de que o terrorismo não pode ser considerado nem crime internacional autônomo tampouco como subsumido a um dos delitos internacionais já criminalizados internacionalmente. Embora se tenha refutada a resposta pelo terrorismo pela guerra e assumido a premissa de que esse fenômeno deve ser enfrentado pelo Direito, há entraves que inviabilizam essas duas pretensões de tornar o terrorismo crime internacional. É por isso que a tese consiste no argumento de que o terrorismo é um crime transnacional e de natureza jurídica de tratado, devendo ser objeto de cada norma penal doméstica.

A defesa da tese não contempla nenhuma das hipóteses de criminalização internacional do terrorismo porque é necessário que a resposta pelo Direito deva ser feita mediante a aplicação de instrumento jurídico coercível. Contudo, em razão das soberanias e da ausência de adesão aos tratados e convenções internacionais, além de não se alcançar um *jus cogens* na maioria dos instrumentos elaborados no âmbito da Comunidade Internacional, leia-se, principalmente, ONU, há um déficit de eficácia por essa via de resposta.

Em verdade, o terrorismo se afigura muito próximo da natureza jurídica de um crime internacional, dada sua característica de preparação, planejamento, execução e consumação entre mais de um Estado. Além disso, os sujeitos ativos e passivos das condutas também são multinacionais e quase sempre preparam, planejam, executam, participam ou colaboram a partir de mais de um local, o que torna o terrorismo uma conduta transnacional.

O fato é que, para que seja um crime internacional autônomo, o terrorismo deve atender aos requisitos do Estatuto de Roma. Um dos principais requisitos é a

legalidade. Essa seria a primeira alteração do referido Estatuto para constar, expressamente, o terrorismo no rol dos “crimes mais graves, que afetam a Comunidade Internacional no seu conjunto”, nos termos do art. 5º do Estatuto. Essa inclusão atende ao princípio *nullum crimen sine lege*, condição para a natureza jurídica de crime internacional, nos termos do art. 22 do Estatuto de Roma. Outra importante providência é estabelecer o bem jurídico protegido pela criminalização internacional do terrorismo, já que os crimes internacionais visam à proteção da paz, segurança e bem-estar da humanidade, como consta do preâmbulo do Estatuto de Roma. De igual importância no processo de internacionalização do crime de terrorismo, haveria a necessidade de os Estados-parte ratificarem a adesão a essa criminalização, como aceitação da competência do TPI para processar e julgar o crime de terrorismo internacional. Existem outros elementos essenciais para tal criminalização internacional do terrorismo, como prever a elementar da “maior gravidade” e o “elemento comum” desse delito entre os Estados-parte.

Apesar desse anseio, a investigação deixou claro que ainda se está muito distante da criminalização do terrorismo pelo Estatuto de Roma diante de entraves jurídicos e de diferenças políticas, especialmente em relação à multiplicidade de conceitos de terrorismo, formado a partir de cada cultura jurídica, que termina por dificultar um consenso internacional sobre o significado de terrorismo. São igualmente fortes os argumentos de que o terrorismo, uma vez não se elevando a um crime internacional autônomo, determinados atos terroristas são subsumidos – com uma relação espécie e gênero, ou, em termos de norma penal “crime meio ao crime fim” –, aos crimes até então já tipificados pelo Estatuto de Roma. Esse argumento já vem sendo empregado em julgamentos internacionais por tribunais *ad hoc*, como no caso da Iugoslávia, Ruanda e Líbano. Nesses casos, houve uma “equiparação” de condutas praticadas por grupos terroristas como crimes de guerra, genocídio ou contra a humanidade.

Contudo, ambas as pretensões – terrorismo como crime autônomo e terrorismo como crime meio dos delitos internacionais autônomos – apresentam déficits jurídicos e políticos. Um primeiro e, talvez, o maior dos maiores entraves para a tipificação das condutas de terrorismo, sejam elas as que dizem respeito ao Direito Penal de cada Estado ou ao Direito Penal Internacional, é o grau de ausência e, quando existentes, de imprecisão técnica exigida pela taxatividade da norma penal, de um conceito, isto é, de um significado de terrorismo que seja aceito ou

convencionado pela Comunidade Internacional. E essa imprecisão de sentido desemboca noutro problema na construção de um tipo penal de terrorismo, isto é, o princípio da legalidade – *nullum crimen sine lege* – que é o diálogo com preceitos fundamentais da norma penal, que orientam tanto o Direito Internacional Penal como os Direitos Penais domésticos. Dentre esses princípios básicos, a legalidade se mostra um objetivo a ser alcançado pelo processo de racionalidade legislativa na criminalização do terrorismo como delito internacional – autônomo ou subsidiário.

Em outras palavras, não se pode admitir, como ocorreu no caso do Tribunal Especial para o Líbano, uma equiparação do terrorismo como crime internacional por analogia. É por isso que é perfeitamente possível sustentar, no caso do terrorismo, uma fragilização do Direito Penal com a interpretação analógica *in malam parte*, de modo a permitir uma abertura no Direito Penal para incorporar padrões de criminalização justificadas por normas internacionais. Não é que isso seja impossível, mas, no caso do Direito Penal, não se pode reconhecer o terrorismo, automaticamente, como fez o TEL, em um crime internacional, por simples justificação analógica.

Isso não é privilégio do Líbano, pois, como foi registrado o argumento de Kai Ambos, os atuais tipos penais de terrorismo são marcados por uma norma penal “aberta”, de “perigo abstrato”, permitindo incluir um rol infindável de ações nucleares, contrariando o primado do *nulum crime sine lege (praevia)*. Isso significa dizer que há limites para “internacionalizar” delitos nacionais, especialmente nos sistemas *civil law*, a não ser que seja para “interpretação *ex post facto* ou uma analogia *in bonam partem*, isto é, restringindo a definição do delito em favor do acusado”.

A insegurança jurídica produzida pela ausência de um conceito não para por aí. Já se sustentou neste estudo que o terrorismo é marcado por condutas variáveis e de contornos difusos. Além disso, não é difícil compreender o caráter transnacional dos atos terroristas, podendo ser cometidos desde bases situadas em um país contra alvos em qualquer parte do mundo. Um exemplo dessa forma de operação é a atuação de agentes que atenderam ao chamado de grupos terroristas e se deslocaram de suas terras natais para centro de treinamento e de formação de terrorista. Essas pessoas, depois de se “qualificarem”, além de terem participado diretamente de campanhas violentas, voltam para seus países de origem e permanecem aguardando as ordens dos líderes, na forma de “células dormentes”, para agirem como “lobos solitários” e causar terror, agora não apenas com emprego

de armas e de explosivos, mas com utilização de meios convencionais como veículos automotores. Tudo isso acaba por gerar dificuldades para definir o terrorismo e, portanto, para diferenciá-lo como crime nacional e crime internacional.

Somam-se a esses entraves, ainda também diante da ausência de um nome jurídico para o terrorismo, a possibilidade de criminalização de condutas políticas como terrorismo – como os denominados *freedom fighters* – e da institucionalização da política antiterror na forma de “terrorismo de Estado”, quando se pratica atos pelo próprio governo visando à “manutenção da ordem impostas e de seu poder” ou até quando o Estado se vale de “grupo armado para combater o terrorismo”, para retomar o argumento de Lobet Anglí.

Então, a ausência de conceito e, por consequência, o déficit de legalidade, a analogia *in malam parte*, a possibilidade de criminalização de atos políticos e o terrorismo de estado produzem efeitos perigosos na pretensão de se alçar o terrorismo à condição de crime internacional. Não bastassem esses entraves jurídicos, ainda existem obstáculos políticos para se classificar o terrorismo como crime internacional.

O maior obstáculo é a ausência de adesão de um futuro crime internacional de terrorismo. Isso acontece em razão do fato de que o alcance das normas penais internacionais atinge apenas os Estados que aderem a convenções, acordos, tratados e outras normas internacionais do gênero. É dizer, ainda permaneceria um “ponto cego” sobre as condutas terroristas praticadas por pessoas (ou de locais) pertencentes a Estados que não firmaram a opção de submeter os seus a julgamento por órgão de justiça penal internacional com competência para os crimes autônomos e, no caso, para pretensão crime internacional de terrorismo.

A inviabilidade de coercibilidade acontece por que o alcance da jurisdição do TPI é somente aos Estados-parte, que, ao aderirem ao Estatuto, têm o dever jurídico, sob pena de sanções, de cooperar com a atuação da Justiça Penal Internacional. Logo, por uma leitura inversa, o Estado que é não-signatário do Estatuto está fora da jurisdição do TPI e, dessa forma, desobrigado de colaborar com a Justiça Penal Internacional. Mais do que isso, o Estado que não faz parte do Estatuto de Roma, além de não ter a obrigação de cooperar, também não pode ser sujeito às medidas de coercibilidade impostas àqueles signatários.

Dessa forma, ainda que fossem superadas as barreiras jurídicas para se construir um “nome” internacionalmente aceito para o terrorismo, que, por

consequente, conduziria a um processo de racionalidade penal para a construção de um tipo internacional de terrorismo, continuariam os obstáculos para a promoção de uma resposta alicerçada no Direito Internacional, em razão das dificuldades estabelecidas com Estados que não participam do Estatuto de Roma, inviabilizando um processo de cooperação para a entrega de autores de terrorismo para o processo e julgamento pela Justiça Penal Internacional.

A conclusão a que chegou a pesquisa é a de que, uma vez já afastada a opção de resposta ao terrorismo pela guerra, esse fenômeno não pode ser alçado à condição de um crime internacional – autônomo ou subsidiário. As razões para essa negativa passam por dois núcleos: jurídico e político. Os problemas jurídicos mais destacados são: (1) ausência de um conceito acerca do nome “terrorismo”; (2) a produção de um tipo penal de terrorismo internacional fora do lastro de legalidade – *nullum crime sine lege*; (3) a adoção de critérios de interpretação analógica e extensiva para criminalizar condutas como terrorismo; (3) a ausência de elementos objetivos e subjetivos que possibilitem identificar a conduta de terrorismo internacional; (4) as dificuldades de se classificar atos de terrorismo doméstico e internacional; e (5) a fragilização da norma penal em razão de um processo de racionalidade legislativa penal. Os entraves do núcleo político para se criminalizar o terrorismo internacional se apresentam de duas maneiras: (1) pela soberania do Estados em relação à compreensão do sentido de terrorismo; e (2) a falta de adesão ao Estatuto de Roma, que inviabiliza a coercibilidade da Jurisdição Penal Internacional aos Estados não signatários.

Em razão desses obstáculos, a sustentação da tese é uma resposta do terrorismo no plano da “criminalidade indireta”, em uma leitura a partir da expressão empregada por Cretella Neto, pela qual o Direito Nacional vai orientado a partir de instrumentos jurídicos internacionais. Assim, a tese aqui defendida é a de que, na estratégia da luta mundial contra o terrorismo, esse fenômeno deve ser lido como um “crime baseado em tratados”. Isso porque os crimes baseados em tratados – *treaty-based crimes* –, como muito bem refere Kai Ambos, são diferentes dos “crimes internacionais/supranacionais autênticos ou nucleares”, esses últimos aqueles previstos no rol dos artigos 5º ao 8º do Estatuto Penal de Roma, já que os crimes baseados em tratados são essencialmente “crimes transnacionais”, objeto das denominadas “convenções para a supressão”, arremata o jurista alemão.

Então, se o terrorismo não reúne as premissas jurídicas e políticas que possibilitem torná-lo um crime internacional autêntico ou nuclear, nos moldes dos já nominados pelo Estatuto de Roma, e que também a interpretação analógica e extensiva do Direito Consuetudinário Internacional para internacionalizar o terrorismo e convertê-lo em um crime internacional subsidiário aos autônomos não pode ser discricionária e arbitrária, a defesa mais razoável é a de que o terrorismo, no máximo, se aproxima de um crime transnacional, cuja política criminal se apoia em instrumentos jurídicos da Comunidade Internacional – instrumentos exaustivamente analisados na primeira parte deste estudo –, dentre as mais notáveis as convenções para a supressão que orientam a repressão desses crimes nos ordenamentos domésticos. Isso significa dizer, com todos os seus problemas, que a atual a noção de terrorismo, e, portanto, de crime de terrorismo, permanece atrelada aos Direitos Penais domésticos, já que, como bem refere Ambos, “não existe um crime internacional de terrorismo independentemente do direito penal nacional”.

Nesse caminho, a pesquisa se encaminha para o seu final. Dessa forma necessária a retomada dos requisitos metodológicos, em razão do problema formulado inicialmente, que questionou as condições do âmbito jurídico internacional como o espaço adequado para o enfrentamento do terrorismo, como uma reação legítima, conectada aos patamares dos direitos humanos e, ao mesmo tempo, que dialogasse com as conquistas de direitos humanos e das garantias fundamentais conquistados ao longo da história. Nesse passo, contempla-se o objetivo da pesquisa de investigar o terrorismo como um fenômeno social e o desafio de apresentar uma reação da Comunidade Internacional, mediante a resposta pela Guerra ou pelo Direito

Ao final, confirma-se a hipótese assumida na pesquisa de que a guerra não se mostra um meio justo para enfrentar o terrorismo, dada sua desproporção entre os meios empregados para a obtenção de um resultado e que o terrorismo deve ser respondido pelo Direito, não como delito internacional autônomo nem como conduta meio dos crimes nucleares do Estatuto Penal de Roma, mas como um Crime de Tratado, transnacional e de criminalidade indireta, cuja resposta ainda se mantém nas normas penais domésticas, com o suporte do Direito de Tratado.

## REFERÊNCIAS

- ABELLÁN, Lucía. Ameaça Jihadista. Os EUA reúnem uma coalizão de 10 países para combater os jihadistas. **El País**, Madrid, 15 set. 2014. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2014/09/05/internacional/1409917501\\_927947.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2014/09/05/internacional/1409917501_927947.html)>. Acesso em: 10 jan. 2018.
- ACONTECE o escândalo chamado Irã-Contras. The History, [S.l.], 6 nov. 1996. Disponível em: <<https://seuhistory.com/hoje-na-historia/acontece-o-escandalo-chamado-ira-contras>>. Acesso em: 10 fev. 2018.
- 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.
- AMBOS, Kai. Criatividade judicial no Tribunal Especial para o Líbano: existe o crime de terrorismo no Direito Internacional? In: ZILLI, Marcos; FERNANDES, Antonio Scarance (Coord.). **Terrorismo e justiça penal**: reflexões sobre a eficiência e o garantismo. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- ARARIPE, Luiz de Alencar. Primeira Guerra Mundial. In: MAGNOLI, Demétrio. (Org.) **História das guerras**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2013.
- ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS (ASEAN). **Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) convention on counter-terrorism (2007)**. [S.l.], 2007. Disponível em: <<http://asean.org/storage/2012/05/ACCT.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2018.
- ATIENZA, Manuel. **Contribución a una teoría de la legislación**. Madrid, Espanha: Cuadernos Civitas, 1997.
- ATIENZA, Manuel. Contribución para una teoría de la legislación. In: CARBONELL, Miguel (Org.); e PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (Org.). **Elementos de técnica legislativa**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.
- AVILÉS, Juan. Los orígenes del terrorismo europeo: narodniki y anarquistas. In: JÓRDAN, Javier (Coord.). **Los orígenes del terror**: indagando en las causas del terrorismo. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2004.
- AZEVEDO, Mateus Soares de. **Homens de um livro só**: o fundamentalismo no islã, no cristianismo e no pensamento moderno. Rio de Janeiro: Nova Era, 2008.
- BARBOSA, Elaine Senise. Gêngis Khan e as conquistas Mongóis. In: MAGNOLI, Demétrio. (Org.) **História das guerras**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2013.

BARDAJÍ, R. L. Las raíces del estado islámico. **Papeles Faes**, [S.l.], n. 182, 27 nov. 2015. Disponível em: <[http://www.fundacionfaes.org/file\\_upload/news/pdfs/20151127134223.pdf](http://www.fundacionfaes.org/file_upload/news/pdfs/20151127134223.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

BARRETO, Vicente de Paulo. Multiculturalismo e direitos humanos: um conflito insolúvel? *In*: BALDI, César Augusto (Org.). **Direitos humanos na sociedade cosmopolita**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BARRETO, Vicente de Paulo. **O fetiche dos direitos humanos e outros temas**. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

BARRETO, Vicente de Paulo; BRAGATTO, Fernanda Frizzo. **Leituras de filosofia do direito**. Curitiba: Juruá, 2013.

BECK, Ulrich. **Sobre el terrorismo y la guerra**. Barcelona: Paidós, 2003.

BERISTAIN, Antonio. **Victimología**: nueve palabras clave – Principios Básicos; Derechos Humanos; Terrorismo; Criminología; Religiones; Mujeres y Menores; Mediación-Reparación; Derecho Penal; Política Criminal. Valência: Tirant lo Blanch, 2000.

BLACK, Donald. Terrorism as social control. *In*: DEFLEM, Mathieu (Ed.). **Sociology of crime, law and deviance**. New York: Elsevier, 2004. v. 5. Terrorism and counter-terrorism: criminological perspectives.

BOAZ, Ganor. International Institute for Counter-Terrorism (ICT). **Defining terrorism**: is one man's terrorist another man's freedom fighter? [S.l.], 1º Jan. 2010. Disponível em: <<https://www.ict.org.il/Article/1123/Defining-Terrorism-Is-One-Mans-Terrorist-Another-Mans-Freedom-Fighter#gsc.tab=0>>. Acesso em: 05 mar. 2018.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **El problema de la guerra y las vías de la paz**. Barcelona: Gedisa, 1982.

BOFF, Leonardo. **Fundamentalismo, terrorismo, religião e paz**: desafios para o século XXI. Petrópolis: Vozes, 2009.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **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: 12 fev. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 03 jan. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 14 dez. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945**. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d19841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002**. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4388.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm)>. Acesso em: 18 fev. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991**. Promulga a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0040.htm)>. Acesso em: 04 fev. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)>. Acesso em: 04 fev. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm)>. Acesso em: 05 mar. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm)>. Acesso em: 04 fev. 2018.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm)>. Acesso em: 05 fev. 2018.

BRASIL. **Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm)>. Acesso em: 05 fev. 2018.

BRASIL. Governo Federal. Ministério da Justiça. **Reino Unido (Grã Bretanha)**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/cooperacao-internacional/cooperacao-juridica-internacional-em-materia-penal/orientacoes-por-pais/reino-unido-gra-bretanha>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Paraná. **Ação penal nº 5046863-67.2016.4.04.7000**. Curitiba. Disponível em: <[https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&txtValor=5046863-67.2016.4.04.7000&selOrigem=PR&chkMostrarBaixados=&selForma=NU&hdnRefId=212abe4adbca54c901bf1db7ca68f4c2&txtPalavraGerada=htwf](https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=5046863-67.2016.4.04.7000&selOrigem=PR&chkMostrarBaixados=&selForma=NU&hdnRefId=212abe4adbca54c901bf1db7ca68f4c2&txtPalavraGerada=htwf)>. Acesso em: 10 fev. 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm)>. Acesso em: 05 fev. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016**. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nos 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/ lei/l13260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2017.

BRASIL. **Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7170.htm)>. Acesso em: 03 jan. 2018.

BRASIL. Ministério Público Federal. **MPF denuncia oito pessoas na Operação Hashtag**. [S.l.], 16 set. 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/mpf-denuncia-oito-pessoas-no-ambito-da-operacao-hashtag>>. Acesso em: 05 fev. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Anteprojeto de lei do Senado nº 263/2012**. Brasília, DF: Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal, 2012. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3515262&disposition=inline>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de lei do Senado nº 499/2013**. Brasília, DF: Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal, 2012. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/115549>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

BRUGGER, Winfried. Proibição ou proteção do discurso do ódio? algumas observações sobre o direito alemão e o americano. **Direito Público**, Porto Alegre, ano 4, n.15, p.117-136, p. 118, jan./mar. 2007.

BUENO ARÚS, Francisco. **Terrorismo**: algunas cuestiones pendientes. Valência: Tirant lo Blanch, 2009.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; SCHRAMM, Fernanda Santos. O alcance da jurisdição do tribunal penal internacional em face das imunidades dos chefes de estado: uma abordagem à luz do caso Sudão. **Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI**, Itajaí, v. 10, n. 3, 2º quadrimestre 2015. Disponível em: <[www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica)>. Acesso em: 05 mar. 2018.

CALLEGARI, André Luís et al. **O crime de terrorismo**: reflexões críticas e comentários à lei de terrorismo. De acordo com a lei 13.260/2016. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

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, n. 9. Porto Alegre: Livraria do Advogado; São Leopoldo: UNISINOS, 2012.

CAMARGO, Cláudio. Guerras Árabe-Israelenses. *In*: MAGNOLI, Demétrio. (Org.) **História das guerras**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2013.

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

CARDOSO, Silvia Helena. **A mente do terrorista suicida**. Cerebrum: New York, 2001. Disponível em: <<http://www.cerebromente.org.br/n13/terrorist8.html>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

CARNEIRO, Henrique. Guerra dos Trinta Anos. *In*: MAGNOLI, Demétrio. (Org.) **História das guerras**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2013.

CARRANCA, Adriana. **O Afeganistão depois do Talibã**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio. Libertad de expresión y “discurso del odio” religioso: la construcción de la tolerancia en la era postsecular. **Revista de Fomento Social**, [S.I.], n. 70, 2015.

CASSESE, Antonio. Existe um conflito insuperável entre a soberania dos Estados e justiça penal internacional. *In*: CASSESE, Antonio; DELMAS-MARTY, Mirielle (Org.,.). **Crimes internacionais e jurisdição internacionais**. Tradução de Sílvio Antunha. Barueri: Manole, 2004.

CASTIEN MAESTRO, Juan Ignacio. Las corrientes salafíes. Puritanismo religioso, proselitismo y militancia. **Cuadernos de Estrategia**, [S.I.], n. 163, 2013. (Ejemplar dedicado a: Islamismos en (r)evolución: movilización social y cambio político). Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4473751>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

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

CHOMSKY, Noam. **Poder e terrorismo**: entrevistas e conferências pós-11 de setembro. Organizador: John Junkerman, Tsurumi Shunsuke. Tradução: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2005.

CLARKE, Richard. A. **Contra todos os inimigos**: por dentro da guerra dos EUA contra o terror. Tradução: Rita Moreria *et al.* São Paulo: Francis, 2004.

COMMONWEALTH OF INDEPENDENT STATES. **Treaty on cooperation among the states members of the commonwealth of independent states in combating terrorism (1999)**. Minsk, 4 June 1999. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/csi-english.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

CONHEÇA as principais derrotas do Estado Islâmico no Iraque e na Síria. **O Globo**, São Paulo, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/conheca-as-principais-derrotas-do-estado-islamico-no-iraque-na-siria-21955199>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

COUNCIL OF EUROPA. Tribunal Europeu dos Direitos do Homem Council of Europe. **Convenção europeia dos direitos do homem**. Strasbourg, 2002. Disponível em: <[http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_POR.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf)>. Acesso em: 12 dez. 2016.

COUNCIL OF EUROPE. Concil guidelines on human rights and the fight against terrorism. **Adopted by the committee of ministers at its 804th meeting (11 July 2002)**. Followed by texts of reference used for their preparation. Strasbourg, July 2002. Disponível em: <[https://www.coe.int/t/dlapil/cahdi/Source/Docs2002/H\\_2002\\_4E.pdf](https://www.coe.int/t/dlapil/cahdi/Source/Docs2002/H_2002_4E.pdf)>. Acesso em: jan. 2018.

COUNCIL OF EUROPE. **Council of Europe convention on laundering, search, seizure and confiscation of the proceeds from crime and on the financing of terrorism (2005)**. [S.l.], 2005. Disponível em: <<https://rm.coe.int/168008371f>>. Acesso em: fev. 04 2018.

COUNCIL OF EUROPE. **Council of Europe convention on the prevention of terrorism (2005)**. Warsaw, 16 May 2005. Disponível em: <<https://rm.coe.int/168008371c>>. Acesso em: 04 fev. 2018.

COUNCIL OF EUROPE. **European convention on the suppression of terrorism**. Strasbourg, 15 maio 2003. Disponível em: <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/190>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

CRETELLA NETO, José. Em busca da definição que o mundo hesita em elaborar: terrorismo internacional. *In*: BEDIN, Gilmar Antônio (Org.). **Estado de direito, jurisdição universal e terrorismo**: levando o direito internacional a sério. Ijuí: Ed. Unijuí, 2009.

DORATIOTO, Francisco. Guerra do Paraguai. *In*: MAGNOLI, Demétrio. (Org.) **História das guerras**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2013. p. 253-285.

DOUZINAS, Costas. **O fim dos direitos humanos**. Tradução Luiza Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

DURKHEIM, Émile. **O suicídio**: estudos de sociologia. Tradução de Mônica Stahel. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

DWORKIN, Ronald. **Justiça para ouriços**. Tradução Pedro Elói Duarte. Coimbra: Almedinas, 2012.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. 23. ed. Tradução Gilson Cardoso de Souza. São Paulo: Perspectiva, 2010.

ELSEN, Hans. **Derecho y paz en las relaciones internacionales**. México: Nacional, 1974.

EM números: Guerra no Iraque custou bilhões e deixou milhares de mortos. **BBC**, [S.l.], 15 dez. 2011. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/12/111215\\_eua\\_iraque\\_numeros\\_fn](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/12/111215_eua_iraque_numeros_fn)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

ESPAÑA. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. **Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo**. Boletín Oficial del Estado (BOE), n. 229, p. 100566-100592, 23 Sept. 2011. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-15039>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

ESPAÑA. Agencia Estatal. Boletín Oficial del Estado. **Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito**. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-4606>>. Acesso em: 05 jan. 2018.

ESPAÑA. Gobierno de España Código penal y legislación complementaria. **Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado**, Madrid, 7 ago. 2018 Disponível em: <[https://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=038\\_Codigo\\_Penal\\_y\\_legislacion\\_complementaria&modo=1](https://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=038_Codigo_Penal_y_legislacion_complementaria&modo=1)>. Acesso em: 15 fev. 2018.

ESSADO, Tiago Cintra. Terrorismo conforme o direito norte-americano. *In*: ZILLI, Marcos; FERNANDES, Antonio Scarance (Coord.). **Terrorismo e justiça penal: reflexões sobre a eficiência e o garantismo**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

FERNANDES, Fátima Regina. Cruzadas na Idade Média. *In*: MAGNOLI, Demétrio. (Org.) **História das guerras**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2013. p. 98-128.

FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**. Edição Miguel Carbonell. Madrid: Trotta, 2008.

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

FINNIS, John. **Lei natural e direitos naturais**. Tradução Leila Mendes. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2006.

FISS, Owen. **Una guerra sin igual: la Constitución en los tempos del terrorismo**. Editado y prologado por Trevor Sutton. Traducción de Francisca Pou Giménez. Madrid: Marcial Pons, 2017.

FOUCAULT, Michel. **As palavras e as coisas: uma arqueologia das ciências humanas**. Tradução Saçma Tannus Muchail. 9 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FUNARI, Paulo Funari. Guerra do Peloponeso. *In*: MAGNOLI, Demétrio. (Org.) **História das guerras**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2013.

GARZÓN VALDÉS, Ernesto. **El terrorismo político no institucional: una propuesta de definición**, inédito.

GASPARETTO JUNIOR, Antonio. **Prisão de Guantánamo**. Florianópolis, 2018. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/historia/prisao-de-guantanamo>>. Acesso em: 10 fev. de 2018.

GEMAQUE, Sílvio César Raouck. O combate ao terrorismo no direito inglês: uma visão de equilíbrio entre a repressão e os direitos fundamentais. *In*: ZILLI, Marcos; FERNANDES, Antonio Scarance (Coord.). **Terrorismo e justiça penal: reflexões sobre a eficiência e o garantismo**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

GERMANY. **German Criminal Code**. Criminal code in the version promulgated on 13 November 1998, Federal Law Gazette [Bundesgesetzblatt] I p. 3322, last amended by Article 1 of the Law of 24 September 2013, Federal Law Gazette I p. 3671 and with the text of Article 6(18) of the Law of 10 October 2013, Federal Law Gazette I p 3799. Translation of the German Criminal Code provided by Prof. Dr.

Michael Bohlander. [S.l.], 2013. Disponível em: <[https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_stgb/englisch\\_stgb.pdf](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.pdf)>. Acesso em: 05 mar. 2018.

GLUCKSMANN, André. **O discurso do ódio**. Tradução Edgar de Assis Carvalho, Mariza Perassi Bosco. Rio de Janeiro: Difel, 2007.

GÓMEZ, José Maria. Soberania Imperial, espaços de exceção e o campo de Guantánamo. desterritorialização e confinamento na “guerra contra o terror”. **Revista 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: 05 fev. 2018.

GROTIUS, Hugo. **O direito da guerra e da paz**. Tradução Ciro Mioranza. Ijuí: Editora Unijuí, 2004. v. 1.

GUARIGLIA, Osvaldo. **En camino de una justicia global**. Madrid: Marcial Pons, 2010.

GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo. **La responsabilidad de as organizaciones internacionales a la luz del proyecto definitivo de artículos de la Comisión de Derecho Internacional (2011)**. Granada: Comares, 2012.

HASSEMER, Winfried. **Direito penal**: fundamentos, estrutura, política. Organização e revisão de Carlos Eduardo de Oliveira. Tradução de Adriana Beckman Meirelles et al. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.

HECHT, Emmanuel. **O século de sangue - 1914-2014**: as vinte guerras que mudaram o mundo [S.l.]: Edição do Kindle, 2014.

HOAS, Jans. **A sacralidade da pessoa**: nova genealogia dos direitos humanos. Tradução Nélio Schneider. São Paulo: Editora Unespe, 2012.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Tradução de Rosina D’Angina. São Paulo: Martin Claret, 2009.

HÖFFE, Otfried. **Derecho intercultural**. Tradução Rafael Sevilla. Barcelona: Gedisa, 2008.

HÖFFE, Otfried. **Immanuel Kant**. Tradução Christian Viktor Hamm, Valério Hohdem. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

HOMMERDING, Adalberto Narciso; LYRA, José Francisco Dias da Costa Lyra. **Racionalidade das leis penais e legislação penal simbólica**. 1. ed. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2014.

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

HUSEK, Carlos Roberto. **Curso de direito internacional público**. .3 ed. São Paulo: LTr, 2000.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. Assembly of States Parties. Sixteenth Session. **Draft resolution proposed by the vice-presidents of the Assembly Activation of the jurisdiction of the court over the crime of aggression**. New York, Dec. 2017. Disponível em: <<http://www.ejiltalk.org/wp-content/uploads/2017/12/ICC-ASP-16-L10-ENG-CoA-resolution-14Dec17-1130.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

IRAQ BODY COUNT (IBC). [S.l.], 2018. Disponível em: <<https://www.iraqbodycount.org>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

JAKOBS, Gunther. Principios y limites de la justificacion. **Revista Derecho Penal y Criminología**, [S.l.], v. 34, n. 97, p. 14, jul./dic. 2013. Disponível em: <<http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpen/article/view/3866/4161>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. **O direito penal internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

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.

JULLIEN, François. **Fundar a moral**: diálogo de Mêncio com um filósofo das luzes. Tradução Maria das Graças de Souza. São Paulo: Discurso, 2001.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Tradução nova com introdução e notas por Guido Antônio de Almeida. São Paulo: Discurso; Bacarolla, 2009.

KANT, Immanuel. **Metafísica dos costumes**. Tradução (primeira parte) Cléia Aparecida Martins, tradução (segunda parte) Bruno Nadai, Diego Kosbiau e Monique Hulshof. Petrópolis: Vozes, 2013.

KAZMIERCZAK, Luiz Fernando. **Terrorismo**. Curitiba: Juruá, 2017.

KELSEN, Hans. **A paz pelo direito**. Tradução Lenita Ananias do Nascimento. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

KELSEN, Hans. **Derecho y paz em las relaciones internacionales**. México: Fondo de Cultura Económica. 1996.

KHAN, Mahvish Rukhsana. **Diário de Guantánamo**. Trad. Constantino K. Korovaeff. 1. ed. São Paulo: Larousse, 2008.

KLAUSEWITZ, Carl Von. **Da guerra**. Traducción de R. W. de Setaro. 1. ed. Barcelona: Labor, 1984.

LAQUEUR, Walter. "Terrorismo posmoderno". **Foreign Affairs**, New York, v. 75, n. 5, 1996.

LAQUEUR, Walter. **The new terrorism**: fanaticism and the arms of mass destruction. New York: Oxford University Press, 1999.

LEAGUE OF ARAB STATE. The Arab convention on the suppression of terrorism (1998). Cairo, 29 May 2000. Disponível em: <[http://www.unodc.org/images/tldb-f/conv\\_arab\\_terrorism.en.pdf](http://www.unodc.org/images/tldb-f/conv_arab_terrorism.en.pdf)>. Acesso em: fev. 2018.

LEAGUE OF NATIONS. **Convention for the prevention and punishment of terrorism (1937)**. Genebra, 16 Nov. 1937. Disponível em: <<https://www.wdl.org/pt/item/11579/>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

LLOBET ANGLÍ, Mariona. **Derecho penal del terrorismo**: límites de su punición en un Estado democrático. Madrid: La Ley, 2010.

MACEDO, José Rivair. Conquistas Bárbaras. *In*: MAGNOLI, Demétrio. (Org.) **História das guerras**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2013.

MARTÍNEZ DE BAÑOS CARRILLO, Antonio. **Oriente próximo**: derecho y esperanza de paz. [S.l.]: Universidad de Zaragoza, 2015. Disponível em: <<http://zaguan.unizar.es/record/31893/files/TESIS-2015-076.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

MATEUS-RUGELES, Andrea. MARTÍNEZ-VARGAS, Juan Ramón. Derecho penal internacional y terrorismo: ¿crimen de Derecho Internacional? *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, [S.l.], v. 40, n. 113, 2010.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MEZZANOTTI, Gabriela. **Direito, guerra e terror**: os novos desafios do direito internacional pós 11 de setembro. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

MONDAINI, Marco. Guerras Napoleônicas. *In*: MAGNOLI, Demétrio. (Org.) **História das guerras**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2013.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **A desordem mundial**: o espectro total da dominação: guerras por procuração, terror, caos e catástrofes humanitárias. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

MONTOYA, Pablo César Revilla. **Consecuencias jurídico-políticas de la invasión a Iraq**: reformulación del sistema mundial actual: una visión evolutiva, 2017. Disponível em: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1583/11.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2017.

MORENO, Juan Damián. Especialidades procesales del derecho español em materia de terrorismo. *In*: ZILLI, Marcos; FERNANDES, Antonio Scarance (Coord.). **Terrorismo e justiça penal**: reflexões sobre a eficiência e o garantismo. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MORIN, Edgar; BAUDRILLARD, Jean. **A violência do mundo**. Tradução de Ana Paula de Viveiros. Lisboa: Instituto Piaget, 2007.

MUZAFFAR, Chandra. Islã e os direitos humanos. *In*: BALDI, César Augusto (Org.). **Direitos humanos na sociedade cosmopolita**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

NACIONES UNIDAS. Consejo de Seguridad. **Resolución 1368 (2001)**. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4370ª sesión, celebrada el 12 de septiembre de 2001. New York, 12 Sept. 2001. Disponível em: <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1368%20\(2001\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1368%20(2001))>. Acesso em: 10 fev. 2018.

NACIONES UNIDAS. Consejo de Seguridad. **Resolución 1757 (2007)**. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5685ª sesión, celebrada el 30 de mayo de 2007. Disponível em: <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1757\(2007\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1757(2007))>. Acesso em: mar. 2018.

NACIONES UNIDAS. Consejo de Seguridad. **Resolución 2170 (2014)**. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7242ª sesión, celebrada el 15 de agosto de 2014. Disponível em: <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2170\(2014\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2170(2014))>. Acesso em: 10 jan. 2018.

NAPOLEONI, Loretta. **A fênix islamista**: o Estado Islâmico e a reconfiguração do Oriente Médio. Tradução: Milton Chaves de Almeida. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

NINO, Carlos Santiago. **Ética e direitos humanos**. Tradução Nélio Schneider. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 2011.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **The North Atlantic treaty**. Washington, 4 Apr. 1949. Disponível em: <[https://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_17120.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

NUSSBAUM, Martha C. **Fronteiras da justiça**: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie. Tradução Susana de Castro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

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.

OPERATION enduring freedom fast facts. **CNN**, Atlanta, 5 Oct. 2016. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2013/10/28/world/operation-enduring-freedom-fast-facts/index.html>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

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

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Convenção americana sobre direitos humanos**. San Jose, 1969. Disponível em: <[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)>. Acesso em: 14 dez. 2016.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Americana de Direitos Humanos**. San José, 22 nov. 1969. Disponível em: <[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)>. Acesso em: 04 fev. 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Departamento de Direito. Departamento de Direito Internacional. **Convenção interamericana contra toda forma de discriminação e intolerância**. Disponível em: <[https://www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter\\_american\\_treaties\\_A-69\\_Convencao\\_Interamericana\\_disciminacao\\_intolerancia\\_POR.pdf](https://www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter_american_treaties_A-69_Convencao_Interamericana_disciminacao_intolerancia_POR.pdf)>. Acesso em: 14 dez. 2016.

ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY (OAU). **Convention on the prevention and combating of terrorism (1999)**. [S.l.], 1999. Disponível em: <<https://au.int/en/treaties/oau-convention-prevention-and-combating-terrorism>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY (OAU). **Protocol to the organization of the african union convention on the prevention and combating of terrorism (2004)**. [S.l.], 2004. Disponível em: <[https://au.int/sites/default/files/treaties/7787-treaty-0030\\_-\\_protocol\\_to\\_the\\_oau\\_convention\\_on\\_the\\_prevention\\_and\\_combating\\_of\\_terrorism\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/7787-treaty-0030_-_protocol_to_the_oau_convention_on_the_prevention_and_combating_of_terrorism_e.pdf)>. Acesso em: 03 fev. 2018.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. **Convention to prevent and punish the acts of terrorism taking the form of crimes against persons and related extortion that are of international significance**. Washington, 2 Feb. 1971. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-49.html>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. **Inter-American convention against terrorism (2002)**. [S.l.], 3 June 2002. Disponível em: <[http://www.oas.org/xxxiiga/english/docs\\_en/docs\\_items/agres1840\\_02.htm](http://www.oas.org/xxxiiga/english/docs_en/docs_items/agres1840_02.htm)>. Acesso em: 03 fev. 2018.

ORGANIZATION OF THE BLACK SEA ECONOMIC COOPERATION (BSEC). **Additional Protocol on Combating Terrorism to the Agreement among the Governments of the Black Sea Economic Cooperation Organization Participating States on Cooperation in Combating Crime, in particular in its Organized Forms (2004)**. [S.l.], 2004. Disponível em: <<http://www.bsec-organization.org/documents/LegalDocuments/agreementmous/agr3/Download/AddPrtTerrorism%20071120.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

ORGANIZATION OF THE ISLAMIC COOPERATION. **Convention of the Organization of the Islamic conference on combating international terrorism**. [S.l.]. Disponível em: <[http://ww1.oic-oci.org/english/convention/terrorism\\_convention.htm](http://ww1.oic-oci.org/english/convention/terrorism_convention.htm)>. Acesso em: 03 fev. 2018.

PAINE, Thomas. **Direitos do homem**. Tradução Edson Bini. Bauru: Edipro, .2005.

PAPE, Robert. A. Dying to Kill Us. **The New York Times**, New York, 22 Sept. 2003. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2003/09/22/opinion/dying-to-kill-us.html>>. Acesso em: 05 set. 2017.

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

PEREZ LUÑO, Antonio E. **Derechos humanos, estado de derecho y constitución**. 9. ed. Madrid: Tecnos, 2005.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional**. 14 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

PORTUGAL. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. Ministério Público. **Lei n.º 130/2015, de 04 de setembro, estatuto da vítima (versão actualizada)**. Disponível em: <[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?tabela=leis&nid=2394&pagina=1&ficha=1](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?tabela=leis&nid=2394&pagina=1&ficha=1)>. Acesso em: 05 jan. 2018.

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

ROSENFELD, Michel. Hate Speech in constitutional jurisprudence: a comparative analysis **Cardozo Law School, Public Law Research Paper**, [S.l.], n. 41, p. 8, Apr. 2001. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=265939> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.265939>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

RUIC, Gabriel. Como está a “guerra sem vitória” dos EUA no Afeganistão. **Exame**, São Paulo, 25 ago 2017. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/mundo/como-esta-a-guerra-sem-vitoria-dos-eua-no-afeganistao/>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

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, n. 9. Porto Alegre: Livraria do Advogado; São Leopoldo: UNISINOS, 2012.

SÁNCHEZ RUBIO, David. **Encantos e desencantos dos direitos humanos**: emancipações, libertações e dominações. Tradução Ivone Fernandes Morcilho Lixa e Helena Henkin. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Se Deus fosse um ativista de direitos humanos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SANTOS, Marco Aurélio Moura dos Santos. **O discurso de ódio em redes sociais**. São Paulo: Lura, 2016.

SANTOS, Thomaz Francisco Silveira de Araújo. **As reparações às vítimas no Tribunal Penal Internacional**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 2011.

SCHÄFER, Gilberto; LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo; SANTOS, Rodrigo Hamilton dos. Discurso de ódio: da abordagem conceitual ao discurso parlamentar. **RIL**, Brasília, DF, ano 52 n. 207, p. 147, jul./set. 2015.

SEIS gráficos explicam guerra contra 'Estado Islâmico'. **BBC Brasil**, [S.l.], 16 fev. 2015. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/02/150216\\_estado\\_islamico\\_gch\\_hb](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/02/150216_estado_islamico_gch_hb)>. Acesso em: 12 jan. 2018.

SEM, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução Denise Bottmann e Ricardo Doninelli. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SOUTH ASIAN ASSOCIATION FOR REGIONAL COOPERATION (SAARC). **Additional protocol to the SAARC regional convention on suppression of terrorism (2004)**. [S.I.], 2004. Disponível em: <[http://saarc-sec.org/areas\\_of\\_cooperation/area\\_detail/education-security-and-culture/click-for-details\\_11](http://saarc-sec.org/areas_of_cooperation/area_detail/education-security-and-culture/click-for-details_11)>. Acesso em: 02 fev. 2018.

SOUTH ASIAN ASSOCIATION FOR REGIONAL COOPERATION (SAARC). **Regional Convention on Suppression of Terrorism (1987)**. Kathmandu, 4 Nov. 1987. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv18-english.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito**. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

STRECK, Lenio Luiz. **Lições de crítica hermenêutica do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da Construção do direito**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

TANGERINO, Davi de Paiva Costa. Aspectos penais do terrorismo na Alemanha. *In*: ZILLI, Marcos; FERNANDES, Antonio Scarance (Coord.). **Terrorismo e justiça penal: reflexões sobre a eficiência e o garantismo**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. **Teoria pluriversalista do direito internacional**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

THE SHANGHAI COOPERATION ORGANISATION. **Shanghai convention against terrorism, separatism and extremism**. [S.I.]. Disponível em: <<http://eng.sectsc.org/documents/>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

THELAWPAGES. Trusted Legal Resources. **Engaging in conduct in preparation for acts of terrorism**. S.I.], 2000. Disponível em: <<http://www.thelawpages.com/criminal-offence/Engaging-in-conduct-in-preparation-for-acts-of-terrorism-367-17.law>>. Acesso em: 05 mar. 2018.

THELAWPAGES. Trusted Legal Resources. **Possessing/collecting a record of information likely to be useful to a person committing or preparing an act of terrorism**. [S.I.], 2000. Disponível em: <<http://www.thelawpages.com/criminal-offence/Possessing/Collecting-a-record-of-information-likely-to-be-useful-to-a-person-committing-or-preparing-an-act-of-terrorism-143-17.law>>. Acesso em: 05 mar. 2018.

TOTA, Pedro. Segunda Guerra Mundial. *In*: MAGNOLI, Demétrio. (Org.) **História das guerras**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2013.

TUGENDHAT, Ernst. **Lições sobre ética**. Tradução grupo de doutorandos do Curso de pós-graduação em filosofia da Universidade do Rio Grande do Sul; revisão e organização da tradução Ernildo Stein. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

UNITED KING. **Chilcot report of the Iraq inquiry**. [S.I.], 6 July 2016. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/speeches/pm-statement-on-the-iraq-inquiry-6-july-2016>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

UNITED KING. The National Archives. **Terrorism act 2000**. Norwich, 20 July 2000. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/section/58>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

UNITED KING. The National Archives. **Terrorism act 2006**. Norwich, 30 Mar. 2006. Disponível em: <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/11>>. Acesso em: fev. 2018.

UNITED NATIONS. Audiovisual Library of International Law. **A/Res/60/147**. Disponível em: <[http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga/ga\\_60-147/ga\\_60-147\\_ph\\_e.pdf](http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga/ga_60-147/ga_60-147_ph_e.pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2018.

UNITED NATIONS. Audiovisual Library of International Law. **Declaration on measures to eliminate international terrorism**. New York, 17 Dec. 1996. Disponível em: <<http://legal.un.org/avl/ha/dot/dot.html>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

UNITED NATIONS. Audiovisual Library of International Law. **Declaration to supplement the 1994 declaration on measures to eliminate international terrorism**. New York, 17 Dec. 1996. Disponível em: <[http://legal.un.org/avl/pdf/ha/dot/dot\\_e.pdf](http://legal.un.org/avl/pdf/ha/dot/dot_e.pdf)>. Acesso em: fev. 2018.

UNITED NATIONS. **Convention of the cooperation council for the Arab States of the Gulf on combating terrorism (2004)**. [S.I.], 2004. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Int\\_Instruments\\_Prevention\\_and\\_Suppression\\_Int\\_Terrorism/Publication\\_-\\_English\\_-\\_08-25503\\_text.pdf](https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Int_Instruments_Prevention_and_Suppression_Int_Terrorism/Publication_-_English_-_08-25503_text.pdf)>. Acesso em: 03 fev. 2018.

UNITED NATIONS. General Assembly of the United Nations. **International convention for the suppression of the financing of terrorism**. Adopted by the General Assembly of the United Nations in resolution 54/109 of 9 Dec. 1999. New York, 9 Dec. 1999. Disponível em: <<http://www.un.org/law/cod/finterr.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

UNITED NATIONS. General Assembly. **A/56/589**. Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session. Responsibility of States for internationally wrongful acts. [S.I.], 26 Nov. 2001. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/docs/56/a56589.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2018.

UNITED NATIONS. International Criminal Court. **Case of the Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir**. [S.I.], 11 July 2016. Disponível em: <[https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp\\_docs/Non-coop/ICC-02-05-01-09-266-ENG.pdf](https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Non-coop/ICC-02-05-01-09-266-ENG.pdf)>. Acesso em: mar. 2018.

UNITED NATIONS. International Criminal Court. **The States Parties to the Rome statute**. [S.I.]. Disponível em: <[https://asp.icc-cpi.int/en\\_menus/asp/states%20parties/Pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx#P](https://asp.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/Pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx#P)>. Acesso em: 05 mar. 2018.

UNITED NATIONS. Mechanism for International Criminal Tribunals. **International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia**. 1993-2017. [S.I.], 2018. Disponível em: <[http:// www.icty.org/](http://www.icty.org/)>. Acesso em: 03 mar. 2018.

UNITED NATIONS. Mechanism for International Criminal Tribunals. **International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia**. Galić (IT-98-29). [S.I.], 2018. Disponível em: <[http://www. icty.org/cases/party/690/4](http://www.icty.org/cases/party/690/4)>. Acesso em: 03 mar. 2018.

UNITED NATIONS. Mechanism for International Criminal Tribunals. **International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR)**. [S.I.], 2014. Disponível em: <<http://unictr.unmict.org/en/tribunal>>. Acesso em: mar. 2018.

UNITED NATIONS. Office of Counter-Terrorism. **Convention against the taking of hostages**. Disponível em: <http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-5.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2018.

UNITED NATIONS. Office of Counter-Terrorism. **Convention for the suppression of unlawful seizure of aircraft**. Hague, 16 Dec. 1970. Disponível em: <[http:// treaties.un.org/doc/db/Terrorism/ Conv2-english.pdf](http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv2-english.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2018.

UNITED NATIONS. Office of Counter-Terrorism. **Convention for the suppression of unlawful acts against the safety of civil aviation**. Montreal, 23 Sept. 1971. Disponível em: <[https://treaties.un.org/ doc/db/Terrorism/Conv3-english.pdf](https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv3-english.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2018.

UNITED NATIONS. Office of Counter-Terrorism. **Convention for the suppression of unlawful acts against the safety of maritime navigation**. Rome, 10 Mar. 1988. Disponível em: <[https:// treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv8-english.pdf](https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv8-english.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2018.

UNITED NATIONS. Office of Counter-Terrorism. **Convention on offences and certain other acts committed on board aircraft**. Tokyo, 14 Spt, 1963. Disponível em: <[https://treaties.un.org/doc/db/ Terrorism/Conv1-english.pdf](https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv1-english.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2018.

UNITED NATIONS. Office of Counter-Terrorism. **Convention on the marking of plastic explosives for the purpose of detection**. Montreal, 1990. Disponível em: <[https://treaties.un. org/doc/db/Terrorism/Conv10-english.pdf](https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv10-english.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2018.

UNITED NATIONS. Office of Counter-Terrorism. **Convention on the physical protection of nuclear material**. Vienna; New York, 3 Mar. 1980. Disponível em: <[http://treaties.un.org/ doc/db/Terrorism/Conv6-english.pdf](http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv6-english.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2018.

UNITED NATIONS. Office of Counter-Terrorism. **Convention on the prevention and punishment of crimes against internationally protected persons, including diplomatic agents**. New York, 14 Dec. 1973. Disponível em: <[https://treaties.un.org/ doc/db/Terrorism/english-18-7.pdf](https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-7.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2018.

UNITED NATIONS. Office of Counter-Terrorism. **Convention on the suppression of unlawful acts relating to international civil aviation**. Beijing, 10 Sept. 2010.

Disponível em: <[http://www.icao.int/secretariat/legal/Administrative%20Packages/Beijing\\_Convention\\_EN.pdf](http://www.icao.int/secretariat/legal/Administrative%20Packages/Beijing_Convention_EN.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2018.

UNITED NATIONS. Office of Counter-Terrorism. **International convention for the suppression of terrorist bombings**. New York, 2 Jan. 1998. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-9.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

UNITED NATIONS. Office of Counter-Terrorism. **International convention for the suppression of the financing of terrorism**. New York, 10 Jan. 2000. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-11.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

UNITED NATIONS. Office of Counter-Terrorism. **International legal instruments**. Disponível em: <<http://www.un.org/en/counterterrorism/legal-instruments.shtml>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

UNITED NATIONS. Office of Counter-Terrorism. **Protocol for the suppression of unlawful acts of violence at airports serving international civil aviation**. Montreal, 23 Sept. 1971 Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv7-english.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

UNITED NATIONS. Office of Counter-Terrorism. **Protocol for the suppression of unlawful acts against the safety of fixed platforms located on the continental shelf**. [S.l.], 1992. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv9-english.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

UNITED NATIONS. Office of Counter-Terrorism. **Protocol supplementary to the convention for the suppression of unlawful seizure of aircraft**. Beijing on 10 September 2010. Disponível em: <[http://www.icao.int/secretariat/legal/Administrative%20Packages/Beijing\\_protocol\\_EN.pdf](http://www.icao.int/secretariat/legal/Administrative%20Packages/Beijing_protocol_EN.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2018.

UNITED NATIONS. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). **Declaration of basic principles of justice for victims of crime and abuse of power**. Adopted by General Assembly resolution 40/34 of 29 Nov. 1985. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/VictimsOfCrimeAndAbuseOfPower.aspx>>. Acesso em: 04 fev. 2018.

UNITED NATIONS. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). **Declaração universal dos direitos humanos**. Nova Iorque, 1948. Disponível em: <[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>. Acesso em: 12 dez. 2016.

UNITED NATIONS. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). **The universal declaration of human rights**. Disponível em: <[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

UNITED NATIONS. **Proyecto de código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad**. Anuario del a Comisión de Derecho Internacional (1996). Volumen II Segunda parte. Informe de la Comisión a la Asamblea General sobre la labor realizada en su cuadragésimo octavo período de sesiones. Nueva York y

Ginebra, 2002.

UNITED NATIONS. **Report of the Ad Hoc Committee established by General Assembly**. Resolution 51/210 of 17 December 1996. Sixth session (28 January-1 February 2002). General Assembly Official Records. Fifty-seventh Session. Supplement no. 37 (A/57/37). New York, 2002 Disponível em: <[http://www.un.org/documents/ga/docs/57/a\\_5737.pdf](http://www.un.org/documents/ga/docs/57/a_5737.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

UNITED NATIONS. Secretary-General. **Secretary-general offers global strategy for fighting terrorism, in address to Madrid summit**. Discurso de Kofi Atta Annan. New York, 10 Mar. 2005. Disponível em: <<https://www.un.org/press/en/2005/sgsm9757.doc.htm>>. Acesso em: 16 dez. 2017.

UNITED NATIONS. Security Council Distr. **Resolution 955 (1994)**. Disponível em: <[http://www.unmict.org/specials/ictr-remembers/docs/res955-1994\\_en.pdf?q=ictr-remembers/docs/res955-1994\\_en.pdf](http://www.unmict.org/specials/ictr-remembers/docs/res955-1994_en.pdf?q=ictr-remembers/docs/res955-1994_en.pdf)>. Acesso em: mar. 2018.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolução nº 1.267/1999**. Afghanistan. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1267\(1999\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267(1999))>. Acesso em: 03 fev. 2018.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolução nº 1.269/1999**. Responsibility of the Security Council in the maintenance of international peace and security. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1269\(1999\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1269(1999))>. Acesso em: 03 fev. 2018.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolução nº 1.333/2000**. Afghanistan. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1333\(2000\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1333(2000))>. Acesso em: 02 fev. 2018.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolução nº 1.368/2001**. Threats to international peace and security caused by terrorist acts. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1368\(2001\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1368(2001))>. Acesso em: 02 fev. 2018.

UNITED NATIONS. Special Tribunal for Lebanon. **Case Ayyash et al.** (STL-11-01). [S.I.], 2014. Disponível em: <<https://www.stl-tsl.org/en/the-cases/stl-11-01>>. Acesso em: 05 mar. 2018.

UNITED NATIONS. The United Nations Office on Drugs and Crime and Terrorism Prevention. Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism. **Resolution adopted by the General Assembly on 16 december 2005**. New York, 28 Feb. 2006. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/60/158](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/158)>. Acesso em: 08 jan. 2018.

UNITED NATIONS. United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA). **The 2017 annual report on the protection of civilians in armed conflict in Afghanistan**. New York, Feb. 2018. Disponível em: <<http://unama.unmissions.org/protection-of-civilians-reports>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

UNITED NATIONS. United Nations Office of Counter-Terrorism. United Nations Counter-Terrorism Center. **UN conference on human rights of victims of**

**terrorism.** New York, 11 Feb. 2016. Disponível em: <<https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/uncct/un-conference-human-rights-victims-terrorism>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

UNITED NATIONS. United Nations Office on Drugs and Crimes (UNDOC). **International instruments related to the prevention and suppression of international terrorism.** New York, 2008. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Int\\_Instruments\\_Prevention\\_and\\_Suppression\\_Int\\_Terrorism/Publication\\_-\\_English\\_-\\_08-25503\\_text.pdf](https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Int_Instruments_Prevention_and_Suppression_Int_Terrorism/Publication_-_English_-_08-25503_text.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2018.

UNITED NATIONS. **Victims of terrorism support portal.** New York, 2018. Disponível em: <<https://www.un.org/victimsofterrorism/em>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

UNITED STATE OF AMERICA. Constituição (1787). **La Constitución de los Estados Unidos de América 1787.** Disponível em: <<https://www.archives.gov/espanol/constitucion>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

UNITED STATE OF AMERICA. White House. Executive Office of the President. Office of Management and Budget. **FY 2017 appropriations request.** Washington, 16 Mar, 2017. Disponível em: <[https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/budget/fy2018/amendment\\_03\\_16\\_18.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/budget/fy2018/amendment_03_16_18.pdf)>. Acesso em: 03 abr. 2017.

UNITED STATE. Office of the Law Revision Counsel of the United States House of Representatives. United State Code. **Public Law**, [S.I.], p. 115-137, 16 Mar. 2018. Disponível em: <<http://uscode.house.gov/download/download.shtml>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

UNITED STATES. Department of State. **Country reports on terrorism 2012.** [S.I.], May, 2013. Disponível em: <<https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2012/210017.htm>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

UNITED STATES. Department of State. **Country reports on terrorism 2013.** [S.I.], Apr., 2014. Disponível em: <<https://www.state.gov/documents/organization/225043.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

UNITED STATES. Department of State. **Country reports on terrorism 2014.** [S.I.], June 2015. Disponível em: <<https://www.state.gov/documents/organization/239628.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

UNITED STATES. Department of State. **Country reports on terrorism 2015.** [S.I.], June 2016. Disponível em: <<https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2015/257526.htm>>. Acesso em: 20 fev 2018.

UNITED STATES. Department of State. **Country reports on terrorism 2016.** [S.I.], July 2017. Disponível em: <<https://www.state.gov/documents/organization/272488.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

UNITED STATES. Library of Congress. Military commissions act of 2006. **Public Law**, [S.I.], p. 109-366, 17 Oct. 2006. Disponível em: <[https://www.loc.gov/rr/frd/Military\\_Law/pdf/PL-109-366.pdf](https://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/PL-109-366.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2018.

VACAS FERNÁNDEZ, Félix. **El terrorismo como crimen internacional**. Definición, naturaleza y consecuencias jurídicas internacionales para las personas. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2011.

VERVAELE, John A. E. A legislação antiterrorista nos Estados Unidos: um direito penal do inimigo? **Revista Eletrônica de Direito Penal e Política Criminal - UFRGS**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, 2014.

VIDIGAL, Armando. Guerras da Unificação Alemã. *In*: MAGNOLI, Demétrio. (Org.) **História das guerras**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2013.

VISACRO, Alessandro. **Guerra irregular**: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2018. p. 288.

WAACK, William. Guerras do Golfo. *In*: MAGNOLI, Demétrio. (Org.) **História das guerras**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2013. p. 453-477.

WALZER, Michael. **Guerras justas e injustas**: un razonamiento moral con ejemplos históricos. Traductores: Tomas Fernandez Auz, Beatriz Eguibar Barrena. Barcelona: Paidós Ibérica, 2001.

WALZER, Michael. **Terrorismo y guerra justa**. Madrid: Katz, 2008.

WEISS, Michael. **Estado Islâmico**: desvendando o exército do terror. Tradução de Jorge Ritter.

ZOLO, Danilo. **La justicia de los vencedores**: de Nuremberg a Bagdad. Traducción de Elena Bossi, revisada por Pablo Eiroa. Madrid: Trotta, 2007.