



UNIVERSIDADE D  
COIMBRA



Vinícius Wildner Zambiasi

**LIMITES AO PODER PUNITIVO DO ESTADO  
DEMOCRÁTICO DE DIREITO NO COMBATE  
AO TERRORISMO**

CONTRIBUTOS À LUZ DO ORDENAMENTO  
JURÍDICO-PENAL PORTUGUÊS

Dissertação no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), com área de especialização em Ciências Jurídico-Criminais, orientada pelo Professor Doutor António Pedro Nunes Caeiro e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Dezembro de 2018



UNIVERSIDADE DE  
COIMBRA

FACULDADE  
DE  
DIREITO

VINÍCIUS WILDNER ZAMBIASI

**LIMITES AO PODER PUNITIVO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE  
DIREITO NO COMBATE AO TERRORISMO: CONTRIBUTOS À LUZ DO  
ORDENAMENTO JURÍDICO-PENAL PORTUGUÊS**

**LIMITS TO THE PUNITIVE POWER OF THE DEMOCRATIC STATE  
OF LAW IN THE FIGHT AGAINST TERRORISM: A CONTRIBUTION IN  
THE LIGHT OF THE JURISDICTIONAL-CRIMINAL PORTUGUESE ORDER**

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Criminais.

Orientador: Professor Doutor António Pedro Nunes Caeiro.

**COIMBRA  
2018**

## RESUMO

Dentre todas as modalidades de delinquência organizada e grave, o terrorismo ocupa posição de vanguarda na expansão de diversos modelos de política criminal pelo mundo, pois além de explorar os avanços tecnológicos e ser acompanhado por um forte apelo midiático e emocional, ao contrário dos demais crimes, não só busca, como depende de publicidade para subsistir. Apesar da atenção recebida no pós-11 de setembro, esse modo de violência política há muito é empregado como forma de desafio ao poder dominante, de modo que uma visão holística sobre a carga histórica que o acompanha pode auxiliar na busca de uma definição legal fidedigna. Na sequência, para enriquecer a discussão sobre os limites de intervenção estatal no combate ao terrorismo, faz-se a análise prática de modelos de reação que possuem substratos distintos. Para tanto, serão examinados (i) a normalização da via emergencial; (ii) a via híbrida entre Direito Penal e Direito de Guerra; e (iii) o expansionismo penal. Ao final, coloca-se em discussão o panorama jurídico-penal português, observando-se suas fontes externas de influência, evolução histórica, disposições em matéria de prevenção e investigação, além de questões de ordem penal substantiva e processual, bem como a nova Diretiva sobre a matéria, a qual irá descambar em iminente alteração da Lei de Combate ao Terrorismo. Por fim, juntamente com a análise crítica desse panorama, busca-se verificar suas (in)compatibilidades com os modelos de reação ora estudados, a fim de averiguar quais os erros e acertos do quadro legislativo português.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Penal. Estado democrático de Direito. Lei de Combate ao Terrorismo. Política criminal. Terrorismo.

## ABSTRACT

Amongst all modalities of organized and grave delinquency, terrorism occupies a vanguard position in the expansion of many criminal political models around the world, cause besides exploring technological advances and being accompanied by a strong emotional and mediatic appeal, in contrary to other crimes, not only it searches, as it depends on publicity to exist. Despite the attention received post September 11, this manner of political violence has long been used as a form of defiance to the dominant power, in a way that a holistic view over the historical load that goes with it can help in the search for a reliable legal definition. In sequence, to enrich the discussion about the limits of states' intervention in the fight against terrorism, a practical analysis of reaction models with different substrates is carried out. To do so, will be examined (i) emergency's path normalization; (ii) the hybrid path between Criminal Law and War Law; and (iii) the criminal expansionism. At the end, the Portuguese legal-criminal landscape is discussed, observing its external sources of influence, historical evolution, matter disposition in prevention and investigation, besides questions of substantive and procedural criminal order, as well as the new Directive on the subject, which will fall over an imminent alteration of the Combating Terrorism Act. Finally, conjointly with the critical analysis of this scenario, we seek to verify its (in)compatibilities with the reaction models currently studied, aiming to find out which are the hits and mistakes of Portuguese legislative framework.

**KEYWORDS:** Criminal Law. Democratic state. Combating Terrorism Act. Criminal policy. Terrorism.

## ABREVIATURAS E SIGLAS

ACSA 2001 - *Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001*

AG – Assembleia Geral da ONU

AN – Audiência Nacional

APAV – Associação Portuguesa de Apoio à Vítima

Art. – Artigo

CADH – Convenção Americana de Direitos Humanos

CDH – Comitê dos Direitos Humanos

CE – Conselho da Europa

CEDH – Convenção Europeia dos Direitos do Homem

CESE – Comitê Económico e Social Europeu

CPP – Código de Processo Penal

CRP – Constituição da República Portuguesa

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

DL – Decreto-Lei

DQ – Decisão-Quadro

DR – Decreto Regulamentar

ELSJ – Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça

ENCT – Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo

ETA – *Euskadi Ta Askatasuna*

EUA – Estados Unidos da América

Ex. – Exemplo

*Ibidem* – No mesmo lugar

*Idem* – Igual

IRA – *Irish Republican Army*

ISIS – *Islamic State of Iraq and Syria*

FARC – *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*

GAFI – Grupo de Ação Financeira Internacional

GRAPO – Grupos de Resistencia Antifascista Primero de Octubre

JAI – Justiça e Assuntos Internos  
KKK – Ku Klux Klan  
LCT – Lei de Combate ao Terrorismo  
MdA – Margem de Apreciação  
MP – Ministério Público  
MPIT – Medidas de Prevenção e Investigação do Terrorismo  
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra  
MTST – Movimento dos Trabalhadores Sem Teto  
OLP – Organização para a Libertação da Palestina  
ONG – Organização Não-Governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PCC – Primeiro Comando da Capital  
PGR – Procuradoria-Geral da República  
PIDCP – Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos  
PL – Projeto de Lei  
RASI – Relatório Anual de Segurança Interna  
TEDH – Tribunal Europeu dos Direitos do Homem  
TN – Tradução Nossa  
TPI – Tribunal Penal Internacional  
UCAT – Unidade de Coordenação Antiterrorismo  
UNCT – Unidade Nacional Contra-Terrorismo  
UE – União Europeia  
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas  
UK – Reino Unido  
WWII – *World War II*

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO 1 – TERRORISMO: FENÔMENO SOCIAL E DELIMITAÇÃO JURÍDICO PENAL.....</b>	<b>11</b>
<b>1.1 Terrorismo como instrumento político: um termo, vários fenômenos.....</b>	<b>11</b>
1.1.1. Origens históricas.....	13
1.1.2. Da Contemporaneidade ao Radicalismo Islâmico.....	16
<b>1.2. Definição legal: importância e desafios.....</b>	<b>21</b>
<b>1.3. Componentes fundamentais na tipificação de terrorismo.....</b>	<b>27</b>
1.3.1. Intimidação massiva.....	28
1.3.2. Caráter armado.....	29
1.3.3. Projeção estratégica.....	31
1.3.4. Bem jurídico e lesividade.....	33
<b>1.4. O delito de terrorismo e sua relação com outros crimes.....</b>	<b>35</b>
1.4.1. “Terrorismo de Estado” e “terrorismo contra Estados autoritários” .....	36
1.4.2. Guerrilha e crimes cometidos através de “métodos terroristas” durante o conflito armado.....	40
<b>1.5. Recorte jurídico-penal.....</b>	<b>41</b>
<b>CAPÍTULO 2 – MODELOS DE REAÇÃO AO TERRORISMO.....</b>	<b>44</b>
<b>2.1. Legislação de emergência: a via da derrogação de direitos.....</b>	<b>44</b>
2.1.1. A via derogatória na CEDH: fundamento legal e requisitos.....	47
2.1.2. A doutrina da Margem de Apreciação na avaliação da proporcionalidade e temporalidade da legislação emergencial no pré-11 de setembro.....	49
2.1.3. O pós-11 de setembro.....	59
2.1.4. Os poderes especiais da polícia britânica como expoente da política criminal emergencial.....	60
2.1.5. Considerações sobre a política criminal emergencial.....	66
<b>2.2. A Guerra ao Terror e a belicização do Direito Penal.....</b>	<b>69</b>
2.2.1. Alan Dershowitz e o Mandado de Tortura ( <i>Torture Warrant</i> ).....	70
2.2.2. Bruce Ackerman e a “Constituição de Emergência” .....	80
<b>2.3. Direito Penal como panaceia: a via expansionista.....</b>	<b>89</b>

2.3.1. O exemplo espanhol.....	92
2.3.2. O exemplo francês.....	95
2.3.3. Breves considerações sobre a política criminal expansionista.....	97
<b>CAPÍTULO 3 – O TERRORISMO NO ORDENAMENTO JURÍDICO PORTUGUÊS.....</b>	<b>101</b>
<b>3.1. Presente.....</b>	<b>101</b>
3.1.1. A influência externa na evolução do direito português.....	101
3.1.1.1. A influência regional.....	102
3.1.1.2. A influência internacional.....	104
3.1.2. Prevenção, investigação e efeitos acessórios.....	106
3.1.3. Direito Substantivo.....	109
3.1.3.1. Breve evolução histórica.....	109
3.1.3.2. Definição legal e o princípio da legalidade.....	113
3.1.3.3. A moldura penal dos crimes de terrorismo e o princípio da proporcionalidade.....	121
3.1.3.3.1. Proporcionalidade externa.....	122
3.1.3.3.2. Proporcionalidade interna.....	123
3.1.3.3.3. Prospecções acerca da moldura penal.....	125
3.1.3.4. Problemas postos pelo crime de financiamento do terrorismo.....	126
3.1.4. Direito Processual Penal e Cooperação Judiciária.....	129
3.1.4.1. O tratamento processual penal do terrorismo no ordenamento jurídico português.....	130
3.1.4.2. Cooperação judiciária e terrorismo.....	133
<b>3.2. Futuro próximo.....</b>	<b>134</b>
3.2.1. Diretiva 2017/541.....	135
3.2.2. Transposição em Portugal e algumas projeções.....	137
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>140</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>147</b>
<b>JURISPRUDÊNCIAS.....</b>	<b>165</b>
<b>LEGISLAÇÕES.....</b>	<b>167</b>
<b>WEBSITES.....</b>	<b>179</b>

## INTRODUÇÃO

Dentre as novas dimensões de riscos intrinsecamente conectados à sociedade pós-moderna, o terrorismo vem gradualmente ocupando especial relevo dentre as ameaças à tranquilidade coletiva, ensejando no que Bauman denomina de “síndrome de Titanic”, ou seja, na sensação de que a qualquer momento podemos atingir o “iceberg terrorista (...) ou do fundamentalismo religioso”<sup>1</sup>, que culminará na derrocada da civilização.

Por ser transnacional, aproveitar os avanços tecnológicos, estar acompanhado de um forte apelo midiático e emocional, ser explorado pelo discurso público e, diferentemente dos atos que constituem as “cifras negras”, não só buscar, como depender de publicidade, o terrorismo moderno, dentre todas as formas de criminalidade grave, torna-se a modalidade delitiva que ocupa maior papel de vanguarda no desenvolvimento de políticas criminais na atualidade.

Isto posto, a problemática do presente estudo é erigida sob a análise crítica de determinados modelos de reação ao terrorismo, os quais foram e são implementados em diferentes localidades do “Mundo Ocidental”, para ao final, verificar-se qual deles mais se aproxima da política criminal atualmente adotada em Portugal.

Mais especificamente, apesar do terrorismo ser uma modalidade delituosa bastante grave, o presente trabalho registra o resultado de pesquisas realizadas sobre o modo com que esse fenômeno é historicamente enfrentado dentro da esfera repressiva estatal, visto que mesmo os atos mais desprezíveis encontram limites de resposta dentro do Estado democrático de Direito<sup>2</sup>, devendo-se limitar eventuais abusos do poder punitivo através da rigorosa obediência aos princípios e garantias fundamentais erigidas.

Antes de discutir sobre formas de resolução de determinado problema, é imperioso delimitá-lo. Para tanto, o primeiro capítulo busca uma definição legal e um recorte jurídico-penal de terrorismo através de uma visão holística que compreenda as raízes históricas e sociais dessa modalidade de violência política. Assim, além de individualizar seus

---

<sup>1</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Medo Líquido*. Zahar. Rio de Janeiro. 2006, p. 21 e 27.

<sup>2</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Almedina. Coimbra. 2003, p. 98-100 e 256-278. Trata-se aqui do Estado Constitucional, que não é só “de direito”, mas se alicerça sob a “ordem de domínio legitimada pelo povo”, e que dentre seus princípios e subprincípios concretizadores, incluem-se os da proibição do excesso, da segurança jurídica e proteção da confiança dos cidadão, da necessidade, da proporcionalidade em sentido estrito e das garantias processuais.

componentes fundamentais, pretende-se diferenciar esse fenômeno de outras modalidades criminosas, visto que há significativa parcela do terrorismo que historicamente se mistura com a luta por libertação e autodeterminação de povos, ou com a manutenção do poder por governantes tirânicos.

Na sequência, no segundo capítulo são analisados três modelos distintos de reação ao terrorismo:

(i) o *modelo emergencial*, implementado no UK e na Irlanda em resposta aos atentados perpetrados pelo IRA, e atualmente reaproveitado para tutelar o radicalismo islâmico. Como o próprio nome denuncia, é essencialmente embasado na normalização de medidas excepcionais e temporárias do poder de polícia;

(ii) a *belicização do Direito Penal*, arquétipo desenvolvido nos EUA após o atentado de 11 de setembro de 2001, essa via híbrida resulta da mescla de regras de Direito de Guerra com Direito Penal, e será analisada a partir de duas propostas doutrinárias: o *Torture Warrant* de Alan Dershowitz e a *Emergency Constitution* de Bruce Ackerman; e

(iii) a via *expansionista penal*, que apesar de ser um fenômeno global e (até certo ponto) naturalmente aceito, tem seus limites reiteradamente testados pelo tratamento dado ao terrorismo, diante do já citado papel de vanguarda que este ocupa na orientação de políticas criminais.

Finalmente, examina-se no terceiro capítulo a abordagem do terrorismo no ordenamento jurídico português. Para tanto, além da evolução histórica e das fontes que atualmente influenciam o texto legal em vigor, analisa-se o tratamento concedido nas esferas penal substantiva e processual penal, bem como eventuais peculiaridades nas searas de investigação e cooperação judiciária. Ao final, realiza-se um prognóstico sobre eventuais modificações, diante da nova Diretiva que regulamenta a matéria.

Em relação à metodologia, o presente trabalho é essencialmente teórico, com aproveitamento de dados de forma qualitativa. Para tanto, a pesquisa foi realizada através da consulta de bibliografias doutrinárias, artigos científicos, jurisprudências e legislações. Por fim, o método de abordagem é o hipotético-dedutivo.

## **CAPÍTULO 1 – TERRORISMO: FENÔMENO SOCIAL E DELIMITAÇÃO JURÍDICO PENAL**

O terrorismo, mais do que nunca, atrai a atenção de estudiosos de diversos campos do saber, transformando-o em um autêntico fenômeno multidisciplinar, indissociável de áreas distintas do Direito Penal substantivo ou processual, como a psicologia, sociologia, filosofia, relações internacionais e até mesmo economia<sup>3</sup>.

Logo, diante da complexidade do tema, optou-se por iniciar o presente trabalho com uma análise histórica e extralegal, a fim de compreender o terrorismo de maneira mais aprofundada, tendo em vista a construção de uma definição jurídico penal fidedigna e embasada nos pontos de intersecção entre os atos que compõe essa modalidade de violência.

Conforme será melhor explorado na sequência, a supracitada análise possui especial relevo, uma vez que o tratamento jurídico dirigido ao terrorismo vem gradativamente ocupando papel de vanguarda no desenvolvimento de políticas criminais internas, regionais e até internacionais, especialmente no que tange à edificação de tendências repressivas e securitárias.

Em outras palavras, se as expansões penais e exceções processuais empregadas à criminalidade grave, onde se situa o terrorismo, tendem a se alastrar aos demais âmbitos do ordenamento jurídico-criminal, faz-se imprescindível compreender e filtrar quais fatos são corretamente rotulados como terroristas, a fim de evitar equívocos e indesejados alargamentos.

### **1.1. Terrorismo como instrumento político: um termo, vários fenômenos**

Compreender o terrorismo não é tarefa fácil, pois além das questões sociais, políticas, étnicas, religiosas e emocionais<sup>4</sup> que circundam a temática e contribuem para as

---

<sup>3</sup> AL-JAZEERA. *The Lonely Pyramids of Giza: Egyptian tourism's decline*. Estima-se que mais de 9 milhões de pessoas deixaram de visitar o Egito em 2016 em decorrência do terrorismo, causando significativos impactos na economia do país africano.

<sup>4</sup> EUROPEAN COMMISSION. *Standard Eurobarometer 88 – Autumn 2017*. Acerca do impacto emocional causado pelo terrorismo, o relatório em questão aponta que imigração (39%) e terrorismo (38%) são as duas maiores preocupações da população europeia em relação a UE, na frente de temas como economia (17%), finanças públicas (16%), desemprego (13%) e mudanças climáticas (12%).

divergências existentes, por se tratar de um fenômeno político, essa modalidade delitiva está em constante reinvenção. Torna-se imprescindível, portanto, considerar o contexto histórico e cultural, bem como a relação dual entre defesa de ideias e sua implementação<sup>5</sup>.

Como paradigmático exemplo, pode-se citar que a associação do termo “terrorista” à figura de radicais islâmicos, isto é, fundamentalistas religiosos alicerçados em verdades absolutas e vinculados à al-Qaeda ou Daesh<sup>6</sup>, é algo inerente à sociedade ocidental do século XXI, visto que poucas décadas atrás, sua imagem social era completamente diferente.

Tendo em vista que os grupos terroristas atuantes no Mundo Ocidental do início do século XX não eram pautados por reivindicações eminentemente religiosas, seu estereótipo também se distinguia. Assim, sua imagem social se aproximava de um “anarquista atirador de bombas, desgrenhado, com uma barba negra e um sorriso satânico (ou idiota), fanático,

---

Parece-nos sintomático que espanhóis (48%) e irlandeses (47%) representem o terrorismo como maior preocupação da UE, com taxas acima da média europeia (38%), diante das máculas deixadas pelas décadas de ação interna de grupos como ETA e IRA, respectivamente.

Contudo, relevante destacar que na perspectiva interna, ou seja, sobre as preocupações enfrentadas dentro das fronteiras do país do entrevistado, o terrorismo ocupa apenas a 5ª colocação (16%), evidenciando que esse receio é mais abstrato (a nível da UE) do que concreto (a nível interno). Neste diapasão, são justamente os franceses (33%) e os britânicos (25%), aqueles que mais sofreram com ataques sistemáticos perpetrados por radicais islâmicos nos últimos anos, os que apresentaram a maior taxa de preocupação com o terrorismo dentro de suas fronteiras.

<sup>5</sup> CHALIAND, Gerard; BLIN, Arnaud. *The history of terrorism*. University of California Press. Los Angeles. 2007, p. 5-6.

<sup>6</sup> TSF RÁDIO NOTÍCIAS. *Por que devemos dizer “Daesh” em vez de “Estado Islâmico”?*

GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio Berdugo. El terrorismo en el siglo XXI: del terrorismo nacional al terrorismo global. In: PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel; RUIZ ARIAS, Miriam. *El terrorismo en la actualidad: un nuevo enfoque político criminal*. Tirant lo blanch. Valencia. 2018, p. 35.

ROGEIRO, Nuno. *O Mistério das Bandeiras Negras*. Verbo. Lisboa. 2015, p. 153.

CLEVELAND. *A war on terror, wolves and rats is where America finds itself*.

Embora popularmente conhecido por “ISIS” ou “Estado Islâmico”, e apesar de ter incorporado elementos como bandeira, território e designação de autoridades, é por questão de simbolismo terminológico que optamos pela utilização do termo *Daesh*. Azeredo Lopes refere que essa nomenclatura, já utilizada por figuras políticas como Barack Obama e François Hollande, possui efeito duplo: recusa-lhe o status de *Estado*, que da perspectiva jurídico-política é “o estatuto mais nobre do direito internacional”, e retira sua *representação islâmica*, pois a segunda maior crença religiosa do mundo não deve ser reduzida ou associada à atuação de uma parcela radicalizada e fanática.

Sobre esse segundo ponto, destaque-se que acadêmicos e peritos muçulmanos de todo o mundo se uniram para assinar um documento que denuncia os atos perpetrados pelo *Daesh*. De igual forma, a comunidade islâmica britânica lançou uma campanha de denominação autoexplicativa (“*not in my name*”) que já se expandiu aos demais países da *Commonwealth*.

Por fim, frise-se que “substituir termos” para desprestigiar pessoas ou entidades ligadas ao terrorismo não é novidade. James Comey, antigo diretor do FBI, há muito destaca sua preferência pela adoção do termo “*lone rats*” em substituição ao “*lone wolves*”.

Para aprofundar a influência da linguagem no discurso jurídico-criminal, consultar HULSMAN, Louk; DE CELIS, Jacqueline Bernat. *Penas Perdidas: o sistema penal em questão*. Luam Editora. Niterói. 1993, p. 95-96.

imoral, sinistro e ridículo ao mesmo tempo”<sup>7</sup>. Por sua vez, finda a Segunda Guerra Mundial<sup>8</sup>, estes passaram a ser caracterizados como uma espécie de guerrilheiro urbano, vinculado a grupos marxistas, separatistas ou nacionalistas.

A despeito dos grupos terroristas de extrema-direita, extrema-esquerda ou étnico-nacionalistas e separatistas que ainda atuam na Europa, a brutalidade e o alto número de vítimas decorrentes de atentados perpetrados por grupos radicais islâmicos em solo europeu<sup>9</sup>, aliados à exploração midiática e política do pós-11 de setembro e o declínio de organizações que atuaram com grande força em meados do século passado<sup>10</sup> são fatores que reforçam a atual figura social do terrorista.

Não obstante a transmutabilidade do terrorismo, a breve explanação sobre suas origens e desenvolvimento é alicerçada na existência de substanciais elementos de intersecção, os quais ligam atos de diferentes raízes a um mesmo rótulo social (e conseqüentemente jurídico-penal). Deste modo, a construção de um conceito fidedigno, fator primordial à análise crítica de modelos de política criminal, exige uma visão global do fenômeno.

### 1.1.1. Origens históricas

A origem etimológica da palavra “terrorismo” é derivada do latim, especificamente do termo “*terrere*”, que significa “assustar”<sup>11</sup>. Apesar de alguns historiadores do tema apontarem que os primeiros registros sobre terrorismo remontam à Revolução Francesa (século XVIII), quando os jacobinos liderados por Robespierre assumiram o poder e guilhotinaram seus adversários<sup>12</sup>, esse evento marca o surgimento do termo (documentado pela primeira vez em 1798 no Dictionnaire de l’Academic Française<sup>13</sup>), e não do fenômeno.

---

<sup>7</sup> LAQUEUR, Walter. *A History of Terrorism*. Little, Brown & Co. New York. 2002, p. 3.

<sup>8</sup> Doravante WWII.

<sup>9</sup> EUROPOL. *TESAT – European Union Terrorism Situation and Trend Report 2018*, p. 5 e 7. Trends #1, 10 e 11.

<sup>10</sup> THE GUARDIAN. *Basque separatist group Eta announces dissolution*. Como por exemplo, o ETA, fundado em 1959 e responsável por mais de 800 mortes durante seu período de atividade, anunciou o fim das ações militares em 2010, e o encerramento definitivo do grupo em 2018.

<sup>11</sup> SCHULZ, David, et al. *The Counterterrorism Handbook*. CRC Press. Boca Raton. 2012, p. 3.

<sup>12</sup> ALMEIDA, Débora de Souza de. Terrorismo: (in)definição. In: ALMEIDA, Débora de Souza de, et al. *Terrorismo*. Editora Juspodivm. Salvador. 2017, p. 19-20.

<sup>13</sup> LAQUEUR, Walter. *A History...*, p. 6.

Ou seja, a Revolução Francesa é o marco histórico em que a expressão “terrorismo” passou a ser empregada para descrever o uso de meios violentos como instrumento de exercício de poder ou persecução de finalidades políticas (e não como fins em si mesmos)<sup>14</sup>, o que não significa necessariamente que foi a primeira vez que isso ocorreu.

Como exemplo paralelo, não foi em 1988, quando Osama Bin Laden e Abdullah Azzam instituíram o grupo fundamentalista denominado de al-Qaeda (“a base”) para reunir os *jihadistas* árabes que estavam no Afeganistão combatendo ao lado dos *mujahedin*<sup>15</sup>, que religião, desígnios políticos, violência e terror foram mesclados pela primeira vez na história. Da mesma forma, a própria (e equivocada) associação do termo *jihad*<sup>16</sup> como “guerra santa” ou “instrumento ideológico a longo prazo na persecução de objetivos políticos” (qual seja a reunificação e regeneração do “mundo islâmico”) é muito anterior a isso<sup>17</sup>.

Nesta senda, a origem sociológica do terrorismo (ou como se trata de época anterior à expressão, do “emprego do terror como instrumento político”) destacam-se os “Zelotes Judeus”, um dos primeiros grupos “terroristas” que se tem registro, e que inclusive já associava tal prática a elementos religiosos.

Fundados no século I por Judas, o Galileu, os “Sicários”, como também eram conhecidos, formavam um movimento judaico de liberdade (ou insurreição) que utilizava métodos hoje tidos como terroristas para alcançar sua independência em relação aos romanos, os quais à época dominavam o território que atualmente corresponde à Palestina. Além disso, os judeus considerados “traidores da causa nacional” também eram alvo das ações do grupo<sup>18</sup>.

Os relatos de suas ações incluem assassinatos de figuras políticas e religiosas, ataques contra prédios que armazenavam documentos oficiais, além da queima de celeiros e

---

<sup>14</sup> SCHULZ, David, et al. *The Counterterrorism...*, p. 3.

<sup>15</sup> RATO, Vasco. *Compreender o 11 de Setembro*. Editora Verbo. Lisboa. 2011, p. 43.

<sup>16</sup> FIRESTONE, Reuven. *Jihad: The Origin of Holy War in Islam*. Oxford University Press. New York. 1999, p. 16-18. Apesar de diversos grupos fundamentalistas se apropriarem do termo para justificar suas manifestações de violência, a semântica da expressão *jihad* não possui relação com “guerra santa” ou qualquer aspecto bélico em geral. Seu significado é múltiplo, aproximando-se de algo como “os esforços empregados para se tornar um bom muçulmano”, ou “o trabalho realizado para informar os demais acerca da fé islâmica”. Embora não se descarte o uso da força como forma de *jihad*, trata-se de uma das mais raras e subsidiárias formas.

<sup>17</sup> RATO, Vasco. *Compreender...*, p. 37.

<sup>18</sup> CHALIAND, Gerard; BLIN, Arnaud. *The history ...*, p. 55-57 e HENGEL, Martin. *The Zealots*. T&T Clark. Edinburgh. 1989, p. 397.

sabotagem de suprimentos de água. A fim de aterrorizar a população e demonstrar seu poder, as ofensivas desse grupo geralmente eram cometidas nos mercados públicos de Jerusalém, à luz do dia e em meio a multidões<sup>19</sup>.

Outro ponto destacável é a disposição organizacional dos “Zelotes Judeus”, a qual se verifica pela capacidade de sobrevivência do grupo ao longo das décadas. Mesmo após a morte do seu fundador, a rede de apoio e recrutamento de militantes dentro de classes trabalhadores fez com que o padrão de ação desenvolvido pelos Sicários apresente correspondentes ao longo da história: um grupo de substrato religioso e com desígnios políticos, em posição de inferioridade em relação ao poder local que visa destituir, e que emprega estratégias que flutuam entre o cunho militar e guerrilheiro, e ações causadoras de terror psicológico na população<sup>20</sup>.

Adiante, outro grupo da Antiguidade que merece atenção são os “Assassinos”, que ao contrário dos Zelotes, cujo acervo histórico documentado é bastante frágil, possui vasto catálogo de suas atividades.

De atuação concentrada na antiga Pérsia (atual Síria e Irã), os “*Ismailis*”, como também eram conhecidos, surgem em decorrência da morte do Profeta Maomé (632 d.C.) e das constantes disputas e controvérsias sobre a sucessão do califado, que desencadearam a primeira grande crise do Islã<sup>21</sup>.

Inspirados pela dicotomia existente com o Cristianismo e pelas rusgas internas do Islamismo, é reconhecido a esse grupo xiita dissidente o *status* de precursor do terrorismo de finalidade ideológica, pois seus principais alvos eram líderes políticos e religiosos vinculados às Cruzadas Cristãs e à Ortodoxia Sunita, de modo que seu período de maior destaque foi entre os séculos XI e XIII, até serem subjugados pelos mongóis comandados por Genghis Khan<sup>22</sup>.

É interessante destacar o modo de ação dos Assassinos, pois Hassan Sibai, primeiro líder do grupo, ao reconhecer que sua inferioridade numérica representava grande desvantagem para enfrentar abertamente seus inimigos, desde logo idealizou uma campanha

---

<sup>19</sup> LAQUEUR, Walter. *A History...*, p. 8 e CHALIAND, Gerard; BLIN, Arnaud. *The history...*, p. 58.

<sup>20</sup> CHALIAND, Gerard; BLIN, Arnaud. *The history...*, p. 58.

<sup>21</sup> LEWIS, Bernard. *The Assassins: a radical sect in islam*. Basic Books. New York. 2002, p. 35-40.

<sup>22</sup> LAQUEUR, Walter. *A History...*, p. 9.

à longo prazo e repleta de ataques sistematicamente planejados, a fim de espalhar o terror pela população local – o que desde logo interpretou como “arma política eficaz”<sup>23</sup>.

Dentre as principais vítimas dos *Ismailis* estão Conrad de Montferrat, rei das Cruzadas em Jerusalém, e Nizam al-Mulk, assassinado durante o mês do Ramadã em 1092. A morte deste vizir persa é considerada um dos maiores atentados terroristas da história da humanidade, com dimensões semelhantes para a época ao assassinato do Arquiduque Franz Ferdinand em 1914, ou ao ataque executado contra o *World Trade Center* em 2001<sup>24</sup>.

Embora estejam extintos há séculos, os supracitados grupos apresentavam alguns elementos basilares que foram sendo reciclados e reaproveitados por diversas outras organizações terroristas no decorrer da história. Destacam-se o caráter organizacional; os ataques sistemáticos tanto contra figuras políticas e religiosas, quanto contra cidadãos indiscriminados; as demonstrações isoladas de poder em detrimento a combates militarizados; a instrumentalização do medo e do terror sobre a população; e o mais importante, a utilização de todos esses recursos como forma de subverter um poder político dominante.

### **1.1.2. Da Contemporaneidade ao Radicalismo Islâmico**

Desde o início do “terrorismo contemporâneo” (com a Revolução Francesa), vislumbrou-se na Europa um período de hiato que perdurou até o final do século XIX, quando as profundas mudanças sociais decorrentes da Segunda Revolução Industrial e seu consequente progresso tecnológico ensejaram não somente doutrinas revolucionárias, como também um novo e fértil campo para a retomada desta forma específica de violência<sup>25</sup>, agora

---

<sup>23</sup> WEINBERG, Leonard; EUBANK, William L. *What is Terrorism? The roots of terrorism*. Chelsea House Publishers. New York. 2006, p. 24.

<sup>24</sup> CHALIAND, Gerard; BLIN, Arnaud. *The history...*, p. 59-67.

<sup>25</sup> *Idem*, p. 113-115 e 175. Em meados do século XIX, o russo Pyotr Kropotkin começa a defender a prática de atos violentos em prol da doutrina anarquista, ao passo que Itália, Espanha e França registram crimes cometidos como forma de “propagandas por ação”. Também nessa época passaram a ser comercializados manuais para produção caseira de dinamite.

patrocinado por grupos de atuação violenta, sistemática e sem vinculação religiosa, movidos por orientações nacionalistas de cunho separatista<sup>26</sup> ou revolucionário<sup>27</sup>.

Durante essa primeira onda do terrorismo contemporâneo, preterindo-se o ataque em face de civis aleatórios, foram registradas diversas tentativas de assassinato contra políticos europeus e estadunidenses<sup>28</sup>, sendo inclusive o sucesso de uma dessas campanhas (que além de marcar o final da primeira onda), que foi responsável por impulsionar o início da Grande Guerra<sup>29</sup>.

Na sequência, a segunda onda do fenômeno, que compreende o final da Grande Guerra e o início da WWII, é marcada pelo surgimento de grupos terroristas paramilitares e de caráter ultranacionalista de direita, como a *Ustaše* (Croácia), as *Freikorps* (Alemanha), a *Mișcarea Legionară* (Romênia) e a *Chernosotentsy* (Rússia), os quais se aproveitaram do alto apoio popular para eliminar opositores políticos<sup>30</sup> e grupos étnicos. Nesta senda, o caso do supracitado grupo russo é paradigmático, pois além de se declarar inimigo dos Revolucionários Russos e seus apoiadores<sup>31</sup>, também pautaram sua atuação pelo antissemitismo e apoio ao *pogrom*<sup>32</sup>.

---

<sup>26</sup> LAQUEUR, Walter. *A History...*, p. 13-14. Destacam-se os grupos nacionalistas radicais formados por armênios ou irlandeses (*Irish Citizen Army* e *Irish Republican Brotherhood*, que posteriormente formaram o *Irish Republican Army*), bem como aqueles da região dos Balcãs, como os sérvios da *Crna Ruka* e os macedônios da *Vatreshna Makedonska Revolyutsionna Organizatsiya*, que utilizavam o terror como forma de reivindicar a autonomia ou independência nacional em relação ao Império Otomano, que exercia poder na região há quatro séculos.

<sup>27</sup> CHALIAND, Gerard; BLIN, Arnaud. *The history...*, p. 132, 147-162 e 177. Destacam-se: (i) o grupo Revolucionário Russo da *Narodnaya Volya*, formado por intelectuais e estudantes que buscavam destituir o governo autocrático russo. Ateus, não eram movidos pela promessa de recompensas pós-morte oriundas de seus atos, mas sim pela luta contra o despotismo czarista, tanto que foram responsáveis por organizar e executar diversos ataques contra o Imperador Alexandre II, até assassina-lo em 1881, dando início à chamada “era dos regicídios” que inspirou diversos atentados cometidos por anarquistas italianos; e (ii) a “*SR Combat Organization*”, ramo terrorista do Partido Social-Revolucionário, responsável por assassinar o Ministro Vyacheslav von Plehve (1904) e o Grão-duque Sergei Alexandrovich, irmão de Alexandre III (1905).

<sup>28</sup> *Idem*, p. 96.

<sup>29</sup> Referimo-nos aqui ao assassinato do Arquiduque Francisco Fernando da Áustria e de sua esposa, assassinados em 28 de junho de 1914 em Sarajevo, por um jovem filiado à *Crna Ruka (Mão Negra)*, grupo nacionalista sérvio.

<sup>30</sup> CHALIAND, Gerard; BLIN, Arnaud. *The history...*, p. 195.

<sup>31</sup> LAQUEUR, Walter. *A History...*, p. 14-15.

<sup>32</sup> STALIŪNAS, Darius. Dusetos, Easter: The Story of one Pogrom. In: *Journal of Baltic Studies*. v. 43. n. 4. 2012, p. 496. Assim como o terrorismo, o *pogrom* também possui raízes seculares, de modo que seu ápice foi durante o Império Russo (entre 1870 e 1920). Constitui um ato antissemita onde pequenos grupos de pessoas, de forma espontânea e sem objetivos à longo prazo, agiam violentamente contra a comunidade judaica em lugares públicos, como praças e mercados, a fim de espalhar medo e terror.

O terrorismo voltaria a atrair a atenção europeia e mundial em meados de 1960<sup>33</sup>, quando surgiram ou foram reativados grupos de ideologia revolucionária ou separatista, via de regra vinculados à esquerda, e que por vezes contavam inclusive com representatividade política<sup>34</sup>.

Contextualizada na Guerra Fria e após a crise do petróleo, essa terceira onda é marcada pela transição das guerras de libertação nacional (basicamente operações de guerrilha) ao terrorismo atualmente conhecido, cujas novas dimensões se dão em grande parte pelos aportes financeiros que alguns grupos passaram a receber de Estados apoiadores<sup>35</sup>.

Nesse contexto, a doutrina aponta quatro marcos temporais que representam os pontos de inflexão da evolução do “terrorismo contemporâneo” (interno e ideológico) ao “terrorismo internacional” (transnacional e religioso)<sup>36</sup>. São eles:

(i) 1968, enquanto insurgentes latinoamericanos começam a usar “métodos terroristas” como estratégia de guerrilha urbana, grupos palestinos exploram o poder comunicacional do terrorismo, usando-o como golpe de publicidade para atrair a atenção da comunidade internacional às suas pautas. Situa-se aqui o sequestro do voo El Al Flight 426 pela *Popular Front for the Liberation of Palestine*, que além de ser dirigido contra civis inocentes e desarmados, foi a primeira vez que terroristas transpuseram as fronteiras de um Estado para organizar um atentado dessa natureza;

(ii) 1979, a partir da Revolução Iraniana, instaurou-se no país um regime teocrático islâmico xiita que posteriormente inspiraria grupos como Hamas, Hezbollah e a própria al-Qaeda<sup>37</sup>. Ainda, este ano marca o início da Guerra do Afeganistão, onde islamistas radicais,

---

<sup>33</sup> DIAS, Jorge de Figueiredo. *Direito Penal Português: As Consequências Jurídicas do Crime*. Coimbra Editora. Coimbra. 2013, p. 62-63, §36.

<sup>34</sup> Na Europa: *Brigade Rosse* e *Prima Linea* (Itália), *Euskadi Ta Askatasuna* (Espanha), *17 November Group* (Grécia), *Rote Armee Fraktion* e *Revolutionäre Zellen* (Alemanha), *Action Directe* (França), *Cellules Communistes Combattantes* (Bélgica), *Irish Republican Army* (Irlanda) e *Angry Brigade* (UK). Fora da Europa: *Japanese Red Army* (Japão), *Front de libération du Québec* (Canadá), *Tigres de Libertação do Tamil Eelam* (Sri Lanka), *Partido dos Trabalhadores do Curdistão* (Turquia), *Frente Moro de Libertação Nacional* (Filipinas), *Hezbollah* (Líbano) e *Hamas* (Palestina).

<sup>35</sup> CHALIAND, Gerard; BLIN, Arnaud. *The history...*, p. 98, 182 e 208.

<sup>36</sup> *Idem*, p. 214 e 221.

<sup>37</sup> MARTINS, Raúl. Acerca de “Terrorismo” e de “Terrorismos”. In: *IDN Cadernos*. Lisboa. n. 01. 2010, p. 24.

apoiados pelos EUA, passam a receber treinamento religioso e militar durante o período de resistência afegã contra a investida da antiga URSS;

(iii) 1983, durante a Guerra Civil Libanesa, atentados suicidas perpetrados contra os quartéis de Beirute mataram cerca de 300 soldados franceses e estadunidenses. A importância desse evento na história do terrorismo internacional se dá tanto pelas questões políticas externas ao território em que foram cometidos os atentados, quanto pelos objetivos transnacionais e vítimas ocidentais<sup>38</sup>; e

(iv) 2001, a destruição do *World Trade Center* pelo atentado terrorista mais simbólico e contundente dessa geração, que além de demonstrar definitivamente que o terrorismo radical islâmico alcança o patamar transnacional e é direcionado contra todos os infiéis do “Mundo Ocidental”, desencadeou a maior ação contraterrorista já vista na história: as invasões militares do Afeganistão e Iraque<sup>39</sup>, bem como colocou a luta contra o terrorismo no centro das discussões legislativas, inclusive na UE<sup>40</sup>.

Afora estes, existem ainda outros fatores de grande relevância na formação do terrorismo radical islâmico observado hodiernamente, tais como o colapso da URSS em 1991, que impactou diretamente nas atividades de organizações terroristas de vinculação marxista e anarquista<sup>41</sup>; o reconhecimento de Israel pela OLP (então representada por Yasser Arafat) e a consequente celebração dos Acordos de Paz de Oslo em 1993<sup>42</sup>; os esforços de cooperação entre França e Espanha; bem como o processo de paz iniciado na Irlanda do Norte por meio do Acordo de Belfast<sup>43</sup>, que culminaram no declínio do ETA<sup>44</sup>, do IRA<sup>45</sup>, e demais grupos nacionalistas laicos<sup>46</sup>.

---

<sup>38</sup> DOLINGER, Jacob. O Terrorismo Internacional como ameaça ao Direito Internacional. In: *III Anuário Brasileiro de Direito Internacional*. v. 2, p. 83, 2008.

<sup>39</sup> CASSESE, Antonio. Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law. In: *European Journal of International Law*. v. 12, n. 5, p. 993-1001, 2001.

<sup>40</sup> RODRIGUES, Anabela. *O direito penal europeu emergente*. Coimbra Editora. Coimbra. 2008, p. 223.

<sup>41</sup> MARTINS, Raúl. Acerca de..., p. 25.

<sup>42</sup> OBSERVADOR. Autoridade Palestiniiana considera que Acordo de Oslo já não está em vigor. Mediado pelo então presidente estadunidense Bill Clinton, os representantes de Israel e Palestina assinaram um acordo pela paz entre os povos, o qual infelizmente não está sendo cumprido.

<sup>43</sup> Assinado pelos governos britânico e irlandês em 1998, o Acordo de Belfast prevê a cessação dos conflitos entre nacionalistas e unionistas em relação à questão da Irlanda do Norte e da República da Irlanda.

<sup>44</sup> EL PAIS. ETA anuncia su disolución.

<sup>45</sup> BBC. IRA says armed campaign is over.

<sup>46</sup> MARTINS, Raúl. Acerca de..., p. 25-26.

Paralelamente aos fatos políticos supracitados, a remodelação da percepção social e transmutação do atual terrorismo em relação ao século passado também decorre da reiteração e magnitude de ataques perpetrados por grupos terroristas radicais islâmicos<sup>47</sup>, as quais são alavancadas por determinados elementos que permitem que o fenômeno atual atinja proporções globais anteriormente inimagináveis. São eles:

(i) instrumentos, armas e explosivos eficazes e de fácil acesso;

(ii) avanços tecnológicos, em especial a internet, que possibilitam comunicações instantâneas e em tempo real, auxiliam na radicalização e no treinamento de pessoas, viabilizam a realização de operações financeiras a partir de um telemóvel e servem como meio de propagação das mensagens ideológicas do grupo<sup>48</sup>;

(iii) alcance da *mass media* e sua influência na formação da opinião pública e disseminação do terror através da exaustiva exploração do assunto; e

---

<sup>47</sup> Desde 1968, houve cerca de 3.500 mortes em razão dos conflitos políticos na Irlanda do Norte, das quais mais da metade são atribuídas ao IRA. Por sua vez, estima-se que na Espanha, durante seus quase 60 anos de atuação, o ETA matou mais de 800 pessoas.

Embora seja expressivo o número de vítimas fatais decorrentes dos conflitos políticos internos na Espanha e na Irlanda do Norte, estes estão diluídos em décadas de embates.

Em contrapartida, inevitável a comparação com a mais famosa ação da al-Qaeda, que em um único golpe contra o *World Trade Center*, matou quase 3.000 pessoas.

Ademais, dentre os principais ataques perpetrados por grupos terroristas radicais islâmicos, destacam-se:

1993, 26 de fevereiro – 700kg de substâncias explosivas em um carro-bomba no estacionamento subterrâneo da Torre Um do *World Trade Center*. 6 mortes e 1042 feridos.

2004, 11 de março – bombas explodem no sistema de trens urbanos em Madrid. 193 mortes e mais de 2000 feridos.

2005, 7 de julho – bombas explodem no sistema de trens de Londres. 56 mortes e cerca de 700 feridos.

2015, 7 de janeiro e 13 de novembro – atentado com armas de fogo contra a sede da revista Charlie Hebdo, seguido por uma série de ataques com bombas e armas de fogo em Paris. 12 mortes e 11 feridos, e 137 mortes e 413 feridos, respectivamente.

2016, 22 de março e 14 de julho – bombistas suicidas em Bruxelas; e atropelamento e disparos de armas de fogo em Nice. 35 mortes e 340 feridos, e 87 mortes e 434 feridos, respectivamente.

2017, 22 de maio e 17 de agosto – explosão na saída do show da cantora Ariana Grande em Londres e ataques com bombas, facas e atropelamentos na Catalunha. 23 mortos e 513 feridos (várias crianças e adolescentes) e 24 mortes e 152 feridos, respectivamente.

SCHULZ, David, et al. *The Counterterrorism Handbook...*

SHANAHAN, Timothy. *Irish Republican Army and the morality of terrorism*. Edinburgh University Press. Edimburgo. 2009, p. 3.

WILKINSON, Paul. *Terrorism versus Democracy*. Routledge. New York. 2011, p. 44.

START. *Background Report: ETA Ceasefires by the numbers*.

<sup>48</sup> MENDOZA CALDERÓN, Silvia. Medidas contra la radicalización terrorista en la Unión Europea y su persecución penal en Españã. In: PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel; RUIZ ARIAS, Miriam. *El terrorismo en la actualidad...*, p. 113-117.

(iv) reaparecimento do elemento religioso (reunião da *umma* e instauração do Califado) e seu grande efeito apelativo, alavancado pela brutalidade das ações e concepção maniqueísta entre fiéis e infiéis<sup>49</sup>.

Pelo exposto, denota-se a necessidade de ponderar que embora o terrorismo se inove quanto aos meios empregados e se adapte conforme as circunstâncias políticas, sociais e tecnológicas momentâneas, representa uma forma de violência política quase tão antiga quanto a guerra. Portanto, é por ignorância ou supressão de eventos históricos, em especial em locais e períodos que não registram atividades desta natureza com intensa linearidade, que há uma inclinação a interpretar erroneamente essa prática milenar como fenômeno “novo e sem precedentes”<sup>50</sup> a cada nova onda<sup>51</sup> surgida.

## 1.2. Definição legal: importância e desafios

Cientificamente, o processo de “definição” é caracterizado por uma forma equacional onde se descrevem fatos novos, desconhecidos ou mal compreendidos através da combinação de no mínimo outros dois outros termos conhecidos e compreendidos. Contudo, embora afirmar que *terrorismo* (fato desconhecido) equivale ao emprego de *violência* (fato conhecido 1) para alcançar *fins políticos* (fato conhecido 2) seja uma definição socialmente correta, é juridicamente insuficiente, visto que ambos os fatos conhecidos possuem abrangência demasiadamente alargada, violando o princípio da legalidade do Direito Penal<sup>52</sup>.

A busca de uma definição legal de terrorismo consensualmente aceita pela comunidade internacional iniciou em 1937, com a elaboração da Convenção para Prevenção

---

<sup>49</sup> SANZ MULAS, Nieves. Las sociedades paralelas como cantera del yihadismo. In: PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel; RUIZ ARIAS, Miriam. *El terrorismo en la actualidad...*, p. 260. O próprio Daesh surge de um segmento expulso da al-Qaeda pela demasiada crueldade empregada.

<sup>50</sup> LAQUEUR, Walter. *A History...*, p. VII e MARTINS, Raúl. *Acerca de...*, p. 29. Nem o projeto geopolítico da al-Qaeda, qual seja a reunião da *Umma* (comunidade de todos os muçulmanos do mundo) sob um mesmo ente político-religioso comandado pela *Sharia* (oriunda principalmente do Alcorão), sequer representa uma novidade.

<sup>51</sup> PEARLSTEIN, Richard Merrill. *Fatal Future? Transnational terrorism and the new global disorder*. University of Texas. Austin. 2004, p. 4. Em classificação diferente da adotada neste trabalho, o autor destaca três gerações do terrorismo, todas a partir da década de 1970: a primeira, composta por organizações terroristas intranacionais que limitavam seus ataques dentro de um único Estado e eram financiadas por meios privados, e as organizações terroristas internacionais e transnacionais (segunda e terceira geração, respectivamente), que direcionam seus ataques além das fronteiras dos seus Estados, e recebem financiamento de Estados terceiros.

<sup>52</sup> SCHMID, Alex. *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. Routledge. New York. 2011, p. 38-40.

e Punição do Terrorismo<sup>53</sup> pela Liga das Nações, criada em resposta ao ataque perpetrado por separatistas croatas e macedônios em Marselha, que culminou na morte do Rei Alexandre I da Iugoslávia<sup>54</sup>.

A supracitada Convenção definia terrorismo como “atos criminosos dirigidos contra um Estado e destinados ou calculados para criar um estado de terror na mente de determinadas pessoas, de um grupo de pessoas ou do público em geral”<sup>55</sup>, contudo, nunca entrou em vigor, por conta de dissensos em relação aos artigos que dispunham sobre regras de extradição<sup>56</sup>.

Após esse insucesso, o tratamento legal do terrorismo em âmbito internacional só voltaria à pauta com a IV Convenção de Genebra (1949), relativa à proteção dos civis em tempo de guerra<sup>57</sup> e do Protocolo Adicional II às Convenções de Genebra (1977), relativo à proteção das vítimas dos conflitos armados não internacionais<sup>58</sup>, ambos já sob a égide da ONU. Contudo, apesar de regularem a questão, nenhuma das disposições se propôs a definir expressa e legalmente o terrorismo.

Outrossim, além das inúmeras resoluções oriundas da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança das Nações Unidas<sup>59</sup>, a ONU já produziu, desde 1963, dezenove instrumentos jurídicos (Convenções e Protocolos) visando a prevenção do terrorismo, os quais são separados em distintos segmentos de criminalidade relacionados ao fenômeno: (i) aviação civil<sup>60</sup>; (ii) salvaguarda de pessoas internacionalmente protegidas<sup>61</sup>; (iii) tomada de

---

<sup>53</sup> LIGA DAS NAÇÕES. *Convenção para a Prevenção e Punição do Terrorismo de 1937*. Artigo 1º, nº 2.

<sup>54</sup> BRANT, Leonardo. *Terrorismo Internacional: A Guerra Preventiva e a Desconstrução do Direito Internacional*. In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. v. 90. 2004, p. 212.

<sup>55</sup> “Tradução nossa”, doravante “TN”.

<sup>56</sup> BRANT, Leonardo. *Terrorismo...*, p. 212.

<sup>57</sup> ONU. *IV Convenção de Genebra, de 12 de Agosto de 1949, relativa à proteção dos civis em tempo de guerra*. Art. 33.

<sup>58</sup> ONU. *Protocolo Adicional às Convenções de Genebra, de 8 de Junho de 1977, relativo à proteção das vítimas dos conflitos armados não internacionais*. Art. 4.º, n.º 2, “d”.

<sup>59</sup> Doravante AG e CSNU, respectivamente.

<sup>60</sup> ONU. *1963 Convention on Offences and Certain Other Acts Committed On Board Aircraft*. Modificada pelo Protocolo de 2014.

ONU. *1970 Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft*. Modificada pelo Protocolo de 2010.

ONU. *1971 Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation*. Modificada pelo Protocolo de 1988.

ONU. *2010 Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation*.

<sup>61</sup> ONU, 1973 *Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons*.

reféns<sup>62</sup>; (iv) materiais nucleares<sup>63</sup>; (v) navegação marítima<sup>64</sup>; (vi) materiais explosivos<sup>65</sup>; (vii) atentados terroristas<sup>66</sup>; (viii) financiamento ao terrorismo<sup>67</sup>; e (ix) terrorismo nuclear<sup>68</sup> – os quais provocam três obrigações principais aos Estados: criminalizar condutas, processar e extraditar agentes, e impor medidas acessórias a fim de suprimir o fenômeno<sup>69</sup>.

Em análise retida aos instrumentos supracitados, em que pese o art. 2.º, “b”, da *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism (1999)*<sup>70</sup> e o ponto 3 da Resolução n.º 1566 (2004) do CSNU<sup>71</sup> se aproximem, ainda que indiretamente, de apresentar uma definição do fenômeno, fato é que ao tutelar infrações relacionadas a grupos terroristas, contudo, sem citar ou definir diretamente o termo, a ONU optou inicialmente por não condenar política e jurídico-criminalmente tais atos<sup>72</sup>, empregando apenas uma “abordagem temática” do assunto<sup>73</sup>.

---

<sup>62</sup> ONU. *1979 International Convention against the Taking of Hostages*.

<sup>63</sup> ONU. *1980 Convention on the Physical Protection of Nuclear Material*. Modificada pela *Emenda de 2005*.

<sup>64</sup> ONU. *1988 Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation*. Modificada pelo *Protocolo de 2005*.

ONU. *1988 Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf*. Modificado pelo *Protocolo de 2005*.

<sup>65</sup> ONU. *1991 Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection*.

<sup>66</sup> ONU. *1997 International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings*.

<sup>67</sup> ONU. *1999 International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*.

<sup>68</sup> ONU. *2005 International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism*.

<sup>69</sup> CONTE, Alex. *Human Rights in the Prevention and Punishment of Terrorism*. Springer. Berlin. 2010, p. 41.

<sup>70</sup> “ato destinado a causar a morte ou lesões corporais graves a um civil ou a qualquer outra pessoa que não participe ativamente nas hostilidades em situação de conflito armado, quando a finalidade desse ato, pela sua natureza ou contexto, é intimidar uma população, ou obrigar um governo ou uma organização internacional a fazer ou se abster de praticar qualquer ato”.

<sup>71</sup> “atos criminosos, nomeadamente aqueles dirigidos contra civis com a intenção de causar a morte ou lesões corporais graves ou a tomada de reféns com o objetivo de provocar um estado de terror na população em geral, num grupo de pessoas ou em determinadas pessoas, de intimidar uma população ou de forçar um governo ou uma organização internacional a realizar ou abster-se de realizar qualquer ato, que constituem infrações no âmbito das convenções ou protocolos internacionais relacionados com o terrorismo, não são em circunstância alguma justificados por considerações de ordem política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa ou outras de idêntica natureza”.

<sup>72</sup> VALENTE, Manuel. *Cooperação Judiciária em matéria penal no âmbito do terrorismo*. In: BRANDÃO, Ana Paula. *A União Europeia e o Terrorismo Transnacional*. Almedina. Lisboa, 2010, p. 69.

<sup>73</sup> BRANT, Leonardo. *Terrorismo...*, p. 214-215.

Dito isso, apesar das divergências doutrinárias<sup>74</sup>, dos significativos avanços a nível regional (como a Liga Árabe<sup>75</sup>, a Organização para a Cooperação Islâmica<sup>76</sup> e a Comunidade dos Estados Independentes<sup>77</sup>) e dos “rios de tinta”<sup>78</sup> gastos (antes do ano 2000 já existiam mais de 200 conceituações diferentes<sup>79</sup>), é possível concluir que a comunidade internacional ainda não encontrou uma definição jurídica de terrorismo globalmente aceita<sup>80</sup>.

Nesta senda, a própria ONU já expressou sua insatisfação com a “abordagem temática” até então adotada. Kofi Annan, Secretário-Geral da ONU entre 1997 e 2007, referiu em um de seus relatórios que a definição clara e internacional de terrorismo configura um “imperativo político”, e que a falta de harmonização acerca do tema entre os Estados-Membros não somente dificulta a elaboração de uma estratégia antiterrorismo mais abrangente<sup>81</sup>, como enfraquece a postura normativa e moral da comunidade internacional em relação ao fenômeno, manchando a imagem da Organização<sup>82</sup>.

Apesar de eventual definição globalmente aceita de terrorismo não extinguir o fenômeno (caso assim fosse, outras modalidades de crimes consensualmente interpretadas

---

<sup>74</sup> CASSESE, Antonio. *International Criminal Law*. Oxford University Press. New York. 2008, p. 164-165. Entende haver uma definição consensual de terrorismo em tempos de paz, baseado: (I) nas Convenções adotadas pela Liga Árabe, pela Organização da Unidade Africana e pela Organização para a Cooperação Islâmica que apresentam definição consonante os instrumentos internacionais; (II) na noção bastante similar adotada pela Convenção da ONU para a Supressão do Financiamento do Terrorismo (1999) e as diversas resoluções oriundas da AG; e (III) no fato da maioria das legislações internas e entendimentos jurisprudenciais dos Estados adotarem abordagens similares acerca do tema.

JIMÉNEZ GARCÍA, Francisco. *Derecho Internacional Penal y Terrorismo* – Historia de una relación incapaz de materializarse estatutariamente. p. 12. Por outro lado, refere que o processo de formação consuetudinário consagrou um regime geral do terrorismo, preservado de eventuais violações ao princípio da legalidade pelo art. 15.2 do PIDCP.

<sup>75</sup> LIGA ÁRABE, *1998 The Arab Convention For The Suppression Of Terrorism*. Art.1.º, n. 2.

<sup>76</sup> ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO ISLÂMICA, *1999 Convention of the Organisation of the Islamic Conference on Combating International Terrorism*. Art. 1.º, n. 2.

<sup>77</sup> COMUNIDADE DOS ESTADOS INDEPENDENTES, *1999 Treaty on Cooperation among the States Members of the Commonwealth of Independent States in Combating Terrorism*. Art. 1.º.

<sup>78</sup> DOLINGER, Jacob. *O Terrorismo Internacional...*, p. 80.

<sup>79</sup> MATUSITZ, Jonathan. *Terrorism & Communication – A Critical Introduction*. Sage. Los Angeles. 2013, p. 2 e SCHMID, Alex. *The Routledge ...*, p. 99-148. Schmid cataloga mais de 250 definições de terrorismo.

<sup>80</sup> GROSS, Oren; NÍ AOLÁIN, Fionnuala. *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*. Cambridge University Press. Cambridge. 2006, p. 368-369. Corroboram tal afirmação baseados na inexistência de definição consensual de terrorismo tanto no Comitê *ad hoc* sobre terrorismo, como no grupo de trabalho do Sexto Comitê, ambos vinculados à AG da ONU.

<sup>81</sup> MOREIRA, Adriano. Insegurança sem fronteiras: o martírio dos inocentes. In: MOREIRA, Adriano. *Terrorismo*. Almedina. Lisboa. 2004, p. 144. O autor vai além: diz que uma estratégia eficaz contra o terrorismo passa necessariamente pela “resolução do caso da Palestina”.

<sup>82</sup> ONU. *A more secure world: Our shared responsibility* – Report of the Secretary-General’s High-level Panel on Threats, Challenges and Change. 2004. §157 a §164.

já não existiriam), subsistem alguns fatores que reforçam a imperiosidade da sua adoção. Citemos três:

(i) da perspectiva do Estado, facilita a harmonização e transposição de instrumentos legais internacionais e regionais que conjugam esforços e trazem ganhos em matéria de prevenção, repressão e cooperação judiciária<sup>83</sup>;

(ii) da perspectiva do cidadão, a clareza conceitual traz maior segurança jurídica, e ainda que de forma parcial, atua em defesa da sociedade contra eventuais abusos políticos e discricionariedades, especialmente onde a democracia e o Estado de Direito não existem ou vigoram com pouca força<sup>84</sup>; e

(iii) da perspectiva jurídica, a falta de consenso internacional sobre o termo é considerado o maior empecilho para a sua inclusão no rol de crimes julgados pelo TPI<sup>85</sup>.

Dito isso, imperioso ressaltar que as dificuldades de consenso sobre a definição internacional de terrorismo são mais relacionadas à questões políticas do que técnicas: nomeadamente o receio, por parte de determinados povos que se encontram sob ocupação estrangeira em seu território, que seus atos de insurgência possam ser condenados como terrorismo. Ou seja, há certa apreensão que os direitos de resistência e autodeterminação sejam cerceados, ainda que a morte de civis inocentes não possa representar um ato aceitável de insurreição<sup>86</sup>.

Não obstante a isso, a busca pela definição legal de terrorismo não pode, de forma alguma, ser confundida ou seguir piamente a percepção social desse fenômeno, sob pena de violação de dois dos princípios mais caros ao Direito Penal: *ultima ratio* e legalidade.

---

<sup>83</sup> GANOR, Boaz. Defining Terrorism: is one man's terrorist another man's freedom fighter? In: *Police Practice and Research*, v. 3, n. 4, 2002, p. 289-290. O autor vai mais longe: afirma que uma definição objetiva e sem “relativismos culturais” de terrorismo é imprescindível para garantir uma luta coordenada a nível internacional, a fim de compelir a atuação de Estados contra organizações que atuem dentro do seu território.

<sup>84</sup> MARGARITI, Stella. *Defining International Terrorism*. Springer. Berlin. 2017, p. 7-9 e CAEIRO, Pedro; LEMOS, Miguel Ângelo. Content and impact of approximation: the case of terrorist offences. In: GALLI, Francesca; WEYEMBERGH, Anne. *Approximation of substantive criminal law in the EU: the way forward*. IEE. Bruxelas. 2013, p. 160-161. Nesse mesmo sentido, apontam os autores que o estatuto autônomo do terrorismo desempenha “papel triplo”: (i) diferencia a nível normativo condutas que são evidentemente distintas; (ii) transforma a categoria “terrorismo” em um “ponto de ancoragem” para outras medidas de política criminal; e (iii) garante que eventuais regras especiais ou excepcionais adotadas no combate ao terrorismo não contaminem o sistema jurídico-penal ordinário.

<sup>85</sup> GARCÍA SÁNCHEZ, Beatriz. Instrumentos internacionales en la lucha contra el terrorismo (ONU). In: PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel; RUIZ ARIAS, Miriam. *El terrorismo en la actualidad...*, p. 88.

<sup>86</sup> ONU. *A more...*, §157 a §164.

Isto porque a atual concepção social de terrorismo apresenta graves distorções decorrentes do discurso político e midiático<sup>87</sup>, de modo que eventual transposição integral à seara jurídica, além de distorcer seu sentido, alargaria demasiadamente seu campo de abrangência.

Neste sentido, é perceptível que o discurso público há muito adotou o termo “terrorismo” como expressão estigmatizante e pejorativa<sup>88</sup> para fenômenos que nele não se encaixam, comparando-o com outros “ismos” (racismo, fascismo, nazismo, totalitarismo, etc.)<sup>89</sup>. Em decorrência disso, esse fenômeno está gradativamente se tornando no “mantra do nosso tempo, trazendo consigo uma carga negativa semelhante à que comunista uma vez fez”<sup>90</sup>.

Em similar linha argumentativa, Cancio Meliá explica que o “uso inflacionado” da expressão decorre do clima político-social e do tratamento legal concedido ao terrorismo a partir das décadas de 1970 e 1980, de modo que a percepção social passa a agregar tanto o terrorismo “normal” (crimes gravíssimos cometidos por finalidades políticas), quanto episódios sensacionalistas que a ele não se relacionam, tais como o “terrorismo doméstico” (agressões cometidas no seio familiar), o “*cyberterrorismo*” (relacionados ao uso de computadores e da internet), o “terrorismo do meio ambiente”<sup>91</sup> e o “terrorismo florestal”<sup>92</sup>.

Neste mesmo âmbito, pode-se incluir os crimes ordinários perpetrados através de “métodos terroristas”, e sua errônea associação ao delito ora discuto<sup>93</sup>, elemento explorado em momento oportuno no presente trabalho.

---

<sup>87</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *O inimigo no direito penal*. Revan. Rio de Janeiro. 2007, p. 16-17, nota 13. Além de juridicamente nebuloso, o conceito de terrorismo é utilizado em sentido vulgar de comunicação de massa.

<sup>88</sup> GASPARI, Elio. *A Ditadura Envergonhada*. Companhia das Letras. Rio de Janeiro. 2002, p. 238-239 e 480. A expressão “terrorismo cultural”, cunhada por Tristão de Athayde, foi utilizada durante a ditadura militar brasileira para denominar a apreensão de livros à época considerados imorais, visando coibir a “contaminação da opinião pública” e G1. *Papa diz que freiras fofoqueiras são piores que 'terroristas' do Sendero Luminoso*.

<sup>89</sup> BECK, Ulrich. *Sociedade de risco mundial – em busca da segurança perdida*. Edições 70. Lisboa. 2016, p. 135-136. O ex-presidente estadunidense George W. Bush já discursou que os terroristas são “herdeiros de todas as ideologias assassinas do século XX” e que “ao sacrificarem vidas humanas para servir as suas visões radicais – abdicando de qualquer valor para além da vontade de poder – seguem o caminho do fascismo, do nacional-socialismo e do totalitarismo”.

<sup>90</sup> SCHMID, Alex. *The Routledge...*, p. 41.

<sup>91</sup> EUROPOL. *TESAT* (2018)..., p. 53, Enquadrado como “*single-issue terrorism*”.

<sup>92</sup> CANCIO MELIÁ, Manuel. *Los delitos de Terrorismo: estructura típica e injusto*. Editorial Reus. Madrid. 2010, p. XXII-XXIII.

<sup>93</sup> LAQUEUR, Walter. *A History...*, p. IX.

Nesta senda, tendo em vista que o “*cyberterrorista*”, o “terrorista florestal” e o “terrorista doméstico” são (socialmente) mais abomináveis que o hacker informático, o piromaníaco e o marido agressor, o uso inflacionado do termo e a subsequente alteração da percepção social (ainda mais no seio da sociedade do risco e da era da armas de destruição em massa), desencadeia na exploração política da insegurança e indignação popular para legitimar medidas expansionistas de Direito Penal<sup>94</sup>.

Dito isso, apesar dos esforços da comunidade internacional e dos graduais avanços alcançados em nível regional, subsiste o desafio de se formular uma definição legal de terrorismo que supere as dificuldades técnicas e políticas, e que seja alheia às influências e interpretações de ordem ideológica, religiosa ou moral<sup>95</sup>, bem como à banalização social do termo<sup>96</sup>.

### **1.3. Componentes fundamentais na tipificação de terrorismo**

Por ser obra humana, Schmid destaca ser inevitável que a construção do conceito de terrorismo reflita os interesses e percepções daquele que o edifica. Assim, registra-se o imperioso papel da academia: embora a definição perfeita esteja além do alcance, há considerável espaço para melhoria de entendimentos amplamente utilizados<sup>97</sup>. É a partir desta perspectiva construtiva e crítica que buscamos uma definição fidedigna do fenômeno ora analisado.

Não obstante as centenas de definições e os diversos instrumentos legais de ordem interna, regional e internacional existentes, entendemos que os elementos fundamentais apontados por Cancio Meliá são aqueles que mais se adequam e aproximam da realidade<sup>98</sup>. São eles: intimidação massiva, caráter armado e a projeção estratégica.

---

<sup>94</sup> LLOBET ANGLÍ, Mariona. ¿Terrorismo o terrorismos?: sujetos peligrosos, malvados o enemigos. In: *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*. n. 31. 2015, p. 229.

<sup>95</sup> CHALIAND, Gerard; BLIN, Arnaud. *The history...*, p. 2.

<sup>96</sup> BRANT, Leonardo. *Terrorismo Internacional...*, p. 213.

<sup>97</sup> SCHMID, Alex. *The Routledge...*, p. 41-43.

<sup>98</sup> CANCIO MELIÁ, Manuel. *Los delitos...*, p. 167-169 e GANOR, Boaz. *Defining terrorism...*, 294-295. Ainda que com nomenclatura diversa, a definição apresentada por Ganor é basicamente a mesma.

### 1.3.1. Intimidação massiva

Também chamada de “terrorismo instrumental”, a intimidação massiva é o elemento de estratégia comunicacional do “discurso do terror”<sup>99</sup> – ou seja, é a forma com que grupos terroristas, através do uso indiscriminado da violência em larga escala, simulam um desafio militar ao Estado para difundir a sensação de insegurança na sociedade, provocando reações premeditadas na população e nos órgãos estatais, inclusive de cerceamento de direitos fundamentais<sup>100</sup>.

Estritamente ligada à percepção social, além de gerar a “experiência antropológica chocante da fragilidade dos fundamentos do mundo civilizado”, o (in)sucesso da intimidação massiva depende da conjugação de fatores como: (i) a “gênese midiática da catástrofe”, ou seja, a excessiva e global exploração jornalística do tema, que se acentua na era da informação digital; (ii) “o sentimento planetário de dor”, que coletiviza a sensação de que “o rosto da tragédia poderia ser o seu próprio”; e (iii) o elemento “para nós”, que agregado ao discurso público, torna tragédias nacionais em transfronteiriças<sup>101</sup>.

Sob essa perspectiva, Dershowitz tem razão ao afirmar que o terrorismo é mais efetivo quando praticado contra Estados democráticos, pois é inquestionável a maior facilidade de se atingir o caráter comunicacional de atos cometidos em localidades onde há liberdade de imprensa, se comparado com países submetidos a regimes ditatoriais<sup>102</sup>.

Ademais, insta salientar que a difusão de insegurança social por meio de situações alarmantes<sup>103</sup> possui dois atributos essenciais e imprescindíveis à criação do sentimento geral de terror e subsequentes efeitos psíquicos na sociedade<sup>104</sup>: a reiteração de ataques sistemáticos e a aleatoriedade das vítimas<sup>105</sup>.

---

<sup>99</sup> CALLEGARI, André; LINHARES; Raul. Terrorismo: uma aproximação conceitual. In: *Revista Derecho Penal y Criminología*. v. XXXV. n. 98. 2014, p. 44.

<sup>100</sup> CANCIO MELIÁ, Manuel. *Los delitos...*, p. 167-168.

<sup>101</sup> *Idem*, p. 137-141.

<sup>102</sup> DERSHOWITZ, Alan. *Why Terrorism Works: Understanding the threat, responding to the challenge*. Yale University Press. New Haven. 2002, p. 106.

<sup>103</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPANHOL, *Sentencia 199/1987*, de 16 de diciembre.

<sup>104</sup> CALLEGARI, André; LINHARES; Raul. Terrorismo..., p. 45.

<sup>105</sup> AMBOS, Kai. *Problemas seleccionados en torno a los crímenes más graves (core crimes) en el Derecho Penal Internacional*. p. 27-32. Sistemático, pois é um ataque perpetrado de acordo com um plano pré-concebido. Aleatório, porque pode atingir vítimas da mesma nacionalidade dos terroristas, diferente dos crimes de guerra.

Quanto a reiteração de ataques, esta só pode ser prescindida em duas situações: (i) por organização que desde sua concepção já assuma a lacuna deixada por outro grupo extinto (como o eventual surgimento do “novo ETA” na Espanha); ou (ii) por atentados de dimensões singulares (como o 11 de setembro). Fora isso, é inevitável que somente atos sistemáticos e reiterados podem preencher a estratégia comunicacional do terrorismo<sup>106</sup>.

Por outro lado, no que tange aos alvos imediatos dos atentados, há uma inovação que deve ser acompanhada pelo Direito Penal: ao contrário de outrora, os atos terroristas não são mais direcionados contra líderes políticos ou religiosos, tornando-se irrelevante a identidade pessoal da(s) vítima(s). Hodiernamente, tal seleção obedece parâmetros de aleatoriedade relativamente estritos, atingindo um determinado grupo específico (como policiais, políticos ou jornalistas) ou genérico (como ocidentais ou infiéis), que exerce mero papel de “intimidação massiva de seus pares”<sup>107</sup>.

Como última nota, conforme será explorado no decorrer do presente capítulo, a estratégia comunicacional de atentados terroristas é confirmada por apresentar todos os elementos-chave da comunicação: remetente, canal, mensagem, destinatário e feedback<sup>108</sup>.

### **1.3.2. Caráter armado**

Elemento *sine qua non* da intimidação massiva, o caráter armado do grupo terrorista nada mais é que a execução de atos violentos e de alta gravidade, os quais via de regra já são criminalizados pelo ordenamento jurídico-penal<sup>109</sup>.

Em relação ao termo “armado”, é natural que venha à mente a imagem de armas de fogo, armas brancas e principalmente artefatos explosivos – estes reconhecidamente os clássicos instrumentos de atentados desta natureza, pois possibilitam a perpetração de um ataque anônimo, com alto número de vítimas, e de grande teor apelativo.

---

<sup>106</sup> LLOBET ANGLÍ, Mariona. *Terrorismo y “guerra” contra el terror: límites de su punición en un Estado democrático*, Tese (Doutorado em 2008) – Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 2008, p. 51-53.

<sup>107</sup> CANCIO MELIÁ, Manuel. *Los delitos...*, p. 168.

<sup>108</sup> KALINOV, Kalin. *Terrorism as a Strategic Communication Phenomenon*.

<sup>109</sup> ALMEIDA, Débora de. Terrorismo: (in)definição. In: ALMEIDA, Débora de Souza de, et al. *Terrorismo*. Editora Juspodivm. Salvador. 2017, p. 134.

Entretanto, verifica-se aqui outra alteração do fenômeno que deve ser acompanhada pelo Direito Penal, de modo que o atual panorama do terrorismo demanda a adoção de um conceito extensivo de arma, que além de compreender os instrumentos supracitados, abarque qualquer apetrecho idôneo para lesionar bens jurídicos essenciais como vida, liberdade e integridade física<sup>110</sup>.

A título exemplificativo, é possível citar o ataque perpetrado no metrô de Tokyo em 1995, quando o grupo *Aum Shinrikyo* utilizou gás sarin para matar 13 pessoas e deixar centenas de feridos, as cartas enviadas com carbúnculo (“*antrax*”) nos EUA em 2001, ou mesmo os atropelamentos ocorridos em diversas cidades da Europa num passado recente.

Portanto, resta claro que elementos químicos, biológicos, radioativos e nucleares, ou mesmo carros ou aviões podem ser usados como “arma” no contexto do terrorismo<sup>111</sup>. Os avanços tecnológicos e a criatividade dos terroristas exigem a desconstrução das ideias preexistentes sobre o termo em questão, devendo-se concentrar prioritariamente na potencial lesividade do ato. Em contrapartida, reivindicações não-violentas, como greves ou manifestações pacíficas, restam excluídos desse âmbito.

Há ainda outra questão que merece atenção: o *cyberterrorismo*. Definido pela *National Infrastructure Protection Center* como “ato criminoso perpetrado através de computadores e que resulte em violência, morte e/ou destruição, e crie terror com o propósito de coagir um governo a mudar suas políticas”<sup>112</sup>, ainda subsiste uma grande interrogação sobre o assunto.

Isto porque no panorama atual, ataques coordenados por computadores, que além de lesionar gravemente bens jurídicos essenciais de um considerável número de vítimas aleatórias, sejam capazes de intimidar massivamente determinada população, restringem-se ao campo teórico e às criações cinematográficas e literárias<sup>113</sup>.

Em que pese grupos terroristas estejam gradativamente aproveitando as constantes inovações tecnológicas, não é disso que se trata o *cyberterrorismo*. Essa dubiedade é

---

<sup>110</sup> LLOBET ANGLÍ, Mariona. *Terrorismo y “guerra”...*, p. 63.

<sup>111</sup> EUROPOL. *TESAT 2018*, p. 5. Trend #1. Atos de terrorismo radical islâmico são cada vez mais preparados e executados de formas menos sofisticadas.

<sup>112</sup> BERINATO, Scott. *Cybersecurity - The Truth About Cyberterrorism*.

<sup>113</sup> Como no mangá japonês *Ghost in the Shell* (1989-1991), escrito por Masamune Shirow, e na série televisiva *Mr. Robot* (2015-), dirigida por Sam Esmail.

transposta à discussão científica, havendo quem defenda e tema a possibilidade de ataques coordenados por computador<sup>114</sup>, e quem rejeita a ideia de que um atentado virtual possa, por exemplo, causar mortes em larga escala<sup>115</sup>, reconhecendo a baixa probabilidade de ataques cibernéticos de origem terrorista<sup>116</sup>.

De qualquer forma, apesar da questão exigir atenção constante, por ora, o uso de computadores e internet por grupos terroristas é resumido à propagação da ideologia, incitação de atos, transmissão de informações, recrutamento e radicalização, controle operacional e levantamento de fundos<sup>117</sup>, e não como arma propriamente dita – embora não se despreze essa possibilidade num futuro próximo<sup>118</sup>.

### 1.3.3. Projeção estratégica

Esse último elemento constituinte do tripé conceitual de terrorismo, qual seja a projeção estratégica, é o mais importante, pois representa o “programa de atuação” do grupo terrorista, ou seja, as finalidades perseguidas.

Alerta Bustos Ramírez que uma verdadeira legislação antiterrorista deverá atentar ao elemento subjetivo, pois a intenção e o ânimo dos agentes são fundamentais para a configuração do delito de terrorismo<sup>119</sup>, já que clarificam as “zonas cinzentas” que confundem seus atos com a criminalidade ordinária<sup>120</sup>.

Assiste razão ao autor, pois conforme já apontado, os atos de terrorismo, via de regra, já são tipificados na legislação ordinária. Contudo, apesar dessa diferenciação ser realizada a partir da análise do elemento subjetivo especial<sup>121</sup>, nenhuma legislação antiterrorismo poderá abandonar o Direito Penal do fato e adentrar na seara do Direito Penal

---

<sup>114</sup> GONZÁLEZ AMADO, Iván. Ciberterrorismo. Una aproximación a su tipificación como conducta delictiva. In: *Derecho Penal y Criminología*. v. 28. n. 84, p. 13-46, 2007.

<sup>115</sup> GREEN, Joshua. *The Myth of Cyberterrorism*.

<sup>116</sup> EUROPOL. *TESAT (2018)*..., p. 15.

<sup>117</sup> LACHOW, Irving. *Cyber Terrorism: Menace or Myth?*.

<sup>118</sup> EL PAÍS. *Estamos perdiendo la ciberguerra*.

<sup>119</sup> BUSTOS RAMÍREZ, Juan. Inseguridad y lucha contra el terrorismo. In: LOSANO, Mario G.; MUÑOZ CONDE, Francisco. *El Derecho ante la Globalización y el Terrorismo: Cedant Arma Togae*. Tirant lo Blanch. Valencia. 2004, p. 407.

<sup>120</sup> ALMEIDA, Débora de Souza de; ARAÚJO, Fábio Roque. Comentários à Lei 13.260/16. In: ALMEIDA, Débora de Souza de, et al. *Terrorismo*..., p. 182.

<sup>121</sup> DIAS, Jorge de Figueiredo. *Direito Penal: Parte Geral*. Tomo I. Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 380-381.

do autor, criminalizando pessoas pelo que são, e não pelo que fizeram, visto que tal modelo é inadmissível e contrário aos preceitos do Estado democrático de Direito<sup>122</sup>.

De acordo com a visão holística ora apresentada, conclui-se que essas finalidades serão sempre de ordem política, o que conseqüentemente exclui ações perpetradas com base em desejos ou objetivos individualizados<sup>123</sup>, como ocorre no caso dos *lone wolves*<sup>124</sup>.

Ou seja, é a perseguição de finalidades políticas através de atentados que disseminam o medo e instrumentalizam vítimas aleatórias que diferencia o terrorismo de outras modalidades delituosas, pois enquanto organizações terroristas buscam a subversão política para impor suas exigências, grupos de criminalidade organizada ordinária visam manipular a ordem existente para alcançar interesses eminentemente financeiros<sup>125</sup>.

Em outras palavras, o terrorismo é uma forma de “diplomacia coercitiva” que desorienta o inimigo através de ações armadas, a fim de ensejar reações estatais desproporcionais e que demonstrem sua falta de controle sobre a situação, para fomentar novas redes de apoio à causa e constituir uma nova legitimidade<sup>126</sup>.

Por sua vez, essa “atividade delitiva que instrumentaliza as pessoas com a finalidade última de coagir dirigentes de Estados” compreende um duplo nível de impacto: (i) através de atos reiterados, sistemáticos e aleatoriamente direcionados, viola os bens jurídicos pessoais das vítimas imediatas; e (ii) a partir da intimidação massiva disseminada pelo atentado, busca modificar políticas concretas ou a ordem política constituída, tornando o Estado em vítima mediata<sup>127</sup>.

Com esse raciocínio, demonstra-se que o fato de uma conduta ser moralmente reprovável e exorbitantemente violenta, não a transforma em terrorista. Ao contrário do que

---

<sup>122</sup> DIAS, Jorge de Figueiredo. *Direito Penal...*, p. 36, 170 e 235.

<sup>123</sup> ALMEIDA, Débora de Souza de; ARAÚJO, Fábio Roque. *Comentários...*, p. 183.

<sup>124</sup> Importante diferenciar a figura dos “*lone wolves*” e dos “terroristas individuais”. “*Lone wolf*”, conforme Burton e Stewart é alguém que age por conta própria, sem ordens ou conexões com organizações terroristas. Por outro lado, o terrorista individual eventualmente pode agir em grupos, pois possui uma ligação com a organização terrorista, sofrendo influências de um terceiro que dirige seu atentado. Ademais, seu recrutamento, radicalização e treinamento é facilitado com o advento da internet.

Ver mais em SPAAIJ, Ramón. *Understanding Lone Wolf Terrorism*. Springer. Melbourne. 2012, p. 15 e BURTON, Fred; STEWART, Scott. *The ‘lone wolf’ disconnect*.

<sup>125</sup> CALLEGARI, André; LINHARES, Raul. *Terrorismo...*, p. 52.

<sup>126</sup> PAREDES CASTAÑÓN, José M. Terrorismo y antiterrorismo como estrategias político militares. In: PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel; RUIZ ARIAS, Miriam. *El terrorismo...*, p. 184.

<sup>127</sup> LLOBET ANGLÍ, Mariona. *Terrorismo y “guerra”...*, p. 68-70.

ocorre nos âmbitos político e social, a perspectiva jurídica ora defendida não admite esse enquadramento residual pelo simples fato da sua ignobilidade. Sobretudo, deve-se verificar o duplo nível da violência instrumentalizadora, que ataca bens jurídicos individuais e supraindividuais, de ordem pessoal e política, respectivamente.

#### **1.3.4. Bem jurídico e lesividade**

Já que os “crimes-meio” de terrorismo consistem essencialmente em condutas nucleares previamente tipificadas na legislação ordinária, acrescidas de algumas particularidades que lhe concedem maior grau de injusto em relação aos delitos comuns, isso pode resultar na ampliação da moldura penal e/ou adoção de tratamento processual diferenciado, a depender do modelo de política criminal adotado.

Sob a perspectiva dogmática, existem duas correntes principais que identificam essa fonte elementar do tratamento diferenciado e mais rigoroso da legislação penal em relação ao terrorismo:

A primeira delas assenta que o maior grau de injusto decorre do fato do terrorismo ser um “delito de massas”, ou seja, além de afetar as vítimas diretas (mortos, lesionados ou privados de sua liberdade), também restringe a liberdade de uma incalculável multidão de pessoas, em consequência do efeito comunicacional e intimidador do atentado, abalando a paz pública<sup>128</sup>.

Refuta-se essa concepção, pois assumir que o maior grau de lesividade do terrorismo se esgota na intimidação da população representa não só uma interpretação fragmentada do fenômeno, como também desconsidera que embora existente, a suposta “ameaça” à sociedade é demasiadamente genérica e insuficiente para desencadear uma restrição de liberdade alargada. Destarte, apesar da efetiva perturbação psicológica da coletividade, sob a perspectiva jurídico-penal adotada no presente estudo, não é daí que advém o maior grau de reprovabilidade do fenômeno, seja pela debilidade ofensiva dos

---

<sup>128</sup> PAREDES CASTAÑÓN, José M. Terrorismo y Principio de Intervención Mínima: una propuesta de despenalización. In: *Revista Anatomia do Crime*. n.º. 4. 2016, p. 38-39.

grupos frente ao poderio defensivo estatal, seja pela dificuldade de quantificação desse impacto mental<sup>129</sup>.

Por seu turno, a segunda corrente advoga que o maior grau de injusto do terrorismo advém da “pluriofensividade” de bens jurídicos atingidos – ou seja, a violação de bens jurídicos individuais e de ordem pessoal (vítimas diretas) e de bens jurídicos supraindividuais e de ordem política (vítimas indiretas).

Admite-se que essa justificativa dogmática é a mais adequada para explicar o maior injusto penal do terrorismo, e conseqüentemente legitimar um tratamento jurídico mais rigoroso, visto que há efetivamente múltiplos bens jurídicos atingidos por esse fenômeno, quais sejam<sup>130</sup>:

(i) nas vítimas diretas do atentado, há a lesão de *bens jurídicos de ordem pessoal*, tal como a vida, a integridade física, a liberdade, etc.;

(ii) em decorrência da estratégia comunicacional do ato e da conseguinte intimidação da população, verifica-se violada a *paz pública* interna, regional (no caso, europeia) e/ou internacional; e

(iii) como resultado da finalidade política do ato, que instrumentaliza vítimas aleatórias para compelir autoridades públicas (vítima indireta), há um ataque contra as *vias democráticas da tomada de decisões políticas e estabilidade do sistema político*<sup>131</sup>.

De modo contrário, Paredes Castañón advoga inexistirem elementos suficientes para endurecer o tratamento jurídico-penal do terrorismo, sob o argumento da grande improbabilidade de um grupo dessa natureza conseguir afetar a estabilidade de um sistema político, visto que seu poder militar é diminuto em relação ao Estado (o que de fato é)<sup>132</sup>.

---

<sup>129</sup> PAREDES CASTAÑÓN, José M. Terrorismo y Principio..., p. 38-39.

<sup>130</sup> LLOBET ANGLÍ, Mariona. ¿Terrorismo o terrorismos?..., p. 232.

<sup>131</sup> LLOBET ANGLÍ, Mariona. Terrorismo y guerra..., p. 40 e ASÚA BATARRITA, Adela. Concepto jurídico de terrorismo y elementos subjetivos de finalidad. In: ECHANO BASALDUA, Juan Ignacio. Estudios jurídicos em memoria de José María Lidón. Universidad de Deusto. 2002, p. 67.

<sup>132</sup> PAREDES CASTAÑÓN, José M. Terrorismo y Principio..., p. 37-38. Partindo de uma perspectiva minimalista, o autor advoga que excepcionado por casos de rara extremidade, não há justificativa para o tratamento diferencial de fatos usualmente rotulados como terroristas, já que compreendem nada mais que delitos contra bens jurídicos individuais, motivados por finalidades políticas e cometidos no seio de organizações criminosas.

Desta forma, o autor entende que a pretensão de subverter as vias democráticas de decisões políticas não passa de uma utopia, ao passo que o caráter político do terrorismo deveria ser considerado para pautar estratégias preventivas, persecutórias e de tratamento penitenciário de ressocialização<sup>133</sup>.

Discordamos da visão supracitada, visto que o terrorismo não visa desafiar o Estado de forma bélica e direta (relembre-se dos *Ismailis*), mas sim através de uma estratégia comunicacional que explora situações de pânico e terror social para compelir governantes a adotarem medidas políticas de acordo com seus propósitos – sendo este último elemento o responsável por diferenciar tal delito e justificar eventuais dilações na moldura penal abstrata e tratamentos processuais diferenciados<sup>134</sup>.

Em outras palavras, isso significa que a “vitória” terrorista depende muito mais da forma com que o Estado absorve e reage a esses atos (algo que será explorado no segundo capítulo), do que pelos danos materiais causados pelos atentados.

#### **1.4. O delito de terrorismo e sua relação com outros crimes**

Não obstante a clarificação dos elementos basilares realizada acima, é possível que surjam “zonas cinzentas” no enquadramento de determinados atos, criando confusões entre o delito de terrorismo, atos de guerra, atentados de governantes contra sua própria população, ou de resistência armada frente à opressão estrangeiras ou ditatorial<sup>135</sup>.

Deste modo, parece-nos que realizar a diferenciação ora proposta é imprescindível por dois fatores: primeiramente, saber se a atuação do agente se enquadra em uma situação de paz ou de guerra para definir se o tratamento recebido deverá ser regulado pelo Direito Penal ou Direito de Guerra<sup>136</sup>, e segundo, verificar se o agente cometeu um crime de terrorismo, de guerra, de genocídio ou contra a humanidade, visto que isso desencadeia, como será melhor explorado nos próximos capítulos, distintos efeitos penais (moldura penal), processuais (tratamento processual excepcional, regime diferenciado no

---

<sup>133</sup> PAREDES CASTAÑÓN, José M. Terrorismo y Principio..., p. 37-38.

<sup>134</sup> LLOBET ANGLÍ, Mariona. ¿Terrorismo o terrorismos?..., p. 231.

<sup>135</sup> *Idem*, p. 228.

<sup>136</sup> *Idem, ibidem*.

cumprimento da pena e possibilidade de julgamento pelo TPI), e de cooperação judiciária (possibilidade de extradição de nacionais).

#### 1.4.1. “Terrorismo de Estado” e “terrorismo contra Estados autoritários”

O “governo pelo terror” assume diferentes graus, que vão do “eventual” ao “sistemático e duradouro” uso de força e violência de governantes contra a própria população<sup>137</sup>. Nesta senda, parcela substancial da doutrina entende que essa prática é moralmente mais reprovável que o terrorismo perpetrado por agentes não-estatais, já que: (i) o poderio militar estatal é inigualável e inalcançável por atores não-estatais, de modo que o “terrorismo de Estado” atinge um número mais expressivo de vítimas; (ii) sigilosamente desrespeita princípios e valores previamente assumidos, além de ser hipócrita na forma como justifica seus atos, encobrando-os sob o manto do “discurso de guerra”, “em nome da segurança nacional” ou como “última alternativa”; e (iii) desrespeita instrumentos jurídicos internacionais de direitos humanos que é signatário, violando seus compromissos perante a comunidade internacional<sup>138</sup>.

Ocorre que a transposição desses atos cometidos por representantes estatais à dogmática jurídico-penal enseja algumas reflexões, pois ainda que doutrinariamente minoritária<sup>139</sup>, a perspectiva adotada no presente estudo não permite que grande parte dos fenômenos socialmente compreendidos como “terrorismo de Estado” sejam encaixados como terrorismo.

---

<sup>137</sup> Visível em Estados totalitários como a Alemanha Nazista, a URSS de Stalin, o Camboja do Khmer Rouge, ou na própria Revolução Francesa dos jacobinos.

<sup>138</sup> PRIMORATZ, Igor. *Terrorism – The Philosophical Issues*. Palgrave Macmillan. New York. 2004, p. 115-120.

<sup>139</sup> Favoráveis à ideia de que o Estado pode cometer atos de terrorismo:

CANCIO MELIÁ, Manuel. *Los delitos...*, p. 187-191.

OTTENHOF, Reynald. *¿Terrorismo o terrorismos? Diálogo sobre un singular plural*. In: Anuario de derecho penal y ciencias penales. tomo 42, 1989, p. 949.

PORTILLA CONTRERAS, Guillermo. *Terrorismo de Estado: Los Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL)*.

LAMARCA PÉREZ, Carmen. Legislación penal antiterrorista: análisis crítico y propuestas. In: *Azpilcueta: cuadernos de derecho*. n. 20. 2008, p. 202.

Contrários à ideia de “terrorismo de Estado”:

DE PRADA SOLAESA, José Ricardo. Delitos relacionados com el terrorismo en el Código Penal de 1995. In: *Jueces para la democracia*. n. 25. 1996, p. 74.

LLOBET ANGLÍ, Mariona. *Terrorismo y “guerra”...*, p. 86-88.

Primeiramente, insta salientar que o não enquadramento do “terrorismo de Estado” dentro do crime de terrorismo não significa que se está desconsiderando o grau de reprovabilidade dessas condutas, tampouco a imperiosidade de serem tuteladas pelo Direito Penal.

Deste modo, é possível tipificar penalmente a conduta do representante político de um Estado (via de regra não democrático) que em tempos de paz comete atos de violência contra sua própria população de duas formas distintas:

(i) havendo sistemáticas e generalizadas violações aos direitos humanos de civis (homicídio, extermínio, escravidão, tortura, violações, etc.), verifica-se um crime contra a humanidade – sendo este o enquadramento jurídico-penal mais correto ao chamado “terrorismo de Estado”<sup>140</sup>. Aqui, pode-se citar como exemplo o *apartheid* sul-africano, ou os atos das ditaduras chilena e argentina<sup>141</sup>; e

(ii) em casos mais específicos, onde se comprova a específica intenção de exterminar determinado grupo nacional, étnico, racial ou religioso, configura-se o delito de genocídio<sup>142</sup>, tal qual ocorreu na perseguição dos judeus durante a WWII, ou nos massacres ocorridos em Ruanda (1994) e Camboja (1975-1979)<sup>143</sup>.

Assim, enquanto o âmbito de aplicação do crime de genocídio é mais restrito, visto que pune atos violentos de perseguição contra determinados grupos, desde que presente a específica intenção (“*dolus specialis*”) de “limpeza étnica”<sup>144</sup>, o crime contra a humanidade, apesar das dificuldades de interpretação<sup>145</sup>, é mais alargado, tutelando atos sistemáticos e generalizados contra os direitos humanos.

Enquadrar atos de “terrorismo de Estado” como crime contra a humanidade (e subsidiariamente como genocídio) nos parece mais acertado, pois mesmo que não se trate de crime próprio de agentes estatais (por exemplo, há uma corrente doutrinária que interpreta

---

<sup>140</sup> MALARÉE, Hernán. El terrorismo de estado y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. In: PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel; RUIZ ARIAS, Miriam. *El terrorismo en la actualidad...*, p. 314.

<sup>141</sup> LLOBET ANGLÍ, Mariona. *Terrorismo y “guerra”...*, p. 89.

<sup>142</sup> SHELTON, Dinah. *Encyclopedia of Genocide and Crimes Against Humanity*. Thomson Gale. New York. 2005, p. 209-216.

<sup>143</sup> LLOBET ANGLÍ, Mariona. *Terrorismo y “guerra”...*, p. 88-89.

<sup>144</sup> AMBOS, Kai; TRIFFTERER, Otto. *The Rome Statute of the International Criminal Court*. Hart. Oxford. 2016, p. 131 e 137.

<sup>145</sup> SANTOS, Sofia. O Tribunal Penal Internacional e a construção de uma ordem pública internacional. In: *e-journal of International Relations*, v. 5, n. 2, 2015, p. 27.

atos macrodimensionais de “terrorismo internacional” como crimes contra a humanidade, advogando que seus autores devem ser submetidos a julgamento pelo TPI<sup>146</sup>), a sistematicidade envolve grau mínimo de organização e um intrínseco elemento político que *pode vir a ser*, por exemplo, a busca da manutenção do poder através da força<sup>147</sup>.

Com isso, conclui-se que sistemáticos e reiterados ataques contra vítimas aleatórias, subvertendo as vias democráticas de tomada de decisões políticas, é um ato inegavelmente mais relacionado à atuação de atores não-estatais, isto é, que agem “de cima para baixo”, o que reflete diretamente no enquadramento de delitos de terrorismo.

De qualquer forma, o grau de lesividade desses três delitos de “dominação pelo terror” é igualmente acentuado, inclusive podendo apresentarem moldura penal abstrata similar. Pontua-se somente a diferença qualitativa do terrorismo, pois viola uma maior gama de bens jurídicos (individuais/pessoais e supraindividuais/políticos), ao passo que crimes contra a humanidade e de genocídio, além dos três pontos de maior reprovabilidade indicados no início do presente subcapítulo (quando cometidos por chefes de Estados), possuem uma diferença quantitativa no número de vítimas, já que tendem a atingir números elevadíssimos de pessoas<sup>148</sup>.

Outrossim, existe uma exceção à regra que versa sobre o real “terrorismo de Estado”, verificado quando membros do governo, por razões ideológicas ou geopolíticas e através de assistência material e logística, patrocinam grupos terroristas previamente existentes, fornecendo subsídios, locais para treinamento ou refúgio, etc. Vislumbra-se essa

---

<sup>146</sup> SANTOS, Sofia. O Tribunal..., p. 31 e VIEIRA, Susana Camargo; ANDRADE, Ana Maria de. O Tribunal Penal Internacional: uma Análise sobre sua Evolução e sua Competência para Julgar o Crime pelo Terrorismo. In: *Revista Brasileira de Direito Internacional*, v. 1, n. 1, 2015, p. 134.

GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio Berdugo. El terrorismo..., p. 72. Da mesma forma, defende que além de inexistir exigência legal de representantes de Estados como sujeito ativo desse crime, a atuação do Daesh e al-Qaeda se encaixam perfeitamente no tipo penal em questão.

<sup>147</sup> AMBOS, Kai; TRIFFTERER, Otto. *The Rome Statute...*, p. 247-250.

<sup>148</sup> LLOBET ANGLÍ, Mariona. *Terrorismo y “guerra”...*, p. 87-89 e CHALIAND, Gerard; BLIN, Arnaud. *The history...*, p. 202. Os crimes cometidos na URSS por Lenin e Stalin, na China por Mao Zedong, no Camboja por Pol Pot e mais recentemente na Coreia do Norte, demonstram que o Estado, quando age contra seu próprio povo, possui ímpar capacidade danosa. Assim, ao passo que o número de vítimas do terrorismo perpetrado por atores não-estatais é de poucas milhares de vítimas, somente a URSS matou mais de 20 milhões de pessoas. China e Alemanha Nazista também contam com números expressivos de mortos: 65 e 10 milhões, respectivamente.

situação em alguns Estados do Oriente Médio e sua relação com a Al-Qaeda, Daesh, Hamas, Hezbollah, o GAL na Espanha, dentre outros<sup>149</sup>.

Outra questão posta é o enquadramento jurídico da atuação de grupos armados no seio de Estados não-democráticos. Para tanto, imprescindível verificar quem são as vítimas diretas dos ataques perpetrados: caso sejam membros de governo e agentes militares ou policiais ligados diretamente às forças de opressão, deve-se considerar a atuação de resistência ou libertação de um povo que busca a modificação do sistema de governo opressor e violador de direitos fundamentais, tal qual ocorreu na atuação de células alemãs de resistência contra o regime nazista.

Por outro lado, mesmo a busca por democracia e liberdades fundamentais não se justifica a qualquer custo, deslegitimando-se quando instrumentalizar civis inocentes e desarmados em favor de sua causa. Assim, tal hipótese representa o excepcional caso em que atos que atacam as estruturas fundamentais de um Estado não-democrático possam configurar o delito de terrorismo, pois não é aceitável atingir civis igualmente oprimidos sob a justificativa da subversão do sistema de governo ora implementado<sup>150</sup>.

Embora essa situação possa parecer fictícia em um primeiro momento, é possível vislumbrá-la no caso de atentados que são dirigidos primordialmente contra agentes de opressão e autoridades políticas, mas que também lese civis inocentes, a partir de uma atuação envolta pelo dolo eventual, como ocorreu no Brasil durante a ditadura militar que perdurou de 1964 a 1985<sup>151</sup>.

---

<sup>149</sup> LLOBET ANGLÍ, Mariona. *Terrorismo y "guerra"...*, p. 93-94.

<sup>150</sup> *Idem*, p. 71-75.

<sup>151</sup> MARIGHELLA, Carlos. *Manual do Guerrilheiro Urbano* e GASPARI, Elio. *A Ditadura Envergonhada...*p. 259, nota 5.

Carlos Marighella, grande nome da resistência esquerdista, escreveu em 1969 que “hoje, ser [...] terrorista é uma qualidade que enobrece [...], porque é um ato digno de um revolucionário engajado na luta armada contra a vergonhosa ditadura militar e suas atrocidades”. Por sua vez, embora o atentado perpetrado no Aeroporto de Guararapes (1966), onde a bomba direcionada ao então Ministro do Exército e futuro Presidente, general Arthur da Costa e Silva, acabou matando um jornalista e um secretário do governo pernambucoense, tenha sido a única morte aleatória de alguém da população civil, diversos outros crimes de roubos a bancos e sequestros foram cometidos.

### 1.4.2. Guerrilha e crimes cometidos através de “métodos terroristas” durante o conflito armado

Outro ponto nodal da questão diz respeito ao delito de terrorismo e suas dissemelhanças em relação a guerrilha e demais atos perpetrados por “métodos terroristas”.

Embora terroristas e guerrilheiros adotem similarmente uma postura discreta, prescindindo do uso de uniformes para se misturar dentre os cidadãos comuns e perpetrar ataques surpresa, a relação entre esses dois fenômenos é mais um dos casos onde o discurso público confunde eventos de natureza distinta sob o mesmo rótulo.

A guerrilha é um ato de guerra não convencional, baseado na imposição física, e perpetrado por unidades irregulares que buscam compensar o desequilíbrio de forças em relação às tropas inimigas. Sua atuação é primordialmente através de ataques surpresa contra alvos militares, de modo que não se verifica a busca pela intimidação massiva ou o ataque aleatório contra civis desarmados<sup>152</sup>. Ademais, grupos de guerrilheiros podem chegar a exercer soberania sobre parcela da população, algo bastante incomum em bandos terroristas<sup>153</sup>.

Mesmo assim persistem diversas “zonas cinzentas”<sup>154</sup> no enquadramento desses atos, dissonâncias estas acompanhadas pela doutrina<sup>155</sup>, tendo em vista que grupos como as FARC ou o Sendero Luminoso intercalam atividades de guerrilha com o ataque a civis inocentes desarmados, comumente utilizando “métodos terroristas” como caráter armado,

---

<sup>152</sup> AVILÉS, Juan. *Democratización y terrorismo in Irak*, p. 1-2 e CHALIAND, Gerard; BLIN, Arnaud. *The history...*, p. 227.

<sup>153</sup> BYMAN, Daniel. *Defining Terrorism: Terrorism vs. Guerrilla Warfare*, p. 1-2 e CNN. *What does ISIS really want?*. Apesar do Daesh ter exercido controle sobre diversas cidades da Síria e do Iraque, esse grupo apresenta uma ideologia e proposta bastante diferente de seus similares terroristas, pois a reunião do califado passa necessariamente pelo controle e manutenção de um território.

<sup>154</sup> GANOR, Boaz. *Defining terrorism...*, p. 299. As quais serão decididas pelas provas produzidas no processo e pela decorrente análise judicial.

<sup>155</sup> LLOBET ANGLÍ, Mariona. *Terrorismo y “guerra”...*, p. 101, nota 318 e KOEHLER, Gunnar. *The FARC: Worthy of the EU Label of Designated Terrorist Organisation*. Entendem que as FARC apresentam todos os elementos característicos de um grupo terrorista, ao contrário do que refere BYMAN, Daniel. *Defining Terrorism...*, p. 2 e SONNEMANS, Floris. *FARC: The Possibility for Colombian Peace in the Wake of the International War on Terrorism*.

CONSILIUM. Colômbia: *UE suspende sanções contra as FARC*. A UE, por sua vez, diante do acordo de paz celebrado com o governo colombiano (apesar da posterior rejeição popular no referendo realizado), recentemente suspendeu as sanções impostas contra as FARC, retirando-as da *EU terrorist list*.

ou como no caso do Hezbollah, que surge como terrorista, mas gradualmente se transforma em guerrilheiro<sup>156</sup>.

Contudo, insta salientar que ao contrário da discussão do ponto anterior, grupos terroristas e guerrilheiros podem perfeitamente compartilhar das mesmas finalidades políticas, pois sua principal diferença reside nas vítimas diretas dos seus atos: população civil de um lado, agentes e instalações militares de outro<sup>157</sup>.

De qualquer forma, a relevância dessa discussão reside no fato de que embora a sobreposição de legislações possa fazer com que uma mesma conduta se encaixe como crime internacional (de guerra, contra a humanidade ou genocídio) ou de terrorismo<sup>158</sup>, existem consequências jurídicas antagônicas implicadas: pouco importa se o ato é perpetrado com “métodos terroristas”, pois sendo o terrorismo um delito cometido em tempos de paz, encontrará resposta dentro das estruturas legais do Estado democrático de Direito. Em contrapartida, à guerrilha ou outro ato inserido em conflito armado (termo ampliado e que não compreende mais somente embates internacionais ou práticas de Forças Armadas estatais<sup>159</sup>), aplicam-se os dispositivos referentes ao direito de guerra<sup>160</sup>, podendo vir a configurar um dos crimes de competência do TPI<sup>161</sup>.

### 1.5. Recorte jurídico-penal

Não obstante as transmutações do terrorismo em decorrência da sociedade pós-moderna e das inovações tecnológicas (que implicam maiores consequências nas atividades envoltas, como radicalização, doutrinação, treinamento e comunicação), os meios e instrumentos utilizados por grupos terroristas, especialmente no período pós-WWII, via de

---

<sup>156</sup> BYMAN, Daniel. *Defining...*, p. 1-2.

<sup>157</sup> GANOR, Boaz. *Defining terrorism...*, p. 289.

<sup>158</sup> VERVAELE, John A.E. *Combatientes extranjeros (terroristas): ¿combatientes y/o terroristas o solamente enemigos?*. In: PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel; RUIZ ARIAS, Miriam. *El terrorismo en la actualidad...*, p. 216.

<sup>159</sup> *Idem*, p. 213; AMBOS, Kai; TRIFFTERER, Otto. *The Rome Statute...*, p. 534-535 e ONU. *Estatuto de Roma da Corte Penal Internacional*, 17 de julho de 1998. Art. 8.º, § 2, “c”. Atos violentos contra a vida (homicídio, tortura ou outros tratamentos cruéis e degradantes) e liberdade, ainda que no seio de conflitos armados de um só Estado, sem a participação de Estados terceiros, também estão sob a competência do TPI, desde que um dos grupos seja as forças armadas governamentais. Ou seja, é legalmente possível responsabilizar sob o regime do Estatuto de Roma agentes que militam nas forças das FARC ou do Sendero Luminoso.

<sup>160</sup> LLOBET ANGLÍ, Mariona. *Terrorismo y “guerra”...*, p. 100.

<sup>161</sup> ONU. *Caso n.º IT-94-1-T*. Veja-se o julgamento paradigmático de Duško Tadić, condenado por crime contra a humanidade por utilizar “métodos terroristas” contra civis inocentes, dentro de um contexto de conflito armado.

regra são os mesmos, de modo que atentados com aviões ou armas químicas não fazem parte da conduta habitual dessas organizações.

Entretanto, há uma diferença perceptível entre os grupos atuais e aqueles do início do século passado, a qual inclusive é apontada pela doutrina como ponto de virada entre o “velho” e “novo” terrorismo<sup>162</sup>: trata-se da aleatoriedade na escolha das vítimas diretas<sup>163</sup>, de modo que a finalidade política deixou de ser perseguida através da eliminação de chefes de Estado.

Inclusive, pontuamos que a diferença entre terrorismo e demais modalidades delitivas é a finalidade política, e não a violência extremada. Nesta senda, independente da classificação adotada<sup>164</sup>, grupos terroristas (i) alicerçados em ideologias políticas baseadas em perspectivas socioeconômicas (*Brigade Rosse* ou *RAF*); (ii) inspirados em convicções religiosas (al-Qaeda ou o Daesh)<sup>165</sup>; ou (iii) assente em reivindicações separatistas, de ideologia política ou religiosa (ETA, IRA ou *Al-Fatah*), apresentam sempre desígnios ou reivindicações de caráter político.

Por todo o expressado, entende-se que uma definição jurídico-penal fidedigna de terrorismo deverá considerar as quatro premissas seguintes: (i) o grupo deve agir de forma *organizada* e ser previamente constituindo, perpetrando atentados *reiterados* e *sistemáticos*;

---

<sup>162</sup> LAQUEUR, Walter. *The New Terrorism*. Oxford University Press. New York. 1999, p. 81.

<sup>163</sup> CHALIAND, Gerard; BLIN, Arnaud. *The history...*, p. 120. Em 07.11.1893, como vingança pela execução de Paulino Pallas pelo General Arsenio Martinez Campos, o anarquista Santiago Salvador matou mais de 20 pessoas ao atirar duas bombas contra uma multidão que se encontrava na Casa de Ópera Liceu, em Barcelona. Foi o primeiro ataque registrado contra uma multidão de pessoas, visando intimidar a classe burguesa, que por cooperar/trabalhar para os chefes de Estado, era vista como inimiga dos ideais anarquistas. Com o posterior advento da dinamite, tal forma de ataque se tornou bastante comum na França, apesar de ainda representarem a exceção, já que ainda se priorizavam alvos certos e previamente selecionados.

<sup>164</sup> CONTE, Alex. *Human Rights...*, p. 11. Há grande dissenso doutrinário sobre as motivações de grupos terroristas. O autor aponta quatro: secessão, insurgência, retribuição regional e religiosa/jihad global.

PEARLSTEIN, Richard Merrill. *Fatal Future?...*, p. 3. Refere que grupos terroristas são movidos por ideologias: de esquerda, de direita, etnonacionais ou religião.

SCHULZ, David, et al. *The Counterterrorism...*, p. 28-30. Aponta a existência de grupos terroristas movidos por intuítos religiosos, nacionalistas minoritários, anarquistas, revolucionários marxistas, neofascistas de direita, mercenarismo ideológico ou patologia mental.

MARTINS, Raúl. Acerca de “Terrorismo”..., p. 37. Classificação ora adotada.

<sup>165</sup> TELEGRAPH. *Al-Qaeda chief calls for jihad on eve of US embassy move to Jerusalem*. Até mesmo o “terrorismo religioso”, impulsionado por ideais radicais islâmicos, possui influências políticas. Cite-se como exemplo o inconsequente ato de Donald Trump, que desconsiderando um pacto informal da comunidade internacional, reconheceu Jerusalém como capital de Israel antes de ser firmado um acordo de paz entre israelenses e palestinos. Tão logo emitido o referido pronunciamento (e na sequência do genocídio praticado pelas tropas militares israelenses contra os manifestantes palestinos), Ayman al-Zawahiri, que ocupa a liderança da al-Qaeda desde 2011, respondeu convocando a *jihad* contra os EUA, o que demonstra uma relação de ação-e-reação entre ato e finalidade políticas.

(ii) os ataques devem ser atos *dolosos* via de regra já tipificados na legislação penal interna, e que lesionem bens jurídicos valiosos como vida, liberdade e integridade física; (iii) as vítimas diretas são *civis inocentes e desarmados*, escolhidos *aleatoriamente* pelo seu alto poder de instrumentalização e serventia à disseminação do terror como estratégia comunicacional; e (iv) a finalidade do grupo inevitavelmente terá conotação *política*, buscando *coagir governantes ou representantes públicos* (vítimas indiretas) a adotarem decisões políticas que atentam contra as estruturas constitucionais e democráticas do Estado de Direito.

Portanto, ao contrário do que prega o discurso público, para enquadrar uma conduta como terrorista, não basta o envolvimento de dois agentes (vítima e criminoso) em ato cuja finalidade se esgota na lesão do bem jurídico da vítima, pois independentemente dos meios usados, isso é algo próprio da criminalidade ordinária<sup>166</sup>.

Assim, a despeito da repulsa causada e do número de vítimas feitas, entrar em uma escola e disparar contra crianças<sup>167</sup>, ou abrir fogo contra a plateia de um show musical<sup>168</sup>, por mais hediondos que seja, se não forem verificados os demais elementos, não é terrorismo.

Como última nota, retornando aos elementos comunicativos da “estratégia de comunicação” do terrorismo anteriormente abordados, resta clara a existência de todos os cinco: um grupo terrorista (*remetente*), ao perpetrar atentados e disseminar o pânico na sociedade (*canal*), pretende alcançar determinadas finalidades políticas contra a ordem pública, a Constituição e as estruturas democráticas do Estado democrático de Direito (*mensagem*) por meio da coação de governantes (*destinatários*), que por sua vez adotarão estratégias de política criminal para combatê-lo (*feedback* – elemento que será aprofundado no próximo capítulo).

---

<sup>166</sup> PEARLSTEIN, Richard Merrill. *Fatal Future?...*, p. 1-3.

<sup>167</sup> G1. *Atirador entra em escola em Realengo, mata alunos e se suicida*.

<sup>168</sup> THE GUARDIAN. *Mandalay Bay attack*.

## CAPÍTULO 2 – MODELOS DE REAÇÃO AO TERRORISMO

Na visão de Nilo Batista, a política criminal é composta por “princípios e recomendações” que ensejam a reforma ou a transformação da legislação criminal, os quais são obtidos a partir de modificações sociais, resultados empíricos das próprias reformas já efetuadas no ordenamento jurídico e sua influência na atuação das instituições que operam no âmbito penal, assim como por avanços alcançados pelo estudo da criminologia<sup>169</sup>.

No presente capítulo serão analisados três dos principais modelos de política criminal aplicados no combate ao terrorismo, os quais são compostos por reações alicerçadas na relativização de regras gerais e na conseqüente ruptura com o sistema ordinário, utilizando-se de excepcionalidades para buscar reequilibrar a balança entre o binômio segurança-liberdade, então alterada pela perpetração de atos terroristas.

### 2.1. Legislação de emergência: a via da derrogação de direitos

Quase duas décadas após os ataques de 11 de setembro de 2001, o terrorismo ainda é considerado como uma expressiva fonte de ameaça à sociedade<sup>170</sup>. Em decorrência disso, não surpreende que neste ínterim, uma vasta gama de Estados tenha adotado novas legislações ou expandido as preexistentes na tutela do fenômeno em questão<sup>171</sup>.

Demonstra-se com isso que a queda das Torres Gêmeas surtiu efeitos políticos, psicológicos e jurídicos transcendentais às fronteiras estadunidenses<sup>172</sup>, o que se verifica pela

---

<sup>169</sup> BATISTA, Nilo. *Introdução Crítica ao Direito Penal Brasileiro*. Revan. Rio de Janeiro. 2007, p. 34 e DIAS, Jorge de Figueiredo. *Direito Penal...*, p. 20-22, 33 e 38. Figueiredo Dias acrescenta que a política criminal assume um papel autônomo e de domínio em relação à dogmática jurídico-penal, de modo que seus conceitos devem ser “determinados e cunhados a partir de proposições político criminais e da função que por estas lhes é assinalada no sistema”. Percebe-se, portanto, uma espécie de “unidade cooperativa” ou “funcional” entre as matérias.

<sup>170</sup> Ver rodapé 4.

<sup>171</sup> CAEIRO, Pedro; LEMOS, Miguel Ângelo. Content and impact..., p. 161, nota 23. Em contraponto, destaca-se que à época da entrada em vigor da DQ 2002/475/JAI, de 13 de Junho, relativa à luta contra o terrorismo, França, Alemanha, Espanha e UK já possuíam disposições suficientes no seu ordenamento jurídico interno para preencher as obrigações dela oriundas.

<sup>172</sup> GROSS, Oren; NÍ AOLÁIN, Fionnuala. *Law in Times...*, p. 371 e 395.

edição de instrumentos como as Resolução 1373 e 1456 do Conselho de Segurança da ONU<sup>173</sup> e a Decisão-Quadro (DQ) 2002/475/JAI, relativa à luta contra o terrorismo<sup>174</sup>.

Destaca-se, contudo, que apesar das novéis expansões legislativas no combate ao terrorismo, o emprego de medidas excepcionais e leis especiais antiterrorismo não é uma novidade que surge no limiar do século XXI<sup>175</sup>. E mais, não raras vezes essas inovações se deram por meio de regulamentações temporárias, isto é, que continham cláusulas de caducidade que obrigavam a revisão parlamentar periódica do texto legal – o que atualmente não faz mais sentido, uma vez que o combate ao terrorismo ocupa lugar fixo no acervo jurídico de grande parte dos Estados<sup>176</sup>.

Seguindo adiante, pontue-se que para os fins do presente subcapítulo, valemo-nos do conceito de emergência elaborado por Choukr: “aquilo que foge dos padrões tradicionais de tratamento pelo sistema repressivo, constituindo um subsistema de derrogação dos cânones culturais empregados na normalidade”<sup>177</sup>.

Assim, já que o modelo de política criminal emergencial impacta mais na relativização e restrição de direitos individuais e garantias processuais do que propriamente na expansão do Direito Penal substantivo, seu desafio é coadunar “eficiência e garantismo” e “segurança e liberdade” por meio de medidas excepcionais, eficientes e que não sejam restritivas além do necessário, já que o Estado democrático de Direito deve atuar tanto na

---

<sup>173</sup> CSNU. *Resolução 1373*, de 28 de setembro de 2001 e CSNU. *Resolução 1456*, de 20 de janeiro de 2003. Conforme o n. 3, “F”, da Resolução 1373, os Estados são exortados a adotarem as disposições ali previstas em conformidade com as normas internacionais de direitos humanos somente no que diz respeito à questão dos refugiados, silenciando quanto ao resto – fato “consertado” somente dois anos e meio depois, pela Resolução 1456. Desde logo, além da Resolução de 2001 ter sido editada somente 17 dias após o atentado contra as Torres Gêmeas, seu teor demonstra a tendência de se priorizar medidas de segurança em detrimento às liberdades e garantias.

<sup>174</sup> CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Decisão-Quadro 2002/475/JAI*, de 13 de Junho de 2002.

<sup>175</sup> SARDINHA, José Miguel. *O terrorismo e a restrição de direitos fundamentais em processo penal*. Coimbra Editora. Coimbra. 1989, p. 58-82 e WARDLAW, Grant. *Political Terrorism: Theory, tactics, and counter-measures*. Cambridge University Press. New York. 1982, p. 121. Sardinha refere que após a década de 1970, países como Itália, Espanha, Alemanha e UK já usavam regras excepcionais no combate ao terrorismo, inclusive adotando medidas de caráter temporário e emergencial, como fez a Irlanda do Norte. Ademais, em que pese Sardinha aponte o UK como o local em que se encontravam as mais rigorosas restrições de direitos e garantias, Wardlaw assinala em sentido contrário, advogando que era na Alemanha que se percebia a “legislação antiterrorista mais repressiva dentre as democracias liberais”.

<sup>176</sup> MICHAELSEN, Christopher. Permanent Legal Emergencies and the Derogation Clause in International Human Rights Treaties: A Contradiction? In: MASFERRER, Aniceto. *Post 9/11 and the State of Permanent Legal Emergency*. Springer. Valencia. 2012, p. 287 e GROSS, Oren; NÍ AOLÁIN, Fionnuala. *Law in Times...*, p. 366-367. Destacam que a adoção de medidas temporárias e emergenciais no combate ao terrorismo pressupõe que este fenômeno também é temporário e finito.

<sup>177</sup> CHOUKR, Fauzi Hassan. *Processo Penal de Emergência*. Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2002, p. 5.

criação de estruturas que forneçam segurança, quanto na manutenção do acesso universal a todos os mecanismos legítimos na defesa da sua liberdade em sede processual penal<sup>178</sup>.

Nesta senda, o panorama apresentado suscita duas posições doutrinárias bastante polarizadas: de um lado há quem reivindique uma postura firme dos governantes, aceitando que o sacrifício de liberdades e garantias são custos necessários a serem pagos pela adoção de medidas invasivas e imprescindíveis na luta contra os “inimigos” terroristas, de modo que dispositivos de proteção individual não podem tolher a capacidade de resposta do Estado frente a ameaças tão significativas. Neste sentido, chegou-se a afirmar que a *Bill of Rights* não representa um “pacto de suicídio”<sup>179</sup>, e que garantias fundamentais nada mais são que “conveniências políticas a serem desfrutadas em tempos de paz”, não podendo obstar a adoção de medidas em tempos de perigo nacional<sup>180</sup>.

Em contrapartida, há quem compreenda que é nos momentos de crise que o Estado democrático de Direito deve respeitar mais do que nunca seus princípios basilares<sup>181</sup>. Assim, argumentam que admitir a restrição de direitos fundamentais como premissa à manutenção da segurança significa aceitar que os fins justificam os meios, e portanto, é colocar-se no mesmo patamar (moral) que os terroristas<sup>182</sup>.

Em tom de crítica, esta corrente doutrinária aponta que diversos Estados já “caíram” nessa armadilha, visto que o pós-11 de setembro é marcado por medidas precipitadas que introduziram diversas restrições e violações a direitos e garantias fundamentais há muito consagrados perante a comunidade internacional (mais precisamente, desde a WWII), aceitando (ou gerando) violações de direitos humanos (como tortura e maus tratos), detenções secretas e arbitrárias, ou julgamentos injustos<sup>183</sup>.

---

<sup>178</sup> FERNANDES, Antonio Scarance. O equilíbrio entre a eficiência e o garantismo e o crime organizado. In: *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 16, n. 70, 2008, p. 231.

<sup>179</sup> POSNER, Richard A. *Not a suicide pact: the Constitution in a time of National Emergency*. Oxford University Press. New York. 2006, p. XI. Expressão usada por Robert H. Jackson no caso *Terminiello v. Chicago* (1949) e por Arthur Goldberg no caso *Kennedy v. Mendoza-Martinez* (1963). Em 2006, deu origem ao livro ora citado.

<sup>180</sup> MICHAELSEN, Christopher. *Permanent...*, p. 288.

<sup>181</sup> *Idem, Ibidem*.

<sup>182</sup> GROSS, Emanuel. Legal aspects of tackling terrorism: the balance between the right of democracy to defend itself and the protection of human rights. In: *Journal of International Law & Foreign Affairs*. n. 6. 2001, p. 168.

<sup>183</sup> INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS. Assessing damage, urging action. Geneva. 2009, p. 2.

Dito isso, esse é o contexto em que se desenvolve o presente subcapítulo, a fim de avaliar a relação entre segurança e liberdade no uso de medidas emergenciais no combate ao terrorismo. Como plano de fundo, utilizam-se as restrições de direitos fundamentais e garantias processuais no contexto da política criminal europeia, oriundas de legislações excepcionais e sua relação com a Convenção Europeia dos Direitos Humanos e com o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos<sup>184</sup>.

### **2.1.1. A via derogatória na CEDH: fundamento legal e requisitos**

Dentre os inúmeros instrumentos internacionais de direitos humanos que boa parte da comunidade internacional é signatária, imperioso destacar a CEDH<sup>185</sup>, aderida pelos 47 países que compõe o Conselho da Europa, os quais se comprometem a respeitar uma série de direitos e garantias fundamentais a fim de preservar as estruturas do Estado democrático de Direito.

Por sua vez, a proteção da CEDH é assegurada pela atuação do TEDH, órgão que atua como seu guardião, e que é responsável por apreciar e julgar eventuais violações de direitos e garantias consagradas no texto da Convenção, oriundas de ações dos Estados submetidos à sua jurisdição<sup>186</sup>.

No que tange à competência penal e aparatos repressivos, é natural que haja certa relutância dos Estados em abrirem mão da sua soberania, especialmente em situações mais extremadas. Portanto, está previsto na CEDH um mecanismo que permite seus signatários derogarem alguns dos direitos e garantias nela previstos, desde que verificada uma situação excepcional e que envolva a segurança nacional<sup>187</sup>.

O supracitado mecanismo de derrogação de direitos está previsto no artigo 15.º da CEDH, mas não é uma particularidade sua, visto que possui correspondentes similares na

---

<sup>184</sup> Doravante CEDH e TEDH.

<sup>185</sup> CONSELHO DA EUROPA. *Convenção Europeia dos Direitos Humanos*.

<sup>186</sup> *Idem*. De acordo com o artigo 46, a sentença emanada pelo TEDH possui força vinculante, devendo obrigatoriamente ser reconhecida e executada.

<sup>187</sup> SILVA, Anamara; MAIA, Vitor. A Corte Europeia de Direitos Humanos e o Terrorismo praticado em tempos de emergência. In: FERNANDES, Antonio Scarance; ZILLI, Marcos. *Terrorismo e Justiça Penal: reflexões sobre a eficiência e o garantismo*. Editora Fórum. Belo Horizonte. 2014, p. 318.

Convenção Americana de Direitos Humanos<sup>188</sup>, no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos<sup>189</sup> e até mesmo na Constituição da República Portuguesa<sup>190</sup>.

Nesta senda, refere o artigo 15 da CEDH que “em caso de *guerra* ou de *outro perigo público que ameace a vida da nação*”, o Estado poderá derrogar as obrigações previstas na CEDH na “estrita medida em que o exigir a situação”.

Destaque-se, contudo, que nem todos os direitos consagrados na CEDH são derogáveis. Conforme o art. 15.º, n. 2, são inderrogáveis o direito à vida (exceto quando verificado ato lícito de guerra) e a proibição de tortura, tratamentos desumanos ou degradantes, escravidão ou servidão. Além disso, os princípios da legalidade (tanto dos crimes, quanto das penas) e do *ne bis in idem*, assim como a abolição da pena de morte, também não podem ser suprimidos<sup>191</sup>. Em contrapartida, o direito à liberdade e segurança, previsto no art. 5.º, faz parte do rol de direitos derogáveis em situações excepcionais, ensejando importantes discussões centradas nessa questão.

Não obstante o art. 15.º da CEDH preveja as clarificadas situações de guerra<sup>192</sup> e o conceito aberto de “*perigo público que ameaça a vida da nação*” como hipóteses que autorizam a derrogação de direitos via legislação emergencial, é destacável que a esmagadora maioria de casos submetidos à apreciação do TEDH relacionados ao dispositivo legal em questão dizem respeito à ações perpetradas por Estados no seio de legislações antiterrorismo<sup>193</sup>.

---

<sup>188</sup> OEA. *Convenção Americana de Direitos Humanos*. Art. 27.º.

<sup>189</sup> ONU. *PIDCP – Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos*. Art. 4.º.

<sup>190</sup> PORTUGAL. *CRP – Constituição da República Portuguesa*. Art. 19.º.

<sup>191</sup> BARRETO, Ireneu Cabral. *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem*. Almedina. Lisboa. 2016, p. 322.

<sup>192</sup> GREENWOOD, Christopher. Scope of Application of Humanitarian Law. In: FLECK, Dieter. *The Handbook of International Humanitarian Law*. Oxford University Press. New York. 2008, p. 45-59 e FLECK, Dieter. The Law of Non-International Armed Conflicts. In: FLECK, Dieter. *The Handbook...*, p. 605-623.

Apesar das Convenções de Genebra não definirem “conflito armado”, compreende-se que este, a nível internacional, abrange o uso de forças armadas de um Estado contra outro, bem como ocupações militares de caráter total ou parcial, independentemente de resistência armada, ou da forma como o conflito é interpretado e descrito pelas partes envolvidas. Sobre o conflito armado não-internacional, ver o ponto 1.4.2 do presente trabalho.

De qualquer forma, a legislação internacional é baseada em tempos de paz e de guerra, excluindo-se a possibilidade de haver um “meio termo”. Assim, via de regra, o estado de guerra pressupõe ou possibilita a suspensão da legislação vigente em tempos de paz, aplicando-se então as Convenções de Genebra no que tange a assuntos relacionados com o direito humanitário.

<sup>193</sup> PATI, Roza. *Due Process and International Terrorism: an international legal analysis*. Martinus Nijhoff. Leiden. 2009, p. 255 e TEDH. *Guia do artigo 15 da CEDH*. Lista de casos citados.

Na prática, verificada uma situação de emergência pública (via de regra decorrente de um atentado terrorista) e preenchidos os requisitos formais pela autoridade interna<sup>194</sup>, fica possibilitada a derrogação de alguns direitos e garantias até a normalização da situação atípica, dentre os quais se encontram as disposições que regulamentam privações de liberdade dos cidadãos<sup>195</sup>.

Tendo em vista que nem CEDH, nem TEDH desenvolveram uma definição de “terrorismo”, fazem-se necessárias adaptações específicas para seu tratamento. Na prática, isso significa que as medidas derogatórias que versam sobre o tema são adotadas, via de regra, como “questões de segurança nacional e ordem pública”<sup>196</sup>.

Desta forma, quase 60 anos após a primeira vez em que o TEDH foi impulsionado a se manifestar sobre o tema, ainda restam questionamentos, sobretudo acerca do alcance que as exceções podem chegar e quais os critérios adotados para verificar sua proporcionalidade.

### **2.1.2. A doutrina da Margem de Apreciação na avaliação da proporcionalidade e temporalidade da legislação emergencial no pré-11 de setembro**

Por respeito aos ditames do Estado democrático de Direito, a derrogação de direitos em tempos de paz (isto é, de emergência pública decorrente de perigo público que não seja caso de guerra) verificada na política criminal antiterrorismo de caráter emergencial não pode ser traçada ao bel prazer do governante, havendo certos limites inultrapassáveis e há muito consagrados<sup>197</sup>, que no caso ora estudado, são estabelecidos pela CEDH e supervisionados pelo TEDH (quando impulsionado).

---

<sup>194</sup> CONSELHO DA EUROPA. *CEDH...*, Art. 15, n.º 3.

<sup>195</sup> *Idem*, Art. 5º.

<sup>196</sup> GROSS, Oren; NÍ AOLÁIN, Fionnuala. *Law in Times...*, p. 373. Quanto a não adoção de uma definição de terrorismo pelo TEDH, advoga em seu favor o fato de possuir competência de julgamento somente sobre atos de Estados, de modo que violações de direitos humanos por agentes não-estatais (o “terrorismo de baixo para cima”, cerne do presente trabalho) está fora da sua linha de apreciação.

TEDH. Irlanda v. UK. *Demanda n.º 5310/71*, de 18 de janeiro de 1978. §149. Referiu o TEDH que “[n]ão é exigido que [o Tribunal] se pronuncie sobre as atividades terroristas nos seis condados de indivíduos ou grupos, atividades que estão claramente desrespeitando os direitos humanos. O Tribunal apenas tem de decidir sobre as alegações que lhe foram feitas pela República da Irlanda contra o UK” (TN).

<sup>197</sup> TEDH. Klass e outros v. Alemanha. *Demanda n.º 5029/71*, de 06 de setembro de 1978. §49. Entenderam os julgadores que “[i]sso (a margem de apreciação) não significa que os Estados Contratantes possuem discricionariedade ilimitada para submeter pessoas sob a sua jurisdição à vigilância secreta. A Corte, consciente

A título de exemplo, pode-se subsumir desde logo que independente da conduta prévia do sujeito, o “mandado de tortura”, objeto de estudo do próximo subcapítulo, é incompatível com os ditames da UE, havendo correspondentes legais (art. 3.º, CEDH) e jurisprudenciais<sup>198</sup> neste sentido.

Por sua vez, considerando que o modelo de política criminal emergencial implica no afastamento temporário de alguns direitos e garantias fundamentais enquanto perdurar a situação de emergência pública, dispõe o art. 15 da CEDH que as derrogações devem se dar “na estrita medida em que exigir a situação”.

Outrossim, se por um lado é incumbência das autoridades internas, ao traçarem legislações emergenciais no gozo das faculdades concedidas pelo art. 15 da CEDH, pautarem-se por preceitos de necessidade e proporcionalidade, por outro, é obrigação do TEDH, quando impulsionado para tanto, ponderar sobre os limites e as necessidades da situação em tela, a fim avaliar a (in)validade das medidas excepcionais adotadas.

Nesta senda, Michaelsen sugere que as medidas derogatórias elaboradas pelas autoridades internas sejam submetidos a um filtro de proporcionalidade, o qual consiste em: (i) comprovar que ações adotadas sob a legislação ordinária e obrigações internacionais de direitos humanos são insuficientes para gerir a crise; (ii) demonstrar que as medidas (excepcionais) são adequadas à redução da crise, atestando sua conexão direta com a emergência; (iii) usa-las somente enquanto forem necessárias, devendo haver um limite temporal; (iv) contemplar uma limitação proporcional entre o distanciamento das medidas em relação aos direitos humanos internacionais, de modo que quanto mais rigorosas forem as providências, mais profunda seja a avaliação da situação e de sua necessidade; e (v) garantir a aplicação de salvaguardas suficientes para se evitar o abuso de poderes emergenciais<sup>199</sup>.

---

do perigo que tal lei representa de minar ou até mesmo destruir a democracia com base na sua defesa, afirma que os Estados Contratantes não podem, em nome da luta contra espionagem e terrorismo, adotar quaisquer medidas que julguem apropriadas” (TN).

<sup>198</sup> TEDH. *Chahal v. UK. Demanda n.º 22414/93*, de 15 de novembro de 1996. §79.

<sup>199</sup> MICHAELSEN, Christopher. *Permanent...*, p. 296.

Tendo em vista que eventuais controvérsias decorrentes da não observância dos requisitos supracitados devem ser submetidos à apreciação judicial<sup>200</sup>, destaca-se um pormenor bastante discutível da atuação do TEDH em relação às legislações emergenciais pré-11 de setembro: a doutrina da Margem de Apreciação.

Criada como tentativa de equilibrar a visão nacional de direitos humanos com a aplicação uniforme dos valores consagrados na CEDH<sup>201</sup>, a Margem de Apreciação é comumente aplicada no âmbito do art. 15.º da CEDH, e surge a partir do entendimento que as autoridades internas, por estarem supostamente em contato direto e contínuo com a situação, estariam melhor posicionadas para avaliar as necessidades da natureza e extensão das medidas derogatórias (limitando, portanto, o papel fiscalizatório do TEDH<sup>202</sup>).

Apesar dessa doutrina ainda não possuir base legal na CEDH<sup>203</sup>, a conferência dessa “parcial discricionariedade” desencadeou controvérsias especialmente no que diz respeito ao tempo de duração e à proporcionalidade das medidas derogatórias.

Nesta senda, não obstante os entendimentos favoráveis à Margem de Apreciação, sob o argumento que sua implementação acarreta no aumento da carga de responsabilidade dos Estados, pois os coloca na linha de frente da defesa e garantia dos princípios e direitos assegurados na CEDH<sup>204</sup>, não se pode olvidar que essa doutrina possibilitou que vasta gama de medidas derogatórias e (em tese) temporárias vigorassem durante décadas. Vejamos:

---

<sup>200</sup> SILVA, Anamara Osório; MAIA, Vitor Bastos. *A Corte...*, p. 323. Da criação do TEDH ao 11 de setembro, foram submetidas à sua avaliação as legislações emergenciais da Irlanda, do UK, da Irlanda do Norte e da Turquia.

<sup>201</sup> ARAI-TAKAHASHI, Yutaka. *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*. Intersentia. Oxford. 2001, p. 2-4.

<sup>202</sup> MICHAELSEN, Christopher. *Permanent...*, p. 297, TEDH. Irlanda v. UK. *Demanda n.º 5310/71...§207* e TEDH. Brannigan e McBride v. UK. *Demanda n.º 14553/89*, de 25 de maio de 1993, §43.

<sup>203</sup> TEDH. *Brighton Declaration* - High Level Conference on the Future of the ECHR. B, n. 11 e 12, “b”. O documento editado em 2012 destaca a necessidade de se referenciar o princípio da subsidiariedade e a doutrina da margem de apreciação no preâmbulo da CEDH.

TEDH. *Protocolo n. 15* e CONSELHO DA EUROPA. *Carta de assinaturas e ratificações do Tratado 213*. O protocolo n. 15 prevê a reforma do preâmbulo da CEDH nos termos da *Brighton Declaration*. Contudo, ainda não entrou em vigor por necessitar da ratificação unânime dos Estados-parte. Até a presente data, apenas Bósnia e Herzegovina e Itália não o fizeram.

<sup>204</sup> DONALD, Alice. *Who's afraid of Protocol 15? Not the Joint Committee on Human Rights* e MCGOLDRICK, Dominic. A defence of the Margin of Appreciation and an argument for its application by the Human Rights Committee. In: *International and Comparative Law Quarterly*. v. 65, n. 1, 2016, p. 32 e 37. Refere que o TEDH é uma corte internacional (não uma corte nacional, nem Suprema Corte Europeia ou tampouco Corte Europeia Constitucional), de modo que a margem de apreciação reflete a relação entre essa corte internacional e os sistemas democráticos nacionais (que inclui suas legislações e entendimentos jurisprudenciais próprios), tendo em vista não a uniformização, mas sim o respeito a valores fundamentais mínimos, sem olvidar as diferenças nacionais.

Como resposta aos conflitos internos vivenciados naquela localidade, ainda no início do século passado, o Parlamento irlandês decretou o *Offences against the State Act (1939)*<sup>205</sup>, e não obstante as diversas recomendações de revogação<sup>206</sup>, este dispositivo sofreu várias edições (a última em 1998<sup>207</sup>), adaptando-se aos mais diferentes contextos sociais, como a WWII, as ações do IRA, os conflitos com a Irlanda do Norte e o atual terrorismo radical islâmico.

Apesar de nenhuma versão citar o “terrorismo” de forma expressa, a primeira edição do Ato, que já classificava o IRA como organização criminosa e traidora da pátria, previa que caso verificada alguma das 17 infrações dispostas na sua Parte II, diversas excepcionalidades poderiam ser desencadeadas, tais como:

(i) a possibilidade do Ministro de Estado expedir mandado de prisão contra pessoa que acreditasse estar envolvida em atividades prejudiciais à preservação da paz, ordem ou segurança nacional, sem que fosse estabelecido prazo máximo da detenção, ou que esta fosse ratificada pelo Judiciário (§55) – apesar da alteração do Ato no ano subsequente, a fim de prever a criação de uma Comissão Especial para revisar as detenções ordenadas pelo Ministro de Estado (§8)<sup>208</sup>, esta somente foi concebida em 1957, com o ressurgimento das atividades do IRA<sup>209</sup>;

(ii) a possibilidade da *Gárda Síochána* parar, revistar, interrogar e prender qualquer pessoa suspeita por até 48h, bem como parar e realizar buscas em qualquer veículo ou navio suspeito (§30); e

(iii) caso o Governo considerasse que a atuação de tribunais ordinários fosse inadequada à preservação da paz e ordem pública, previa-se a criação de uma Corte Especial para julgar crimes dessa natureza, onde um comandante das Forças Armadas poderia ser membro (§35 e §39, n. 3) – apesar das severas críticas<sup>210</sup>, esse Tribunal ainda existe.

---

<sup>205</sup> IRLANDA. *Offences Against the State Act, 1939*.

<sup>206</sup> HEDERMAN REPORT. *Review the Offences Against the State Acts 1939-1998*. Ponto 4.46.

<sup>207</sup> IRLANDA. *Offences Against the State (Amendment) Act, 1998*.

<sup>208</sup> IRLANDA. *Offences Against the State (Amendment) Act, 1940*.

<sup>209</sup> SILVA, Anamara Osório; MAIA, Vitor Bastos. A Corte..., p. 325-326.

<sup>210</sup> ANISTIA INTERNACIONAL. *Republic of Ireland - Submission to the Committee to Review the Offences Against the State Acts and Other Matters*, ONU. *Human Rights Committee concludes 69th session* e THE JOURNAL. *We seem to have forgotten the Special Criminal Court is supposed to be exceptional*.

De forma similar foi a atuação do governo da Irlanda do Norte, que sobretudo após a década de 1970, adotou diversas medidas derogatórias para proteger a ordem pública contra os atos do IRA.

Em 1973, as previsões temporárias existentes foram reunidas e substituídas pelo *Emergency Provisions Act*<sup>211</sup>, instrumento que concedeu diversos poderes especiais à polícia, como a possibilidade de mesmo sem mandado, deter suspeitos de terrorismo por até 72h (§10) ou entrar em qualquer local que não fosse uma residência para procurar munições (§13).

Com diversas alterações, o Ato vigorou até 2001<sup>212</sup>, quando o governo norte-irlandês decidiu modernizar e racionalizar a legislação, optando por excluir alguns poderes excepcionais (como a detenção sem julgamento realizada pelo Secretário de Estado), bem como manter e reforçar outros, visando maximizar a eficácia e adequação da resposta ao terrorismo<sup>213</sup>.

Pelas mesmas razões delineadas acima, o UK aprovou em 1974 o *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act*<sup>214</sup>, que como o próprio nome denuncia, tinha caráter temporário. Alterado em três oportunidades (1976, 1984 e 1989) e sendo anualmente renovado sob a escusa dos “problemas inerentes à prevenção e investigação do terrorismo” como justificativa indispensável ao uso dos poderes especiais de detenção e prisão<sup>215</sup>, este Ato vigorou até 2000, quando foi substituído por uma legislação permanente<sup>216</sup>.

O Ato Temporário britânico, assim como seus correspondentes irlandeses, também previa a possibilidade de qualquer policial, mesmo sem mandado, prender suspeitos de terrorismo por até 48 horas (ou até 5 dias, caso houvesse intervenção do Secretário de Estado) (§7), além de considerar que um simples item de vestuário pudesse demonstrar que o agente é membro ou defensor de alguma organização proscrita (§3 do Ato de 1989).

---

<sup>211</sup> IRLANDA DO NORTE. *Northern Ireland (Emergency Provisions) Act 1973*. O ato define terrorismo como o “uso de violência para finalidades políticas, inclusive qualquer violência a fim de aterrorizar a população”.

<sup>212</sup> IRLANDA DO NORTE. *Northern Ireland (Emergency Provisions) Act 1998*.

<sup>213</sup> IRLANDA DO NORTE. *Legislation Against Terrorism*.

<sup>214</sup> REINO UNIDO. *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1974*.

<sup>215</sup> SILVA, Anamara Osório; MAIA, Vitor Bastos. A Corte..., p. 327.

<sup>216</sup> REINO UNIDO. *Terrorism Act 2000*.

Com esse apanhado geral, denota-se que durante boa parte do século passado, ainda que por meio de atos temporários e sob a escusa do combate ao terrorismo (nomeadamente a ação do IRA), as políticas criminais britânica e irlandesa normalizaram a derrogação dos direitos previstos no art. 5º da CEDH. Por óbvio, isso desencadeou na submissão de alguns casos à apreciação do TEDH.

Adentrando nesse âmbito, a Comissão Europeia de Direitos Humanos, extinta em 1998 pelo Protocolo n. 11 da CEDH, submeteu o *caso Lawless v. Irlanda*<sup>217</sup> ao TEDH em 13.04.1960, que dentre as questões debatidas, versou sobre a prisão administrativa de um confesso membro do IRA por quase 5 meses em campo de detenção militar, sem que fosse submetido a julgamento ou apresentado à autoridade judicial.

Os julgadores argumentaram que a situação vivenciada na Irlanda, em decorrência das atividades do IRA, se enquadrava como “emergência pública que ameaçava a vida da nação”, de modo que a legislação derogatória de direitos vigente à época estava de acordo com os poderes extraordinários concedidos ao governo para manter a ordem e a paz pública.

Assim, corroborada a situação de emergência, restava ainda avaliar a natureza das medidas derogatórias adotadas. No que tange à sua proporcionalidade, apesar de reconhecer a violação do art. 5, n. 1, “c” e n. 3 da CEDH, os julgadores entenderam que a detenção administrativa por 5 meses foi adequada, embasados na suposta incapacidade da legislação ordinária “controlar o perigo crescente que ameaçava” o país. Ainda, reforçaram a decisão destacando que tribunais penais especiais ou militares se demonstraram insuficientes para restaurar a paz e a ordem, e que os requisitos do art. 15, n. 3 da Convenção haviam sido preenchidos.

Outrossim, o *caso Irlanda v. UK*<sup>218</sup>, dentre outros tópicos, também versa sobre supostas violações ao art. 5.º da CEDH pelos poderes excepcionais concedidos às autoridades britânicas em decorrência das legislações derogatórias das décadas de 1960 e 1970.

Neste julgado, o TEDH mais uma vez se furtou de realizar exame detalhado e aprofundado sobre a (in)existência de emergência pública, apenas recorrendo ao fato do art.

---

<sup>217</sup> TEDH. *Lawless contra Irlanda*. *Demanda n.º 332/57*, de 01 de julho de 1961.

<sup>218</sup> TEDH. *Irlanda v. UK*. *Demanda n.º 5310/71*...

5º estar dentro do campo de possíveis restrições do art. 15. No que tange à proporcionalidade das medidas, conferiu ampla margem de apreciação às autoridades internas, dando-lhes o poder de decisão sobre os limites de ação para contornar os perigos existentes, visto que estas supostamente se encontram em contato direto e contínuo com as especificidades do caso.

Mais especificamente, por entenderem que a legislação ordinária era insuficiente para combater o IRA, os julgadores decidiram não haver violações na detenção administrativa de sujeito, ainda que este não fosse suspeito de crime algum, sendo privado de sua liberdade apenas para extração de informações sobre terceiros.

Da breve análise dos casos supracitados, destacam-se pontos controversos no entendimento dos julgadores de Estrasburgo.

Primeiramente, tendo em vista que as decisões supracitadas datam, respectivamente, de 1961 e 1978, ao exercer o mero controle formal das medidas, sem adentrar na verificação da real situação de emergência, o TEDH permitiu que uma mesma situação de perigo público, qual seja a ação do IRA, desencadeasse um estado de emergência derogatório de direitos e garantias fundamentais por alargado período de tempo (décadas, mais precisamente).

Desta forma, parece-nos que a transferência da responsabilidade de avaliação da situação de emergência às autoridades internas, o que ocorreu pela doutrina da Margem de Apreciação, torna-se inconveniente sob a perspectiva dos direitos humanos. Isto porque além de analisar se os requisitos formais (art. 15.º, n. 3) foram obedecidos e se as medidas derogatórias eram proporcionais e estavam de acordo com a legislação excepcional então vigente<sup>219</sup>, o TEDH deveria, sobretudo, ter aferido se estas eram justificáveis em decorrência da situação vivenciada no país. Qualquer postura contrária representa fértil terreno para a propagação e perpetuação de políticas criminais emergenciais – o que de fato ocorreu.

Percebe-se, portanto, uma dupla falha dos julgadores nos casos em tela: seja por não aprofundarem o controle de proporcionalidade, a fim de abarcar a necessidade das medidas derogatórias sob a perspectiva da real (in)existência de uma emergência pública, seja por desconsiderarem que qualquer excepcionalidade deverá seguir uma diretriz básica

---

<sup>219</sup> SILVA, Anamara Osório; MAIA, Vitor Bastos. A Corte..., p. 331.

de temporalidade, a qual se concretiza no controle mais rigoroso com o passar do tempo, pois quanto mais duradoura for uma ameaça, mais previsível ela se torna.

Não obstante, somente alguns anos após, com o advento dos casos *Brogan e outros v. UK*<sup>220</sup> e *Brannigan e McBride v. UK*<sup>221</sup>, é que as incongruências dessa linha decisória formalista seriam evidenciadas.

No caso *Brogan* (1988), o TEDH decidiu que a detenção administrativa de terrorismo por período entre 4 dias e 11 horas até 6 dias e 16 horas, sem apresentação judicial para revisão da prisão, violava o artigo 5, n. 3, da CEDH.

Contudo, esse veredito não decorreu da profunda análise dos temas supracitados, e sim de mera questão formal, pois embora os julgadores tenham reconhecido a gravidade da ameaça terrorista, relevaram que o governo britânico, em 22.08.1984, informou ao Secretário-Geral do CE a retirada do aviso de derrogação de direitos, nos termos do art. 15, n. 3, da CEDH<sup>222</sup>.

Assim, já que desde a supracitada data não existia mais declaração de emergência pública vigente, e tendo em vista que as detenções *sub judice* foram realizadas entre 17.09.1984 e 01.10.1984, presumiu-se o pleno vigor da CEDH e da legislação ordinária vigente à época (“*the 1984 Act*”), a qual indicava o prazo máximo de 48 horas para segregação sem apresentação judicial.

De igual forma, o caso *Brannigan e McBride* (1993) também diz respeito à detenção administrativa e sem apresentação judicial de sujeitos por prazo de 4 a 6 dias, o que em tese também violaria a legislação ordinária (o mesmo “*the 1984 Act*”). Contudo, tendo em vista que o governo britânico informou uma situação de emergência pública em 23.12.1988, desta vez o TEDH entendeu não haver violação do art. 5, n. 3, da CEDH.

Dito isso, conclui-se primeiramente que existem fortes indícios que a declaração de emergência realizada pelo Governo britânico em 1988 decorreu única e exclusivamente da condenação sofrida no caso *Brogan*, a fim de se eximir de eventuais responsabilidades

---

<sup>220</sup> TEDH. *Brogan e outros v. UK. Demandas n.º 11209/84; 11234/84; 11266/84; 11386/85.*

<sup>221</sup> TEDH. *Brannigan e McBride v. UK. Demanda n.º 14553/89...*

<sup>222</sup> GROSS, Oren; NÍ AOLÁIN, Fionnuala. *Law...*, p. 280. Entendem que esse julgamento serviu para o TEDH ampliar o raciocínio de justificativas emergenciais no âmbito de decisões tomadas em contexto não-emergencial.

futuras sobre medidas derogatórias adotadas. Isto porque além de inexistirem registros que comprovem o considerável aumento do terrorismo naquela localidade entre 1984 e 1988, a nova declaração de emergência foi realizada somente 24 dias após a condenação<sup>223</sup>.

Em segundo lugar, ao não aprofundar a análise dos motivos que ensejaram a nova declaração de emergência, a decisão do *caso Brannigan e McBride* evidencia os perigos que permeiam o espírito formalista do TEDH, de modo que esse “princípio da não interferência injustificada”<sup>224</sup> desencadeou duas decisões diferentes para fatos similares, sem que fossem examinados os pormenores políticos e factuais que geraram essa distinção de julgamento.

No mesmo sentido foi o voto dissidente do Juiz Pettiti (*caso Brannigan e McBride*), o qual afirmou que especialmente após a condenação no *caso Brogan*, o TEDH passa a ter competência para reexaminar derivações, as quais não são “uma carta branca concedida ao Estado por período ilimitado”, eximindo-o de “adotar as medidas necessárias para cumprir as obrigações que lhe incumbem por força da Convenção”. Por fim, posicionou-se contra o afastamento do Judiciário no enfrentamento do terrorismo, além de destacar a falha do UK ao não implementar mecanismos diversos à derrogação.

Em relação à emergência pública, apesar da obviedade na afirmação que “o medo do terrorismo supera maciçamente a probabilidade real de morrer em um ataque terrorista”<sup>225</sup> (decorrência natural da sua estratégia comunicacional), a preservação da excepcionalidade (e conseqüente validade) desse modelo de reação ao terrorismo impõe uma profunda reflexão sobre o que efetivamente caracteriza uma situação de emergência pública, e o que já faz parte da normalidade, a fim de evitar incongruências como as descritas acima.

Como última nota, vale mencionar a forma de atuação do Comitê dos Direitos Humanos (CDH), órgão vinculado à ONU e que objetiva fiscalizar a aplicação do PIDCP pelos Estados signatários.

Também considerando medidas derogatórias como excepcionais e limitadas de acordo com as necessidades da situação (o que inclui duração, cobertura territorial e

---

<sup>223</sup> GROSS, Oren; NÍ AOLÁIN, Fionnuala. *Law...*, p. 280.

<sup>224</sup> *Idem*, p. 281.

<sup>225</sup> STEPHEN, Sarah. *Terrorism: Governments fuel fear*. Sustenta o argumento referindo que em 2001 morreram três vezes mais estadunidenses em decorrência da desnutrição do que pelo terrorismo.

conteúdo), o CDH consolidou através de um Comentário Geral<sup>226</sup> o entendimento sobre a *temporalidade* da legislação emergencial<sup>227</sup>, aspecto que, como visto, foi insuficientemente ponderado nas avaliações da Corte Europeia, que seguiu por vias distintas ao optar por conceder ampla margem de apreciação à autoridade interna.

Desta forma, colocando-se na posição de garantidor do compromisso firmado com o PIDCP, o CDH pauta sua atuação pela exigência de que as autoridades internas prestem informações completas e abrangentes acerca da situação<sup>228</sup>, a fim de melhor avaliar a (in)existência de emergência pública.

Com isso, demonstra-se uma sutil diferença: enquanto o TEDH atuou de forma subsidiária, concedendo uma ampla Margem de Apreciação às autoridades internas, as quais devem avaliar a situação que enseja medidas derogatórias, o CDH toma para si a responsabilidade e o poder de decisão<sup>229</sup> - tarefa facilitada pelos relatórios periódicos (art. 40, PIDCP)<sup>230</sup> que os Estados são compelidos a entregar<sup>231</sup>.

Diante dos problemas relatados nesse subcapítulo, o *modus operandi* do CDH pode servir de exemplo ao TEDH, pois ao desconsiderar a temporalidade como elemento intrínseco à proporcionalidade da “emergência pública”, ou ao conceder demasiada Margem de Apreciação às autoridades internas, a constante renovação do fenômeno terrorista pode ensejar na ilegítima invocação de situações de emergência pública, de modo que a banalização das medidas inseridas no contexto do modelo de reação ora estudado vão absolutamente contra sua natureza excepcional.

---

<sup>226</sup> CONTE, Alex. *Human Rights...*, p. 272. Emitidos pela CDH, os Comentários Gerais visam elucidar a interpretação e aplicação das disposições do PIDCP pelo Comitê.

<sup>227</sup> CDH. *Comentário Geral n. 29*. Art. 4: interrogações durante o Estado de Emergência.

<sup>228</sup> CDH. *Landinelli Silva v. Uruguay. Comm. 34/1978, U.N. Doc. A/36/40, at 130 (HRC 1981)*. No caso em tela, tendo em vista que o governo uruguaio apenas referiu o conhecimento universal de uma situação interna de emergência, sem apresentar detalhes factuais ou elementos que comprovassem sua estrita necessidade, o CDH relevou esses pormenores para desbancar as medidas derogatórias então adotadas.

<sup>229</sup> MICHAELSEN, Christopher. *Permanent...*, p. 298.

<sup>230</sup> CONTE, Alex. *Human Rights...*, p. 276. Via de regra são apresentados a cada cinco anos, devem dispor sobre o grau de implementação dos direitos conditos no PIDCP, de modo que seu objetivo é dialogar e auxiliar os Estados no cumprimento do Pacto.

<sup>231</sup> MCGOLDRICK, Dominic. *A defence of...*, p. 52-58. O autor apresenta 5 motivos (políticos e legais) para o CDH não usar a MdA: (i) proteção universal dos direitos humanos (considerando que a MdA supostamente pode levar a um “relativismo cultural” que viola direitos humanos); (ii) tendência antieurocentrista (46 dos 47 países do CE são signatários do PIDCP); (iii) incompreensão do funcionamento da MdA (ainda que a MdA não seja uma “violação justificada da CEDH”, e sim uma declaração de “não violação” dada pelo próprio TEDH); (iv) não uso retórico (o CDH apresenta raciocínio similar ao TEDH, mas sem utilizar a mesma “linguagem retórica”); e (v) falta de confiança das decisões tomadas pelos Estados-Partes.

### 2.1.3. O pós-11 de setembro

Apesar das profundas modificações sociais causadas pelo 11 de setembro, fato que também surtiu efeitos na esfera legislativa, ressalta-se que a maioria dos Estados não elegeu a declaração de emergência pública e derrogação de direitos como via para alterar suas legislações<sup>232</sup>.

No caso do Conselho da Europa, somente o UK seguiu por essa via<sup>233</sup>, com a edição do *Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001*<sup>234</sup>. O referido ato, dentre outras disposições, possibilitava que cidadãos não-britânico, suspeitos de envolvimento com o terrorismo, fossem detidos administrativamente, sem julgamento e por tempo indeterminado, até sua deportação ou remoção (parte IV), o que deu azo ao paradigmático caso “*A. and others v. UK*”<sup>235</sup>.

Parte substancial da discussão residiu novamente na (in)existência de emergência pública que ameaçasse a nação britânica em decorrência dos atentados de 11 de setembro. Tal situação foi prontamente refutada pelos requerentes, sob o argumento de que a emergência: (i) não era real ou iminente; (ii) não era de natureza temporária; e (iii) que nenhum outro Estado derogou a CEDH.

De seu turno, os julgadores do TEDH (§175-181) entenderam que:

(i) a “iminência de ataque” não pode ser interpretada restritivamente a ponto de impossibilitar a adoção de medidas preventivas – assim, indicaram que os atentados de julho de 2005, embora anteriores à detenção e pedido dos requerentes, comprovaram o risco ao qual a nação britânica estava submetida;

(ii) ao contrário do CDH, o requisito da temporariedade da emergência jamais foi incorporado pela sua jurisprudência; e

---

<sup>232</sup> CONSELHO DA EUROPA. *Resolução 1271, de 2002*. § 9.º e 12. A Assembleia Parlamentar do CE recomendou que os Estados-membros não derogassem direitos da CEDH na luta contra o terrorismo, tampouco usassem o mecanismo do art. 15 da Convenção.

<sup>233</sup> MICHAELSEN, Christopher. *Permanent...*, p. 298.

<sup>234</sup> REINO UNIDO. *Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001*.

<sup>235</sup> TEDH. *A. and others v. United Kingdom*. *Demanda n.º 3455/05*.

(iii) a opção do UK em declarar situação de emergência pública – mesmo sendo o único país a fazê-lo – está amparada na “ampla margem de apreciação” das autoridades internas, o que inclusive foi sustentado pela maioria dos votos da Câmara dos Lordes<sup>236</sup>.

A doutrina classificou como “decepcionante” a atuação do TEDH no caso em tela, pois mesmo em tempos de terrorismo internacional, novamente se omitiu de avaliar os limites substantivos da “emergência pública”, restringindo-se a repetir argumentos usados no passado<sup>237</sup>.

Como última nota, destaca-se que também houveram acertos na decisão em questão, nomeadamente no que diz respeito à estrita necessidade da medida: entendeu o TEDH que o UK falhou ao adotar uma medida desproporcional e discricionária, pois a previsão de poder especial para detenção de estrangeiros não traz uma justificativa sólida sobre o suposto “impacto negativo” que medida similar teria se fosse adotada em caráter universal (no caso, contra muçulmanos britânicos), ou que ao atacar não nacionais, estaria confrontando a “fonte mais séria” do problema (§182-190). Assim, decidiram os julgadores que essa distinção é desproporcional e discriminatória (o que só foi corrigido anos depois, com o advento do *Prevention of Terrorism Act 2005*<sup>238</sup>), condenando o UK pela violação do art. 5º, n. 1º, da CEDH.

#### **2.1.4. Os poderes especiais da polícia britânica como expoente da política criminal emergencial**

Analisados os defeitos de fiscalização e julgamento que circundam a legislação emergencial na Europa, imperioso tecer algumas considerações relacionadas ao conteúdo dessa política criminal.

Como visto, a detenção administrativa<sup>239</sup> esteve presente na maioria das legislações emergenciais antiterrorismo britânicas, e consistia basicamente no poder especial concedido

---

<sup>236</sup> HOUSE OF LORDS. *A. and others v. Secretary of State for the Home Department*. [2004] UKHL 56.

<sup>237</sup> MICHAELSEN, Christopher. *Permanent...*, p. 301.

<sup>238</sup> REINO UNIDO, *Prevention of Terrorism Act 2005*.

<sup>239</sup> Medida que deixou de existir em 2011 (com o advento da *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*), sua nomenclatura varia, já tendo sido nomeada de “*arrest without warrant*”, “*arrest and detention of suspected persons*”, etc.

à membros da polícia ou do Poder Executivo de restringir preventivamente e sem mandado a liberdade de suspeitos de terrorismo e/ou subversão da ordem pública.

A fim de mensurar seu nível de restrição de direitos, tracemos um paralelo entre duas medidas restritivas de liberdade previstas na legislação portuguesa, e a detenção administrativa do *Terrorism Act 2000*<sup>240</sup>:

No que tange à *prisão preventiva* de suspeitos de terrorismo<sup>241</sup>, o CPP português exige: (i) ordem emanada pelo juiz, desde que verificados *fortes indícios* do cometimento do ato; (ii) inadequação ou insuficiência de medidas de coação menos gravosas; (iii) um filtro quantitativo da pena máxima prevista na moldura penal do ato.

Ainda, o ordenamento português possibilita três formas de *detenção fora de flagrante delicto*<sup>242</sup>, todas pelo prazo máximo de 48 horas<sup>243</sup>. São elas:

a) por mandado emanado por juiz;

b) por iniciativa do Ministério Público nos casos em que é admissível prisão preventiva, além de: (i) existirem fundadas razões para considerar que o agente se não apresentaria voluntariamente perante autoridade judiciária no prazo fixado; (ii) a detenção se mostrar imprescindível para a proteção da vítima; *ou* (iii) havendo fuga ou perigo de fuga; perigo de perturbação do decurso do inquérito ou da instrução do processo e perigo para a aquisição, conservação ou veracidade da prova; *ou* ainda perigo, em razão da natureza e das circunstâncias do crime ou da personalidade do arguido, de que este continue a atividade criminosa ou perturbe gravemente a ordem e a tranquilidade pública; e

c) por iniciativa da autoridade criminal (já denominada pelo Tribunal Constitucional como “*prisão administrativa*”<sup>244</sup>) nos casos em que: (i) é admissível prisão preventiva; (ii) existem elementos que tornem fundados o receio de fuga ou de continuação

---

<sup>240</sup> REINO UNIDO. *Terrorism Act 2000*. §41. Optou-se por esse diploma legal para fins de comparação se deu porque ele representou uma quebra de paradigmas na política criminal britânica, já que visou reunir as então esparsas medidas ao combate de terrorismo existentes. Além disso, era o dispositivo legal que vigorava à época dos atentados de 11 de Setembro e contra o sistema metrô londrino, 4 anos mais tarde.

<sup>241</sup> PORTUGAL, *CPP – Código de Processo Penal*, DL n.º 78/87. Art. 202º, n. 1, “c”.

<sup>242</sup> PORTUGAL, *CPP*... Art. 257.º

<sup>243</sup> PORTUGAL, *CRP*... Art. 28.º, n. 1.

<sup>244</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. *Acórdão n.º 589/2006*. Relator: Conselheiro Vítor Gomes.

da atividade criminosa; e (iii) não for possível, dada a situação de urgência e de perigo na demora, esperar pela intervenção da autoridade judiciária.

Apesar da detenção fora de flagrante delito por iniciativa da autoridade criminal ser a hipótese mais excepcional da legislação portuguesa, existe substancial diferença em relação à detenção administrativa britânica, pois enquanto em Portugal a detenção somente advém de *autoridade* policial em situações extremamente excepcionais (visto que os requisitos legais são cumulativos, e não alternativos), o *Act* de 2000, além de prescindir completamente a atuação judicial, delegava ao policial, independentemente do grau hierárquico, o poder ordinário de deter administrativamente o sujeito, baseando-se somente no seu juízo subjetivo de *razoáveis suspeitas*.

Portanto, além de romper com dois “vetores fundamentais” das medidas de coação ordinárias (direito de defesa e o princípio da presunção de inocência)<sup>245</sup>, a detenção administrativa britânica possui alargado campo de aplicação e duração, visto que apesar do seu limite máximo ser inicialmente de 48 horas, este foi expandido para até 14 dias no pós-11 de setembro<sup>246</sup>, e para até 28 dias após os atentados de julho de 2005<sup>247</sup> (a proposta inicial do governo de Tony Blair buscava expandir esse período por até 90 dias<sup>248</sup>).

Dito isso, no âmbito do Estado democrático de Direito, somente se pode admitir uma medida dessa natureza caso além do consenso decorrente da profunda discussão sobre os rumos almejados pela política criminal, os resultados apresentados forem inequivocamente positivos sob a perspectiva securitária, e não tão deficitários do ponto de vista libertário – algo que não ocorreu no modelo britânico.

Primeiramente, há muito se questiona a eficiência (e se denuncia a ineficácia) desse modelo repressivo: o próprio governo irlandês, no já citado caso *Irlanda v. UK*<sup>249</sup>, advoga que apesar do alastramento de detenções administrativas a partir da década de 1970, o terrorismo continuou aumentando naquela localidade.

---

<sup>245</sup> ANTUNES, Maria João. *Direito Processual Penal*. Almedina. Coimbra. 2016, p. 134.

<sup>246</sup> REINO UNIDO. *Criminal Justice Act 2003*. §306.

<sup>247</sup> REINO UNIDO. *Terrorism Act 2006*. §25.

<sup>248</sup> SPENCER, John. “No thank you, we've already got one!”. In: GALLI, Francesca; WEYEMBERGH, Anne. *EU counter-terrorism offences*. IEE. Bruxelas. 2012, p. 124.

<sup>249</sup> TEDH. *Irlanda v. UK. Demanda n.º 5310/71...* §214.

Neste mesmo sentido, o relatório anual do *Home Office* britânico<sup>250</sup> traz importantes dados para a análise em questão, compilando informações que vão desde 11 de setembro de 2001 a 31 de dezembro de 2017:

- 3.840 pessoas foram detidas por atos relacionadas ao terrorismo. Destas, advieram 1.506 (39.2%) acusações e 2.033 (52.9%) liberações;
- Das 3.840 prisões, 1.983 (51.6%) foram detenções administrativas embasadas na secção 41 do *Terrorism Act 2000*;
- Das 1.983 detenções pelo *Act* de 2000, apenas 721 (36.4%) pessoas foram acusadas, ao passo que 1.116 (56.3%) foram liberadas e outras 146 (7.4%) tiveram destino diverso<sup>251</sup>;
- 20 pessoas chegaram a ficar segregadas de 18 a 28 dias (prazo máximo previsto no *Act* de 2000), das quais 6 foram liberadas sem acusação;
- Dentre as 1.506 acusações, 463 (30.7%) foram por delitos não relacionados ao terrorismo, restando somente 1.043 (69.3%) denúncias por terrorismo;
- Dessas 1.043 denúncias relacionadas ao terrorismo, a grande maioria é por “crimes de perigo abstrato”: 178 (17%) pela preparação de atos terroristas (secção 5 do *Terrorism Act 2006*), 94 (9%) por problemas referentes a controles portuários e de fronteiras (Cronograma 7 do *Act de 2000*), 84 (8.1%) para recolha de informações úteis para um ato terrorista (secção 58 do *Act de 2000*) e 79 (7.6%) pela posse de artefatos para propósitos terroristas;
- Desde 11 de setembro de 2001, apenas 9 pessoas (0.9%) foram denunciadas pelo crime de homicídio no contexto do terrorismo;
- Das 1.043 pessoas denunciadas por terrorismo, 845 (81%) já foram processadas. Destas, 716 (68.6%) foram condenadas e 129 (11.8%) absolvidas; e
- Das 716 condenações, somente 373 (52.1%) foram por delitos criminalizados por legislação antiterrorista.

Como visto, a relativização do modelo ordinário de restrição de liberdade de suspeitos, ainda que durante um alegado estado de emergência, inequivocamente propícia

---

<sup>250</sup> REINO UNIDO. *Operation of police powers under the Terrorism Act 2000*: quarterly update to December 2017: annual data tables.

<sup>251</sup> Denunciadas por infrações não-terroristas, transferidas para autoridades de imigração, declaradas inimputáveis, etc.

arbitrariedades e banaliza o seu uso, transformando-o em medida de requisitos *administrativos*, efeitos *penais* e aplicação *ordinária*.

Tal panorama choca frontalmente com o Estado democrático de Direito, que somente deve admitir o cerceamento de liberdades no contexto de um processo penal obediente a princípios e garantias fundamentais e previamente constituídos, e não como prática comum e de acordo com o juízo subjetivo de policial em patrulhamento ostensivo.

Pelo exposto, o fato da aplicação da detenção administrativa britânica seguir parâmetros de apreciação subjetiva do agente policial desencadeou no seu abuso e normalização, transformando-a em um instrumento de inocuidade pré-processual de suspeitos.

Da análise retida dos dados supra, conclui-se que nos últimos 17 anos, apesar das 3.840 detenções pré-processuais relacionadas ao terrorismo, apenas 9.7% (373) resultaram em condenação criminal por delitos tipificados em legislação especial antiterrorismo, o que evidentemente coloca em causa a eficiência e manutenção dessa medida extraordinária.

Em sentido similar, outro bom exemplo é o insucesso do poder especial previsto nas secções 44-47 do *Terrorism Act 2000*. Esta disposição criou a possibilidade de serem editadas autorizações (de prazo máximo de 28 dias) para policiais uniformizados pararem e revistarem veículos, passageiros, condutores e pedestres, sob pena de prisão e/ou multa, quando entendessem ser conveniente para fins de prevenção de terrorismo.

Tendo em vista que das 112.248 pessoas revistadas entre 2009 e 2011, apenas 3 foram presas por crimes relacionados ao terrorismo<sup>252</sup>, é cabível afirmar que além de ineficaz, o poder especial em questão pode até “alimentar o ressentimento e o antagonismo entre as comunidades minoritárias”<sup>253</sup>.

Ademais, não bastasse a ineficácia do poder especial em questão, o seu mau uso levou o UK a ser condenado pelo TEDH em 2010, entendendo os julgadores que a secção 44 do *Terrorism Act 2000* viola o art. 8º da CEDH (referente ao direito ao respeito pela vida

---

<sup>252</sup> REINO UNIDO. *Operation of police powers under the Terrorism Act 2000, 2012 to 2013*: data tables.

<sup>253</sup> THE GUARDIAN. *No terror arrests in 100,000 police counter-terror searches, figures show*. Conforme noticiado pelo The Guardian, ainda em 2010, das mais de 100.000 pessoas detidas e revistadas sob a supracitada secção, absolutamente nenhuma delas foi presa por crimes relacionados ao terrorismo.

privada e familiar<sup>254</sup>) – isto porque além incorporada ao uso cotidiano da vigilância policial, essa medida estava sendo aplicada fora do contexto da luta contra o terrorismo, atingindo, por exemplo, manifestantes pacíficos, ou pessoas integrantes de determinado grupo étnico e racial<sup>255</sup> que pertencem à classe dos “suspeitos habituais”<sup>256</sup>.

Neste sentido, destaca-se que importantes vozes já se levantaram contra a criação de perfis étnicos e raciais no combate ao terrorismo<sup>257</sup>, reforçando o abandono dessas práticas discriminatórias.

Como última nota, vale destacar um importante ponto que advoga contra adoção desse modelo de reação ao terrorismo: a velocidade e circunstâncias com que algumas dessas legislações emergenciais foram aprovadas em solo britânico, o que evidencia que sua normalização frente ao ordenamento ordinário não se dá por mero acaso.

Nesse sentido, verificamos que a *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1974* foi aprovada pelo UK apenas 3 dias após o IRA bombardear um pub na cidade de Birmingham, da mesma forma que o *Criminal Justice (Terrorism and Conspiracy) Act 1998*<sup>258</sup> foi aprovado 2 dias após o bombardeio em Omagh. Mais recentemente, o *Terrorism Act 2006*<sup>259</sup> também foi taxado como “solução apressada” aos atentados no metrô de Londres em 2005<sup>260</sup>.

O exíguo prazo entre o cometimento de atentados e a implementação dessas legislações coloca em causa a (in)existência de reflexões sobre a política criminal interna e os impactos das derrogações, de modo que tamanha ligeireza na aprovação desses dispositivos pode ser explicada por dois fatores:

---

<sup>254</sup> TEDH. Gillan and Quinton v. United Kingdom. *Demanda n.º 4158/05*.

<sup>255</sup> THE GUARDIAN. *Stop and search plans are 'discriminatory', watchdog warns*.

<sup>256</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Medo Líquido*. Zahar. Rio de Janeiro. 2006, p. 159.

<sup>257</sup> ONU. *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Mutuma Ruteere*. § 63 e 72-73. O Relator Especial admite que embora o uso de perfis raciais e étnicos tenha aumentado após os ataques terroristas nos EUA e na Europa, estes violam direitos humanos dos indivíduos e grupos atingidos por tais práticas, diante da visível natureza discriminatória. Assim, recomenda a diminuição das discricionariedades policiais, e que os agentes sejam submetidos a treinamentos específicos para que criem uma base objetiva de suspeita baseada no comportamento da pessoa, e não em suas características físicas.

<sup>258</sup> REINO UNIDO. *Criminal Justice (Terrorism and Conspiracy) Act 1998*.

<sup>259</sup> REINO UNIDO. *Terrorism Act 2006*.

<sup>260</sup> CONTE, Alex. *Human Rights...*, p. 108-110. Casos similares também ocorreram na Austrália, Canadá e EUA.

(i) ou o governo, tencionando expandir seu controle sobre a população, há muito quer aprovar legislações mais rígidas e securitárias, ficando em sobreaviso enquanto não acha uma “escusa moral” para embasar as modificações legais; ou

(ii) fá-lo como resposta imediatista e política aos anseios sociais e midiáticos, que naturalmente borbulham após o cometimento de atentados terroristas<sup>261</sup>.

Ambas as escusas legislativas supracitadas são plenamente questionáveis se postas frente aos preceitos do Estado democrático de Direito. A precipitação na adoção de medidas derogatórias tão sérias, além de possivelmente extrapolar o “estritamente necessário” demandado pela situação, majora a chance do “produto final” ser falho, tanto sob a perspectiva do contraterrorismo, quanto dos direitos humanos<sup>262</sup>.

### **2.1.5. Considerações sobre a política criminal emergencial**

Como aludido preliminarmente, parece-nos que o UK é o melhor exemplo para analisar o modelo de política criminal emergencial<sup>263</sup>, seja pelo histórico de medidas temporárias e excepcionais, seja por, de forma heterodoxa, seguir apostando em poderes especiais para responder ao terrorismo, os quais lhe concederam o indesejável título de ordenamento jurídico “mais draconiano das democracias ocidentais”<sup>264</sup>.

---

<sup>261</sup> DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. *A Política Criminal na Encruzilhada*. Livraria do Advogado. Porto Alegre. 2015, p. 34. Os “novos matizes” da sociedade democrática atual compreendem a generalização da ideia de que se deve renunciar às providências existentes para a prevenção de abusos de poderes públicos em face de direitos individuais, em troca de mais efetividade no combate à criminalidade, o que, no final das contas, dá suporte popular à esse tipo de proposta política.

<sup>262</sup> CONTE, Alex. *Human Rights...*, p. 110.

<sup>263</sup> GROSS, Oren. “Once More unto the Breach”: The Systemic Failure of Applying the European Convention on Human Rights to Entrenched Emergencie. In: *Yale Journal of International Law*. v. 23, n. 2. 1998, p. 486. Em decorrência dos conflitos vivenciados entre o governo turco e o PKK a partir da década de 1980, a Turquia esteve em regime de emergência pública (art. 15 da CEDH) por mais de 77% do tempo entre junho de 1970 e julho de 1987, inclusive durante um período contínuo de quase 7 anos, ensejando fatos submetidos à apreciação da TEDH e que se relacionam com o tema ora debatido. Contudo, a limitação do presente estudo nos obrigou a deixá-los de fora da análise.

<sup>264</sup> CONTE, Alex. *Human Rights...*, p. 220, REINO UNIDO. *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*, REINO UNIDO. *Counter-Terrorism and Security Act 2015* e ANISTIA INTERNACIONAL. *Dangerously Disproportionate: the ever-expanding national security state in Europe*. p. 52-53. É perceptível que o UK ocupa posição de vanguarda no uso de medidas administrativas contra o terrorismo. Após a Câmara dos Lordes decidir contrariamente às ordens de controle (2009), em menos de 2 anos (2011) foram instituídas novas medidas administrativas restritivas à suspeitos de terrorismo: as chamadas “Medidas de Prevenção e Investigação do Terrorismo” (MPIT). Contudo, o *Counter-Terrorism and Security Act 2015* logo aumentou o nível de restrição das MPIT, bem como alargou seu campo de aplicabilidade contra suspeito de envolvimento com o terrorismo (substituindo o requisito da “crença razoável”, pelo da “equilíbrio de probabilidades”). Ou

Assim, o caso britânico demonstra que mesmo democracias evoluídas não estão imunes a graves erros, verificando-se um desrespeito ao padrão “regra da normalidade, exceção de emergência”, que institucionaliza e perpetua medidas emergenciais e temporárias<sup>265</sup>, acarretando numa espécie de “retorno ao estado original”, onde a tripartição dos poderes é enfraquecida ao passo que o Poder Executivo passa a concentrar mais poder que o originalmente disposto<sup>266</sup>.

Neste sentido, Agamben há muito denuncia o surgimento de um “totalitarismo moderno”<sup>267</sup>, que na escusa do combate ao terrorismo, manifesta-se através da subversão da provisoriedade do estado de exceção no controle de situações de perigo, transformando-o em “instrumento normal de governo”, inclusive em democracias contemporâneas<sup>268</sup>.

Acerca dos “custos democráticos” dessa via, Dickson entende que apesar da impossibilidade de mensurar o (in)sucesso de legislações antiterroristas, a Irlanda do Norte registrou violações de direitos humanos tanto pelo IRA (através dos seus atentados), quanto pelo exército e pela polícia (diante dos abusos perpetrados no uso de “táticas contra-insurgência”), de modo que nenhuma das partes “venceu” o conflito<sup>269</sup>.

Contudo, pelo exposto no presente subcapítulo, parece-nos que os “custos democráticos” de uma política criminal antiterrorista sustentada na excepcionalidade do estado de emergência são demasiadamente altos, seja pela tendente perpetuação/normalização das medidas adotadas, seja pela sua ineficácia e desproporcionalidade<sup>270</sup>.

Apesar de ser um recurso presente em diversas Constituições<sup>271</sup> e Convenções Internacionais<sup>272</sup>, o qual permite o Estado democrático de Direito defender tanto a si próprio

---

seja, dentre idas e vindas, parece-nos que o UK formalizou sua opção por uma política criminal que normaliza atos emergenciais.

<sup>265</sup> GROSS, Oren. “Once...”, p. 456.

<sup>266</sup> AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. Boitempo. São Paulo. 2007, p. 17.

<sup>267</sup> *Idem*, p. 13.

<sup>268</sup> EL PAIS. *Giorgio Agamben: “O estado de exceção se tornou norma”*.

<sup>269</sup> DICKSON, Brice. Counter-Insurgency and Human Rights in Northern Ireland. In: *Journal of Strategic Studies*, v. 32, n. 3, 2009, p. 491.

<sup>270</sup> SPENCER, John. “No thank...”, p. 131. Desde os anos 2000, diversas medidas dessa natureza foram reiteradamente adotadas no UK, mudando-se apenas a nomenclatura: *arrest without warrant, control orders e terrorism prevention and investigation measures* representam práticas excepcionais da mesma gama, as quais se normalizaram no ordenamento jurídico britânico.

<sup>271</sup> PORTUGAL, *CRP*...art. 19.º e BRASIL, *CF – Constituição Federal*, art. 136 e 137.

<sup>272</sup> Especialmente na CEDH, no PIDCP e na CADH, como já exemplificado anteriormente.

quanto os seus cidadãos, a adoção de medidas derogatórias em situação de emergência, mesmo quando vise (re)equilibrar o binômio segurança-liberdade<sup>273</sup>, desestabilizado pelo terrorismo, deverá obrigatoriamente seguir um padrão mínimo de racionalidade e proporcionalidade<sup>274</sup>.

Da mesma forma, apesar da Margem de Apreciação ser mais facilmente justificada no âmbito do CDH do que no TEDH, visto que há maior diversidade cultural entre os países signatários do PIDCP, existindo alguma lógica de maior flexibilidade em controle internacional do que em controle regional, é plenamente cabível que os julgadores de Estrasburgo sigam essa doutrina, desde que não a sobrecarreguem, olvidando a análise de fatores fundamentais para o deslinde do caso<sup>275</sup>.

Mais especificamente, situações emergenciais são, em maior ou menor escala, um fenômeno cíclico e natural na vida de uma comunidade, sendo muito difícil prevê-las ou defini-las. Desta forma, já que os poderes derogatórios podem cercear vasta gama de direitos fundamentais, até mesmo configurando situações de abuso de autoridade, é imperioso que o TEDH clarifique e aprofunde as situações fáticas e políticas que permitem ou não a sua invocação<sup>276</sup>.

Neste mesmo sentido, considerando o alto nível abstrato e difuso da atual “ameaça terrorista”, o qual decorre da fácil transposição de fronteiras e do gradativo avanço tecnológico, fragiliza-se o antigo argumento de que autoridades nacionais estão melhor situadas para avaliar a extensão da necessidade da emergência pública local<sup>277</sup>.

Em conclusão, somente quando restar comprovada a real ineficácia da legislação ordinária é que se pode ponderar o uso de medidas emergenciais, as quais devem respeitar rigorosos critérios de proporcionalidade, de acordo com o nível e duração da ameaça à vida da nação, prevenindo-se o emprego de medidas draconianas no combate à crise<sup>278</sup>, uma vez

---

<sup>273</sup> GROSS, Oren; NÍ AOLÁIN, Fionnuala. *Law in Times...*, p. 378.

<sup>274</sup> GROSS, Oren. “Once...”, p. 451. Apesar do art. 15 da CEDH não expressar a não-discriminação, verifica-se sua inclusão implícita dentro da exigência de proporcionalidade das medidas, pois não se imagina como um ato derogatório contra determinado grupo seja “estritamente necessário” à situação.

<sup>275</sup> MCGOLDRICK, Dominic. *A defence of...*, p. 59.

<sup>276</sup> GROSS, Oren. “Once...”, p. 438-439, 468, 482 e 493-499.

<sup>277</sup> MICHAELSEN, Christopher. *Permanent...*, p. 308.

<sup>278</sup> GROSS, Oren. “Once...”, p. 450. Quanto a temporalidade das medidas, é importante salientar que estas não podem perdurar por mais tempo que o necessário, bem como só devem ser editadas na sua atualidade ou iminência, e nunca como mecanismo preventivo.

que seu objetivo é a normalização da situação e a restauração da ordem democrática<sup>279</sup>, e não o endurecimento do ordenamento jurídico ordinário<sup>280</sup>.

Assim, como alerta Jorge Miranda: “o pior que poderia acontecer aos regimes liberais e pluralistas do Ocidente seria, a pretexto do terrorismo, afastarem-se dos grandes princípios jurídicos que tanto custou a conquistar e a sedimentar nas suas Constituições, nas suas leis e nas suas culturas cívicas”<sup>281</sup>.

Ou seja, a adoção de um modelo de reação ao terrorismo em que a “busca da segurança perdida”<sup>282</sup> justifica a subversão das diretrizes do Estado democrático de Direito e das formalidades do estado de emergência, bem como considera a proteção de direitos fundamentais como um “luxo dispensável” na superação da crise enfrentada<sup>283</sup>, é nada mais que catastrófica.

## 2.2. A Guerra ao Terror e a belicização do Direito Penal

O segundo modelo de reação ao terrorismo que será analisado é contextualizado nos EUA pós-11 de setembro, e versa sobre medidas que confundem Direito Penal com *Jus in Bello* (“Direito de Guerra”), transpondo ao ordenamento jurídico ordinário disposições de caráter bélico, e conseqüentemente ampliando os limites de repressão<sup>284</sup>.

Apesar do vasto campo de exploração decorrente das alterações legislativas ocorridas em solo estadunidense no pós-11 de setembro, em especial o *USA Patriot Act*<sup>285</sup>, diante da limitação do presente estudo, optamos por abordar dois temas específicos para discussão: o mandado de tortura (“*Torture Warrant*”) de Alan Dershowitz, e a “Constituição de Emergência” de Bruce Ackerman.

---

<sup>279</sup> ONU. *Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers*. International Bar Association. New York. 2003, p. 831.

<sup>280</sup> THE GUARDIAN. *May: I'll rip up human rights laws that impede new terror legislation*.

<sup>281</sup> MIRANDA, Jorge. Os direitos fundamentais e o terrorismo: os fins nunca justificam os meios, nem para um lado, nem para outro. In: *Escritos vários sobre Direitos Fundamentais*. Principia. Lisboa. 2006, p. 501.

<sup>282</sup> Referência ao subtítulo da obra de Ulrich Beck (2016), já citada no presente trabalho.

<sup>283</sup> GROSS, Oren. “Once...”, p. 490.

<sup>284</sup> LUBAN, David. The War on Terrorism and the End of Human Rights. In: *Philosophy & Public Policy Quarterly*. v. 22. n. 3. 2002, p. 9.

<sup>285</sup> USA. *Patriot Act*, 26 de outubro de 2001.

### 2.2.1. Alan Dershowitz e o Mandado de Tortura (*Torture Warrant*)

Dershowitz inicia “*Why Terrorism Works?*” tecendo severas críticas à comunidade internacional (diplomática, religiosa e acadêmica), por esta supostamente ter condenado o terrorismo de modo “seletivo” entre 1968 e 2001, o que fomentou a transformação desse fenômeno num “mecanismo de mudanças [...] aceitável e atraente” para que grupos e indivíduos pleiteassem suas reivindicações<sup>286</sup>.

Quanto a isso, imperioso ressaltar a gritante distorção política que pauta a linha argumentativa de Dershowitz, pois além de eximir Israel e EUA de eventuais erros e desconsiderar a histórica postura combativa da comunidade internacional em relação ao terrorismo, o autor transfere integralmente a culpa do 11 de setembro à ONU e à UE (cuja atuação supostamente tornou “inevitável” o atentado), chegando a afirmar que alguns países europeus fizeram um “pacto diabólico” com terroristas palestinos<sup>287</sup>.

Neste diapasão, apesar de entender ser possível conciliar a preservação de garantias fundamentais com a adoção de medidas significativas para reduzir a frequência e a gravidade de atentados<sup>288</sup>, o autor assume uma posição inflexível: defende que a “guerra” contra o terrorismo somente será vencida (ou não será perdida) se nos abrirmos à novas formas de pensar<sup>289</sup>, de modo que quem optar por tais práticas, ainda que possua queixas legítimas, deverá ser “caçado, destruído e incapacitado” – ainda mais no contexto de grupos que apresentam objetivos “religiosos e apocalípticos”<sup>290</sup>.

Quanto a política criminal, Dershowitz pontua – e com razão – que a ausência de mecanismos de controle e o enfraquecimento das instituições, próprios de regimes autoritários, faz com que governos dessa natureza não se atentem a pormenores factuais e legais para eleger métodos violentos no combate à criminalidade, inclusive em relação a infrações de menor lesividade. Em contrapartida, tendo em vista que sua obra é centrada no

---

<sup>286</sup> DERSHOWITZ, Alan. *Why Terrorism...*, p. 7-8, 28 e 85. As críticas são especificamente dirigidas ao tratamento dado a Yasser Arafat, apesar da sua participação nos atentados perpetrados pela *Popular Front for the Liberation of Palestine*. Dershowitz entende que a comunidade internacional agiu sob a perspectiva de que “se você acredita na sua causa suficientemente para recorrer ao terrorismo, você deve estar certo”.

<sup>287</sup> *Idem*, p. 85 e 185.

<sup>288</sup> *Idem*, p. 12 e 25.

<sup>289</sup> *Idem*, p. 2-3.

<sup>290</sup> *Idem*, p. 2-3 e 95-98. Enquanto terroristas com objetivos políticos “comuns” visam soltar prisioneiros, atrair recrutas, arrecadar dinheiro para a causa e amedrontar a população, grupos como a al-Qaeda, que generalizam propósitos religiosos e apocalípticos, buscam destruir o “inimigo” através do enfraquecimento da sua economia, infraestrutura e símbolos.

cerne de Estados democráticos de Direito, defende uma *margem de reflexão* sobre a forma e em quais situações métodos como a tortura podem ser utilizados na prevenção de danos graves<sup>291</sup>.

Portanto, é nesse contexto de “expansão do pensamento” e “margem de reflexão” que Dershowitz traz à baila uma discussão impensável em Estados democráticos de Direito antes da queda das Torres Gêmeas<sup>292</sup>: o uso de tortura como recurso no combate ao terrorismo.

Nesta senda, o *Torture Warrant* surge como uma das medidas mais polêmicas da doutrina de Dershowitz<sup>293</sup>, sendo inspirado na “pressão física moderada” aplicada pelas autoridades de segurança israelenses contra suspeitos de terrorismo na década de 1980<sup>294</sup>, e justificado no que o autor denomina de “trágica realidade” – isto é, apesar da impopularidade da medida, a tortura pode, de fato, ser aplicada para produzir informações verdadeiras e evitar danos a civis<sup>295</sup>.

Ademais, ao desempenhar o papel de “tortura preventiva” (em contraste às tradicionais “tortura-pena” e “tortura inquisitorial”), essa medida radical é indissociável de uma situação também extremada: o *Ticking Bomb Scenario*.

Debatido principalmente no campo da filosofia<sup>296</sup>, o *Ticking Bomb Scenario* versa, em suma, sobre a hipótese em que se captura o suspeito de conhecer a localização de um artefato explosivo que se encontra na iminência de detonar e atingir vasta gama de vítimas,

---

<sup>291</sup> DERSHOWITZ, Alan. *Why Terrorism...*, p. 125.

<sup>292</sup> LUBAN, David. Liberalism, Torture and the Ticking Bomb. In: *Georgetown Law Faculty Publications*. v. 91. 2005, p. 1425 e GROSS, Oren. Are Torture Warrants Warranted? Pragmatic Absolutism and Official Disobedience. In: *Minnesota Law Review*. v. 88. 2004, p. 105.

<sup>293</sup> DERSHOWITZ, Alan. *Why Terrorism...*, p. 141, 174-175, 187 e 195. O autor também defende o maior controle de fronteiras, a criação de tribunais militares, o uso de agentes infiltrados, a expansão do monitoramento eletrônico e troca de informações entre órgãos de inteligência e acusação, além de restrições na liberdade de expressão. Além disso, desenvolve a ideia de “punições coletivas”, repensando a distinção entre combatentes e não combatentes, embasado no “amplo apoio” que a População palestina dá ao terrorismo.

<sup>294</sup> *Idem*, p. 131. Prática que consistia em trancar o suspeito em um quarto escuro, deixa-lo sentado em posição desconfortável, colocar sua cabeça dentro de um saco fedorento, ligar músicas ou barulhos ensurdecedores, e agitá-lo de forma agressiva, até se obter as informações desejadas.

<sup>295</sup> *Idem*, p. 134 e 137. Embasa o argumento em um caso noticiado pelo *Washington Post* (1995), sobre como autoridades Filipinas conseguiram, através do uso de tortura, evitar uma tentativa de assassinato contra o Papa e o sequestro de 11 aviões comerciais.

<sup>296</sup> LUHMANN, Niklas. Are these still indispensable norms in our society? In: *Soziale Systeme*, n. 14, 2008, p. 18-19, MILLER, Seumas. Torture. In: ZALTA, Edward. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* e STEINHOFF, Uwe. Torture – The Case for Dirty Harry and against Alan Dershowitz. In: *Journal of Applied Philosophy*. v. 23. n. 3. 2006, p. 337-353. Veja-se aqui um caso prático que demonstra a já destacada multidisciplinariedade do terrorismo.

discutindo-se a possibilidade de tortura-lo até que revele a localização da bomba e sejam salvas vidas inocentes.

Valendo-se de relatórios pós-11 de setembro que registram o abuso físico cometido por autoridades policiais contra suspeitos de terrorismo<sup>297</sup>, Dershowitz destaca que o *Torture Warrant* é a legitimação *ex ante* de uma prática informalmente já empregada em diversas localidades<sup>298</sup>, de modo que sua regulamentação e aplicação em situações de excepcional perigo, sob apreciação e fiscalização de autoridades judiciais, reflete uma opção positiva do ponto de vista da defesa da sociedade e da coibição de abusos<sup>299</sup>.

Dito isso e tendo em vista que a adoção da tortura, independentemente da situação, representa não somente um problema jurídico, mas também um impasse moral e ético<sup>300</sup>, imperioso destacar algumas das substanciais inconsistências da proposta de Dershowitz, as quais colocam em jogo sua admissibilidade.

Desde logo são vislumbradas contradições e impropriedades jurídicas na argumentação de Dershowitz, pois embora admita que nem a escusa do combate ao terrorismo pode permitir que uma democracia constitucionalmente regulamentada use “tudo que a tecnologia lhe possibilita”, desconsidera que a comunidade internacional, de forma consolidada e absoluta, proíbe e condena quaisquer práticas que envolvam maus tratos ou tortura dentro de um Estado democrático de Direito<sup>301</sup>.

---

<sup>297</sup> DERSHOWITZ, Alan. *Why Terrorism...*, p. 151 e LLOBET ANGLÍ, Mariona. ¿Es posible torturar en legítima defensa de terceros? In: *Revista para el Análisis del Derecho*, n. 3, 2010, p. 7-8. Situação verificada em diversos países da Europa, como Espanha, UK e Alemanha (conforme o célebre caso *Metzler-Gäfigen-Daschner*, que embora não verse sobre terrorismo, trata do uso de tortura preventiva).

<sup>298</sup> DERSHOWITZ, Alan. The Torture Warrant – A Response to Professor Strauss. In: *New York Law School Review*. v. 48. 2008, p. 278.

<sup>299</sup> DERSHOWITZ, Alan. *Why Terrorism...*, p. 153 e 158. O autor categoricamente afirma que “se não torturarmos, estamos comprometendo a segurança de nossos cidadãos”, “se tolerarmos a torturas fora dos registros, comprometemos os princípios democráticos”, mas se “criarmos uma estrutura legal de limitação e controle da tortura, nos comprometemos a evitar seu uso em quaisquer circunstancias”.

<sup>300</sup> ALMEIDA, Débora de. *Ticking Bomb Scenario Theory: A Caixa de Pandora da Tortura*. In: ALMEIDA, Débora de Souza de, et al. *Terrorismo...*, p. 74 e HIMMA, Kenneth Einar. *Assessing Prohibition Against Torture*. In: LEE, Steven P. *Intervention, Terrorism, and Torture*. Springer. New York. 2007, p. 250. O autor entende que a tortura pode ser moralmente justificada se: (i) não envolver tratamento pior do que o necessário para produzir a informação; (ii) se a vítima receber nutrição e cuidados médicos apropriados; e (iii) se os torturadores não se deleitarem pelos maus tratos infringidos. Quanto a isso, entendemos que os pontos (i) e (iii) apresentam limites subjetivos e de difícil constatação, tornando quase impossível saber até onde se pode/deve torturar, e qual o sentimento interiorizado pelo torturador.

<sup>301</sup> BOBBIO, Norberto. *El tiempo de los derechos*. Editorial Sistema. Madrid. 1991, p. 79 e DERSHOWITZ, Alan. *Why Terrorism...*, p. 110 e 137. Apesar das Convenções de Genebra proibirem, sem exceções, quaisquer formas de tortura, refere que o termo é definido de forma demasiadamente ampla, de modo que agrega técnicas comumente utilizadas ao redor do mundo.

Não obstante a isso, apesar de afirmar que a criação de mandado judicial como requisito à tortura não-letal diminuiria a violência física empregada por agentes policiais contra suspeitos de terrorismo, necessário pontuar que a inspiradora prática israelense de “pressão física moderada”, inicialmente usada “somente quando necessária”, foi restringida em 1999 pela Suprema Corte de Israel, estimando-se que entre 80% a 90% dos palestinos detidos haviam sido torturados, ou seja, tendo sido completamente agregada à prática ordinária da *Shabak*<sup>302</sup>. Logo, a experiência empírica deslegitima o argumento de Dershowitz, de modo que a (relativa) aceitação não obsta os excessos da prática.

Além disso, apesar dos registros de *Abu Ghraib* e *Guantánamo* demonstrarem que a tortura é uma prática comum em certos países, parece-nos completamente incabível utilizar a “legitimação de condutas informalmente usadas” como argumento de sustentação da proposta. Independentemente do crime que os cidadãos sejam suspeitos de terem cometido, eventuais abusos que sofram por parte dos agentes da lei devem ser denunciados e combatidos, e não regulamentados por um instrumento judicial de legitimação *ex ante*.

Seguindo adiante, Dershowitz questiona qual princípio moral pode justificar a pena de morte para quem comete homicídio, e ao mesmo tempo condenar tortura não-letal para prevenir assassinatos em massa<sup>303</sup>.

Malgrado nossa absoluta contrariedade à pena de morte, parece-nos que se tratam de duas hipóteses bastante distintas, pois entre o cometimento do fato e a execução do condenado, transcorre todo o processo penal, que além de limitar o poder punitivo estatal, minimiza (embora não exclua) a chance de inocentes serem condenados. Em contrapartida, ao lidar com questões urgentes e de iminente risco, a aplicação do *Torture Warrant* impossibilita uma averiguação mais profunda, disparando as chances de equívocos.

Ademais, apesar de não matar, certamente uma “sessão de tortura não-letal” deixa graves máculas físicas e psicológicas no sujeito. Neste sentido, importante lembrar que em situações de guerra, até o direito à vida comporta exceções, ao contrário da tortura<sup>304</sup>, visto

---

<sup>302</sup> ROTH, Kenneth. Getting Away with Torture. In: *Global Governance*, v. 11, n. 3, 2005, p. 401-403.

<sup>303</sup> DERSHOWITZ, Alan. *Why Terrorism...*, p. 148 e STEINHOFF, Uwe. *Torture...*, p. 337. Steinhoff segue na mesma linha, referindo que é melhor ser torturado do que morto.

<sup>304</sup> ROTH, Kenneth. Getting Away..., p. 390 e HIMMA, Kenneth Einar. *Assessing Prohibition...*, p. 242. Himma diverge, referindo que a tortura em tempos de guerra é, via de regra, motivada pelo desejo de salvar vidas – causa que lhe parece “tão moralmente respeitável quanto dissuadir e prevenir crimes, reabilitar infratores e dar aos infratores o que eles merecem”.

que essa prática consiste no absoluto desrespeito à integridade física e moral do torturado, negando-lhe sua humanidade, e reduzindo-o a um objeto, um corpo que contém uma informação a ser extraída, custe o que custar<sup>305</sup>.

Similar raciocínio se utiliza para desqualificar a afirmação que “quinze anos de prisão são mais tirânicos que uma hora de tortura”<sup>306</sup>. Apesar de ambos os “males” serem aplicados sob a tutela do Estado, a comparação é descabida, visto que a finalidade, o momento e os requisitos de emprego são completamente distintos. Enquanto a privação de liberdade, em tese, decorre de uma sentença condenatória transitada em julgado, a aplicação de suplícios corporais no seio do *Torture Warrant* advém de suposições e indícios, somado ao desespero das autoridades para descobrir uma informação que não puderam obter anteriormente pelos serviços de inteligência e investigação.

Outra perspectiva de importante abordagem dessa proposta são os seus limites. Formalmente, Dershowitz se restringe a dizer que o emprego do *Torture Warrant* é restrito à extração de informações vitais para prevenir “mega-ataques”<sup>307</sup>, sendo proibido seu uso como prova em sede processual penal.

Contudo, quem irá decidir se a situação se enquadra nessa hipótese? Quantos juízes devem deliberar sobre o pedido? Quais os níveis minimamente necessários de indícios ou suspeita para sua aprovação? Há possibilidade de revisão judicial em caso de concessão ou negativa? Por quem? Como saber se a tortura é a única solução, ou se ainda é possível usar métodos ordinários de interrogatório, tentar evacuar o local ou desativar a bomba?<sup>308</sup> Se existem tão poucas informações sobre a ameaça a ponto de ser necessário recorrer à tortura para ampliar o leque de conhecimento sobre o fato, tal julgamento não é, no mínimo, temerário?<sup>309</sup>

---

<sup>305</sup> GROSS, Oren. The Prohibition of Torture and the Limits of Law. In: LEVINSON, Sanford. *Torture: A Collection*. Oxford University Press. Oxford, 2004, p. 230.

<sup>306</sup> STEINHOFF, Uwe. *Torture...*, p. 344.

<sup>307</sup> DERSHOWITZ, Alan. *Why Terrorism...*, p. 138.

<sup>308</sup> ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE. *Defusing the ticking bomb scenario: why we must say no to torture, always*. APT. Geneva. 2007, p. 6.

<sup>309</sup> ACKERMAN, Bruce. *Before the Next Attack*. Yale University Press. Yale. 2006, p. 113 e e ACKERMAN, Bruce. The Emergency Constitution. In: *Faculty Scholarship Series*. n. 121. 2004, p. 1073. O autor entende que um pedido como o *Torture Warrant* exige “deliberações sérias”, incompatíveis com o pânico que segue um atentado terrorista. Em outras palavras, “a bomba sempre explodiria” antes da emissão do mandado.

Por outro lado, sob a perspectiva material, Dershowitz entende que quem se recusar a colaborar com as autoridades deve ser submetido à medidas judicialmente monitoradas que causem “dores excruciantes”, evitando-se, contudo, danos duradouros.

Pois bem, além da grande subjetividade que envolve o sentimento de dor, esses limites são somente de ordem física ou também psicológica? Quando e quem decide o momento de cessar a tortura? Se a “tortura não-letal” é aceitável para evitar a morte de inocentes, o que obsta o emprego de uma sessão de “tortura possivelmente letal” em situações mais extremadas? Por que só torturar para evitar ataques iminentes, e não para evitar atentados a curto prazo?<sup>310</sup> E se mesmo sob tortura o sujeito se recusar a falar, por que não torturar sua mãe ou seus filhos, já que estão em jogo inúmeras vidas inocentes?<sup>311</sup>

Ainda, o *Torture Warrant* enseja também alguns questionamentos sobre a perspectiva do “torturador”: é aceitável que um Estado democrático de Direito treine e mantenha em sobreaviso grupos especializados de torturadores? Embora nos pareça que não, pois tal hipótese se coloca completamente à margem dos limites constitucionais, caso a resposta seja positiva, quem será encarregado de ensinar esses métodos? Tal encargo deve ser confiado somente a militares e policiais? Quem fiscaliza os excessos da prática? Diante da sua finitude, os recursos empregados nesse esquadrão não poderiam estar sendo melhor gastos em medidas preventivas<sup>312</sup>?

Embora o mentor da proposta deixe essas questões sem resposta, insta salientar que a tendência de expansão e banalização de medidas utilitaristas<sup>313</sup> como a ora debatida, juntamente com a nebulosidade dos seus limites de aplicação, coloca em risco não somente a integridade física e a segurança de eventuais inocentes que sejam equivocadamente capturados e não possuam relevantes informações a compartilhar, como as próprias estruturas democráticas do Estado de Direito.

Além disso, apesar do alto nível de apelo emocional e do utilitarismo carregado pelo *Torture Warrant*, os quais transformam o torturador em um heroico policial disposto a

---

<sup>310</sup> ROTH, Kenneth. *Getting Away...*, p. 403.

<sup>311</sup> LLOBET ANGLÍ, Mariona. *Terrorismo y “guerra”...*, p. 262.

<sup>312</sup> ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE. *Defusing...*, p. 15.

<sup>313</sup> ROTH, Kenneth. *Getting Away...*, p. 401-403. Além dos poderes especiais do UK anteriormente estudados, insta salientar que dos 10.000 pedidos de autorização judicial para escutas telefônicas entre 1993 e 2003 nos EUA, somente 4 não foram aprovados. Parece-nos que “segurança nacional” e “questões de vida ou morte” tendem inevitavelmente a serem encarados como “mantras” que flexibilizam os rigores do controle judicial.

salvar vidas e o torturado em um terrorista cruel e inimigo da humanidade, ao passo que o número de inocentes resguardados justifica o mal causado pela tortura<sup>314</sup>, entendemos que a *Ticking Bomb Scenario* se trata de uma situação hipotética ou utópica<sup>315</sup> que em nada se assemelha com os casos reais de terrorismo<sup>316</sup>.

Embora não se duvide que os próximos anos tragam maiores possibilidades de ataques nucleares, químicos ou biológicos atingirem populosas cidades, é necessário pontuar que existem requisitos mínimos cumulativos e insuperáveis para que uma situação se enquadre no *Ticking Bomb Scenario*, tais como: (i) conhecimento de um ataque específico planejado; (ii) sua iminência; (iii) alto número de (possíveis) vítimas; (iv) ter um dos terroristas sob custódia; (v) que este tenha informações que possam impedir o ataque; (vi) que haja tempo de extrair as informações para prevenir o ataque mediante tortura; (viii) inexistência de outros meios de obtenção de informação a tempo; (ix) torturador movido somente pela motivação de salvar vidas inocentes; e (x) seja uma situação isolada e extremamente excepcional<sup>317</sup>.

Tendo em vista que cada uma dessas premissas abre margem para incertezas e discussões, entende-se que a proposta de Dershowitz é edificada sob uma hipótese apelativa e que pouco se assemelha com a realidade, configurando uma mera tentativa de legitimação de uma prática (até então) inquestionavelmente refutada em âmbitos democráticos.

Contudo, e se apesar das ínfimas probabilidades, viermos a nos deparar com uma situação de *Ticking Bomb Scenario*? Neste caso, é bastante provável que Gross tenha razão ao narrar que se agentes policiais se depararem com esse cenário, interpretando que a única forma de extrair informações do sujeito é através da tortura, provavelmente farão uso dessa prática, independente da proibição legal<sup>318</sup>.

Dentre as hipóteses que defendem ou relativizam seu uso, aquela em que a tortura segue proibida, mas admite a excepcional hipótese em que agentes estatais ajam de forma

---

<sup>314</sup> LLOBET ANGLÍ, Mariona. ¿Es posible..., p. 27.

<sup>315</sup> HUNSINGER, George. Torture is the Ticking Time-Bomb: Why the necessity defense fails. In: *Dialog: A Journal of Theology*, v. 47, n. 3, 2008, p. 231.

<sup>316</sup> SCARRY, Elaine. Five errors in the Reasoning of Alan Dershowitz. In: LEVINSON, Sanford. *Torture: A Collection*. Oxford University Press. Oxford, 2004, p. 281.

<sup>317</sup> ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE. *Defusing...*, p. 14.

<sup>318</sup> GROSS, Oren. Are Torture Warrants Warranted? Pragmatic Absolutism and Official Disobedience. In: *Minnesota Law Review*. v. 88. 2004, p. 126.

extralegal, a depender de ratificação *ex post*, parece-nos a menos condenável. Não obstante a confusão que isso possa gerar sobre os limites de ação dos policiais, essa incerteza é a que supostamente garante (se é que isso é possível) que o suplício seja aplicado em respeito a estritos padrões de proporcionalidade e necessidade. Ou seja, se existe alguma possibilidade de “validar” sua atuação, quando muito deverá ser discutida *ex post*, porém jamais *ex ante*<sup>319</sup>.

Apesar disso, seguimos a corrente doutrinária que interpreta a absoluta proibição como única salvaguarda da sociedade em relação ao abuso de poder estatal no uso da tortura como método de interrogatório, de modo que a relativização do seu uso, ainda que no *Ticking Bomb Scenario* e com verificação *ex post*, é atestar que a dignidade humana é um bem disponível e passível de perda, a depender da conduta prévia do agente ou de um limiar de importância<sup>320</sup>.

Em elevado grau interpretativo, aceitar que a dignidade humana obedece regras de “caducidade” ou “custos” pode acarretar não somente na relativização também da pena de morte, da castração química de delinquentes sexuais ou do assassinato seletivo de terroristas (defendido por Dershowitz), como na possibilidade de instrumentalização do ser humano para “outros fins” (caso da tortura do filho do terrorista), bastando que estes sejam considerados suficientemente importantes pelo restante da comunidade<sup>321</sup>.

Assim, parece-nos que por ser historicamente ligada à governos tirânicos<sup>322</sup>, conquistas militares ou punições (“tortura-pena”), é incomum relacionar a tortura com recolha de informações e prevenção de ataques (“tortura inquisitorial” e “tortura preventiva”), motivo pelo qual esta situação é mais facilmente negligenciada, criando fértil terreno para o surgimento de propostas utilitárias e maquiavélicas como a ora debatida (apesar de Beccaria já se manifestar contra isso ainda no século XVIII<sup>323</sup>).

Exceto em alguns casos de legítima defesa e estado de necessidade, o Estado é o detentor do monopólio da violência, não podendo aplica-la de forma irrestrita, pois existem

---

<sup>319</sup> GROSS, Oren. *Are Torture...*, p. 109 e 146.

<sup>320</sup> GRECO, Luís. Las reglas detrás de la excepción: Reflexiones respecto de la Tortura en los grupos de casos de Las ticking time bombs. In: *Revista de Derecho*. n. 12. 2009, p. 166-167.

<sup>321</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>322</sup> SAGAN, Carl. *O Mundo Assombrado pelos Demônios*. Companhia das Letras. São Paulo. 2006, p. 360.

<sup>323</sup> BECCARIA, Cesare. *Dos Delitos e das Penas*. Ebook. 1764. p. 22-26.

limites de necessidade e proporcionalidade, além de vedações absolutas (onde se encontra a proibição o uso da tortura) que pautam sua atuação<sup>324</sup>.

Nesta senda, Faria Costa alerta ser lícito matar em legítima defesa, embora o mesmo não valha para a tortura. Enquanto o homicídio “não viola necessária e automaticamente a dignidade da pessoa humana”, em contrapartida, mais que uma “defesa física contra agressão ilícita”, torturar é desconsiderar temporariamente a condição humana do torturado, “transformando seu corpo e a sua alma em meros objetos a serviço da proteção de outros”<sup>325</sup>.

Assim, além das perigosas margens de ampliação<sup>326</sup> (como forma de interrogatório ou “vingança”<sup>327</sup>), a legitimação da tortura nubla as distinções morais entre terroristas e governos democráticos, de modo que uma política criminal racionalizada deve atentar que apesar do terrorismo instrumentalizar suas vítimas diretas, o Estado não pode torturar e desumanizar suspeitos para combater esse fenômeno, pois prescindir dos mesmo meios que aqueles que visamos combater é uma questão de superioridade moral<sup>328</sup>.

Malgrado Fichte defendesse no século XVIII que homicidas fossem “coisificados” e tratados como “cabeças de gado”, excluídos da ordem social e jurídica, de modo que qualquer cidadão pudesse arbitrariamente prendê-los, torturá-los e até matá-los, diante da inexistência de “motivos” que os impedissem<sup>329</sup>, essa realidade é completamente inimaginável no atual panorama social<sup>330</sup> e de humanização do Direito Penal (iniciado com

---

<sup>324</sup> MUÑOZ CONDE, Francisco. La situación..., p. 10.

<sup>325</sup> COSTA, José de Faria. *Beccaria e o Direito Penal*. Coimbra Editora. Coimbra. 2015, p. 70.

<sup>326</sup> DERSHOWITZ, Alan. *Why Terrorism...*, p. 10. O autor corrobora o que expusemos no subcapítulo anterior, alertando que medidas emergenciais e temporárias adotadas no combate ao terrorismo, ainda que restritivas sob o ponto de vista das liberdades e garantias, provavelmente se tornarão parte permanente da cultura política e legal ocidental, pois é provavelmente impossível eliminar todos os terroristas e extinguir o medo que suas ações causam na população.

<sup>327</sup> LLOBET ANGLÍ, Mariona. ¿Es posible..., p. 20 e 33. Condutas como obrigar o sujeito a ingerir carne de porco e álcool, ou entrar em contato com sangue de menstruação, registradas em Guantánamo, visam apenas humilhar e violar os mandamentos muçulmanos dos detentos, caracterizando uma forma de vingança. Quando muito, tais práticas buscam provas e indícios sobre alguma atividade terrorista, mas ainda assim, são práticas que se aproximam muito mais da Santa Inquisição do que do *Ticking Bomb Scenario*.

<sup>328</sup> ROXIN, Claus. ¿Puede admitirse o al menos quedar impune la tortura estatal en casos excepcionales? In: *Cuadernos de Política Criminal*. n. 83. 2004, p. 29.

<sup>329</sup> FICHTE, Johann G. *Foundations of Natural Right*. Cambridge University Press. Cambridge. 2000, p. 241-242.

<sup>330</sup> VALENTE, Manuel. *Direito Penal do Inimigo e o Terrorismo*. Almedina. Coimbra. 2016, p. 59. Em especial no pós-WWII, com os julgamentos de Nuremberg e Tokyo, e aprovação da DUDH e CEDH.

o Iluminismo<sup>331</sup>), os quais devem ser vigorosamente preservados, evitando-se flexibilizações e recuos de qualquer natureza – algo que ocorreria com a legitimação do *Torture Warrant*.

Além disso, parece-nos claro que o *Torture Warrant* é incabível à luz da dogmática penal<sup>332</sup> (limite legal), pois viola fundamentos do Estado democrático de Direito<sup>333</sup> (limite deontológico) e é retrógrada sob o ponto de vista dos direitos humanos (limite utilitarista), já que busca relativizar uma proteção absoluta e consolidada pela comunidade internacional<sup>334</sup>, cujo desrespeito, inclusive, é criminalizado<sup>335</sup>.

Portanto, apesar do exagero de alguns críticos<sup>336</sup>, o *Torture Warrant* (assim como a “licença para matar” terroristas que estejam com ações em curso, ou que tenham cometido atentados e se refugiado fora da jurisdição do Estado das vítimas<sup>337</sup>) é uma medida imediatista, e que tende, à longo prazo, belicizar o Direito Penal e desvalorizar a condição do ser humano. Logo, torna-se incompatível com o Estado democrático de Direito, pois lida com o “núcleo duro das proibições que compõe a parte especial do direito penal”<sup>338</sup>.

Deste modo, ao responder a própria pergunta (“*why terrorism works?*”), Dershowitz basicamente diz que o terrorismo funciona porque o Estado não revida com as mesmas armas que é lesado<sup>339</sup>. Posicionamo-nos de forma absolutamente contrária. Se o preço para resguardar a sociedade de abusos estatais advindos da aceitação social e legal da tortura (probabilidade real) é não poder torturar o terrorista que conhece a localização do

---

<sup>331</sup> COSTA, José de Faria. *Beccaria...*, p. 15. Em especial pela célebre obra de Beccaria, denominada por Faria Costa como o “Manifesto do garantismo.

<sup>332</sup> ALMEIDA, Débora de Souza de. *Ticking Bomb...*, p. 83-104 e LLOBET ANGLÍ, Mariona. ¿Es posible..., p. 1-44 Ambos artigos trazem brilhantes exposições sobre a teoria ora debatida e sua relação com o estado de necessidade, a legítima defesa de terceiros, a autorização *ex ante* e a exculpação *ex post facto*.

<sup>333</sup> ALMEIDA, Débora de Souza de. *Ticking Bomb...*, p. 105 e STRAUSS, Marcy. Torture. In: *Loyola-LA Public Law Research Paper*. n. 7. 2003, p. 19-58 e 65. Violando os direitos à vida, à integridade física e moral e à não autoincriminação, bem com os princípios da humanidade, da proibição da tortura, à defesa e à presunção de inocência. Strauss aponta ainda que a assunção da tortura pelos EUA acarretaria na perda da sua “liderança moral” perante a comunidade internacional.

<sup>334</sup> ONU. *Convenção contra a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos e degradantes*.

<sup>335</sup> PORTUGAL. *Código Penal de 1995*. Art. 243.º e CUNHA, Maria Ferreira da. Uso da tortura e impedimento de actos terroristas. In: CAEIRO, Pedro, et al. *Multiculturalismo e Direito Penal*. Almedina. Lisboa. 2012, p. 39. Refere que a definição da lei penal portuguesa é inclusive mais ampla que a Convenção contra a Tortura.

<sup>336</sup> DERSHOWITZ, Alan. *The Torture...*, p. 275. O autor chegou a ser chamado de “Torquemada Dershowitz”, em referência ao Grande Inquisidor, Tomas Torquemada.

<sup>337</sup> DERSHOWITZ, Alan. *Why Terrorism...*, p. 184.

<sup>338</sup> COSTA, José de Faria. *Beccaria...*, p. 55.

<sup>339</sup> MUÑOZ CONDE, Francisco. La situación de los presos de Guantánamo: entre la tortura y el Estado de Derecho. In: *Revista Justiça e Sistema Criminal*, v. 7, n. 13, 2015, p. 28.

dispositivo explosivo (probabilidade ínfima), que assim seja, pois os meios nem sempre justificam os fins<sup>340</sup>.

Encerremos com a célebre frase do general Carlo Alberto dalla Chiesa, quando em decorrência do sequestro de Aldo Moro, à época (1978) Primeiro Ministro, a Itália se deparou com um debate similar: “*L’Italia può sopravvivere alla perdita di Aldo Moro, ma non all’introduzione della tortura*”.

### 2.2.2. Bruce Ackerman e a “Constituição de Emergência”

O debate sobre a belicização do Direito Penal é instigado principalmente pelo modo como os EUA trataram o tema no pós-11 de setembro, sobretudo pela alteração do *status* do terrorista, que perde a condição de “cidadão” criminoso para se tornar “inimigo”. Além do “limbo” jurídico criado por essa rotulagem, tal situação é agravada no caso de estrangeiros, como se o fato de ser ou não cidadão estadunidense fosse requisito para destravar ou bloquear um pacote mais vasto de direitos fundamentais<sup>341</sup>.

Observa-se a principal consequência desse “limbo” jurídico no tratamento dado aos quase 800 sujeitos que já foram segregados na Baía de Guantánamo<sup>342</sup>. Apesar de serem classificados como “combatentes estrangeiros”, o desrespeito à sua condição humana<sup>343</sup> demonstra que não foram seguidas as diretrizes de tratamento aos prisioneiros de guerra<sup>344</sup>.

Por outro lado, também não há que se falar em detenção de natureza criminal, pois além de tolhidos dos direitos processuais penais, vários dos sujeitos que por lá passaram ou estão não se encontram segregados pelo cometimento de um ato criminoso específico, e sim pelo perigo que representam, o que descambaria em um modelo de “Direito Penal do agente”<sup>345</sup>.

Neste contexto, dois casos chamam a atenção: Padilla e Hamdi, cidadãos estadunidenses, por ato unilateral do Presidente e sem acusação formal, ficaram detidos por

---

<sup>340</sup> GROSS, Oren. *The Prohibition...*, p. 240-241.

<sup>341</sup> LUBAN, David. *The War...*, p. 10.

<sup>342</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>343</sup> Ver rodapé 327.

<sup>344</sup> MUÑOZ CONDE, Francisco. *La situación...*, p. 14.

<sup>345</sup> DIAS, Jorge de Figueiredo. *Direito Penal...*, p. 36 e 235.

mais de dois anos (deveria ser pelo “tempo que durasse a guerra contra o terror”)<sup>346</sup> em prisão militar, onde permaneceram incomunicáveis e privados de assistência jurídica – o que se justificou por supostamente serem “combatentes estrangeiros”<sup>347</sup>.

Insta salientar que por não ser travada contra uma nação específica, a “guerra contra o terror” não se satisfaz com a morte de soldados estrangeiros para impor a vontade de um Estado sobre o outro. Logo, a menos que todos os “combatentes inimigos” sejam capturados ou dizimados (algo completamente intangível), é utópico imaginar o fim dessa “guerra”, pois visa combater um fenômeno secular e heterogêneo<sup>348</sup>.

Desta forma, já que essa “guerra” não pode ser concluída, apenas abandonada<sup>349</sup>, prender supostos combatentes estrangeiros como Padilla e Hamdi pelo “tempo que durar a guerra contra o terror”, significa coloca-los em uma “perspectiva substancial de prisão perpétua”<sup>350</sup>.

Considerados os elementos supracitados, verifica-se que a via híbrida adotada pelos EUA no combate ao terrorismo, além de desconsiderar as evoluções internas e externas do Estado (representadas no Direito Penal e de Guerra, respectivamente), mescla características de ambos os modelos, conservando apenas as que mais lhe agradam. Portanto, carece de sustentação principiológica e teórica, incompatibilizando-se com as diretrizes do Estado democrático de Direito.

Contextualizando o pensamento de Ackerman, o autor se posiciona contra o enfrentamento do terrorismo na esfera bélica<sup>351</sup>, pois além do efeito devastador nas liberdades e garantias fundamentais que podem ser causados pela concentração de poderes nas mãos do Presidente<sup>352</sup>, entende que a “guerra contra o terror” é absurda e dificilmente será vencida, pois ao contrário da WWII, onde se facilmente se reconheciam integrantes do

---

<sup>346</sup> ACKERMAN, Bruce. *Before...*, p. 25.

<sup>347</sup> ESSADO, Tiago Cintra. Terrorismo conforme o direito Norte-Americano. In: FERNANDES, Antonio Scarance; ZILLI, Marcos. *Terrorismo...*, p. 153-154.

<sup>348</sup> CAEIRO, Pedro. Algumas considerações sobre a dimensão substantiva do chamado “direito penal do inimigo” e a sua incidência na investigação criminal. In: *III Congresso de Investigação Criminal*. Universidade de Coimbra. 2015, p. 128.

<sup>349</sup> LUBAN, David. *The War...*, p. 12-14.

<sup>350</sup> ACKERMAN, Bruce. *Before...*, p. 25.

<sup>351</sup> ACKERMAN, Bruce. *The Emergency...*, p. 1033. Embora entenda que a adoção da expressão “guerra” é mais que a uma simples retórica do discurso político para legitimar o enrijecimento da legislação.

<sup>352</sup> ACKERMAN, Bruce. *Before...*, p. 13 e 20. Cita como exemplo a declaração de Lincoln para suspender o direito ao *habeas corpus*, e a ordem de Roosevelt para enviar cerca de 120.000 nipo-americanos para campos de concentração durante a WWII, dando origem à famosa batalha judicial “*Korematsu v. USA*”.

exército inimigo, o “novo” terrorismo do século XXI aceita qualquer um como possível suspeito de colaboração, o que inutiliza eventuais “acordos de paz”, já que outros grupos podem substituir a ameaça representada<sup>353</sup>.

Por outro lado, o autor entende que a resposta jurídico-penal também é insuficiente para lidar com o terrorismo, visto que a complexidade e evolução do fenômeno colocam em risco a certeza sobre a soberania estatal – pressuposto incontornável para o razoável funcionamento das instituições públicas em regime ordinário<sup>354</sup>.

Assim, entendendo que o Judiciário é incapaz de salvaguardar direitos individuais em meio a uma crise causada por atentados em alta escala, Ackerman advoga que a suplementação do sistema criminal pelo “estado de emergência” é a melhor resposta ao terrorismo. Desta forma, o autor alicerça sua proposta de “Constituição de Emergência” na ideia de restrição de direitos à curto prazo para protegê-los à longo prazo<sup>355</sup>.

Para tanto, o autor se vale de argumento similar ao usado por Dershowitz: a legitimação reduz a ilegalidade. Ou seja, compreende que a regularização do estado de emergência possibilitaria a adoção de “medidas efetivas de curto prazo que façam tudo o que for plausível para impedir um segundo ataque”, evitando, em contrapartida, a perpetuação dessas excepcionalidades<sup>356</sup>.

Como última nota prévia, insta salientar que além de voltada ao futuro, a proposta de Ackerman é essencialmente baseada no seu pessimismo. Advoga o autor que a proliferação de armas de destruição em massa tornará o 11 de setembro em um “prólogo da nova era do terrorismo”, pois quando bombas e aviões forem substituídos por gases tóxicos e veneno, as vítimas serão contadas aos milhões<sup>357</sup>. Desta forma, a fim de nos preparar para o próximo “grande desastre”, a “Constituição de Emergência” regulamenta um modelo

---

<sup>353</sup> ACKERMAN, Bruce. *Before...*, p. 13 e 20 e SCHARF, Michael P. Defining Terrorism as the Peacetime Equivalent of War Crimes: Problems and Prospects. In: *Case Western Reserve Journal of International Law*. v. 36. 2004, p. 370. Por sua vez, Scharf crê ser negativo aplicar a legislação de guerra no contexto do terrorismo em tempos de paz, por entender que o Protocolo Adicional I da Convenção de Genebra, que passaria a ser aplicável aos terroristas, é “menos rigoroso”, imunizando-os por determinados crimes ordinários (pois transforma ataques contra militares, policiais e governantes em “homicídios justificados” no contexto bélico ou “tomada de prisioneiros”, impedindo a acusação formal).

<sup>354</sup> ACKERMAN, Bruce. *Before...*, p. 39, 44 e 72.

<sup>355</sup> ACKERMAN, Bruce. This Is Not a War. In: *The Yale Journal*. v. 113. n. 8. 2004, p. 1879 e 1899.

<sup>356</sup> ACKERMAN, Bruce. *Before...*, p. 3 e 71.

<sup>357</sup> ACKERMAN, Bruce. *The Emergency...*, p. 1029 e 1039.

híbrido de reação ao terrorismo que visa limitar a banalização de medidas excepcionais e o expansionismo penal decorrentes de ataques de baixo escalão<sup>358</sup>.

Adentrando no cerne da proposta, a “Constituição de Emergência” não é um modelo primário ou prévio de reação ao terrorismo, pois ao buscar “o necessário a curto prazo para ganhar tempo e descobrir o que é apropriado a longo prazo”<sup>359</sup>, regulamenta a transição da ordem constitucional regular a um limitado estado de emergência, o qual só pode ser invocado após um atentado terrorista de grande escala e com o intuito de evitar que o “caos burocrático” gerado no “dia após” fragilize a nação e propicie um novo ataque (“*second strike*”) ainda mais danoso<sup>360</sup>.

O trunfo do autor contra a perpetuação de medidas excepcionais é o método de aprovação e manutenção. Inspirada no modelo sul-africano, a “supermaioria escalonada” valoriza o apoio da minoria legislativa e descentraliza as ações do Executivo<sup>361</sup> da seguinte forma: limitam-se os poderes do Presidente, desautorizando a declaração unilateral do estado de emergência, exceto pelo prazo em que o Legislativo estiver deliberando sobre a “Constituição de Emergência”. Por sua vez, sua aprovação depende de 60% de votos favoráveis no Congresso, e tem prazo máximo de 2 meses. Eventuais renovações, por igual período de tempo, dependem respectivamente de 70% e 80% de aquiescência<sup>362</sup>.

Nesta senda, aponta a doutrina que apesar da delimitação temporal da “Constituição de Emergência” travar a normalização de medidas excepcionais, enfraquece a sua eficácia ao facilitar o planejamento de grupos terroristas, os quais atacam não quando o Estado está “preparado”, e sim quando menos se espera<sup>363</sup>.

Não obstante a isso, Ackerman sugere a criação de Comissões de Revisão, as quais seriam chefiadas por líderes da oposição, concedendo-lhes completo acesso a documentos e

---

<sup>358</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>359</sup> ACKERMAN, Bruce. *Before...*, p. 14.

<sup>360</sup> *Idem, Ibidem.*

<sup>361</sup> *Idem*, p. 88. Embora Ackerman elogie o art. 19, n. 5 da CRP por apresentar limite temporal (15 dias ou outro fixado por lei) aos estados de sítio e emergência, compreende que a ausência da necessidade de quórum ascendente para deliberações sobre renovação do prazo são falhas nas salvaguardas contra a perpetuação do estado de emergência.

<sup>362</sup> *Idem*, p. 4, 81-88, 103-105 e 115.

<sup>363</sup> TRIBE, Laurence H.; GUDRIDGE, Patrick O. *The Anti...*, p. 1828-1830.

dados, a fim de integrar a minoria legislativa e evitar abusos e omissões de informação que possam induzir a opinião pública<sup>364</sup>.

Por sua vez, Ackerman restringe a participação do Judiciário durante o estado de emergência, sob a escusa de que este “não pode ser usado agressivamente para garantir direitos fundamentais”. Desta forma, resguarda aos magistrados o encargo (quase burocrático) de condenar abusos e corrigir falhas sistêmicas ao final (nunca durante) da emergência, bem como zelar pela lisura das transições entre os sistemas ordinário e emergencial<sup>365</sup>.

Verifica-se aqui o primeiro problema da teoria: apesar dos relatados problemas decorrentes da (insuficiente) avaliação do TEDH sobre a (in)existência do estado de emergência, parece-nos contraproducente tolher o papel do Judiciário durante uma situação emergencial, por mais que o prazo máximo de duração esteja previamente estabelecido. Isso porque em situações de crise, embora longe de ser uma “panaceia” e estar sujeito a falhas como qualquer outra instituição pública, a intervenção judicial ainda se afigura como melhor defesa da sociedade contra abusos de poder<sup>366</sup>.

De qualquer forma, parece-nos que essa situação é reflexo da desconfiança de Ackerman em relação às instituições públicas, a qual também se manifesta da seguinte forma: do Executivo, quando obriga o Presidente pleitear a cada 2 meses a revalidação do estado de emergência junto ao Congresso; do Legislativo, ao exigir uma “supermajoria escalonada” de aprovação; dos serviços secretos, ao desbloquear a situação emergencial somente após um atentado massivo, ainda que os agentes policiais alertem previamente sobre a existência de perigo iminente<sup>367</sup>; e do Judiciário, diante do tolhimento de competências durante o período excepcional.

Diante disso, a doutrina tece severas críticas à proposta de Ackerman. Nesta senda, além de manifestarem sua incerteza sobre a capacidade do Legislativo dialogar, consentir e alcançar índices de até 80% de anuência sobre um tema sério em um momento delicado, Tribe e Gudridge referem que a “Constituição de Emergência” é “constitucionalmente

---

<sup>364</sup> ACKERMAN, Bruce. *Before...*, p. 84-86.

<sup>365</sup> *Idem*, p. 101-122.

<sup>366</sup> COLE, David. The Priority of Morality: The Emergency Constitution's Blind Spot. In: *Yale Law Journal*. v. 113. n. 8. 2004, p. 1767.

<sup>367</sup> ACKERMAN, Bruce. *This is not...*, p. 1891-1897.

obscura”, temendo que suas medidas vigorem fora da acepção ordinária do termo “constitucional”, e sejam incluídas em uma espécie de “pacto social não vinculante e mutualmente vantajoso”<sup>368</sup>.

No mesmo sentido, apesar de concordar com a importância do filtro político na supervisão de poderes emergenciais, Cole acusa Ackerman de “trair os ideais de Justiça Social no Estado Liberal”, visto que os freios e contrapesos (ou seja, a “supermaioria escalonada”) não podem substituir o debate jurídico sobre o equilíbrio normativo entre liberdade e segurança, próprio do estado de emergência e suas medidas particulares, sob pena de violação do princípio da moralidade<sup>369</sup>.

Adiante, dentre os poderes emergenciais expostos por Ackerman, o mais alarmante é a possibilidade de detenção arbitrária por até 45 dias de sujeitos sobre os quais recaiam “suspeitas razoáveis” de ligação com o terrorismo, sem direito de revisão judicial, inclusive com suspensão do *habeas corpus* e restrição na escolha de advogado, enquanto as autoridades investigam sua vida em busca de substratos para acusa-los criminalmente<sup>370</sup>.

Em reconhecimento à alta probabilidade de inocentes serem segregados, Ackerman exige que durante a detenção administrativa, o Estado deve assegurar ao detido o mínimo de conforto, o direito à presunção de inocência, o acesso a um advogado (escolhido pelas autoridades), além de zelar pela sua imagem, evitando que a opinião pública o rotule como pária. Outrossim, defende que cessada a prisão, os inocentes sejam indenizados com U\$500 por dia de liberdade tolhida (o que pode chegar a U\$22.500 por pessoa, caso a segregação dure o prazo máximo<sup>371</sup>).

Embora ache o prazo de 45 dias exíguo, o autor refere que os custos indenizatórios (deduzidos do orçamento dos serviços de polícia) e a incerteza sobre a duração do estado de emergência (dependente da “supermaioria escalonada”) contribuem para a realização de um trabalho sério e rápido, que busque liberar o quanto antes aqueles que não possuem ligações com os atentados<sup>372</sup>.

---

<sup>368</sup> TRIBE, Laurence H.; GUDRIDGE, Patrick O. The Anti-Emergency Constitution. In: *Yale Law Journal*. v. 113. n. 8. 2004, p. 1816-1819 e 1841.

<sup>369</sup> COLE, David. The Priority..., p. 1758.

<sup>370</sup> ACKERMAN, Bruce. *Before...*, p. 4, 8, 46, 55 e 127.

<sup>371</sup> *Idem*, p. 106.

<sup>372</sup> ACKERMAN, Bruce. *Before...*, p. 107.

Apesar de assistir razão a Ackerman quando argumenta que nos termos da sua proposta, casos como Padilla e Hamdi jamais ocorreriam, visto que os sujeitos seriam libertados muito antes dos quase 3 anos que ficaram segregados, subsistem alguns pontos que devem ser considerados.

Primeiramente, no que tange aos “direitos assegurados”, estes não podem ser alçados ao patamar de contraprestação estatal em decorrência da detenção arbitrária, visto que representam premissas morais e legais à preservação da dignidade da pessoa humana e do princípio da humanidade<sup>373</sup>, devendo ser respeitados ainda dentro do sistema jurídico-penal ordinário do Estado democrático de Direito.

Por outro lado, quanto a indenização, faça-se o seguinte raciocínio: a detenção arbitrária de 50 “razoáveis suspeitos” representa mais de U\$1.000.000 gastos em indenização (ou em “justiça corretiva para minimizar erros”<sup>374</sup>), sem considerar as despesas extraordinárias. Ou seja, além de dispendiosa, tal medida compromete recursos humanos e econômicos que poderiam ser melhor utilizados em outras formas de prevenção, como nos serviços de inteligência, controle da *internet* e serviços de fronteiras<sup>375</sup>.

Outro problema é a escusa moral utilizada por Ackerman para defender sua proposta: compara a detenção arbitrária de “razoáveis suspeitos” com a colocação em quarentena de possíveis infectados por algum vírus que tenha escapado de um laboratório, argumentando que apesar da alta probabilidade da maioria não estar infectada ou ser culpada, é um sacrifício a ser tomado pelo bem comum<sup>376</sup>.

Além de versarem sobre hipóteses completamente distintas (segurança e saúde), uma epidemia viral, via de regra, apresenta substratos suficientes para se calcular e avaliar a área de disseminação, o que facilita a colocação de determinada zona em quarentena. Por outro lado, o mesmo raciocínio não pode ser aplicado à detenção arbitrária, já que o único parâmetro seria a “razoável suspeita” de um serviço de inteligência que falhou em prever e evitar um ataque de larga escala, de modo que no atual contexto da “guerra contra o terror”,

---

<sup>373</sup> BATISTA, Nilo. *Introdução...*, p. 98-101.

<sup>374</sup> TRIBE, Laurence H.; GUDRIDGE, Patrick O. *The Anti...*, p. 1837.

<sup>375</sup> COLE, David. *The Priority...*, p. 1757.

<sup>376</sup> ACKERMAN, Bruce. *Before...*, p. 52.

parece-nos que o tais suspeitas acabariam recaindo contra uma específica classe de sujeitos: árabes e muçulmanos<sup>377</sup>.

Ainda, pode-se argumentar que a detenção arbitrária recairia sobre sujeitos que constam em “lista de suspeitos” previamente constituídas. Contudo, dos mais de 5.000 cidadãos estrangeiros (de maioria árabe) que foram detidos até janeiro de 2004 por medidas antiterrorismo nos EUA, não houve uma sequer comprovação de envolvimento com os atentados de 11 de setembro. Destes, apenas 3 foram acusados por crimes relacionados ao terrorismo, sendo que 2 foram absolvidos, e a única condenação foi por “apoio de atividade terrorista desconhecida em futuro incerto”<sup>378</sup>. Também no mesmo período, mais de 20.000 nomes constaram na “*no-fly list*” estadunidense, entretanto, os critérios de inclusão utilizados foram tão duvidosos que até o nome do senador Ted Kennedy nela constou<sup>379</sup>.

Logo, a inefetividade da medida<sup>380</sup>, os duvidosos métodos de seleção de “razoáveis suspeitos”<sup>381</sup>, e a inexistência de exemplos bem sucedidos de segregações massificadas na história estadunidense advogam contra a detenção arbitrária, bem como sugerem que sua principal finalidade não é evitar o “*second strike*”, e sim tranquilizar a população<sup>382</sup>, ainda que sob o custo da liberdade de pessoas controversamente escolhidas, o que torna tal prática utilitarista e inconcebível<sup>383</sup>.

Neste diapasão, Cole alerta que a experiência empírica recomenda a restrição, e não expansão de práticas dessa natureza, especialmente porque a proposta aumenta as hipóteses de suspensão do *habeas corpus* (algo utilizado somente quatro vezes na história dos EUA) sem comprovar a urgente necessidade da segurança pública para tanto<sup>384</sup>.

---

<sup>377</sup> ACKERMAN, Bruce. *Before...*, p. 118. Sem pormenores, o autor incumbe ao Judiciário o dever de compensar abusos e criar medidas estruturais para evitar medidas discriminatórias.

<sup>378</sup> COLE, David. *The Priority...*, p. 1753-1754.

<sup>379</sup> ACKERMAN, Bruce. *Before...*, p. 118.

<sup>380</sup> Ver ponto 2.1.4.

<sup>381</sup> LUBAN, David. *The War...*, p. 9-14. Para o autor, essa questão beliciza o Direito Penal, pois na guerra o “cozinheiro conscrito é um alvo tão legítimo quanto um general inimigo”, e soldados não necessitam mais que uma “dúvida razoável” sobre o fato de que alguém possa nos prejudicar para tornar este em um “alvo legítimo”.

<sup>382</sup> PORTILLA CONTRERAS, Guillermo; PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel. *Terrorismo y Contraterrorismo en el siglo XXI*. Ratio Legis. Salamanca. 2016, p. 12. Ackerman, assim como Dershowitz e Jakobs, parte da premissa que o Estado democrático de Direito e o Direito Penal ordinário são incapazes de responder eficazmente ao terrorismo, pois humanizam os terroristas enquanto deveriam tratá-los como fontes de perigo. Defende, portanto, que em nome da segurança cognitiva da comunidade, deve-se travar essa luta fora do marco constitucional.

<sup>383</sup> COLE, David. *The Priority...*, p. 1757.

<sup>384</sup> COLE, David. *The Priority...*, p. 1755-1756.

Adiante, em uma perspectiva formalista, Ackerman falha ao não explanar sobre a gravidade necessária que legitima a invocação da “Constituição de Emergência”<sup>385</sup>. Apesar de ser uma questão bastante sensível e de certa forma até subjetiva, deve-se imperiosamente atentar a esse pormenor, a fim de se evitar que o discurso político, alicerçado no apelo emocional e na segurança cognitiva da sociedade, induza a opinião pública à pressionar seus representantes eleitos a aprovarem o estado de emergência mesmo frente a ataques sem proporções massivas.

Em conclusão, apesar de discordarmos da proposta, deve-se valorizar o debate levantado por Ackerman. Embora o autor defenda uma via híbrida que relativiza direitos e garantias fundamentais (os quais supostamente sobrecarregam os serviços de inteligência após o “*first strike*”<sup>386</sup>) para tratar do terrorismo, seu projeto tenciona majorar a segurança jurídica em situações de crise, freando a normalização de exceções.

Apesar disso, parece-nos que a “Constituição de Emergência” equivale ao remédio ministrado ao sujeito que ainda não se sabe estar enfermo. Ao desconsiderar que no panorama atual os danos decorrentes da atuação de um grupo terrorista, independente da sua capacidade operacional, dificilmente excedem a lesão de bens jurídicos individuais, o efeito coletivo de insegurança e a criação de certa instabilidade política<sup>387</sup>, Ackerman propõe uma via híbrida e excepcional para lidar com um problema que sequer existe<sup>388</sup>, o que nos coloca em situação similar à Guerra Fria, onde o mundo vivenciou anos temendo uma tragédia anunciada que jamais aconteceu.

Além do mais, quase 20 anos se passaram desde o 11 de setembro, e nenhuma grande cidade foi destruída, nem centenas de milhares de vítimas foram atingidas por um ataque de larga escala. Pelo contrário, estamos aprendendo a conviver com pequenos e esporádicos ataques, os quais o próprio Ackerman entende que “se tornarão parte das condições básicas da vida cotidiana”<sup>389</sup>.

Assim, colocamo-nos contra o uso de qualquer “via híbrida” como forma de reação ao terrorismo: se é crime, por mais grave que seja, sua resposta se encontra no Direito Penal,

---

<sup>385</sup> TRIBE, Laurence H.; GUDRIDGE, Patrick O. *The Anti...*, p. 1815.

<sup>386</sup> ACKERMAN, Bruce. *Before...*, p. 49.

<sup>387</sup> PAREDES CASTAÑÓN, José M. *Terrorismo y antiterrorism...*, p. 197.

<sup>388</sup> Assim como faz Dershowitz, ao tratar do *Ticking Bomb Scenario*.

<sup>389</sup> ACKERMAN, Bruce. *Before...*, p. 92.

através dos “meios formais de prevenção e responsabilização criminal [...], e não pelos blindados e os F16”. Por outro lado, se é ato de guerra, deverá respeitar a Convenção de Genebra, inclusive no tratamento de prisioneiros. A junção entre essas figuras gera uma estratégia político-militar antiterrorista que pressupõe o terrorista como “inimigo perigoso”, assente num Direito Penal “*schmittiano*” ou “*lockeano*”, incompatível com os valores morais e políticos do Estado democrático de Direito<sup>390</sup>.

Dito isso, acerca do “novo” terrorismo internacional, entendemos que as organizações clandestinas e ramificadas devem ser combatidas através de ações policiais internacionais e cooperadas, visando identificar membros, dismantelar estruturas e secar fontes de financiamento. Para tanto, a resposta bélica catalisa os problemas que busca responder, de modo que somente o Direito pode cessar essa espiral de violência. Como afirma Ferrajoli, “terrorismo e guerra se alimentam reciprocamente”<sup>391</sup>, já que são concebidos na dicotomia do bem contra o mal para “autolegitimar” a figura do inimigo e ratificar o uso de medidas como as estudadas no presente subcapítulo.

### **2.3. Direito Penal como panaceia: a via expansionista**

Sendo o Direito uma forma de pacificação social e tutela de relações, este não pode ficar absorto às modificações do mundo<sup>392</sup>. Da mesma forma, tendo em vista que a globalização<sup>393</sup>, os avanços tecnológicos, e no caso europeu, a livre circulação de pessoas e mercadorias inevitavelmente alteram a forma e facilitam o cometimento de algumas

---

<sup>390</sup> VALENTE, Manuel. *Cooperação Judiciária...*, p.85, nota 51 e PAREDES CASTAÑÓN, José M. *Terrorismo y antiterrorismo...*, p. 194.

<sup>391</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Principia iuris: Teoría del derecho y de la democracia*. vol 2. Editorial Trotta. Madrid. 2011, p. 495-499.

<sup>392</sup> D'ÁVILA, Fábio Roberto. *Liberdade e Segurança em Direito Penal*. In: *Revista Eletrônica de Direito Penal*. v. 1. n. 1. 2013, p. 68. Mais que um método de resolução de problemas, o Direito Penal é um “legado civilizacional” pelo qual se conquistaram as principais garantias e liberdades individuais.

<sup>393</sup> RODRIGUES, Anabela. *Globalização, Democracia e Crime*. In: COSTA, José de Faria; SILVA, Marco Antonio Marques da. *Direito Penal Especial, Processo Penal e Direitos Fundamentais: visão luso-brasileira*. Quartier Latin. São Paulo. 2006, p. 277. Para a autora, além de ser um dos marcos da sociedade pós-industrial, a globalização é uma “rede complexa de processos” com viés econômico, político, tecnológico e cultural, que decorre especialmente da evolução dos meios de comunicação.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. *A Expansão do Direito Penal*. Revista dos Tribunais. São Paulo. 2013, p. 97. O autor cita a “globalização econômica” e a “integração supranacional” como fenômenos típicos das sociedades pós-industriais que fomentam o expansionismo penal.

modalidades criminosas<sup>394</sup>, dentre as quais se inclui o terrorismo<sup>395</sup>, o Direito Penal também deve ser adaptado para responder essas novas necessidades e realidades sociais<sup>396</sup>.

Essa (re)adaptação social e temporal do Direito Penal resulta tanto na natural (porém rara) descriminalização de condutas, quanto na criminalização de novas ações e agravamento de molduras penais de delitos pré-existentes, a fim de proteger novos bens jurídicos, bem como reforçar a proteção de outros já consagrados, desencadeando no denominado “expansionismo penal”<sup>397</sup>.

Definido por Faria Costa como o “canto da sereia” que enceta autoritarismos<sup>398</sup>, o expansionismo penal, via de regra, é acompanhado pelo proporcional “emagrecimento do Estado providência”, o que tende a reduzir a política criminal em mera “política de segurança”<sup>399</sup>. Em que pese esse fenômeno também se manifeste na propensa flexibilização de direitos e garantias processuais penais<sup>400</sup>, o presente subcapítulo tratará da sua “primeira expressão”, qual seja a influência exercida no Direito Penal substantivo<sup>401</sup>.

Quanto à forma adotada por políticas criminais de caráter expansionista, o método predominantemente eleito para tutelar a ampla gama de bens jurídicos supraindividuais e coletivos concebidos é o aumento de molduras penais abstratas, e principalmente a criação de novos delitos de perigo abstrato<sup>402</sup> – isto é, crimes em que a simples existência de um perigo justifica a proibição, criminalizando-se condutas que mesmo sem resultado natural

---

<sup>394</sup> VALENTE, Manuel. *Do Mandado de Detenção Europeu*. Almedina. Coimbra, 2006, p. 14 e 23-24 e RODRIGUES, Anabela; MOTA, José Luís Lopes da. *Para uma Política Criminal Europeia*. Coimbra Editora, Coimbra, 2002, p. 15.

<sup>395</sup> RODRIGUES, Anabela Miranda. *Globalização...*, p. 285.

<sup>396</sup> ZAMBIASI, Vinícius W.; KLEE, Paloma M. C. A (possibilidade de) não execução do mandado de detenção europeu fundamentada no tratamento ou pena cruel ou degradante. In: *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*. v. 4. n. 2, p. 850.

<sup>397</sup> SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. *A Expansão...*, p. 28 e HASSEMER, Winfried. *Crítica al Derecho Penal de hoy*. Ad Hoc. Buenos Aires. 2003, p. 66.

<sup>398</sup> COSTA, José de Faria. A criminalidade em um Mundo Globalizado: ou *Plaidoyer* por um Direito Penal Não-Securitário. In: COSTA, José de Faria; SILVA, Marco Antonio Marques da. *Direito Penal Especial...*, p. 90. É tendência da pós-modernidade a aspiração por “menos Estado social, menos Estado interventor, mas mais Estado punitivo, mais Estado securitário”.

<sup>399</sup> RODRIGUES, Anabela Miranda. *Globalização...*, p. 289-290.

<sup>400</sup> SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. *A Expansão...*, p. 145.

<sup>401</sup> HUSAK, Douglas. *Overcriminalization*. Oxford University Press. Oxford. 2008, p. 3-4. No contexto estadunidense, a “overcriminalization” advém da expansão do Direito Penal substantivo, e atinge fatos que transcendem seu campo de abrangência, bem como endurece demasiadamente as punições.

<sup>402</sup> MASI, Carlo Velho; MORAES, Voltaire de Lima. O “moderno” direito penal e a política criminal expansionista. In: *Sistema Penal & Violência*. v. 5. n. 1. 2013, p. 95.

de consumação, expõe o bem jurídico protegido a um “perigo inelidível”, prescindindo-se sua comprovação<sup>403</sup>.

Malgrado as substanciais discussões sobre a (in)constitucionalidade dos crimes de perigo abstrato em decorrência do alargado adiantamento das barreiras de criminalização<sup>404</sup> e o suposto desrespeito aos princípios da legalidade e culpa<sup>405</sup>, o posicionamento majoritário é pela sua validade, desde que proteja bem jurídico relevante e claramente identificado, e que a conduta seja tipificada de forma precisa<sup>406</sup>.

Ainda, destaca-se que o principal fundamento por trás da crescente tendência expansionista é a descrença em relação as outras instâncias de proteção social<sup>407</sup>, o que transforma o Direito Penal em um meio de “assimilação dos modernos problemas” naturais da sociedade pós-moderna, ainda que sob o risco de substituir o papel de *ultima* para o de *prima* ou até mesmo *sola ratio*, por vezes, tornando sua aplicação mais simbólica do que prática<sup>408</sup>, tendo em vista a segurança cognitiva da sociedade.

Tal processo desencadeia uma mudança de paradigma no ordenamento jurídico-penal denominada por Silva Sánchez de “administrativização” do Direito Penal, o qual deixa de intervir a após o “fato lesivo individualmente delimitado”, para agir em momentos cada vez mais anteriores à lesão, transformando-se em um “direito de gestão punitiva de riscos gerais”, norteados pela finalidade da prevenção cognitiva<sup>409</sup>. Como consequência, torna-se turva a linha que diferencia delitos penais de ilícitos administrativos<sup>410</sup>.

---

<sup>403</sup> DIAS, Jorge de Figueiredo. *Direito Penal...*, p. 309.

<sup>404</sup> VALENTE, Manuel. *Direito Penal...*, p. 26. A expansão desses delitos denota uma intervenção penal fundamentada na ideia do perigo abstrato que determinados sujeitos representam à segurança coletiva.

<sup>405</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PORTUGUÊS. *Acórdão n.º 426/91*. Relator: Conselheiro Sousa e Brito.

<sup>406</sup> DIAS, Jorge de Figueiredo. *Direito Penal...*, p. 309.

<sup>407</sup> SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. *A Expansão...*, p. 75. O autor se refere à ética-social, Direito Civil e Direito Administrativo.

<sup>408</sup> JAKOBS, Günther; MELIÁ, Manuel Cancio. *Direito Penal...*, p. 55-65 e HUSAK, Douglas. *Overcriminalization...*, p. 13. O grande problema do caráter simbólico do Direito Penal é que além de subverter suas bases dogmáticas e principiológicas, advém da atuação de legisladores movidos por interesses eleitorais e populistas, com isso banaliza-se a repressão estatal sobre determinados fatos e, sobretudo, agentes, desencadeando tratamentos injustos inclusive para quem merece ser punido pelo seu comportamento, pois tal modelo desrespeita princípios basilares como proporcionalidade e necessidade.

HASSEMER, Winfried. Desenvolvimentos previsíveis na dogmática do Direito Penal e na Política Criminal. In: *Direito Penal & Política Criminal*. v. 1. n. 1. 2013, p. 40. Neste sentido, propõe o autor a criação de um “Direito de Intervenção” que responda preventivamente aos perigos de dano, através de meios de controle e fiscalização, a fim de desonerar o Direito Penal, exigindo-lhe somente respostas para as condutas mais graves.

<sup>409</sup> SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. *A Expansão...*, p. 148 e 164.

<sup>410</sup> CAEIRO, Pedro. The influence of the EU on the “blurring” between administrative and criminal law. In: GALLI, Francesa; WEYEMBERGH, Anne. *Do labels still matter?* ULB. Bruxelas. 2014, p. 175. Já que leis e

Desta forma, a sobrecarga do ordenamento jurídico-penal evidencia uma política criminal alicerçada na incessante busca por mais segurança (ainda que meramente cognitiva), e que diante do aumento das expectativas depositadas sobre o Direito Penal, encontra seu oásis no enrijecimento das normas penais e flexibilização de garantias<sup>411</sup>.

No âmbito do terrorismo, seu caráter comunicacional, verificado pela dramatização dos atentados e alastramento do sentimento de medo, ambos patrocinados pela *mass media*, ganha destaque com o 11 de setembro e posteriores ataques de significativa (embora menor) magnitude. Deste modo, o acolhimento de medidas securitárias nos termos supracitados acaba por desencadear uma irreflexiva onda expansionista que conta com maior aprovação social que movimentos como o “*law and order*”<sup>412</sup>.

Destarte, o quadro evolutivo de boa parte das legislações penais do mundo Ocidental demonstra indícios de propagação desse modelo de reação ao terrorismo, de modo que o adiantamento de barreiras punitivas e o enrijecimento de molduras penais se torna “espaço comum” nas alterações legislativas pós-11 de setembro. Vejam-se dois exemplos em âmbito europeu:

### 2.3.1. O exemplo espanhol

Decorrente dos problemas relacionados à questão Basca, a Espanha é historicamente um dos lugares onde mais se evidenciam os avanços do desenfreado expansionismo penal<sup>413414</sup>. Sendo um dos pontos mais relevantes de discussão acadêmica,

---

sanções criminais são limitadas por uma gama garantias, é concebível que governantes (re)nomeiem a intervenção penal como “direito administrativo”, a fim de se evadir de tais garantias.

<sup>411</sup> SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. *A Expansão...*, p. 30-32. Refere que a segurança se tornou em uma “pretensão social à qual se supõe que o Estado e [...] o Direito Penal devem oferecer uma resposta”.

<sup>412</sup> *Idem*, p. 50 e 80-82. Se antes a *law and order* era um movimento da direita política, o atual expansionismo penal é influenciado também por modificações da criminologia de esquerda, que deixa de interpretar o Direito Penal como “braço armado das classes poderosas contra as subalternas”, e passa, através dos “gestores atípicos da moral”, a contemplar grupos defensores de interesses (ecológicos, feministas, antidiscriminatórios e até de direitos humanos), que mesmo de forma contraproducente e pleiteando uma tutela penal mais simbólica que prática, passam a apoiar o expansionismo penal no amparo de interesses particulares.

<sup>413</sup> ESPANHA. *Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*. Arts. 76 (1, d); 131 (3); 133 (2); 140 (1, 3ª) e 573 bis (1, 1ª). A título exemplificativo, os dispositivos supracitados tratam da imprescritibilidade do terrorismo (tanto de processamento, quanto de cumprimento de pena para atos que causam a morte da vítima), bem como sua punição com a pena máxima cominada no CP, ou através da “prisão permanente revisável”.

<sup>414</sup> GARCÍA PÉREZ, Octavio. *La Evolución de la Política Criminal Española: Especial Consideración de las Reformas de 2015*. In: *Anatomia do Crime*. n. 2. 2015, p. 30, 35 e 46. Como exemplo paradigmático, cita o

destaca-se a substancial corrente doutrinária que acusa a legislação criminal hispânica pós-1995 de ser pautada por um “populismo punitivo”<sup>415</sup> que não condiz com as taxas de criminalidade existentes<sup>416</sup>.

Em decorrência dessa política criminal, o *rapper* Josep Miquel Arenas, conhecido como “Valtònc”, foi condenado em 21/02/2017 pela *Audiencia Nacional* a cumprir pena de 3 anos e 6 meses de prisão por dentre outros crimes, enaltecer o terrorismo e humilhar suas vítimas<sup>417</sup> pelo teor das suas músicas.

Desconsiderando o argumento defensivo de que o arguido teria usado “metáforas provocativas” próprias do gênero musical, em pleno gozo do seu direito à liberdade de expressão e criação artística, os julgadores da AN entenderam que o tipo penal não criminaliza “opiniões discrepantes”, e sim visa combater a propagação pública (agravada pelos novos meios tecnológicos) de atos que atingem a paz da comunidade e o sistema democrático, e que “alimentam um clima favorável” à reprodução ações terroristas<sup>418</sup>.

Desta forma, a condenação foi embasada no fato do arguido ter demonstrado através de suas músicas não somente sua concordância com os objetivos políticos e ideológicos do GRAPO e do ETA, como também anuir e incitar a reiteração dos meios violentos utilizados por esses grupos<sup>419</sup>.

A condenação foi confirmada em 15/02/2018 pelo *Tribunal Supremo*, que considerou o tipo penal em questão como limitação legítima à liberdade de expressão de

---

prazo máximo de 50 anos de intervenção estatal na liberdade do sujeito (40 anos de prisão, e mais 10 anos de liberdade vigiada), ou a prisão perpétua, batizada como “*prisión permanente revisable*”, sob a qual há julgamento pendente no Tribunal Constitucional espanhol desde 27 de julho de 2015, porém, sem previsão de resolução até a presente data.

<sup>415</sup> *Idem*, p. 40. Verificado no reiterado uso da justificativa pautada na “insegurança da sociedade” em boa parte das exposições de motivos de legislações expansionistas.

VALENTE, Manuel. *Direito Penal...*, p. 20 e 100. Valente diz que a comunidade, descrente que o Direito Penal comum possa responsabilizar sujeitos e prevenir a delinquência (sobretudo grave e organizada), exige que o Estado crie normas específicas, mesmo que o criminoso perca seu status de “pessoa” e se torne um “inimigo”. Os governantes, por sua vez, alegam que os fracassos na prevenção da criminalidade decorrem de supostas “fragilidades legislativas penais materiais e processuais”.

Para maior aprofundamento, consultar ZAMBIASI, Vinícius W. *Cultura do medo: impactos sociais e na política criminal brasileira*. In: *Anais do II Seminário Nacional Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis*. 2016, p. 267-292.

<sup>416</sup> PORTILLA CONTRERAS, Guillermo; PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel. *Terrorismo y Contraterrorismo en el siglo XXI*. Ratio Legis. Salamanca. 2016 e PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel; RUIZ ARIAS, Miriam. *El terrorismo en la actualidad: un nuevo enfoque político criminal*. Tirant lo blanch. Valencia. 2018.

<sup>417</sup> ESPANHA. *Ley Orgánica 10/1995*, de 23 de noviembre, del Código Penal. Arts. 578 e 579.

<sup>418</sup> AUDIENCIA NACIONAL. *SAN 494/2017*. Relator: Concepcion Espejel Jorquera.

<sup>419</sup> AUDIENCIA NACIONAL. *SAN 494/2017*. Relator: Concepcion Espejel Jorquera.

propagadores de discursos de ódio que possam encorajar, ainda que indiretamente, situação de risco para pessoas ou direitos de terceiros, ou mesmo para o sistema de liberdades<sup>420</sup>.

Especificamente quanto ao crime, o enaltecimento ao terrorismo foi inserido no ordenamento espanhol em 2000<sup>421</sup>, mas foi recente alteração que passou a prever a possibilidade do cumprimento de pena em regime fechado<sup>422</sup>.

É categorizado como “delito de opinião”, pois criminaliza a manifestação pública de justificações políticas ou ideológicas de condutas que consistem atos terroristas, que enalteça os participantes de sua execução, ou que humilhe as vítimas e seus familiares desses atos, independentemente da conduta tipificada criar uma situação de perigo, ou da comprovação da intenção terrorista do autor.

Para Mira Benavent, esse tipo penal é próprio de “democracias autoritárias”, pois representa uma tentativa de controle penal do Estado sobre pensamentos políticos e ideológicos dissidentes e situados no “entorno” de organizações terroristas, visto que pode atingir qualquer pensamento “antissistema” e divergente das ideologias heterodoxas hispânicas – inclusive visando silenciar relatos alternativos sobre os motivos que impeliram a atuação organizações armadas que pratica(ram) violência política<sup>423</sup>.

Não obstante os problemas dessa ordem enfrentados na Espanha, como expõe Caeiro, tipificar o incitamento ou a apologia como infrações relacionada ao terrorismo, além de tornar incerta as fronteiras entre “o crime mais temido e odiado” (terrorismo) e “uma das liberdades mais essenciais à democracia e ao Estado de direito” (liberdade de expressão)<sup>424</sup>, representa a tendência securitária de um Direito Penal que trabalha em favor da inocuidade de fontes de perigo através da criação de tipos penais de perigo abstrato e criminalização de intenções.

Isso é verificado no caso em tela, porquanto os legisladores e julgadores espanhóis, ao preterirem a comprovação de efetivo (perigo de) ato terrorista advindo do enaltecimento

---

<sup>420</sup> TRIBUNAL SUPREMO. *Sentencia n. 79/2018*. Relator: Francisco Monterde Ferrer.

<sup>421</sup> ESPANHA. *Ley Orgánica 7/2000*, de 22 de diciembre.

<sup>422</sup> ESPANHA. *Ley Orgánica 2/2015*, de 30 de marzo.

<sup>423</sup> MIRA BENAVENT, Javier. Alguns consideraciones político-criminales sobre la función de los delitos de enaltecimiento del terrorismo y humillación a las víctimas del terrorismo. In: PORTILLA CONTRERAS, Guillermo; PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel. *Terrorismo...*, p. 105-112.

<sup>424</sup> CAEIRO, Pedro. Algumas considerações..., p. 132-133.

gerado pelas músicas do arguido, contentam-se com um “encorajamento indireto”, que além de não ser dirigido especificamente a ninguém, tampouco pode surtir efeitos práticos e lesar algum bem jurídico.

Ao nosso ver, ao prescindir efetiva lesão a bem jurídico relevante, esse tipo penal representa a criminalização de mera “intenção não-materializada da prática de infrações terroristas”<sup>425</sup>, o que além de violar o princípio da necessidade da intervenção penal e configurar um modelo de Direito Penal do autor, reflete uma política criminal norteadada pela perene tentação do legislador endurecer a qualquer custo o tratamento penal dado ao terrorismo.

### 2.3.2. O exemplo francês

Em junho de 2016 o legislador francês criou um novo tipo penal que criminaliza a consulta habitual de *websites* que contenham propaganda terrorista, desde que o ato não fosse cometido de boa-fé ou no exercício regular de profissão ou pesquisa científica, com moldura penal abstrata de até 2 anos de prisão e multa de até 30.000€<sup>426</sup>.

Por sua vez, o *Conseil Constitutionnel*, através da decisão n° 2017-682 QPC de 10 de fevereiro de 2017, entendeu que esse tipo penal era inconstitucional, pois embora visasse prevenir a doutrinação e o recrutamento de pessoas, não limitou as liberdades de expressão e comunicação de forma proporcional, necessária ou adequada<sup>427</sup>.

Diversos argumentos de ordem constitucional e penal advogam em favor da decisão do *Conseil*. Primeiramente, apesar do legislador mencionar a “boa fé” como excludente de ilicitude, o tipo penal não apresenta parâmetros concretos para sua mensuração, em manifesta violação ao princípio da legalidade<sup>428</sup>.

Além disso, ao prescindir a comprovação de que o sujeito agiu motivado por alguma intenção ilegal, ou que tivesse aderido à ideologia lá expressa, a tipificação explicitamente viola os princípios da presunção de inocência e da culpa, pois deduz que a

---

<sup>425</sup> ABRANTES, António Manuel. Limites Constitucionais à (excessiva) antecipação da tutela penal nos crimes de terrorismo. In: *RPCC*. Ano 27. n. 2. 2017, p. 432.

<sup>426</sup> FRANÇA. *Code pénal*. Art. 421-2-5-2.

<sup>427</sup> CONSEIL CONSTITUTIONNEL. *Décision n° 2017-682 QPC* du 15 décembre 2017.

<sup>428</sup> ABRANTES, António Manuel. Limites..., p. 429-431.

realização de reiteradas consultas a determinados *websites* é pressuposto da radicalização do agente<sup>429</sup>.

Assim, questiona-se: a criminalização do acesso “sem motivo legítimo” (*sans motif légitime*) daquele conteúdo viola a liberdade de comunicação do agente? E mais, há necessidade de se tutelar penalmente essa conduta? Se existem dúvidas acerca da primeira indagação, parece-nos que a resposta da segundo é inequivocamente negativa – tanto que os julgadores entenderam que o tipo penal viola o princípio da necessidade, pois o legislador desconsiderou que à época já existiam medidas administrativas menos invasivas para controlar e sancionar o conteúdo *online* acessado pelos cidadãos franceses<sup>430</sup>.

Ainda sobre *ultima ratio* e necessidade de intervenção penal, se incriminar o recrutamento ou treinamento para o terrorismo é criminalizar ato preparatório de ato preparatório<sup>431</sup>, o crime ora debatido pretendia coibir o acesso a conteúdo que eventualmente pudesse servir como meio de recrutar ou treinar alguém, representando uma digressão demasiadamente alargada e inconcebível sob os preceitos jurídico-penais e constitucionais vigentes no Estado democrático de Direito.

Dito isso, se o caso espanhol chama atenção por expandir a tutela penal para uma intenção não materializada, o caso francês é ainda mais grave, pois além de não apresentar elemento subjetivo do crime, criminaliza um elemento objetivo que, a depender da perspectiva, se trata de um direito fundamental garantido pela União Europeia<sup>432</sup>.

Assim, ambos os casos demonstram a tendência expansionista da política criminal de alguns países europeus no combate ao terrorismo, pois ao criminalizarem suspeitas e incertezas, prescindindo da ação terrorista e da existência de um grupo formado para esses fins, incriminam a mera identificação de sujeito que possivelmente anuiu com a ideologia

---

<sup>429</sup> *Idem*, p. 429-431.

<sup>430</sup> *Idem*, p. 443 e 453.

<sup>431</sup> Mesmo adotando o título de “infrações relacionadas ao terrorismo”, há linearidade em recrutar, treinar, planejar e agir, de modo que o recrutamento e treinamento são atos preparatórios do planejamento, que são atos preparatórios do atentado. Daí se diz serem “atos preparatórios de atos preparatórios”.

<sup>432</sup> CONSELHO DA EUROPA. *CEDH*... O art. 10.º, ao tratar da liberdade de expressão, destaca o direito de “(...) receber ou de transmitir informações ou ideias sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas”.

terrorista, algo característico de um Direito Penal do autor, preventivo e preocupado em desmantelar fontes de perigo<sup>433</sup>.

### 2.3.3. Breves considerações sobre a política criminal expansionista

Mesmo que o terrorismo seja um dos, se não o mais reprovável dos crimes, a política criminal que o combate deve seguir padrões mínimos de racionalização, como por exemplo, descriminalizar condutas com insuficiente relevância jurídico-penal, ou considerar a antecipação da barreira punitiva de “delitos-meio” para reduzir proporcionalmente a moldura penal abstrata na medida em que a ação tipificada se afastar da efetiva lesão.

Nesta senda, seguindo na linha das “velocidades do Direito Penal” de Silva Sánchez, onde (i) a “primeira velocidade” penaliza os delitos mais graves com privação de liberdade, enquanto princípios e garantias são rigidamente seguidos; e (ii) a “segunda velocidade” engloba delitos menos graves, punindo-os com penas restritivas de direito ou pecuniárias, e conseqüentemente possibilitando proporcional flexibilização de princípios e garantias<sup>434</sup>, nada impede a reorientação da política criminal para tratar as “infrações relacionadas ao terrorismo” menos danosas dentro de um modelo similar à segunda velocidade.

Hodiernamente, contudo, não raras vezes os delitos relacionados ao terrorismo são tratados em um modelo que mais se aproxima da “terceira velocidade”, com certa contaminação do Direito Penal do Inimigo<sup>435</sup>: independentemente das incriminações versarem sobre resultados materiais ou meras condutas, são sancionados por um modelo que apresenta a rigidez da primeira velocidade e a flexibilização de direitos e garantias da segunda velocidade.

Apesar de Silva Sánchez defender a terceira velocidade como forma de combate à criminalidade mais grave, onde sem sombra de dúvidas se situa o terrorismo, o autor

---

<sup>433</sup> PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel. La criminalización del radicalismo y extremismo en la legislación antiterrorista. In: PORTILLA CONTRERAS, Guillermo; PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel. *Terrorismo y Contraterrorismo...*, p. 21-22. Mais do que romper com os princípios fundamentais do Direito Penal, criminalizar suspeitas e incertezas dessa natureza também violam direitos essenciais de um Estado democrático de Direito, como as liberdades de expressão, associação, pensamento, etc.

<sup>434</sup> SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. *A Expansão...*, p. 193.

<sup>435</sup> JAKOBS, Günther; MELIÁ, Manuel Cancio. *Direito Penal do Inimigo... Modelo ligado ao Direito Penal do autor, tanto que se chama “do inimigo”, e não “da conduta inimiga”.*

considera que esse modelo está ligado à excepcionalidade material e temporal, ou seja, é um “instrumento de abordagem de fatos de emergência” que exige discussões sobre sua “absoluta necessidade, subsidiariedade e eficácia”, bem como a “revisão permanente” de seus pressupostos<sup>436</sup>, colocando-o em maior proximidade ao modelo estudado nos pontos 2.1 e 2.2.2 do presente trabalho, e conseqüentemente incompatível com o expansionismo penal ordinário ora debatido.

Conforme o exposto, se as configurações e avanços da sociedade pós-moderna impedem o regresso a um “Direito Penal Liberal” que tutela somente bens jurídicos pessoais e patrimoniais, o expansionismo penal desenfreado, que por vezes esbarra no “Direito Penal do Inimigo”, também não se afigura como solução viável sob o paradigma do Estado democrático de Direito. Ou seja, a superação do Direito Penal mínimo não deve direcionar ao Direito Penal máximo, devendo-se expandir (ou modernizar) moderadamente<sup>437</sup>.

Contudo, o expansionismo penal pós-11 de setembro (marco simbólico do redirecionamento da percepção social sobre o Direito Penal, que deixa de ser o protetor da liberdade individual contra o poder arbitrário estatal, para se tornar uma ferramenta na luta contra o crime e a violência)<sup>438</sup> colocou o Estado em posição de desconfiança em relação aos cidadãos, o qual passa a pautar sua política criminal, sobretudo, visando a inocuidade de fontes de perigo através de medidas de segurança, em nome da “guerra justa” contra o terrorismo<sup>439</sup>.

Assim, o problema desse modelo de reação é que apesar da expansão penal ser consequência natural das modificações sociais, uma política criminal norteada pelo clamor social, populismo punitivo e busca por segurança cognitiva pode ensejar uma atuação do Direito Penal incompatível com a sua função clássica, transpondo os “limites inultrapassáveis de natureza constitucional” à sua utilização<sup>440</sup>, como de fato ocorreu nos casos espanhol e francês.

---

<sup>436</sup> SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. *A Expansão...*, p. 193-197.

<sup>437</sup> *Idem*, p. 181 e 190.

<sup>438</sup> HASSEMER, Winfried. *Crítica...*, p. 52.

<sup>439</sup> PORTILLA CONTRERAS, Guillermo. Globalización del antiterrorismo. In: *Viento sur: Por una izquierda alternativa*. n. 83. 2005, p. 32.

<sup>440</sup> ABRANTES, António Manuel. Limites..., p. 428-429 e CALLEGARI, André; LINHARES, Raul. O combate ao terrorismo e a expansão do Direito Penal. In: *Direito & Justiça*. v. 20. n. 2. 2014, p. 126.

Portanto, o desafio reside no desenvolvimento de um modelo racionalizado de “modernização”<sup>441</sup> do Direito Penal, em que se equilibrem as novas necessidades securitárias, sem haver, contudo, expansões simbólicas norteadas pela “segurança dos outros”<sup>442</sup>, a fim de que o ordenamento jurídico-penal abrigue somente bens jurídicos e ações que fazem jus à tutela criminal.

Em nossa opinião, tal equilíbrio provém da ideia que direitos individuais não podem receber absoluta salvaguarda como se o terrorismo não fosse uma realidade, mas tampouco a segurança nacional pode receber toda a proteção, como se não existissem direitos humanos. As restrições têm, tanto de um lado como de outro, limites oriundos do compromisso do Estado em garantir a segurança dos seus cidadãos, e dos compromissos firmados interna e externamente com o respeito à dignidade da pessoa humana, o que somente se alcança com uma política criminal que responda às novas realidades sociais sem olvidar as consequências sociais dessa intervenção<sup>443</sup>.

Em outras palavras, isso significa que se os direitos e garantias fundamentais não são um “escudo retórico para a impunidade”, a mutação ou aumento da criminalidade também não legitimam uma “cruzada punitivista”<sup>444</sup> acrítica e simbólica. Na prática, é necessário coadunar os novos fenômenos criminais sem extrapolar os limites da proporcionalidade, necessidade e *ultima ratio* do Direito Penal<sup>445</sup>, prescindindo-se de

---

<sup>441</sup> COSTA, José de Faria. *Beccaria...*, p. 50. Modernização não é sinônimo do expansionismo, como se denota pela vasta gama de delitos que poderiam/deveriam ser descriminalizados, seja por não serem mais socialmente reprováveis, seja por não se enquadrarem ao preceito da *ultima ratio*. Neste sentido, Faria Costa entende que o Direito Penal deveria, ainda que temporariamente, declinar “a proteção daquelas tarefas (...) às quais o tempo deu provas suficientes de que a sua intervenção não pode ser minimamente satisfatória ou eficaz em termos de prevenção”.

<sup>442</sup> VALENTE, Manuel. *Direito Penal...*, p. 17 e 31. A “hipertrofia legislativa do Direito Penal que tudo quer tutelar e nada tutela”.

<sup>443</sup> HASSEMER, Winfried. *Crítica...*, p. 58 e DIETER, Maurício Stegemann. A função simbólica da pena no Brasil. In: *Revista da Faculdade de Direito UFPR*. v. 43. n. 0. 2005, p. 11. O autor entende que a prevenção geral positiva “aumenta o raio de ação do Direito Penal”, consequentemente majorando o âmbito de intervenção arbitrária estatal, que em decorrência da incompetência democrática e da vontade política, opta por “medidas das imediativistas e visíveis das sanções penais”, de modo similar a Estados totalitários. Ou seja, a expansão do Direito Penal não é a ferramenta adequada para pacificar conflitos sociais. Antes de mais nada, deve-se traçar uma política criminal que não se restrinja à política penal.

<sup>444</sup> PERET ANTUNES, Leonardo Leal. A expansão do direito penal na era da globalização e a criminalidade moderna. In: *Tribuna Virtual IBCCRIM*. v. 1. 2013, p. 56.

<sup>445</sup> COSTA, José de Faria. *Beccaria...*, p. 23 e 25. Sendo o Direito Penal um instrumento de restrição de liberdade, sua legitimidade é condicionada a uma atuação dentro do “*quantum* necessário” (ou seja, o “penalmente relevante”) para assegurar o bem comum.

medidas populistas e simbólicas, pois a consagração de um Estado securitário não é a resposta para todos os anseios e riscos da pós-modernidade<sup>446</sup>.

---

<sup>446</sup> DIAS, Jorge de. *Direito Penal Português...*, p. 64, §38. Em decorrência dessa via expansionista, Figueiredo Dias refere que “o Estado acaba por <<produzir>> muitíssimo mais delinquência do que aquela que é capaz de evitar”.

## CAPÍTULO 3 – O TERRORISMO NO ORDENAMENTO JURÍDICO PORTUGUÊS

Busca-se através deste derradeiro capítulo analisar o panorama legislativo do ordenamento jurídico português no combate ao terrorismo, identificando não só eventuais pontos de coalisão com princípios e garantias, como também com qual dos modelos de reação estudados é que possui maior proximidade.

Para tanto, faz-se necessário tecer comentários não somente sobre o atual quadro legal que vigora em Portugal, como também das iminentes modificações que serão desencadeadas através da transposição da nova Diretiva sobre o tema.

### 3.1. Presente

#### 3.1.1. A influência externa na evolução do direito português

Apesar do 11 de setembro ser o marco exponencial do novo terrorismo internacional, a Europa há muito já demonstra interesse em regulamentar essa matéria. Nesse sentido, pode-se citar o Grupo Trevi (1975), criado para estabelecer cooperação policial contra, dentre outros delitos, o terrorismo<sup>447</sup>, e os Tratados de Maastricht (1992)<sup>448</sup> e Amsterdam (1997)<sup>449</sup>, que consagraram, respectivamente, a cooperação em matéria de justiça e assuntos internos (JAI) e a criação do ELSJ, concebendo um “espaço penal europeu” que reforça o desejo da comunidade europeia ser mais que um “mercado comum”<sup>450</sup>.

Nesta senda, destaca-se ainda o Conselho Europeu de Tampere (1999)<sup>451</sup>, onde as ações e prazos previstos para a promoção de medidas de prevenção e repressão à criminalidade, bem como a criação da Eurojust e a complementação da Europol refletem o compromisso da comunidade europeia na luta contra a criminalidade organizada e transnacional, visando elevar os níveis de segurança dentro do ELSJ.

---

<sup>447</sup> ESTIEVENART, Georges. *Polícies and Strategies to Combat Drugs in Europe*. Martinus Nijhoff. London. 1995, p. 361.

<sup>448</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Maastricht*.

<sup>449</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Amsterdam*.

<sup>450</sup> RODRIGUES, Anabela; MOTA, José Luís Lopes da. *Para uma ...*, p. 19-26 e 36.

<sup>451</sup> CONSELHO EUROPEU DE TAMPERE. *Conclusões da Presidência*.

Por fim, o Tratado de Lisboa (2007)<sup>452</sup> promove a cooperação policial e judiciária como esforços necessários à garantia de um “elevado nível de segurança” no espaço europeu<sup>453</sup> (art. 67.º, n. 3), além de possibilitar que o Parlamento Europeu e o Conselho, através de diretivas, estabeleçam “regras mínimas referentes à definição das infrações penais e das sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriças”, no qual se inclui o terrorismo (art. 83.º, n. 1). Por derradeiro, prevê também a cláusula de solidariedade (art. 222.º, n. 1 e 2), a qual estabelece um compromisso de assistência entre os Estados-Membros da UE, seja para prevenir ameaças terroristas, seja para auxiliar após o cometimento do ataque.

Observando esse panorama evolutivo, o qual se inicia com a cooperação policial e judiciária e culmina na harmonização de legislações penais internas, é correto afirmar que a Europa não “adormeceu” no tratamento preventivo e repressivo ao terrorismo, e tampouco ficou “totalmente refém” da ONU, tanto no campo político, quanto jurídico<sup>454</sup>.

Contudo, verifica-se na UE uma tendência regional que reflete no ordenamento jurídico português: em determinadas modalidades delitivas, dentre as quais se inclui o terrorismo, o legislador interno por vezes se restringe à transposição de instrumentos externos, reduzindo seu campo de apreciação.

### **3.1.1.1. A influência regional**

Da perspectiva regional europeia, como resposta ao “Direito Penal da globalização”<sup>455</sup> e para evitar a formação de “paraísos jurídico-penais”<sup>456</sup>, criaram-se “atos unilaterais emanados por órgãos de organizações regionais”<sup>457</sup>, como é o caso das antigas DQ e atuais Diretivas, que como visto, são instrumentos jurídicos emanados pela UE para aplicar suas políticas através da harmonização de legislações nacionais, vinculando os

---

<sup>452</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Lisboa*.

<sup>453</sup> VALENTE, Manuel. *Do Mandado...*, p. 32. Para o autor, isso demonstra a tendência securitária do espaço europeu, em detrimento às garantias, liberdades e proteção individual.

<sup>454</sup> VALENTE, Manuel. *Cooperação Judiciária...*, p. 76.

<sup>455</sup> SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. *A Expansão...*, p. 109. Agrega a “criminalidade econômica ou organizada e em modalidades delitivas conexas”.

<sup>456</sup> *Idem*, p. 105-106. Denuncia a insuficiência da harmonização da Parte Especial do Direito Penal, advogando por uma “construção supranacional relativamente homogênea do sistema”, o que inclui também conceitos, princípios, garantias e até mesmo a teoria jurídica do delito.

<sup>457</sup> ABRANTES, António Manuel. *Limites...*, p. 446-447, nota 17.

Estados em relação aos resultados, ao passo que as formas e meios são discricionários à autoridade interna<sup>458</sup>.

No que tange ao terrorismo, destacam-se a DQ 2002/475/JAI<sup>459</sup>, primeira dessa natureza relativa ao tema e responsável por alicerçar a política antiterrorista na UE; a DQ 2008/919/JAI<sup>460</sup>, que altera a anterior de 2002, antecipando a barreira punitiva para determinadas infrações relacionadas com atividades terroristas; a Diretiva 2015/849<sup>461</sup>, que versa sobre a prevenção da utilização do sistema financeiro para branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo; e a Diretiva 2017/541<sup>462</sup>, que substitui integralmente a DQ 2002/475.

De natureza distinta, é também possível citar as Convenções Internacionais de caráter regional, onde os Estados contratantes se comprometem a internalizar o conteúdo lá disposto. No âmbito europeu, destacam-se duas Convenções oriundas do Conselho da Europa: (i) uma sobre *repressão* do terrorismo, assinada em Estrasburgo em 1977<sup>463</sup> e que versa sobre cooperação e extradição; e (ii) outra para a *prevenção* do terrorismo, assinada em Varsóvia em 2005<sup>464</sup>, e que trata de questões variadas, incluindo a criminalização de condutas.

Da perspectiva democrática e sua relação com a legitimidade ou necessidade das obrigações jurídico-penais assumidas, existem algumas peculiaridades na UE. Primeiramente, ao contrário das antigas DQ, as Diretivas são confeccionadas com a participação do Parlamento Europeu, isto é, com representação dos cidadãos europeus. Além disso, ao aderir à UE, os Estados-Membros abdicam de parte de sua soberania, anuindo com a harmonização de suas legislações penais em prol do ELSJ<sup>465</sup>.

Quanto as Convenções, sejam elas regionais ou internacionais, deverão ser ratificadas ou aprovadas antes de surtirem efeitos internos (art. 8.º, n. 2, CRP). Desta forma,

---

<sup>458</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Lisboa*. Art. 288.º.

<sup>459</sup> CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *DQ 2002/475...*

<sup>460</sup> CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Decisão-Quadro 2008/919/JAI*, de 28 de Novembro de 2008.

<sup>461</sup> PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO. *Diretiva 2015/849*, de 20 de maio de 2015.

<sup>462</sup> PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO. *Diretiva 2017/541*, de 15 de março de 2017.

<sup>463</sup> CONSELHO DA EUROPA. *Convenção Europeia para a Repressão do Terrorismo*, Estrasburgo, 27 de janeiro de 1977. Ratificada por Portugal em 14/12/1981.

<sup>464</sup> CONSELHO DA EUROPA. *Convenção Europeia para a Prevenção do Terrorismo*, Varsóvia, 16 de maio de 2005. Ratificada por Portugal em 19.08.2015.

<sup>465</sup> ABRANTES, António Manuel. *Limites...*, p. 446-447, nota 17.

a inclusão do Poder Legislativo (e seus representantes democraticamente eleitos) nesse processo deve ensejar a avaliação da necessidade ou legitimidade das criminalizações impostas<sup>466</sup>.

### 3.1.1.2. A influência internacional

Os instrumentos internacionais que influenciam a construção da política criminal antiterrorista portuguesa, assim como os regionais, também possuem duas naturezas distintas.

Primeiramente, já citados no presente estudo, até a presente data a ONU editou 19 instrumentos legais que versam sobre o tema, dentre os quais a maioria são Convenções<sup>467</sup>.

Por outro lado, existem também “atos jurídicos unilaterais”, via de regra emanados do CSNU, que embasado no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas<sup>468</sup>, impõe deveres vinculantes (art. 25.º da Carta) de criminalização a condutas relacionadas ao terrorismo<sup>469</sup>.

Neste âmbito, destacam-se a Resolução n.º 1373 (2001)<sup>470</sup>, que concebida 17 dias após o atentado contra as Torres Gêmeas, criou diversas obrigações nas searas de prevenção, repressão e cooperação; a Resolução n.º 1624 (2005)<sup>471</sup>, que trata da tipificação da incitação ao terrorismo; e a Resolução n.º 2178 (2014)<sup>472</sup>, que versa sobre a criminalização dos *foreign fighters* (“combatentes estrangeiros”).

Contudo, existem alguns problemas relacionados à necessidade e legitimidade das medidas, oriundos das Resoluções do CSNU.

Primeiramente, diante das limitações de competência da CSNU para determinadas situações<sup>473</sup>, somada à duvidosa capacidade de ações terroristas colocarem efetivamente em risco a situação de paz, uma vez que seu caráter comunicacional faz com que a segurança

---

<sup>466</sup> ABRANTES, António Manuel. Limites..., p. 446-447, nota 17.

<sup>467</sup> Ver ponto 1.2.

<sup>468</sup> ONU. *Carta das Nações Unidas*.

<sup>469</sup> DROUBI, Sufyan. *Resisting United Nations Security Council Resolutions*. Routledge. Londres. 2014, p. 1.

<sup>470</sup> CSNU. *Resolução 1373*...

<sup>471</sup> CSNU. *Resolução 1624*, de 14 de setembro de 2005.

<sup>472</sup> CSNU. *Resolução 2178*, de 24 de setembro de 2014.

<sup>473</sup> ONU. *Carta das Nações Unidas*. Art. 39.º. Havendo ato de agressão, ameaça à paz ou ruptura da paz.

cognitiva seja muito mais atingida que a material, parece-nos injustificado o alto número de resoluções emanadas (mais especificamente, são 45, desde 12 de setembro de 2001)<sup>474</sup>.

Ademais, além da reduzida margem de apreciação do legislador interno e das imprecisões que decorrem da inexistência de uma conceituação internacional de terrorismo, deve-se levar em consideração o fato de que as decisões do CSNU não podem ser diretamente analisadas por nenhum tribunal, e que esse órgão não possui representatividade democrática na sua constituição, o que torna sua legitimidade demasiadamente genérica<sup>475</sup>.

Portanto, a implementação dessas resoluções urge de um elevado nível de racionalização, visto que a imprecisão de conceitos e a carência de legitimidade democrática na sua elaboração pode gerar conflitos com alguns dos princípios elementares do direito penal, tal como o da necessidade de intervenção<sup>476</sup>.

Não obstante a isso, apesar de Portugal não ter graves problemas com terrorismo até a presente data<sup>477</sup>, é equivocado e simplista interpretar o tratamento interno dado a essa modalidade delitiva como simples “necessidade de acompanhar tendências de países com problemas endêmicos”<sup>478</sup>.

Ao nosso ver, os esforços da política criminal interna, estudados na sequência, refletem a integração de Portugal à UE, o desígnio de cooperação com nações e organizações terceiras, e a materialização de normas expressas na CRP, já que os arts. 7.º e 8.º versam sobre relações internacionais e respeito de regras e princípios do direito internacional<sup>479</sup>, demonstrando o comprometimento português com a prevenção e repressão de um fenômeno cada vez mais difuso e transfronteiriço.

---

<sup>474</sup> ONU. *Office of Counter-Terrorism – Resolutions*.

<sup>475</sup> ABRANTES, António Manuel. *Limites...*, p. 447, nota 17.

<sup>476</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>477</sup> PORTUGAL. *RASI 2017*, p. 43. Somente 7 casos foram registrados em 2017.

<sup>478</sup> CALLEGARI, André; LIRA, Cláudio. Direito Penal antiterror: necessidade de definição jurídico-penal para a tipificação de terrorismo no Brasil. *Pensar*. v. 20. n. 3. 2015, p. 712.

<sup>479</sup> COSTA, José de Faria. Portugal. In: ROACH, Kent. *Comparative Counter-Terrorism Law*. Cambridge University Press. New York. 2015, p. 341-342.

### 3.1.2. Prevenção, investigação e efeitos acessórios

Tendo eleito o terrorismo como uma das principais ameaças à segurança global<sup>480</sup> e um fenómeno digno de prevenção e investigação prioritárias pelas autoridades estatais<sup>481</sup>, diversas medidas internas foram tomadas em Portugal.

Nesta senda, a segurança interna portuguesa, regulamentada pela Lei n.º 53/2008<sup>482</sup>, prevê os deveres gerais e especiais de cidadãos e militares na colaboração para a segurança interna (art. 5.º, n. 3), os poderes excepcionais concedidos ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna no caso de atentados terroristas (art. 19.º, n. 1), bem como medidas específicas para salvaguardar a vida e integridade física das pessoas, a paz pública e a ordem democrática contra a criminalidade mais grave, dentre a qual se inclui o terrorismo (art. 1.º, n. 3). Situa-se neste âmbito a medida especial de polícia que permite cessar as atividades de empresas, grupos, organizações ou associações dedicadas ao terrorismo (art. 29.º, “h”).

Além disso, a supracitada lei cria a “Unidade de Coordenação Antiterrorismo” (UCAT) (art. 23.º). Órgão composto por parte dos membros do Conselho Superior de Segurança Interna (art. 12.º, n. 2, “e” à “h”) e cujas competências são regulamentadas no DR n.º 2/2016<sup>483</sup>, a UCAT é responsável por coordenar e partilhar informações, bem como executar planos de ações previstas na “Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo” (ENCT) (art. 23.º, n. 3).

Aprovada em 2015 e de acordo com a política promovida pela UE, a ENCT visa coadunar a implementação de recursos para otimizar o tratamento do terrorismo em Portugal através da “mobilização, coordenação e cooperação” das estruturas nacionais responsáveis direta e indiretamente pelo enfrentamento desse fenómeno – inclusive a sociedade civil<sup>484</sup>.

Para tanto, foram eleitos cinco objetivos estratégicos: detectar<sup>485</sup>, prevenir, proteger, perseguir e responder. A *detecção* versa sobre a identificação precoce de potenciais ameaças

---

<sup>480</sup> PORTUGAL. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. 2013, p. 16, ponto 3.2.1.

<sup>481</sup> PORTUGAL. *Lei n.º 96/2017*, de 23 de agosto. Art. 2.º e 3.º. Lei que trata da política criminal portuguesa no biénico 2017-2019.

<sup>482</sup> PORTUGAL. *Lei n.º 53/2008*, de 29 de agosto.

<sup>483</sup> PORTUGAL. *Decreto-Regulamentar n.º 2/2016*.

<sup>484</sup> PORTUGAL. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015*.

<sup>485</sup> FOLGADO, Pedro Naves. Portugal e o Combate ao Terrorismo - A Estratégia Nacional. In: *Proelium*. v. 7. n. 11. 2016, p. 340. A *detecção* representa um avanço da ENCT em relação à Estratégia de Luta contra o Terrorismo da UE, evidenciando que Portugal, dentro de Sistemas de Inteligência, assume o compromisso de identificar e antecipar a ameaça antes do cometimento do dano.

através do recolhimento e análise de dados e informações; a *prevenção* trata da identificação de causas que iniciam processos de radicalização e recrutamento; a *proteção* visa fortalecer a segurança de alvos prioritários; a *perseguição* alude ao desmantelamento e neutralização de iniciativas e redes terroristas; e, por fim, a *resposta* representa o gerenciamento operacional dos meios utilizáveis na reação ao terrorismo, bem como a assistência de vítimas e testemunhas<sup>486</sup>.

Dentre as medidas práticas dispostas na ENCT, destacam-se o investimento à consolidação de estruturas de coordenação e partilha de informações, a orientação pedagógica de jovens para o desenvolvimento da cidadania, o incentivo à cooperação da sociedade civil a fim de contornar os desafios impostos pela radicalização e recrutamento por internet, o combate as situações de exclusão social e o estímulo ao diálogo inter-religioso e intercultural<sup>487</sup>.

Situadas nas esferas de detecção e prevenção, essas medidas representam, ao nosso ver, a conjugação de esforços das autoridades portuguesas para implementar uma política criminal que não se reduza à “política de segurança”<sup>488</sup>, já que a atuação isolada do Direito Penal é praticamente nula para prevenir atentados terroristas<sup>489</sup>.

Não obstante a isso, essas medidas de escopo social ainda carecem de maiores referências sobre sua forma de implementação, de modo que os principais impactos da ENCT, por ora, se restringiram às atividades de segurança, defesa e informação. Ou seja, ainda há muito por fazer para que se possa afirmar que a Estratégia foi implementada de forma plena e efetiva<sup>490</sup>.

Por outro lado, a investigação do terrorismo em Portugal é, segundo a Lei de Organização da Investigação Criminal, competência reservada e indeferível da Polícia Judiciária (art. 7.º, n. 2, “1”)<sup>491</sup>.

---

<sup>486</sup> PORTUGAL. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015*.

<sup>487</sup> *Idem*.

<sup>488</sup> *Idem*.

<sup>489</sup> CALLEGARI, André; LINHARES, Raul. O combate..., p. 129.

<sup>490</sup> FOLGADO, Pedro Naves. Portugal..., p. 345.

<sup>491</sup> PORTUGAL. *Lei n.º 49/2008*, de 27 de agosto.

Para tanto, a Lei Orgânica da Polícia Judiciária criou a Unidade Nacional Contra-Terrorismo (UNCT) (art. 28.º, n. 1, “b”)<sup>492</sup>, cujas competências são regulamentadas no DL n.º 24/2009, e englobam a prevenção, detecção, investigação e cooperação com autoridades judiciárias em relação a, dentre outros, os crimes de organizações terroristas, terrorismo e o seu financiamento (art. 7.º, n. 1, “a”)<sup>493</sup>.

Portanto, enquanto a UCAT é uma agência de inteligência que promove a integração de todos os serviços ocupados com a luta contra o terrorismo através da partilha de informações e coordenação de planos de execução, a UNCT é vinculada à Polícia Judiciária e cumpre posição central na investigação dessa modalidade criminosa.

Adiante, a Lei n.º 9/2007, dentre outros aspectos, prevê que o Serviço de Informações de Segurança é encarregado de produzir informações necessárias à garantia da segurança interna e prevenção do terrorismo (art. 3.º, n. 3), dispondo para tanto de um centro de dados (art. 41.º) e até seis departamentos operacionais (art. 35.º, n. 2)<sup>494</sup>.

Sob a perspectiva informática, além de criar o Centro Nacional de Cibersegurança, entidade que coopera na prevenção do ciberterrorismo (art. 7.º, n. 7)<sup>495</sup>, Portugal editou a “Lei do Cibercrime”<sup>496</sup>, a qual possibilita que havendo fundados indícios que apontem a iminência de um atentado terrorista, o órgão policial, sem prévia autorização judicial, pode pesquisar dados informáticos específicos e determinados, armazenados em determinado sistema (art. 15.º, n. 3, “b”).

Ademais, ao transpor parcialmente as Diretivas 2015/849<sup>497</sup> e 2016/2258<sup>498</sup>, a Lei n.º 83/2017 estabelece vasta gama de medidas preventivas e repressivas para o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo<sup>499</sup>, ao passo que a Lei n.º 101/2001 estende a possibilidade de emprego de ações encobertas para o âmbito do terrorismo (art. 2.º, “F”)<sup>500</sup>.

---

<sup>492</sup> PORTUGAL. *Lei n.º 37/2008*, de 6 de agosto.

<sup>493</sup> PORTUGAL. *DL n.º 42/2009*, de 12 de fevereiro.

<sup>494</sup> PORTUGAL. *Lei n.º 9/2007*, de 19 de fevereiro.

<sup>495</sup> PORTUGAL. *Lei n.º 46/2018*, de 13 de Agosto.

<sup>496</sup> PORTUGAL. *Lei n.º 109/2009*, de 15 de Setembro.

<sup>497</sup> PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO. *Diretiva 2015/849...*

<sup>498</sup> CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Diretiva 2016/2258*, de 6 de dezembro de 2016.

<sup>499</sup> PORTUGAL. *Lei n.º 83/2017*, de 18 de Agosto.

<sup>500</sup> PORTUGAL. *Lei n.º 101/2001*, de 25 de Agosto.

Como última nota, o envolvimento em ações terroristas desencadeiam alguns efeitos acessórios sobre a possibilidade de acesso e estadia do sujeito em território português, os quais são regulamentados em duas leis distintas:

A Lei n.º 23/2007, que versa sobre a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional português, dispõe que o simples envolvimento em atos dessa natureza pode resultar no cancelamento do visto (art. 70.º, n. 1, “d”), ao passo que a condenação por crime de terrorismo obsta a renovação da autorização de residência temporária (art. 78.º, n. 2, “d”) e a concessão de autorização de residência permanente (art. 80.º, n. 1, “b”)<sup>501</sup>.

Nesta senda, salienta-se ainda que atentar contra a segurança nacional ou ordem pública é motivo de afastamento coercitivo ou expulsão do cidadão, sem prejuízo da responsabilidade criminal dos atos em que haja ocorrido (art. 134.º, n. 1, “b” e n. 2), já que os procedimentos de imigração são independentes de processos criminais<sup>502</sup>.

Por fim, a Lei n.º 27/2008 prevê que havendo “suspeitas graves” de que o estrangeiro ou apátrida, fora do território português e antes ser admitido como refugiado, tenha praticado crime contra a paz, ou crime doloso de direito comum punível com pena de prisão superior a três meses, não poderá se beneficiar do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária (art. 9.º, n. 1, “c” e n. 2, “a”), podendo também estes motivos, a depender do caso, serem causas de cessação, revogação, supressão ou recusa da renovação desse direito de proteção internacional (art. 41.º, n. 5)<sup>503</sup>.

### **3.1.3. Direito Substantivo**

#### **3.1.3.1. Breve evolução histórica**

Como visto no decorrer do primeiro capítulo, o terrorismo é um fenômeno variável, a depender de fatores temporais, geográficos, políticos e ideológicos. A relativamente recente incorporação do atentado indiscriminado contra civis inocentes, bem como a proliferação de grupos dessa natureza, desencadeou a partir do século XX no seu tratamento

---

<sup>501</sup> PORTUGAL. *Lei n.º 23/2007*, de 04 de julho.

<sup>502</sup> COSTA, José de Faria. *Portugal...*, p. 337.

<sup>503</sup> PORTUGAL. *Lei n.º 27/2008*, de 30 de junho.

legal autônomo desse fenômeno, sendo exemplo dessa versatilidade. Contudo, tendo em vista os registros de atos dessa natureza anteriores ao próprio conceito (surgido no século XVIII), desde essa época já haviam previsões legais que tipificavam as condutas correspondentes.

No caso português, remontando-nos à época das Ordenações, que nada mais eram que compilações das legislações esparsas vigentes à época (entre os séculos XV e XIX), destaca-se o crime de lesa majestade, que tipificava atos de traição contra o Rei ou contra o Estado Real<sup>504</sup> e já era considerado altamente reprovável, sendo punido com morte cruel e confisco de todos os bens<sup>505</sup>.

Após, embora o CP de 1852 não trouxesse tipificação autônoma de terrorismo, o artigo 263.º previa o delito de “associação de malfeitores”, que criminalizava a “associação formada para *atacar pessoas, ou as propriedades*”<sup>506</sup> – o qual foi alterado para a “associação formada para *cometer crimes*” no CP de 1886<sup>507</sup>.

Primeiro delito de associação criminosa em Portugal, sua importância reside no fato de preceder o modelo de antecipação da barreira punitiva para tutelar bens jurídicos abstratos, abrindo as portas à expansão penal que posteriormente viria a abarcar o delito de organizações terroristas.

Por sua vez, a primeira definição legal de terrorismo em Portugal surgiu com a promulgação do CP de 1982, o qual tipificava os delitos de “organizações terroristas” (art. 288.º) e “terrorismo” (art. 289.º)<sup>508</sup> – os quais sofreram pequenas alterações com o advento do novo Código Penal de 1995, sendo realocados respectivamente aos artigos 300.º e 301.º<sup>509</sup>.

---

<sup>504</sup> Tal como matar ou auxiliar na morte do rei, da rainha, ou de algum de seus filhos legítimos.

<sup>505</sup> PORTUGAL. *Ordenações Filipinas*. Livro V. Título VI. “Do crime de *Lesá Magestade*”. n. 1 e 9, PORTUGAL. *Ordenações Afonsinas*. Livro V. Título II. “*Dos que treíçom, ou aleive contra Elrey, ou feu Eftado Real*”. n. 12 e PORTUGAL. *Ordenações Manuelinas*. Livro V. Título III. “*Da lesa Magestade, e dos que cometem traiçam contra o Rey, ou seu Real Estado, ou fazem outros crimes atraíçoadamente*”. n. 9.

<sup>506</sup> PORTUGAL. *Código Penal de 1852*. Art. 263.º.

<sup>507</sup> PORTUGAL. *Código Penal de 1886*. Art. 263.º.

<sup>508</sup> PORTUGAL. *Código Penal de 1982*.

<sup>509</sup> DIAS, Jorge de Figueiredo. Organizações Terroristas – art. 300.º. In: DIAS, Jorge de Figueiredo. *Comentário Conimbricense do Código Penal*. Coimbra Editora. Coimbra. 2000, p. 1174. Os delitos não existiam no projeto de 1966, aparecendo só na fase final de preparação, diante do aumento exponencial do terrorismo a partir da década de 1960.

Contudo, é com a promulgação da Lei n.º 52/2003 (Lei de Combate ao Terrorismo<sup>510</sup>), encarregada de transpor ao ordenamento jurídico interno a DQ 2002/475/JAI, que Portugal passa a tipificar os delitos de terrorismo em legislação própria e especial (não se trata de “Direito Penal especial”, pois o art. 7.º prevê a utilização subsidiária de regras e matérias do CP<sup>511</sup>), revogando os artigos 299.º e 300.º do CP<sup>512</sup>.

Nesta senda, verificam-se dois aumentos característicos da via expansionista durante a transição do terrorismo do CP à LCT. Veja-se:

(i) *moldura penal do crime de organizações terroristas*: as condutas “promover ou fundar” passaram de 5 a 15 anos para 8 a 15 anos de prisão, assim como a pena de quem “chefia ou dirige” subiu de 10 a 15 anos para 15 a 20 anos de prisão; e

(ii) *crimes relacionados à essa atividade*: além de replicar os mesmos delitos do CP, a LCT inclui “o crime de produção dolosa de perigo comum (...) através de *explosão*” (art. 2.º, 1, “c”), “a investigação e desenvolvimento de *armas biológicas* ou *químicas*” (art. 2.º, 1, “e”) e “crimes que impliquem o emprego de (...) *armas biológicas* ou *químicas*” (art. 2.º, 1, “f”).

Em contrapartida, da perspectiva do princípio da legalidade, a LCT apresentou um avanço em relação ao CP, pois substituiu a menção do “delito de sabotagem” por uma descrição aprofundada das condutas que integram o seu tipo objetivo<sup>513</sup> (art. 2.º, 1, “d”).

Além disso, pode-se dizer que a LCT ampliou a gama de bens jurídicos protegidos em Portugal, apresentando um viés regional e internacional (de forma imediata) anteriormente inexistente. Ou seja, com o advento do referido diploma legal, não só a paz pública é amparada, como também todo o ELSJ da UE<sup>514</sup>.

---

<sup>510</sup> Doravante LCT.

<sup>511</sup> Por exemplo, o art. 2.º, n. 1 da LCT diz que a pena de prisão aplicada não poderá extrapolar o limite legal de 25 anos, previsto no art. 41.º, n. 2 do CP.

<sup>512</sup> COSTA, José de Faria. Portugal..., p. 330. Outros crimes do CP que podem ser associados ao terrorismo: discriminação e incitamento ao ódio e à violência (art. 240.º), incêndios, explosões e outras condutas especialmente perigosas (art. 272.º), captura ou desvio de aeronave, navio, comboio ou veículo de transporte coletivo de passageiros (art. 287.º), e incitamento à desobediência coletiva (art. 330.º). Ainda, o delito de “alteração violenta do Estado de direito” (art. 325.º do CP) tem ampla semelhança com o de terrorismo, sendo questionável sua manutenção na legislação ordinária.

<sup>513</sup> DIAS, Jorge de Figueiredo; CAEIRO, Pedro. A Lei de Combate ao Terrorismo. In: *Revista de Legislação e de Jurisprudência*. v. 135. n. 3935. 2005, p. 82.

<sup>514</sup> ABRANTES, António Manuel. Anatomia de um crime: o financiamento do terrorismo no ordenamento jurídico-penal português. In: *Anatomia do Crime*. n. 5. 2017, p. 108.

Ademais, apesar de ainda viger, a LCT sofreu alterações substanciais desde sua promulgação:

(i) a *Lei n.º 59/2007*<sup>515</sup> incluiu a responsabilidade penal de pessoas coletivas e equiparadas (art. 6.º), a qual se relaciona diretamente aos arts. 11 e 90.º-A do CP;

(ii) ao implementar as Diretivas n.º 2005/60/CE e 2006/70/CE, a *Lei n.º 25/2008*<sup>516</sup> adicionou a “burla informática e nas comunicações” e “falsidade informática” como crimes precursores do terrorismo (art. 4.º, n. 2), além de criar o delito de financiamento do terrorismo na LCT (art. 5.º-A), que até então era previsto como conduta relacionada à organização terrorista.

(iii) ao transpor a DQ n.º 2008/919/JAI, a *Lei n.º 17/2011*<sup>517</sup> alargou a barreira punitiva dos crimes precursores de terrorismo, tipificando o incitamento público, bem como o recrutamento e o treino para essas atividades; e

(iv) por fim, a *Lei n.º 60/2015*<sup>518</sup>, ao concretizar as Resolução n.º 1624 (2005) e n.º 2178 (2014) do CSNU, bem como o Protocolo Adicional à Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo (2015)<sup>519</sup>, registrou outro alargamento da barreira punitiva dos delitos precursores do terrorismo, criminalizando condutas como apologia pública, acesso e uso de mensagens de incitamento, deslocamentos ao estrangeiro para fins terroristas (inclusive para receber treino, de modo que este tipo penal visa atingir a conduta dos *foreign fighters*). Além disso, ampliou o âmbito de criminalização do delito de terrorismo internacional (art. 5.º, n. 2), tal como criou o dever dos tribunais enviarem à UCAT certidões de decisões condenatórias proferidas em processos instaurados por crimes previstos na LCT (art. 6.º-A).

Diante desse quadro evolutivo do Direito Penal substantivo, verifica-se que desde a primeira tipificação, passando pela transição à LCT e as subseqüentes alterações deste diploma legal, diversas foram as expansões penais no combate ao terrorismo, especialmente

---

<sup>515</sup> PORTUGAL. *Lei n.º 59/2007*, de 04 de Setembro.

<sup>516</sup> PORTUGAL. *Lei n.º 25/2008*, de 05 de Junho.

<sup>517</sup> PORTUGAL. *Lei n.º 17/2011*, de 03 de Maio.

<sup>518</sup> PORTUGAL. *Lei n.º 60/2015*, de 24 de Junho.

<sup>519</sup> CONSELHO DA EUROPA. *Protocolo Adicional à Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo*, Riga, 22 de outubro de 2015.

através da criação de novos delitos, os quais adiantam a barreira punitiva e criminalizam atos preparatórios.

Contudo, essa inclinação expansiva não pode ser imputada somente à vontade do legislador português, mas também como consequência da tendência político criminal europeia e internacional, visto que boa parte desses diplomas legais advém da transposição de DQs, Diretivas e Resoluções do CSNU.

### 3.1.3.2. Definição legal e o princípio da legalidade

Dos onze artigos da LCT, quatro apresentam definições legais de terrorismo no âmbito do Direito Penal substantivo português: o art. 2.º tipifica organizações e atos terroristas (o “caráter armado” da ação), ao passo que o art. 4.º versa sobre infrações relacionadas ao terrorismo (em suma, a criminalização de alguns atos preparatórios), ambos com aplicação para condutas direcionadas contra autoridades ou instituições portuguesas.

Por sua vez, os arts. 3.º (“outras organizações terroristas”) e 5.º (“terrorismo internacional”), seus respectivos correspondentes, criminalizam as mesmas condutas quando direcionadas contra Estados terceiros e organizações públicas internacionais.

Tendo em vista que o art. 2.º é a base da definição legal de terrorismo da LCT, importante especificar as duas circunstâncias qualificadoras de verificação cumulativa<sup>520</sup> lá presentes, já que o legislador português optou por seguir um modelo conceitual bipartido de tipificação, separando o elemento estrutural (forma de configuração e atuação) do teleológico (finalidades do ato)<sup>521</sup>.

O *elemento estrutural* (art. 2.º, n. 1, “a” a “f”) exige que *duas ou mais pessoas*, atuando *concertadamente*, cometam atos:

(i) contra a vida, integridade física ou liberdade das pessoas;

(ii) contra a segurança dos transportes e das comunicações, incluindo as informáticas, telegráficas, telefónicas, de rádio ou de televisão;

---

<sup>520</sup> DIAS, Jorge de Figueiredo. *Organizações...*, p. 1176.

<sup>521</sup> CANCIO MELIÁ, Manuel. *Los delitos...*, p. 82.

(iii) de produção dolosa de perigo comum, através de incêndio, explosão, libertação de substâncias radioativas ou de gases tóxicos ou asfixiantes, de inundação ou avalanche, desmoronamento de construção, contaminação de alimentos e águas destinadas a consumo humano ou difusão de doença, praga, planta ou animal nocivos;

(iv) que destruam ou que impossibilitem o funcionamento ou desviem dos seus fins normais, definitiva ou temporariamente, total ou parcialmente, meios ou vias de comunicação, instalações de serviços públicos ou destinadas ao abastecimento e satisfação de necessidades vitais da população<sup>522</sup>;

(v) de investigação e desenvolvimento de armas biológicas ou químicas<sup>523</sup>; ou

(vi) que impliquem o emprego de energia nuclear, armas de fogo, biológicas ou químicas, substâncias ou engenhos explosivos, meios incendiários de qualquer natureza, encomendas ou cartas armadilhadas.

Acerca das seis hipóteses supracitadas, Figueiredo Dias faz relevante crítica: apesar de utilizada desde 1982, essa técnica legislativa é minimamente obediente à precisão exigida pelo princípio da legalidade, de modo que o tipo penal em questão melhoraria consideravelmente se a classificação dos “crimes-meio” de terrorismo fosse individualizada e enumerada com os respectivamente artigos correspondentes do CP, assim, evitando-se indesejados alargamentos de aplicabilidade<sup>524</sup>.

Não obstante a isso, tendo em vista que o *caráter armado* da ação do grupo, por si só, não corresponde ao terrorismo, o simples cometimento de qualquer um desses crimes-meio é insuficiente para configurar o delito em questão. Faz-se necessário, portanto, a verificação da *projeção estratégica* (“escopo terrorista”) do ato, responsável por clarificar a névoa entre terrorismo e delinquência ordinária grave<sup>525</sup>.

---

<sup>522</sup> Atento às inovações tecnológicas, ao incluir esses atos na concepção dos “crimes-meio” de terrorismo, o legislador extrapolou o “caráter armado” desse fenômeno, isto é, tutelou também condutas de caráter não armado.

<sup>523</sup> DIAS, Jorge de Figueiredo; CAEIRO, Pedro. A Lei..., p. 82. Apesar de existir obrigação internacional decorrente de Convenção, tais condutas não são criminalizadas pelo direito português, de modo que sua inclusão no catálogo de crime-base do terrorismo possui caráter excepcional.

<sup>524</sup> DIAS, Jorge de Figueiredo. Organizações..., p. 1177, §5. Ou seja, ao invés de citar “crimes contra a vida”, elencar especificamente quais atos e sua respectiva tipificação legal.

<sup>525</sup> ALMEIDA, Débora de Souza de; ARAÚJO, Fábio Roque. Comentários..., p. 182.

Neste sentido, o *elemento teleológico* exigido pela LCT (art. 2.º, n. 1) impõe que as condutas supracitadas sejam cometidas visando:

(i) prejudicar a integridade e a independência nacionais;

(ii) impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado previstas na Constituição;

(iii) forçar a autoridade pública a praticar um ato, a abster-se de o praticar ou a tolerar que se pratique; *ou*

(iv) intimidar certas pessoas, grupos de pessoas ou a população em geral.

Como já mencionado, essa margem de aplicação é ampliada nos arts. 3.º e 5.º, os quais abarcam atos que prejudiquem a integridade ou a independência de um Estado *terceiro*, bem como impeçam, alterem ou subvertam o funcionamento de suas instituições ou de *organização pública internacional*.

Quanto a isso, Figueiredo Dias e Caeiro fazem valiosa contribuição sobre os limites impositivos de harmonização penal da UE, alertando sobre possíveis confusões entre a natureza do objeto de proteção (nacional, regional ou universal) e as conexões necessárias do fato que permitem que determinado Estado possa agir sobre ele<sup>526</sup>.

Assim, tendo em vista que as atribuições e esforços securitários da UE são limitados ao território regional europeu, o ELSJ é um bem jurídico salvaguardado somente contra atos que com ele se conectem de forma imediata ou mediata – isto é, “europeizando” a paz pública<sup>527</sup>, que até então era assegurada somente de maneira interna.

Explica-se: há *ofensa imediata* à paz pública europeia quando o ato atingir Estado-membro e seus cidadãos, ou alguma das instituições que compõe a UE, ao passo que a *ofensa mediata* constitui atos de “relevante conexão” com o ELSJ, como o grupo fundado em território europeu, ainda que para praticar atentados terroristas na África contra governantes asiáticos<sup>528</sup>.

---

<sup>526</sup> DIAS, Jorge de Figueiredo; CAEIRO, Pedro. A Lei..., p. 72-73.

<sup>527</sup> *Idem*, p. 73-74.

<sup>528</sup> *Idem, ibidem*.

No entanto, diante das atribuições da UE, o Conselho não pode impor que Estados-membros protejam qualquer país ou organização internacional terceira em relação a fatos que prescindam de conexão relevante com o ELSJ (como a punição de organização fundada e composta por japoneses para praticar atos contra cidadãos africanos no seu país natal, sem qualquer vinculação com a União)<sup>529</sup>.

No caso português, parece-nos que o art. 3.º da LCT cumpre as obrigações da DQ 2002/475, sem, contudo, alargar seu campo de aplicação, devendo ser interpretado à luz dos comentários supracitados<sup>530</sup>.

Adiante, insta salientar a “cláusula de densificação do perigo”<sup>531</sup> prevista no art. 2.º, n. 1 (“sempre que, pela sua natureza ou pelo contexto em que são cometidos, estes crimes sejam susceptíveis de afetar gravemente o Estado ou a população que se visa intimidar”), referente aos crimes-meio, reforça que para um ato ser enquadrado como terrorista, deverá ser socialmente relevante e capaz de produzir uma “atmosfera de terror social”<sup>532</sup>, ou seja, preencher o caráter da “*intimidação massiva*”.

Assim, vejam-se os seguintes exemplos:

(i) duas pessoas, atuando conjuntamente, impossibilitam de forma temporária o funcionamento dos meios de comunicação de determinado serviço público, visando abster autoridade pública de praticar ato que possa prejudicar exclusivamente a dupla criminosa; e

(ii) duas pessoas ameaçam de forma íntima e discreta o Presidente da Assembleia, coagindo-o a rejeitar determinado projeto que prejudique a sua classe de trabalhadores.

Caso a LCT não previsse a “cláusula de densificação de perigo”, os atos supracitados, mesmo sem envolver violência física ou psicológica (ex. i), ou sem natureza comunicacional e intimidação massiva da população (ex. i e ii), poderiam ser tipificados como crimes de terrorismo, demonstrando que sua inclusão é um acerto do legislador.

Contudo, apesar de exigir um grau mínimo de ofensividade e relevância social das condutas, a referida cláusula é redigida de forma abstrata, de modo que em casos mais

---

<sup>529</sup> DIAS, Jorge de Figueiredo; CAEIRO, Pedro. A Lei..., p. 73-74.

<sup>530</sup> *Idem*, p. 83.

<sup>531</sup> *Idem*, p. 82.

<sup>532</sup> CALLEGARI, André; LINHARES; Raul. Terrorismo..., p. 46.

limítrofes, torna-se difícil mensurar o que efetivamente é ou não susceptível de afetar gravemente o Estado e, principalmente, a população<sup>533</sup>.

Embora essa abstração abra espaço para preenchimentos doutrinários e jurisprudenciais, de acordo com o ora defendido, pensamos que a previsão expressa da necessidade dos atos serem cometidos de forma *reiterada* e por *motivação política*, aliada à essa especial “*intenção terrorista*”<sup>534</sup>, poderia reforçar esse limiar mínimo de ofensividade das conduta, evitando que delitos ordinários sejam erroneamente criminalizados como terrorismo.

Neste sentido, Figueiredo Dias há muito destaca que para um grupo ser terrorista, não basta prejudicar a integridade nacional, obstruir instituições, coagir autoridades ou intimidar populações, sendo indispensável que essas finalidades sejam seu propósito (ainda que não o único), ou ao menos “consequência direta” da sua existência e atuação<sup>535</sup> – algo que parece ser perfeitamente traduzido pela exigência de *reiteração de atos*, pois a sistematicidade de atentados contra alvos aleatórios é elemento essencial da estratégia comunicacional do terrorismo.

Neste sentido, vejamos os seguintes exemplos:

(i) por incitação de movimento social organizado, moradores prédios invadidos apresentam resistência, inclusive com agressões, contra policiais que em cumprimento de ordem judicial, tencionam retirá-los do edifício;

(ii) membros de uma claque praticam um grave atentado contra a vida e integridade física dos apoiadores do clube rival, a fim de intimidá-los a deixar de frequentar bares de determinada região da cidade;

(iii) surgem dois grupos distintos que perseguem, intimidam e assassinam membros de determinada etnia: o primeiro visa disseminar o terror e compelir que aqueles agentes

---

<sup>533</sup> LASCANO, Carlos. Corte Interamericana de Derechos Humanos e instrumentos regionales contra el terrorismo. In: PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel; RUIZ ARIAS, Miriam. *El terrorismo en la actualidad: un nuevo enfoque político criminal*. Tirant lo blanch. Valencia. 2018, p. 162. Para o autor, além de atingir o princípio da legalidade, esse tipo de imprecisão é característica de um Direito Penal simbólico e autoritário.

<sup>534</sup> DIAS, Jorge de Figueiredo; CAEIRO, Pedro. A Lei..., p. 82.

<sup>535</sup> DIAS, Jorge de Figueiredo. Organizações..., p. 1178.

abandonem o país; o segundo, por sua vez, quer constranger o Estado a alterar sua política de imigração e expulsa-los do território interno<sup>536</sup>; e

(iv) um grupo de proteção ecológica incendia as instalações e laboratórios de uma empresa a fim de compelir autoridade pública a redirecionar a política ambiental nacional, nomeadamente através da proibição de testes científicos em animais<sup>537</sup>.

Tendo em vista que os casos supracitados preenchem os elementos legais do tipo penal de organizações terroristas e suscitam dúvidas sobre sua localização à margem ou não dos limites impostos pela “cláusula de densificação do perigo”, surge uma questão bastante controversa sobre a definição legal da LCT, a qual aparentemente permite abarcar atos que não correspondem à noção social e jurídica (ora defendida) de terrorismo, tais como excessos cometidos por movimentos sociais (ex. i)<sup>538</sup>, atos sem violência física e indiscriminada contra a pessoa (ex. iv), conflitos entre claques de futebol (ex. ii) e movimentos xenófobos (ex. iii).

Para a discussão ora proposta, o exemplo (v) é o mais paradigmático. Apesar de ambos os grupos agirem de forma violenta, sistemática e organizada, o primeiro se restringe à instrumentalização de primeiro nível, já que o assassinato de pessoas para enviar “mensagens” de intimidação à comunidade é motivado por egoísmo, vingança, ganância ou perversidade. Portanto, sua atuação pode até configurar crimes de genocídio ou contra a humanidade (arts. 8.º e 9.º da Lei n.º 31/2004)<sup>539</sup>, mas não de terrorismo, pois inexistente elemento político e interação com governantes na ação.

De outra banda, há diferença substancial em relação ao segundo grupo, que instrumentaliza suas vítimas tanto em primeiro quanto em segundo nível, pois além de perseguir determinadas pessoas, visa compelir o Estado a alterar sua política imigratória para expulsar a etnia perseguida, ou seja, visa alterar mecanismos democráticos de tomada de

---

<sup>536</sup> LLOBET ANGLÍ, Mariona. *Derecho penal del terrorismo*. La Ley. Madrid. 2010, p. 90.

<sup>537</sup> RUIZ ARIAS, Miriam. ¿Terrorismo ecológico y/o animalista? In: PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel; RUIZ ARIAS, Miriam. *El terrorismo...*, p. 430.

<sup>538</sup> No Brasil, além do PL 9604/2018 buscar incluir o “abuso do direito de articulação de movimentos sociais” na definição legal de terrorismo, há o simbólico caso da “Fazenda Coqueiros” (2004), onde integrantes do MST foram denunciados por “atos de terrorismo” motivados pelo “inconformismo político em relação à morosidade do Governo na realização da reforma agrária”. Por sua vez, a política antiterrorista chilena já incriminou grupos indígenas e organizações que rechaçam atividades extrativistas nos seus territórios.

Para aprofundar:

TANGERINO, Davi; D'AVILA, Fabio; CARVALHO, Salo de. O direito penal na “luta contra o terrorismo”. In: *Sistema Penal & Violência*. v. 4. n. 1. 2012, p. 1-21;

MENDOZA CALDERÓN, Silvia. *Medidas contra...*, p. 170.

<sup>539</sup> PORTUGAL. *Lei n.º 31/2004*, de 22 de julho. Crimes imprescritíveis (art. 7.º).

decisões políticas através do terror. Assim, presentes a intimidação massiva, o caráter armado e a projeção estratégica, configura-se o delito de organização terrorista<sup>540</sup>.

Em conclusão ao problema levantado, parece-nos claro que o legislador olvidou que a *intimidação* jamais será o escopo terrorista, e sim um recurso para atingir a *finalidade política* (econômica, geográfica, ambiental, internacional, religiosa, etc.), de modo que a tipificação da “intimidação de certas pessoas, grupos de pessoas ou a população em geral” como elemento *alternativo* à finalidade da organização terrorista é uma falha exponencial da LCT.

Apesar dessa “despolitização” do terrorismo facilitar o consenso entre Estados, essa via gera mais problemas do que soluções<sup>541</sup>, qual seja o exacerbado alargamento do âmbito de aplicação das normas materiais da legislação antiterrorismo, permitindo que atos graves sem finalidade política, bem como atos com finalidade política que não intimidam a população<sup>542</sup> sejam assim incriminados.

Transpondo essa questão teórica à realidade prática, é inquestionável que ETA, IRA, Daesh e Al-Qaeda são grupos terroristas, pois agem visando a subversão política do Estado. Em contrapartida, grupos como Latin Kings, KKK e PCC não integram essa mesma categoria delituosa, pois apesar de agirem de modo violento, organizado e intimidatório, tendem a manipular a ordem política existente para garantir seus interesses (econômicos ou xenófobos)<sup>543</sup>. Em Portugal, parece-nos que todos eles poderiam ser enquadrados na LCT.

Como última nota, destaca-se que a ausência de menção expressa à *reiteração de atos* e à *motivação política* na LCT gera também efeitos prática sobre outra questão de grande pertinência na atualidade: o enquadramento jurídico-penal dos “*lone wolves*”<sup>544</sup>.

Apesar das organizações terroristas poderem reivindicar a autoria de atentados perpetrados por “*lone wolves*” a fim de aproveitar a “publicidade gratuita” do ato, à luz da lógica conceitual adotada, deve-se ponderar que estes agentes, via de regra, *autodoutrinam-*

---

<sup>540</sup> LLOBET ANGLÍ, Mariona. ¿Terrorismo..., p. 234.

<sup>541</sup> GARCÍA SÁNCHEZ, Beatriz. Instrumentos..., p. 79 e 81.

<sup>542</sup> GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio Berdugo. El terrorismo..., p. 67.

<sup>543</sup> LLOBET ANGLÍ, Mariona. ¿Terrorismo..., p. 231.

<sup>544</sup> Ver rodapé 124 para não confundir com terroristas individuais.

se e atacam por iniciativa pessoal, sem serem recrutados, treinados ou mandados, contrariando a tendência de um fenômeno essencialmente coletivo como é o terrorismo.

Parece-nos materialmente inconcebível que um único agente, agindo por conta própria, consiga perpetrar reiterados e sistemáticos atos suficientes para intimidar parcela significativa da população e abalar as estruturas democráticas do Estado de Direito – menos ainda, então, se o fizer mediante um único ato<sup>545</sup>. Faz-se necessário, portanto, comprovar sua ligação com ao menos uma célula da rede terrorista, o grau mínimo de inserção nessa estrutura organizada, e o recebimento de auxílio externo de outrem<sup>546</sup>.

Ademais, insta salientar que não obstante o razoável potencial lesivo de atentados perpetrados por *lone wolves*, não raras vezes seus atos mesclam reivindicações políticas com aspirações de cunho pessoal<sup>547</sup> (algo inconcebível na lógica terrorista).

Neste sentido, Hamm e Spaaij demonstram que a chance de um *lone wolf* apresentar problemas mentais é 13,5 vezes maior que um membro ordinário de organização terrorista<sup>548</sup>. Apesar da enfermidade psiquiátrica não ser fator uno na autodoutrinação, ela indica que há efetiva e profunda mescla de reivindicações políticas e pessoais na motivação do agente, pois auxilia na desumanização do outro e na fantasiosa criação do seu senso de justiça<sup>549</sup>.

Assim, optando-se pelo enquadramento do *lone wolf* na legislação ordinária, haverá o concurso de crimes (art. 30.<sup>o</sup><sup>550</sup>) de homicídio qualificado (art. 132.<sup>o</sup>) especialmente censurável pela vulnerabilidade da vítima (n. 2, “c”), prazer de matar (n. 2, “e”), ódio racial

---

<sup>545</sup> CANCIO MELIÁ, Manuel. *Los delitos...*, p. 262.

<sup>546</sup> CANCIO MELIÁ, Manuel. “Derecho penal” del enemigo y delitos de terrorismo. In: *Jueces para la democracia*. n. 44. 2002, p. 25 e CANCIO MELIÁ, Manuel. *Los delitos...*, p. 259. Questiona: como fazer algo político de forma isolada?

GASPARI, Elio. *A Ditadura Escancarada*. Companhia das Letras. Rio de Janeiro. 2002, p. 369. Gaspari responde: a vitória de grupos revolucionários está mais ligada à capacidade de sobrevivência do que em sobrepujar o governo.

<sup>547</sup> GANOR, Boaz. *Defining terrorism...*, p. 294. Refere que “uma atividade violenta contra civis que não tenha objetivo político, é no máximo um ato criminoso, ou simplesmente um ato de insanidade, alheio ao terrorismo” (TN). Ver mais em SPAAIJ, Ramón. *Understanding...*, p. 15 e BURTON, Fred; STEWART, Scott. *The 'lone...*

<sup>548</sup> HAMM, Mark; SPAAIJ, Ramón. *The Age of the Lone Wolf Terrorism*. Columbia University Press. New York. 2017, p. 53-56. Mais precisamente, enquanto nenhum dos membros de organizações terroristas apresentaram problemas psicológicos, cerca de 40% dos “*lone wolves*” foram diagnosticados com alguma enfermidade mental (ansiedade, depressão, bipolaridade, autismo, esquizofrenia, etc.).

<sup>549</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>550</sup> Conforme o n. 2, não há crime continuado, pois este é excluído das ações que atingem bens eminentemente pessoais.

(n. 2, “f”) ou frieza de ânimo (n., “j”) – pois sua ação inequivocamente preenche o especial elemento subjetivo do tipo<sup>551</sup>.

Ainda, apesar de não fazer jus à agravação de 1/3 da moldura penal prevista na LCT (art. 4.º, n. 1), o homicídio qualificado é rigidamente punido na legislação portuguesa (12 a 25 anos de prisão), sancionado com pena máxima que atinge o teto previsto em lei (art. 41.º, n. 2, CP).

Dito isso, verifica-se que a LCT apresenta um substancial problema de definição, pois além de tutelar o que promete (o *combate ao terrorismo*), abre perigosa margem para que atos de criminalidade ordinária sejam equivocadamente rotulados como terrorismo, ensejando não somente as alargadas molduras penais previstas no diploma legal, como exceções processuais e efeitos no campo da extradição (estudadas em momento oportuno) que só se justificam no contexto do fenômeno ora debatido.

Desta forma, a exclusão da *intimidação massiva* como escopo alternativo da finalidade terrorista, bem como a manifestação expressa da necessidade de atentados dessa natureza serem cometidos através de *reiterados atos* com exclusiva *motivação política* podem servir como diretriz de melhoria da definição legal ora debatida.

### **3.1.3.3. A moldura penal dos crimes de terrorismo e o princípio da proporcionalidade**

Como visto, o terrorismo não justifica a intervenção penal mais incisiva e as maiores molduras penais em relação aos correspondentes delitos ordinários pelo número de vítimas atingidas, mas sim por lesionar bens jurídicos valiosos de vítimas inocentes e aleatoriamente selecionadas, bem como por buscar subverter as estruturas do Estado democrático de Direito através do ação violenta<sup>552</sup>.

Contudo, sob pena de violar os princípios da proporcionalidade e da culpa, bem como incidir em um modelo que atenta mais à figura do autor do que a natureza e gravidade

---

<sup>551</sup> DIAS, Jorge de Figueiredo. *Direito Penal...*, p. 382.

<sup>552</sup> Ver rodapé 131.

dos atos que cometeu, esse agravamento deve ser inserido em uma política criminal racionalizada e ponderada sobre “quanto mais se deve castigar” e “como deve ser feito”<sup>553</sup>.

### 3.1.3.3.1. Proporcionalidade externa

Em análise retida à LCT, verificam-se alguns problemas de racionalização da política criminal portuguesa, nomeadamente na “proporcionalidade externa”<sup>554</sup> entre as molduras penais previstas na legislação especial ora debatida, e alguns delitos previstos no CP.

Por exemplo, o crime de apoio à organização terrorista (8 a 15 anos de prisão, art. 2.º, n. 2) é sancionado com moldura penal praticamente idêntica ao de homicídio simples (8 a 16 anos, art. 131.º, CP).

Não obstante a segregação de agentes pelo grau de periculosidade e para prevenir futuros crimes seja característica da medida de segurança, não da pena, essa desproporcional equiparação de sanções sobre tipos penais que tutelam bens jurídicos distintos e consumados em momentos diferentes é característico de um modelo pautado pela inocuidade de fontes de perigo<sup>555</sup>.

Ademais, a regra geral do art. 4.º, n. 1 da LCT é que os crimes-meio de terrorismo (art. 2.º, n. 1) serão punidos com pena de prisão de 2 a 10 anos. A exceção diz respeito aos tipos penais que na modalidade ordinária apresentam moldura penal igual ou superior a essa, oportunidade em que seus limites mínimo e máximo serão agravados em 1/3<sup>556</sup>.

Ou seja, delitos como *ofensa à integridade física simples* (art. 143.º – pena de até 3 anos), *ameaça* (art. 153.º – pena de até 1 ano), *coação* (art. 154.º – pena de até 3 anos), *sequestro na modalidade simples* (art. 158.º, n. 1 – pena de até 3 anos) e *atentado à segurança de transporte rodoviário* (art. 290.º, n. 1 – pena de 1 a 5 anos), se cometidos no contexto do terrorismo, tem sua moldura penal desarrazoadamente aumentada para 2 a 10

---

<sup>553</sup> LLOBET ANGLÍ, Mariona. *Terrorismo y “guerra”...*, p. 208.

<sup>554</sup> LLOBET ANGLÍ, Mariona. *Terrorismo y “guerra”...*, p. 208.

<sup>555</sup> *Idem*, p. 213 e 236 e DIAS, Jorge de Figueiredo. *Direito Penal...*, p. 88.

<sup>556</sup> A outra exceção será abordada na sequência.

anos de prisão. Em consequência, tais atos passam prever sanção quase idêntica a crimes muito mais graves, como o de violação (art. 164.º, n. 1 – pena de 3 a 10 anos).

Apesar do terrorismo ser altamente censurável, coações, ameaças e ofensas à integridade física, mesmo quando cometidos no contexto desse fenômeno, são atos menos graves que a violação sexual. Assim, tendo em vista que o Direito Penal não pode usar as mesmas penas para sancionar fatos com distintos graus de desvalor<sup>557</sup>, esse pormenor da LCT desrespeita o princípio da proporcionalidade e evidencia uma falta de coesão dentro do ordenamento jurídico-penal português<sup>558</sup>.

Aliás, Figueiredo Dias, através de um exemplo autoexplicativo que altera um ano no limite mínimo da moldura penal, há muito denuncia essa incongruência na regra de aumento de pena da legislação antiterrorista<sup>559</sup>. Veja-se:

(i) crime-base de moldura penal de *1 a 10 anos*, se cometido no contexto do terrorismo, passa a ser punido com *2 a 10 anos*;

(ii) crime-base de moldura penal de *2 a 10 anos*, se cometido no contexto do terrorismo, aumenta 1/3 e passa a ser punido com *2 anos e 8 meses a 13 anos e 4 meses*.

Deste modo, tendo em vista que o legislador entendeu que a majoração de 1/3 da moldura penal é a quantia razoável e proporcional para responder ao maior grau de injusto penal dos delitos mais graves cometidos no contexto do terrorismo, a extensão desse *quantum* para todos os delitos que encontrem correspondentes ordinários no CP, excluindo-se a hipótese de aumento automático da sanção para 2 a 10 anos, poderia evitar os problemas denunciados acima.

### **3.1.3.3.2. Proporcionalidade interna**

Por sua vez, mesmo aplicado de modo excepcional, o aumento de 1/3 na moldura penal de crimes relacionados ao terrorismo desencadeia incongruências de

---

<sup>557</sup> LLOBET ANGLÍ, Mariona. ¿Terrorismo o terrorismos?..., p. 230.

<sup>558</sup> LLOBET ANGLÍ, Mariona. *Terrorismo y “guerra”...*, p. 209. Faz-se raciocínio similar em relação ao ordenamento espanhol.

<sup>559</sup> DIAS, Jorge de Figueiredo. Terrorismo – art. 301.º. In: DIAS, Jorge de Figueiredo. *Comentário Conimbricense do Código Penal*. Coimbra Editora. Coimbra. 2000, p. 1187.

“proporcionalidade interna” (dentre as próprias disposições da LCT), de modo que para sua eventual aplicação universal a todos os crimes-meio de terrorismo (conforme proposto acima), faz-se imprescindível elevar o nível de racionalização sobre a legislação especial em questão, ponderando-se sobre a manutenção de determinadas modalidades delitivas.

As incongruências de proporcionalidade interna decorrem da aplicação excepcional do aumento de 1/3 de pena também para específicos tipos penais que apresentam sanção inferior a 2 a 10 anos (art. 4.º, n. 2, LCT), nomeadamente o furto qualificado (art. 204.º, n. 1 – até 6 anos e 8 meses), a burla informática e nas comunicações (art. 221.º, n. 1, até 4 anos), a falsidade informática (art. 3.º da Lei n.º 109/2009 – até 6 anos e 8 meses) e a falsificação ou contrafação de documento (art. 256.º, n. 1 – até 4 anos)<sup>560</sup>.

Ao invés de aumentar a moldura penal dos crimes supracitados para 2 a 10 anos de prisão, o legislador acertadamente optou por agravar em 1/3 seus limites ordinariamente estabelecidos, visto que se tratam de condutas de auxílio ao atentado terrorista (e não de “crimes-meio”), fazendo jus ao tratamento menos rigoroso.

Ocorre que as sucessivas alterações de carácter expansionista da LCT acabaram por subverter essa lógica de excepcionalidade, ensejando num problema de proporcionalidade interna. Assim, a criação de crimes como apologia pública e digital do terrorismo (art. 4.º, n. 3 e 4 – até 6 anos), tentativa de viagem para Estado estrangeiro a fim de receber treino (art. 4.º, n. 10 e 11 – até 5 anos) e seu auxílio (art. 4.º, n. 12 – até 4 anos), não obstante sejam “infrações relacionadas ao terrorismo” onde se antecipa a barreira punitiva para momentos anteriores ao cometimento de “crimes-meio” e demais atos de auxílio material, não houve desconto na moldura penal cominada.

Na prática, isso significa que aquele que falsificar documentos para auxiliar materialmente um atentado terrorista pode ser punido com pena inferior (até 4 anos) ao agente que publicar no *Twitter* mensagens de apoio à causa terrorista (até 6 anos). Ou seja, a LCT permite que a colaboração material seja tratada com menor rigor do que a anímica.

A falta de racionalidade na cominação de molduras penais também se evidencia pelo fato dos crimes de *viagem* para território estrangeiro com finalidades terroristas (art. 4.º, n. 10 e 11), e de *recrutamento*, *treino* ou *instrução* para cometimento de atos de

---

<sup>560</sup> Molduras penais já reajustadas ao aumento de 1/3.

terrorismo (art. 4.º, n. 6 e 7) serem sancionados com penas quase idênticas (“até 5 anos” e “de 2 a 5 anos”, respectivamente), ainda que aquele delito tipifique ato de antecipada barreira punitiva consideravelmente maior que este.

Com isso, percebe-se que o afã de criminalizar cada vez mais condutas relacionadas ao terrorismo está gradativamente nos aproximando de um modelo de “Estado preventivo”, que pune “terroristas” no lugar de “crimes de terrorismo”. Além do desrespeito ao caráter de *ultima ratio* do Direito Penal, essa (falta de) técnica legislativa desboca também em um grave problema de proporcionalidade interna, pois os adiantamentos da barreira punitiva e a maior distância da efetiva lesão não são acompanhadas por uma proporcional diminuição na moldura penal cominada.

### 3.1.3.3.3. Prospecções acerca da moldura penal

Urge a necessidade de (re)pensar os limites do Direito Penal na proteção de bens jurídicos potencialmente ameaçados, uma vez que a proteção da paz pública não é um mantra intocável que legitima a criminalização de quaisquer condutas supostamente relacionadas ao terrorismo<sup>561</sup>.

Assim, se da perspectiva da proporcionalidade externa, eleger o aumento de 1/3 das penas de todos os delitos ordinários relacionados ao terrorismo parece ser uma opção viável para responder o elevado grau de injusto penal dessas condutas, pelo ângulo da proporcionalidade interna, faz-se necessário revisar a necessidade de algumas incriminações do art. 4.º da LCT<sup>562</sup>, em especial as que versam sobre o “entorno político ou ideológico das organizações terroristas em sentido estrito”<sup>563</sup>.

---

<sup>561</sup> BARGADO, Gonçalo; MATOS, Nuno Igreja. Entre o Cidadão e o Inimigo – novas tendências do combate ao terrorismo. In: *Anatomia do Crime*. n. 1. 2015, p. 61.

<sup>562</sup> DIAS, Jorge de. *Direito Penal Português...*, p. 65-66, §41-42. Essa descriminalização de condutas deve levar em consideração duas circunstâncias: (i) o Direito Penal não possui legitimidade para intervir em condutas que não violem um bem jurídico “claramente individualizável”, por mais que tais ações sejam “imorais, a-sociais ou politicamente indesejáveis”; e (ii) ainda que determinada conduta viole um bem jurídico, deve-se evitar o uso de instrumentos jurídico-penais “sempre que a violação possa ser suficientemente controlada ou contrariada por instrumentos não criminais de política social”, assim, garantindo sua intervenção em *ultima* ou *extrema ratio*.

<sup>563</sup> MIRA BENAVENT, Javier. *Algunas consideraciones...*, p. 108.

No caso dos crimes de incitamento e a apologia ao terrorismo, além da moldura penal ser desproporcionalmente majorada (de 2 a 6 vezes maiores que seus correspondentes ordinários)<sup>564</sup>, tratam-se de delitos que ocupam uma zona cinzenta entre terrorismo e liberdade de expressão.

Embora a legislação portuguesa acertadamente exija que a mensagem incite ou crie perigo da prática de atos dessa natureza<sup>565</sup>, não é clarificado se essa situação deve ou não ser representada pelo autor, algo que é de imperiosa elucidação para se discutir a manutenção dos tipos penais no ordenamento jurídico.

Em conclusão similar, o CESE alerta que da perspectiva das liberdades de imprensa e expressão, o crime de *incitação* é vago e suscita dúvidas sobre os limites entre informar e incitar atentado terrorista, visto que na era das redes sociais, não raras vezes utilizadores e autores de conteúdo se confundem na mesma pessoa<sup>566</sup>.

O crime de *apologia*, por sua vez, suscita ainda mais dúvidas, pois tipifica a manifestação de pensamento que justifique política ou ideologicamente pessoas, grupos ou atos terroristas. Tendo em vista que as redes sociais se transformaram em um ambiente público de exposição de opiniões (inclusive daquelas que se restringiam às relações de intimidade e confiança), e os problemas de definição legal de terrorismo em Portugal, sua má aplicação pode transforma-lo em um “delito de opinião”, característico de “democracias autoritárias”, que ao contrário de “democracias materiais”, obstam a liberdade ideológica e de expressão pelo impedimento da manifestação pública de pensamentos políticos discrepantes ou heterodoxos, algo à margem da *ultima ratio* do Direito Penal, que não se incumbe de tutelar fatos socialmente reprováveis ou discrepantes<sup>567</sup>.

#### **3.1.3.4. Problemas postos pelo crime de financiamento do terrorismo**

Suprimir o financiamento de organizações terroristas se tornou ponto chave da estratégia global de combate ao terror, pois a privação de suas fontes de patrocínio dificulta

---

<sup>564</sup> Arts. 297.º e 298.º, CP.

<sup>565</sup> CAEIRO, Pedro. Algumas..., p. 132-133. Ao contrário da Espanha, como visto no ponto 2.3.1.

<sup>566</sup> COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU. *Parecer sobre a Proposta de Diretiva relativa à luta contra o terrorismo*. Ponto 3.2.2.4.

<sup>567</sup> MIRA BENAVENT, Javier. Algunas consideraciones..., p. 105-106.

que estas atinjam suas finalidades, já que suas atividades demandam consideráveis quantias monetárias para custeios de organização, logística, transporte, alojamento, comunicação operacional, pensões e seguros pagos aos familiares daqueles que perderam suas vidas em nome da “causa”, propaganda, etc<sup>568</sup>.

Consoante as recomendações do GAFI<sup>569</sup>, da Resolução n.º 1373 do CSNU e da Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo (1999), Portugal tipificou de forma autônoma o financiamento do terrorismo no art. 5.º-A da LCT. Além disso, diante dos fortes indícios de que tais atividades são patrocinadas com recursos lícitos e ilícitos<sup>570</sup>, o legislador acertadamente não diferenciou a origem dos fundos do objeto material do crime.

Em que pese a alteração feita pela Lei n.º 60/2015 melhorou significativamente a redação do art. 5.º-A da LCT ao corrigir as desnecessárias remissões em relação à intenção do crime-meio patrocinado pelo financiamento (remetia-se à intenção do art. 4.º, n. 1, que por sua vez remetia ao art. 2.º, n. 1), e que dificultavam a compreensão do tipo penal, esse artigo ainda apresenta substanciais problemas quando posto à luz dos princípios da legalidade, da intervenção mínima e da proporcionalidade.

O primeiro deles decorre dos demasiados elementos (alternativos e cumulativos) elencados no tipo penal, que obstam o entendimento claro sobre quais condutas podem efetivamente recair nessa incriminação. Ao tipificar *quaisquer meios*, passando às condutas de *fornecer, recolher* ou *deter* (nem o direito internacional, nem o direito europeu impõe o dever de criminalizar a *detenção* no contexto desse crime)<sup>571</sup>, em referência a *fundos, bens de qualquer tipo, produtos* ou *direitos suscetíveis de serem transformados em fundos*, que sejam utilizados *com intenção* ou *sabendo que podem ser utilizados*, a fim de *planejar, preparar* ou *praticar* os crimes-meio do art. 2.º, n. 1, parece-nos que o legislador quis, de forma genérica, abarcar tudo.

---

<sup>568</sup> ABRANTES, António Manuel. Anatomia..., p. 96.

<sup>569</sup> GAFI. *As recomendações do GAFI (2012)*. n. 5, p. 16.

<sup>570</sup> EUROPOL. *TESAT – European Union Terrorism Situation and Trend Report 2017*, p. 12.

<sup>571</sup> ABRANTES, António Manuel. Anatomia..., p. 111.

Cria-se, deste modo, uma espiral (quase) infinita de incriminação, que além de se consumir mesmo que os fundos sequer cheguem às mãos da organização (art. 5.º-A, n. 2), abre margem para interpretações autoritárias.

Apesar do financiamento do terrorismo ser um fenômeno delitivo em expansão e de difícil rastreamento, onde até ONGs são utilizadas para canalizar recursos no custeio dessas atividades<sup>572</sup> (vide a *Holy Land Foundation for Relief and Development* e o financiamento do *Hamas*), qualquer política criminal, por mais empenhada que seja na luta contra a criminalidade, deverá ser orientada por normas penais substantivas clarificadas e precisas<sup>573</sup>. Por sua vez, o elevado número de conteúdos abarcados, a ampla margem de punição<sup>574</sup> e a baixa precisão sobre os elementos que constituem o art. 5.º-A, representam manifesta violação aos princípios da legalidade e da *ultima ratio* do Direito Penal.

Outro problema posto diz respeito ao elemento subjetivo especial do tipo, pois embora a Resolução n.º 1373 (2001) mencione “o conhecimento de que *irão ser* utilizados” (n. 1, “b”) e a Convenção (1999) trate de quem age “sabendo que *serão* utilizados” (art. 2.º, n. 1), o legislador português extrapolou desnecessariamente as exigências internacionais ao transpô-lo tipificando a conduta daquele que atua “sabendo que *possam ser* utilizados”.

Tendo em vista que elementos subjetivos especiais versam essencialmente sobre intenções e motivos, o que dificulta sua verificação em acontecimentos exteriores<sup>575</sup>, o princípio da intervenção mínima é desrespeitado diante do alargamento punitivo do artigo em questão<sup>576</sup>, pois é de conhecimento global que o financiamento do terrorismo *pode* passar por quaisquer instituições bancárias, independentemente de conivência<sup>577</sup>.

Ademais, além de transpor os limites da *ultima ratio*, esse alargado elemento subjetivo especial do tipo também viola o princípio da proporcionalidade, visto que o crime em questão é sancionado com rigorosa moldura penal (8 a 15 anos), a qual, no contexto da

---

<sup>572</sup> GAFI. *Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations* (2014).

<sup>573</sup> COSTA, José de Faria. *A criminalidade...*, p. 98.

<sup>574</sup> CAEIRO, Pedro. *Algumas...*, p. 131. Caeiro indica que a leitura literal da norma sugere que todo cidadão que detém dinheiro ou fundos num banco, conformando-se com a possibilidade destes recursos serem utilizados em favor de grupos terroristas, comete o crime de financiamento do terrorismo.

<sup>575</sup> DIAS, Jorge de Figueiredo. *Direito Penal...*, p. 380.

<sup>576</sup> ESPANHA. *CP...* A título comparativo, destaca-se que a Espanha, pioneira no expansionismo penal antiterrorista, tipifica uma modalidade negligente de financiamento ao terrorismo no art. 576, n. 4, ainda que seja um crime próprio de pessoas legalmente obrigadas a adotarem determinadas condutas.

<sup>577</sup> CAEIRO, Pedro. *Algumas...*, p. 132.

LCT, é menor somente que a chefia ou direção de grupo terrorista (15 a 20 anos – art. 2.º, n. 3) e idêntica a quem promover, fundar, aderir ou apoiar organização dessa natureza (art. 2.º n. 2).

Apesar das possíveis semelhanças de injusto penal entre o financiador econômico e o apoiador material da organização terrorista (motivo que possivelmente levou à equiparação das molduras penais<sup>578</sup>), se o alargado número de elementos do crime de financiamento do terrorismo sustenta sua tipificação autônoma, essa ampla margem de incriminação deve ser considerada na fixação do *quantum* punitivo<sup>579</sup>.

Evidencia-se esse problema com um caso prático: o agente que promover, fundar, aderir ou apoiar grupo terrorista (art. 2.º, n. 2) está submetido à idêntica moldura penal que o sujeito que mesmo sabendo da “estreita relação” de uma empresa com determinada atividade terrorista, contrate seus serviços, ainda que seu interesse seja exclusivamente profissional, e o montante pago jamais chegue às mãos dos terroristas<sup>580</sup>.

Por fim, sob a perspectiva dogmática, esse delito criminaliza um ato preparatório de terrorismo, onde o adiantamento da barreira punitiva responde à motivação de política criminal. Contudo, parece-nos que o legislador português olvidou que política criminal não é sinônimo de legislação penal<sup>581</sup>, e que o Direito Penal não renuncia aos seus princípios básicos (como intervenção mínima e legalidade) para corrigir eventuais falhas de medidas administrativas preventivas.

### **3.1.4. Direito Processual Penal e Cooperação Judiciária**

Tendo em vista que o rótulo “terrorismo”, sob a perspectiva processual penal e de cooperação judiciária, pode desencadear efeitos excepcionais em relação às normas ordinárias, e que a LCT é uma lei penal especial que regula majoritariamente a parte

---

<sup>578</sup> CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. DQ 2002/475... A própria DQ de 2002 englobou dentro do mesmo dispositivo legal (art. 2.º, n. 2, “b”) a criminalização da participação de grupo terrorista, tanto para quem fornecesse ajuda material, como “qualquer forma de financiamento das suas atividades”.

<sup>579</sup> ABRANTES, António Manuel. Anatomia..., p. 121.

<sup>580</sup> NAVARRO CARDOSO, Fernando. Los tipos dolosos del delito de financiación del terrorismo. In: *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*. n. 20. 2018, p. 16.

<sup>581</sup> *Idem*, p. 10-11.

substantiva da matéria, tais questões são majoritariamente tratadas em legislações esparsas e subsidiárias, as quais serão abordadas na sequência.

### **3.1.4.1. O tratamento processual penal do terrorismo no ordenamento jurídico português**

A já citada Lei n.º 83/2017<sup>582</sup> apresenta diversos deveres para entidades financeiras e não financeiras, visando a detecção e prevenção de eventuais situações de branqueamento de capitais e financiamento de terrorismo<sup>583</sup>. Além disso, aponta entre os artigos 173.º e 178.º algumas disposições processuais que regulam três ilícitos criminais (arts. 157.º a 159.º), setenta e cinco contraordenacionais (art. 169.º) e um disciplinar (art. 183.º), todos previstos no seu texto legal.

Apesar de medidas administrativas não serem utilizadas como forma de legislação antiterrorista alternativa ou suplementar em Portugal<sup>584</sup>, dentre os preceitos processuais da lei supracitada, destaca-se a existência de competência própria para a instrução e julgamento das contraordenações (inclusive para recurso, conforme o art. 179.º), bem como a previsão de medidas cautelares próprias, as quais podem recair tanto sobre pessoas físicas quanto jurídicas.

Por sua vez, a Lei n.º 5/2002<sup>585</sup>, que versa sobre as medidas de combate à criminalidade organizada e econômico-financeira, inclui os delitos de terrorismo, organização terrorista, terrorismo internacional e financiamento do terrorismo no seu âmbito de aplicação (art. 1.º, n. 1, “b”), possibilitando a utilização das medidas previstas no texto legal, as quais visam relativizar determinadas garantias processuais através da facilitação da quebra do segredo profissional (art. 2.º), do acesso aos registros de voz e imagem sem consentimento do visado (art. 6.º) e da perda alargada de bens e instrumentos em favor do Estado (art. 7.º).

Insta salientar que nesta última hipótese destacada (art. 7.º), verifica-se uma inversão ao princípio da presunção de inocência, pois a diferença entre o valor do patrimônio

---

<sup>582</sup> PORTUGAL. *Lei n.º 83/2017...*

<sup>583</sup> ABRANTES, António Manuel. *Anatomia...*, p. 97.

<sup>584</sup> COSTA, José de Faria. *Portugal...*, p. 338.

<sup>585</sup> PORTUGAL. *Lei n.º 5/2002*, de 11 de janeiro.

do arguido condenado e o seu rendimento lícito é presumida como vantagem de atividade criminosa<sup>586</sup>.

Outrossim, para os fins dispostos no seu corpo legal, o CPP define terrorismo de forma ampla, agregando todas as condutas criminalizadas nos delitos de organização terrorista, terrorismo, terrorismo internacional e financiamento do terrorismo (art. 1.º, “i”).

Dentre as peculiaridades do sistema processual português em relação ao terrorismo, citam-se:

(i) a salvaguarda à proteção de testemunhas e intervenientes de processos de terrorismo contra eventual ameaça, pressão ou intimidação (art. 139.º, n. 2), protegendo-os através de um regime especial (previsto na Lei n.º 93/99<sup>587</sup>) que pode, inclusive, preservar sua identidade;

(ii) a possibilidade do MP determinar que o detido por terrorismo, criminalidade violenta ou altamente organizada, não se comunique com pessoal alguma antes do primeiro interrogatório judicial, salvo com seu defensor (art. 143.º, n. 4);

(iii) a desnecessidade da autorização ou ordem de revista ou busca ser emanada por autoridade judiciária competente, desde que efetuada por órgão de polícia criminal e se houverem fundados indícios da prática iminente de terrorismo (art. 174, n. 5, “a”), prescindindo-se, por sua vez, a entrega ao visado da cópia do despacho que a determinou (art. 175.º, n. 1)<sup>588</sup>;

(iv) a excepcional possibilidade de se realizar busca domiciliária ordenada ou autorizada por juiz entre as 21 e as 7 horas (art. 177.º, n. 2, “a”), o que é sustentado pelo art. 34.º, n. 3 da CRP;

(v) a possibilidade do MP ordenar busca domiciliária, desde que se realize entre as 7 e as 21 horas (art. 177.º, n. 3, “a”);

(vi) a possibilidade do juiz que não seja o da instrução, mas do local que possa haver a conversação ou comunicação telefônica, admitir escutas telefônicas durante o inquérito,

---

<sup>586</sup> COSTA, José de Faria. Portugal..., p. 337.

<sup>587</sup> PORTUGAL. *Lei n.º 93/99*, de 14 de julho. Arts. 1.º e 16º, “a”.

<sup>588</sup> Ademais, faz-se imprescindível a imediata comunicação do juiz de instrução para apreciar e validar a ação, sob pena de nulidade (art. 174.º, n. 6)

desde que haja posterior encaminhamento ao juiz do processo em até 72 horas (art. 187.º, n. 2, “a” e n. 3); e

(vii) a já citada possibilidade de efetuar prisão preventiva<sup>589</sup>, inclusive com duração máxima acrescida em relação aos prazos ordinariamente estabelecidos no CPP, desde que hajam fortes indícios da prática de crime doloso de terrorismo com moldura penal máxima superior a 3 anos (art. 202.º, n. 1, “c” e art. 215.º, n. 1 e 2).

Sobre o último item, existem dois pontos que merecem destaque. Em primeiro lugar, parece-nos que o legislador foi redundante ao mencionar a necessidade de um “crime *doloso*” de terrorismo para desencadear a segregação cautelar, pois eventual punição de condutas de terrorismo por negligência representaria uma absurda incongruência de política criminal, de modo que mesmo em delitos que tipificam o dever de fiscalização, é imprescindível que se verifique no mínimo dolo eventual<sup>590591</sup>.

Ainda, o filtro quantitativo de pena máxima para possibilitar segregação cautelar (“pena de prisão de máximo superior a 3 anos”), que supostamente deveria servir para excluir os delitos de menor gravidade, tem sua eficácia praticamente esvaziada, pois somente os atos tipificados no art. 4º, n. 5 e n. 8 da LCT (condutas de “autodoutrinação” e “enaltecimento”, respectivamente) apresentam pena máxima inferior ao exigido pela legislação processual, de modo que todas as demais condutas da LCT são englobadas por essa hipótese de segregação cautelar.

Outra questão de relevante menção é a colaboração premiada em matéria de terrorismo. Apesar da DQ 2002/475 prever que a renúncia à atividade terrorista e o fornecimento de informações relevantes podem *reduzir* as sanções cominadas ao arguido (art. 6.º), a legislação portuguesa foi além, dispondo que o abandono voluntário da atividade, o afastamento ou diminuição considerável do perigo por ela provocado, ou o auxílio concreto na recolha de provas decisivas para identificação ou captura de outros agentes podem

---

<sup>589</sup> Ver rodapé 241.

<sup>590</sup> DIAS, Jorge de Figueiredo; CAEIRO, Pedro. A Lei..., p. 86.

<sup>591</sup> Em que pese os arts. 157º e 158º da Lei n.º 83/2017 tipifiquem a modalidade por negligência, a pena máxima dessas condutas, mesmo na forma dolosa, é inferior ao mínimo exigido na legislação processual, sendo impossível prender preventivamente os suspeitos desses crimes. Além disso, pode-se afirmar que não se tratam de condutas de terrorismo propriamente ditas.

*atenuar* ou *extinguir* a punibilidade (art. 2, n. 5 e art. 4, n. 13). Portanto, se é correto afirmar que neste âmbito Portugal também foi além do exigido, desta vez o fez em favor do arguido.

Como última nota, já no âmbito prisional, destaca-se que Portugal não possui nenhuma espécie de programa especial para presos radicalizados (ao contrário da Espanha, por exemplo<sup>592</sup>). Em contrapartida, o Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade<sup>593</sup> prevê que ser indiciado ou condenado por crimes graves, dentre os quais se inclui o terrorismo, é fato suscetível de revelar grau suficiente de periculosidade do recluso, a ponto de fazer com que este seja colocado em regime de segurança no estabelecimento prisional (art. 15.º, n. 2, “a”).

### **3.1.4.2. Cooperação judiciária e terrorismo**

Como se denota pelo texto legal da CRP, o terrorismo também apresenta reflexos na esfera da cooperação judiciária, de modo que permite a extradição de cidadãos portugueses presentes em território nacional nos casos de terrorismo e criminalidade internacional organizada, desde que haja condições de reciprocidade estabelecidas em convenção internacional, e que o Estado requisitante consagre garantias processuais justas e equitativas (art. 33.º, n. 3).

Essa disposição constitucional é regulamentada pela Lei n.º 144/99<sup>594</sup>, que trata da Cooperação Judiciária Internacional em Matéria Penal (art. 32.º, n. 2). Contudo, observa-se que a extradição servirá apenas para fins de procedimento penal, devendo o Estado requerente garantir que a pessoa retornará a solo português para cumprir eventual pena ou medida aplicada, salvo se houver declaração expressa do sujeito se opondo à devolução (art. 32.º, n. 3).

Segue em linha similar a Lei n.º 65/2003<sup>595</sup>, que transpõe ao ordenamento jurídico português a DQ n.º 2002/584/JAI<sup>596</sup>, relativa ao Mandado de Detenção Europeu. Assim, o

---

<sup>592</sup> DÍAZ GÓMEZ, Andrés. Novedades en el tratamiento penitenciario de presos terroristas. In: PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel; RUIZ ARIAS, Miriam. *El terrorismo...*, p. 467-498. Como o “*Vía Nanclares*” e o “*Programa Marco de Intervención em Radicalización Violenta com Internos Islamistas*”, que abarcam, respectivamente, membros do ETA e de grupos radicais islâmicos.

<sup>593</sup> PORTUGAL. *Lei n.º 115/2009*, de 12 de Outubro.

<sup>594</sup> PORTUGAL. *Lei n.º 144/99*, de 31 de agosto.

<sup>595</sup> PORTUGAL. *Lei n.º 65/2003*, de 23 de agosto.

<sup>596</sup> CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Decisão-Quadro 2002/584/JAI*, de 13 de Junho de 2002.

terrorismo é uma das trinta e duas modalidades criminosas em que a entrega da pessoa prescinde do controle de dupla incriminação do fato, desde que a moldura penal abstrata máxima seja não inferior a 3 anos<sup>597</sup>.

Como última nota, destaca-se que a UCAT é o órgão responsável por articular e coordenar os pontos de contato no plano da cooperação internacional<sup>598</sup>.

### 3.2. Futuro próximo

Após três anos de recessão, o número de atentados terroristas (frustrados, falhados e concluídos) registrados na EU voltou a crescer no último ano: foram 226 em 2014, 211 em 2015, 142 em 2016 e 205 em 2017 (destes, nenhum em Portugal)<sup>599</sup>.

Embora somente 33 (16%) dos 205 atentados perpetrados em 2017 tenham sido cometidos por grupos radicais islâmicos, o número de prisões por sujeitos relacionados a essas organizações é cada vez maior: 159 em 2012, 216 em 2013, 395 em 2014, 687 em 2015, 718 em 2016 e 705 em 2017 (destas, uma em Portugal)<sup>600</sup>.

Isso nos permite concluir, primeiramente, que entre 2014 e 2016, apesar do decréscimo no número de atentados terroristas, houve um aumento proporcionalmente inverso no número de presos por terrorismo, em especial relacionados ao radicalismo islâmico. Neste panorama, 2017 representa importante exceção, com mais ataques e menos prisões de jihadistas<sup>601</sup>.

Percebe-se com isso que os esforços comunitários de prevenção e repressão estão mormente voltados ao terrorismo radical islâmico, o que se justifica pelo fato de que dentre

---

<sup>597</sup> Assim como no caso da prisão preventiva, esse exíguo limite máximo da moldura penal esvazia a aplicabilidade desse filtro quantitativo.

<sup>598</sup> PORTUGAL. Lei n.º 53/2008. Art. 23.º, n. 3.

<sup>599</sup> EUROPOL. *TESAT* (2018)..., p. 9.

<sup>600</sup> *Idem*, p. 22 e 55. Apesar do breve recuo no último ano, desde 2014 as prisões por sujeitos relacionados a organizações radicais islâmicas representa, respectivamente, 51%, 63%, 71% e 57% do total das segregações de terroristas na UE.

<sup>601</sup> *Idem*, p. 9. Os três países que mais prenderam em 2017 foram justamente os citados no presente trabalho: Espanha (91), França (411) e UK (412).

A título de comparação, o terrorismo de esquerda e de direita gerou, respectivamente, apenas 36 e 20 detenções, ao passo que o número de presos por terrorismo separatista está em exponencial queda: 168 em 2015, 84 em 2016 e 30 em 2017.

os 68 mortos e 844 feridos por ataques terroristas em 2017 na UE, 62 e 819, respectivamente, foram causados por ataques jihadistas<sup>602</sup>.

Diante desse contexto fático, somado à cláusula de solidariedade (art. 222.º, Tratado de Lisboa) que concretiza uma política comum no combate ao terrorismo na UE<sup>603</sup>, o Parlamento Europeu e o Conselho elaboraram uma nova Diretiva sobre terrorismo, a qual desencadeará algumas modificações no ordenamento jurídico português.

### 3.2.1. Diretiva 2017/541

Tendo em vista a maior e mais ampla harmonização penal, bem como uma resposta coordenada mais firme e uma cooperação mais forte entre os Estados-Membros<sup>604</sup>, o Parlamento Europeu e o Conselho criaram a Diretiva 2017/541, de 15 de março de 2017, a qual substitui a DQ 2002/475, bem como altera a Decisão 2005/671/JAI.

Apesar de ter sido criada em resposta à onda de ataques sofridos por França e Bélgica<sup>605</sup> e justificar seu caráter expansionista no suposto crescimento e evolução da ameaça terrorista nos últimos anos<sup>606</sup>, denota-se, como exposto acima, que a Diretiva surge em um momento de recessão do número de atentados terroristas na UE.

Além disso, insta salientar também que ao enumerar “*exaustivamente* uma série de crimes graves” que devem ser “classificados como infrações terroristas”<sup>607</sup>, parece-nos que a UE excedeu sua competência penal para estabelecer *regras mínimas* de definição de

---

<sup>602</sup> SANZ MULAS, Nieves. Las sociedades..., p. 255, nota 34. Assim como os Zelotes Judeus no século I, grupos como o Daesh também elegeram como inimigos os próprios governos árabes acusados de apostasia (neste caso, os xiitas). Desta forma, pontua-se que 90% dos atentados terroristas do século XXI ocorreram em Estados muçulmanos, o que torna o próprio muçulmano como a maior vítima do radicalismo islâmico.

<sup>603</sup> GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio Berdugo. El terrorismo..., p. 63. Política comum esta que além da harmonização do Direito Penal, inclui a criação de lista congelamento de fundos, ativos e recursos econômicos de pessoas e entidades (diretrizes criadas pela Posição Comum 2001/931/PESC, com lista atualizada pela Decisão PESC 2017/1426).

Ainda, destaca-se a nova proposta de Diretiva sobre prevenção do uso do sistema financeiro para fins de lavagem de dinheiro ou financiamento de terrorismo (PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO. *Diretiva 2018/...*).

<sup>604</sup> Considerando n. 6 e 7.

<sup>605</sup> VERVAELE, John A.E. Combatientes..., p. 217.

<sup>606</sup> Considerando n.º 4.

<sup>607</sup> Considerando n.º 8.

infracções penais e sanções<sup>608</sup>, sendo contestável essa restrição do espaço de legislação dos Estados-Membros.

Dito isso, a abordagem expansionista da Diretiva<sup>609</sup> é verificada sobretudo pelo alargamento das áreas de punibilidade, a fim de abarcar outras condutas associadas aos *foreign fighters*, que apesar da baixa participação em atentados legais<sup>610</sup>, ocupam o tema central da presente regulamentação.

Nesta senda, apesar da Diretiva prescindir a tipificação do ato “viajar”, reconhece a necessidade de “estancar o fluxo” dos *foreign fighters*. Desta forma, recomenda a punição das tentativas de deslocamento ao estrangeiro, treino e recrutamento para finalidades terroristas<sup>611</sup> – algo que não era explicitamente tipificado na DQ 2002/475.

Da perspectiva processual, a fim de prevenir e reprimir o terrorismo, fomenta o uso de mecanismos peculiares do combate à criminalidade grave e organizada, como a busca de bens pessoais, a interceptação de comunicações, a vigilância discreta (inclusive por meios eletrônicos), a captação e manutenção de gravações de som e imagens de pessoas, além de investigações financeiras – sem prejuízo dos direitos processuais de suspeitos e acusados<sup>612</sup>.

Da perspectiva da belicização do Direito Penal, apesar do alto grau simbólico que o termo “*combatente estrangeiro*” carrega, a Diretiva não altera normas de direito internacional humanitário, tampouco age sobre atividades de forças armadas em conflitos armados<sup>613</sup>. Na prática, isso significa (ou ao menos deveria significar) que o agente que se desloca para um Estado terceiro para participar de motins, revoltas armadas, guerras civis ou outra guerra “quase convencional”, como ocorre na Síria ou na Líbia, não seja criminalizado pela legislação antiterrorista<sup>614</sup>, até mesmo porque ser um *foreign fighters* e/ou

---

<sup>608</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Lisboa*. Art. 69.º-B.

<sup>609</sup> GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio Berdugo. *El terrorismo...*, p. 65.

<sup>610</sup> VAN ZUIJDEWIJN. Jeanine de Roy. *The Foreign Fighters' Threat: What History Can (not) Tell Us*. In: *Perspectives on Terrorism*. v. 8. n. 5. 2014. Apesar dos cerca de 3.000 europeus que viajaram ao Oriente Médio para aderir a grupos como o Jabhat Fateh al-Sham e o Daesh, estima-se que cerca de 10% dos agentes envolvidos em atentados letais são *foreign fighters* (amostragem limitada). EUROPOL. *TESAT 2018...*, p. 5. *Trend #3*.

<sup>611</sup> Considerando n. 12 e 16, e Arts. 9.º e 10.º.

<sup>612</sup> Considerando n. 21 e 36.

<sup>613</sup> Considerando n. 37.

<sup>614</sup> COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU. *Parecer...* Ponto 3.2.2.5.

participar de conflito estrangeiro não constitui delito algum, tampouco é termo específico do Direito Penal Internacional ou do TPI<sup>615</sup>.

Por fim, da perspectiva emergencial, as únicas menções desta natureza na Diretiva dizem respeito à existência de mecanismos ou protocolos que ativem serviços de apoio às vítimas de terrorismo após o cometimento de atentados<sup>616</sup>.

### 3.2.2. Transposição em Portugal e algumas projeções

Em que pese Portugal não tenha respeitado a data limite de transposição, qual seja 08.09.2018 (art. 28.º), já tramita a Proposta de Lei n.º 139/XIII<sup>617</sup>, a qual modifica três disposições de natureza penal da LCT para incluir a Diretiva no ordenamento português<sup>618</sup>. São elas:

(i) o art. 4.º, n. 7 passará a criminalizar também o sujeito que “*receber* de outrem ou *adquirir por si próprio* treino, instrução ou conhecimentos” sobre armas, explosivos, técnicas ou táticas a serem empregadas na prática de atos terroristas;

(ii) da mesma forma, o art. 4.º, n. 10 passa a punir também o agente que viaja para Estado terceiro a fim de *receber* treinamento sobre armas, explosivos, técnicas ou táticas a serem empregadas na prática de atos terroristas; e

(iii) o art. 5.º-A, n. 2 passa a dispor que o crime de financiamento do terrorismo é consumado com a mera consciência do agente que os fundos se destinam a organizações terroristas ou terroristas individuais<sup>619</sup>.

Apesar das poucas alterações à LCT, e de não aumentar nenhuma das molduras penais estabelecidas, a referida Proposta de Lei é marcada por um caráter expansionista,

---

<sup>615</sup> VERVAELE, John A.E. *Combatientes...*, p. 210.

<sup>616</sup> Considerando n. 29 e Art. 24.º, n. 4.

<sup>617</sup> PORTUGAL. *Proposta de Lei n.º 139/XII*.

<sup>618</sup> PORTUGAL. *Comentários da Procuradoria-Geral da República sobre a Proposta de Lei n.º 139/XIII/3.ª (GOV)*, p. 4. Acerca das outras imposições da Diretiva, a PGR entendeu que estas já estão acolhidas no direito interno português por meio de outros dispositivos legais. Por exemplo, as disposições sobre a proteção, apoio e direitos da vítima de terrorismo (arts. 24.º a 26.º) já são preenchidas em Portugal pela APAV.

<sup>619</sup> *Idem*, p. 3. A presente disposição visa incorporar plenamente a já citada Recomendação n.º 5 do GAFI ao ordenamento jurídico português.

visto que passa a incriminar não somente o transmissor de conhecimento voltado à atuação terrorista, como também o seu *receptor* e o “*autodidata*”.

Além disso, a modificação do art. 5.º-A, referente ao financiamento do terrorismo, reitera a consumação do delito ainda que os fundos jamais cheguem às mãos dos terroristas, bastando a consciência do agente patrocinador. Ou seja, criminaliza-se a mera intenção.

Dito isso, verifica-se que a Diretiva e sua lei de transposição interna evidenciam a gradativa tendência europeia de alargamento das barreiras punitivas e recuo da tutela penal quase ao início do *iter criminis*, a fim de penalizar condutas que possam conduzir à prática de atos terroristas antes do efetivo atentado.

Desta forma, a criminalização de intenções que ainda não se transformaram em um “ilícito criminal concreto” se afigura como uma espécie de “medida de segurança pré-delitual”, a qual permite o Estado, em momento cada vez mais precoce, processar e julgar suspeitos através do mecanismo estatal mais violento para direitos e garantias fundamentais em tempos de paz<sup>620</sup>, o que gera consequências na apreciação desse modelo de política criminal sob a perspectiva do princípio da culpa<sup>621</sup>.

Notáveis exemplos dessa tendência expansionista é a conversão do *foreign fighter* em terrorista desde o momento que arrecada fundos para organizar sua viagem a uma zona de conflito, ou enaltece em redes sociais aquele que já o fez<sup>622</sup>, bem como o reforço de incriminações que já possuem questionável existência, como é o caso do tipo penal de treinamento, visto que ao cometer esse crime, o agente já incidiu obrigatoriamente em outros delitos rigorosamente sancionados, como o apoio ou afiliação à organização terrorista (art. 2.º, n. 2)<sup>623</sup>.

Como última nota, diante de todo o explanado no presente capítulo, verifica-se que além de perder a oportunidade de corrigir os atuais defeitos da legislação, a prenunciada alteração da LCT segue o mesmo modelo de política criminal que dita o tratamento do

---

<sup>620</sup> CAEIRO, Pedro. Algumas considerações..., p. 135.

<sup>621</sup> DIAS, Jorge de Figueiredo. *Direito Penal...*, p. 525. Refere que no Direito Penal, a culpa é “ter que responder pelas qualidades juridicamente desvaliosas da personalidade que fundam um facto ilícito-típico e nele se exprimem”. Ou seja, em atenção ao princípio supracitado, intenções e traços de personalidades não devem bastar para legitimar a intervenção penal, a qual somente poderá agir após essa característica se exprimir em um fato ilícito-típico.

<sup>622</sup> VERVAELE, John A.E. *Combatientes...*, p. 244.

<sup>623</sup> SPENCER, John. “No thank..., p. 121.

terrorismo desde a sua primeira inclusão no ordenamento jurídico português: securitário, expansivo e por vezes simbólico<sup>624</sup>.

---

<sup>624</sup> GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio Berdugo. El terrorismo..., p. 59. Alerta sobre o efeito “*boomerang*” que historicamente se volta contra os que recorrem à essa via de política criminal.

## CONCLUSÃO

Conforme exaustivamente pontuado no presente trabalho, a nível repressivo, existem apenas duas respostas possíveis ao terrorismo: ou é um ato de guerra, regulamentado pelas Convenções de Genebra, inclusive no que tange ao tratamento de “prisioneiros”<sup>625</sup>, ou é um delito cometido de tempos de paz, que deve ser processado e julgado de acordo com os limites constitucionalmente impostos e os compromissos de direitos humanos firmados perante a comunidade internacional. Por outro lado, qualquer medida que recaia em eventual via híbrida se situa à margem das estruturas basilares do Estado democrático de Direito, e portanto não pode ser aceita.

Sobre a abordagem bélica, salienta-se que nem um evento ímpar e transnacional (11 de setembro), nem o enfrentamento interno por décadas a fio (como ocorreu na Espanha ou UK) chegaram perto de lesionar a coesão nacional ou a integridade democrática dos países-alvo<sup>626</sup>. Desta forma, apesar da significativa ameaça física e psicológica que causa na população, a capacidade de um grupo terrorista subjugar politicamente um Estado é incomparavelmente inferior a de uma guerra ordinária, de modo que vários são os argumentos que contraindicam esse modo de reação.

Primeiramente, a guerra ao terrorismo sempre será preventiva e infinita, seja porque a pretensão de acabar com esse fenômeno é tão utópica quanto a de extinguir com a criminalidade, seja porque esse conflito não é travado em campo de batalha contra um país e seu exército uniformizado, mas sim contra uma ideia e um método de ação. Além disso, exige um redirecionamento excepcional de verbas e pessoas, as quais poderiam ser empregadas para corrigir outros problemas sociais que também influenciam na paz e na segurança<sup>627</sup>.

---

<sup>625</sup> VALENTE, Manuel. *Direito...*, p. 59-60 e 102. O autor relembra que apesar dos *nazis* terem sido julgados por tribunais *ad hoc* compostos pelos vencedores do conflito, foram tratados não como inimigos, mas como cidadãos que perpetraram crimes contra a humanidade. Esse marco do Direito Penal do fato, “subjacente a um Direito Penal do cidadão”, não deve ser olvidado, mesmo que o terrorismo fomente discursos que elevam a segurança como finalidade una ou principal do Estado democrático de Direito.

<sup>626</sup> MICHAELSEN, Christopher. *Permanent...*, p. 302-303. Nesta senda, o autor chega a defender que o terrorismo vivenciado pela Europa no século passado era muito mais perigoso que o atual radicalismo islâmico, pois contava com simpatia e apoio popular em relação aos objetivos políticos pleiteados.

<sup>627</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Guerra...*, p. 25 e 32-33. Advoga que se os EUA, ao invés de financiar o Afeganistão durante a ocupação soviética, tivessem custeado um projeto social de educação básica, o fanatismo religioso que acomete o século XXI seria menos elevado.

Parece-nos que o maior expoente do fracasso desse modelo é a infundável “Guerra ao Terror” executada pelos EUA no pós-11 de setembro. Em resposta ao grave atentado que assassinou quase 3.000 pessoas em solo estadunidense, estima-se que essa solução bélica, até o presente momento, já matou de 480.000 a 507.000 pessoas no Iraque, Afeganistão e Paquistão, das quais quase metade eram civis<sup>628</sup>. Ou seja, além de falhar no enfrentamento do terrorismo, a guerra triunfa ao alimentá-lo.

Se considerarmos que apenas 0.06% das mortes ocorridas em 2016 decorreram de terrorismo, e que entre 1970 a 2016, cerca de 770.000 pessoas foram vítimas dessa modalidade de violência política (dentre as quais vítimas estadunidenses representam uma porcentagem quase ínfima)<sup>629</sup>, resta claro que além de ser manifestamente desproporcional e retroalimentar uma espiral de violência, a abordagem bélica evidencia um ponto de conexão entre a conduta de governantes e terroristas: a convicção ideológica de absoluta razão sobre a causa defendida, que em contrapeso à vil motivação do adversário, legitima e torna necessário o emprego de quaisquer meios que possam conceder a vitória e/ou evitar a derrota<sup>630</sup>.

Por outro lado, também existem questões que devem ser pontuadas acerca da adoção do Direito Penal como resposta ao terrorismo, pois dentre todos os fenômenos emergentes relacionados à criminalidade, este é um dos, se não o mais complexo. E justamente por compreender tamanha profundidade é que não se buscou soluções fechadas e determinantes através do presente trabalho, mas sim analisar criticamente alguns modelos de reação, pautando-se pela investigação do passado e ponderação do presente, a fim de melhor planejar o futuro.

Como ponto de partida, qualquer política criminal antiterrorista, sob pena de extrapolar os limites do Estado democrático de Direito, deverá evitar maniqueísmos e tratamentos discriminatórios<sup>631</sup> que insinuem que determinado povo é criminoso ou que alguma religião é terrorista.

---

<sup>628</sup> CRAWFORD, Neta. *Human Cost of the Post-9/11 Wars: Lethality and the Need for Transparency*.

<sup>629</sup> GLOBAL TERRORISM DATABASE. *Number of fatalities from terrorism-related attacks*. Dados globais.

<sup>630</sup> HOBSBAWM, Eric. *Globalização, Democracia e Terrorismo*. Companhia das Letras. São Paulo. 2007, p. 127 e CALLEGARI, André; LINHARES, Raul. O combate ao terrorismo: entre a guerra ao terror e a construção da paz em casos extremados como o da ticking time bomb. In: *RBCCrim*. ano 24. v. 125. 2016, p. 286, rodapé 17.

<sup>631</sup> Proibidos pela CEDH (art. 14.º).

Além disso, não obstante as novas características agregadas ao terrorismo nos últimos anos, as quais precisam sim ser incorporadas pela “modernização penal”, deve-se prezar pela racionalização da política criminal, evitando-se desenfreios alargamentos da margem de punição, que além de afastarem o caráter de *ultima ratio* do Direito Penal, invertem o seu papel (de reativo e focado no fato, para se basear no agente e sua periculosidade), nomeadamente através da incriminação de condutas que se distanciam de quaisquer danos sociais, como tentativas de viagem, *download* de manuais de fabricação artesanal de explosivos ou manifestações de opinião em redes sociais.

Assim, se por um lado “as exigências de defesa social perante a criminalidade constituem também elas, um postulado do Estado de Direito e de uma política criminal eficiente e racional”<sup>632</sup>, por outro, não se pode olvidar que o terrorismo é um fenômeno ramificado, transnacional e multifacetado que envolve questões de ordem cultural, religiosa, econômica e política.

Desta forma, eleger o Direito Penal como panaceia no tratamento deste fenômeno é e continuará sendo insuficiente, pois além deste não ser um porão onde se podem entulhar os insucessos de políticas sociais, há muito a prisão já se tornou atrativo canal de recrutamento e radicalização de jovens<sup>633</sup>.

Com isso, vislumbram-se duas vias alternativas que servem tanto para prevenir o terrorismo, quanto para frear o desmesurado expansionismo penal, aliviando a carga de panaceia indevidamente atribuída ao Direito Penal<sup>634</sup>.

A primeira delas, diante da relevância da conjugação de esforços da comunidade internacional para enfrentar um fenômeno delitivo cada vez mais globalizado e transnacional, é a manutenção e reforço das atividades de cooperação policial e jurídica, destacando-se neste âmbito a atuação de entidades e mecanismos como o GAFI, Grupo Egmont, INTERPOL, EUROPOL, EUROJUST, Mandado de Detenção Europeu, etc.

---

<sup>632</sup> DIAS, Jorge de Figueiredo. *Direito Penal...*, p. 103.

<sup>633</sup> NATO STRATCOM. *Daesh Recruitment: how the group attracts supporters*. Riga. 2016, p. 41.

<sup>634</sup> Sem contar na duvidosa capacidade do Direito Penal, sozinho, dissuadir um agente que já aceitou entregar a vida em nome da causa defendida.

Por sua vez, a segunda via de ação é mais complexa, já que versa sobre as fontes do terrorismo, nomeadamente as questões políticas e sociais que incitam a radicalização de agentes.

Nesta senda, insta salientar que apesar do declínio desencadeado pela perda de grande parte do seu território (que outrora abrangeu 44% da Síria e 40% do Iraque), o *Daesh* ainda é o grupo radical islâmico que representa o maior perigo não só à Europa, como a todo o Mundo Ocidental, não se podendo desprezar sua capacidade de captação e radicalização de pessoas (inclusive jovens, mulheres e ocidentais), o que torna imprescindível a adoção de medidas de caráter preventivo nessa seara.

Tendo em vista que vias alternativas de participação e manifestação, conjugadas com maiores índices de liberdade e igualdade política e civil diminuem a propensão de determinado Estado sofrer internamente com o terrorismo<sup>635</sup>, surge como solução a médio e longo prazo a adoção de políticas públicas de inclusão, educação e combate à Islamofobia, voltadas à diminuição da fenda entre cidadãos e “consumidores falhos”<sup>636</sup>, bem como à situação de anomia vivida por filhos e netos de imigrantes muçulmanos residentes na Europa, elementos que propiciam sua radicalização e recrutamento por organizações terroristas<sup>637</sup>.

Finalmente adentrando no caso português, desde logo já se vislumbram aspectos simbólicos (reconhecidos na própria exposição de motivos da LCT)<sup>638</sup> na própria nomenclatura da lei penal substantiva, pois a expressão *combate* (“Lei de *Combate* ao Terrorismo”) traz uma perspectiva comunicacional à sociedade, no sentido de que o Estado assume uma postura adequada, rígida e à altura da gravidade do fenômeno que se visa coibir.

Além disso, a definição legal adotada ainda se distancia do ideal, visto que permite o equivocado enquadramento como terrorismo de outros delitos, que apesar de graves, não

---

<sup>635</sup> EL PAIS. *Fábricas de terroristas* e PAVÓN-VILLAMAYOR, Víctor; VELÁZQUEZ ROA, Jorge. ¿Es la pobreza la causa del terrorismo? In: *Foro Internacional*. v. XLVI. n. 2. 2006, pp. 298-300. Em que pese regimes ditatoriais também dificultem o florescimento de atividades terroristas, são Estados com nível médio de liberdades civis, como aqueles que passam por uma transição democrática, os que se encontram na zona de risco do terrorismo.

<sup>636</sup> BAUMAN, Zygmunt. *O Mal-Estar da Pós-Modernidade*. Zahar. Rio de Janeiro. 1998, p. 227 e EL PAIS. *Repensar la prevención del terrorismo*. Decorrência prática dessa cisão social: em 2016, menos da metade dos muçulmanos britânicos avisariam a polícia sobre a radicalização de um conhecido.

<sup>637</sup> MULAS, Nieves Sanz. *Las sociedades...*, p. 266-278.

<sup>638</sup> DEBATES PARLAMENTARES. *Exposição de motivos*.

podem ser rotulados dessa forma, visto que carecem de alguns dos elementos substanciais que caracterizam essa modalidade de violência política.

Ademais, como exaustivamente tratado no terceiro capítulo, resta claro que o modelo de reação que mais se aproxima de Portugal é a via expansionista penal, tanto pelo (ab)uso de antecipações da barreira punitiva, quanto pela tipificação de atos preparatórios por meio de crimes de perigo abstrato com condutas nucleares plurais e alternativas. Neste aspecto, não se pode desconsiderar a responsabilidade da política criminal europeia, pois a LCT e suas alterações decorrem em grande parte da transposição das normas de harmonização sobre a matéria.

Como evidenciado através do presente estudo, apesar dessa política criminal apontar na busca de um “efeito *“Minority Report”*”<sup>639</sup>, o endurecimento de penas e a criação de mais tipos penais pouco ou nada servirão no enfrentamento ao terrorismo, se tal estratégia não estiver acompanhada de uma política criminal racionalizada e que abranja outras frentes de atuação.

Desta forma, tendo em vista que a detecção e a prevenção são dois pilares previstos na ENCT que não são suficientemente desenvolvidos na prática, e considerando que Portugal também possui um histórico de jovens radicalizados que se uniram a grupos fundamentalistas islâmicos<sup>640</sup>, existem programas de prevenção e apoio a retornados que podem servir de base para eventuais políticas públicas, como é o caso do elogiável *Aarhus Model*<sup>641</sup>.

No que tange à perspectiva processual, apesar de existirem algumas excepcionalidades (tanto em legislações esparsas quanto no próprio CPP), todas essas disposições são aplicáveis também contra outras formas de criminalidade grave, nomeadamente a organizada e transnacional. Além disso, inexistem previsões para a criação

---

<sup>639</sup> Conto publicado por Philip K. Dick em 1956, onde indivíduos híbridos conseguem prever o futuro e evitar o cometimento de crimes, desencadeando na prisão de agentes sem que cometam qualquer ato danoso capaz de violar um bem jurídico.

<sup>640</sup> PINTO, Nuno Tiago. *Os combatentes portugueses do “Estado Islâmico”*. Bertrand. Lisboa. 2015.

<sup>641</sup> BERTELSEN, Preben. Danish preventive measures and deradicalization strategies: The Aarhus model. In: *Panorama: Insights into Asian and European Affairs*. n. 1. 2015, p. 241-253.

de tribunais especiais ou militares<sup>642</sup>, de modo que arguidos de terrorismo em Portugal são processados e julgados por tribunais comuns<sup>643</sup>.

Se assiste razão a Fragoso quando refere que “sempre foi muito mais fácil aos tiranos perseguir os inimigos políticos, não mudando a lei, mas sim os juízes que deveriam julgá-los”<sup>644</sup>, é destacável o acerto do legislador português ao não criar um regime processual específico para o terrorismo, evitando recair em eventual “Direito Processual Penal do inimigo”.

Por fim, insta salientar que o fato de um país não sofrer diretamente com o terrorismo não o exime de auxiliar a comunidade internacional no seu combate – desde que esse compromisso seja pautado pela busca da paz, e não por medidas que belicizem o Direito Penal ou violem direitos e garantias fundamentais.

Sob esse aspecto, a análise da legislação antiterrorista portuguesa deverá estar contextualizada com as obrigações de transposição impostas pela UE, que é pautada por uma política criminal securitária.

Desta forma, apesar dos excessos em matéria penal substantiva e do vasto campo de melhoria no âmbito de políticas públicas, Portugal cumpre o papel que dele se espera, sem cair na “tentação totalitária” de renúncia aos princípios jurídico-políticos do Estado democrático de Direito<sup>645</sup>, visto que aborda o terrorismo não somente pela via repressiva, como também pelas perspectivas da prevenção e cooperação (policial e judicial), sem,

---

<sup>642</sup> LAMARCA PÉREZ, Carmen. *Legislación Penal...*, p. 173 e 178.

<sup>643</sup> ASECIO MELLADO, José María. *La Audiencia Nacional: una visión crítica*.

A título comparativo, veja-se o caso da Audiencia Nacional: criada pelo Real Decreto-ley 1/1977, traz rol exemplificativo de competências no art. 65 da Ley Orgánica 6/1985. Apesar do Judiciário considera-la um tribunal ordinário e o texto constitucional proibir tribunais de exceção (art. 117, n. 6), a AN enfrenta severas críticas doutrinárias decorrentes da sua centralização (sediada em Madrid, sua jurisdição alcança todo o território nacional), da suposta exceção ao “juiz natural”, da eleição das suas competências seguirem critérios exclusivamente políticos, e da sua competência para processar e julgar crimes de terrorismo decorrer de disposição transitória presente na Ley Orgánica 4/1988. De qualquer forma, a AN é um perfeito exemplo de exceção processual normalizada, pois continua vigorando mesmo com o encerramento das atividades do ETA.

<sup>644</sup> Conforme o art. 207.º, n. 1 da CRP, obsta-se a intervenção do júri em casos de terrorismo e de criminalidade altamente organizada.

<sup>645</sup> FRAGOSO, Heleno. *Advocacia da liberdade: a defesa nos processos políticos*. Forense. Rio de Janeiro. 1984, p. 12.

<sup>646</sup> SARDINHA, José Miguel. *O terrorismo...*, p. 131.

contudo, criar regimes excepcionais<sup>646</sup> ou relativizar demasiadamente normas processuais, além de proibir expressamente a tortura<sup>647</sup>.

Como derradeira nota, Muñoz Conde questiona: como responderia o Estado se mesmo após a implementação de medidas típicas do Direito Penal do Inimigo, não se conseguisse fazer cessar ou diminuir o número de atentados terroristas? Os próximos passos seriam reintroduzir a tortura como meio de investigação, abrir campos de concentração para os inimigos, admitir a detenção policial sem intervenção judicial, ou generalizar a pena de morte aplicada por tribunais militares de exceção<sup>648</sup>?

Pois bem, verificou-se através do presente estudo que os EUA reacenderam os debates sobre uso de tortura, criaram algo similar a um campo de concentração na Baía de Guantánamo, bem como fazem uso de tribunais militares. A polícia britânica (ab)usou de poderes de detenção administrativa, pré-processual e sem intervenção judicial por muito tempo, e a Espanha recentemente criou uma nova modalidade de prisão que se assemelha à perpétua.

Ou seja, tendo em vista que a “luta” contra o terrorismo expande as fronteiras de intervenção punitiva estatal cada vez que com elas se defronta, a realidade crítica apontada por Muñoz Conde não está tão distante quanto parece.

Dito isso, resta claro que discutir sobre política criminal, modelos de reação à criminalidade e limites do poder punitivo estatal se torna cada vez mais importante. Assim, que não esqueçamos que se a finalidade maior do terrorismo é a subversão da ordem política, implodir as estruturas democráticas do Estado de Direito em nome do combate a esse fenômeno representa nada mais que a nossa derrocada enquanto cidadãos.

---

<sup>646</sup> PORTUGAL. *CP...* Art. 127.º e TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PORTUGUÊS. *Acórdão n.º 510/98*. Relator: Conselheiro Sousa e Brito. Admite-se, por exemplo, que delitos de terrorismo também são passíveis de anistia.

<sup>647</sup> PORTUGAL. *CRP...* Arts. 25.º, n. 2 e 32.º, n. 8.

<sup>648</sup> MUÑOZ CONDE, Francisco. La generalización del derecho penal de excepción: tendencias legislativas y doctrinales: entre la tolerancia cero y el derecho penal del enemigo. permanent legal emergencies. In: *Ciencia Jurídica*. v. 1. n. 1. 2012, p. 140.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANTES, Antônio Manuel. Anatomia de um crime: o financiamento do terrorismo no ordenamento jurídico-penal português. In: *Anatomia do Crime*. n. 5. 2017, p. 95-125.

\_\_\_\_\_. Limites Constitucionais à (excessiva) antecipação da tutela penal nos crimes de terrorismo. In: *RPCC*. Ano 27. n. 2. 2017, p. 413-463.

ACKERMAN, Bruce. *Before the Next Attack*. Yale University Press. Yale. 2006.

\_\_\_\_\_. The Emergency Constitution. In: *Faculty Scholarship Series*. n. 121. 2004, p. 1029-1091.

\_\_\_\_\_. This Is Not a War. In: *Yale Law Journal*. v. 113. n. 8. 2004, p. 1871-1907.

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. Boitempo. São Paulo. 2007.

ALMEIDA, Débora de; ARAÚJO, Fábio Roque. Comentários à Lei 13.260/16. In: ALMEIDA, Débora de, et al. *Terrorismo*. Editora Juspodivm. Salvador. 2017, p. 159-356.

\_\_\_\_\_. Terrorismo: (in)definição. In: ALMEIDA, Débora de, et al. *Terrorismo*. Editora Juspodivm. Salvador. 2017, p. 19-25.

\_\_\_\_\_. *Ticking Bomb Scenario Theory: A Caixa de Pandora da Tortura*. In: ALMEIDA, Débora de, et al. *Terrorismo*. Editora Juspodivm. Salvador. 2017, p. 73-106.

AMBOS, Kai; TRIFFTERER, Otto. *The Rome Statute of the International Criminal Court*. Hart. Oxford. 2016.

\_\_\_\_\_. *Problemas seleccionados en torno a los crímenes más graves (core crimes) en el Derecho Penal Internacional*. Disponível em: <[https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/articulos/a\\_20080521\\_11.pdf](https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/articulos/a_20080521_11.pdf)>. Acesso em 01.06.2018.

ANTUNES, Maria João. *Direito Processual Penal*. Almedina. Coimbra. 2016.

ARAI-TAKAHASHI, Yutaka. *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*. Intersentia. Oxford. 2001.

ASENCIO MELLADO, José María. *La Audiencia Nacional: una visión crítica*. Disponível em:

<[http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio\\_documentos\\_archivos/xmlexport-6kOep0.pdf](http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/xmlexport-6kOep0.pdf)>. Acesso em 08.20.2018.

ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE. *Defusing the ticking bomb scenario: why we must say no to torture, always*. APT. Geneva. 2007.

ASÚA BATARRITA, Adela. Concepto jurídico de terrorismo y elementos subjetivos de finalidade. In: ECHANO BASALDUA, Juan Ignacio. *Estudios jurídicos em memoria de José María Lidón*. Universidad de Deusto. Bilbao. 2002.

AVILÉS, Juan. *Democratización y terrorismo in Irak*, p. 1-2. Disponível em: <<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/1a0021804f018703bbe4ff3170baea-d1/ARI-130-2003-E.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1a0021804f018703bbe4ff3170baead1>>. Acesso em 31.05.2018.

BARGADO, Gonçalo; MATOS, Nuno Igreja. Entre o Cidadão e o Inimigo – novas tendências do combate ao terrorismo. In: *Anatomia do Crime*. n. 1. 2015, p. 45-70.

BARRETO, Ireneu Cabral. *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem*. Almedina. Lisboa. 2016.

BATISTA, Nilo. *Introdução Crítica ao Direito Penal Brasileiro*. Revan. Rio de Janeiro. 2007.

BAUMAN, Zygmunt. *Medo Líquido*. Zahar. Rio de Janeiro. 2006.

\_\_\_\_\_. *O Mal-Estar da Pós-Modernidade*. Zahar. Rio de Janeiro. 1998.

BECCARIA, Cesare. *Dos Delitos e das Penas*. Versão para Ebook. 1764. Disponível em: <[livros01.livrosgratis.com.br/eb000015.pdf](http://livros01.livrosgratis.com.br/eb000015.pdf)>. Acesso em 07.08.2018.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco mundial* – em busca da segurança perdida. Edições 70. Lisboa. 2016.

BERINATO, Scott. *Cybersecurity - The Truth About Cyberterrorism*. Disponível em: <<https://www.cio.com/article/2440933/security0/cybersecurity---the-truth-about-cyberterrorism.html>>. Acesso em 21.05.2018.

BERTELSEN, Preben. Danish preventive measures and deradicalization strategies: The Aarhus model. In: *Panorama*. n. 1. 2015, p. 241-253. Disponível em: <[http://psy.au.dk/fileadmin/Psykologi/Forskning/Preben\\_Bertelsen/Avisartikler\\_radikalise-ring/Panorama.pdf](http://psy.au.dk/fileadmin/Psykologi/Forskning/Preben_Bertelsen/Avisartikler_radikalise-ring/Panorama.pdf)>. Acesso em 22.11.2018.

BOBBIO, Norberto. *El tiempo de los derechos*. Editorial Sistema. Madrid. 1991.

BRANT, Leonardo. Terrorismo Internacional: A Guerra Preventiva e a Desconstrução do Direito Internacional. In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. v. 90. 2004, p. 199-237. Disponível em: <<https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/7>>. Acesso em 15.05.2018.

BURTON, Fred; STEWART, Scott. *The 'lone wolf' disconnect*. Disponível em: <<https://worldview.stratfor.com/article/lone-wolf-disconnect>>. Acesso em 22.05.2018.

BUSTOS RAMÍREZ, Juan. In-seguridad y lucha contra el terrorismo. In: LOSANO, Mario G.; MUÑOZ CONDE, Francisco. *El Derecho ante la Globalización y el Terrorismo*: Cedant Arma Togae. Tirant lo Blanch. Valencia. 2004.

BYMAN, Daniel. *Defining Terrorism: Terrorism vs. Guerrilla Warfare*. p. 1-2. Disponível em: <<https://repository.library.georgetown.edu/bitstream/handle/10822/1041743/GUIX-501-01-14-W1-S5.pdf?sequence=1>>. Acesso em 31.05.2018.

CAEIRO, Pedro; LEMOS, Miguel Ângelo. Content and impact of approximation: the case of terrorist offences. In: GALLI, Francesca; WEYEMBERGH, Anne. *Approximation of substantive criminal law in the EU: the way forward*. IEE. Bruxelas. 2013.

\_\_\_\_\_. Algumas considerações sobre a dimensão substantiva do chamado “direito penal do inimigo” e a sua incidência na investigação criminal. In: *III Congresso de Investigação Criminal*. Universidade de Coimbra. 2015, p. 125-136.

\_\_\_\_\_. The influence of the EU on the “blurring” between administrative and criminal law. In: GALLI, Francesa; WEYEMBERGH, Anne. *Do labels still matter?* ULB. Bruxelas. 2014, p. 171-190.

CALLEGARI, André; LIRA, Cláudio. Direito Penal antiterror: necessidade de definição jurídico-penal para a tipificação de terrorismo no Brasil. *Pensar*. v. 20. n. 3. 2015, p. 710-745.

\_\_\_\_\_; LINHARES, Raul. O combate ao terrorismo e a expansão do Direito Penal. In: *Direito & Justiça*. v. 20. n. 2. 2014, p. 125-132.

\_\_\_\_\_; LINHARES, Raul. O combate ao terrorismo: entre a guerra ao terror e a construção da paz em casos extremados como o da *ticking time bomb*. In: *RBCCrim*. ano 24. v. 125. 2016, p. 279-304.

\_\_\_\_\_; LINHARES; Raul. Terrorismo: uma aproximação conceitual. In: *Revista Derecho Penal y Criminología*. v. XXXV. n. 98. 2014, p. 39-61.

CANCIO MELIÁ, Manuel. “Derecho penal” del enemigo y delitos de terrorismo. In: *Jueces para la democracia*. n. 44. 2002, p. 19-26.

\_\_\_\_\_. *Los delitos de Terrorismo: estructura típica e injusto*. Editorial Reus. Madrid. 2010.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Almedina. Coimbra. 2003.

CASSESE, Antonio. *International Criminal Law*. Oxford University Press. New York. 2008.

\_\_\_\_\_. Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law. In: *European Journal of International Law*. v. 12, n. 5, p. 993-1001, 2001. Disponível em: <<http://www.ejil.org/pdfs/12/5/1558.pdf>>. Acesso em 06.05.2018.

CHALIAND, Gerard; BLIN, Arnaud. *The history of terrorism*. University of California Press. Los Angeles. 2007.

CHOUKR, Fauzi Hassan. *Processo Penal de Emergência*. Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2002.

COLE, David. The Priority of Morality: The Emergency Constitution's Blind Spot. In: *Yale Law Journal*. v. 113. n. 8. 2004, p. 1753-1800.

CONTE, Alex. *Human Rights in the Prevention and Punishment of Terrorism*. Springer. Berlin. 2010.

COSTA, José de Faria. A criminalidade em um mundo globalizado. In: COSTA, José de Faria; SILVA, Marco Antonio Marques da. *Direito Penal Especial, Processo Penal e Direitos Fundamentais: visão luso-brasileira*. Quartier Latin. São Paulo. 2006, p. 87-99.

\_\_\_\_\_. *Beccaria e o Direito Penal*. Coimbra Editora. Coimbra. 2015.

\_\_\_\_\_. Portugal. In: ROACH, Kent. *Comparative Counter-Terrorism Law*. Cambridge University Press. New York. 2015.

CRAWFORD, Neta. *Human Cost of the Post-9/11 Wars: Lethality and the Need for Transparency*. Disponível em:  
<<https://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2018/Human%20Costs%2C%20Nov%208%202018%20CoW.pdf>>. Acesso em 09.11.2018.

CUNHA, Maria Ferreira da. Uso da tortura e impedimento de actos terroristas. In: CAEIRO, Pedro, et al. *Multiculturalismo e Direito Penal*. Almedina. Lisboa. 2012.

D'ÁVILA, Fábio Roberto. Liberdade e Segurança em Direito Penal. In: *Revista Eletrônica de Direito Penal*. v. 1. n. 1. 2013, p. 65-73.

DE PRADA SOLAESA, José Ricardo. Delitos relacionados com el terrorismo en el Código Penal de 1995. In: *Jueces para la democracia*, n. 25. 1996, p. 73-77.

DERSHOWITZ, Alan. The Torture Warrant – A Response to Professor Strauss. In: *New York Law School Review*. v. 48. 2008, p. 275-294.

\_\_\_\_\_. *Why Terrorism Works - Understanding the threat, responding to the challenge*. Yale University Press. New Haven, 2002.

DIAS, Jorge de Figueiredo. *Direito Penal: Parte Geral*. Tomo I. Coimbra Editora, Coimbra, 2007.

\_\_\_\_\_. *Direito Penal Português: As Consequências Jurídicas do Crime*. Coimbra Editora. Coimbra. 2013.

\_\_\_\_\_. Organizações Terroristas – art. 300.º. In: DIAS, Jorge de Figueiredo. *Comentário Conimbricense do Código Penal*. Coimbra Editora. Coimbra. 2000.

\_\_\_\_\_. Terrorismo – art. 301.º. In: DIAS, Jorge de Figueiredo. *Comentário Conimbricense do Código Penal*. Coimbra Editora. Coimbra. 2000.

\_\_\_\_\_; CAEIRO, Pedro. A Lei de Combate ao Terrorismo. In: *Revista de Legislação e de Jurisprudência*. v. 135. n. 3935. 2005, p. 70-89.

DÍAZ GÓMEZ, Andrés. Novedades en el tratamiento penitenciario de presos terroristas. In: PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel; RUIZ ARIAS, Miriam. *El terrorismo en la actualidad: un nuevo enfoque político criminal*. Tirant lo blanch. Valencia. 2018, p. 467-498.

DICKSON, Brice. Counter-Insurgency and Human Rights in Northern Ireland. In: *Journal of Strategic Studies*. v. 32. n. 3. 2009, p. 475-493.

DIETER, Maurício Stegemann. A função simbólica da pena no Brasil. In: *Revista da Faculdade de Direito UFPR*. v. 43. n. 0. 2005, p. 1-12.

DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. *A Política Criminal na Encruzilhada*. Livraria do Advogado. Porto Alegre. 2015.

DOLINGER, Jacob. O Terrorismo Internacional como ameaça ao Direito Internacional. In: *III Anuário Brasileiro de Direito Internacional*. v. 2. 2008, p. 78-113. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r27151.pdf>>. Acesso em 06.05.2018.

DONALD, Alice. *Who's afraid of Protocol 15? Not the Joint Committee on Human Rights*. Disponível em: <<https://ukhumanrightsblog.com/2014/12/04/whos-afraid-of-protocol-15-not-the-joint-committee-on-human-rights-alice-donald/>>. Acesso em 13.06.2018.

DROUBI, Sufyan. *Resisting United Nations Security Council Resolutions*. Routledge. Londres. 2014.

ESSADO, Tiago. Terrorismo conforme o direito Norte-Americano. In: FERNANDES, Antonio Scarance; ZILLI, Marcos. *Terrorismo e Justiça Penal: reflexões sobre a eficiência e o garantismo*. Editora Fórum. Belo Horizonte. 2014, p. 135-164.

ESTIEVENART, Georges. *Policies and Strategies to Combat Drugs in Europe*. Martinus Nijhoff. London. 1995.

FERNANDES, Antonio Scarance. O equilíbrio entre a eficiência e o garantismo e o crime organizado. In: *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 16, n. 70, 2008, p. 229-268.

FERRAJOLI, Luigi. Guerra y Terrorismo Internacional. In: *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*. v. IX. 2009, p. 13-33.

\_\_\_\_\_. *Principia iuris: Teoría del derecho y de la democracia*. vol 2. Editorial Trotta. Madrid. 2011.

FICHTE, Johann G. *Foundations of Natural Right*. Cambridge University Press. Cambridge. 2000.

FIRESTONE, Reuven. *Jihad: The Origin of Holy War in Islam*. Oxford University Press. New York. 1999.

FLECK, Dieter. The Law of Non-International Armed Conflicts. In: FLECK, Dieter. *The Handbook of International Humanitarian Law*. Oxford University Press. New York. 2008.

FOLGADO, Pedro Naves. Portugal e o Combate ao Terrorismo - A Estratégia Nacional. In: *Proelium*. v. 7. n. 11. 2016, p. 335-347.

FRAGOSO, Heleno. *Advocacia da liberdade: a defesa nos processos políticos*. Forense. Rio de Janeiro. 1984.

GANOR, Boaz. Defining Terrorism: is one man's terrorist another man's freedom fighter? In: *Police Practice and Research*, v. 3, n. 4, 2002, p. 287-304.

GARCÍA PÉREZ, Octavio. La Evolución de la Política Criminal Española: Especial Consideración de las Reformas de 2015. In: *Anatomia do Crime*. n. 2. 2015, p. 29-53.

GARCÍA SÁNCHEZ, Beatriz. Instrumentos internacionales en la lucha contra el terrorismo (ONU). In: PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel; RUIZ ARIAS, Miriam. *El terrorismo en la actualidad: un nuevo enfoque político criminal*. Tirant lo blanch. Valencia. 2018, p. 75-103.

GASPARI, Elio. *A Ditadura Envergonhada*. Companhia das Letras. Rio de Janeiro. 2002.

\_\_\_\_\_. *A Ditadura Escancarada*. Companhia das Letras. Rio de Janeiro. 2002.

GRECO, Luís. Las reglas detrás de la excepción: Reflexiones respecto de la Tortura en los grupos de casos de Las ticking time bombs. In: *Revista de Derecho*. n. 12. 2009, p. 159-187.

GREEN, Joshua. *The Myth of Cyberterrorism*. Disponível em: <<http://werzit.com/intel/regions/cyber/articles/archives/Myth%20of%20Cyberterrorism.pdf>>. Acesso em 19.05.2018.

GREENWOOD, Christopher. Scope of Application of Humanitarian Law. In: FLECK, Dieter. *The Handbook of International Humanitarian Law*. Oxford University Press. New York. 2008.

GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio Berdugo. El terrorismo en el siglo XXI: del terrorismo nacional al terrorismo global. In: PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel; RUIZ ARIAS, Miriam. *El terrorismo en la actualidad: un nuevo enfoque político criminal*. Tirant lo blanch. Valencia. 2018, p. 27-74.

GONZÁLEZ AMADO, Iván. Ciberterrorismo. Una aproximación a su tipificación como conducta delictiva. In: *Derecho Penal y Criminología*. v. 28. n. 84. 2007, p. 13-46.

GORJÓN BARRANCO, María. El cibercrimen político. Especial referencia al ciberterrorismo en España: prevención e castigo. In: PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel; RUIZ ARIAS, Miriam. *El terrorismo en la actualidad: un nuevo enfoque político criminal*. Tirant lo blanch. Valencia. 2018, p. 375-404.

GROSS, Emanuel. Legal aspects of tackling terrorism: the balance between the right of democracy to defend itself and the protection of human rights. In: *Journal of International Law & Foreign Affairs*. n. 6. 2001, p. 89-168. Disponível em: <<http://law.haifa.ac.il/images/Publications/EmanuelGrossLegalAspectso.pdf>>. Acesso em 07.06.2018.

GROSS, Oren; NÍ AOLÁIN, Fionnuala. *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*. Cambridge University Press. Cambridge. 2006.

\_\_\_\_\_. Are Torture Warrants Warranted? Pragmatic Absolutism and Official Disobedience. In: *Minnesota Law Review*. v. 88. 2004, p. 101-175.

\_\_\_\_\_. “Once More unto the Breach”: The Systemic Failure of Applying the European Convention on Human Rights to Entrenched Emergencie. In: *Yale Journal of International Law*. v. 23. n. 2. 1998, p. 438-499.

\_\_\_\_\_. The Prohibition of Torture and the Limits of Law. In: LEVINSON, Sanford. *Torture: A Collection*. Oxford University Press. Oxford, 2004, p. 229-256.

HAMM, Mark; SPAAIJ, Ramón. *The Age of the Lone Wolf Terrorism*. Columbia University Press. New York. 2017.

HASSEMER, Winfried. *Crítica al Derecho Penal de hoy*. Ad Hoc. Buenos Aires. 2003.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimentos previsíveis na dogmática do Direito Penal e na Política Criminal. In: *Direito Penal & Política Criminal*. v. 1. n. 1. 2013, p. 37-46.

HENGEL, Martin. *The Zealots*. T&T Clark. Edinburgh. 1989.

HIMMA, Kenneth Einar. Assessing Prohibition Against Torture. In: LEE, Steven P. *Intervention, Terrorism, and Torture*. Springer. New York. 2007, p. 235-248.

HOBSBAWM, Eric. *Globalização, Democracia e Terrorismo*. Companhia das Letras. São Paulo. 2007.

HULSMAN, Louk; DE CELIS, Jacqueline Bernat. *Penas Perdidas: o sistema penal em questão*. Luam Editora. Niterói. 1993.

HUNSINGER, George. Torture is the Ticking Time-Bomb: Why the necessity defense fails. In: *Dialog: A Journal of Theology*. v. 47. n. 3. 2008, p. 228-239.

HUSAK, Douglas. *Overcriminalization*. Oxford University Press. Oxford. 2008.

JAKOBS, Günther; CANCIO MELIÁ, Manuel. *Direito Penal do Inimigo*. Livraria do Advogado. Porto Alegre. 2007.

JIMÉNEZ GARCÍA, Francisco. *Derecho Internacional Penal y Terrorismo - Historia de una relación incapaz de materializarse estatutariamente*. Disponível em: <<http://eficiencia.urjc.es/bitstream/10115/5868/1/derecho%20internacional%20penal%20terrorismo.pdf>>. Acesso em 14.04.2018.

KALINOV, Kalin. *Terrorism as a Strategic Communication Phenomenon*. Disponível em: <[https://igc.ius.edu.ba/sites/default/files/Kalin%20Kalinov\\_3rd%20Place.pdf](https://igc.ius.edu.ba/sites/default/files/Kalin%20Kalinov_3rd%20Place.pdf)>. Acesso em 19.05.2018.

KOEHLER, Gunnar. *The FARC: Worthy of the EU Label of Designated Terrorist Organisation*. Disponível em: <<https://icct.nl/wp-content/uploads/2017/02/ICCT-Koehler-FARC1-Feb2017-1.pdf>>. Acesso em 04.06.2018.

LACHOW, Irving. *Cyber Terrorism: Menace or Myth?* Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/54c4/c29918b78f3afd389dd55390283bd7ab4b48.pdf>>. Acesso em 19.05.2018.

LAMARCA PÉREZ, Carmen. Legislación penal antiterrorista: análisis crítico y propuestas. In: *Azpilcueta: cuadernos de derecho*. n. 20. 2008, p. 199-214.

\_\_\_\_\_. Legislación Penal Española y delitos de terrorismo: la suspensión de garantías. In: PORTILLA CONTRERAS, Guillermo; PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel. *Terrorismo y Contraterrorismo en el siglo XXI*. Ratio Legis. Salamanca. 2016, p. 173-191.

LASCANO, Carlos. Corte Interamericana de Derechos Humanos e instrumentos regionales contra el terrorismo. In: PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel; RUIZ ARIAS, Miriam. *El terrorismo en la actualidad: un nuevo enfoque político criminal*. Tirant lo blanch. Valencia. 2018, p. 151-176.

LAQUEUR, Walter. *A History of Terrorism*. Little, Brown & Co. New York. 2002.

\_\_\_\_\_. *The New Terrorism*. Oxford University Press. Oxford. 1999.

LEWIS, Bernard. *The Assassins: a radical sect in islam*. Basic Books. New York. 2002.

LLOBET ANGLÍ, Mariona. *Derecho penal del terrorismo*. La Ley. Madrid. 2010.

\_\_\_\_\_. ¿Es posible torturar en legítima defensa de terceros? In: *Revista para el Análisis del Derecho*, n. 3, 2010, p. 1-44.

\_\_\_\_\_. ¿Terrorismo o terrorismos?: sujetos peligrosos, malvados o enemigos. In: *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*. n. 31. 2015, p. 227-251.

\_\_\_\_\_. *Terrorismo y “guerra” contra el terror: límites de su punición en un Estado democrático*, Tese (Doutorado em 2008) – Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 2008.

LUBAN, David. Liberalism, Torture and the Ticking Bomb. In: *Georgetown Law Faculty Publications*. v. 91. 2005, p. 1425-1461.

\_\_\_\_\_. The War on Terrorism and the End of Human Rights. In: *Philosophy & Public Policy Quarterly*. v. 22. n. 3 2002, p. 9-14.

LUHMANN, Niklas. Are these still indispensable norms in our society? In: *Soziale Systeme*, n. 14, 2008, p. 18-37.

MALARÉE, Hernán. El terrorismo de estado y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. In: PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel; RUIZ ARIAS, Miriam. *El terrorismo en la actualidad: un nuevo enfoque politico criminal*. Tirant lo blanch. Valencia. 2018, p. 287-314.

MARGARITI, Stella. *Defining International Terrorism*. Springer. Berlin. 2017.

MARIGHELLA, Carlos. *Manual do Guerrilheiro Urbano*. Disponível em: <<https://www.documentosrevelados.com.br/wp-content/uploads/2015/08/carlos-marighella-manual-do-guerrilheiro-urbano.pdf>>. Acesso em 09.10.2018.

MARTINS, Raúl. Acerca de “Terrorismo” e de “Terrorismos”. In: *IDN Cadernos*. Lisboa. n. 01. 2010. Disponível em: <[https://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncaderno\\_1.pdf](https://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncaderno_1.pdf)>. Acesso em 14.05.2018.

MASI, Carlo Velho; MORAES, Voltaire de Lima. O “moderno” direito penal e a política criminal expansionista. In: *Sistema Penal & Violência*. v. 5. n. 1. 2013, p. 93-102.

MATUSITZ, Jonathan. *Terrorism & Communication – A Critical Introduction*. Sage. Los Angeles. 2013.

MCGOLDRICK, Dominic. A defence of the Margin of Appreciation and an argument for its application by the Human Rights Committee. In: *International and Comparative Law Quarterly*. v. 65, n. 1, 2016, p. 21-60.

MENDOZA CALDERÓN, Silvia. Medidas contra la radicalización terrorista en la Unión Europea y su persecución penal en España. In: PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel; RUIZ ARIAS, Miriam. *El terrorismo en la actualidad: un nuevo enfoque politico criminal*. Tirant lo blanch. Valencia. 2018, p. 105-150.

MICHAELSEN, Christopher. Permanent Legal Emergencies and the Derogation Clause in International Human Rights Treaties: a Contradiction? In: MASFERRER, Aniceto. *Post 9/11 and the State of Permanent Legal Emergency*. Springer. Valencia. 2012.

MILLER, Seumas. Torture. In: ZALTA, Edward. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Disponível em: <<https://plato.stanford.edu/entries/torture/#CaseStudTerrTickBomb>>. Acesso em 03.08.2018.

MIRA BENAVENT, Javier. Alguns consideraciones político-criminales sobre la función de los delitos de enaltecimiento del terrorismo y humillación a las víctimas del terrorismo. In: PORTILLA CONTRERAS, Guillermo; PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel. *Terrorismo y Contraterrorismo en el siglo XXI*. Ratio Legis. Salamanca. 2016, p. 103-114.

MIRANDA, Jorge. Os direitos fundamentais e o terrorismo: os fins nunca justificam os meios, nem para um lado, nem para outro. In: *Escritos vários sobre Direitos Fundamentais*. Principia. Lisboa. 2006, p. 489-501.

MOREIRA, Adriano. Insegurança sem fronteiras: o martírio dos inocentes. In: MOREIRA, Adriano. *Terrorismo*. Almedina. Lisboa. 2004.

MUÑOZ CONDE, Francisco. La generalización del derecho penal de excepción: tendencias legislativas y doctrinales: entre la tolerancia cero y el derecho penal del enemigo. permanent legal emergencies. In: *Ciencia Jurídica*. v. 1. n. 1. 2012, p. 113-142.

\_\_\_\_\_. La situación de los presos de Guantánamo: entre la tortura y el Estado de Derecho. In: *Revista Justiça e Sistema Criminal*, v. 7, n. 13, 2015, p. 9-34.

NAVARRO CARDOSO, Fernando. Los tipos dolosos del delito de financiación del terrorismo. In: *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*. n. 20. 2018, p. 1-27.

ONU. *Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers*. International Bar Association. New York. 2003.

OTTENHOF, Reynald. ¿Terrorismo o terrorismos? Diálogo sobre un singular plural. In: *Anuario de derecho penal y ciencias penales*. Tomo 42, 1989, p. 947-954. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=46355>>. Acesso em 22.05.2018.

PAREDES CASTAÑÓN, José M. Terrorismo y antiterrorismo como estrategias político militares. In: PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel; RUIZ ARIAS, Miriam. *El terrorismo en la actualidad: un nuevo enfoque político criminal*. Tirant lo blanch. Valencia. 2018, p. 179-207.

\_\_\_\_\_. Terrorismo y Principio de Intervención Mínima: una propuesta de despenalización. In: *Revista Anatomia do Crime*. n.º 4. 2016, p. 31-48.

PATI, Roza. *Due Process and International Terrorism: an international legal analysis*. Martinus Nijhoff. Leiden. 2009.

PAVÓN-VILLAMAYOR, Víctor; VELÁZQUEZ ROA, Jorge. ¿Es la pobreza la causa del terrorismo? In: *Foro Internacional*. v. XLVI. n. 2. 2006, pp. 291-302.

PEARLSTEIN, Richard Merrill. *Fatal Future? Transnational terrorism and the new global disorder*. University of Texas. Austin. 2004.

PERET ANTUNES, Leonardo Leal. A expansão do direito penal na era da globalização e a criminalidade moderna. In: *Tribuna Virtual IBCCRIM*. v. 1. 2013, p. 54-72.

PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel. La criminalización del radicalismo y extremismo en la legislación antiterrorista. In: PORTILLA CONTRERAS, Guillermo; PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel. *Terrorismo y Contraterrorismo en el siglo XXI*. Ratio Legis. Salamanca. 2016, p. 17-34.

PINTO, Nuno Tiago. *Os combatentes portugueses do “Estado Islâmico”*. Bertrand. Lisboa. 2015.

PORTILLA CONTRERAS, Guillermo. Globalización del antiterrorismo. In: *Viento sur: Por una izquierda alternativa*. n. 83. 2005, p. 31-44.

\_\_\_\_\_. *Terrorismo de Estado: Los Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL)*. Disponible em: <<http://www.cienciaspenales.net/files/2016/09/3terrorismo-de-estado.-los-grupos-antiterroristas-de-liberacion-g.a.l.pdf>>. Acesso em 22.05.2018.

POSNER, Richard A. *Not a suicide pact: the Constitution in a time of National Emergency*. Oxford University Press. New York. 2006.

PRIMORATZ, Igor. *Terrorism – The Philosophical Issues*. Palgrave Macmillan. New York. 2004.

RATO, Vasco. *Compreender o 11 de Setembro*. Editora Verbo. Lisboa. 2011.

RITCHIE, Hannah. *Is it fair to compare terrorism and disaster with other causes of death?* Disponível em: <<https://ourworldindata.org/is-it-fair-to-compare-terrorism-and-disaster-with-other-causes-of-death>>. Acesso em 09.11.2018.

RODRIGUES, Anabela; MOTA, José Luís Lopes da. *Para uma Política Criminal Europeia*. Coimbra Editora, Coimbra, 2002.

\_\_\_\_\_. Globalização, Democracia e Crime. In: COSTA, José de Faria; SILVA, Marco Antonio Marques da. *Direito Penal Especial, Processo Penal e Direitos Fundamentais: visão luso-brasileira*. Quartier Latin. São Paulo. 2006, p. 275-310.

\_\_\_\_\_. *O direito penal europeu emergente*. Coimbra Editora. Coimbra. 2008.

ROGEIRO, Nuno. *O Mistério das Bandeiras Negras*. Verbo. Lisboa. 2015.

ROTH, Kenneth. Getting Away with Torture. In: *Global Governance*, v. 11, n. 3, 2005, p. 389-406.

ROXIN, Claus. ¿Puede admitirse o al menos quedar impune la tortura estatal en casos excepcionales? In: *Cuadernos de Política Criminal*. n. 83. 2004, p. 23-36.

RUIZ ARIAS, Miriam. ¿Terrorismo ecológico y/o animalista? In: PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel; RUIZ ARIAS, Miriam. *El terrorismo en la actualidad: un nuevo enfoque político criminal*. Tirant lo blanch. Valencia. 2018, p. 405-432.

SAGAN, Carl. *O Mundo Assombrado pelos Demônios*. Companhia das Letras. São Paulo. 2006.

SANTOS, Sofia. O Tribunal Penal Internacional e a construção de uma ordem pública internacional. In: *e-journal of International Relations*, v. 5, n. 2, 2015, p. 16-45. Disponível em:  
<[http://observare.ual.pt/janus.net/images/stories/PDF/vol5\\_n2/pt/pt\\_vol5\\_n2\\_art2.htm](http://observare.ual.pt/janus.net/images/stories/PDF/vol5_n2/pt/pt_vol5_n2_art2.htm)>. Acesso em 30.05.2018.

SANZ MULAS, Nieves. Las sociedades paralelas como cantera del yihadismo. In: PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel; RUIZ ARIAS, Miriam. *El terrorismo en la actualidad: un nuevo enfoque político criminal*. Tirant lo blanch. Valencia. 2018, p. 247-284.

SARDINHA, José Miguel. *O terrorismo e a restrição de direitos fundamentais em processo penal*. Coimbra Editora. Coimbra. 1989.

SCARRY, Elaine. Five errors in the Reasoning of Alan Dershowitz. In: LEVINSON, Sanford. *Torture: A Collection*. Oxford University Press. Oxford, 2004, p. 281-290.

SCHARF, Michael P. Defining Terrorism as the Peacetime Equivalent of War Crimes: Problems and Prospects. In: *Case Western Reserve Journal of International Law*. v. 36. 2004, p. 359-374.

SCHMID, Alex. *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. Routledge. New York. 2011.

SCHULZ, David, et al. *The Counterterrorism Handbook*. CRC Press. Boca Raton. 2012.

SHANAHAN, Timothy. *Irish Republican Army and the morality of terrorism*. Edinburgh University Press. Edimburgo. 2009.

SHELTON, Dinah. *Encyclopedia of Genocide and Crimes Against Humanity*. Thomson Gale. New York. 2005.

SILVA, Anamara; MAIA, Vitor. A Corte Europeia de Direitos Humanos e o Terrorismo praticado em tempos de emergência. In: FERNANDES, Antonio Scarance; ZILLI, Marcos. *Terrorismo e Justiça Penal: reflexões sobre a eficiência e o garantismo*. Editora Fórum. Belo Horizonte. 2014, p. 315-353.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. *A Expansão do Direito Penal*. Revista dos Tribunais. São Paulo. 2013.

SONNEMANS, Floris. *FARC: The Possibility for Colombian Peace in the Wake of the International War on Terrorism*. Disponível em: <<https://icct.nl/wp-content/uploads/2017/02/ICCT-Sonnemans-FARC2-Feb2017.pdf>>. Acesso em 04.06.2018.

SPAAIJ, Ramón. *Understanding Lone Wolf Terrorism*. Springer. Melbourne. 2012.

SPENCER, John. “No thank you, we've already got one!” In: GALLI, Francesca; WEYEMBERGH, Anne. *EU counter-terrorism offences*. IEE. Bruxelas. 2012, p. 117-132.

STALIŪNAS, Darius. Dusetos, Easter: The Story of one Pogrom. In: *Journal of Baltic Studies*. v. 43. n. 4. 2012, p. 495-514.

STEINHOFF, Uwe. Torture – The Case for Dirty Harry and against Alan Dershowitz. In: *Journal of Applied Philosophy*. v. 23. n. 3. 2006, p. 337-353.

STEPHEN, Sarah. *Terrorism: Governments fuel fear*. Disponível em: <<https://www.greenleft.org.au/content/terrorism-governments-fuel-fear>>. Acesso em 24.06.2018.

STRAUSS, Marcy. Torture. In: *Loyola-LA Public Law Research Paper*. n. 7. 2003, p. 1-84.

TANGERINO, Davi; D'AVILA, Fabio; CARVALHO, Salo de. O direito penal na “luta contra o terrorismo”. In: *Sistema Penal & Violência*. v. 4. n. 1. 2012, p. 1-21.

TRIBE, Laurence H.; GUDRIDGE, Patrick O. The Anti-Emergency Constitution. In: *Yale Law Journal*. v. 113. n. 8. 2004, p. 1801-1870.

VALENTE, Manuel. Cooperação Judiciária em matéria penal no âmbito do terrorismo. In: BRANDÃO, Ana Paula. *A União Europeia e o Terrorismo Transnacional*. Almedina. Lisboa, 2010, p. 69-XXX.

\_\_\_\_\_. *Direito Penal do Inimigo e o Terrorismo*. Almedina. Coimbra. 2016.

\_\_\_\_\_. *Do Mandado de Detenção Europeu*. Almedina. Coimbra. 2006.

VAN ZUIJDEWIJN, Jeanine de Roy. *The Foreign Fighters' Threat: What History Can (not) Tell Us*. In: *Perspectives on Terrorism*. v. 8. n. 5. 2014.

VERVAELE, John A.E. Combatientes extranjeros (terroristas): ¿combatientes y/o terroristas o solamente enemigos?. In: PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel; RUIZ ARIAS, Miriam. *El terrorismo en la actualidad: un nuevo enfoque político criminal*. Tirant lo blanch. Valencia. 2018, p. 209-246.

VIEIRA, Susana Camargo; ANDRADE, Ana Maria de. O Tribunal Penal Internacional: uma Análise sobre sua Evolução e sua Competência para Julgar o Crime pelo Terrorismo. In: *Revista Brasileira de Direito Internacional*, v. 1. n. 1. 2015, p. 120-136.

WARDLAW, Grant. *Political Terrorism: Theory, tactics, and counter-measures*. Cambridge University Press. New York. 1982.

WEINBERG, Leonard; EUBANK, William L. *What is Terrorism? The roots of terrorism*. Chelsea House Publishers. New York. 2006.

WILKINSON, Paul. *Terrorism versus Democracy*. Routledge. New York. 2011.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *O inimigo no direito penal*. Rio de Janeiro. Revan. 2007.

ZAMBIASI, Vinícius W.; KLEE, Paloma M. C. A (possibilidade de) não execução do mandado de detenção europeu fundamentada no tratamento ou pena cruel ou degradante. In: *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*. v. 4. n. 2, p. 845-886.

\_\_\_\_\_. Cultura do medo: impactos sociais e na política criminal brasileira. In: *Anais do II Seminário Nacional Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis*. 2016, p. 267-292.

## JURISPRUDÊNCIA

AUDIENCIA NACIONAL. *SAN 494/2017*. Relator: Concepcion Espejel Jorquera. Disponível em: <<http://www.poderjudicial.es>>. Acesso em 15.09.2018.

CDH. *Landinelli Silva v. Uruguay*. Comm. 34/1978, U.N. Doc. A/36/40, at 130 (HRC 1981). Disponível em: <[http://www.worldcourts.com/hrc/eng/decisions/1981.04.08\\_Silva\\_v\\_Uruguay.htm](http://www.worldcourts.com/hrc/eng/decisions/1981.04.08_Silva_v_Uruguay.htm)>. Acesso em 13.06.2018.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL. *Décision n° 2017-682 QPC* du 15 décembre 2017. Disponível em: <<https://www.conseil-constitutionnel.fr>>. Acesso em 17.09.2018.

HOUSE OF LORDS. *A. and others v. Secretary of State for the Home Department*. [2004] *UKHL 56*. Disponível em: <<http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2004/56.html>>. Acesso em 24.06.2018.

ONU. *Caso n.º IT-94-I-T*. Disponível em: <<http://www.refworld.org/cases,ICTY,40277ff74.html>>. Acesso em 05.11.2018.

TEDH. *A. and others v. UK*. Demanda n.º 3455/05. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91403>>. Acesso em 24.06.2018.

\_\_\_\_\_. *Brannigan e McBride v. UK*. Demanda n.º 14553/89, de 25 de maio de 1993. §43. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57819>>. Acesso em 13.06.2018.

\_\_\_\_\_. *Brighton Declaration* - High Level Conference on the Future of the ECHR. Disponível em: <[https://www.echr.coe.int/Documents/2012\\_Brighton\\_FinalDeclaration\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/2012_Brighton_FinalDeclaration_ENG.pdf)>. Acesso em 13.06.2018.

\_\_\_\_\_. *Brogan e outros v. UK*. Demandas n.º 11209/84, 11234/84, 11266/84 e 11386/85, de 29 de novembro de 1988. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57450>>. Acesso em 06.06.2018.

\_\_\_\_\_. *Chahal v. UK*. Demanda n.º 22414/93, de 15 de novembro de 1996. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58004>>. Acesso em 06.06.2018.

\_\_\_\_\_. *Gillan and Quinton v. UK. Demanda n.º 4158/05*. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-96585>>. Acesso em 05.07.2018.

\_\_\_\_\_. *Irlanda v. UK. Demanda n.º 5310/71*, de 18 de janeiro de 1978. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57506>>. Acesso em 06.06.2018.

\_\_\_\_\_. *Klass e outros v. Alemanha. Demanda n.º 5029/71*, de 06 de setembro de 1978. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57510>>. Acesso em 06.06.2018.

\_\_\_\_\_. *Lawless v. Irlanda. Demanda n.º 332/57*, de 01 de julho de 1961. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57518>>. Acesso em 06.06.2018.

\_\_\_\_\_. *Guia do artigo 15 da CEDH*. Disponível em: <[https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_15\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_15_ENG.pdf)>. Acesso em 08.06.2018.

\_\_\_\_\_. *Protocolo n.º 15*. Disponível em: <[https://www.echr.coe.int/Documents/Protocol\\_15\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_15_ENG.pdf)>. Acesso em 13.06.2018.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPANHOL, *Sentencia 199/1987*, de 16 de diciembre. Disponível em: <[http://hj.tribunalconstitucional.es/cs/Resolucion/Show/931#complete\\_resolucion&completa](http://hj.tribunalconstitucional.es/cs/Resolucion/Show/931#complete_resolucion&completa)>. Acesso em 19.05.2018.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PORTUGUÊS. Acórdão n.º 426/91. Relator: Conselheiro Sousa e Brito. Disponível em: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19910426.html>>. Acesso em 04.12.2018.

\_\_\_\_\_. *Acórdão n.º 510/98*. Relator: Conselheiro Sousa e Brito. Disponível em: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19980510.html>>. Acesso em 21.11.2018.

\_\_\_\_\_. Acórdão n.º 589/2006. Relator: Conselheiro Vítor Gomes. Disponível em: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20060589.html>>. Acesso em 19.07.2018.

TRIBUNAL SUPREMO. *Sentencia n.º 79/2018*. Relator: Francisco Monterde Ferrer. Disponível em: <<http://www.poderjudicial.es>>. Acesso em 15.09.2018.

## LEGISLAÇÃO

BRASIL. *CF* – *Constituição Federal*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em 10.07.2018.

\_\_\_\_\_. *PL* 9604/2018. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=216825>>. Acesso em 15.10.2018.

COMISSÃO EUROPEIA. *Diretiva 2006/70/CE*, de 1 de Agosto de 2006. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32006L0070>>. Acesso em 26.10.2018.

COMITÊ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU. *Parecer sobre a Proposta de Diretiva relativa à luta contra o terrorismo*. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016AE0019&from=PT>>. Acesso em 31.10.2018.

COMUNIDADE DOS ESTADOS INDEPENDENTES, *1999 Treaty on Cooperation among the States Members of the Commonwealth of Independent States in Combating Terrorism*. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/csi-english.pdf>>. Acesso em 11.06.2018.

CONSELHO DA EUROPA. *Convenção Europeia dos Direitos Humanos*. Disponível em: <[https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_POR.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf)>. Acesso em 08.06.2018.

\_\_\_\_\_. *Convenção Europeia para a Prevenção do Terrorismo*, Varsóvia, 16 de maio de 2005. Disponível em: <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/196>>. Acesso em 25.09.2018.

\_\_\_\_\_. *Convenção Europeia para a Repressão do Terrorismo*, Estrasburgo, 27 de janeiro de 1977. Disponível em: <<https://rm.coe.int/16800771b2>>. Acesso em 25.09.2018.

\_\_\_\_\_. *Protocolo Adicional à Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo*, Riga, 22 de outubro de 2015. Disponível em: <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/217>>. Acesso em 31.10.2018.

\_\_\_\_\_. *Resolução 1271, de 2002.* Disponível:  
<<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16978&lang=en>>. Acesso em 24.06.2018.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Decisão-Quadro 2002/475/JAI*, de 13 de Junho de 2002. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32002F0475>>. Acesso em 06.06.2018.

\_\_\_\_\_. *Decisão-Quadro 2002/584/JAI*, de 13 de Junho de 2002. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32002F0584>>. Acesso em 01.10.2018.

\_\_\_\_\_. *Decisão-Quadro 2008/919/JAI*, de 28 de Novembro de 2008. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008F0919&from=PT>>. Acesso em 25.09.2018.

\_\_\_\_\_. *Decisão 2005/671/JAI*, de 20 de Setembro de 2005. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32005D0671>>. Acesso em 30.10.2018.

\_\_\_\_\_. *Decisão (PESC) 2017/1426*, de 4 de agosto de 2017. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017D1426&from=PT>>. Acesso em 03.11.2018.

\_\_\_\_\_. *Diretiva 2016/2258*, de 6 de dezembro de 2016. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016L2258&from=PT>>. Acesso em 30.09.2018.

\_\_\_\_\_. *Posição Comum 2001/931/PESC*, de 27 de dezembro de 2001. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001E0931&from=EN>>. Acesso em 03.11.2018.

CONSELHO EUROPEU DE TAMPERE. *Conclusões da Presidência*. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_pt.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm)>. Acesso em 24.09.2018.

CSNU. *Resolução 1373*, de 28 de setembro de 2001. Disponível em: <[https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res\\_1373\\_english.pdf](https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_english.pdf)>. Acesso em 07.06.2018.

\_\_\_\_\_. *Resolução 1456*, de 20 de janeiro de 2003. Disponível em: <<https://www.un.org/ruleoflaw/files/UNSCR1456.pdf>>. Acesso em 07.06.2018.

\_\_\_\_\_. *Resolução 1566*, de 8 de outubro de 2004. Disponível em: <<https://bo.io.gov.mo/bo/ii/2016/36/aviso60.asp#ptg>>. Acesso em 04.11.2018.

\_\_\_\_\_. *Resolução 1624*, de 14 de setembro de 2005. Disponível em: <<https://www.io.gov.mo/pt/legis/int/rec/1885>>. Acesso em 25.09.2018.

\_\_\_\_\_. *Resolução 2178*, de 24 de setembro de 2014. Disponível em: <<https://bo.io.gov.mo/bo/ii/2016/24/aviso43.asp#ptg>>. Acesso em 25.09.2018.

ESPAÑA. *Constitución Española de 1978*. Disponível em: <[http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion\\_es1.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf)>. Acesso em 08.10.2018.

\_\_\_\_\_. *Ley Orgánica 6/1985*, de 1 de julio. Disponível em: <<https://www.boe.es>>. Acesso em 08.10.2018.

\_\_\_\_\_. *Ley Orgánica 4/1988*, de 25 de mayo. Disponível em: <<https://www.boe.es>>. Acesso em 08.10.2018.

\_\_\_\_\_. *Ley Orgánica 10/1995*, de 23 de noviembre, del Código Penal. Disponível em: <<https://www.boe.es>>. Acesso em 10.09.2018.

\_\_\_\_\_. *Ley Orgánica 7/2000*, de 22 de diciembre. Disponível em: <<https://www.boe.es>>. Acesso em 16.09.2018.

\_\_\_\_\_. *Ley Orgánica 2/2015*, de 30 de marzo. Disponível em: <<https://www.boe.es>>. Acesso em 16.09.2018.

FRANÇA. *Code pénal*. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070719&idArticle=LEGIARTI000032633496>> Acesso em 09.09.2018.

IRLANDA. *Offences Against the State Act, 1939*. Disponível em: <<http://www.irishstatutebook.ie/eli/1939/act/13/enacted/en/html>>. Acesso em 16.06.2018.

\_\_\_\_\_. *Offences Against the State (Amendment) Act, 1940*. Disponível em: <<http://www.irishstatutebook.ie/eli/1940/act/2/enacted/en/html>>. Acesso em 16.06.2018.

\_\_\_\_\_. *Offences Against the State (Amendment) Act, 1998*. Disponível em: <<http://www.irishstatutebook.ie/eli/1998/act/39/enacted/en/print.html>>. Acesso em 17.06.2018.

IRLANDA DO NORTE. *Northern Ireland (Emergency Provisions) Act 1973*. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1973/53/contents/enacted>>. Acesso em 16.06.2018.

\_\_\_\_\_. *Northern Ireland (Emergency Provisions) Act 1998*. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/9/contents>>. Acesso em 17.06.2018.

LIGA ÁRABE, 1998 *The Arab Convention For The Suppression Of Terrorism*. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/3de5e4984.pdf>>. Acesso em 16.05.2018.

LIGA DAS NAÇÕES, *Convenção para a Prevenção e Punição do Terrorismo*. 1937. Disponível em: <<https://www.wdl.org/pt/item/11579/>>. Acesso em 15.05.2018.

OEA. *Convenção Americana de Direitos Humanos*. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>>. Acesso em 08.06.2018.

ONU. *Convenção contra a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos e degradantes*. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cat.pdf>>. Acesso em 14.09.2018.

\_\_\_\_\_. *1963 Convention on Offences and Certain Other Acts Committed On Board Aircraft*. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv1-english.pdf>>. Acesso em 16.04.2018.

\_\_\_\_\_. *1970 Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft*. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv2-english.pdf>>. Acesso em 16.04.2018.

\_\_\_\_\_. *1971 Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation*. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv3-english.pdf>>. Acesso em 16.04.2018.

\_\_\_\_\_. *1973 Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons*. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-7.pdf>>. Acesso em 16.04.2018.

\_\_\_\_\_. *1979 International Convention against the Taking of Hostages*. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-5.pdf>>. Acesso em 16.04.2018.

\_\_\_\_\_. *1980 Convention on the Physical Protection of Nuclear Material*. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv6-english.pdf>>. Acesso em 16.04.2018.

\_\_\_\_\_. *1988 Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation*. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv8-english.pdf>>. Acesso em 16.04.2018.

\_\_\_\_\_. *1988 Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf*. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv9-english.pdf>>. Acesso em 16.04.2018.

\_\_\_\_\_. *1988 Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation*. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv7-english.pdf>>. Acesso em 16.04.2018.

\_\_\_\_\_. *1991 Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection*. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv10-english.pdf>>. Acesso em 16.04.2018.

\_\_\_\_\_. *1997 International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings*. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-9.pdf>>. Acesso em 16.04.2018.

\_\_\_\_\_. *1999 International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-11.pdf>>. Acesso em 16.04.2018.

\_\_\_\_\_. *2005 Amendments to the Convention on the Physical Protection of Nuclear Material*. Disponível em: <[https://www.unodc.org/tldb/pdf/Conv\\_nuclear\\_material\\_1980\\_amendment\\_en.pdf](https://www.unodc.org/tldb/pdf/Conv_nuclear_material_1980_amendment_en.pdf)>. Acesso em 16.04.2018.

\_\_\_\_\_. *2005 International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism*. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-15.pdf>>. Acesso em 16.04.2018.

\_\_\_\_\_. *2005 Protocol to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation*. Disponível em: <<https://www.state.gov/t/isn/trty/81728.htm>>. Acesso em 16.04.2018.

\_\_\_\_\_. *2005 Protocol to the Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms located on the Continental Shelf*. Disponível em: <<https://www.state.gov/t/isn/trty/81728.htm>>. Acesso em 16.04.2018.

\_\_\_\_\_. *2010 Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation*. Disponível em: <[https://www.icao.int/secretariat/legal/Administrative%20Packages/Beijing\\_Convention\\_EN.pdf](https://www.icao.int/secretariat/legal/Administrative%20Packages/Beijing_Convention_EN.pdf)>. Acesso em 16.04.2018.

\_\_\_\_\_. *2010 Protocol Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft*. Disponível em: <[https://www.icao.int/secretariat/legal/Administrative%20Packages/Beijing\\_protocol\\_EN.pdf](https://www.icao.int/secretariat/legal/Administrative%20Packages/Beijing_protocol_EN.pdf)>. Acesso em 16.04.2018.

\_\_\_\_\_. *2014 Protocol to Amend the Convention on Offences and Certain Acts Committed on Board Aircraft*. Disponível em: <[https://www.icao.int/secretariat/legal/list%20of%20parties/montreal\\_prot\\_2014\\_en.pdf](https://www.icao.int/secretariat/legal/list%20of%20parties/montreal_prot_2014_en.pdf)>. Acesso em 16.04.2018.

\_\_\_\_\_. *A more secure world: Our shared responsibility* – Report of the Secretary-General’s High-level Panel on Threats, Challenges and Change. 2004. Disponível em: <[https://www.un.org/ruleoflaw/files/gaA.59.565\\_En.pdf](https://www.un.org/ruleoflaw/files/gaA.59.565_En.pdf)>. Acesso em 09.05.2018.

\_\_\_\_\_. *Carta das Nações Unidas*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/charter-united-nations/>>. Acesso em 25.09.2018.

\_\_\_\_\_. *Estatuto de Roma da Corte Penal Internacional*, 17 de julho de 1998. Disponível em: <[http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/estatuto\\_roma\\_tpi.pdf](http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/estatuto_roma_tpi.pdf)>. Acesso em 01.06.2018.

\_\_\_\_\_. *IV Convenção de Genebra*, de 12 de Agosto de 1949, relativo à proteção dos civis em tempo de guerra. Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/publication/convencoes-de-genebra-de-12-de-agosto-de-1949>>. Acesso em 15.05.2018.

\_\_\_\_\_. *PIDCP – Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos*. Disponível em: <[http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2\\_pacto\\_direitos\\_civis\\_politicos.pdf](http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2_pacto_direitos_civis_politicos.pdf)>. Acesso em 08.06.2018.

\_\_\_\_\_. *Protocolo Adicional às Convenções de Genebra*, de 8 de Junho de 1977, relativo à proteção das vítimas dos conflitos armados não internacionais. Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/publication/os-protocolos-adicionais-convencoes-de-genebra-de-12-de-agosto-de-1949>>. Acesso em 15.05.2018.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO ISLÂMICA, *1999 Convention of the Organisation of the Islamic Conference on Combating International Terrorism*. Disponível em: <<http://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/04/4-02/islamic-conference.xml>>. Acesso em 16.05.2018.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO. *Diretiva 2005/60/CE*, de 26 de outubro de 2005. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32005L0060&from=PT>>. Acesso em 26.10.2018.

\_\_\_\_\_. *Diretiva 2015/849*, de 20 de maio de 2015. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015L0849&from=PT>>. Acesso em 30.09.2018.

\_\_\_\_\_. *Diretiva 2017/541*, de 15 de março de 2017. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017L0541&from=PT>>. Acesso em 25.09.2018.

\_\_\_\_\_. *Diretiva 2018/...* Disponível em: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-72-2017-INIT/en/pdf>>. Acesso em 03.11.2018.

PORTUGAL. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. 2013. Disponível em: <[https://www.defesa.pt/documents/20130405\\_cm\\_cedn.pdf](https://www.defesa.pt/documents/20130405_cm_cedn.pdf)>. Acesso em 27.09.2018.

\_\_\_\_\_. *Código Penal de 1852*. Disponível em: <<https://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1829.pdf>>. Acesso em 09.10.2018.

\_\_\_\_\_. *Código Penal de 1886*. Disponível em: <<https://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1274.pdf>>. Acesso em 09.10.2018.

\_\_\_\_\_. *Código Penal de 1982*. Disponível em: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/319744/details/maximized>>. Acesso em 09.10.2018.

\_\_\_\_\_. *Código Penal de 1995*. Disponível em: <[www.codigopenal.pt](http://www.codigopenal.pt)>. Acesso em 14.09.2018.

\_\_\_\_\_. *CPP – Código de Processo Penal*, DL n.º 78/87. Disponível em: <[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=199&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=199&tabela=leis)>. Acesso em 03.07.2018.

\_\_\_\_\_. *CRP – Constituição da República Portuguesa*. Disponível em: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/crp.html>>. Acesso em 08.06.2018.

\_\_\_\_\_. *DL n.º 42/2009*, de 12 de fevereiro. Disponível em: <<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/602276/details/maximized>>. Acesso em 30.09.2018.

\_\_\_\_\_. *Decreto Regulamentar n.º 2/2016*, de 23 de agosto. Disponível em: <[https://dre.pt/home/-/dre/75170440/details/maximized?p\\_auth=oAdvWfS8](https://dre.pt/home/-/dre/75170440/details/maximized?p_auth=oAdvWfS8)>. Acesso em 18.11.2018.

\_\_\_\_\_. *LCT - Lei de Combate ao Terrorismo*, Lei n.º 52/2003. Disponível em: <[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=119&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=119&tabela=leis)>. Acesso em 21.05.2018.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 93/99*, de 14 de julho. Disponível em: <<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/357514/details/maximized>>. Acesso em 10.11.2018.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 144/99*, de 31 de agosto. Disponível em: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/581978/details/maximized>>. Acesso em 01.10.2018.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 101/2001*, de 25 de Agosto. Disponível em: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/515636/details/maximized>>. Acesso em 27.09.2018.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 5/2002*, de 11 de janeiro. Disponível em: <<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/583017/details/maximized>>. Acesso em 30.09.2018.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 65/2003*, de 23 de agosto. Disponível em: <<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/655967/details/maximized>>. Acesso em 01.10.2018.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 31/2004*, de 22 de julho. Disponível em: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/507438/details/maximized>>. Acesso em 03.11.2018.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 9/2007*, de 19 de fevereiro. Disponível em: <[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=910&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=910&tabela=leis)>. Acesso em 27.09.2018.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 23/2007*, de 04 de julho. Disponível em: <[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=920&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=920&tabela=leis)>. Acesso em 27.09.2018.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 59/2007*, de 04 de Setembro. Disponível em: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/640142/details/maximized>>. Acesso em 10.10.2018.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 25/2008*, de 05 de Junho. Disponível em: <<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/449407/details/maximized>>. Acesso em 10.10.2018.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 27/2008*, de 30 de junho. Disponível em: <<http://data.dre.pt/eli/lei/27/2008/06/30/p/dre/pt/html>>. Acesso em 27.09.2018.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 37/2008*, de 6 de agosto. Disponível em: <<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/455412/details/normal?l=1>>. Acesso em 30.09.2018.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 49/2008*, de 27 de agosto. Disponível em: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/453255/details/maximized>>. Acesso em 28.09.2018.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 53/2008*, de 29 de agosto. Disponível em: <<http://data.dre.pt/eli/lei/53/2008/p/cons/20170524/pt/html>>. Acesso em 27.09.2018.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 109/2009*, de 15 de Setembro. Disponível em: <<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/489693/details/maximized>>. Acesso em 27.09.2018.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 115/2009*, de 12 de Outubro. Disponível em: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/491690/details/maximized>>. Acesso em 07.11.2018.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 17/2011*, de 03 de Maio. Disponível em: <<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/287075/details/maximized>>. Acesso em 10.10.2018.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 60/2015*, de 24 de Junho. Disponível em: <<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/67579527/details/maximized>>. Acesso em 10.10.2018.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 83/2017*, de 18 de Agosto. Disponível em: <<https://dre.pt/home/-/dre/108021178/details/maximized>>. Acesso em 27.09.2018.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 96/2017*, de 23 de agosto. Disponível em: <<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/108041475/details/maximized>>. Acesso em 27.09.2018.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 46/2018*, de 13 de Agosto. Disponível em: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/116029384/details/maximized>>. Acesso em 27.09.2018.

\_\_\_\_\_. *Ordenações Filipinas*. Disponível em: <<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/15p1153.htm>>. Acesso em 09.10.2018.

\_\_\_\_\_. *Ordenações Afonsinas*. Disponível em: <<http://www.ci.uc.pt/ihti/proj/afonsinas/15pg10.htm>>. Acesso em 09.10.2018.

\_\_\_\_\_. *Ordenações Manuelinas*. Disponível em: <<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/manuelinas/15p17.htm>>. Acesso em 09.10.2018.

\_\_\_\_\_. *Proposta de Lei n.º 139/XII*. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=42840>>. Acesso em 31.10.2018.

\_\_\_\_\_. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015*. Disponível em: <<https://dre.pt/application/file/66567311>>. Acesso em 28.09.2018.

REINO UNIDO. *Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001*. Disponível em: <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2001/24/contents>>. Acesso em 24.06.2018.

\_\_\_\_\_. *Counter-Terrorism and Security Act 2015*. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/6/contents/enacted>>. Acesso em 14.07.2018.

\_\_\_\_\_. *Criminal Justice (Terrorism and Conspiracy) Act 1998*. Disponível em: <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/40/section/3/enacted>>. Acesso em 19.06.2018.

\_\_\_\_\_. *Criminal Justice Act 2003*. Disponível em: <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/44/contents>>. Acesso em 28.11.2018.

\_\_\_\_\_. *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1974*. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1974/56/contents/enacted>>. Acesso em 17.06.2018.

\_\_\_\_\_. *Prevention of Terrorism Act 2005*. Disponível em: <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/2/contents>>. Acesso em 24.06.2018.

\_\_\_\_\_. *Terrorism Act 2000*. Disponível em: <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/contents>>. Acesso em 03.07.2018.

\_\_\_\_\_. *Terrorism Act 2006*. Disponível em: <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/11/contents>>. Acesso em 19.06.2018.

\_\_\_\_\_. *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/23/contents/enacted>>. Acesso em 14.07.2018.

UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Amsterdam*. Disponível em: <[https://europa.eu/european-union/index\\_pt](https://europa.eu/european-union/index_pt)>. Acesso em 24.09.2018.

\_\_\_\_\_. *Tratado de Lisboa*. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt>>. Acesso em 24.09.2018.

\_\_\_\_\_. *Tratado de Maastricht*. Disponível em: <[https://europa.eu/european-union/index\\_pt](https://europa.eu/european-union/index_pt)>. Acesso em 24.09.2018.

USA. *Patriot Act*, 26 de outubro de 2001. Disponível em: <<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-107hr3162enr/pdf/BILLS-107hr3162enr.pdf>>. Acesso em 23.07.2018.

## WEBSITES

AL-JAZEERA. *The Lonely Pyramids of Giza: Egyptian tourism's decline*. Disponível em: <<https://www.aljazeera.com/indepth/features/2017/04/lonely-pyramids-giza-egyptian-tourism-falling-170418050241421.html>>. Acesso em 24.04.2018.

ANISTIA INTERNACIONAL. *Dangerously Disproportionate: the ever-expanding national security state in Europe*. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/documents/eur01/5342/2017/en/>>. Acesso em 14.07.2018.

\_\_\_\_\_. *Republic of Ireland - Submission to the Committee to Review the Offences Against the State Acts and Other Matters*. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/download/Documents/148000/eur290011999en.pdf>>. Acesso em 13.11.2018.

BBC. *IRA says armed campaign is over*. Disponível em: <[http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/northern\\_ireland/4720863.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/northern_ireland/4720863.stm)>. Acesso em 14.04.2018.

CDH. *Comentário Geral n. 29*. Artigo 4: derrogações durante o Estado de Emergência. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/453883fd1f.html>>. Acesso em 13.06.2018.

CLEVELAND. *A war on terror, wolves and rats is where America finds itself*. Disponível em: <[http://www.cleveland.com/morris/index.ssf/2014/10/a\\_war\\_on\\_terror\\_wolves\\_and\\_rat.html](http://www.cleveland.com/morris/index.ssf/2014/10/a_war_on_terror_wolves_and_rat.html)>. Acesso em 19.04.2018.

CNN. *What does ISIS really want?*. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2015/12/11/middleeast/isis-syria-iraq-caliphate/index.html>>. Acesso em 01.06.2018.

CONSELHO DA EUROPA. *Carta de assinaturas e ratificações do Tratado 213*. Disponível em: <[https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/213/signatures?p\\_auth=ysungMqA](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/213/signatures?p_auth=ysungMqA)>. Acesso em 13.06.2018.

CONSILIUM. *Colômbia: UE suspende sanções contra as FARC*. Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/27/colombia-eu-suspends-farc/>>. Acesso em 01.06.2018.

DEBATES PARLAMENTARES. *Exposição de motivos*. Disponível em: <<http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2a/09/01/072/2003-02-27/3130?pgs=3130-3133&org=PLC>>. Acesso em 29.10.2018.

EL PAÍS. *Estamos perdiendo la ciberguerra*. Disponível em: <[https://elpais.com/elpais/2013/07/12/opinion/1373622319\\_413845.html](https://elpais.com/elpais/2013/07/12/opinion/1373622319_413845.html)>. Acesso em 07.11.2018.

\_\_\_\_\_. *ETA anuncia su disolución*. Disponível em: <[https://politica.elpais.com/politica/2018/05/03/actualidad/1525336524\\_523980.html](https://politica.elpais.com/politica/2018/05/03/actualidad/1525336524_523980.html)>. Acesso em 14.04.2018.

\_\_\_\_\_. *Fábricas de terroristas*. Disponível em: <[https://elpais.com/elpais/2015/10/23/opinion/1445622759\\_611394.html](https://elpais.com/elpais/2015/10/23/opinion/1445622759_611394.html)>. Acesso em 07.11.2018.

\_\_\_\_\_. *Giorgio Agamben: “O estado de exceção se tornou norma”*. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/19/cultura/1461061660\\_628743.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/19/cultura/1461061660_628743.html)>. Acesso em 18.06.2018.

\_\_\_\_\_. *Repensar la prevención del terrorismo*. Disponível em: <[https://elpais.com/internacional/2017/03/23/actualidad/1490292225\\_333136.html](https://elpais.com/internacional/2017/03/23/actualidad/1490292225_333136.html)>. Acesso em 07.11.2018.

EUROPEAN COMMISSION. *Standard Eurobarometer 88 – Autumn 2017*. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2143>>. Acesso em 24.04.2018.

EUROPOL. *TESAT – European Union Terrorism Situation and Trend Report 2017*. Disponível em: <<https://www.europol.europa.eu/tesat/2017/>>. Acesso em 02.11.2018.

\_\_\_\_\_. *TESAT – European Union Terrorism Situation and Trend Report 2018*. Disponível em: <<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2018-tesat-2018>>. Acesso em 02.11.2018.

G1. *Atirador entra em escola em Realengo, mata alunos e se suicida*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Tragedia-em-Realengo/noticia/2011/04/atirador-entra-em-escola-em-realengo-mata-alunos-e-se-suicida.html>>. Acesso em 24.04.2018.

\_\_\_\_\_. *Papa diz que freiras fofoqueiras são piores que 'terroristas' do Sendero Luminoso*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/papa-diz-que-freiras-fofoqueiras-sao-piores-que-terroristas-do-sendero-luminoso.ghtml>>. Acesso em 17.05.2018.

GAFI. *As recomendações do GAFI (2012)*. Disponível em: <<https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-GAFISUD.pdf>>. Acesso em 19.10.2018.

\_\_\_\_\_. *Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations (2014)*. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-of-terrorist-abuse-in-non-profit-organisations.pdf>>. Acesso em 19.10.2018.

GLOBAL TERRORISM DATABASE. *Number of fatalities from terrorism-related attacks*. Disponível em: <<https://ourworldindata.org/terrorism>>. Acesso em 09.11.2018.

HEDERMAN REPORT. *Review the Offences Against the State Acts 1939-1998*. Disponível em: <<http://www.justice.ie/en/JELR/hederman%20report.pdf/Files/hederman%20report.pdf>>. Acesso em 13.11.2018.

INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS. *Assessing damage, urging action*. Geneva, 2009. Disponível em: <[http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/16\\_02\\_09\\_ejp\\_report.pdf](http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/16_02_09_ejp_report.pdf)>. Acesso em 07.06.2018.

IRLANDA DO NORTE. *Legislation Against Terrorism*. Disponível em: <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/265689/4178.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/265689/4178.pdf)>. Acesso em 13.11.2018.

NATO STRATCOM. *Daesh Recruitment: how the group attracts supporters*. Riga. 2016. Disponível em: <<https://www.stratcomcoe.org/daesh-recruitment-how-group-attracts-supporters-0>>. Acesso em 07.11.2018.

OBSERVADOR. *Autoridade Palestiniana considera que Acordo de Oslo já não está em vigor*. Disponível em: <https://observador.pt/2017/12/13/autoridade-palestiniana-considera-que-acordo-de-oslo-ja-nao-esta-em-vigor/>. Acesso em 14.04.2018.

ONU. *Human Rights Committee concludes 69th session*. Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2000/20000728.hrct587.doc.html>. Acesso em 13.11.2018.

\_\_\_\_\_. *Office of Counter-Terrorism – Resolutions*. Disponível em: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/resolutions>. Acesso em 29.11.2018.

\_\_\_\_\_. *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Mutuma Ruteere*. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/A-HRC-26-49.pdf>. Acesso em 19.07.2018.

PORTUGAL. *Comentários da Procuradoria-Geral da República sobre a Proposta de Lei n.º 139/XIII/3.ª (GOV)*. Disponível em: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765130394e4c7a464451554e45544563765247396a6457316c626e527663306c7561574e7059585270646d46446232317063334e686279396a4d475a694e4751784d79307a4e575a6d4c54526c596d5574596a557a4e5330775a54566d4f4451334f4456684e4449756347526d&fich=c0fb4d13-35ff-4ebe-b535-0e5f84785a42.pdf&Inline=true>. Acesso em 02.11.2018.

\_\_\_\_\_. *Relatório Anual de Segurança Interna 2017*. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=9f0d7743-7d45-40f3-8cf2-e448600f3af6>. Acesso em 15.10.2018.

REINO UNIDO. *Operation of police powers under the Terrorism Act 2000, 2012 to 2013: data tables*. Disponível em: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/239104/operation-police-powers-terrorism-1213-tabs.ods](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/239104/operation-police-powers-terrorism-1213-tabs.ods). Acesso em 05.07.2018.

\_\_\_\_\_. *Operation of police powers under the Terrorism Act 2000: quarterly update to December 2017: annual data tables*. Disponível em: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/685887/police-powers-terrorism-dec17-annual-tables.xlsx](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/685887/police-powers-terrorism-dec17-annual-tables.xlsx). Acesso em 04.07.2018.

START. *Background Report: ETA Ceasefires by the numbers*. Disponível em: <https://www.start.umd.edu/sites/default/files/files/publications/br/ETACeasefires.pdf>. Acesso em 29.05.2018.

TELEGRAPH. *Al-Qaeda chief calls for jihad on eve of US embassy move to Jerusalem*. Disponível em: <<https://www.telegraph.co.uk/news/2018/05/14/al-qaeda-chief-calls-jihad-eve-us-embassy-move-jerusalem/>>. Acesso em 15.05.2018.

THE GUARDIAN. *Basque separatist group Eta announces dissolution*. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2018/may/02/basque-separatist-group-eta-announces-dissolution>>. Acesso em 28.05.2018.

\_\_\_\_\_. *Mandalay Bay attack*. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/us-news/2017/oct/02/las-vegas-active-shooter-harvest-country-music-festival>>. Acesso em 24.04.2018.

\_\_\_\_\_. *May: I'll rip up human rights laws that impede new terror legislation*. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/politics/2017/jun/06/theresa-may-rip-up-human-rights-laws-impede-new-terror-legislation>>. Acesso em 13.06.2018.

\_\_\_\_\_. *No terror arrests in 100,000 police counter-terror searches, figures show*. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/uk/2010/oct/28/terrorism-police-stop-search-arrests>>. Acesso em 05.07.2018.

\_\_\_\_\_. *Stop and search plans are 'discriminatory', watchdog warns*. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/uk/2010/nov/15/stop-and-search-equality-commission>>. Acesso em 19.07.2018.

THE JOURNAL. *We seem to have forgotten the Special Criminal Court is supposed to be exceptional*. Disponível em: <<https://www.thejournal.ie/readme/special-criminal-court-2595467-Feb2016/>>. Acesso em 13.11.2018.

TSF RÁDIO NOTÍCIAS. *Por que devemos dizer “Daesh” em vez de “Estado Islâmico”?*. Disponível em: <<https://www.tsf.pt/internacional/interior/por-que-devemos-dizer-daesh-em-vez-de-estado-islamico-4890071.html>>. Acesso em 19.04.2018.