



UNIVERSIDADE DE  
COIMBRA

Bruna Gonçalves Pereira

**TERRORISMO INTERNACIONAL: A POSSIBILIDADE DE  
UMA DEFINIÇÃO JURÍDICA E A INSERÇÃO NA  
JURISDIÇÃO DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL**

**Dissertação no âmbito do Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas – Menção em Direito  
Internacional Público e Europeu – orientada pelo Professor Doutor António Pedro  
Nunes Caeiro e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.**

Julho de 2019

Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

TERRORISMO INTERNACIONAL: A POSSIBILIDADE DE  
UMA DEFINIÇÃO JURÍDICA E A INSERÇÃO NA  
JURISDIÇÃO DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL

*INTERNATIONAL TERRORISM: THE POSSIBILITY OF A LEGAL DEFINITION  
AND THE INSERTION IN THE JURISDICTION OF THE INTERNATIONAL  
CRIMINAL COURT*

Bruna Gonçalves Pereira

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-Políticas – Menção em Direito Internacional Público e Europeu, orientada pelo Professor Doutor António Pedro Nunes Caeiro.

Julho de 2019



UNIVERSIDADE D  
COIMBRA

*À minha mãe e à minha madrinha, minhas inspirações. Incansáveis incentivadoras dos meus sonhos.*

## AGRADECIMENTOS

As palavras que trago nesta nota não são suficientes para exprimir o meu mais sincero agradecimento a cada pessoa que me acompanhou neste percurso. Sem dúvidas, a conclusão deste ciclo foi possível devido ao apoio que encontrei pelo caminho.

Aos amigos incríveis que Coimbra me deu, em especial, Érica Ciorici, Vasile Ciorici, Mariana Hatate, Taís Rieping, Gustavo Senna, David Eleutério, Cláudia Caro Vera, Andressa Riboli e Eduardo Riboli, que me recordavam do aconchego que é estar em família, pelo apoio incondicional em todo e qualquer momento. À Nelba Sousa e ao Pedro Rodrigues, por me acolherem de forma tão terna, tão especial, por me apresentarem um Portugal para além do turístico, por tantas vezes me acolherem em datas especiais.

À Juliana Schunski, que do Brasil acompanhou cada passo meu, com quem dividi muitas felicidades e muitas angústias, que até o fim prestou um apoio descomunal para o encerramento deste ciclo.

Aos sócios, advogados e funcionários da equipe de Direito Público de Gomez, Acebo & Pombo (Lisboa), com quem tive a oportunidade de trabalhar entre 2015 e 2016 e cuja experiência prática enriqueceu os ensinamentos de Direito Europeu apreendidos no Mestrado; e ao Vinícius de Oliveira Berni e ao TozziniFreire Advogados que proporcionaram-na.

Agradeço também aos professores com quem tive a oportunidade de manter contato e aprender valiosas lições durante o curso de mestrado e outros cursos realizados nesta Faculdade de Direito, endereçando aqui meu especial reconhecimento ao Doutor Rui Gens Moura Ramos, ao Doutor Francisco Ferreira de Almeida, ao Doutor João Nogueira de Almeida, ao Doutor José Joaquim Gomes Canotilho e ao Doutor Vital Moreira. Agradeço, ainda, à Doutora Fernanda Bernardo, do Departamento de Filosofia da Faculdade de Letras, pelas ricas reflexões proporcionadas por suas aulas.

Agradeço, especialmente, ao meu orientador, Doutor Pedro Caeiro, por todo o conhecimento e experiência compartilhados, por todas as reflexões que me proporcionou a cada questionamento, pela paciência e disponibilidade em atender minhas dúvidas e pela generosidade com acolheu-me neste percurso.

À minha mãe, Berenice, e à minha madrinha, Cláudia, que me proporcionaram todas as condições para que eu pudesse me desenvolver como profissional e pessoa, sempre

próximas, vibrando e me ajudando a encarar cada etapa. Muito obrigada pela vida que me proporcionaram, pela formação que estimularam, pelo amor que me deram e que possibilitou que eu chegasse até aqui. Esse trabalho também é de vocês.

[...] direito é essencialmente desconstruível, ou porque ele é fundado, isto é, construído sobre camadas textuais interpretáveis e transformáveis (e esta é a história do direito, a possível e necessária transformação, por vezes a melhora do direito), ou porque seu fundamento último, por definição, não é fundado. Que o direito seja desconstruível não é uma infelicidade. Pode-se mesmo encontrar nisso a chance política de todo o progresso histórico. Mas o paradoxo que eu gostaria de submeter à discussão é o seguinte: é essa estrutura desconstruível do direito ou, se preferirem, da justiça como direito, que assegura também a possibilidade da desconstrução. A justiça nela mesma, se algo como tal existe, fora ou para além do direito, não é desconstruível. Assim, como a desconstrução ela mesma, se algo como tal existe. A desconstrução é a justiça. (Jacques Derrida)

## RESUMO

Não obstante o reconhecimento da necessidade de uma ação internacional para enfrentar o problema do terrorismo, o direito internacional está longe de tratar de modo coerente a questão da definição da noção criminal de terrorismo; o uso abusivo do termo “terrorismo” e a confusão entre uma descrição empírica de um fenômeno e seu tratamento no direito penal dominam a discussão acerca da concepção jurídica de terrorismo. A partir deste contexto, o trabalho tem por objetivo averiguar a possibilidade de uma definição jurídica de terrorismo internacional e a inserção do terrorismo no rol dos *core crimes* do Estatuto de Roma. Para tanto, a pesquisa está estruturada da seguinte forma. No primeiro capítulo, apresentamos o desenvolvimento de um direito securitário como forma de combater o terrorismo e os problemas ocasionados para o Direito Internacional Público e o Direito Internacional Penal. No segundo capítulo, investigamos o tratamento conferido ao terrorismo no Direito Internacional. No terceiro capítulo, abordamos a difícil tarefa de elaborar uma definição jurídica satisfatória de terrorismo internacional. No quarto capítulo, debatemos a possibilidade da utilização de uma abordagem de definição de núcleo, baseada nos direitos básicos dos civis - já existente na doutrina -, e da inclusão do terrorismo na jurisdição do Tribunal Penal Internacional.

**Palavras-chave:** Direito Internacional Público. Direito Internacional Penal. Terrorismo Internacional. Quadro Jurídico. Crimes de Direito Internacional. Tribunal Penal Internacional.

## ABSTRACT

Notwithstanding the recognition of the need for international action to address the problem of terrorism, international law is far from coherently addressing the issue of defining the criminal concept of terrorism; the abusive use of the term "terrorism" and the confusion between an empirical description of a phenomenon and its treatment in criminal law dominate the discussion about the legal meaning of terrorism. From this context, the work aims to ascertain the possibility of a legal definition of international terrorism and the insertion of terrorism in the *core crimes* of the Rome Statute. To do so, the research is structured as follows. In the first chapter, we present the development of a security right as a way of combating terrorism and the problems caused by Public International Law and International Criminal Law. In the second chapter, we investigated the treatment of terrorism in international law. In the third chapter, we tackle the difficult task of elaborating a satisfactory legal definition of international terrorism. In the fourth chapter, we discussed the possibility of using a core-definition approach based on basic civil rights - already existing in legal literature - and the inclusion of terrorism within the jurisdiction of the International Criminal Court.

**Keywords:** Public International Law. International Criminal Law. International Terrorism. Legal Framework. International Law Crimes. International Criminal Court.



## LISTA DE SIGLAS

CIEJD – Centro de Informação Europeia Jacques Delors Europa  
CIJ – Corte Internacional de Justiça  
CSONU – Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas  
EJIL – European Journal International Law  
ICC – International Criminal Court  
ICTY – International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia  
ISCSP – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas  
JICJ – Journal of International Criminal Justice  
LJIL – Leiden Journal of International Law  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OUA – Organização para a União Africana  
RBEP – Revista Brasileira de Estudos Políticos  
SAARC – Associação do Sul da Ásia para Cooperação Regional  
STL – Special Tribunal for Lebanon  
TEL – Tribunal Especial para o Líbano  
TPI – Tribunal Penal Internacional  
SAARC – Associação do Sul da Ásia para Cooperação Regional

## LISTA DE ABREVIATURAS

a. – ano

Cfr. – conforme

p. – página

v. – volume

Vs. – versus

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	11
2. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES: O TERRORISMO E O DISCURSO SECURITÁRIO .....	14
3. O TERRORISMO NO DIREITO INTERNACIONAL .....	26
3.1. PRIMEIRAS DISTINÇÕES .....	27
3.1.1. Terrorismo em Tempo de Guerra .....	28
3.1.2. Terrorismo em Tempo de Paz .....	32
3.2. O TRATAMENTO SETORIAL .....	33
3.2.1. Regime Convencional Multilateral .....	34
3.2.2. Regime Convencional Regional .....	42
3.3. O TERRORISMO NOS TRIBUNAIS INTERNACIONAIS .....	47
3.3.1. Corte Internacional de Justiça .....	47
3.3.2. Tribunal Penal Internacional .....	50
3.3.2.1. Core Crimes vs. Treaty Crimes: A Exclusão do Terrorismo da Jurisdição do Tribunal Penal Internacional .....	52
3.3.2.2. A Intersecção do Terrorismo com Crimes de Direito Internacional .....	54
3.3.3. Tribunal Especial para o Líbano .....	57
3.3.3.1. Requerimentos Mínimos do Direito Internacional Consuetudinário .....	67
4. .... O PROBLEMA DA DEFINIÇÃO JURÍDICA DO TERRORISMO INTERNACIONAL .....	72
4.1. OS ENTRAVES PARA UMA DEFINIÇÃO OBJETIVA DE TERRORISMO INTERNACIONAL .....	73
4.1.1. Distinções necessárias: Terrorismo, Guerrilha, Insurgência, Crimes Comuns e Assassinos Lunáticos .....	75
4.1.2. Atuação em Redes e Lobos Solitários .....	79
4.2. OS ENTRAVES PARA UMA DEFINIÇÃO JURÍDICA DO TERRORISMO INTERNACIONAL .....	82
4.2.1. Elementos Subjetivos do Crime de Terrorismo Internacional (mens rea) .....	86
4.2.1.1. O Fetiche pela Busca da Motivação da Ação Terrorista .....	86
4.2.1.2. Intenção e Finalidade da Ação Terrorista .....	92
4.2.2. A Controvérsia Sobre a Inserção do Terrorismo de Estado em uma Concepção de Terrorismo Internacional .....	99
4.2.3. Terroristas vs. <i>Freedom Fighters</i> .....	105

5. A POSSIBILIDADE DE UMA DEFINIÇÃO JURÍDICA DE TERRORISMO INTERNACIONAL E A INSERÇÃO NA JURISDIÇÃO DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL.....	120
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	138
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	141
ANEXOS .....	153

## 1 INTRODUÇÃO

Em 11 de setembro de 2001, sob o comando de Osama Bin Laden, líder, à época, da *Al-Qaeda*, dezenove assaltantes suicidas sequestraram quatro aviões e fizeram três colidir com as torres gêmeas do World Trade Center, em Nova Iorque, e com o Pentágono, em Whashington. Os alvos eram o coração do mundo após a Guerra Fria, o centro da globalização e dos supostos esforços para tornar o mundo um lugar mais seguro<sup>1</sup>.

A vasta exposição na mídia dos atentados e da reação dos Estados Unidos da América - com direito à declaração de “guerra ao terror”, pelo então presidente George W. Bush - fez com que, possivelmente mais do que em outro período histórico, o terrorismo fosse pauta de debates e estudos; ocasionou uma série de alterações em leis nacionais, bem como a produção de novas convenções regionais e multilaterais.

Entretanto, apesar do terrorismo ter alcançado maior notoriedade midiática após a Guerra Fria - e, em especial, após os atentados de 11 de setembro -, verifica-se na história a existência de grupos organizados muito mais antigos, tais como os *Sicarii* (66 a 73, d. C.), grupo religioso que combatia romanos e os judeus que com eles colaboravam, e a Ordem dos Assassinos (1090 a 1275, d. C.), que iniciou campanha para autonomizar uma seita religiosa<sup>2</sup>.

Segundo David Rapoport, é possível verificar quatro ondas<sup>3</sup> de terror moderno, o qual teve início na Rússia na década de 1880. Dentro de uma década apareceu na Europa Ocidental, nos Bálcãs e na Ásia, e em uma geração a onda estava completa. A *onda anarquista* foi a primeira experiência terrorista global da história, com início em 1880 e fim na década de 1920. Três expressões semelhantes, consecutivas e sobrepostas, ocorreram na sequência. A *onda anticolonial* começou nos anos 1920 e durou cerca de quarenta anos. A *nova onda esquerda* dos anos 1960 sucedeu a anterior e diminuiu significativamente no final do século, deixando alguns grupos ativos no Nepal, na Espanha, no Reino Unido, no Peru e na Colômbia. Em 1979, emergiu a *onda religiosa*, e se seguir a história das ondas

---

<sup>1</sup> RASHID, Ahmed. **Os Talibãs: o Islão, o Petróleo e o Novo Grande Jogo na Ásia Central**. Trad. Freitas e Silva. Lisboa: Terramar, 2001, p. 10 e ss.

<sup>2</sup> LEWIS, Bernard. **Os assassinos**. Trad. Artur Lopes Cardoso do original *The Assassin's - a radical sect in islam*. Lisboa: Terramar, 2003.

<sup>3</sup> RAPOPORT, David C. The four waves of modern terror: International dimensions and consequences. In: HANHIMÄKI, Jussi M.; *et al.* **An International History of Terrorism: Western and Non-Western Experiences**. London: Routledge, 2013.

antecessoras, alerta Rapoport, desaparecerá em 2025 e uma nova onda poderá aparecer<sup>4</sup>.

Embora não se trate de um fenômeno recente, a comunidade internacional ainda não alcançou um consenso sobre o conceito de terrorismo. A primeira referência ao termo de que se tem notícia foi no século XVIII, após a Revolução Francesa, com os Jacobinos, os quais se consideravam “terroristas”<sup>5</sup>. No entanto, mudou de foco semântico inúmeras vezes e este é um dos motivos da dificuldade em definir o terrorismo, uma história de mais de duzentos anos de utilização do termo com sentidos nem sempre semelhantes. A maior prova de que o terrorismo é um termo contestado reside na afirmação de que o terrorista para uns é o *freedom fighter* de outros<sup>6</sup>.

É neste cenário que a presente pesquisa se desenvolve, buscando averiguar a possibilidade de uma definição jurídica de terrorismo internacional e da inserção do terrorismo no rol dos *core crimes* do Estatuto de Roma. Nesse diapasão, o trabalho foi estruturado em quatro capítulos.

No primeiro, procuramos situar o leitor no debate jurídico atual com relação ao terrorismo internacional, apresentando o desenvolvimento de um direito securitário como forma de combater o terrorismo e os problemas ocasionados para o Direito Internacional Público e o Direito Internacional Penal. No segundo capítulo, abordamos o tratamento conferido ao terrorismo no Direito Internacional, identificando, em primeiro lugar, o regime jurídico aplicável em tempos de paz e de guerra. Na sequência, investigamos o posicionamento da comunidade internacional, através da análise do regime convencional multilateral e regional e, por fim, o tratamento conferido ao terrorismo nos Tribunais Internacionais.

No terceiro capítulo, tratamos a dificuldade de elaborar uma definição jurídica satisfatória de terrorismo internacional, realizando, inicialmente, algumas distinções conceituais com amparo na ciência política. Em seguida, analisamos os entraves postos até então para uma concepção jurídica internacional. Munidos destas considerações, buscamos responder, no quarto capítulo, se seria possível alcançar uma definição jurídica de terrorismo

---

<sup>4</sup> RAPOPORT, David C. The four waves [...], 2013.

<sup>5</sup> PELLET, Sara. O desafio da comunidade internacional frente ao terrorismo. In: **Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil**. Coord. Leonardo Nemer Caldeira Brant. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

<sup>6</sup> SCHMID, Alex P. The Definitional Problem. **Case Western Reserve Journal of International Law**, vol. 36, Issue 2, 2004. Disponível em: <<https://scholarlycommons.law.case.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1400&context=jil>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

internacional e, se a partir de tal concepção, é possível a inserção de um crime de terrorismo na jurisdição do Tribunal Penal Internacional.

## 2 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES: O TERRORISMO E O DISCURSO SECURITÁRIO

A prática do terror, enquanto estratégia de manobra por governos, grupos e até personagens atuando de modo singular, não é novidade trazida pelo século XXI. A história está repleta de exemplos de embates em que o terror foi utilizado como arma de convencimento ou mesmo coação à adoção de medidas. E ao contrário do que muitos podem pensar, não se trata de método exclusivo de países muçulmanos ou praticantes radicais da religião Islâmica.

Entretanto, em tempos idos, o terrorismo restava circunscrito aos limites territoriais do Estado, o inimigo era sempre próximo, um dito *jihadismo* clássico, o qual buscava uma alteração da organização sociopolítica de um determinado Estado (revolucionários/reformistas) ou procurava estabelecer uma soberania num determinado território ocupado por não-muçulmanos (irredentistas/nacionalistas). Os grupos organizados para tal finalidade ainda atuam, contudo, como referido, os atos têm impactos regionais<sup>7</sup>.

Hoje, a grande ameaça vem de grupos que procuram defender a comunidade islâmica de supostas ameaças externas (*pan-jihadistas*), os quais atuam em duas frentes de ataque. No primeiro caso, a forma de atuação poderá ser em frente de combate em que exista uma ameaça declarada e definida por ataque direto. No segundo, a frente pode estar em qualquer parte do mundo e ter uma justificativa moral muito mais abrangente. É o denominado pelos cientistas políticos de *jihadismo global*, o inimigo que antes era próximo passa a ser global e distante, tendo como representação máxima, porém não única, os Estados Unidos da América, doravante EUA, e seus aliados, considerando o papel de estabilização das relações internacionais como um todo após o final da Guerra Fria. São exemplos desta forma de islamismo extremo os grupos *Al-Qaeda* e o *DAESH*.

Mudaram os atores, houve uma *despersonalização da vítima*<sup>8</sup>, não há raiz territorial definida, não há meio de predileção, os perpetradores podem ser de qualquer nacionalidade. Está em toda a parte, sem de fato estar em parte alguma. Como descreveu Jürgen Habermas, logo após aos ataques de 11 de setembro de 2001, o “terrorismo que associamos por ora ao nome ‘*Al-Qaeda*’ impossibilita a identificação do adversário e qualquer avaliação realista

---

<sup>7</sup> DUARTE, Felipe Pathé. **Jihadismo Global**: das palavras aos actos. Lisboa: Marcador Editora, 2015, 69-78.

<sup>8</sup> CASSESE, Antonio. **International Criminal Law**. 2.ed. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 120.



do perigo. Esta intangibilidade é aquilo que concede ao terrorismo uma nova qualidade<sup>9</sup>. O fator mais relevante de todos é nunca se saber quem é o inimigo. Com este novo cenário, não há um equilíbrio de forças, porque não há duelo entre dois Estados que podem se neutralizar, a ameaça resulta de forças anônimas e imprevisíveis. Também não se pode definir a forma como acontecerão os ataques terroristas<sup>10</sup>.

E, neste ponto, temos a consolidação da intangibilidade do novo terrorismo, o que o transforma em mais aterrorizante, coloca em dúvida a capacidade dos governos de identificar e combater a ameaça, culminando em um ciclo de insegurança que gera medidas extremas nas políticas de prevenção (antiterrorismo) e repressão (contraterrorismo). E aqui tem-se o primeiro e, quiçá, o maior problema jurídico-político: *é possível prevenir e reprimir uma ameaça não identificada? Como?*

Não se consegue precisar quem (ou a mando de quem) cometerá um ataque, quando, onde, como e porque acontecerá. Não se pode fazer referência às três unidades do teatro clássico: tempo, lugar e ação<sup>11</sup>. A partir da doutrina de Abu Musab Al-Suri, ou Mustafa Setmariam Nasar, os movimentos são ainda mais etéreos, tendo em vista a atuação em forma de sistema e não como uma organização, com estrutura central bastante reduzida, servindo de fio condutor ideológico às células espalhadas pelo mundo<sup>12</sup>.

A *Al-Qaeda* funciona como uma espécie de guarda-chuva ideológico da *jihad*, com veias nacionalistas e anti-imperialistas, conforme observa Loretta Napoleoni<sup>13</sup>. A sistemática do *jihadismo* funciona como uma rede policêntrica ideologicamente integrada, onde os participantes têm contato apenas virtual, uma SPIN (Rede Segmentada, Policêntrica e Ideologicamente Integrada)<sup>14</sup>.

Portanto, não temos uma guerra entre Estados, nem uma guerra civil ou uma guerra de guerrilha, na medida em que não há identificação de um movimento de insurreição ou

---

<sup>9</sup> BORRADORI, Giovanna. **Filosofia em Tempo de Terror**: diálogos com Jürgen Habermas e Jacques Derrida. Tradução de Jorge Pinho do original *Philosophy in a Time of Terror*. Porto: Campo das Letras, 2003, p. 62-63.

<sup>10</sup> BORRADORI, Giovanna. **Filosofia** [...], 2003, p. 166.

<sup>11</sup> RODRIGUES, Anabela Miranda. **Política criminal**: novos desafios, velhos rumos. Lusíada. Direito. Lisboa, 2005, p. 17.

<sup>12</sup> DUARTE, Felipe Pathé. A criatividade estratégica da al-Qaeda. In: **Nação e Defesa**, n. 136, 5ª série, 2013, pp. 158-179.

<sup>13</sup> NAPOLEONI, Loretta. El paraguas ideológico de la yihad. **El País**, 27 ago. 2017. Disponível em <[https://elpais.com/elpais/2017/08/22/opinion/1503410477\\_077032.htm](https://elpais.com/elpais/2017/08/22/opinion/1503410477_077032.htm)>. Acesso em: 27 out. 2017.

<sup>14</sup> PINTO, Maria do Céu. **A jihad global e o contexto europeu in Criminalidade Organizada e Criminalidade de Massa, Interferências e Ingerências Mútuas**. Coord. de Manuel Monteiro Guedes Valente, Coimbra: Almedina, 2009, p. 85 e 86.

libertação que lute para conquistar um território ou o poder político de um território. Podemos falar, sim, em uma guerra assimétrica ou de 4ª geração. E assim sendo, coloca-se mais uma questão: *qual o estatuto jurídico aplicável, tempos de guerra ou paz? O estatuto para tempos de guerra é aplicável às guerras assimétricas?*

Talvez esta nova roupagem do terrorismo seja apenas um produto da globalização ou uma alteração da estratégia. De fato, a globalização trouxe mais que facilidades comerciais e tecnologias de informação, trouxe maior proximidade entre as pessoas, e desta proximidade inevitavelmente choques culturais, uma alienação daquilo que é estranho à cultura ocidental, uma verdadeira hostilização de determinados grupos, seja por práticas religiosas ou culturais, passando pelos costumes, vestimenta, crenças, ou seja, pela forma como determinados grupos vivem.

Conforme reconhece o Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança, “[...] a globalização veio também colocar ameaças mais complexas e com ligações entre si [...] a globalização está a acelerar mudanças nas estruturas de poder e a revelar a existência de diferenças de valores”<sup>15</sup>, apressou uma reação defensiva ao receio do que Jürgen Habermas chama de *desenraizamento violento de formas tradicionais de vida*<sup>16</sup>:

Não podemos negar, afirma Habermas, que a globalização dividiu a sociedade mundial em vencedores, beneficiários e derrotados. Neste sentido, ‘o Ocidente na sua globalidade serve de bode expiatório às experiências de perda individuais e muito reais do mundo árabe’. A um nível psicológico, essa experiência cria uma situação favorável a uma perspectiva do mundo bastante polarizada em que várias fontes espirituais têm de resistir à força secularizadora da influência ocidental<sup>17</sup>.

Este cenário, somado à componentes políticas e interesses econômicos, confirma as afirmações proferidas por grupos radicais, que tomam o Alcorão como ponto de partida para a propagação da ideia de que se vive na mais completa fase de ignorância, tal qual a Medina antes da missão de Maomé – quando ainda não se encontrava sob administração muçulmana, antes da chegada do Profeta, antes da *hijra*, a ida de Meca para a Medina - e que, portanto, é preciso difundir a palavra de *Alá*, a palavra revelada no Alcorão, a iluminação. Cenário perfeito para chamar/coagir o bom muçulmano a contribuir para a restauração do Califado<sup>18</sup>,

---

<sup>15</sup> CONSELHO EUROPEU. 2008. **Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança: Garantir a Segurança num Mundo em Mudança**. Disponível em: <[http://www.consiliumeuropa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf](http://www.consiliumeuropa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf)>.

<sup>16</sup> BORRADORI, Giovanna. **Filosofia** [...], 2003, p. 49/50.

<sup>17</sup> BORRADORI, Giovanna. **Filosofia** [...], 2003, p. 49/50.

<sup>18</sup> DUARTE, Felipe Pathé. **Jihadismo** [...], 2015, p. 51 e ss.

é a confirmação da propaganda terrorista.

Em acréscimo, fomenta o fundamentalismo, uma forma violenta de crer e fazer crer em algo, que pode ser inclusive um dogma religioso, e não propriamente na religião. Isso porque “[...] o fundamentalismo não é um simples regresso à forma pré-moderna de relacionamento com a religião: é uma resposta em pânico à modernidade entendida mais como uma ameaça do que como uma oportunidade”, conforme alerta Jürgen Habermas<sup>19</sup>.

Ilustram muito bem este cenário o forte radicalismo presente em países como Inglaterra e França. Jovens muçulmanos, descendentes de imigrantes oriundos das antigas colônias destes países, vítimas de racismo e desigualdade de fato, se comparadas aos demais cidadãos, são facilmente recrutados por grupos radicais islâmicos. O Islã radical confere a estes jovens a identidade que não vislumbram, pois sentem que não pertencem nem ao país dos seus pais (norte-africanos), nem à França ou à Inglaterra, onde são rejeitados como árabes<sup>20</sup>. Atingem um duplo objetivo mobilizando-se debaixo da bandeira do Islã radical: lutam contra uma sociedade que nunca os aceitou como são e lutam contra o Ocidente inteiro. Esta luta eleva-os aos seus próprios olhos e dá-lhes a dignidade que lhes era negada no dia a dia antes de aderirem ao Islã radical<sup>21</sup>.

Para os muçulmanos fora de países muçulmanos há um vazio de identidade; no Oriente Médio Árabe, para além do impacto da globalização, há um vazio criado pelo fracasso dos governos (militares e democráticos) e do judiciário. Em ambos os casos, o vazio abre espaço para a religião, para o fundamentalismo e para a *Jihad*.

O terrorismo, nesse passo, entra como verdadeira estratégia de embate contra tudo o que é ocidental, uma forma de mostrar poder, de tentar provar que o contrato social dos países ocidentais é falho, e, portanto, os ocidentais estão vulneráveis. Utiliza métodos de barbárie que há muito não se vê, ao menos não no “mundo ocidental”, para espalhar o terror na população e, supostamente, confrontar o governo de Estados Europeus que há muito colonizaram países originariamente muçulmanos.

A partir disto, a tendência “ocidental” é estigmatizar, ainda mais, grupos “árabes”, o Islã, o Oriente Médio Islâmico Árabe, como grupos homogêneos aos quais se pode atribuir a responsabilidade por ataques terroristas. Entretanto, consoante ponderação de Jacques

---

<sup>19</sup> BORRADORI, Giovanna. **Filosofia** [...], 2003, p. 49.

<sup>20</sup> KHOSROKHAVAR, Farhad. O terrorismo na Europa. In: FUNDAÇÃO CALOUSTE GULBENKIAN (org.). **Terrorismo e Relações Internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2006, p. 73.

<sup>21</sup> KHOSROKHAVAR, Farhad. O terrorismo [...], 2006, p. 73/74.

Derrida, “cada um desses grupos é heterogêneo, está repleto de tensões, conflitos e contradições essenciais, com aquilo a que, na verdade, temos chamado processos autoimunitários, autodestrutivos, quase-suicidas”<sup>22</sup>. *Dois outros problemas: estigmatização e processo autoimunitário.*

A propósito, boa parte dos terroristas envolvidos nos atentados de 11 de setembro de 2001, por exemplo, não era completamente desconhecida no “mundo ocidental”, foi treinada, orientada, armada ou abrigada por países ocidentais, os quais, no curso da história, criaram e deram vida ao que se entende por terrorismo<sup>23</sup>.

Também não são “outros/estrangeiros”, no sentido empregado por Jacques Derrida, porque já estão entre nós, ocidentais. O atentado de julho de 2005, na Inglaterra, “foi perpetrado por quatro indivíduos que eram cidadãos britânicos: três de origem paquistanesa, o quarto um convertido do catolicismo de raízes jamaicanas. Todos cresceram em Inglaterra e nenhum era imigrante”<sup>24</sup>. *Aqui há mais uma questão: falamos também de nacionais.*

Não bastasse tal paradoxo, importa recordar que, para além daqueles que apreenderam práticas terroristas sob o comando de países ocidentais ou dos cidadãos de países ocidentais, há pessoas consideradas terroristas por um Estado e ovacionadas como revolucionárias e militantes da paz mundial por outros Estados, os denominados *freedom fighters*: “Os guerrilheiros islâmicos que combateram a invasão soviética durante a década de 1980 e se transformaram nos novos líderes políticos constituem um exemplo”<sup>25</sup>.

Os arquétipos mais expoentes da dicotomia, no que concerne à noção de terrorismo, são Nelson Mandela e Yasser Arafat: ambos foram apontados como terroristas no passado, contudo, vieram a obter o reconhecimento de seus esforços para a preservação da paz internacional, recebendo, inclusive, o prêmio Nobel da Paz. *Mas será mesmo legítima esta classificação, terroristas vs. freedom fighters? Qualificar como freedom fighter não seria uma forma de tentar justificar a perpetração de atos terroristas, como se a motivação para o ato fosse capaz de legitimar a ação? Não estaríamos levando a discussão para a velha máxima de que “os fins podem justificar os meios”? Voltaremos a isto adiante.*

De outro lado, a resposta que se tem dos Estados ou blocos/grupos é justamente mais estímulo para o aumento da crise autoimunitária, na medida em que adotam políticas

---

<sup>22</sup> BORRADORI, Giovanna. *Filosofia* [...], 2003, p. 187.

<sup>23</sup> BORRADORI, Giovanna. *Filosofia* [...], 2003, p. 187.

<sup>24</sup> KHOSROKHAVAR, Farhad. *O terrorismo* [...], 2006, p. 78.

<sup>25</sup> BORRADORI, Giovanna. *Filosofia* [...], 2003, p. 242.

criminais cada vez mais agressivas e restritivas de direitos no que concerne ao terrorismo e a tudo o que os Estados e blocos possam entender como auxílio e preparação para ataques terroristas, como se pode atestar ao recordar a história recente, especificamente desde o final da Guerra Fria, através de um *direito penal cada vez mais securitário*.

Com efeito, é possível afirmar, hoje, que o direito penal, principalmente no que concerne às ameaças como o terrorismo, tornou-se um direito penal securitário, que visa a eliminação de qualquer risco e a máxima eficácia da lei. Entretanto, seria mesmo este o papel do direito penal na sociedade? *Para além, qual o custo de um direito penal securitário? E qual o impacto no direito internacional penal?*

Exemplo máximo da ode à segurança se encontra no discurso proferido por Barack Obama quando da captura e morte de Osama Bin Laden, no Paquistão, na noite de 1º de maio de 2011:

A causa da segurança de nosso país não está completa. Mas hoje, estamos mais uma vez lembrando que a América pode fazer o que colocamos em nossa mente. Essa é a história da nossa história, se é a busca da prosperidade para nosso povo, ou a luta pela igualdade de todos os nossos cidadãos, nosso compromisso de defender os nossos valores no exterior e os nossos sacrifícios para tornar o mundo um lugar mais seguro. Lembremo-nos de que nós podemos fazer estas coisas, não só por causa da riqueza ou do poder, mas por que somos uma nação sob Deus, indivisível, com liberdade e justiça para todos. Obrigado. Que Deus os abençoe. E que Deus abençoe os Estados Unidos da América<sup>26</sup>.

O último trecho do discurso transmite uma mensagem muito clara: o país fará o que for preciso para combater o terrorismo e garantir a segurança mundial. Foi uma noite de comemoração para a população norte-americana, a morte do terrorista significava a justiça, a resposta aos atentados de 11 de setembro de 2001. Foi a primeira grande vitória da denominada “guerra contra o terrorismo” ou “guerra contra o terror”, proclamada por George W. Bush.

De fato, qualquer ato se tornava válido para caçar e abater qualquer suposto terrorista. Não é preciso um olhar muito atento para verificar as violações praticadas pelos EUA e seus aliados no que concerne à captura de Osama Bin Laden, em termos mais precisos, tratou-se de uma verdadeira caça que culminou em um abate, à revelia de qualquer garantia do *due process of law*.

---

<sup>26</sup> OBAMA, Barack. **Pronunciamento do Presidente dos Estados Unidos da América na Casa Branca**. Washington D. C., 1 mai. 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2011/05/o-pronunciamento-de-obama-sobre-a-morte-de-bin-laden.html>>. Acesso em: 23 de Junho de 2017.

Não houve uma investigação imparcial, um processo judicial, um julgamento, tampouco uma pena a ser executada. Muito pelo contrário, em uma rápida análise, é possível verificar que houve franca violação às regras de direito penal, direito processual penal, direitos humanos, bem como a violação do princípio da proibição do recurso ao uso da força, violando, assim, também o direito internacional público.

Sob a justificativa de preservar a *segurança e a paz mundial* (de que mundo? De quem?), supostos bens jurídicos em proteção, um acusado foi perseguido e abatido em território de um terceiro país, sem um conflito armado, sem qualquer autorização para tanto e sem a existência de um ataque atual que permitisse o recurso à legítima defesa, justificativa utilizada pelos EUA para executar Osama Bin Laden. Noutras palavras, Osama Bin Laden foi condenado sem prévio processo judicial, e executado extrajudicialmente.

A ação orquestrada pelos EUA, com o apoio do Afeganistão, durante dez anos, demonstrou que em prol da segurança (será?) realizou-se “justiça com as próprias mãos” (retrocesso à Lei de Talião?). À medida que os atentados terroristas ficaram mais frequentes, leia-se à medida que passaram a atingir países ocidentais, os Estados - em conjunto, como é o caso da União Europeia, ou não -, passam a emitir uma série de textos jurídicos, contendo medidas com intuito preventivo de novos fenômenos, restringindo uma série de atos, tais como maior rigor no controle das fronteiras e o não acolhimento de refugiados, como se tais medidas fossem impedir a realização de novos atentados, uma tentativa natimorta de estancar uma ferida que, na verdade, está globalizada.

Tanto por isso, as legislações promulgadas a partir desta lógica consignam o aumento de uma *moldura penal abstrata, tipos legais de perigo, aumento do poder das polícias criminais* e uma franca *diminuição das garantias processuais penais*<sup>27</sup>. São criminalizadas ações sem qualquer danosidade, *substituindo a proteção de bens jurídicos pela prevenção do risco*.

Quiçá, uma tentativa desajeitada de aplicação fragmentada de um *Direito Penal do Inimigo* – denominação que, conforme alerta o próprio autor da teoria, não pretende ser pejorativa<sup>28</sup> -, tratando o delinquente como um indivíduo que deve ser impedido, por coação, de destruir o Ordenamento Jurídico. Com efeito, Günther Jakobs afirma a possibilidade de

---

<sup>27</sup> VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Direito Penal do Inimigo e o Terrorismo**: o progresso ao retrocesso. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2016, p. 68/69.

<sup>28</sup> JAKOBS, Günther. Derecho Penal del ciudadano y Derecho Penal del enemigo. In: JAKOBS, Günther; MELIÁ, Manuel Cancio. **Derecho penal del enemigo**. Trad. Manuel Cancio Meliá. Madrid: Civitas, 2003, p. 22.

o Estado proceder de dois modos com o delinquente: (i) pode vê-lo como uma pessoa que cometeu um erro, aplicando, a este, um Direito Penal do Cidadão, cuja pena tem por função a contradição<sup>29</sup>; ou (ii) como indivíduo que se desvia por princípio, contra o qual deveria ser aplicado um Direito Penal do Inimigo – no qual a pena visa a eliminação de um perigo<sup>30</sup> -, uma vez que o Estado tem o direito de buscar segurança contra indivíduos que persistentemente recaem na prática de crimes<sup>31</sup>. Para Jakobs:

Quien no presta una seguridad cognitiva suficiente de un comportamiento personal, no sólo no puede esperar ser tratado aún como persona, sino que el Estado no debe tratarlo ya como persona, ya que de lo contrario vulneraría el derecho a la seguridad de las demás personas. Por lo tanto, sería completamente erróneo demonizar aquello que aquí se ha denominado Derecho penal del enemigo; con ello no se puede resolver el problema de cómo tratar a los individuos que no permiten su inclusión en una constitución ciudadana. Como ya se ha indicado, KANT exige la separación de ellos, lo que no significa otra cosa que hay que protegerse frente a los enemigo<sup>32</sup>.

Neste passo, o ponto de partida da regulação própria de Direito Penal do Inimigo é a conduta planejada, não a conduta realizada; não o dano à vigência da norma, mas o fato futuro. O lugar do dano atual à vigência da norma é ocupado pelo perigo de danos futuros. O que, segundo Jakobs, no caso dos terroristas – em princípio, adversários – pode ser adequado, isto é, tomar como ponto de referência as dimensões do perigo, e não o dano à vigência da norma, já realizado:

Lo que en el caso de los terroristas - adversarios por principio - puede ser adecuado, es decir, tomar como punto de referencia las dimensiones del peligro y no el daño en la vigencia de la norma ya realizado, se traslada aquí al caso de la planificación de cualquier delito, por ejemplo, de un simple robo. Tal Derecho penal del enemigo superfluo - la amenaza de pena desorbitada carece de toda justificación - es más dañino para el Estado de Derecho que, por ejemplo, la incomunicación antes mencionada, pues en este último caso, sólo no se trata como persona al – presunto - terrorista, en el primero, cualquier autor de un delito en sentido técnico y cualquier inductor (§§ 12, párrafo 1.º, 30 StGB), de manera que una gran parte del Derecho penal del ciudadano se entremezcla con el Derecho penal del enemigo<sup>33</sup>.

Entretanto, como é possível classificar o terrorista como inimigo se não há um consenso a respeito de uma noção criminal de terrorismo? De outra perspectiva, o próprio Jakobs atenta para os prejuízos da introdução de fragmentos de Direito Penal do Inimigo no

---

<sup>29</sup> JAKOBS, Günther. Derecho [...], 2003, p. 49.

<sup>30</sup> JAKOBS, Günther. Derecho [...], 2003, p. 49.

<sup>31</sup> JAKOBS, Günther. Derecho [...], 2003, p. 32 e 47.

<sup>32</sup> JAKOBS, Günther. Derecho [...], 2003, p. 47/48.

<sup>33</sup> JAKOBS, Günther. Derecho [...], 2003, p. 50.

Direito Penal Geral, conforme se verifica na seguinte passagem:

Por otro lado, sin embargo, no todo delincuente es un adversario por principio del ordenamiento jurídico. Por ello, la introducción de un cúmulo - prácticamente inabarcable ya - de líneas y fragmentos de Derecho penal del enemigo en el Derecho penal general es un mal desde la perspectiva del Estado de Derecho<sup>34</sup>.

Manuel Cancio Melia, analisa a abordagem de Jakobs sobre o conceito de Direito Penal do Inimigo no âmbito da teoria da pena, precisamente a partir da teoria da prevenção geral positiva. Sob este prisma, entende que o que pode ser chamado de Direito Penal do Inimigo é algo distinto do que se chama “lei criminal” em nossos sistemas jurídico-políticos. Destaca que tal diagnóstico reivindica, embora em um nível metodológico diferente, que as medidas repressivas que contêm os setores de regulação do Direito Penal do Inimigo sejam transferidas ao setor que em Direito corresponde, e com ele, também ao campo de discussão política correto: medidas em estado de exceção<sup>35</sup>.

Ao analisar o estado atual da política criminal, Cancio Meliá diagnostica uma expansão do direito penal, com o aparecimento de múltiplas figuras novas, acompanhado de uma atividade de reforma de tipos penais já existentes, realizada em ritmo muito superior ao de épocas anteriores<sup>36</sup>. Em suma, na evolução tanto do direito penal material quanto do direito processual penal, constata tendências que, no conjunto, tornam aparentes, no horizonte político-criminal, as características de um “*Derecho penal de la puesta en riesgo*”<sup>37</sup> de características antiliberais, especialmente após os atentados de 11 de setembro de 2011.

Considerando as características do Direito Penal do Inimigo - quais sejam, amplo avanço de punibilidade (fato futuro), sanções desproporcionadamente elevadas, a relativização ou a supressão de certas garantias processuais -, Cancio Meliá refere que, de modo materialmente equivalente, Jesús-Maria Silva Sanchez incorporou o fenômeno do direito penal do inimigo a sua própria concepção político-criminal<sup>38</sup>. Neste passo, sugere

---

<sup>34</sup> JAKOBS, Günther. Derecho [...], 2003, p. 48.

<sup>35</sup> MELIÁ, Manuel Cancio. Derecho Penal del enemigo? In: JAKOBS, Günther; MELIÁ, Manuel Cancio. **Derecho penal del enemigo**. Trad. Manuel Cancio Meliá. Madrid: Civitas, 2003, p. 16/17.

<sup>36</sup> MELIÁ, Manuel Cancio. Derecho [...], 2003, p. 62/64.

<sup>37</sup> MELIÁ, Manuel Cancio. Derecho [...], 2003, p. 64.

<sup>38</sup> Conforme Silva Sanchez, no momento são distinguidas duas velocidades no ordenamento jurídico-penal: (i) a primeira velocidade seria aquele setor do ordenamento em que se impõem penas privativas de liberdade e, em que, segundo Silva Sanchez, devem manter-se os princípios político-criminais, as regras de imputação e os princípios processuais clássicos; (ii) a segunda velocidade seria constituída por aquelas infrações que, ao impor apenas penas pecuniárias ou privativas de direitos, caberia flexibilizar de modo proporcional à menor gravidade das sanções os princípios e regras clássicos. In: MELIÁ, Manuel Cancio. Derecho [...], 2003, p. 82/83.



Cancio Melia a possibilidade de pensar o Direito Penal do Inimigo como “terceira velocidade”, em que coexistem penas privativas de liberdade e, apesar de presente, a flexibilização dos princípios políticos-criminais e das regras de imputação<sup>39</sup>.

Isto posto, Cancio Meliá entende não poder existir um direito penal do inimigo, uma vez que não estabiliza normas (prevenção geral positiva), mas demoniza determinados grupos infratores; por conseguinte, o Direito Penal do Inimigo não é um direito penal do fato, e sim do autor.

Cumprido recordar que “o direito penal resigna-se a desempenhar o papel de tutela subsidiária de bens jurídicos, guiada por fins eminentemente preventivos, de forma a manter a criminalidade em quotas socialmente suportáveis”<sup>40</sup>. A partir do momento em que a norma penal deixa de tutelar qualquer bem jurídico, deixa-se o direito penal frágil e volúvel:

También es de suma importancia el trabajo dogmático-conceptual para evitar que las conquistas jurídicoestatales que, en el marco de un liberal derecho penal del ciudadano, se han conseguido con mucho esfuerzo desde la Ilustración, fueran sacrificados en el altar de un neopunitivismo humanitario que no puede distinguir los principios del derecho penal de los principios programáticos humanitarios y exige el castigo a cualquier precio. La consecuencia sería, de hecho, un derecho penal internacional del enemigo, que ignora todo aquello que sus apologetas humanitarios –cuando no se trata de delitos graves contra la humanidad– defienden: precisamente las garantías y principios jurídico-estatales de un derecho penal ilustrado (humanitario)<sup>41</sup>.

Não obstante, *uma norma abstrata, que não protege um bem jurídico específico, é maleável aos interesses de quem aplica*. Torna-se um excelente artifício para a manipulação e sensacionalismo por parte de governantes populistas, sedentos por uma oportunidade de vender uma proposta que lhes dá carta branca para arbitrariedades:

[...] apesar de nós pensarmos que os campos prisionais secretos pertenciam já ao passado, a Vigilância dos Direitos Humanos e a Amnistia Internacional publicaram no último ano relatórios que documentam a existência de um campo de detenção secreto em que as pessoas seriam torturadas, e acredita-se mesmo que assassinadas, em nome da guerra contra o terrorismo. Isto pode constituir um importante retrocesso. Foi também revelado que os Estados Unidos estavam a patrocinar a tortura em muitos países, incluindo Marrocos, Egito, a Jordânia e até a Síria, que foi acusada do atentado mortal contra Rafik Hariri. Salda-se isto num conjunto de mensagens contraditórias para as populações destas regiões, e que em

---

<sup>39</sup> MELIÁ, Manuel Cancio. Derecho [...], 2003, p. 79 e ss..

<sup>40</sup> CAEIRO, Pedro. **Legalidade e oportunidade: a perseguição penal entre o mito da “justiça absoluta” e o fetiche da “gestão eficiente” do sistema**. RMP 84, 2000.

<sup>41</sup> AMBOS, Kai. Dogmática jurídico-penal y concepto universal de hecho punible. **Política Criminal: Revista Electrónica Semestral de Políticas Públicas en Materias Penales**, Issue 5, Julho de 2008, p1-26. Disponível em < [http://www.politicacriminal.cl/n\\_05/A\\_6\\_5.p df](http://www.politicacriminal.cl/n_05/A_6_5.p df)>. Acesso em: 17 ago. 2017.

última instância poderão reforçar a influência dos extremistas nos nossos países<sup>42</sup>.

Nada melhor, em tempos de constantes atentados terroristas, do que uma proposta altamente repressiva da “criminalidade” em prol da “segurança e paz mundial” para eleger um candidato, é um excelente marketing. E assim, gira a roda do ciclo da *hipertrofia do direito penal, que tudo tutela e nada protege, torna-se popular e vulgar, abrindo espaço à securitização e ao justicialismo, afetando a força que deve deter na proteção de bens jurídicos*<sup>43</sup>. Nesse sentido é a doutrina de Jorge de Figueiredo Dias:

O aludido paradigma do direito penal democrático hodierno pode, num esforço de simplificação, reduzir-se a um princípio político-criminal fundamental, diretamente atinente à questão da sua legitimação, suscetível de se traduzir abreviadamente pela fórmula segundo a qual todo o direito penal é um direito do bem jurídico-penal. Princípio cuja raiz longínqua reside no pensamento filosófico-ocidental a partir do século XVII – no racionalismo cartesiano, no individualismo liberal, na mundividência antropocêntrica e humanista – e, pelo que diretamente respeita à doutrina jurídico-penal, no movimento do iluminismo penal. [...] Ora este “direito penal do bem jurídico” deve, em meu parecer, ser considerado também um “princípio constitucional implícito” [...]<sup>44</sup>.

De fato, camuflar a incriminação de comportamentos sob as vestes de um direito penal que trabalha para a proteção do bem jurídico coletivo não muda o fato de que se trata de um direito penal do comportamento, que opera a favor de uma caça cega a um inimigo projetado, ou quem sabe da eliminação da concorrência (?!).

Necessário se faz o confronto com a real natureza do fenómeno em questão, é preciso desnudar o *deserto do real*<sup>45</sup>, separar do que é *media/espetáculo/sensacionalismo*, ao invés de promover perseguições dignas das produções de Hollywood. Não se pode esquecer do “efeito perverso da própria atitude autoimunitária. Porque agora sabemos que a repressão tanto no seu sentido psicanalítico como político – quer seja através da polícia, dos militares ou da economia – acaba por produzir, reproduzir e regenerar a própria coisa que tenta desarmar”<sup>46</sup>, consoante Jacques Derrida.

É evidente que o terrorismo é um dos grandes problemas do nosso século, e é

---

<sup>42</sup> JAMAI, Aboubakr. O caso marroquino. In: **Terrorismo e Relações Internacionais**. Fundação Calouste Gulbenkian/Gradiva. Lisboa: Gradiva, 2006.

<sup>43</sup> VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Direito [...]**, 2016, p. 17.

<sup>44</sup> FIGUEIREDO DIAS, Jorge de. O direito penal do bem jurídico como princípio jurídico-constitucional implícito. **Revista de Legislação e de Jurisprudência**, a. 145, mai./jun. 2016, n. 3998, pp. 250-266. Coimbra: Coimbra Editora, 2016, p. 251.

<sup>45</sup> ZIZEK, Slavoj. **Bem-vindo ao deserto do real**. Trad. Carlos Correia Monteiro de Oliveira do original Welcome to the desert of the real. Lisboa: Relógio D’Água Editores, 2006, p. 29/33.

<sup>46</sup> BORRADORI, Giovanna. **Filosofia [...]**, 2003, p. 164.

justamente esta ameaça global que movimenta o direito internacional público<sup>47</sup>, em especial o direito internacional penal, e o direito penal em busca de formas de combate preventivo e repressivo, razão pela qual propomos o presente estudo.

---

<sup>47</sup> MACHADO, Jónatas. **Direito Internacional**: do paradigma clássico ao pós 11 de setembro. 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p. 406.

### 3 O TERRORISMO NO DIREITO INTERNACIONAL

O discurso necessariamente se inicia por situar o leitor no prisma de análise do tema. O ordenamento jurídico base para o exame do problema ora colocado é o Direito Internacional. E, como alerta Jorge Miranda<sup>48</sup>, o Direito Internacional não consiste em um ramo do Direito, mas sim em um ordenamento jurídico que está ao lado das ordens jurídicas estatais, que abarca o Direito Internacional Público, dentro do qual se insere o Direito Internacional Penal, nosso campo de análise. Portanto, trabalhamos com *soft law*, com a análise do regime convencional multilateral e regional, não com o direito interno, impositivo, fruto da soberania de um Estado.

Neste cenário, os primeiros obstáculos à efetivação de respostas do Direito ao terrorismo hoje são (i) a dificuldade de definir o terrorismo, a sua exata tipicidade, tendo em vista os aspectos políticos envolvidos; (ii) a vertente internacional, pois, em geral, envolvem a preparação ou financiamento de um Estado, com nacionais de outro ou outros Estados, para perpetrar os atos em Estados terceiros, com possibilidade de atingir vítimas de um quarto Estado<sup>49</sup>; (iii) outro obstáculo à conceitualização, o qual deriva do caráter internacional dos atos, está relacionado à soberania dos Estados, especialmente no que concerne com a questão da territorialidade do Direito Penal.

No tocante à dificuldade de definição, a qual será explorada com maior detalhamento ao longo do trabalho, está diretamente ligada aos muitos sentidos que o termo terrorismo adquiriu ao longo da história e aos diferentes pesos que assume em cada comunidade.

Na sequência, o fato de se tratar de uma ação com consequências de dimensão internacional, as quais podem se dar de uma forma prática, quando o ato é perpetrado em mais de um Estado, quando o ato é dirigido contra nacionais de mais de um Estado ou simplesmente quando o autor busca refúgio em Estado distinto do atacado. Situações estas que levam alguns autores a enquadrar o terrorismo como um crime transnacional, por envolver o interesse de mais de um Estado, e não como crime de direito internacional. De outro lado, há defesa para o enquadramento do terrorismo como crime de direito internacional, com amparo nas inúmeras condenações da comunidade internacional, através de órgãos da

---

<sup>48</sup> MIRANDA, Jorge. **Curso de Direito Internacional Público**. 6. ed. rev. atual. Cascais: Principia Editora, 2016, p. 26 e ss.

<sup>49</sup> WILENSKY, Alfredo Héctor; JANUÁRIO, Rui. **Direito Internacional Público e Contemporâneo**. Lisboa: Áreas, 2003, p. 112/113.

ONU, os quais evocam a agressão de interesses comuns de toda a comunidade internacional.

O terceiro obstáculo é a questão da territorialidade do Direito Penal. Na generalidade dos casos, a lei ultrapassa as fronteiras do Estado, com efeitos extraterritoriais, o que vai de encontro ao princípio da territorialidade do Direito Penal, fundamento a todas as legislações. No entanto, o princípio da territorialidade não se trata de um princípio absoluto no Direito Internacional, tampouco se confunde com a soberania nacional.

É neste cenário que os Estados e a Comunidade Internacional enfrentam a tarefa de tipificar o terrorismo como um delito contra *Ius Gentium*, o qual se estabelece em Tratados Internacionais e sancionado em legislações internas<sup>50</sup>. Na ausência de uma convenção de alcance universal, elaborada para lidar com o terrorismo definido genericamente, o terrorismo é proibido por meio de diversas convenções elaboradas em organismos internacionais distintos e adotadas pelos Estados<sup>51</sup>, uma “abordagem setorial”, *piecemeal approach*<sup>52</sup>, como ensina Cherif Bassiouni.

### 3.1. PRIMEIRAS DISTINÇÕES

Antes, porém, de adentrar na análise das convenções e do alcance de cada uma, cumpre diferenciar os planos de análise. Nesta esteira, importa destacar a coexistência de três categorias no âmbito do conceito de terrorismo: (i) terrorismo em tempo de guerra, (ii) terrorismo em tempo de paz e (iii) terrorismo de Estado, podendo este último coexistir em tempos de paz e de guerra. As duas primeiras categorias dizem respeito ao estatuto jurídico aplicável, a última identifica quem responsabilizar e, portanto, em prol organização dos assuntos, será abordado no subitem 4.2.2 do Capítulo seguinte.

---

<sup>50</sup> WILENSKY, Alfredo Héctor; JANUÁRIO, Rui. **Direito [...]**, 2003, p. 113.

<sup>51</sup> CAMPEDELLI, Andre Collins. **Terrorismo, Libertação Nacional e proibição de ataques contra civis: cláusulas de exclusão de aplicação da convenção ampla sobre terrorismo das Nações Unidas**. Trabalho de conclusão de curso. Disponível em: [http://bdm.unb.br/bitstream/10483/1960/1/2011\\_AndreCollinsCampedelli.pdf](http://bdm.unb.br/bitstream/10483/1960/1/2011_AndreCollinsCampedelli.pdf). Acesso em: 15 mar. 2018, p. 27.

<sup>52</sup> BASSIOUNI, M. Cherif. **Terrorism: The Persistent Dilemma of Legitimacy**. In: **Case Western Reserve Journal of International Law**, vol. 36, 2004. Disponível em: <https://www.legal-tools.org/doc/30a8a4/pdf/>. Acesso em: 05 dez. 2017. p. 305.

### 3.1.1. Terrorismo em Tempo de Guerra

Embora não exista consenso internacional acerca do conceito jurídico de terrorismo, enquanto um crime transnacional, pode ser analisado a partir de duas perspectivas, tempos de paz ou tempos de guerra, o que atrai estatutos jurídicos distintos.

É oportuno recordar que o direito internacional em sua origem tinha por preocupação primeira a regulação da guerra e o uso da força nas relações internacionais<sup>53</sup>, uma vez que as relações entre Estados eram relações de força. Quando da criação dos Estados nações e até o final do século XIX, a guerra consistia em uma forma de resolução de conflitos, era atributo inerente da soberania. De tal sorte, o direito internacional clássico, do século XVI ao século XX, não tinha por objeto a restrição do uso da guerra como forma de resolução de conflitos.

No final do século XIX sobreveio um movimento doutrinário paralelo, em prol do reconhecimento da ilicitude do recurso à guerra como mecanismo de resolução de conflitos internacionais e do estabelecimento da paz pelo direito. Movimento este que evoluiu e culminou na superação pelo direito internacional da fase de regulação da guerra. Em meados do século XX o direito passa a ser um instrumento para a paz. Com isto, o conflito internacional passou a ser visto por um espectro humanitário, como controle dos aspectos nocivos das hostilidades. Conforme recorda Leonardo Nemer Caldeira Brant:

Este movimento pacifista, iniciado a partir da Convenção de Genebra de 1864, da Declaração de São Petersburgo de 1868 e da Declaração de Bruxelas de 1874 intensifica-se de forma marcante e culmina, finalmente, na adoção das duas Convenções de Paz de Haia, de 1899 e 1907<sup>54</sup>.

A Convenção de Genebra de 1864 e a Convenção de São Petersburgo de 1868 tratavam do direito de neutralidade nos conflitos, cada uma com especificidades. A primeira Convenção ressaltava a proteção de feridos e doentes, já a Convenção de São Petersburgo proibia a utilização de determinadas armas. A Convenção de Bruxelas trazia a distinção entre civis e militares em conflitos armados. As Convenções de Haia de 1899 e 1907 traziam a regulamentação jurídica das hostilidades, a primeira tratava de leis e costumes de guerras terrestres e marítimas; a segunda, trouxe o arranque da fundamentação objetiva da ilicitude

---

<sup>53</sup> BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. Terrorismo Internacional: a guerra preventiva e a desconstrução do direito internacional. In: **RBEP**, v. 90, fls. 199-238, 2004.

<sup>54</sup> BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. Terrorismo [...], 2004, p. 201.

do recurso à força nas relações internacionais.

Após a Primeira Guerra Mundial, o Pacto da Sociedade das Nações resgatou o conceito de guerra lícita. Não prescrevia a guerra, sugeria o encaminhamento da questão controversa à arbitragem, decisão judicial ou ao exame do Conselho. Em 1928, o Pacto Briand-Kellogg, estabelecido inicialmente como um pacto de arbitragem entre França e EUA, consigna, em seu artigo 1º, que as partes contratantes “condenam o recurso à guerra como solução das controvérsias internacionais e renunciam a ela como instrumento de política nacional e nas relações mútuas”<sup>55</sup>. Sistema este que é retomado pelo artigo 2, da Carta da Organização das Nações Unidas<sup>56</sup>, doravante ONU, com a diferença de que o fato de estar consignado na Carta eleva a vedação do recurso à força a princípio universal<sup>57</sup>. A partir de então, o recurso à guerra deixou de ser uma competência discricionária.

Este breve histórico serve para verificar a lógica da evolução do tratamento das guerras entre os Estados. Sob a ótica militar, a guerra não visa apenas a destruição do exército inimigo, mas também da população inimiga. Entretanto, o direito internacional reprime e condena atos desumanos, os quais fazem da guerra um crime.

A ideia de punir responsáveis por crimes de guerra, embora fosse um fenômeno esporádico, existia muito antes do século XX. Na Antiguidade, antes de Cristo, os lacedemônios julgaram os atenienses por crime de guerra e os condenaram à morte, após destruir a esquadra ateniense em Aegospótamos<sup>58</sup>. Em 1474, o julgamento de Breisach, no qual Peter von Hagenbach, que servia como governador do Duque de Borgonha<sup>59</sup>, após estabelecer um regime de arbitrariedade e terror que ultrapassava o que era habitual mesmo naqueles tempos, foi julgado e condenado, perante um tribunal de vinte e oito juízes dos Estados aliados do Sacro Império Romano, por assassinato, estupro e outros crimes contra as “Leis de Deus e do Homem”. De acordo com George Schwarzenberger, Peter von Hagenbach foi acusado de algo semelhante ao que denominamos hoje de crimes contra a

---

<sup>55</sup> FRANÇA. **Pacto de Briand-Kellogg**. 27 ago. 1928. Disponível em: <[http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/segurancapublica/Tratado\\_renuncia\\_guerra\\_paris.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/segurancapublica/Tratado_renuncia_guerra_paris.pdf)>. Acesso em: 15 mai. 2018.

<sup>56</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Carta das Nações Unidas. São Francisco, 26 de junho de 1945. ANEXO A.

<sup>57</sup> BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. Terrorismo [...], 2004, p. 203.

<sup>58</sup> MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. 2v. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 972.

<sup>59</sup> GORDON, Gregory S. **The Trial of Peter Von Hagenbach: Reconciling History, Historiography and International Criminal Law** (February 16, 2012). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2006370> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2006370>.

humanidade, além das acusações de crimes de guerra<sup>60</sup>.

Outro precedente, o caso do Conde Rosen que, em 1689, foi destituído de seu cargo militar por James II da Inglaterra, por ter efetivado um sítio cruel contra Londonderry e assassinado civis. Na segunda metade do século XVIII os tribunais ingleses e norte-americanos julgaram vários indivíduos acusados de cometer ofensas internacionais. No século XIX, em 1872, o jurista suíço Gustave Moynier, presidente do Comitê Internacional da Cruz Vermelha entre 1864 e 1910, propôs a criação de um Tribunal Penal Internacional para julgar crimes de guerra<sup>61</sup>.

Após a Primeira Guerra Mundial, em 1919, foi constituída uma Comissão para averiguar a responsabilidade dos autores da guerra, a qual recomendava a punição dos acusados de crimes de guerra e a criação de um tribunal para tais julgamentos. O assunto foi regulamentado no Tratado de Versailhes, nos artigos 227 a 230. Em 1920, a Assembléia da Sociedade das Nações rejeitou o projeto de criação de uma Corte Penal Internacional de Justiça para julgar os crimes cometidos contra o Direito Internacional, apresentado por um Comitê de Juristas, sustentando que “ainda não existia um direito internacional penal reconhecido por todas as nações”. Em 1937, foi concluída, em Conferência em Genebra, uma convenção para a criação de uma corte criminal internacional, foi assinada por treze Estados, mas não obteve ratificações. Após a Segunda Guerra Mundial, o acordo de Londres, de 8 de agosto de 1945, instituiu o Tribunal Militar Internacional de Nuremberg, destinado a julgar os criminosos de guerra dos países europeus do Eixo<sup>62</sup>.

É princípio de direito internacional, formulado pela Comissão de Direito Internacional por autorização da Resolução nº 177, de 21 de Novembro de 1947 da Assembleia Geral da ONU, que “todos os que cometam um ato que constitua delito de direito internacional são responsáveis pelo mesmo e encontram-se sujeitos a sanção”, princípio este que introduz o conceito de delito de direito internacional, ainda que o direito interno não imponha pena por tal ato, não existindo imunidade de jurisdição para Chefes de Estado, nem submissão ao princípio da obediência devida, se a pessoa teve a possibilidade moral de opção<sup>63</sup>.

A mesma Comissão de Direito Internacional assentou como delitos de guerra as

---

<sup>60</sup> SCHWARZENBERGER, George. A Forerunner of Nuremberg: The Breisach War Crime Trial of 1474. **The Manchester Guardian**, sept. 28, 1946, at 4.

<sup>61</sup> MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Curso [...]**, 2004, p. 972/973.

<sup>62</sup> MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Curso [...]**, 2004, p. 973/974.

<sup>63</sup> WILENSKY, Alfredo Héctor; JANUÁRIO, Rui. **Direito [...]**, 2003, p. 114/115.



violações das leis de guerra, tais como as execuções de prisioneiros, a destruição injustificada de cidades, vilas ou aldeias ou a devastação não justificada por necessidades militares, na medida em que, mesmo na guerra, os fins não justificam os meios. De outro giro, os delitos contra a humanidade consistem em assassinatos, extermínios e outros atos desumanos dirigidos à população civil, condutas estas que para Alfredo Hector Wilensky e Rui Januário constituem atos de terrorismo.

Não obstante, a Comunidade Internacional tratou do terrorismo internacional em outros documentos, tais como os Convênios de Genebra de 1949: (i) a 1ª Convenção, relativa a feridos, doentes e náufragos das Forças Armadas em campanha<sup>64</sup>; (ii) a 2ª Convenção, destinada aos feridos, doentes e náufragos das Forças Armadas no ar<sup>65</sup>; (iii) a 3ª Convenção, regulava o tratamento dos prisioneiros de guerra<sup>66</sup>; (iv) a 4ª Convenção, referente à proteção de civis em tempo de guerra<sup>67</sup>. Os Convênios de Genebra de 1949 são o estatuto jurídico de guerra em vigor, razão pela qual um suposto ato de terrorismo no curso de uma guerra/conflito armado deve ser analisado tomando por base estas quatro Convenções.

Destaca-se que a 4ª Convenção de Genebra de 1949, destinada à proteção de pessoas civis em tempos de guerra e o artigo 4 §2(d) do protocolo nº 2 às Convenções de Genebra de 12 de dezembro de 1977<sup>68</sup> “[...] ‘condenam toda medida de terrorismo’ no caso de conflito armado internacional ou os ‘atos de terrorismo’ em caso de conflito armado não internacional”<sup>69</sup>. Apesar da proibição expressa, os textos não contêm uma definição de terrorismo.

Após a remessa, pela Assembleia Geral da ONU, através da Resolução nº 488/1950, da formulação dos princípios de direito internacional aos governos dos Estados membros, para que sugerissem as alterações que entendessem pertinentes, a Comissão de Direito Internacional adotou o texto do Projeto de Delitos contra a Paz e a Segurança da Humanidade no ano de 1954, documento no qual o terrorismo de Estado restou definido nos seguintes termos: “o fato das autoridades de um Estado empreenderem ou estimularem atividades

---

<sup>64</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção de Genebra I**: a melhoria da sorte dos feridos enfermos dos Exércitos em campanha. Genebra, 12 de agosto de 1949.

<sup>65</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção de Genebra II**: a melhoria da sorte dos feridos enfermos e náufragos das Forças Armadas no Mar. Genebra, 12 de agosto de 1949.

<sup>66</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção de Genebra III**: relativa ao Tratamento dos Prisioneiros de Guerra. Genebra, 12 de agosto de 1949.

<sup>67</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção de Genebra III**, 1949.

<sup>68</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Protocolo II Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949, relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados não Internacionais**, 1977.

<sup>69</sup> BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. **Terrorismo** [...], 2004, p. 212.

terroristas num outro Estado ou a tolerância pelas autoridades de um Estado de atividades organizadas, encaminhadas a realizar atos terroristas num outro Estado”<sup>70</sup>.

Estas Convenções são a base do Direito Humanitário. Facilmente se extrai destes Tratados, e da própria evolução do Direito Internacional Público, que o terrorismo como ato de violência durante a guerra é inadmissível, subsistindo o princípio geral de salvaguardar a vida e a cultura humanas. De fato, os Tratados aqui abordados não consignam um conceito objetivo de terrorismo internacional, mas retratam a proibição, mesmo nos conflitos armados.

### 3.1.2. Terrorismo em Tempo de Paz

Na sequência dos desenvolvimentos de um Direito Internacional em prol da paz mundial, os tratados posteriores às Convenções de Genebra não foram pensados sob uma ótica de conflitos, mas sim de tempos de paz. O conjunto de tais tratados configuram estatutos distintos. Os Convênios de Genebra de 1949 e Protocolo de 1977 compõe o que se denomina estatuto de guerra, as leis da guerra, cuja violação gera consequências civis e penais, tendo em vista a regulação dos crimes de guerra pelo Estatuto de Roma de 1998<sup>71</sup>. Portanto, atos de terrorismo perpetrados em guerra declarada, no sentido convencional, serão tratados nos moldes do Estatuto de Guerra e do Estatuto de Roma para o Tribunal Penal Internacional, doravante ERTPI.

Os atos terroristas perpetrados fora de uma guerra declarada são abordados, na comunidade internacional, por Tratados Internacionais e Regionais, e também abarcados pelo ERTPI, quando for o caso.

A análise do terrorismo em tempo de paz requer, antes de tudo, a análise de dois conceitos essenciais para a compreensão do tema: *segurança* e *perigo*. Um conceito está ligado ao outro, entretanto, o perigo está relacionado à ideia de probabilidade, a probabilidade de ocorrer um fato danoso, enquanto a segurança pública é o bem jurídico a ser resguardado (supostamente). Nesse sentido, Alfredo Wilensky e Rui Januário sugerem que o terrorismo é um delito de perigo, tendo em conta os bens que poderá afetar, e também

---

<sup>70</sup> WILENSKY, Alfredo Héctor; JANUÁRIO, Rui. **Direito [...]**, 2003, p. 115.

<sup>71</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Estatuto de Roma para o Tribunal Penal Internacional** (A/CONF.183/9). Roma, 17 jul. 1998.

um delito de lesão, por tornar o bem jurídico segurança pública vulnerável. Os autores destacam a importância do equilíbrio entre os elementos segurança e perigo, alertando que a ausência de tal harmonização tende a conduzir ao terrorismo de Estado.

Neste contexto, apesar da ausência de um consenso internacional acerca do conceito de terrorismo, existem alguns Tratados que fornecem um enquadramento genérico para algumas problemáticas, os quais serão detalhados no próximo tópico. Estes Tratados foram instituídos após vultuosos ataques terroristas, razão pela qual apresentam uma tendência de regulação de possíveis formas de perpetração de atos terroristas e suas consequências; em verdade, boa parte está centrada no tratamento das consequências dos atos, conforme será explanado no próximo capítulo.

Isto posto, delineadas as primeiras distinções necessárias à análise jurídica do tema, passamos à análise do regime convencional multilateral e regional, respectivamente, com o escopo de verificar em que termos se dá, no direito internacional, a proibição do terrorismo em tempos de paz, quais os valores embutidos e qual a lógica evolutiva do tratamento setorial.

### 3.2. O TRATAMENTO SETORIAL

Na ausência de inserção no rol dos *core crimes* do ERTPI e considerando as características dos atos, o terrorismo é classificado hoje como um crime transnacional, ao lado da tortura como crime autônomo - eis que a prática encontra tipificação no ERTPI como forma de perpetração de crimes de guerra e de crimes contra a humanidade -, pirataria, escravidão, *apartheid*, desaparecimentos forçados, crime organizado transnacional (incluindo tráfico de drogas, tráfico de imigrantes, tráfico ilegal de armas e corrupção)<sup>72</sup>.

Os crimes transacionais não se submetem à jurisdição do Tribunal Penal Internacional, adiante TPI, e, deste modo, a acusação é realizada pelos sistemas legais domésticos. Todavia, considerando o caráter transfronteiriço dos atos, emerge a necessidade de ampla cooperação com outros Estados para a efetividade do processo, o que enseja a celebração de acordos internacionais para prever e regular a cooperação internacional na

---

<sup>72</sup> CRYER, Robert; et al. **An Introduction to International Criminal Law Procedure**. 2. ed. New York: Cambridge University Press, 2010, p. 334.

supressão dos crimes<sup>73</sup>.

Estes acordos, em geral, exigem dos Estados a criação de infrações penais da conduta relevante no direito interno, bem como a extradição de um infrator ou o julgamento do caso, em respeito ao princípio *aut dedere aut judicare*. Consignam também o dever de assistência jurídica mútua para fins de ação penal ou extradição. Não há, portanto, uma preocupação, na elaboração destas Convenções, com a definição da conduta, com a descrição dos elementos objetivos e subjetivos das ofensas, na medida em que esta competência fica a cargo dos Estados Partes<sup>74</sup>.

Da mesma forma, são realizados acordos regionais, os quais costumam já expressar algum entendimento acerca da definição de terrorismo, conforme veremos a seguir.

### 3.2.1. Regime Convencional Multilateral

Após o assassinato do Rei Alexandre I da Iugoslávia por separatistas croatas e macedônios, em 1934, em Marselha, o governo francês sugeriu a adoção pela Liga das Nações de uma convenção sobre o terrorismo. A sugestão foi acolhida e na Conferência para a Repressão do Terrorismo, realizada em Genebra, em novembro de 1937, foi esboçado o texto da Convenção. A versão final do documento, denominada Convenção para a Prevenção e Punição do Terrorismo, foi adotada por 24 países membros da Liga das Nações, em 16 de novembro de 1937<sup>75</sup>. A Convenção de 1937 definiu os atos de terrorismo como:

Article Premier, 2. Dans la présent Convencion, l'expression "actes de terrorisme" s'entend des faits criminels dirigés contre um Etat et dont le but ou la nature est de provoquer la terreur chez des personnalités déterminées, des groupes de personnes ou dans le public<sup>76</sup>.

Ben Saul, ao comentar a definição constante na Convenção da Liga das Nações, destacou o fato de não haver, no conceito veiculado pelo Documento em questão, uma referência expressa ao objetivo político:

---

<sup>73</sup> CRYER, Robert; et al. **An Introduction [...]**, 2010, p. 335.

<sup>74</sup> CRYER, Robert; et al. **An Introduction [...]**, 2010, p. 335/336.

<sup>75</sup> DITRYCH, Ondrej. International terrorism in the League of Nations and the contemporary terrorism dispositive. In: **Critical Studies on Terrorism**, 6:2, 225-240, 2013. DOI: 10.1080/17539153.2013.764103. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17539153.2013.764103>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

<sup>76</sup> LIGA DAS NAÇÕES. **Convenção para a Prevenção e Punição do Terrorismo**, 16 nov. 1937. Disponível em: <<https://www.wdl.org/pt/item/11579/>>. Acesso em: 21 jun. 2018.

The League Convention 1937 ultimately defined “acts of terrorism” in Article 1(2) as “criminal acts directed against a State and intended or calculated to create a state of terror in the minds of particular persons, or a group of persons or the general public”. Consequently, terrorism is understood principally by the means used (the creation of terror) and the target (directed against a state), but not by express reference to its political objective<sup>77</sup>.

Portanto, conforme a análise de Ben Saul, o terrorismo é definido na Convenção de 1937 através dos alvos e dos meios utilizados, sem qualquer referência a um objetivo político. No artigo segundo da Convenção foram listados os atos que deveriam ser criminalizados pelos Estados Membros, novamente sem menção a objetivos ou finalidades políticas<sup>78</sup>. Todavia, a Convenção não recebeu ratificações suficientes para entrar em vigor<sup>79</sup>.

A inexistência de acordo acerca de uma definição jurídica de terrorismo culminou na adoção de uma abordagem setorial<sup>80</sup>, conforme referido no início deste capítulo. Deste modo, os acordos foram negociados para lidar com tipos específicos de ameaça terrorista<sup>81</sup>, uma série de tratados internacionais que circundam a questão desde o ano de 1963.

As três primeiras Convenções foram elaboradas no âmbito da Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO), com o escopo de tratar da segurança da aviação civil, na sequência de casos de sequestros e outras ofensas no decorrer de viagens aéreas<sup>82</sup>. A primeira, a *Convenção Referente às Infrações e a Certos Atos Cometidos a Bordo de Aeronaves*, também conhecida como Convenção de Tóquio, assinada em 14 de setembro de 1963<sup>83</sup>, é a mais antiga convenção multilateral geral, em vigor, que aborda matéria relativa ao terrorismo do ponto de vista do direito internacional.

Desprovida de uma explícita intenção de definir o terrorismo, não menciona diretamente atos que possam ser qualificados como terroristas ou praticados por terroristas. Tem por escopo a regulação de infrações às leis penais dos Estados signatários cometidas a bordo de aeronaves, quando as mesmas não estiverem no Estado de onde são originárias,

---

<sup>77</sup> SAUL, Ben. The legal response of the League of Nations to terrorism. In: **JICJ**, v. 4, n. 1, p. 78-102, 2006.

<sup>78</sup> SAUL, Ben. The legal [...], 2006.

<sup>79</sup> CRYER, Robert; et al. **An Introduction [...]**, 2010, p. 339.

<sup>80</sup> BASSIOUNI. M. Cherif. Terrorism: The Persistent Dilemma of Legitimacy. In: **Case Western Reserve Journal of International Law**, vol. 36, 2004. Disponível em: <<https://www.legal-tools.org/doc/30a8a4/pdf/>>. Acesso em: 05 dez. 2017. p. 305.

<sup>81</sup> CRYER, Robert; et al. **An Introduction [...]**, 2010, p. 339.

<sup>82</sup> CRYER, Robert; et al. **An Introduction [...]**, 2010, p. 339-340.

<sup>83</sup> ORGANIZAÇÃO DA AVIAÇÃO CIVIL INTERNACIONAL. **Convenção Referente às Infrações e a Certos Atos Cometidos a Bordo de Aeronaves**. 14 set. 1963. Disponível em: <[http://www.anac.pt/VPT/GENERIC/LEGISLACAOREGULAMENTACAO/LEGISLACAOSector/Documents/Facilita%C3%A7%C3%A3o%20e%20Seguran%C3%A7a/dl\\_45904\\_1964.pdf](http://www.anac.pt/VPT/GENERIC/LEGISLACAOREGULAMENTACAO/LEGISLACAOSector/Documents/Facilita%C3%A7%C3%A3o%20e%20Seguran%C3%A7a/dl_45904_1964.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2018.

quando estiverem em vôo, à superfície do alto-mar ou zona situada fora do território de qualquer Estado. Regula também infrações não previstas nas leis internas dos signatários que “possam pôr ou ponham em perigo a segurança da aeronave, ou das pessoas ou bens, ou que ponham em perigo a boa ordem e a disciplina a bordo” (n<sup>os</sup> 1 e 2 do artigo 1<sup>o</sup>)<sup>84</sup>.

Em 16 de dezembro de 1970, sobreveio a *Convenção Para a Repressão da Captura Ilícita de Aeronaves (Convenção de Haia)*<sup>85</sup>, a qual também versa sobre o combate a infrações cometidas através de um ato de captura de uma aeronave. A principal diferença entre as Convenções reside na circunstância de este texto ser essencialmente dirigido à repressão penal contra esses atos, ao passo que a Convenção de Tóquio se centra mais nas formas de fazer cessar, de imediato, qualquer ato ilícito (e não apenas a captura ilícita) de uma aeronave<sup>86</sup>.

A terceira Convenção elaborada no âmbito da ICAO, denominada *Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança da Aviação Civil*, assinada em Montreal, em 23 de setembro de 1971 (*Convenção de Montreal*)<sup>87</sup>, com âmbito material semelhante ao das duas anteriores, diferencia-se pela consignação de um conjunto de ilícitos bem mais amplo do que a mera “captura de aeronaves” abordada na Convenção de Haia de 1970<sup>88</sup>.

Nenhuma destas três Convenções traz qualquer definição de terrorismo, regulam práticas relacionadas aos atos terroristas. Não são capazes, portanto, de nos apontar uma baliza para aferição acerca do que significava, o que era considerado, em 1963, 1970 e 1971 um ato terrorista, mas sinalizam a proibição do terrorismo e indicam os meios utilizados para perpetrar tais atos.

No mesmo sentido são as Convenções de Nova Iorque de 1973 e de 1979. A *Convenção Sobre Prevenção e Repressão de Crimes Contra Pessoas Gozando de Proteção*

---

<sup>84</sup> SILVEIRA, João Tiago; ROMÃO, Miguel Lopes. Regime jurídico do combate ao terrorismo: os quadros normativos internacional, comunitário e português. In: **CIEJD: Novas Fronteiras Espaço de liberdade, segurança e justiça** n<sup>o</sup> 16/17 (Jul. 2004-Jun. 2005) p. 221-241. Disponível em: < <https://infoeuropa.euroid.pt/registo/000021565/>>. Acesso em: 30 abr. 2018, p. 223-224.

<sup>85</sup> ORGANIZAÇÃO DA AVIAÇÃO CIVIL INTERNACIONAL. **Convenção Para a Repressão da Captura Ilícita de Aeronaves (Convenção de Haia)**. 16 dez. 1970. Disponível em: <[http://www.anac.pt/VPT/GENERIC/LEGISLACAOREGULAMENTACAO/LEGISLACAOSector/Documents/Facilita%C3%A7%C3%A3o%20e%20Seguran%C3%A7a/dl\\_386\\_1972.pdf](http://www.anac.pt/VPT/GENERIC/LEGISLACAOREGULAMENTACAO/LEGISLACAOSector/Documents/Facilita%C3%A7%C3%A3o%20e%20Seguran%C3%A7a/dl_386_1972.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2018.

<sup>86</sup> SILVEIRA, João Tiago; ROMÃO, Miguel Lopes. Regime jurídico [...], 2004-2005.

<sup>87</sup> ORGANIZAÇÃO DA AVIAÇÃO CIVIL INTERNACIONAL. **Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança da Aviação Civil (Convenção de Montreal)**, 23 set. 1971. Disponível em: <[http://www.anac.pt/VPT/GENERIC/LEGISLACAOREGULAMENTACAO/LEGISLACAOSector/Documents/Facilita%C3%A7%C3%A3o%20e%20Seguran%C3%A7a/dl\\_451\\_1972.pdf](http://www.anac.pt/VPT/GENERIC/LEGISLACAOREGULAMENTACAO/LEGISLACAOSector/Documents/Facilita%C3%A7%C3%A3o%20e%20Seguran%C3%A7a/dl_451_1972.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2018.

<sup>88</sup> SILVEIRA, João Tiago; ROMÃO, Miguel Lopes. Regime jurídico [...], 2004-2005, p. 224-225.

*Internacional, Incluindo Agentes Diplomáticos*<sup>89</sup>, de 14 de dezembro de 1973, tinha por principais desideratos (i) criar um sistema de cooperação e troca de informações, visando prevenir homicídios, raptos ou atentados contra pessoas que gozem de proteção internacional (Chefes de Estado, Chefes de Governo, ministros de Negócios Estrangeiros e outros oficiais de um Estado parte (artigos 1º e 2º), conforme artigo 4º e (ii) adotar disposições de natureza repressiva que impunham aos Estados a adoção de disposições sancionatórias nessa matéria, bem como mecanismos para garantir a aplicação dessas penas.

Com estrutura semelhante à da Convenção de 1973, a *Convenção Internacional Contra a Tomada de Reféns*, de 17 de dezembro de 1979<sup>90</sup>, também adota medidas destinadas a prevenir e reprimir a tomada de reféns. A Convenção define em seu artigo 1º a “infração de tomada de reféns”, traz normas no sentido de exigir uma troca de informações e coordenação de medidas administrativas (artigo 4º) entre os signatários, bem como regras sobre a repressão do ato<sup>91</sup>. A *Convenção de 1979* consigna, explicitamente, o termo “terrorismo internacional” já nos considerandos do documento. Não há uma tipificação do terrorismo internacional, contudo, faz referência direta aos atos que podem ser caracterizados como atos de terrorismo internacional, bem como o registro do entendimento de que atos de tomada de reféns podem ser uma das manifestações do terrorismo internacional.

Ao contrário da Convenção anterior, a *Convenção Sobre a Proteção Física de Materiais Nucleares*, assinada em Viena e em Nova Iorque, em 03 de março de 1980<sup>92</sup>, destaca a segurança na utilização, importação, exportação e no transporte de materiais nucleares (artigos 3º, 4º e 5º). Entretanto, em que pese os atos terroristas não figurem na questão central da Convenção, o documento contém disposições bastante relevantes na luta contra o terrorismo, uma vez que consigna regras sobre formas de reação contra desvio, roubo, furto de materiais nucleares e, especificamente, obrigações relacionadas com a sua recuperação (artigo 5º)<sup>93</sup>.

---

<sup>89</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Sobre Prevenção e Repressão de Crimes Contra Pessoas Gozando de Proteção Internacional, Incluindo Agentes Diplomáticos**. Nova Iorque, 14 dez. 1973.

<sup>90</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional Contra a Tomada de Reféns**. Nova Iorque, 17 dez. 1979.

<sup>91</sup> SILVEIRA, João Tiago; ROMÃO, Miguel Lopes. Regime jurídico [...], 2004-2005, p. 225-226.

<sup>92</sup> AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA ATÔMICA. **Convenção sobre a Proteção Física do Material Nuclear**, 3 mar. 1980. Disponível em: <[http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/TratadosobreTerrorismo\\_VersoOnline\\_final.pdf](http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/TratadosobreTerrorismo_VersoOnline_final.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2018.

<sup>93</sup> SILVEIRA, João Tiago; ROMÃO, Miguel Lopes. Regime jurídico [...], 2004-2005, p. 226.

Sobreveio, em 24 de fevereiro de 1988, o *Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência nos Aeroportos ao Serviço da Aviação Civil Internacional*<sup>94</sup>, assinado em Montreal. O objetivo, com a elaboração de tal protocolo, foi complementar a Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil, feita também em Montreal, a 23 de setembro de 1971. As principais alterações promovidas estão relacionadas ao aperfeiçoamento da noção de infração penal, determinando que aqui se incluem as agressões contra pessoas ou instalações e aeronaves em aeroportos (artigo II) e a obrigação de perseguir criminalmente os infratores, ou de extraditá-los<sup>95</sup>.

No mesmo ano, em 10 de março de 1988, assinou-se, em Roma, a *Convenção para a Supressão de Certos Atos Ilícitos Contra a Segurança da Navegação Marítima*<sup>96</sup>, cuja elaboração foi impulsionada pelo sequestro, em 1985, do transatlântico italiano *Achille Lauro* por quatro militantes palestinos no litoral do Egito<sup>97</sup>. O documento prevê punição criminal de quem “se aproprie ou exerça o controlo de um navio pela força ou ameace fazê-lo pela força ou por outra forma de intimidação”, ou quem “destrua um navio, ou cause avaria ao mesmo” (artigos 3º e 5º), visando a cooperação dos signatários para evitar novos atos terroristas perpetrados por este meio<sup>98</sup>.

Ainda em 10 de março de 1988, em Roma, foi assinado o *Protocolo Adicional para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança das Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental*<sup>99</sup>. Este Protocolo estende disposições da Convenção para a Supressão de Certos Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima às infrações previstas neste instrumento quando praticadas contra plataformas fixas, as quais estão caracterizadas no artigo 2º do Protocolo<sup>100</sup>.

Posteriormente, foi assinada em Montreal, em 1º de março de 1991, a *Convenção*

---

<sup>94</sup> ORGANIZAÇÃO DA AVIAÇÃO CIVIL INTERNACIONAL. **Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência nos Aeroportos ao Serviço da Aviação Civil Internacional**, 24 fev. 1988. Disponível em: <[http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/TratadossobreTerrorismo\\_VersoOnline\\_final.pdf](http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/TratadossobreTerrorismo_VersoOnline_final.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2018.

<sup>95</sup> SILVEIRA, João Tiago; ROMÃO, Miguel Lopes. Regime jurídico [...], 2004-2005, p. 226-227.

<sup>96</sup> ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL. **Convenção para a Supressão de Certos Atos Ilícitos Contra a Segurança da Navegação Marítima**, 10 mar. 1988. Disponível em: <[http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/TratadossobreTerrorismo\\_VersoOnline\\_final.pdf](http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/TratadossobreTerrorismo_VersoOnline_final.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2018.

<sup>97</sup> CRYER, Robert; et al. **An Introduction** [...], 2010, p. 340.

<sup>98</sup> SILVEIRA, João Tiago; ROMÃO, Miguel Lopes. Regime jurídico [...], 2004-2005, p. 227.

<sup>99</sup> ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL. **Protocolo Adicional para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança das Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental**, 10 mar. 1988. Disponível em: <[http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/TratadossobreTerrorismo\\_VersoOnline\\_final.pdf](http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/TratadossobreTerrorismo_VersoOnline_final.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2018.

<sup>100</sup> SILVEIRA, João Tiago; ROMÃO, Miguel Lopes. Regime jurídico [...], 2004-2005, p. 227.



*Sobre a Marcação dos Explosivos de Plástico para Efeitos de Detecção*<sup>101</sup>. O objetivo desta Convenção era a proibição da fabricação de explosivos não marcados, contudo, abrange comportamentos que envolvem a prática de atos terroristas e, por tal motivo, interessa considerar o documento. Na medida em que proíbe a produção e entrada de explosivos não marcados nos Estados Partes (artigos II e III), prevê a adoção de controles rigorosos sobre a posse e transferência dos explosivos referidos, bem como a destruição ou transferência dos aludidos explosivos para fins incompatíveis com a finalidade da Convenção em apreço (artigo IV). Para tanto, cria-se uma Comissão Técnica Internacional de Explosivos destinada a acompanhar os avanços técnicos que se realizem em matéria de fabrico, marcação e detecção de explosivos (artigos V e ss.)<sup>102</sup>.

*A Convenção Internacional Para a Repressão de Atentados Terroristas à Bomba*, adotada em Nova Iorque, em 15 de dezembro de 1997<sup>103</sup>, foi a primeira a tratar diretamente de atos terroristas, no intuito de prevenir e reprimir atentados com bombas. O artigo 2º estabelece o âmbito de aplicação da Convenção e os tipos de atos que ela pretende configurar como crime. Nesse andar, aqui se incluem os atos de “qualquer pessoa que (...) distribuir, colocar, descarregar ou fizer detonar um explosivo (...) dentro ou contra um local público, uma instalação do Estado ou pública, um sistema de transporte público ou uma infraestrutura com o propósito de causar a morte ou danos físicos graves ou (...) obter elevados níveis de destruição (...), sempre que dessa destruição resultar uma significativa perda económica ou fortes probabilidades de a causar (...)”<sup>104</sup>. Os números 2 e 3 abarcam a tentativa e outras situações e comportamentos que, de certa forma, contribuam para a realização de atentados terroristas à bomba<sup>105</sup>.

Quanto à prevenção de atos terroristas à bomba, a Convenção consigna a proibição, por via legislativa, de atuações e organizações que possam encorajar, financiar, instigar ou organizar atentados desta natureza, a troca de informações e coordenação de medidas administrativas e de conhecimentos de natureza técnica e tecnológica (artigo 15º).

---

<sup>101</sup> ORGANIZAÇÃO DA AVIAÇÃO CIVIL INTERNACIONAL. **Convenção Sobre a Marcação dos Explosivos de Plástico para Efeitos de Detecção**, 1º mar. 1991. Disponível em: <[http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/TratadossobreTerrorismo\\_VersoOnline\\_final.pdf](http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/TratadossobreTerrorismo_VersoOnline_final.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2018.

<sup>102</sup> SILVEIRA, João Tiago; ROMÃO, Miguel Lopes. Regime jurídico [...], 2004-2005, p. 227-228.

<sup>103</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional Para a Repressão de Atentados Terroristas à Bomba**. Nova Iorque, 15 dez. 1997.

<sup>104</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional Para a Repressão de Atentados Terroristas à Bomba**. Nova Iorque, 15 de dezembro de 1997.

<sup>105</sup> SILVEIRA, João Tiago; ROMÃO, Miguel Lopes. Regime jurídico [...], 2004-2005, p. 228-229.

Na sequência da Convenção de 1997, a *Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo*<sup>106</sup>, adotada em Nova Iorque pela Assembleia Geral da ONU, em 9 de dezembro de 1999, também trata diretamente do combate ao terrorismo, mas em uma parcela específica, qual seja, o financiamento das organizações terroristas. O artigo 2º, nº 1, da Convenção prevê que:

1. Qualquer pessoa estará cometendo um delito, em conformidade com o disposto na presente Convenção, quando, por qualquer meio, direta ou indiretamente, ilegal e intencionalmente, prover ou receber fundos com a intenção de empregá-los, ou ciente de que os mesmos serão empregados, no todo ou em parte, para levar a cabo:

- a) Um ato que constitua delito no âmbito de e conforme definido em um dos tratados relacionados no anexo; ou
- b) Qualquer outro ato com intenção de causar a morte de ou lesões corporais graves a um civil, ou a qualquer outra pessoa que não participe ativamente das hostilidades em situação de conflito armado, quando o propósito do referido ato, por sua natureza e contexto, for intimidar uma população, ou compelir um governo ou uma organização internacional a agir ou abster-se de agir<sup>107</sup>.

Neste andar, destaca-se que a infração proibida pela Convenção em análise é a obtenção de financiamento para uma organização que desenvolva as atividades acima descritas, ainda que este financiamento não seja utilizado diretamente para a prossecução desses fins ilícitos (nº 3 do artigo 2º). Os números 4 e 5 do art. 2º da Convenção abarcam a tentativa, formas de contribuição e cumplicidade na obtenção de financiamentos, bem como a indução de terceiros à perpetração dos atos aqui previstos (nº 5 do artigo 2º). O artigo 8º traz regras para a identificação e a apreensão de fundos utilizados para os propósitos vedados, podendo reverter as divisas para a compensação de danos sofridos por vítimas de atos terroristas<sup>108</sup>.

Por fim, tal qual disposto nas demais Convenções aqui abordadas, adota-se previsões específicas sobre a prevenção das infrações aqui determinadas, tais como: (i) a obrigatoriedade de proibir no território dos Estados Partes a atividade de organizações ou pessoas que encorajem, instiguem ou organizem atos configuráveis como infrações à luz da Convenção; (ii) a adoção pelos signatários de medidas que obriguem à utilização de mecanismos para a detecção de contas bancárias ou transações suspeitas por instituições financeiras, podendo estas medidas consistir na proibição de abertura de contas a quem não

---

<sup>106</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo**. Nova Iorque, 9 dez. 1999.

<sup>107</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo**. Nova Iorque, 09 de dezembro de 1999.

<sup>108</sup> SILVEIRA, João Tiago; ROMÃO, Miguel Lopes. Regime jurídico [...], 2004-2005, p. 229-230.

seja identificável ou não possa ser identificado e na criação de obrigações para as instituições financeiras, como o dever de verificação, por diversas vias, da identificação e da existência legal de entidades que pretendam utilizar os seus serviços; (iii) a possibilidade de estabelecer a obrigatoriedade de comunicação às autoridades de determinadas transações que, pela sua complexidade, possam configurar infrações para os efeitos desta Convenção; ainda, (iv) adota-se a hipótese de obrigar as instituições financeiras a manterem os registos das transações realizadas por um período de cinco anos (artigo 18)<sup>109</sup>.

Neste ponto, expostos os acordos multilaterais vigentes acerca do terrorismo, frisa-se, uma vez mais, a ausência de uma definição jurídica consensual e de âmbito internacional acerca do termo. Embora os últimos documentos contenham referências diretas ao terrorismo internacional, apenas tratam de ações que consideram fazer parte de um ato terrorista. Não obstante, verificamos que com a conclusão da Convenção Internacional Para a Repressão de Atentados Terroristas à Bomba a maioria das condutas “terroristas” foi coberta em um ou outro acordo vigente.

Entretanto, foi apresentada uma proposta de convenção abrangente para abordar de modo explícito todas as formas de terrorismo, o que, logicamente exigiria uma definição de terrorismo<sup>110</sup>. A esperança de finalmente concordar com uma concepção de terrorismo para o propósito de tal convenção recebeu algum ímpeto com a Resolução n.º 49/60 da Assembleia Geral da ONU de 1994<sup>111</sup>, adotada por consenso, a qual anexou uma Declaração sobre Terrorismo nos seguintes termos<sup>112</sup>:

Criminal acts intended or calculated to provoke a state of terror in the general public, a group of persons or particular persons for political purposes are in any circumstances unjustifiable, whatever the considerations of apolitical, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other nature which may be invoked to justify them<sup>113</sup>.

Ao contrário de Resoluções anteriores, esta não contém qualquer tratamento diferenciado para os movimentos de libertação nacional; condena o terrorismo independentemente da motivação do(s) ato(s). No entanto, a negociação desta Convenção

---

<sup>109</sup> SILVEIRA, João Tiago; ROMÃO, Miguel Lopes. Regime jurídico [...], 2004-2005, p. 229/230.

<sup>110</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. Report of the Ad Hoc Committee established by General Assembly Resolution 51/210 of 17 December 1996 (Doc. A/55/37).

<sup>111</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Resolução n.º 49/60**: Medidas para eliminar o terrorismo internacional. (A/RES/49/60). Nova Iorque, 9 dez. 1994.

<sup>112</sup> CRYER, Robert; et al. **An Introduction** [...], 2010, p. 340.

<sup>113</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Resolução n.º 49/60**: Medidas para eliminar o terrorismo internacional. (A/RES/49/60). Nova Iorque, 9 dez. 1994.

está paralisada há anos<sup>114</sup>.

Em 13 de abril de 2005, foi adotada, em Nova Iorque, a *Convenção Internacional para a Eliminação dos Atos de Terrorismo Nuclear*, a qual visa a promoção e reforço de medidas para prevenir e combater os atos de terrorismo. Assim como os demais documentos, almeja à promoção e fortalecimento da cooperação internacional e não traz uma definição jurídica de terrorismo, entretanto, aponta no artigo 2º, §1, o que considera crime:

a) possuir material radioativo ou produzir ou possuir um dispositivo: i) com o propósito de causar morte ou lesões corporais graves; ou ii) com o propósito de causar consideráveis danos materiais ou ao meio ambiente; b) utilizar de alguma maneira radioativo ou um dispositivo, ou utilizar ou danificar instalação nuclear de forma tal que provoque a emissão ou traga risco de provocar a emissão de material radioativo: i) com o propósito de causar morte ou lesões corporais graves; ou ii) com o propósito de causar consideráveis danos materiais ou ao meio ambiente; ou iii) com o propósito de obrigar pessoa física ou jurídica, organização internacional ou Estado a realizar ou abster-se de realizar uma ação<sup>115</sup>.

Isto posto, destaca-se que os treze acordos globais sobre terrorismo almejam uma atuação mais eficaz dos Estados Membros na prevenção e repressão ao terrorismo, incorporam o princípio *aut dedere aut judicare*, bem como a obrigação de prestar assistência na persecução penal e na extradição. No que concerne especificamente à extradição, os três acordos mais recentes consignam que as infrações ali descritas não podem ser consideradas como infração política para efeitos de extradição ou cooperação judiciária, o que sinaliza considerável evolução na distinção de crimes políticos e terrorismo, elimina lacuna utilizada com frequência para escapar de extradições e marca uma posição da comunidade internacional no sentido de considerar o terrorismo uma ação injustificável.

### 3.2.2. Regime Convencional Regional

A nível regional também se verifica a existência de Convenções a abordar, tal qual os Tratados Internacionais, o terrorismo, direta ou indiretamente. Assim como os acordos globais, as Convenções Regionais são, em geral, centradas em métodos de cooperação internacional. Todavia, devido ao menor âmbito e, em alguns casos, pela proximidade cultural e semelhante regime jurídico, os Convênios Regionais trazem definições do que tais

---

<sup>114</sup> CRYER, Robert; et al. **An Introduction** [...], 2010, p. 340.

<sup>115</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional para a Repressão dos Atos de Terrorismo Nuclear**. Nova Iorque, 13 abr. 2005.

comunidades entendem por terrorismo. Deste modo, importa verificar a abordagem do tema nos principais pactos regionais.

A *Convenção da Organização dos Estados Americanos (OEA) para Prevenir e Punir os Atos de Terrorismo Configurados em Delitos Contra as Pessoas e a Extorsão Conexa quando Tiverem eles Transcendência Internacional* (Washington, DC, 02 de fevereiro de 1971)<sup>116</sup>, composta de poucos e sucintos artigos, se propõe exatamente ao que refere o título. O objetivo desta Convenção resta consignado no artigo 1º, visa à prevenção e punição de “atos de terrorismo e, em especial, o sequestro, o homicídio e outros atentados contra a vida e a integridade das pessoas a quem o Estado tem o dever de proporcionar proteção especial conforme o direito internacional, bem como a extorsão conexa com tais delitos”. Em que pese não traga uma definição jurídica, demonstra o consenso regional acerca das formas pelas quais o terrorismo internacional pode ser perpetrado.

A *Convenção Regional da Associação do Sul da Ásia para Cooperação Regional (SAARC) sobre a Supressão do Terrorismo* (Katmandu, 04 de novembro de 1987)<sup>117</sup> também visa facilitar a cooperação judiciária regional e operacionalizar outros instrumentos internacionais, por meio de regras para a identificação de atos que possam originar a extradição e em que casos tal pode ocorrer, conforme se infere dos artigos I, II, III e VII. Prevê, ainda, a obrigação de realização de procedimento criminal na impossibilidade de extradição.

Em virtude do considerável aumento de atos terroristas nos Estados Árabes entre 1979 e 1990, a *Convenção da Liga dos Estados Árabes Sobre a Supressão do Terrorismo* (Cairo, 22 de abril de 1998) traz um aprofundamento considerável no que concerne à supressão do terrorismo. Não apenas trata de questões relativas à cooperação judiciária, nomeadamente das condições e procedimentos para extradição, como consigna uma definição de terrorismo<sup>118</sup> no seu artigo 1.º:

---

<sup>116</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção para Prevenir e Punir Atos de Terrorismo Configurados em Delitos contra as Pessoas e a Extorsão Conexa, Quando Tiverem eles transcendência internacional**. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/A-49.htm>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

<sup>117</sup> ASSOCIAÇÃO DO SUL DA ÁSIA PARA COOPERAÇÃO REGIONAL (SAARC). **Convenção Regional sobre Supressão do Terrorismo**, 4 nov. 1987. Disponível em: <[http://saarc-sec.org/digital\\_library/detail\\_menu/saarc-regional-convention-on-suppression-of-terrorism](http://saarc-sec.org/digital_library/detail_menu/saarc-regional-convention-on-suppression-of-terrorism)>. Acesso em: 30 abr. 2018.

<sup>118</sup> CASTRO, Elcineia Silva de. **Arábia Saudita e a Liga dos Estados Árabes: uma análise sobre a relação entre as ações de combate ao terrorismo, elaboradas pelo governo saudita e as propostas pela organização**. 2014. 120f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2014, p. 42.

Any act or threat of violence, whatever its motives or purposes, that occurs in the advancement of an individual or collective criminal agenda and seeking to sow panic among people, causing fear by harming them, or placing their lives, liberty or security in danger, or seeking to cause damage to the environment or to public or private installations or property or to occupying or seizing them, or seeking to jeopardize a national resource<sup>119</sup>.

A Convenção também considera atos terroristas os especificados na Convenção de Tóquio de 1963, na Convenção de Haia de 1970, na Convenção de Montreal de 1971, no Protocolo de Montreal de 1984, na Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes contra Pessoas que gozam de Proteção Internacional (inclusive Agentes Diplomáticos) de 1973, na Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns de 1979, bem como nas Normas da Convenção da ONU sobre o Direito do Mar relacionado à pirataria em alto mar, de 1982 (Artigo I)<sup>120</sup>. Outra disposição interessante é a contida no artigo 2º desta Convenção, a qual distingue outros tipos de ações armadas, em especial “lutas armadas contra a ocupação estrangeira e agressão para a libertação e a autodeterminação”, dispositivo este que, possivelmente, intentou a exclusão das ações perpetradas por grupos palestinos do âmbito de aplicação da Convenção<sup>121</sup>.

A *Convenção da Organização da Conferência Islâmica para Combater o Terrorismo Internacional* (Ouagadougou, 01 de julho de 1999) também traz, no artigo I, n.ºs 2 e 3, uma definição do que os Estados Membros assumem como terrorismo e crime terrorista:

2. “Terrorism” means any act of violence or threat thereof notwithstanding its motives or intentions perpetrated to carry out an individual or collective criminal plan with the aim of terrorizing people or threatening to harm them or imperiling their lives, honor, freedoms, security or rights or exposing the environment or any facility or public or private property to hazards or occupying or seizing them, or endangering a national resource, or international facilities, or threatening the stability, territorial integrity, political unity or sovereignty of independent State. 3. “Terrorist Crime” means any crime executed, started or participated in to realize a terrorist objective in any of the Contracting States or against its nationals, assets or interests or foreign facilities and nationals residing in its territory punishable by its internal law<sup>122</sup>.

---

<sup>119</sup> LIGA DOS ESTADOS ÁRABES. Convenção sobre a Supressão do Terrorismo, 22 de abril de 1998. Disponível em: <<http://www.lasportal.org/ar/legalnetwork/Documents>>. Acesso em 30 de abril de 2018.

<sup>120</sup> CASTRO, Elcineia Silva de. **Arábia Saudita e a Liga dos Estados Árabes: uma análise sobre a relação entre as ações de combate ao terrorismo, elaboradas pelo governo saudita e as propostas pela organização**, 2014, p. 43.

<sup>121</sup> CASTRO, Elcineia Silva de. **Arábia Saudita e a Liga dos Estados Árabes: uma análise sobre a relação entre as ações de combate ao terrorismo, elaboradas pelo governo saudita e as propostas pela organização**, 2014, p. 43.

<sup>122</sup> ORGANIZAÇÃO DA CONFERÊNCIA ISLÂMICA. **Convenção para combater o Terrorismo Internacional**, 1 jul. 1999. Disponível em: <[http://ww1.oicoci.org/english/convention/terrorism\\_convention.htm](http://ww1.oicoci.org/english/convention/terrorism_convention.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2018.

Tal como a Convenção da Liga dos Estados Árabes, esta Convenção também considera atos terroristas os especificados nas Convenções Multilaterais de 1963, 1970, 1971, 1973, 1979, 1988, 1991 e 1997, nas Normas da Convenção da ONU sobre o Direito do Mar relacionado à pirataria em alto mar de 1982, no Protocolo de Montreal 1984, no Protocolo Suplementar de Montreal 1988 e no Protocolo de Roma 1988. Ou seja, no regime multilateral existente até a data da Convenção, realizada em 01 de julho de 1999.

A *Convenção da Organização para a Unidade Africana (OUA) Sobre a Prevenção e Combate ao Terrorismo* (Argel, 14 de julho de 1999), em seu artigo 1º, n.º 3, define ato terrorista por:

(a) todo o ato que é uma violação da legislação criminal do Estado Parte e desta Convenção e que pode pôr em perigo a vida, a integridade física e a liberdade ou causar graves danos ou morte a uma pessoa ou grupo de pessoas, destruir a propriedade pública ou privada, os recursos naturais, o patrimônio cultural e ambiental, cometido deliberadamente ou com a intenção de:

(i) intimidar, provocar uma situação de terror, forçar, exercer pressão ou levar qualquer governo, organismo, instituição e seus membros a realizar qualquer iniciativa ou abster-se dela, bem como adotar, renunciar a uma determinada posição ou agir de acordo com certos princípios;

(ii) perturbar o funcionamento normal dos serviços públicos essenciais ou criar uma situação pública de emergência; ou

(iii) criar uma situação de insurreição geral num Estado.

(b) qualquer promoção, patrocínio, contribuição, ordem, ajuda, incitação, encorajamento, tentativa, ameaça, conspiração, organização ou suborno de qualquer pessoa com a intenção de cometer qualquer ato referido no parágrafo (a) (i) a (iii)<sup>123</sup>.

Em acréscimo, prevê a criminalização dos atos terroristas pelos Estados partes, normas para a cooperação neste domínio, a competência para o julgamento, extradição, bem como a realização de atos de investigação criminal fora do território do Estado no qual esta investigação transcorre.

A *Convenção Interamericana contra o Terrorismo* (Barbados, 03 de junho de 2002) da *Organização dos Estados Americanos*, diferente das anteriores, não traz uma definição própria de terrorismo, consigna no artigo 2º, n.º 1, que para os fins da Convenção, são considerados “delitos” os estabelecidos nas nas Convenções Multilaterais de 1970, 1971, 1973, 1979, 1980, 1988, 1997 e 1999, bem como no Protocolo Suplementar de Montreal

---

<sup>123</sup> ORGANIZAÇÃO PARA A UNIDADE AFRICANA (OUA). **Convenção sobre a Prevenção e o Combate ao Terrorismo**, 14 jul. 1999. Disponível em: <[https://au.int/sites/default/files/treaties/7779-treaty-0020\\_-\\_oau\\_convention\\_on\\_the\\_prevention\\_and\\_combating\\_of\\_terrorism\\_p.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/7779-treaty-0020_-_oau_convention_on_the_prevention_and_combating_of_terrorism_p.pdf)>. Acesso em 01 de maio de 2018.

1988 e no Protocolo de Roma 1988<sup>124</sup>.

Na Europa, através da *Convenção Europeia para Repressão do Terrorismo* (Estrasburgo, 27 de janeiro de 1977)<sup>125</sup> os Estados membros do Conselho da Europa, contratantes, reforçaram o compromisso já firmado na Convenção para a Repressão da Captura Ilícita de Aeronaves - assinada em Haia, em 16 de dezembro de 1970 -, e na Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos Dirigidos contra a Segurança da Aviação Civil - assinada em Montreal, em 23 de setembro de 1971. Ainda no artigo 1º, a Convenção destaca que não serão consideradas infrações políticas, para efeitos de extradição, as infrações compreendidas no campo de aplicação das Convenções de Haia de 1970 e de Montreal de 1971, bem como

- a) As infracções graves constituídas por um ataque contra a vida, a integridade física ou a liberdade das pessoas que gozem de protecção internacional, inclusive os agentes diplomáticos; b) As infracções comportando o rapto, a detenção de reféns ou o sequestro arbitrário; c) As infracções comportando a utilização de bombas, granadas, foguetões, armas de fogo automáticas ou cartas ou embrulhos armadilhados, na medida em que essa utilização apresente perigo para quaisquer pessoas; d) A tentativa de cometer uma das infracções acima citadas ou a participação como co-autor ou cúmplice de uma pessoa que comete ou tenta cometer uma tal infracção.

Neste passo, a Convenção Europeia para o Terrorismo, embora não consigne uma definição jurídica de terrorismo internacional, consigna um compromisso dos Estados contratantes no sentido de não considerar atos potencialmente terrorista como infrações políticas e reforça, assim, a cooperação internacional para fins de extradição.

Cumprir destacar que três das sete Convenções Regionais consignam uma definição sobre o terrorismo. A Convenção da Liga Árabe de 1998 e a Convenção da Conferência Islâmica de 1999 definem o terrorismo como ato de violência ou ameaça do uso de violência para aterrorizar pessoas; ambas consignam a irrelevância da motivação do ato para o enquadramento, em que pese a Convenção da Liga Árabe isente as lutas armadas contra ocupação estrangeira e agressão para libertação e autodeterminação dos povos. Já a Convenção da Unidade Africana de 1999 define o terrorismo como ato de violação da legislação criminal dos Estados parte e do texto da Convenção quando cometidos com a

---

<sup>124</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Interamericana contra o Terrorismo**, 3 jun. 2002. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-66.html>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

<sup>125</sup> CONSELHO DA EUROPA. **Convenção Europeia para a Repressão do Terrorismo**, 27 jan. 1977. Disponível em: <[http://www.gddc.pt/cooperacao/materia-penal/textos-mpenal/ce/lei19\\_1981.html](http://www.gddc.pt/cooperacao/materia-penal/textos-mpenal/ce/lei19_1981.html)>. Acesso em: 30 abr. 2018.



intenção de causar terror, exercer pressão política ou levar o governo, organismos ou instituições a fazer ou deixar de fazer algo. Insere, portanto, a necessidade de intenção de influenciar a política para a configuração do ato terrorista.

### 3.3. O TERRORISMO NOS TRIBUNAIS INTERNACIONAIS

Embora o terrorismo internacional não tenha uma definição jurídica consensual no âmbito internacional, conforme visto ao longo deste capítulo, pode ser objeto de análise por alguns tribunais internacionais. Vejamos.

#### 3.3.1. Corte Internacional de Justiça

De acordo com o artigo 34, nº 1, do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, doravante CIJ, só os Estados poderão ser partes em causas submetidas a este Tribunal, a competência para a propositura de ação é dos Estados soberanos. Não obstante a flexibilização através da possibilidade de aplicação do princípio da proteção diplomática, quem atua de fato é o Estado, em seu nome será a sentença endereçada<sup>126</sup>. E os efeitos da sentença operam apenas entre as partes, nos moldes do artigo 59, do Estatuto da CIJ.

Quanto à competência, conforme artigo 36, nº 1, do referido Estatuto, cabe à CIJ julgar todas as questões que as partes lhe submetam, bem como todos os assuntos previstos na Carta da ONU e em Tratados em vigor. Portanto, no âmbito contencioso, apenas Estados podem ser partes nas causas submetidas à CIJ, caso um dos litigantes não consinta, a Corte deve se declarar incompetente para o julgamento da causa. A CIJ, pode, ainda, emitir pareceres consultivos, conforme previsto no artigo 65 de seu Estatuto, os quais podem ser solicitados por qualquer órgão em condições de fazer o pedido, conforme a Carta da ONU ou por ela autorizado.

No que interessa ao tema ora tratado, dois casos apresentados à CIJ assumem alguma relevância: o caso do Estreito de Corfu e o caso Lockerbie. O caso do Estreito de Corfu, entre Reino Unido e Albânia, julgado em 10 de abril de 1949, versou sobre a determinação dos direitos do Reino Unido à reparação de danos causados pelo afundamento de navios

---

<sup>126</sup> BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. Terrorismo [...], 2004, p. 218.

militares quando trafegavam pelo Estreito de Corfu, em razão do choque com minas marítimas. O estreito era região de livre passagem, reconhecido pelo Direito Internacional após o término da Segunda Guerra Mundial<sup>127</sup>.

Após a averiguação quanto (i) à necessidade de autorização para a colocação de minas no local; (ii) dos resultados da perícia por técnicos navais, que apontaram a impossibilidade de colocação das minas sem o conhecimento da Albânia, devido ao tempo necessário para a instalação do material e os aspectos geográficos; bem como (iii) o dever da Albânia de notificar a frota do perigo a que estavam expostos, sem que tal diligência tenha sido adotada, a CIJ considerou a Albânia culpada, de acordo com o Direito Internacional, pelas explosões ocorridas em 22 de outubro de 1946 em águas albanesas, pelos danos causados e perdas de vidas da tripulação do Reino Unido, estipulando uma quantia a ser paga a título de indenização.

Embora a decisão não teça uma fundamentação específica sobre a possibilidade de enquadramento do caso como terrorismo, há quem relacione a postura da Albânia naquele contexto com uma prática terrorista. Isto porque, embora o estreito fosse de livre passagem internacional, a Albânia exigia uma notificação de passagem de navios militares, para fins de verificação da intenção do trânsito<sup>128</sup>.

Neste sentido, Guido Fernando Silva Soares afirma que a decisão só é válida como, de alguma forma, um paradigma, quando os atos forem perpetrados a partir do território de um Estado ou a ele atribuídos, de forma inequívoca:

[...] os fatos do Caso do Estreito de Corfu somente serviriam para casos em que os atos de terrorismo fossem perpetrados a partir do território de um Estado, ou a ele atribuídos, de forma inequívoca (diretamente por atividades de seus órgãos, como no caso da Albânia, cuja atitude de prevenir, por sinais marítimos de autoridades militares, a aproximação dos navios acidentados provou sua ligação com o fato de haver minas nos locais de passagem dos navios). A nosso ver, teria sido mais difícil a atribuição daquele ilícito ao Estado, se o dano tivesse sido ocasionado por comportamentos omissivos das autoridades do Estado, relativamente ao controle de atividades de grupos terroristas sediados em seu território, ou composto por pessoas de sua nacionalidade! O que dizer, então de atos terroristas cometidos por nacionais de um Estado, ou por apátridas, no território de outros Estados ou nos espaços internacionais comuns, ou mesmo em aviões ou navios sem registro ou sem pavilhão, e nos espaços sem qualquer jurisdição dos Estados (espaço no ou sob o alto mar, ou no espaço sideral)!<sup>129</sup>.

---

<sup>127</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. O terrorismo internacional e a Corte Internacional de Justiça. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coord.). **Terrorismo e Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 228.

<sup>128</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. O terrorismo internacional [...], 2003, p. 228.

<sup>129</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. O terrorismo internacional [...], 2003, p. 229.

Portanto, embora traga uma noção do espectro possível de análise pela CIJ de atos terroristas perpetrados ou incentivados por Estados, o caso não traz grandes avanços quanto a definição jurídica de terrorismo.

O segundo caso de interesse é o caso Lockerbie, movido pela Líbia contra os EUA e o Reino Unido. A origem da controvérsia foi a explosão de um avião da empresa norte-americana PanAm (voo 103), em 21 de dezembro de 1988, sobre a cidade de Lockerbie, na Escócia. O atentado resultou na morte de 279 pessoas, sendo acusados dois nacionais líbios dos serviços secretos deste país, Ali Amin Khalifa e Abdelbaset Ali Mohamed Al Megrabi, o que ensejou o pedido de entrega dos acusados à Trípole pelas autoridades norte-americanas<sup>130</sup>.

A Líbia se recusou a entregar os acusados, o que ensejou a apresentação do caso, pelos EUA e Reino Unido, ao Conselho de Segurança da ONU, doravante CSONU, que, por sua vez, expediu as Resoluções 731<sup>131</sup>, 748<sup>132</sup> e 883<sup>133</sup>, resultando no bloqueio aéreo e econômico da Líbia<sup>134</sup>. Diante dos fatos, a Líbia demandou perante a CIJ, a qual, por sua vez, se recusou a indicar as medidas cautelares requeridas, mas se declarou competente para analisar a aplicação da Convenção de Montreal. A Líbia defendia que ao abrir instrução penal contra os suspeitos, cumpriu as disposições da Convenção de Montreal, a qual prevê o princípio *aut dedere aut judicare*. EUA e Reino Unido alegavam que as Resoluções adotadas pelo CSONU obrigavam a entrega dos acusados pela Líbia, sustentavam, ainda, que as resoluções se sobrepuseram à Convenção invocada.

Antes que a CIJ se pronunciasse sobre o mérito do caso, a Líbia concordou em entregar os acusados a um tribunal escocês com sede na Holanda, o que fora cumprido em 05 de abril de 1999. Tribunal este que absolveu Al Amin Khalifa e condenou Abdelbaset Ali

---

<sup>130</sup> SOUKI, Hassan Magid de Castro. **Terrorismo e Direito Internacional**: Reflexões acerca do papel do Conselho de Segurança das Nações Unidas, da Corte Internacional de Justiça e do Tribunal Penal Internacional na repressão do fenômeno terrorista no século XXI. 2007, 158f., Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007, p. 120.

<sup>131</sup> Cfr. a Resolução, o CSONU determinou à Líbia cooperação para a determinação da responsabilidade pelo atentado e que respondesse de forma efetiva aos pedidos feitos neste sentido pelos Estados Unidos, França e Grã-Bretanha. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. **Resolução 731 (1992)**. Declaração sobre os princípios de direito internacional referentes às relações de amizade e à cooperação entre os Estados em conformidade com a Carta das Nações Unidas.

<sup>132</sup> ANEXO B.

<sup>133</sup> ANEXO C.

<sup>134</sup> DOUCET, Ghislaine. Terrorisme: définition, juridiction pénale internationale et victimes. **Revue Internationale de Droit Pénal**, 2005/3 (Vol. 76), p. 251-273. DOI: 10.3917/ridp.763.0251. Disponível em: <<https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-penal-2005-3-page-251.htm>>. Acesso em: 21 mar. 2019.

Mohamed Al Megrahi à prisão perpétua.

Leonardo Nemer Brant destaca que, embora a CIJ não tenha julgado o mérito do caso, a entrega dos acusados pela Líbia à jurisdição de país ocidental “reflete a importância da jurisdição internacional e o seu papel como mecanismo principal e auxiliar na luta contra o terrorismo internacional”<sup>135</sup>. Para Gilbert Guillaume, o caso Lockerbie ilustra como pode ser a atuação da CIJ nos casos de terrorismo:

Pode-se dizer que a Corte é, em primeiro lugar, competente para interpretar as convenções que tratam de prevenir e reprimir diversas infrações que podem ter um caráter terrorista. Ela também poderá decidir se estas convenções são ou não aplicáveis em um caso particular. A Corte poderia, em segundo lugar, ser levada a interpretar, ou a apreciar, a validade das resoluções adotadas na matéria pelo Conselho de Segurança. Ela poderia enfim ter que se pronunciar sobre a licitude de ações unilaterais levadas por Estados que pretendem lutar contra o terrorismo. Isto equivale dizer que, se a ocasião se apresentar, é a totalidade do direito aplicável neste domínio que a Corte terá que levar em conta<sup>136</sup>.

Isto posto, no âmbito da Corte Internacional de Justiça podem ser analisados os casos envolvendo terrorismo de Estado e terrorismo patrocinado pelo Estado. Nos dois casos em que atos terroristas estavam em questão, não houve um posicionamento claro da Corte acerca da configuração ou não de terrorismo internacional, tampouco fora delineado um conceito jurídico de terrorismo internacional. Por outro lado, restou afirmada a possibilidade de análise da questão pela CIJ à luz das Convenções Internacionais em vigor em matéria de terrorismo.

### **3.3.2. Tribunal Penal Internacional**

A despeito do reconhecimento da extrema gravidade do crime de terrorismo nos trabalhos preparatórios da Conferência de Roma, não foi incluído no rol de crimes sob a jurisdição desta Corte.

Alguns países se opuseram a inserção do terrorismo no rol dos *core crimes* argumentando que: (i) seria necessário, antes, delinear uma firme distinção do crime de terrorismo em face do direito de autodeterminação dos povos; (ii) necessário, também, firmar um consenso acerca do terrorismo de estado; (iii) por outro lado, considerar que para

---

<sup>135</sup> BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. Terrorismo [...], 2004, p. 219.

<sup>136</sup> GUILLAUME, Gilbert. Terrorismo e Justiça Internacional. In: BRANT, Leonardo Nemer (Coord.). **O Brasil e os Novos Desafios do Direito Internacional**. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 32.

alguns o terrorismo é um crime comum, razão pela qual a perseguição seria mais eficaz quando concretizada a nível interno/estadual; ainda, consideraram (iv) que a inclusão do terrorismo sob jurisdição do TPI poderia gerar uma politização do tribunal<sup>137</sup>.

Por fim, destaca-se o posicionamento da delegação norte-americana, a qual frisou que o insucesso nas tentativas de definição de terrorismo internacional, apesar das Convenções internacionais que proíbem expressamente o ato, deveria “[...] coibir o desejo legislativo no Estatuto do TPI”<sup>138</sup>. Não obstante, o Grupo de Trabalho Sobre a Definição dos Crimes do Comitê Preparatório, admitiu a possibilidade de o Tribunal ter competência para conhecer dos crimes de terrorismo passíveis de enquadramento nas seguintes situações:

- 1) Cometer, organizar, promover, ordenar, facilitar, financiar, alentar o tolerar actos de violencia contra otro Estado dirigidos contra las personas o los bienes y cuya naturaleza sea tal que creen terror, miedo o inseguridad en la mente de figuras públicas, grupos de personas y la población o poblaciones en general, cualesquiera sean los motivos y propósitos que se hagan valer para justificarlos, ya sean éstos de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica o religiosa o de naturaleza similar;
- 2) Un crimen que contravenga alguno de los instrumentos siguientes: a) Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil; b) Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves; c) Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los agentes diplomáticos; d) Convención internacional contra la toma de rehenes; e) Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima; f) Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental;
- 3) Un delito que entrañe la utilización de armas de fuego, armas, explosivos, o sustancias peligrosas como medio para perpetrar actos de violencia indiscriminada que causen la muerte o lesiones físicas graves a personas, grupos de personas o poblaciones o daños materiales graves<sup>139</sup>.

Desta manifestação, especialmente do primeiro tópico, é possível extrair dois pontos que parecem relevantes, na visão do Comitê, para considerar um ato como terrorismo - e que serão relevantes para a discussão ao longo desta pesquisa, quais sejam: (i) atos de violência, cuja natureza gere terror, medo ou insegurança na mente de figuras públicas, grupos de pessoas e população ou população em geral; (ii) seja qual for o motivo e objetivo usados para justificar o ato.

Apesar da não inserção formal do terrorismo entre os crimes sob a jurisdição do TPI, o Comitê sinalizou pontos importantes a considerar em uma possível concepção de

---

<sup>137</sup> BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. Terrorismo [...], 2004, p. 224.

<sup>138</sup> BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. Terrorismo [...], 2004, p. 221.

<sup>139</sup> A/CONF.183/2/Add.1, pp. 27/28.

terrorismo, bem como a hipótese de análise de casos que também se enquadrem em outro delito abarcado pelo ERTPI, conforme veremos nos dois próximos tópicos.

### 3.3.3. Core Crimes vs. Treaty Crimes: A Exclusão do Terrorismo da Jurisdição do Tribunal Penal Internacional

Nesse andar, importa recordar que os crimes previstos no ERTPI não esgotam a totalidade dos crimes internacionais possíveis. Conforme alerta Jorge Bacelar Gouveia, quando da negociação do ERTPI optou-se pela tese moderada, internacionalizar apenas os designados *core crimes*, deixando de fora os *treaty crimes*<sup>140</sup>. Os *core crimes* corresponderiam a uma exigência de criminalização internacional, consensualmente aceita, por violar “valores considerados patrimônios da humanidade, e, por isso, intoleráveis para a comunidade internacional, valores cuja tutela, afinal, constitui a razão de existência e o fundamento da legitimidade do Tribunal”<sup>141</sup>. De outro lado, os *treaty crimes* consistem em expressão voluntária dos Estados no que concerne à incriminação pela ordem jurídica internacional.

Importa destacar que o ponto de partida do ERTPI foi o reconhecimento da impunidade dos “crimes mais graves que afetem a comunidade internacional”, o que indica a existência de categorias próximas destes crimes que não se submetem ao raio de ação do Direito Internacional Penal Substantivo defendido no ERTPI:

[...] nem todos os crimes internacionais graves caem na alçada do Direito Internacional Penal porque expressamente se refere a necessidade de a conduta criminosa em causa afectar a comunidade internacional, repercutindo-se ou tendo alcance sobre as relações que nela se estabelecem, o que se pode avaliar pela magnitude dos crimes cometidos, não já por cada um deles, sobressaindo uma dimensão coletiva inerente às Relações Internacionais<sup>142</sup>.

Kai Ambos e Anina Timmermann também referem a distinção existente entre crimes de direito internacional e crimes internacionais, ou, nas expressões utilizadas pelos doutrinadores, “delitos internacionais nucleares” e “delitos baseados em tratados”. Os crimes de direito internacional, afirmam, são aqueles arrolados nos artigos 5º a 8º do ERTPI, sendo

---

<sup>140</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Direito Internacional Penal: uma perspectiva dogmático-crítica**. Coimbra: Almedina, 2008.

<sup>141</sup> ASSUNÇÃO, Maria Leonor Machado Esteves de Campos. O Tribunal Penal Internacional Permanente e o Mito de Sísifo. In: **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**, a. 8, Fasc. 1º, janeiro-março 1998. Coimbra: Coimbra Editora, 1998, fls. 27-36, p. 31.

<sup>142</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Direito Internacional Penal: uma perspectiva dogmático-crítica**, 2008, p. 267.

os delitos mencionados em tratados essencialmente crimes internacionais, regulados em Convenção para Repressão, tais como a Convenção da ONU Contra Tortura, Penas Cruéis, Desumanas e Degradantes, a Convenção Internacional para a Repressão de Atentados Terroristas Cometidos com Bombas, dentre outras<sup>143</sup>.

Frisa-se, as Convenções que incluem crimes baseados em Tratado são acordos multilaterais que obrigam os Estados a criminalizar a conduta abordada nos respectivos ordenamentos jurídicos internos, ou seja, as Convenções conferem obrigações aos Estados e, por conseguinte, o não cumprimento de uma Convenção gerará uma responsabilidade do Estado. Por outro lado, os crimes de direito internacional *stricto sensu* estabelecem a possibilidade de responsabilidade penal individual e, assim sendo, com o perdão da tautologia, atingem diretamente o indivíduo.

Não obstante, um crime baseado em Tratado pode tornar-se um crime internacional autônomo, através do direito internacional consuetudinário. Considerando os critérios estabelecidos pelo Tribunal Penal Internacional para a antiga Iugoslávia e a decisão proferida pelo Tribunal de Apelação no caso *Tadic*, um crime de direito internacional deve reunir três condições:

1. la prohibición subyacente respectiva (norma primaria) debe ser parte del derecho internacional; 2. el quebrantamiento de esta prohibición debe ser particularmente grave, a saber, debe afectar valores universales importantes, 3. el quebrantamiento por sí mismo debe suponer la responsabilidad penal individual, es decir, con independencia de cualquier criminalización en el derecho penal nacional.<sup>144</sup>

Isso posto, para uma regra consuetudinária constituir um crime internacional *stricto sensu* é necessário haver uma proibição de uma conduta determinada (com definição consensual em âmbito internacional), proibição esta que deve ter como causa uma violação grave de valores universais (gerando grave preocupação na comunidade internacional) e deve ter efeitos diretos sobre o indivíduo, conforme ensina Kai Ambos:

En consecuencia, para que cualquier regla consuetudinaria pueda constituir un crimen internacional *stricto sensu*, se necesita una prohibición de una conducta determinada con una definición consensuada (no ambigua) en el ámbito internacional (primer criterio); el quebrantamiento de esta prohibición debe suponer una violación grave de valores universales y producir una preocupación colectiva entre la comunidad internacional (segundo criterio), y la prohibición

---

<sup>143</sup> AMBOS, Kai; TIMMERMANN, Anina. Terrorismo y Derecho Internacional consuetudinário. In: **Terrorismo y Derecho Penal**. Grupo Latinoamerica de Estudios sobre Derecho Penal Internacional. Konrad Adenauer, 2015, p. 28-29.

<sup>144</sup> AMBOS, Kai; TIMMERMANN, Anina. Terrorismo [...], 2015, p. 31-32.

debe tener efectos directamente vinculantes sobre los individuos, sin mediación estatal, y su infracción debe poder ser juzgada ya sea por la CPI o, de forma descentralizada, por los Estados, con independencia de conexiones jurisdiccionales específicas (tercer criterio). El requisito de que se pueda perseguirlos universalmente, además de la responsabilidad penal individual, resulta del hecho de que solo el primero permite una persecución penal independiente de los derechos nacionales (y los factores de conexión tradicionales), y esa es la única forma en la cual los Estados pueden expresar sus reales intereses en el reconocimiento de ciertas conductas como crímenes de derecho penal internacional *stricto sensu*. Como se ha dicho, los crímenes nucleares del Estatuto de la CPI son ejemplos de crímenes que satisfacen completamente estos tres criterios<sup>145</sup>.

De tal sorte, não se pode enquadrar o terrorismo como um crime de direito internacional, mas tão somente como crime internacional, na medida em que não há uma definição precisa e consensual (*lex certa*), na comunidade internacional, que seja capaz de elevar o terrorismo a crime de direito internacional autônomo, ao contrário do que defendia Antônio Cassese.

#### **3.3.4. A Intersecção do Terrorismo com Crimes de Direito Internacional**

Inobstante, pode o crime de terrorismo, não configurando um crime de direito internacional autônomo, ser reconduzido à categoria de crimes de guerra ou à categoria de crimes contra a humanidade.

Os ataques terroristas têm sido definidos como infrações graves e são punidos nos termos das legislações nacionais, pelos Tribunais nacionais, conforme já aduzido. Não é demais esclarecer que os inúmeros tratados e convenções internacionais que abordam, de modo direto ou indireto, o terrorismo obrigam os Estados contratantes a participar na cooperação judiciária para a repressão de tais infrações, entretanto, não atuam diretamente sobre o indivíduo. Em outros termos, não veiculam proibições, tipificações e penas dirigidas aos indivíduos, nomeadamente contra alvos militares. Esta ausência de relação direta entre os textos normativos internacionais e os indivíduos desagrava o crime, de acordo com Francisco Ferreira de Almeida<sup>146</sup>, de modo que os indivíduos somente através de órgãos estaduais e do direito interno são atingidos e visados.

---

<sup>145</sup> AMBOS, Kai; TIMMERMANN, Anina. Terrorismo [...], 2015,, p. 31-32.

<sup>146</sup> ALMEIDA, Francisco A. M. L. Ferreira de. **Os Crimes Contra a Humanidade no Actual Direito Internacional Penal**. Coimbra: Editora Almedina, 2009, p. 298.



Contudo, se ataques terroristas forem perpetrados contra civis ou contra pessoas internacionalmente beneficiárias de proteção jurídica, eis que se trata de comportamentos que o direito internacional proscreve e qualifica, de forma direta, como crimes de guerra ou, se praticados de forma generalizada ou sistemática, como crimes contra a humanidade, incluindo o genocídio<sup>147</sup>, o terrorismo pode ensejar os mecanismos de responsabilidade internacional penal do indivíduo, quando precisamente se consubstancie na prática de um *core crime*. E não estando os crimes contra a humanidade dependentes da existência de um conflito armado, não há obstáculos para a qualificação de ações terroristas que atinjam civis em larga escala (um ato que provoque elevado número de mortes) ou de forma sistemática (quando da identificação de um padrão consistente de atuação)<sup>148</sup> como crimes contra a humanidade.

Quanto à hipótese de ataque de feição sistemática, vale verificar distinção entre os casos em que por detrás do cometimento de um crime está uma ação ou política estadual e aqueles em que subjaz antes uma ação de entidades não estaduais. Se a ação consiste em um *terrorismo de Estado* estamos, na lição de Francisco Ferreira de Almeida, diante do terrorismo em sentido verdadeiro e próprio. Com relação à perpetração de ataques terroristas por ação de *organizações não estaduais*, insta verificar se são subsumíveis no conceito de crimes contra a humanidade<sup>149</sup>, o que será objeto de análise no Capítulo 5.

Quando das negociações conducentes à adoção do ERTPI, alguns Estados participantes, nomeadamente a Argélia, Índia, Sri Lanka e Turquia, posicionaram-se no sentido de que o terrorismo deveria ser considerado como um dos *core crimes* e submetido à jurisdição do TPI. De outro lado, muitos Estados, incluindo os Estados Unidos da América, foram contrários a tal proposta, essencialmente por quatro motivos: (i) o delito não foi bem definido; (ii) a inclusão do terrorismo como crime contra o direito internacional poderia ocasionar uma indesejável politização do TPI; (iii) alguns atos de terrorismo não são suficientemente graves para justificar a acusação por um tribunal internacional; e, ainda, a circunstância de, (iv) em geral, se considerarem mais eficazes a investigação criminal e as sentenças condenatórias proferidas no plano interno do que as levadas a efeito por instâncias judiciais internacionais<sup>150</sup>.

---

<sup>147</sup> CASSESE, Antonio. Terrorism is Also Disrupting Some Legal Categories of International Law. In: **EJIL**, vol. 12, n. 5, 2001, p. 994.

<sup>148</sup> ALMEIDA, Francisco A. M. L. Ferreira de. **Os Crimes Contra a Humanidade [...]**, 2009, p. 298.

<sup>149</sup> ALMEIDA, Francisco A. M. L. Ferreira de. **Os Crimes Contra a Humanidade [...]**, 2009, p. 299.

<sup>150</sup> CASSESE, Antonio. Terrorism is Also Disrupting Some Legal Categories [...], 2001, p. 994.

Paralelamente, muitos países em desenvolvimento também se opuseram à proposta, por entender que o Estatuto de Roma deveria distinguir o terrorismo da luta dos povos sob dominação estrangeira ou colonial para autodeterminação e independência. Contudo, tal proposta, assim como uma posterior proposta formulada pela Índia, Sri Lanka e Turquia foram rejeitadas. Todavia, casos recentes estão alinhados com esta atitude cautelosa: em março de 2001 a *Cour de Cassation* da França não autorizou o levantamento de imunidade a um Chefe de Estado, em caso de terrorismo que envolvia o Primeiro Ministro líbio, Muammar al-Gaddafi, na medida em que não havendo acordo sobre a definição de terrorismo como um crime de direito internacional consuetudinário, esta ofensa não atrai jurisdição universal. Por conseguinte, anulou o processo iniciado contra o Primeiro Ministro Líbio<sup>151</sup>.

Os atentados de 11 de setembro foram definidos como um crime contra a humanidade por destacados políticos e juristas, dentre os quais o ex-ministro da Justiça francês, Robert Badinter, pelo então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, bem como pelo Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos, Mary Robinson. Isso porque a ação perpetrada pelo grupo *Al-Qaeda* apresentou todas as características de crimes contra a humanidade: a magnitude e a extrema gravidade do ataque, bem como o fato de civis serem alvejados, é uma afronta a toda a humanidade, e parte de uma prática generalizada e sistemática<sup>152</sup>. Com efeito, sobressai uma ação dirigida contra civis, a extrema gravidade do ataque, bem como atentado aos fundamentos da civilização, afrontando, deste modo, toda a humanidade.

Nesse passo, é possível que os Estados possam gradualmente considerar que os atos mais graves de terrorismo possam integrar o conceito de crimes contra a humanidade, em particular, de acordo com as subcategorias de “assassinato” ou “extermínio” ou “outro ato desumano”, incluídos no artigo 7º do ERTPI. Tal construção assenta em uma extensão analógica a partir da política levada a cabo por autores estaduais, nomeadamente a respeito da exigência de que a entidade não estadual em questão, como se fora um Estado, controle determinado território e/ou população aí instalada ou, quando menos, que nele se mova sem restrições.

Todavia, é evidente que uma organização terrorista do tipo da *Al-Qaeda*, com células

---

<sup>151</sup> ALMEIDA, Francisco A. M. L. Ferreira de. **Os Crimes Contra a Humanidade [...]**, 2009, p. 300/301.

<sup>152</sup> CASSESE, Antonio. *Terrorism is Also Disrupting Some Legal Categories [...]*, 2001, p. 995.

disseminadas em toda a parte do mundo, não se enquadra no requisito conformador acima aludido, razão pela qual deve ser interpretado com ceticismo no caso de ataques terroristas. Com efeito, não é difícil identificar em ataques terroristas perpetrados, ainda que por organizações não governamentais com características semelhantes à *Al-Qaeda*, uma prática sistemática ou, a partir da magnitude dos efeitos produzidos, uma ação generalizada, em larga escala, que, ainda assim, deverá repousar num qualquer modo de planificação<sup>153</sup>.

De qualquer sorte, a recondução das mais graves ações terroristas à categoria de crimes contra a humanidade é possível, desde que cumpra os requisitos de tal categoria, ou seja, aqueles arrolados no n.º 1<sup>154</sup>, do artigo 7.º, do ERTPI, enquanto não estabelecida uma definição das condições específicas sob as quais tal será admissível e não esclarecida a viabilidade do TPI ser autorizado a exercer, relativamente a tais atos, os seus poderes jurisdicionais<sup>155</sup>.

### 3.3.5. Tribunal Especial para o Líbano

A questão do enquadramento do terrorismo como crime internacional consuetudinário foi enfrentada pelo Tribunal Especial para o Líbano, doravante TEL, no processo relativo ao assassinato do ex-Premier Rafik Hariri.

Trata-se de tribunal de carácter internacional, estabelecido através de acordo entre a ONU e a República do Líbano, conforme Resolução 1664/2006 do CSONU, de 29 de março de 2006, com o escopo de julgar os responsáveis pelo ataque terrorista de 14 de fevereiro de 2005, que resultou na morte do ex-Primeiro Ministro do Libanês Rafik Hariri e na morte e

---

<sup>153</sup> ALMEIDA, Francisco A. M. L. Ferreira de. **Os Crimes Contra a Humanidade [...]**, 2009, p. 302.

<sup>154</sup> Artículo 7 - Crímenes de lesa humanidad. 1. A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por "crimen de lesa humanidad" cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque:

a) Asesinato; b) Exterminio; c) Esclavitud; d) Deportación o traslado forzoso de población; e) Encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional; f) Tortura; g) Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable; h) Persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género definido en el párrafo 3, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional, en conexión con cualquier acto mencionado en el presente párrafo o con cualquier crimen de la competencia de la Corte; i) Desaparición forzada de personas; j) El crimen de apartheid; k) Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física. A/CONF.183/9.

<sup>155</sup> CASSESE, Antonio. *Terrorism is Also Disrupting Some Legal Categories [...]*, 2001, p. 995.

ferimento de outras pessoas<sup>156</sup>.

O Tribunal tem competência material específica para atos terroristas perpetrados no território Libanês, mas não integra o sistema judicial nacional ou o sistema da ONU, tem personalidade jurídica internacional e capacidade para concluir todos os acordos necessários ao seu funcionamento. Outro traço distintivo deste Tribunal é que as autoridades judiciais libanesas também têm competência para decidir sobre os atos submetidos ao Tribunal. Portanto, a competência é compartilhada, ainda que a primazia seja do TEL<sup>157</sup>.

Em janeiro de 2011 o juiz de investigações preliminares do TEL apresentou à Câmara de Apelações algumas questões sobre o caso, três tratavam do crime de terrorismo, a saber: (i) deveria o Tribunal considerar os conceitos internacionais de terrorismo quando o artigo 2º, do Estatuto do Tribunal referia apenas o Código Penal Libanês? (ii) na hipótese de resposta afirmativa, há uma definição internacional de terrorismo? E como deve ser aplicada? (iii) na hipótese de resposta negativa à primeira questão, como a Câmara de Apelação deve interpretar a definição libanesa de terrorismo<sup>158</sup>?

O TEL, ainda que seja considerado um tribunal internacional ou misto, em razão do seu estabelecimento através da Resolução n.º 1757 do CSONU e sua composição internacional, difere de outros tribunais internacionais e mistos porque a competência material e o direito aplicáveis são nacionais. O Estatuto do Tribunal estabeleceu, no artigo 2º, ser aplicáveis unicamente<sup>159</sup> “*The provisions of the Lebanese Criminal Code relating to the prosecution and punishment of acts of terrorismo[...]*”<sup>160</sup>. Conforme explica Kai Ambos, os traços internacionais do Tribunal em questão se restringem aos padrões de justiça e procedimento penal internacional.

No que concerne ao primeiro ponto indagado pelo juiz de investigação preliminar, em que consiste o terrorismo para o direito libanês, a Câmara de Apelação refere a necessidade de analisar não apenas a letra da lei, mas a interpretação jurisprudencial, *law in*

---

<sup>156</sup> UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Resolution n° 1757(2007)**, 30 may 2007. Disponível em: <<https://www.stl-tsl.org/en/documents/un-documents/un-security-council-resolutions/225-security-council-resolution-1757>>. Acesso em 28 mar. 2019.

<sup>157</sup> LIMA, Renata Mantovani de; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. El Derecho de las Minorias y Conflictos Armados: la creación e puesta en marcha de Tribunal Especial para el Líbano In: **Anuário Mexicano de Derecho Internacional**, v. 15, Issue 1, pp. 571-610, 2015, p. 603.

<sup>158</sup> STL, *Prosecutor v. Ayyash et al.*, Case n° STL-11-01, Indictment to the Pre-Trial Judge, 17 January 2011.

<sup>159</sup> AMBOS, Kai. Creatividad Judicial em El Tribunal Especial para El Líbano: Es El Terrorismo um Crimen Internacional? **Revista de Derecho Penal e Criminologia**, 3. época, n. 7, jan. 2012, pp. 143-173, p. 143-145.

<sup>160</sup> UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Resolution n° 1757(2007)**, on 30 May 2007. Disponível em: <<https://www.stl-tsl.org/en/documents/un-documents/un-security-council-resolutions/225-security-council-resolution-1757>>. Acesso em: 28 mar. 2019.

*action*<sup>161</sup>, ou seja, que deveria aplicar o direito nacional tal como entendido pelos Tribunais nacionais, desde que compatível com o direito internacional.

Nesse sentido, o Código Penal Libanês consigna que os elementos objetivos (*actus reus*) do crime de terrorismo consistem em: (i) comissão de qualquer ato e (ii) aplicação de meios capazes de gerar perigo público, tais como explosivos, materiais inflamáveis, produtos tóxicos e corrosivos e agentes infecciosos<sup>162</sup>. A definição de terrorismo do Código Penal Libanês não considera a existência de motivos políticos ou ideológicos na caracterização do delito<sup>163</sup>.

Dito isto, com relação ao primeiro requisito do artigo 314 do Código Penal Libanês, “a comissão de qualquer ato”, a jurisprudência libanesa o interpreta de forma ampla, considera, de fato, qualquer ato, independentemente de ser criminoso. Quanto ao segundo requisito, a interpretação jurisprudencial é restritiva; é preciso que um dos meios enumerados seja capaz de criar perigo público, a saber, uma ameaça incontrolável a um certo número de pessoas, conforme exemplifica Kai Ambos<sup>164</sup>.

Entretanto, a Câmara de Apelação não concorda com a interpretação restritiva do segundo requisito - dos meios empregados - e sugere, com base na sua interpretação de direito internacional do direito aplicável, um entendimento mais amplo de “perigo público”<sup>165</sup>. Considera suficiente consequências indiretas de um ataque terrorista que levam a um perigo público, por exemplo, como resultado do assassinato de um líder político os seus seguidores partem para a violência<sup>166</sup>.

Interpretação esta que proporciona uma expansão do âmbito da responsabilidade criminal explicitamente imposto pelo Código Penal Libanês, para abranger elementos de responsabilidade previstos no direito internacional. Enquanto a lei libanesa reconhece apenas alguns métodos de perpetrar terrorismo, métodos adicionais não especificados (facas e armas, por exemplo) são agora reconhecidos pela importação do crime internacional

---

<sup>161</sup> AMBOS, Kai. *Creatividad Judicial em El Tribunal Especial para El Líbano [...]*, 2012, p. 147.

<sup>162</sup> AMBOS, Kai. *Creatividad Judicial em El Tribunal Especial para El Líbano [...]*, 2012, p. 152.

<sup>163</sup> ALJAGHOUBI, Mahasen M. *Conception, Legacy and Legitimacy of the Special Tribunal for Lebanon*. In: **Dirasat, Shari'a and Law Sciences**, vol. 43, Supplement 4, pp. 1799-1811, 2016, p. 1806. Disponível em: <<https://journals.ju.edu.jo/DirasatLaw/article/viewFile/10254/7110>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

<sup>164</sup> AMBOS, Kai. *Creatividad Judicial em El Tribunal Especial para El Líbano [...]*, 2012, p. 152.

<sup>165</sup> SPECIAL TRIBUNAL FOR LEBANON. *Case STL-11-01/I - Prosecutor vs. Ayyash et al. Interlocutory Decision on the Applicable Law: Terrorism, Conspiracy, Homicide, Perpetration, Cumulative Charging*. 16 feb. 2011.

<sup>166</sup> Cfr. STL, *Case STL-11-01/I - Prosecutor vs. Ayyash et al. Interlocutory Decision [...]*, 2011 e AMBOS, Kai. *Creatividad Judicial em El Tribunal Especial para El Líbano [...]*, 2012, p. 143-173

costumeiro<sup>167</sup>. Uma verdadeira violação do elemento *lex certa* do princípio da legalidade<sup>168</sup>.

Ainda que o artigo 314 do Código Penal Libanês traga enumeração não exaustiva e, portanto, pareça alguma incerteza de quais outros meios podem ou não ser aceitos, havendo um esclarecimento da jurisprudência nacional do significado da fórmula aberta, este significado extraído pelos Tribunais nacionais passa a integrar o direito penal nacional e supre a exigência de uma *lex certa* no sentido de uma relativa certeza<sup>169</sup>.

Entretanto, é diferente quando um tribunal internacional interpreta um elemento de um crime para além do direito penal nacional, ultrapassando a práxis estabelecida no Estado; provavelmente os cidadãos do respectivo Estado não estariam conscientes e, deste modo, não se poderia esperar o cumprimento da nova interpretação. Além disso, tratar-se-ia de uma interpretação *ex post facto* comparando aos crimes já cometidos, entrando em conflito também com a regra da *lex praevia*<sup>170</sup>. De acordo com Kai Ambos, não se trata de mera interpretação da lei libanesa, como sustenta a Câmara de Apelação, mas a criminalização de um novo comportamento; importa uma nova ofensa à lei libanesa<sup>171</sup>.

Não obstante o reconhecimento da ampliação do delito, a Câmara de Apelação sustentou não existir violação do princípio da legalidade, embora assuma o conflito, pois entende que o princípio requer uma “previsibilidade” e que tal é cumprido quando há “*una cierta interpretación judicial, también una de una corte internacional*”<sup>172</sup>. A Câmara de Apelação defende, portanto, a possibilidade desta flexibilidade quanto ao requisito dos meios empregados em razão dos instrumentos internacionais que vinculam o Líbano, em especial a Convenção Árabe contra o Terrorismo, afirmando que se poderia esperar que qualquer libanês anteveja que qualquer ato destinado a difundir terror será punível como terrorismo, independente do instrumento utilizado<sup>173</sup>.

Quanto ao elemento subjetivo (*mens rea*), o artigo 314 do Código Penal Libanês requer a intenção de “causar um estado de terror”, o que Kai Ambos classifica como uma “intenção especial geral”, sendo a “intenção especial especial”, na visão do autor, dirigida a

---

<sup>167</sup> SAUL, Ben. Legislating from a Radical Hague: The United Nations Special Tribunal for Lebanon Invents an International Crime of Transnational Terrorism. In: *LJIL*, 24 (2011), doi: 10.1017/S0922156511000203, pp. 677-700, p. 679/680.

<sup>168</sup> AMBOS, Kai. *Creatividad Judicial em El Tribunal Especial para El Líbano* [...], 2012, p. 153.

<sup>169</sup> AMBOS, Kai. *Creatividad Judicial em El Tribunal Especial para El Líbano* [...], 2012, p. 153.

<sup>170</sup> AMBOS, Kai. *Creatividad Judicial em El Tribunal Especial para El Líbano* [...], 2012, p. 153.

<sup>171</sup> SAUL, Ben. *Legislating from a Radical Hague* [...], 2011, p. 680.

<sup>172</sup> AMBOS, Kai. *Creatividad Judicial em El Tribunal Especial para El Líbano* [...], 2012, p. 154.

<sup>173</sup> AMBOS, Kai. *Creatividad Judicial em El Tribunal Especial para El Líbano* [...], 2012, p. 154.

certos objetivos políticos. Interpretação esta que coincide com a realizada pela Câmara de Apelação<sup>174</sup>.

Para Kai Ambos, o cotejo da definição de terrorismo presente no Código Penal Libanês e a interpretação conferida pelos Tribunais nacionais, não revela qualquer injustiça na concepção da lei interna, razão pela qual o TEL não tinha motivos para se afastar de tal conceito inscrito em lei, ainda mais sobre lei de país filiado à tradição *civil law*, e buscar no direito internacional a resolução para o caso:

Según el derecho libanés, el terrorismo es la comisión de cualquier acto através de medios que son per se propensos a crear un peligro público con la intención de causar un impacto considerable de terror sobre la población o una parte importante de ella. Esta definición no es irrazonable, no resulta en una injusticia evidente, ni es inconsistente con los principios de derecho internacional. Por lo tanto, no hay razón para que el tribunal se aparte de ella. El artículo 314 CPL puede y debe ser aplicado tal como es entendido en la práctica libanesa<sup>175</sup>.

Não obstante, considerando as Convenções Internacionais existentes até a data do julgamento, o Tribunal, em decisão proferida em 16 de fevereiro de 2011, entendeu que existe uma “práctica asentada respecto al castigo de actos de terrorismo” e “esta práctica es evidencia de una creencia de los Estados de que la punición del terrorismo responde a una necesidad social (opinio necessitatis) y que es, por consiguiente, hecha obligatoria por la existencia de una regla que así lo exige (opinio juris)”<sup>176</sup>.

A decisão afirma, ainda, que a regra estabelece três obrigações para agentes estatais e não estatais, bem como lhes confere um direito, a saber:

1. la obligación de abstenerse de realizar actos de terrorismo;
2. la obligación de prevenir y reprimir el terrorismo, particularmente de perseguir y juzgar a sus supuestos autores, y
3. el derecho de perseguir y reprimir el crimen de terrorismo cometido en su territorio por nacionales y extranjeros, y la obligación correlativa de terceros Estados de abstenerse de objetar tal persecución y represión en contra de sus nacionales<sup>177</sup>.

No tocante à concepção de terrorismo, na medida em que as regras extraídas das Convenções citadas e existentes até a data da decisão não consignavam um conceito objetivo de terrorismo internacional, a Câmara de Apelação identificou um crime costumeiro de terrorismo internacional em tempos de paz, o qual é composto por três elementos: (i) a

---

<sup>174</sup> AMBOS, Kai. *Creatividad Judicial em El Tribunal Especial para El Líbano [...]*, 2012, p. 156/157.

<sup>175</sup> AMBOS, Kai. *Creatividad Judicial em El Tribunal Especial para El Líbano [...]*, 2012, p. 157.

<sup>176</sup> AMBOS, Kai; TIMMERMANN, Anina. *Terrorismo [...]*, 2015, p. 33.

<sup>177</sup> AMBOS, Kai; TIMMERMANN, Anina. *Terrorismo [...]*, 2015, p. 33.

perpetração ou ameaça de um ato criminal; (ii) a intenção de propagar o medo na população, com o intuito de compelir uma autoridade nacional ou internacional a adotar ou abster-se de adotar uma medida e (iii) um elemento transnacional como parte do ato<sup>178</sup>.

E talvez seja este um dos aspectos mais controversos desta decisão, a avaliação do direito internacional consuetudinário pela Câmara de Apelação. Para sustentar seu posicionamento, a Câmara invocou um padrão de resoluções da Assembleia Geral da ONU desde 1994 que condenam o terrorismo como crime, a Resolução 1566 (2004) do CSONU, que define terrorismo, o Projecto de Convenção Global da ONU em negociação desde 2000, a Convenção sobre o Financiamento do Terrorismo, de 1999, algumas leis nacionais; e nove decisões de vários tribunais nacionais<sup>179</sup>.

No tocante às leis nacionais utilizadas pela Câmara de Recursos nos fundamentos da decisão, há pelo menos cinco razões, na visão de Ben Saul, para refutar o entendimento. Primeiro, a Câmara não diferenciou o consenso a respeito do terrorismo doméstico e do terrorismo internacional. A própria Câmara reconheceu, na decisão de fevereiro de 2011, que apenas o terrorismo transnacional é um crime costumeiro. Portanto, não se pode invocar as leis nacionais como prova de acordo generalizado sobre o terrorismo internacional. Não obstante, muitas das leis citadas sequer fornecem definições gerais sobre o terrorismo internacional, apenas implementam internamente infrações setoriais e criminalizam atos, sem qualquer definição acerca do terrorismo<sup>180</sup>.

Segundo, a Câmara confundiu definições de terrorismo para fins criminais com definições para fins não criminais. Muitas definições legais de terrorismo não criam tipos penais, mas servem a outras finalidades. Terceiro, a Câmara ignorou discordâncias conceituais sobre o terrorismo que são visíveis nas leis citadas, por exemplo, a lei iraquiana abrange conflitos sectários, guerras civis e agressão, a lei peruana insere “subverter a ordem constitucional”, a noção saudita que contempla inclusive a “violação da honra”. Ainda, os Estados de tradição *common law* citados (Reino Unido, Austrália, Canadá, Nova Zelândia, África do Sul) que exigem elemento ulterior de intenção específica, exigem também motivo político, religioso ou ideológico. Variações estas que refletem a visão de cada um destes Estados acerca do terrorismo internacional e, claramente, são distintas<sup>181</sup>.

---

<sup>178</sup> SAUL, Ben. *Legislating from a Radical Hague* [...], 2011, p. 679.

<sup>179</sup> STL, Case STL-11-01/I - *Prosecutor vs. Ayyash et al. Interlocutory Decision* [...], 2011, § 88.

<sup>180</sup> SAUL, Ben. *Legislating from a Radical Hague* [...], 2011, p. 682.

<sup>181</sup> SAUL, Ben. *Legislating from a Radical Hague* [...], 2011, p. 683.



Quarto, a divergência acerca da definição do terrorismo internacional fica clara não só nas trinta e sete leis nacionais citadas pela Câmara, mas em muitos outros diplomas nacionais. O Comitê de Antiterrorismo do CSONU apurou, em 2006, que, aproximadamente, oitenta e sete leis nacionais não veiculam definições ou delitos especiais de terrorismo; quarenta e seis Estados continham definições genéricas simples de terrorismo<sup>182</sup>.

Quinto, a Câmara Recursal considerou leis nacionais que violam o direito internacional humanitário, destinadas, em alguns casos, a adversários e minorias, o que já havia sido registrado pelo Alto Comissariado das ONU para os direitos humanos em 2008:

[...] many States have adopted national legislation with vague, unclear or overbroad definitions of terrorism. These ambiguous definitions have led to inappropriate restrictions on the legitimate exercise of fundamental liberties, such as association, expression and peaceful political and social opposition.... Some States have included non-violent activities in their national definitions of terrorism. This has increased the risk and the practice that individuals are prosecuted for legitimate, non-violent exercise of rights enshrined in international law, or that criminal conduct that does not constitute 'terrorism' maybe criminalized as such.... There are several examples of hastily adopted counter terrorism laws which introduced definitions that lacked in precision and appeared to contravene the principle of legality.... Particular care must be taken... in defining offences relating to the support that can be offered to terrorist organizations or offences purporting to prevent the financing of terrorist activities in order to ensure that various non violent conducts are not inadvertently criminalized by vague formulations of the offences in question<sup>183</sup>.

As leis que violam direitos humanos são ilegais perante o direito internacional, de modo algum podem servir de amparo à comprovação da existência de *opinio juris*.

Inobstante, a Câmara de Apelação também fundamenta sua decisão na Resolução do CSONU n.º 1373 (2001) e 1566 (2004). O colegiado afirma que por meio da Resolução 1373 (2001) o CSONU orientou todos os Estados a criminalizar atos terroristas no direito interno e, portanto, as leis promulgadas ou alteradas em razão da resolução citada estão de acordo com a orientação e não está sujeita a interesses nacionais transitórios, veiculando, assim, uma visão comum do terrorismo. O que, de todo, não pode ser assumido como um fato, conforme verificado na divergência das leis nacionais acerca da definição de terrorismo internacional. Quanto à Resolução 1566 (2004), importa recordar que a definição de terrorismo consignada no documento tratava apenas de uma definição de trabalho oferecida

---

<sup>182</sup> SAUL, Ben. Legislating from a Radical Hague [...], 2011, p. 683.

<sup>183</sup> UN Human Rights Council, 'Report of the High Commissioner for Human Rights on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism', UN Doc.A/HRC/8/13(2008), paras.20–23. Apud SAUL, Ben. Legislating from a Radical Hague [...], 2011, p. 684.

pelo CSONU, a qual não era vinculante e, deste modo, não corrobora o argumento da Câmara<sup>184</sup>.

Ainda, a Câmara recorreu aos critérios estabelecidos no caso Tadic para sustentar que a responsabilidade penal a nível internacional pressupõe a responsabilidade penal individual do autor. Entretanto, conforme ensina Kai Ambos, a intenção de criminalizar terrorismo deve ser provada por meio de declarações de funcionários do governo e através de decisões dos tribunais nacionais<sup>185</sup>. A decisão ora analisada foi fundamentada justamente na reiterada criminalização do terrorismo por Tribunais Estaduais o que, na visão da Câmara, seria a base para a internacionalização do delito, tal como ocorreu com os crimes de guerra. Todavia, as nove decisões utilizadas pela Câmara não são capazes de sustentar as conclusões acerca de um direito consuetudinário<sup>186</sup>.

A Câmara de Apelação também sustenta a possibilidade de extrair dos tratados internacionais e regionais um crime de terrorismo internacional, afirmação esta completamente descabida. Os tratados internacionais não chegam a qualquer consenso acerca da definição do terrorismo, apenas tratam de métodos criminosos frequentemente utilizados pelos terroristas. E foi justamente pela falta de consenso que se adotou esta abordagem setorial.

Quanto aos tratados regionais, o que se extrai é uma enorme variação nas concepções de terrorismo, pesam justamente contra a afirmação do Colegiado acerca da existência de um costume que criminaliza o terrorismo internacional. Muitos destes documentos se concentram apenas nos métodos utilizados, sem uma definição de geral de terrorismo. Outros contêm definições genéricas ou a criminalização de condutas auxiliares, ou apenas regulam outros propósitos, como a cooperação e a extradição. Mesmo a Convenção Árabe, invocada pelo TEL, define o terrorismo apenas para fins de cooperação, não se destina a afetar a definição de infrações terroristas contidas na legislação nacional<sup>187</sup>.

Por fim, a Câmara enfatiza, ainda, que o CSONU caracterizou o terrorismo, no texto de algumas Convenções, como uma ameaça para a paz e a segurança. Nesse sentido, o Colegiado sustenta que as Resoluções da ONU podem servir como prova de uma *opinio iuris*.

---

<sup>184</sup> SAUL, Ben. Legislating from a Radical Hague [...], 2011, p. 685-686.

<sup>185</sup> AMBOS, Kai. Creatividad Judicial em El Tribunal Especial para El Líbano [...], 2012, p. 164-165.

<sup>186</sup> SAUL, Ben. Legislating from a Radical Hague [...], 2011, p. 686-693.

<sup>187</sup> SAUL, Ben. Legislating from a Radical Hague [...], 2011, p. 694-696.

No que tange ao terrorismo, são particularmente importantes a Resolução para Eliminar o Terrorismo Internacional, da Assembleia Geral de 09 de dezembro de 1994 e a Declaração Complementar de 17 de dezembro de 1996. Ambas definem o terrorismo como (i) atos criminais (ii) concebidos ou planejados para gerar um estado de terror na população em geral, em um grupo de pessoas ou pessoas determinadas (iii) com fins políticos. Definição esta que diverge parcialmente daquela sugerida pela Câmara, uma vez que deixou de exigir a configuração de um propósito político do ato terrorista.

De fato, a Declaração da ONU de 1994 tem considerável importância, foi adotada sem votação, sugerindo consenso entre os Estados, e reiterada em várias resoluções posteriores. Entretanto, não há fundamentos suficientes para afirmar com base neste documento um direito costumeiro, uma vez que a própria Declaração enfatiza a necessidade de desenvolver lei sobre o terrorismo; não pretendia, portanto, refletir regras existentes. Deve ser vista como um importante acordo político mínimo sobre o terrorismo, mas ainda não alcança uma definição legal para os propósitos de estabelecer a responsabilidade penal, que foi deixada para um momento posterior. Este momento seria a negociação de uma Convenção Abrangente contra o Terrorismo, que iniciou no ano 2000 e até a conclusão desta pesquisa não obteve um acordo sobre a definição legal<sup>188</sup>.

Nesse passo, ao afirmar a existência de um costume no sentido da criminalização do terrorismo internacional, a Câmara refutou o entendimento predominante na doutrina até então, no sentido de que não há uma definição universalmente aceita de terrorismo<sup>189190</sup>. Neste ponto, vale recordar que os maiores expoentes na defesa da existência de uma conduta mínima de terrorismo no direito costumeiro são Antonio Cassese e M. Cherif Bassiouni. Curiosamente, Antonio Cassese era o presidente do TEL quando esta singular decisão foi proferida.

Retomando, assumimos que há, de fato, norma consuetudinária que proíbe o terrorismo e impõe obrigações aos Estados no sentido da prevenção e da repressão. Contudo, extrair da proibição do terrorismo uma regra secundária sob a forma de um crime de direito internacional é demasiado<sup>191192</sup>, para não dizer imprudente ou mesmo equivocado, fruto de uma política criminal à “flor da pele” que milita uma securitização do direito penal, infringe

---

<sup>188</sup> SAUL, Ben. *Legislating from a Radical Hague* [...], 2011, p. 697-699.

<sup>189</sup> AMBOS, Kai; TIMMERMANN, Anina. *Terrorismo* [...], 2015, p. 33.

<sup>190</sup> AMBOS, Kai. *Creatividad Judicial em El Tribunal Especial para El Líbano* [...], 2012, p. 157.

<sup>191</sup> AMBOS, Kai. *Creatividad Judicial em El Tribunal Especial para El Líbano* [...], 2012, p. 157.

<sup>192</sup> AMBOS, Kai; TIMMERMANN, Anina. *Terrorismo* [...], 2015, p. 33.

direitos humanos dos acusados e refuta por completo o paradigma iluminista do direito penal.

Neste passo, concordamos com Kai Ambos quando critica também este ponto da decisão da Câmara de Apelação. Primeiro, porque é confusa na tentativa de demonstrar um consenso acerca da definição de terrorismo, não parece clara quanto ao que seria o tipo penal, confunde intenção e motivação. Segundo, não segue as regras para verificação de transformação de crime transnacional para crime internacional, regras estas que o próprio Antonio Cassese trata em uma de suas obras:

Es sorprendente que la literatura sobre DPI, aparte de algunas excepciones notables, casi no discute de manera sistemática los criterios que determinan si un delito se ha convertido en un crimen de derecho internacional. En efecto, la misma Cámara de Apelaciones construye su argumento sobre una combinación, muy confusa, de referencias a la decisión sobre jurisdicción en el caso Tadic (aunque no los criterios sustantivos desarrollados en esa decisión) y declaraciones que expresan la gravedad del terrorismo, contenidas especialmente en resoluciones del Consejo de Seguridad, sin, no obstante, presentar y discutir de manera sistemática los posibles criterios para una internacionalización. Esto es aún más sorprendente, desde que el mismo presidente del tribunal es una de las notables excepciones arriba mencionadas, habiendo propuesto muchos criterios en su destacado manual sobre DPI<sup>193</sup>.

Outra questão levantada por Kai Ambos é a ausência de tratamento, pela Câmara de Apelação, da questão da criminalização do terrorismo de Estado, uma vez que os delitos de terrorismo são tipicamente perpetrados por agentes estatais:

Hay aún otra cuestión de principio de la que la Cámara no se ocupa. Dado que los delitos de terrorismo son cometidos típicamente por actores no estatales (por ejemplo, individuos particulares), su criminalización internacional importaría un cambio cualitativo de la criminalización internacional de «crímenes de Estado» hasta ahora existente hacia la de crímenes de individuos particulares. Esto no es per se un argumento decisivo en contra de tal criminalización, pero importaría un «tercer paso generacional» llevando el derecho penal internacional «al área de los conflictos transnacionales entre Estados y organizaciones privadas destructivas». Las consecuencias de tal paso merece una consideración cuidadosa<sup>194</sup>.

Nesta esteira, apesar da nebulosidade de alguns pontos do raciocínio utilizado para proferir a decisão, a Câmara de Apelação afirmou a existência de um conceito de terrorismo internacional em direito consuetudinário, ao argumento de que a regra consuetudinária, no que respeita ao terrorismo, não é apenas dirigida contra os Estados, mas também ao indivíduo, quando impõe a obrigação de abster-se de praticar atos terroristas<sup>195</sup>.

---

<sup>193</sup> AMBOS, Kai. *Creatividad Judicial em El Tribunal Especial para El Líbano [...]*, 2012, p. 164-165.

<sup>194</sup> AMBOS, Kai. *Creatividad Judicial em El Tribunal Especial para El Líbano [...]*, 2012, p. 165-166.

<sup>195</sup> STL, Case STL-11-01/I - *Prosecutor vs. Ayyash et al. Interlocutory Decision [...]*, 2011.

Entretanto, conforme já referido, grande parte da doutrina entende não haver um consenso sobre a tipificação do terrorismo internacional. E justamente por se tratar de um conceito incipiente é que deixou de ser incluído no rol de crimes de direito internacional previsto no ERTPI. Na época da elaboração do ERTPI invocou-se não somente a ausência de um consenso acerca de uma definição de terrorismo, mas o fato de não existir, ainda, uma definição segura para distinguir atos de terrorismo de atos praticados por grupos de guerrilha e de libertação nacional em prol do direito de autodeterminação e independência dos povos<sup>196</sup>.

Antonio Cassese discordava, defendia a existência de um costume internacional que permite, no seu sentir, delimitar o conceito de terrorismo e qualifica-lo como crime de direito internacional autônomo, como crime de guerra e crime contra a humanidade<sup>197</sup>. Há outras considerações a tecer antes de concluir esta ideia, as quais serão expostas a seguir.

### 3.3.6. Requerimentos Mínimos do Direito Internacional Consuetudinário

Considerando a declaração da Câmara de Apelação do Tribunal Especial para o Líbano, no julgamento do atentado contra Rafik Hariri, no sentido de afirmar a existência de um direito consuetudinário no que concerne ao terrorismo e que tal regra é dirigida também aos indivíduos, importa tecer algumas considerações acerca do processo de constituição do costume.

É cediço que o direito internacional consuetudinário, em conjunto com o direito internacional dos tratados e os princípios gerais do direito são fontes do direito internacional. Restou definido no artigo 38.1.b do Estatuto da CIJ como “uma prática geralmente aceita como direito” ou “um reconhecimento generalizado pelos Estados de uma determinada prática como obrigatória”<sup>198</sup>. Por conseguinte, a criação de direito internacional penal exige uma prática geral seguida pelos Estados em conformidade com a *opinio iuris*, ou seja, a

---

<sup>196</sup> SIMÕES, Hélia Marques. **A Ameaça Terrorista e a Justificação do Recurso a Métodos de Pressão física face à atual Lei Penal Portuguesa**. Tese de Mestrado em Ciências Jurídico Criminais, Universidade de Coimbra. Coimbra, 2010, p. 12.

<sup>197</sup> CASSESE, Antonio. Terrorism is Also Disrupting Some Legal Categories [...], 2001, p. 994. Veja-se também ALMEIDA, Francisco A. M. L. Ferreira de. **Os Crimes Contra a Humanidade [...]**, 2009, p. 300 e ss. E ainda CASSESE, Antonio. **International Criminal Law**, 2008, p. 166 e ss.

<sup>198</sup> BROWNLIE, Ian. **Princípios de Direito Internacional Público**. Trad. do original inglês intitulado: *Principles of Public International Law*, 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 16.

concepção de que tal prática é juridicamente vinculante (*binding law*)<sup>199</sup>.

Neste contexto, a consumação da formação do costume ou do *processo costumeiro* é espontânea, mas com algum formalismo, e pressupõe a conjugação de dois elementos: o elemento material ou objetivo e o elemento psicológico ou subjetivo.

Quanto ao elemento material, é necessário observar a existência de um comportamento de constituir precedentes que emanem de Estados, organizações internacionais, jurisdições internacionais, organizações não governamentais ou até de certos atos de pessoas. Os precedentes podem não resultar da prática de atos jurídicos internos ou internacionais, mas simplesmente de meras tomadas de posição sobre oportunidade ou da licitude dos outros sujeitos de direito internacional.

Não obstante, é necessária a repetição do precedente no tempo, uma *prática constante e uniforme*. Ou seja, a repetição de um comportamento num certo período de tempo (prática constante) e a concordância ou similitude dos atos sucessivos dos sujeitos de direito internacional (prática uniforme). Conforme ensina Francisco Rezek:

Fala-se numa repetição de certo procedimento ao longo do tempo, e isto gera no espírito do estudioso a questão: quanto tempo? Regras costumeiras existem – por exemplo, no domínio do direito relativo ao alto mar, à guerra, à gênese dos tratados – que se forjam num passado remoto, e que se supõem consolidadas só ao cabo de alguns séculos de uma prática rarefeita em razão das circunstâncias. Observe-se, porém, que a celeridade das coisas contemporâneas contagiou o processo de produção do direito costumeiro. No julgamento do caso da plataforma continental do mar do Norte, a Corte Internacional de Justiça teve ocasião de estatuir que “...o transcurso de um período de tempo reduzido não é necessariamente, ou não constitui em si mesmo, um impedimento à formação de uma nova norma de direito internacional consuetudinário...” (Recueil CIJ (1969), p. 43)<sup>200</sup>.

Não é exigida uma duração específica, o essencial é demonstrar a uniformidade e a generalidade da prática. Com efeito, “o decurso do tempo constitui [...] uma parte da prova da generalidade e uniformidade”<sup>201</sup>. Mas não é necessária uma longa prática.

Ainda no que concerne ao elemento material, é preciso haver a repetição no espaço, em outros termos, é preciso uma certa dispersão, não é necessário que todos os reiterem um precedente, mas que um certo número de Estados o reitere<sup>202</sup>. Em suma, no tangente ao elemento material é necessário (i) comportamentos suscetíveis de constituírem precedentes;

---

<sup>199</sup> AMBOS, Kai; TIMMERMANN, Anina. Terrorismo [...], 2015, p. 26.

<sup>200</sup> REZEK, Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar. 13. ed. ver. aumen. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 149.

<sup>201</sup> BROWNLIE, Ian. **Princípios de Direito Internacional Público**, 1997, p. 17.

<sup>202</sup> ALMEIDA, Francisco A. M. L. Ferreira de. **Direito Internacional Público**: parte I. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 159-164.

(ii) a repetição do precedente no tempo e (iii) a repetição do precedente no espaço.

Além do elemento material, a formação de um costume exige um elemento subjetivo. Para tanto, em primeiro lugar, é preciso estabelecer uma distinção entre uso e costume. O costume não é resultado de simples repetição de precedentes ao longo do tempo, é essencial que os Estados estejam motivados por uma consciência de obrigatoriedade jurídica, *opinio juris sive necessitatis*. Elemento este que permite distinguir os costumes dos simples usos. Conforme ensina Ian Brownlie, “uso” e “costume” são termos técnicos com significados diferentes: o “uso” é uma “prática geral que não reflete uma obrigação jurídica”<sup>203</sup>, norma de cortesia internacional, *comitas gentium*, regra e natureza extrajurídica, sem qualquer sentimento de vinculação jurídica, tais como a não revista da bagagem dos agentes diplomáticos e as honras conferidas aos Chefes de Estado<sup>204</sup>.

No que concerne à concepção jurídica acerca do ato, tal pode ser inferida de declarações oficiais de representantes do Estado, declarações de política externa, correspondências diplomáticas, comunicados de imprensa, pareceres de consultores jurídicos oficiais, manuais oficiais sobre questões jurídicas, decisões e práticas do Executivo, comentários feitos pelos governos aos projetos da Comissão de Direito Internacional, legislação nacional, os considerandos em tratados e outros instrumentos internacionais<sup>205</sup>, decisões de Tribunais Superiores, de Resoluções da ONU (dependendo de seu conteúdo e votação). Quanto às Resoluções, importa lembrar que podem ser úteis ou enganosas: (i) úteis se todos os Estados participam da votação, o que lhe confere um peso especial, do ponto de vista de sua representatividade; (ii) enganosas porque costumam ser o resultado de compromissos políticos e, portanto, podem deixar de expressar a verdadeiras concepções jurídica dos Estados acerca do tema envolvido.

Importa sopesar que os entendimentos veiculados em decisões dos tribunais dos Estados podem consistir em mera “evidência” de concepção jurídica, não havendo um entendimento consolidado com base em prática e estudo aprofundado das vertentes envolvidas no tema analisado, o que, diga-se, não é raro acontecer em tribunais abarrotados de casos. Nesse passo, nem sempre é suficiente para a criação de um direito consuetudinário.

Neste contexto, vislumbra-se uma ordem normal do costume internacional, havendo uma precedência do elemento material sobre o elemento psicológico. Todavia, a doutrina

---

<sup>203</sup> BROWNLIE, Ian. **Princípios de Direito Internacional Público**, 1997, p. 17.

<sup>204</sup> ALMEIDA, Francisco A. M. L. Ferreira de. **Direito Internacional [...]**, 2001, p. 164.

<sup>205</sup> BROWNLIE, Ian. **Princípios de Direito Internacional Público**, 1997, p. 17.

levanta questionamentos sobre a legitimidade de um processo de formação oposto, de uma prévia convicção de obrigatoriedade seguida da progressiva sedimentação de uma prática conforme essa opinião jurídica. Considerando válida tal forma de constituição das normas consuetudinárias, têm-se os denominados *costumes selvagens*<sup>206</sup>. Neste ponto, Francisco Rezek faz uma ponderação com base na doutrina do professor Josef Kunz, qual seja, de que toda regra costumeira teria origem em um erro jurídico:

Com lógica cristalina, o professor Josef Kunz ponderou certa vez que o nascimento de toda regra costumeira repousa sobre um erro jurídico. Se a regra em questão surge apenas como resultado da prática e da *opinio juris*, isto significa que, antes mesmo do surgimento da regra, os Estados já a exercitam por conta da convicção – prematura e, pois, errônea – de que ela existe. Essa ironia tem como origem a abstração de uma das características cruciais da norma costumeira, qual seja a impossibilidade de determinar o exato instante histórico de seu surgimento, de sua consolidação – ou, indo diretamente ao termo nuclear: de sua vigência. Todo tratado nos brinda com data certa – expressa em dia, mês e ano do calendário – em que passou a valer como norma, em que passou a obrigar cada um dos Estados comprometidos com o seu texto. No domínio do costume, é sabido que as coisas não são tão simples. Certo dia, pelo meio do século XIX, uma legação diplomática em capital latino-americana dá asilo a um perseguido político, e consegue que o Estado territorial não lhe reclame a devolução, mas conceda salvo-conduto. O evento se produz, nos anos seguintes, noutras capitais. Gradualmente emerge a suposição de que toda a tolerância do estado territorial ao asilo diplomático é de bom direito. A suposição transforma-se em certeza. Mais tarde, já o proclamam alguns governos, e já o registra a doutrina. Não há como determinar o preciso momento histórico do início da vigência da norma costumeira, de sorte que o paradoxo apontado por Kuntz é inevitável. À força das circunstâncias, os Estados começam a crer que a norma existe... e exatamente por isso será possível proclamar, algum tempo depois, a sua existência<sup>207</sup>.

Ainda, tendo em conta a dimensão do Direito Penal no Direito Internacional Penal, é necessário considerar que existem algumas particularidades para a aplicação do direito consuetudinário nesta matéria. O direito penal, quando se ocupa dos crimes de direito internacional mais graves, deve respeitar princípios fundamentais baseados no império do direito (*rule of law*) e na ideia de justiça, em particular o princípio da legalidade (*nullum crime sine lege*). Fato este que tem especial tônica para os crimes internacionais, na medida em que são extremamente complexos, não apenas nas suas características próprias, mas devido à necessidade de integrar os diferentes conceitos jurídicos dos vários Estados<sup>208</sup>.

Tanto por isso, uma regra de direito consuetudinário não pode gerar responsabilidade de direito penal, tendo em vista o princípio da legalidade, isto se aplica à CIJ, em respeito

---

<sup>206</sup> ALMEIDA, Francisco A. M. L. Ferreira de. **Direito Internacional** [...], 2001, p. 165.

<sup>207</sup> REZEK, Francisco. **Direito internacional público: curso elementar**, 2011, p. 150.

<sup>208</sup> AMBOS, Kai; TIMMERMANN, Anina. **Terrorismo** [...], 2015, p. 28.



aos artigos 22 e 24 de seu Estatuto. Também os Tribunais nacionais, incluindo os países de tradição *common law*, são reticentes quanto à aplicação de regras de direito consuetudinário.

Razão pela qual, discordamos da decisão proferida pela Câmara de Apelação do TEL, em 16 de fevereiro de 2011, quando afirma a possibilidade de enquadramento do terrorismo como crime costumeiro. De fato, há norma consuetudinária que proíbe o terrorismo e impõe obrigações aos Estados no sentido da prevenção e da repressão. Contudo, não é possível extrair da proibição do terrorismo uma regra secundária sob a forma de um crime de direito internacional<sup>209-210</sup>.

---

<sup>209</sup> AMBOS, Kai. *Creatividad Judicial em El Tribunal Especial para El Líbano* [...], 2012, p. 157.

<sup>210</sup> AMBOS, Kai; TIMMERMANN, Anina. *Terrorismo* [...], 2015, p. 33.

#### 4. O PROBLEMA DA DEFINIÇÃO JURÍDICA DO TERRORISMO INTERNACIONAL

A análise do tratamento do terrorismo internacional pelo Direito Internacional Público revela, como visto, um tratamento setorial voltado para a repressão de uma série de infrações consideradas terroristas, sem, contudo, definir o que é terrorismo internacional. As Convenções de 1997 e 1999 trouxeram um novo impulso à estratégia antiterrorismo após a Guerra Fria, renovando, de certo modo, a expectativa de eficiência da ação internacional. Contudo, falta coerência na definição de terrorismo e no tratamento de seus aspectos.

Enquanto a Convenção de 1999, ao adotar uma abordagem de menor denominador comum, deixa de exigir a perseguição de um projeto político pelos perpetradores, as convenções regionais ampliam a noção de terrorismo internacional através de dois caminhos paralelos: alargam a dimensão política, ao afirmar que a conduta que almeja a desestabilização do Estado é terrorista e, por vezes, qualificam o propósito político como um elemento necessário do delito; de outro lado, aumentam o leque de interesses públicos protegidos pelas infrações penais (infraestruturas, propriedade privada, meio ambiente, etc.)<sup>211</sup>.

Ademais, inobstante o esforço para a descrição das infrações, as disposições em matéria de cooperação nem sempre são precisas e uniformes nas convenções regionais. Acrescente-se a dificuldade de elaborar instrumentos de aplicação eficazes para completar as vagas disposições dos acordos universais. E, por fim, a fragmentação da ratificação dos vários tratados, que proporciona inúmeras lacunas, comprometendo, ao fim e ao cabo, a qualidade da cooperação judiciária<sup>212</sup>.

É neste cenário que se verifica a necessidade de um consenso acerca da definição do terrorismo internacional, ou, ao menos, a necessidade de tentar identificar uma técnica para superar a incoerência do atual quadro jurídico<sup>213</sup>.

---

<sup>211</sup> DI FILLIPO, Marcello. Terrorist crimes and international co-operation critical remarks on the definition and inclusion of terrorism in the category of international crimes. In: **EJIL**, v. 19, n. 3, 2008, p. 536-540.

<sup>212</sup> DI FILLIPO, Marcello. Terrorist crimes and international co-operation [...], 2008, p. 539.

<sup>213</sup> DI FILLIPO, Marcello. Terrorist crimes and international co-operation [...], 2008, p. 541.

#### 4.1. OS ENTRAVES PARA UMA DEFINIÇÃO OBJETIVA DE TERRORISMO INTERNACIONAL

A definição de terrorismo não é tarefa complexa apenas para o Direito, a dificuldade existe também em outras ciências sociais. Por isso a importância de trazer ao debate o contributo da ciência política. Alex P. Schmid questionou, inclusive, se é possível chegar a uma definição objetiva que satisfaça critérios científicos e legais<sup>214</sup>. A partir disto, traz uma lista de razões para as dificuldades de definir o terrorismo, mas explora apenas as quatro que aponta como principais:

Table 13: Why "Terrorism" is difficult to define

1. Because terrorism is a "contested concept" and political, legal, social science and popular notions of it are often diverging;
2. Because the definition question is linked to (de-)legitimation and criminalisation;
3. Because there are many types of "terrorism", with different forms and manifestations;
4. Because the term has undergone changes of meaning in the more than 200 years of its existence<sup>215</sup>.

A primeira razão elencada por Schmid para sustentar a dificuldade de definição do terrorismo é exemplificada com amparo em parecer de quarto especialistas. O primeiro, Brian Jenkins, da RAND Corporation, um dos primeiros pesquisadores do terrorismo, afirma que a definição do terrorismo é um “triângulo das bermudas” ou “triângulo das bermudas do terrorismo”. J. Bowyer Bell, do MIT em Cambridge, afirmou que a palavra terrorismo veiculava crenças. O sociólogo britânico Philip Schlesinger, da Universidade de Stirling, sustentou que o próprio processo de definição é uma contestação sobre ideologias ou objetivos políticos, razão pela qual entendeu que nenhuma definição consensual pode ser alcançada. Walter Laqueur, presidente do *International Research Council at the Center for Strategic and International Studies*, defendeu que o debate sobre uma definição detalhada e abrangente do terrorismo persistirá por longo tempo e não resultará em consenso<sup>216</sup>. Nesse passo, a maior prova de que o terrorismo é um termo contestado, segundo Schmid, é a afirmação de que o terrorista para uns é o *freedom fighter* de outros, um relativismo moral completamente insatisfatório<sup>217</sup>.

---

<sup>214</sup> SCHMID, Alex P. The Definitional [...], p. 395.

<sup>215</sup> SCHMID, Alex P. The Definitional [...], 2004, p. 395.

<sup>216</sup> SCHMID, Alex P. The Definitional [...], 2004, p. 396-397.

<sup>217</sup> SCHMID, Alex P. The Definitional [...], 2004, p. 397.

No que concerne à segunda razão para a dificuldade de definição do terrorismo, sobre a definição estar ligada à (des)legitimação e criminalização, Schmid argumenta, com amparo na lição de Philip Herbst, que o termo terrorismo carrega uma forte carga emocional, trabalhando planos de moralidade, com tendência de divisão simplista entre aqueles a quem se atribui o estigma e aqueles que se acreditam acima dos “supostos terroristas”. Terrorismo é usado para rotular certos atos de violência política, na visão do autor, deslegitimando e/ou criminalizando uma conduta, e pode ter o mesmo rumo de outros termos do vocabulário político usados de forma abusiva, tais como, racista, fascista e imperialista<sup>218</sup>.

O terceiro motivo da dificuldade em definir o terrorismo é a existência de muitas formas e manifestações do terrorismo. Embora o foco tenha se voltado para o terrorismo *jihadista* islâmico após os atentados de 11 de setembro de 2001, há outras formas de “terrorismo político” – expressão aqui utilizada para ser fiel à doutrina de Schmid -, formas criminosas e psicopatas de gerar terror em um público alvo.

O quarto motivo que dificulta uma definição do terrorismo se deve a uma história de mais de duzentos anos de utilização do termo com sentidos nem sempre semelhantes. De acordo com Schmid, o termo terrorismo mudou de foco semântico inúmeras vezes, de “reign of terror or ‘government by intimidation’ in the period 1793-1794 to the contemporary intimidation of government”<sup>219</sup>, conforme se verifica na tabela do autor colacionada abaixo:

Table 17: The Historical Trajectory of the Term "Terrorism"

1. First it was applied to the "regime de la terreur" of Maximilien Robespierre in the French revolution;
2. Then to the anarchist and social-revolutionary bombers in the late 19th century who engaged in individual terror;
3. Then the world witnessed the massive "Red Terror" of Communist regimes and the Terror of the Nazi and Fascist regimes;
4. This was followed by certain tactics and excesses used in decolonisation struggles;
5. In the 1960s certain manifestations of the Palestinian struggle and Latin American and European "urban guerrilla" attacks were labelled terrorism and
6. In the 1990s the term was increasingly used for religious fundamentalists<sup>220</sup>.

Não obstante, o ato de definir pressupõe um processo de determinação do conteúdo e significado de um conceito através de uma linguagem, é uma equação na qual o termo é descrito por uma combinação de pelo menos dois termos bem conhecidos e compreensíveis. O que não é tão simples, como se pode verificar, por exemplo, na primeira definição britânica

<sup>218</sup> SCHMID, Alex P. The Definitional [...], 2004, p. 397.

<sup>219</sup> SCHMID, Alex P. The Definitional [...], 2004, p. 399.

<sup>220</sup> SCHMID, Alex P. The Definitional [...], 2004, p. 399.

de terrorismo, de 1974: “*terrorismo is violence for political ends*”<sup>221</sup>. A definição era tão ampla que ensejou outras questões: o que é política? O que é violência? E nada é dito sobre os perpetradores e as vítimas. Por outro lado, uma definição estrita também pode gerar problemas. Além disto, a definição do terrorismo não pode ser apartada de quem é a agência definidora<sup>222</sup>.

#### **4.1.1. Distinções necessárias: Terrorismo, Guerrilha, Insurgência, Crimes Comuns e Assassinos Lunáticos**

Um primeiro caminho lógico para a compreensão do fenômeno terrorista é limpar as zonas cinzentas entre conceitos próximos. É possível que em alguns momentos e em alguns aspectos um mesmo grupo ou pessoa possa se enquadrar em mais de uma definição. Entretanto, isto não elide a necessidade de distinção para melhor enquadramento dos atos e uma resposta adequada da comunidade internacional.

Deste modo, iniciamos pela distinção entre terrorismo, guerrilha e insurgência. De fato, em muitas ocasiões o terrorismo é tratado como sinônimo de guerrilha e insurgência, devido a algumas semelhanças, tais como: (i) empregar as mesmas táticas (assassinatos, sequestros, ataques, bombardeios, tomada de reféns, etc.) para os mesmos propósitos de intimidar ou coagir através do medo; e (ii) a não utilização de uniformes, insígnias, qualquer identificação por terroristas, guerrilheiros e insurgentes, o que os torna indistinguíveis dos não combatentes. Todavia, há diferenças fundamentais entre os três<sup>223224</sup>.

Conforme descrito por Bruce Hoffmann, com amparo em afirmações de Laqueur, guerrilha pressupõe um grupo numericamente maior de indivíduos armados que operam como uma unidade militar, atacam forças militares inimigas e tentam manter o território, ainda que de forma temporária, exercendo soberania ou controle sobre uma área geográfica definida e sua população. Características estas que também pertencem aos insurgentes, contudo, a estratégia e as operações na insurgência ultrapassam os atentados, remetem ao

---

<sup>221</sup> SCHMID, Alex P. *The Definitional* [...], 2004, p. 401.

<sup>222</sup> SCHMID, Alex P. *The Definitional* [...], 2004, p. 402.

<sup>223</sup> HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**. Rev. and exp. edition. New York: Columbia University Press, 2006, p. 35.

<sup>224</sup> DUARTE, Felipe Pathé. **No Crepúsculo da Razão**: considerações sobre o terrorismo pós-Guerra Fria. Lisboa: Prefácio Edição de Livros e Revistas, 2007, p. 81.

que no passado denominava-se “*revolutionary guerrilla warfare*”, “*modern revolutionary warfare*” ou “*people’s war*” e hoje denomina-se *insurgency*<sup>225</sup>.

Além das táticas militares irregulares, características da guerrilha, a insurgência costuma envolver informações coordenadas, como propaganda, e guerra psicológica, visando ao apoio popular em uma luta contra um governo nacional estabelecido, um poder imperialista ou uma ocupação estrangeira. Distintamente, os terroristas não funcionam como unidades armadas, não tentam dominar ou manter um território, evitam o confronto com forças militares, não governam ou exercem o controle direto sobre uma população e são numérica e logisticamente inferiores<sup>226</sup>.

A guerra de guerrilha é uma ação ofensiva em território, geralmente, controlado pelos guerrilheiros, o que lhes confere vantagem quanto à mobilidade no terreno, ainda que estejam em grupos relativamente pequenos - se comparados aos insurgentes e, principalmente, ao exército inimigo. Caracteriza-se pelo patrocínio externo e apoio, moral e material, contínuo da população civil<sup>227</sup>.

De acordo com o *United States Department of the Army*, a guerra de guerrilha é militar no que concerne à tática, mas também política, pois, em geral, tem origem em uma luta de poder local. Os guerrilheiros são considerados soldados irregulares, inferiores a exércitos inimigos em poder de fogo, mão de obra, logística, comunicações e organização, porém, podem ser superiores ao inimigo na coleta de informações de inteligência, o que se deve, em muito, ao apoio da população civil<sup>228</sup>.

Quanto aos aspectos legais, assim como a guerra convencional, a guerra de guerrilha é regida pelas Convenções de Genebra, consoante expõe o *United States Department of the Army*:

Guerrilla warfare is bound by the rules of the Geneva Conventions as much as is conventional warfare. As outlined in appropriate international agreements and FM 27—10, four important factors give a guerrilla legal status: (1) be commanded by a person responsible for the actions of his subordinates; (2) wear a fixed and distinctive insignia or sign recognizable at a distance; (3) conduct operations in accordance with the laws and customs of war; and (4) carry arms openly. If these four factors are present, the guerrilla is entitled to the same treatment from his

<sup>225</sup> HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**, 2006, p. 35.

<sup>226</sup> HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**, 2006, p. 35.

<sup>227</sup> UNITED STATES DEPARTMENT OF THE ARMY. **United States Army guerrilla warfare handbook**. U240.U23 2009. New York: Skyhorse Publishing Inc.. Disponível em: <<http://www.uverp.it/library/U-S--Army-Guerrilla-Warfare-Handbook.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2019.

<sup>228</sup> UNITED STATES DEPARTMENT OF THE ARMY. **United States Army guerrilla warfare handbook**. U240.U23 2009. New York: Skyhorse Publishing Inc. Disponível em: <<http://www.uverp.it/library/U-S--Army-Guerrilla-Warfare-Handbook.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2019.

captors as the regular soldier. During World War II, General Eisenhower sent a proclamation to Nazis and Frenchmen alike, formally recognizing the French Resistance Maquis as members of the Allied Forces, and warned the Germans that all guerrillas were to be given the same honorable treatment as the regular soldiers under him in the Allied Expeditionary Force<sup>229</sup>.

Conforme dito ao início, existem, em alguns momentos e em alguns quesitos, uma sobreposição de categorias:

Established terrorist groups like Hezbollah, FARC (Revolutionary Armed Forces of Colombia), and the LTTE (Liberation Tigers of Tamil Eelam, or Tamil Tigers), for example, are also often described as guerrilla movements because of their size, tactics, and control over territory and populace. Indeed, nearly a third of the thirty-seven groups on the U.S. State Department's "Designated Foreign Terrorist Organizations" list could just as easily be categorized as guerrillas. The ongoing insurgency in Iraq has further contributed to this semantic confusion. The 2003 edition of the State Department's *Global Patterns of Terrorism* specifically cited the challenge of making meaningful distinctions between these categories, lamenting how the "line between insurgency and terrorism has become increasingly blurred as attacks on civilian targets have become more common." Generally, the State Department considers attacks against U.S. and coalition military forces as insurgent operations and incidents such as the August 2003 suicide vehicle-borne bombings of the UN headquarters in Baghdad and the Jordanian embassy in that city, the assassinations of Japanese diplomats, and kidnapping and murder of aid workers and civilian contractors as terrorist attacks. The definitional rule of thumb therefore is that secular Ba'athist Party loyalists and other former regime elements who stage guerrilla-like hit-and-run assaults or carry out attacks using roadside IEDs (improvised explosive devices) are deemed "insurgents," while foreign jihadists and domestic Islamic extremists who belong to groups like al Qaeda in Mesopotamia, led by Abu Musab Zarqawi, and who are responsible for most of the suicide attacks and the videotaped beheading of hostages, are labeled terrorists<sup>230</sup>.

De fato, há organizações que estão envolvidas em atividades terroristas e de guerrilha, consoante as circunstâncias. Guerrilheiros e terroristas podem até ter os mesmos objetivos - libertação nacional, revolução, anarquia -, mas adotam meios diferentes para os alcançar<sup>231</sup>.

No que concerne à distinção entre terroristas e criminosos comuns, na leitura de Bruce Hoffmann, ambos usam violência como instrumento para atingir um fim específico, que é bastante distinto. O criminoso comum age com motivação pessoal, uma vantagem material, por exemplo, não almeja a transmissão de qualquer mensagem<sup>232</sup> e outrem, o ato

---

<sup>229</sup> UNITED STATES DEPARTMENT OF THE ARMY. *United States Army guerrilla warfare handbook*. U240.U23 2009. New York: Skyhorse Publishing In.. Disponível em: <<http://www.uverp.it/library/U-S--Army-Guerrilla-Warfare-Handbook.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2019.

<sup>230</sup> HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**, 2006, p. 35-36.

<sup>231</sup> Nesse sentido, HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**, 2006, p. 36/37. E DUARTE, Felipe Pathé. **No Crepúsculo [...]**, 2007, p. 81.

<sup>232</sup> DUARTE, Felipe Pathé. **No Crepúsculo [...]**, 2007, p. 81.

não é projetado para gerar repercussões psicológicas para além do próprio ato<sup>233</sup>. Deste modo, o crime comum não tem qualquer objetivo para além do próprio incidente ou vítima imediata. De forma diversa, Bruce Hoffmann assume que o objetivo da violência terrorista é, ao fim e ao cabo, mudar “o sistema”, o que é irrelevante para a ação do criminoso comum<sup>234</sup>.

Quanto aos assassinos lunáticos, podem utilizar as mesmas táticas terroristas e ter o mesmo objetivo, por exemplo a morte de um líder político, entretanto, o propósito é diferente. O propósito do assassino lunático é idiossincrático, pessoal, Bruce Hoffmann traz o exemplo de John Hinckley, que tentou matar o presidente Reagan em 1981 para impressionar a atriz Jodie Foster, buscava, portanto, uma satisfação pessoal. Outro caso que gera alguma discussão é o assassinato do senador Robert Kennedy, em 1968, por Sirhan Bishara Sirhan, em protesto contra o apoio dos EUA a Israel. Bruce Hoffmann, com amparo na obra *Political Murders*, de Franklin Ford, questiona se, de fato, o caso deve ser classificado como terrorismo, na medida em que o autor do delito não pertencia a qualquer grupo político organizado e não havia evidências de que foi influenciado por algum movimento político ou terrorista identificável; atuou por conta própria, por frustração pessoal<sup>235</sup>.

Ao contrário do criminoso comum e do assassino lunático, o terrorista acredita estar servindo a uma boa e justa causa, almeja um bem comum. Todavia, deter ou se identificar com uma causa não é o suficiente para caracterizar alguém como terrorista. Neste sentido importa não confundir terrorismo e extremismo político; há quem nutra opiniões radicais e extremas, muitas, inclusive, pertencem a organizações políticas radicais ou ilegais, entretanto, se não utilizam de violência na busca por suas crenças não podem ser considerados terroristas. Nas palavras de Bruce Hoffmann, o “[...] *terrorist is fundamentally a violent intellectual, prepared to use and, indeed, committed to using force in the attainment of his goals*”<sup>236</sup>.

---

<sup>233</sup> HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**, 2006, p. 36/37. Também neste sentido é a doutrina de Antonio Cassese ao diferenciar o terrorismo da criminalidade comum, vide CASSESE, Antonio. The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law. In: *JICJ*, v. 4, Issue 5, 1 November 2006, Pages 933–958. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/jicj/mql074>>. Acesso em: 5 fev. 2018.

<sup>234</sup> HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**, 2006, p. 36/37.

<sup>235</sup> HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**, 2006, p. 36/37.

<sup>236</sup> HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**, 2006, p. 38.



#### 4.1.2. Atuação em Redes e Lobos Solitários

Outra consideração relevante para uma definição jurídica de terrorismo diz respeito a forma de atuação dos terroristas ou grupos terroristas. Para tanto, a ciência política traz importantes apontes a respeito da metamorfose ocorrida nos últimos tempos.

Não basta, para qualificar um ato como terrorismo, a identificação de ato violento perpetrado por indivíduo agindo a pedido ou em nome de alguma entidade organizacional ou movimento com estrutura conspiradora e cadeia de comando identificável. Há algum tempo que as ações ditas terroristas deixaram de ser planejadas no seio de organizações estruturadas, com uma hierarquia clara, vertical, com líderes estabelecidos.

A partir da doutrina de Abu Musab Al-Suri - ou Mustafa Setmariam Nasar, um dos mais influentes estrategas do *jihadismo*, o primeiro a pensar nas vantagens de uma estrutura descentralizada, sem hierarquia e sem liderança operacional<sup>237</sup> – os movimentos são ainda mais etéreos, tendo em vista a atuação em forma de sistema e não como uma organização:

Partindo do preceito *nizam la tanzin* (sistema, e não organização), este estratega sugere [...] que a *al-Qaeda*, ponta da espada do *jihadismo* global, tenha uma estrutura central bastante reduzida. Serviria apenas de fio condutor ideológico às diversas células espalhadas pelo mundo<sup>238</sup>.

Bruce Hoffmann menciona, ainda, a exaltação da teoria de atuação em redes por Ayman al-Zawahiri, que se tornou líder da *Al-Qaeda* após a morte de Osama Bin Laden:

Ayman al-Zawahiri, bin Laden's deputy and al Qaeda's chief theoretician, extolled this strategy in his seminal clarion call to jihad (Arabic for "striving," but also "holy war"), *Knights Under the Prophet's Banner Meditations on the Jihadist Movement*. The chapter titled "Small Groups Could Frighten the Americans" explains: "Tracking down Americans and the Jews is not impossible. Killing them with a single bullet, a stab, or a device made up of a popular mix of explosives or hitting them with an iron rod is not impossible. Burning down their property with Molotov cocktails is not difficult. With the available means, small groups could prove to be a frightening horror for the Americans and the Jews"<sup>239</sup>.

A *Al-Qaeda* passou por uma verdadeira transformação após os atentados de 11 de setembro de 2001, de entidade essencialmente unitária, monolítica e internacional - com burocracia pesada, com um centro de gravidade bem delineado e vulnerável ao poder militar regular, até pela assimetria de forças - a um movimento transnacional menos tangível, mais

---

<sup>237</sup> DUARTE, Felipe Pathé. A criatividade [...], 2017, p. 173.

<sup>238</sup> DUARTE, Felipe Pathé. A criatividade [...], 2017, p. 173.

<sup>239</sup> HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**, 2006, p. 39.

resiliente e amorfo<sup>240</sup>.

Mantém algumas características de uma entidade organizada, combinando estilos operacionais, que pode ser conceituada em quatro dimensões distintas não exclusivas: (i) *Al-Qaeda* central, um resquício da organização existente antes dos atentados de 11 de setembro de 2001, composta pelo quadro profissional da organização e responsável pelos ataques de maior impacto; (ii) afiliados da *Al-Qaeda*, abarcando insurgentes ou terroristas de longa data, que receberam apoio e financiamento; (iii) grupos amorfos de adeptos; e, (iv) rede transnacional<sup>241</sup>.

Todavia, é a última dimensão, a rede transnacional, que oferece uma forte possibilidade de resistência da *Al-Qaeda* e uma forma contornar a assimetria de forças, meios e de pessoas diante de forças armadas regulares. Transformou-se na fundação, preceito ou método<sup>242</sup>. A *Al-Qaeda* funciona, hoje, como uma espécie de guarda-chuva ideológico da *jihad*, com veias nacionalistas e anti-imperialistas, conforme observa Loretta Napoleoni<sup>243</sup>. A sistemática do *jihadismo* funciona como uma rede policêntrica ideologicamente integrada, onde os participantes têm contato apenas virtual, uma SPIN:

A *al-Qaeda* é uma organização amorfa se comparada com as organizações terroristas clássicas que têm uma estrutura interna formal, do tipo rígido e hierárquico. Mais do que uma organização, a *al-Qaeda* é uma rede global de relações, aquilo que em linguagem sociológica se classifica como uma SPIN: Rede Segmentada, Policêntrica e Ideologicamente Integrada. A *al-Qaeda*, formada em 1989, no final da guerra do Afeganistão, é uma estrutura de coordenação pouco hierarquizada, flexível e descentralizada. Era inicialmente constituída por elementos terroristas de todo o mundo que se juntavam esporadicamente, numa base casuística, para organizarem operações de terror e que tinham duas coisas em comum: a experiência da luta na *jihad* afegã e a mesma ideologia intransigente<sup>244</sup>.

A *Al-Qaeda* tornou-se uma franquia internacional com representantes locais “*loosely connected to a central ideological or motivational base but advancing the remaining center’s goals at once simultaneously and independently of each other*”<sup>245</sup>. São indivíduos ideologicamente motivados, inspirados por um movimento ou por um líder, mas não pertencem formalmente a um grupo terrorista específico, não seguem ordens de uma

---

<sup>240</sup> HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**, 2006, p. 282-285.

<sup>241</sup> HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**, 2006, p. 285-289.

<sup>242</sup> HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**, 2006, p. 282.

<sup>243</sup> NAPOLEONI, Loretta. *El paraguas ideológico de la yihad*, 2017.

<sup>244</sup> PINTO, Maria do Céu. **A jihad global e o contexto europeu in Criminalidade Organizada e Criminalidade de Massa, Interferências e Ingerências Mútuas**, 2009, p. 85-86.

<sup>245</sup> HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**, 2006, p. 282.

liderança, não estão inseridos em uma cadeia de comando<sup>246</sup>. Trata-se de um novo paradigma de conflito, sintonizado à era da informação, conectado ao que John Arquilla e David Ronfeldt denominam *netwar*:

[...] an emerging mode of conflict (and crime) at societal levels, short of traditional military warfare, in which the protagonists use network forms of organization and related doctrines, strategies, and technologies attuned to the information age. These protagonists are likely to consist of dispersed organizations, small groups, and individuals who communicate, coordinate, and conduct their campaigns in an internetted manner, often without precise central command<sup>247</sup>.

A estrutura é acéfala e policefálica, diferente da estrutura hierárquica e piramidal das organizações terroristas do passado, é mais flexível e linear. Não há um só líder, podem existir vários que exerçam um papel muito mais de inspiração e motivação do que de controle direto. As decisões são descentralizadas e dependem de um consenso consultivo que permita a iniciativa local e autônoma<sup>248</sup>. É certo que esta "resistência sem liderança", estas "redes celulares fantasmas", "unidades autônomas de liderança", "células autônomas" ou os "lobos solitários" são menos sofisticados, entretanto, oferecem grande risco destrutivo:

A recent FBI strategic planning document, for instance, describes lone wolves as the "most significant domestic terrorism threat" that the United States faces. "They typically draw ideological inspiration from formal terrorist organizations," the 2004–09 plan states, "but operate on the fringes of those movements. Despite their ad hoc nature and generally limited resources, they can mount high-profile, extremely destructive attacks, and their operational planning is often difficult to detect"<sup>249</sup>.

A uma, porque dificultam o rastreamento e antecipação dos movimentos pelas autoridades. São células desconhecidas, engrenagens anônimas da *Al-Qaeda*, que podem incluir indivíduos marginalizados e com antecedentes criminais, mas também indivíduos com alto grau de escolaridade e com interesses completamente leigos. O que terão em comum é um compromisso com a fé, o ódio pelos EUA e pelo Ocidente, admiração por Osama Bin Laden e um sentimento de alienação com relação aos seus países anfitriões. Podem ser residentes de longa data ou novos imigrantes na Europa, em especial em países com grandes populações muçulmanas, como o Reino Unido, França, Alemanha, Bélgica,

---

<sup>246</sup> HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**, 2006, p. 38-39.

<sup>247</sup> ARQUILLA, John; RONFELDT David. The Advent of Netwar (Revisited), p. 6, *apud* HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**, 2006, p. 39.

<sup>248</sup> ARQUILLA, John; RONFELDT David. The Advent of Netwar (Revisited), p. 280. *Apud* HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**, 2006, p. 39.

<sup>249</sup> FBI. Strategic Plan, 2004–2009, *apud* HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**, 2006, p. 40.

Holanda, Espanha e Itália, segundo Bruce Hoffmann<sup>250</sup>. Não há, portanto, hoje, somente a estrutura grupal que era possível observar em outras “ondas do terror moderno”<sup>251</sup>.

#### 4.2. OS ENTRAVES PARA UMA DEFINIÇÃO JURÍDICA DO TERRORISMO INTERNACIONAL

Chegados a este ponto, é possível identificar, além da dificuldade de uma definição objetiva de terrorismo internacional, os seguintes entraves para uma definição jurídica consensual: (i) a motivação, enquanto alguns defendem que a motivação do terrorismo é necessariamente política outros vislumbram apenas uma motivação religiosa e/ou ideológica; (ii) a intenção, o que de fato almeja aquele que perpetra ou manda (incentiva ou facilita) realizar um ato/atentado terrorista?; (iii) a inserção ou não do terrorismo de Estado em uma definição geral de terrorismo internacional; (iv) a distinção entre terroristas e *freedom fighters*.

Seria a finalidade de toda ação terrorista atentar contra a paz e a segurança nacional? E qual a motivação: política, ideológica ou religiosa? Estas são as perguntas recorrentes quando tratamos de terrorismo internacional, mas propomos aqui um olhar anterior a estes questionamentos, uma pergunta anterior a todas estas: para uma definição jurídica do terrorismo internacional, é relevante perquirir acerca da motivação e finalidade? Posta de outra forma, a motivação e a finalidade são necessárias para a caracterização do terrorismo internacional, ou seja, devem ser alocadas como especial elemento subjetivo do tipo? E a intenção, difere da finalidade e é relevante para a caracterização do terrorismo? Uma outra questão, por mínima atenção à lógica, se impõe: um mesmo ato, perpetrado contra a mesma vítima ou grupo vítima, pode deixar de ser enquadrado como terrorismo internacional em razão da motivação, e/ou da intenção, e/ou da finalidade, e/ou dos atores (perpetradores e vítimas)?

A motivação e a finalidade da ação terrorista são debatidas, ao menos do que se encontra documentado, desde 1930, por ocasião da Terceira Conferência Internacional para a Unificação do Direito Penal realizada em Bruxelas<sup>252</sup>, da qual resultou uma proposta que

---

<sup>250</sup> HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**, 2006, p. 282.

<sup>251</sup> RAPOPORT, David C. *The four waves [...]*, 2013.

<sup>252</sup> SAUL, Ben. *The legal [...]*, 2006, p. 80.

mencionava a finalidade política ou social das ações terroristas<sup>253</sup>. E surgia, assim, mais um problema na definição do terrorismo: a inserção da finalidade política, então como especial elemento subjetivo da conduta, causou dúvida no sentido de saber se o terrorismo, como posto, passava ao rol de crimes políticos e, assim, impedida a extradição dos perpetradores.

Com o escopo de esclarecer tal questão, o relator da quinta Comissão da Conferência de 1930, Niko Gunzburg, posicionou-se no sentido de que o terrorismo é um perigo contra toda a humanidade, não apenas contra um Estado determinado; é um delito contra o direito das gentes, um crime comum e, assim sendo, ainda quando relacionado a revoltas políticas, não se enquadrará na categoria de crimes políticos<sup>254</sup>. Não havendo tempo para a apreciação do texto ainda na Terceira Conferência, o tema foi postergado para a Quarta Conferência, realizada em Paris, no ano de 1931.

Ao contrário do documento elaborado na Conferência de 1930, o documento preparado pela terceira comissão da Quarta Conferência não continha menção à finalidade ou motivação política. Prevaleceu o entendimento de que a vinculação da conduta terrorista à motivação ou finalidade política era desnecessária. Conclusão esta baseada no entendimento do Professor Braffort, da Universidade de Lovain, Bélgica, o qual defendia que o que anima o agente à execução do delito é a intenção de aterrorizar, não interessando se a finalidade remota e indireta é pessoal ou política<sup>255</sup>. No entanto, tal qual ocorreu em 1930, o texto, no tocante ao terrorismo, não foi adotado, restando a discussão adiada para a Quinta Conferência, realizada em Madri, no ano de 1933.

Novamente a proposta submetida à Quinta Conferência não mencionava a finalidade política da ação terrorista, alvejou o terrorismo social, excluindo qualquer discussão acerca do terrorismo político<sup>256</sup>. Em 1935, o caráter político do terrorismo foi pauta da Sexta Conferência, realizada em Copenhagen, retomando as discussões desenvolvidas desde 1930 e considerando o Projeto do Governo Francês para a conclusão de um acordo internacional para a repressão do terrorismo político, o qual foi apresentado à Sociedade das Nações em

---

<sup>253</sup> BÉLGICA. **Actes de la Conférence (26-30 Juin 1930)**: III<sup>e</sup> Conférence Internationale Pour L'Unification du Droit Pénal. Bruxelles: Office de Publicité, Anc. Etabliss. J. Lebègue & Cie Editeurs, 1931, p. 194. ANEXO D.

<sup>254</sup> MELO, Júlia Teixeira de. **A Utilização dos Veículos Aéreos Não Tripulados (drones): uma análise à Luz do Direito Internacional Penal**. 142 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) - Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2014, p. 10.

<sup>255</sup> FRANÇA. **Actes de la Conférence (27-30 Décembre 1931)**: IV<sup>e</sup> Conférence Internationale Pour L'Unification du Droit Pénal. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1933, p. 302-303. ANEXO E.

<sup>256</sup> DINAMARCA. **Actes de la Conférence (31 Août -3 Sep. 1935)**: VI<sup>e</sup> Conférence Internationale Pour L'Unification du Droit Pénal. Paris: Editions A. Pedone, 1938, p. 179. ANEXO F.

1934. O texto adotado nesta Conferência para conceituar o terrorismo político tentou objetivar o critério de distinção entre o terrorismo político e o crime político, sendo utilizado como critério objetivo a criação efetiva de um estado de terror ou perigo comum, cumulado com a necessidade de existência de um sujeito passivo predeterminado somado à finalidade de se provocar um certo resultado<sup>257</sup>.

A Convenção para Prevenção e Repressão do Terrorismo de 1937, produto dos trabalhos da Liga das Nações, embora nunca tenha entrado em vigor, pode ser apontada como a primeira tentativa moderna, com relevância, de conceituar os atos terroristas. O conceito proposto neste documento não referia a finalidade política.

A busca por uma noção comum a respeito da prática de atos terroristas, ao menos de elementos que permitissem tipificar os atos como conduta violadora de bens e valores jurídicos internacionais, foi intensificado na década de 1970 - após o sequestro de um avião comercial israelita, que ia para Roma, por três palestinos da Frente Popular de Libertação da Palestina, em julho de 1968<sup>258</sup> -, diante da multiplicação de atos de terror perpetrados em todo o mundo. Entretanto, o contexto da época, embebido de guerras de libertação, bem como o reconhecimento do direito de autodeterminação dos povos e resistência contra tiranos, dificultou demasiadamente um consenso sobre a tipificação do terrorismo. Estes acordos, em verdade, abordavam o *modus operandi* do terrorismo, não continham uma definição geral.

Um consenso é possível assumir: a proibição do terrorismo. Entretanto, o que está abrangido neste conceito vai depender dos acordos regionais e da regulamentação de cada Estado. Nesse sentido, o terrorismo é classificado hoje, pela doutrina majoritária, como um crime transacional baseado em tratado. De acordo com Kai Ambos:

[...] the available sources indicate, at best, that terrorism is a particularly serious transnational, treaty-based crime which comes close to 'true' international crime but has not yet reached this status. Notwithstanding that the general elements of this crime may be inferred from the relevant sources of international law<sup>259</sup>.

Através da comparação das descrições constantes nos diferentes instrumentos multilaterais, podem ser discutidos os elementos de um crime transacional. No entanto, tal

---

<sup>257</sup> DINAMARCA. *Actes de la Conférence [...]*, 1938, p.420. ANEXO G.

<sup>258</sup> DUARTE, Felipe Pathé. *No Crepúsculo [...]*, 2007, p. 65.

<sup>259</sup> AMBOS, Kai. Amicus Curiae Brief Submitted to the Appelas Chamber of the Special Tribunal for Lebanon the Question of the Applicable Terrorism Offence with a Particular Focus on "Special" Special Intent and/or a Special Motive as Additional Subjective Requirements. In: *Criminal Law Forum* (2011) 22, pp. 389-408, September 2011. Springer Netherlands, p. 391.

como ocorre nas Convenções para supressão de outros crimes transnacionais, os treze acordos de âmbito universal sobre o terrorismo, bem como os acordos regionais, não trazem um detalhamento acerca dos elementos objetivos e subjetivos, cabendo tal função ao direito interno<sup>260</sup>.

Para Robert Cryer, Hakan Friman, Darry Robinson e Elizabeth Wilmshurst, a prática indica a existência de dois ou mais níveis de definição de terrorismo adotadas pelos Estados nas leis internas e internacionais:

[...] first, the underlying act, which is generally a criminal offence in itself; and second, the purpose of coercion of a State or international organization, and/or the purpose of causing alarm among the population. There is sometimes added a requirement of political or ideological motive and, in relation to international terrorism, a transnational character to the underlying act (which should not be limited in its effects to one country). While there is particular controversy about the authors of terrorism – whether freedom fighters and State agents are excluded – the practice diverges in relation to all aspects of the definition<sup>261</sup>.

Quanto ao elemento material do “crime de terrorismo”, o *actus reus*, deve ser um ato subjacente. Para Robert Cryer, Hakan Friman, Darry Robinson e Elizabeth Wilmshurst, os treze acordos globais sobre o terrorismo, excetuando-se a Convenção para Eliminação do Financiamento do Terrorismo, exigem que o ato subjacente seja uma ofensa em si, e uma ofensa grave. Recordam, ainda, que o Projeto para Convenção Abrangente enumera os atos subjacentes de: causar morte ou ferimentos graves, sérios danos à propriedade, incluindo transporte público ou ambientais, ou, ao menos, danos a propriedades ou sistemas que resultem em grandes perdas<sup>262</sup>.

No entanto, apesar da proibição irrestrita do terrorismo na Declaração da Assembleia Geral de 1994, Convenções concluídas posteriormente - a saber, as Convenções Árabes, da Organização da Conferência Islâmica e da União Africana -, incluem exceção para atos cometidos por povos que lutam pela libertação nacional<sup>263</sup>, sem esclarecer se a exceção é em prol do *ius ad bellum* ou do direito internacional humanitário<sup>264</sup>. Ambiguidade esta que pode gerar distintas interpretações, como é evidente. Não obstante, o Projeto de Convenção Abrangente deixou de abordar outras questões de suma importância para o desenvolvimento do tratamento da matéria: (i) não traz uma definição de civil em tempos de paz; (ii) não

---

<sup>260</sup> CRYER, Robert; et al. **An Introduction** [...], 2010, p. 344.

<sup>261</sup> CRYER, Robert; et al. **An Introduction** [...], 2010, p. 344.

<sup>262</sup> CRYER, Robert; et al. **An Introduction** [...], 2010, p. 345.

<sup>263</sup> CRYER, Robert; et al. **An Introduction** [...], 2010, p. 345.

<sup>264</sup> CRYER, Robert; et al. **An Introduction** [...], 2010, p. 345.

aborda a questão dos insurgentes; tampouco (iii) aborda a questão do terrorismo de Estado.

No que concerne ao elemento mental, *mens rea*, Robert Cryer, Hakan Friman, Darry Robinson e Elizabeth Wilmshurst apontam a necessidade de uma ofensa subjacente e uma intenção especial, mas alertam que os treze acordos também evitam especificar uma intenção para a qual os atos são cometidos. Esta ausência de definição sobre o ato e a intenção facilitou a conclusão dos acordos globais, contudo, não oferece qualquer baliza aos Estados para a regulamentação no direito interno<sup>265</sup>, tornando o conceito de terrorismo e de seus elementos completamente maleável.

Portanto, convém delimitar os elementos subjetivos do tipo, no intuito de compreender a função da intenção, da finalidade e da motivação na definição de terrorismo nas Convenções apresentadas. Se intenção, finalidade e motivação configuram elementos subjetivos do tipo, adquirem uma função de individualização da conduta criminosa. Por outro lado, se pertencem aos elementos subjetivos especiais da culpabilidade, não influenciarão na definição do conceito, mas apenas na aferição do grau de culpa do agente<sup>266</sup>.

Dito isto, convém delinear, ainda que de modo superficial e sem a pretensão de qualquer afirmação universal, os traços característicos de cada um dos elementos discutidos, sem perder de vista que podem assumir uma função diferente conforme o crime sob análise, e ponderar os impactos da inserção ou não de cada elemento.

#### **4.2.1. Elementos Subjetivos do Crime de Terrorismo Internacional (*mens rea*)**

##### *4.2.1.1. O Fetiche pela Busca da Motivação da Ação Terrorista*

A inserção de motivação no tipo penal de terrorismo é, talvez, a maior controvérsia sobre o assunto entre acadêmicos, advogados e juízes, controvérsia esta que não se limita a inserção ou não no tipo penal, mas também ao que de fato seria a motivação de um ato terrorista. Disto surge uma verdadeira miríade de possibilidades e alegações, quase em tons de misticismo, que iniciam em hipóteses de transtornos psicológicos, passam pela tentativa de afirmação de ideologias, a defesa de interesses políticos e, com o aumento dos números

---

<sup>265</sup> CRYER, Robert *et al.* **An Introduction** [...], 2010, p. 346-347.

<sup>266</sup> MELO, Júlia Teixeira de. **A Utilização** [...], 2014, p. 10



de atos terroristas avocados por organizações com base no Oriente Médio que declaram uma “guerra santa”, a alegação de uma motivação religiosa.

Consideramos motivo/motivação a razão que impulsiona a realização da conduta, “perfaz a explicitação do juízo, que implica decisão que tende para um objetivo”<sup>267</sup>. A motivação tem raízes no passado, enquanto a finalidade almeja o futuro; ainda, a motivação é independente do resultado, se a finalidade se cumprirá ou não. São Tomás de Aquino esclareceu mais uma distinção que importa para a compreensão do sentido da motivação, afirmava ele a necessidade de uma fase investigativa precedente à formação/determinação da finalidade, o que chamou deliberação. A deliberação, assim, consiste na investigação dos meios para alcançar o fim, ou seja, recursos, fatores exógenos independentes do controle do agente<sup>268</sup>. Portanto, o “objetivo [finalidade] é a expectativa de um resultado prático futuro”<sup>269</sup> e neste ponto reside a diferença entre finalidade e motivação: a primeira está no futuro, a segunda no passado.

Gustavo Pamplona, ao analisar o terrorismo e os crimes políticos, afirma que a diferenciação entre motivação e finalidade é extremamente relevante para distinguir entre o crime político e o terrorismo<sup>270</sup>. Neste ponto, concordamos com o autor: primeiro, há uma relevante diferença entre motivação e finalidade (objetivo); segundo, motivação e finalidade são relevantes para a distinção entre terrorismo e crimes políticos, na medida em que neste é preciso a verificação de um nítido fim/objetivo político a ser alcançado com a ação em questão. O que resta apurar é se importam para a caracterização do terrorismo.

Neste exato ponto, importa recordar que nas cinco conceituações de terrorismo apresentadas nas Conferências, acima comentadas, “não restou necessário saber, para a caracterização do terrorismo, as razões de agir do agente”<sup>271</sup>, ou seja, a motivação; ao contrário do que se verifica na análise da categoria de crimes políticos, porque nestes a motivação é um dos elementos capazes de diferenciar o crime político de outros.

Os treze tratados setoriais evitaram uma definição de terrorismo e também qualquer referência à motivação. Alguns tratados definem as ofensas exigindo uma intenção especial, mas não exigem um motivo político, é o exemplo da Convenção para o Combate do

---

<sup>267</sup> PAMPLONA, Gustavo. **Crimes Políticos, Terrorismo e Extradicação**: nos passos de Hannah Arendt. Porto Alegre: Simplíssimo, 2001, p. 25.

<sup>268</sup> PAMPLONA, Gustavo. **Crimes Políticos [...]**, 2001, p. 26.

<sup>269</sup> PAMPLONA, Gustavo. **Crimes Políticos [...]**, 2001, p. 26.

<sup>270</sup> PAMPLONA, Gustavo. **Crimes Políticos [...]**, 2001, p. 26.

<sup>271</sup> MELO, Júlia Teixeira de. **A Utilização [...]**, 2014, p. 14.

Financiamento ao Terrorismo, a qual, em seu artigo 2º, proíbe o financiamento de atos que visem intimidar a população ou forçar um governo a fazer ou deixar de fazer algo. Para Ben Saul, esta disposição sinaliza foco na repressão de violência de caráter público, entretanto, não traz maiores precisões, o que possibilita o entendimento de que é possível intimidar uma população ou forçar governo por razões privadas e não políticas<sup>272</sup>.

A partir deste panorama, há quem apoie e quem rejeite a inserção da motivação como elemento subjetivo do tipo. Os defensores da inserção sustentam que a exigência de provas de uma motivação política, religiosa ou ideológica permitirá que o direito penal persiga com maior precisão o que é considerado injusto pela sociedade. Ao fim e ao cabo, entendem que a ausência da motivação no tipo penal amplia em demasia o alcance do enquadramento legal e, conseqüentemente, diminui a força moral da ofensa. Afirmam que processar um indivíduo por terrorismo perpetrado por motivação política, e não por assassinato ou sequestro, teria o condão de melhor expressar a reprovação da sociedade e abrandar o clamor da sociedade por justiça<sup>273</sup>.

De outro lado, os que advogam pela não inclusão do motivo como elemento do tipo argumentam que a inserção encoraja a discriminação, politiza investigações e julgamentos criminais, e, quiçá, põe em risco a liberdade de expressão, associação e religião<sup>274</sup>. Sem falar na dificuldade de provar a existência de uma certa motivação que, no nosso sentir, se inserida, deveria estar delineada à exaustão, do contrário teríamos relativização. A partir deste prisma, a inserção da motivação como elemento do tipo geraria um impacto negativo no tocante aos direitos humanos. Neste sentido, a decisão Superior Tribunal de Justiça de Ontario no caso *Khawaja*, conforme explica Ben Saul:

The court drew support from a variety of academic writings, including by Irwin Cotler, who further warned against politicising the investigative and trial processes. The UN Human Rights Committee recommended in 2006 that Canada ‘adopt a more precise definition of terrorist offences, so as to ensure that individuals will not be targeted on political, religious or ideological grounds’. The British Parliamentary Joint Committee on Human Rights similarly found that the motive element in the British definition gave rise to a ‘high risk’ of incompatibility with freedom of expression and related rights under the European Convention on Human Rights. In Australia, the former Chief Justice Gerard Brennan warned that the focus on motive ‘may be easily misunderstood as targeting the entire group who wish to advance the religious cause of Islam’. Some civil society groups have supported omitting motive so as to avoid discrimination and the chilling of

---

<sup>272</sup> SAUL, Ben. The Curious Element of Motive in Definitions of Terrorism: Essential Ingredient - Or Criminalising Thought? In: LYNCH, A.; et al. (Editor). **Law and liberty in the war on terror**, pp. 28-38, Federation Press, Sydney, 2007, p. 29.

<sup>273</sup> SAUL, Ben. The Curious Element [...], 2007, p. 29-30.

<sup>274</sup> SAUL, Ben. The Curious Element [...], 2007, p. 29.

democratic dissent and expression<sup>275</sup>.

Entretanto, o autor acredita existir um apoio crescente na prática internacional para entender o terrorismo como uma violência política ou outra de motivação pública, que pode se distinguir da violência privada. Aduz que a Declaração de 1994 sobre Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional, da Assembleia Geral da ONU, bem como a Decisão-Quadro da União Europeia distinguem o terrorismo de outras violências em razão da sua motivação ou finalidade. No âmbito das legislações nacionais, destaca o Reino Unido, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e África do Sul como países em que a motivação é determinante para distinguir o terrorismo de outros crimes<sup>276</sup>. Neste passo, Ben Saul se posiciona no sentido de apoiar a inserção do motivo como elemento subjetivo do tipo, pois entende que os prejuízos da não inserção podem ser mais graves.

Antonio Cassese, por sua vez, aponta que o motivo é um, dentre outros, elemento exclusivo do terrorismo. O autor defende que o motivo não pode ser pessoal (vingança, ódio, etc.), deve ser baseada em motivações políticas, ideológicas ou religiosas. Para Antonio Cassese o motivo é importante porque serve para diferenciar terrorismo como manifestação da criminalidade coletiva contra delitos indicativos de criminalidade individual<sup>277</sup>.

Em sentido contrário é o entendimento de Kai Ambos. Em manifestação na qualidade de *Amicus Curiae* no TEL - em fevereiro de 2011, logo após a decisão que afirmou a existência de um costume de enquadramento jurídico do terrorismo internacional -, recorda que, de acordo com a tese da irrelevância da motivação, reconhecida pela comunidade internacional, o princípio da culpabilidade exige que o perpetrador atue com certo estado mental, com intenção, sendo o motivo irrelevante. O motivo só adquire relevância na fase de sentenciamento<sup>278</sup>. O autor explica:

The irrelevance thesis requires two qualifiers, though. First, the legislator may include certain motives in the offence definition and make them part of the *mens rea* element, in particular of a special intent. Thus, for example, according to the EU Framework Decision on Combating Terrorism the perpetrator must act with the aim to intimidate a population, or compel a Government to perform or abstain from performing any act, or destabilise the structures of a country. Secondly, there is a classical scholarly discussion whether certain motives or convictions of an “*delinquant par conviction*” (“*Gewissenstäter*”) may exclude her criminal responsibility (by way of a cause of justification or excuse). Yet, while this would make motives relevant at the level of attribution, it does not affect the constituent

---

<sup>275</sup> SAUL, Ben. The Curious Element [...], 2007, p. 30.

<sup>276</sup> SAUL, Ben. The Curious Element [...], 2007 P. 30.

<sup>277</sup> CASSESE, Antonio. The Multifaceted [...], 2006.

<sup>278</sup> AMBOS, Kai. Amicus Curiae Brief [...], 2011, p. 394.

elements of the offence (the *actus reus*, *element materiel*, tipo, Tatbestand), i.e., the “*delinquant par conviction*” fulfills the elements of the *actus reus*, she acts, by all means, “tipicamente” (“tatbestandsmäßig”)<sup>279</sup>.

Na mesma manifestação, Kai Ambos afirma que o direito internacional rejeita inequivocamente qualquer relevância dos motivos no tocante ao crime de terrorismo. Enfatiza que nenhuma das treze Convenções Internacionais contém qualquer exigência de um motivo ou motivação política ou ideológica, antes o contrário, a Convenção para a Supressão de Bombardeios e a Convenção para a Eliminação do Financiamento ao Terrorismo consignam, expressamente, que nenhuma das infrações previstas são consideradas infrações políticas<sup>280</sup>.

O autor recorda, ainda, o texto da Resolução 1566 do CSONU, o qual declara que os atos de terrorismo são condenados independentemente da sua motivação, o que foi reafirmado nas Resoluções 1617, 1735, 1805, 1822 e 1904. Ainda, algumas Convenções regionais caracterizam o terrorismo como crime comum, independentemente do motivo, é o exemplo da Convenção sobre o Terrorismo da OEA. De acordo com a Convenção sobre a Supressão do Terrorismo da Conferência Árabe, terrorismo é “*any act or threat of violence, whatever its motives or purposes*”<sup>281</sup>. Segundo a Convenção da OAU, “[...] *Political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other motives shall not be a justifiable defence against a terrorist act*”<sup>282</sup>. A mesma posição é adotada pela Resolução 49/60 da Assembleia Geral da ONU.

Deste modo, de acordo com a análise de Kai Ambos, os instrumentos internacionais relevantes rejeitam a politização do crime de terrorismo através da inclusão de motivos políticos, ideológicos ou religiosos<sup>283</sup>. Além de não constar nas fontes relevantes de direito internacional, o requisito “motivo” é completamente rechaçado pela maioria deles e, ainda que existisse, em atenção à tese da irrelevância da motivação, não seria considerado ao nível dos elementos objetivos da infração.

No mesmo sentido é a lição de Robert Cryer, Hakan Friman, Darry Robinson e Elizabeth Wilmshurst, “*Motive can not be a justification of terrorist action, and if the purpose or intention is specified, it is perhaps unnecessary to limit the offence still further*

---

<sup>279</sup> AMBOS, Kai. Amicus Curiae Brief [...], 2011, p. 394/395.

<sup>280</sup> AMBOS, Kai. Amicus Curiae Brief [...], 2011, p. 405.

<sup>281</sup> AMBOS, Kai. Amicus Curiae Brief [...], 2011, p. 406.

<sup>282</sup> AMBOS, Kai. Amicus Curiae Brief [...], 2011, p. 406.

<sup>283</sup> AMBOS, Kai. Amicus Curiae Brief [...], 2011, p. 406.

by requiring the action to have a political, religious or other motive”<sup>284</sup>.

Daniel Bellemare, Procurador do TEL e antigo chefe da United Nations International Independent Investigation Commission (UNIIC), em manifestação em 31 de Janeiro de 2011<sup>285</sup>, no caso STL-11-01/I - *Prosecutor vs. Ayash*, também defendeu a irrelevância do motivo na composição dos elementos subjetivos do tipo. O procurador afirmou que a revisão dos instrumentos internacionais não sugere que o motivo seja determinante para que um ato seja enquadrado como terrorista, sendo a intenção de intimidar ou causar terror na população suficiente:

22. The Prosecutor has also considered whether it is necessary to show a political motive in order for a criminal act to be described as terrorist. A review of international instruments does not suggest that there must be a political motive. For example, motive is specifically expressed to be irrelevant in the Arab Convention on Terrorism of 1998, and ratified by Lebanon on 4 September 2001. The Prosecutor submits that where a criminal act is committed with the intent to intimidate or create a state of terror among the public, then this is sufficient regardless of the motive, political or otherwise. In that regard, the motive for spreading terror could easily be personal gain. For example, threatening to explode a nuclear bomb in a civilian area if refused a large sum of money must be described as a terrorist threat. It would be artificial to place the same *actus reus*, with the same intent to instill public terror, in a different category simply for want of a political motive.

23. Moreover, requiring motive to be proved beyond a reasonable doubt in a criminal trial is unduly burdensome and may undermine international efforts to legally condemn acts of terrorism. There may be any number of motives for a single act of terrorism. The purpose of criminalizing these acts is to condemn them, not comprehend them. Thus, while the motive may provide context, it should not be considered necessary to prove motive in order to prove that an act is terrorist<sup>286</sup>.

Isto posto, discordamos das afirmações de Ben Saul e Antônio Cassese e concordamos com a ponderação de Kai Ambos, Daniel Bellemare, Robert Cryer, Hakan Friman, Darry Robinson e Elizabeth Wilmshurst. Entendemos que tornar a motivação um elemento subjetivo do tipo é relativizar a conduta conforme as motivações que ensejaram a sua prática. Promoveria uma legislação maleável às forças e vontades políticas, despida de qualquer segurança jurídica e, para além, qualquer respeito ao Direito Internacional Humanitário; instiga a estigmatização, a eleição de ditos inimigos da humanidade, deixa a mercê de quem investiga e quem julga – quase em um ato de fé – delinear a motivação de cada ato, é cláusula penal em branco. Para além, proporcionaria a justificação dos meios

---

<sup>284</sup> CRYER, Robert; et al. **An Introduction** [...], 2010, p. 346/347.

<sup>285</sup> SPECIAL TRIBUNAL FOR LEBANON. Case STL-11-01/I - *Prosecutor vs. Ayyash et al. Prosecutor's Brief Filed Pursuant to the President's Order of 21 January 2011 Responding to the Questions Submitted by the Pre-Trial Judge (Rule 176 bis)*. 31 de Janeiro de 2011, p. 12.

<sup>286</sup> STL. Case STL-11-01/I - *Prosecutor vs. Ayyash et al. Prosecutor's Brief* [...], 2011, p. 12.

utilizados com os fins pretendidos, o que de todo não pode ser aceito à luz do paradigma iluminista de direito penal. Exploraremos mais este elemento quando da abordagem sobre os combatentes da liberdade.

#### 4.2.2. Intenção e Finalidade da Ação Terrorista

A intenção, entendida aqui no sentido de vontade de realizar, perpetrar, diferente da motivação, é mencionada nas tentativas de caracterização do terrorismo. Na proposta de conceituação da Terceira Conferência, em 1930, a intenção consistia na produção de um estado de perigo comum através da utilização de determinados meios<sup>287</sup>. Na redação aceita pela Quinta Conferência, em 1933, também houve a inserção de uma intenção, a qual consistia na vontade de aterrorizar a população<sup>288</sup>. A definição sobre terrorismo político, aprovada pela Sexta Conferência, estabelecia que o emprego de certos atos intencionais deveria criar um perigo comum<sup>289</sup>.

Na sequência, Julia Teixeira de Melo observa que nas propostas da Terceira, Quinta e Sexta Conferência, “aliada a intenção de se obter um resultado imediato, havia também uma intenção mediata, conexas à primeira, ou seja, a intenção imediata direcionava-se para a consecução de uma outra intenção, sendo esta mediata”. No conceito da Terceira Conferência, a intenção mediata era manifestar ou realizar ideais políticos ou sociais; na Quinta Conferência, a concepção aceita trazia intenção mediata destruir todas as organizações sociais; e no conceito da Sexta Conferência, era provocar uma mudança ou um entrave no funcionamento das estruturas públicas ou um problema nas relações internacionais<sup>290</sup>.

Diferente das conceituações acima mencionadas, nos textos da Quarta Conferência<sup>291</sup>, realizada em 1931, e da Convenção de 1937<sup>292</sup>, a intenção de aterrorizar esgotava-se em si mesma, não há referência a intenção mediata. Portanto, não haveria uma condição adicional, para além de gerar terror na população, para configurar o ato terrorista.

---

<sup>287</sup> BÉLGICA. Actes de la Conférence (26-30 Juin 1930), 1931, p. 194. ANEXO A.

<sup>288</sup> DINAMARCA. Actes de la Conférence [...], 1938, p. 179. ANEXO C.

<sup>289</sup> DINAMARCA. Actes de la Conférence [...], 1938, p.420. ANEXO D.

<sup>290</sup> MELO, Júlia Teixeira de. **A Utilização [...]**, 2014, p. 15.

<sup>291</sup> FRANÇA. Actes de la Conférence (27-30 Décembre 1931), 1933, p. 302-303. ANEXO B.

<sup>292</sup> LIGA DAS NAÇÕES. Convention for the prevention and punishment of terrorism. 16 de Novembro de 1937. ANEXO D.

Júlia Teixeira de Melo, após a análise da intenção nos textos das Conferências acima mencionadas, afirma que a intenção, ainda que seja somente a intenção mediata, é um especial elemento subjetivo do tipo, eis que é imprescindível para a individualização do delito de terrorismo<sup>293</sup>.

A questão da intenção e da finalidade (ou propósito) da ação terrorista foi sucitada no caso *Prosecutor v. Ayyash et al. (STL-11-01/I)*, no STL. O juiz de prejulgamento referiu, em decisão de 21 de janeiro de 2011, uma evolução da noção de terrorismo após a adoção do artigo 314 do Código Penal Libanês, base material para o julgamento dos acusados pelo atentado que vitimou o ex-Premier Rafik Hariri. De acordo com o juiz, é possível vislumbrar uma dupla intenção especial em várias convenções, resoluções, leis e jurisprudências. Sustentou que a intenção especial exigida é a intenção de exercer pressão sobre um Estado ou uma Organização Internacional e a intimidação da população em geral ou em parte<sup>294</sup>. Além das petições das partes, foram apresentados dois escritos de *amicus curiae*, dentre os quais o de Kai Ambos, cujo enfoque foi a parte subjetiva do crime de terrorismo.

Kai Ambos, ao analisar as Convenções Internacionais assinadas a partir de 1963, reafirma que a maioria está centrada nos elementos objetivos do crime, em detrimento dos elementos subjetivos. Algumas abordam os elementos subjetivos, mas limitadas a exigência de uma intenção geral; segundo o autor, exigem apenas conhecimento (elemento cognitivo) e intenção (elemento volitivo). Outras Convenções consignam uma dupla intenção especial, uma geral e outra especial: requerem uma intenção especial geral (causar morte ou lesão grave, por exemplo) e uma intenção especial “especial” (coagir um governo a fazer ou se abster de fazer algo)<sup>295</sup>.

Exemplo de Convenção que requer uma intenção especial “especial” é a Convenção sobre Materiais Nucleares, a qual exige intenção especial “especial” para a alternativa *actus reus* de ameaçar abusar de materiais nucleares, enquanto o *actus reus* de realmente cometer o delito de abusar de materiais nucleares exige apenas uma intenção geral<sup>296</sup>. Neste passo, de acordo com a análise de Kai Ambos, apenas duas das treze Convenções sobre o terrorismo exigem uma intenção especial “especial”.

Quanto às Convenções regionais, quando requerem intenção especial “especial” o

---

<sup>293</sup> MELO, Júlia Teixeira de. **A Utilização [...]**, 2014, p. 15.

<sup>294</sup> STL. Case STL-11-01/I - *Prosecutor vs. Ayyash et al. Prosecutor's Brief [...]*, 2011, p. 12. p. 11/14.

<sup>295</sup> AMBOS, Kai. *Amicus Curiae Brief [...]*, 2011, p. 396-398.

<sup>296</sup> AMBOS, Kai. *Amicus Curiae Brief [...]*, 2011, p. 396-398.

fazem a título subsidiário, conforme se depreende da análise dos principais acordos:

10. In Europe there are two documents of relevance to our question. The European Convention on the Suppression of Terrorism only refers to most of the above mentioned international conventions and does not add any further subjective requirements. The Framework Decision on Combating Terrorism proposes a terrorism definition with three special intents, namely a “general” special intent aimed at causing a state of terror, a “special” special intent targeted at coercing the state to do or abstain from performing any act and, last but not least, a “special” special intent directed at destabilizing or destroying the structure of a country. The different intents are connected by the conjunction “or” and therefore only need to exist in the alternative.

11. In the Americas the comprehensive Inter-American Convention Against Terrorism also refers to most of the above mentioned international conventions and does not contain any additional subjective requirements. In the same vein, the Convention Against Specific Terrorist Acts Against Persons does not provide for any form of special intent.

12. With regard to Africa the Organization of African Unity’s (OAU) comprehensive Terrorism Convention contains three special intents, two of a more “general” nature and one of a “special” nature. With these three forms of special intent it is similar to the EU framework decision mentioned above.

13. In Asia there are two relevant supranational conventions. The Convention on Counter Terrorism by the Association of South East Asian Nations (ASEAN) is only referring to all the above mentioned international conventions and does not add a further subjective requirement. The Commonwealth of Independent States’ Terrorism Treaty includes both a “general” special intent directed at terrorizing the population or undermining public safety and a “special” special intent aimed at influencing decision-making by the authorities.

14. The position of the Arab states is contained in three relevant documents. The comprehensive Arab Terrorism Convention abandons the requirement of any additional subjective element explicitly. The Organisation of the Islamic Conference only requires a “general” special intent directed at terrorizing or harming the people or endangering the environment. The same applies to the Convention of the Cooperation Council for the Arab States of the Gulf on Combating Terrorism<sup>297</sup>.

De tal sorte, Kai Ambos destacou, a nível regional, a Decisão-Quadro da UE de 2002, a qual exigia duas formas de intenção especial “especial”, mas somente em alternativa a uma intenção especial “geral”. Todas as outras convenções regionais, se exigem uma intenção especial “especial” o fazem em alternativa a uma intenção especial “geral”<sup>298</sup>.

Com relação às leis nacionais, Kai Ambos afirma que requerem uma intenção especial “especial” somente em alternativa a uma intenção especial “geral”. Nos principais países de tradição *Common Law*, o autor observa a tendência de exigir como um requisito adicional o propósito político. É o que acontece no Reino Unido, com o *Terrorist Act*, na Austrália e na Nova Zelândia. No Canadá, de acordo com o Código Penal, o propósito político só é exigido quando o ato não for coberto por qualquer das Convenções

<sup>297</sup> AMBOS, Kai. *Amicus Curiae Brief* [...], 2011, p. 399-400.

<sup>298</sup> AMBOS, Kai. *Amicus Curiae Brief* [...], 2011, p. 399-400.



Internacionais. No EUA, por outro lado, não é requerido um propósito político, mas uma intenção especial “geral” e uma intenção especial “especial” são necessárias, em que pese a prova não seja exigida, basta parecer ter a intenção de intimidar uma população ou influenciar um governo para a configuração da conduta como ato terrorista. Na legislação indiana sobre o terrorismo, observa-se a exigência de intenção especial “geral” destinada a intimidar o governo ou o povo<sup>299</sup>.

Segundo Kai Ambos, nos principais países de tradição *civil law*, verifica-se uma intenção especial “especial”, a qual não é requerida exclusivamente. Por exemplo, na França requer-se a intenção especial “geral”, consistente na perturbação da ordem pública através da intimidação ou terror. Na Espanha é exigida uma intenção especial especial em alternativa a intenção especial geral. Alemanha, Itália, Áustria, Holanda e Dinamarca seguem a definição de terrorismo da Decisão-Quadro de 2002 da UE. A Finlândia, por sua vez, inseriu em seu Código Penal a exigência de uma “intenção terrorista”, sem uma precisão do que é de fato abarcado por esta expressão<sup>300</sup>.

Chile, Argentina e México exigem uma intenção especial “especial” e, alternativamente, uma intenção especial “geral”. A legislação peruana requer somente uma intenção geral, entretanto, a jurisprudência desenvolveu uma exigência de intenção especial “especial”. Na Colômbia a intenção especial “especial” não compõe o tipo base do crime de terrorismo, é considerada agravante. O Código Penal chinês não define terrorismo, mas contém uma enumeração de atos terroristas, as quais, em geral, exigem intenção, mas para algumas a negligência é suficiente. Já o Código Penal russo requer uma intenção especial “geral” destinada a assustar a população ou uma intenção especial “especial” dirigida a influenciar o governo<sup>301</sup>.

Outros acordos diferem quanto à intenção especial. No Projeto de Convenção Abrangente, assim como na Convenção para a Eliminação do Financiamento ao Terrorismo, Kai Ambos recorda ser exigido um propósito ou intenção de intimidação da população ou persuasão de um Governo a agir ou deixar de agir de determinada forma. Na Decisão-Quadro da UE era exigido também o objetivo de desestabilizar ou destruir as estruturas políticas, constitucionais, econômicas ou sociais de um país ou de uma comunidade ou organização.

---

<sup>299</sup> AMBOS, Kai. Amicus Curiae Brief [...], 2011, p. 400-402.

<sup>300</sup> AMBOS, Kai. Amicus Curiae Brief [...], 2011, p. 402-404.

<sup>301</sup> AMBOS, Kai. Amicus Curiae Brief [...], 2011, p. 402-404.

A Convenção da OUA abarca a intenção de "criar uma insurreição geral em um Estado"<sup>302</sup>.

Neste passo, Kai Ambos sustentou que as leis nacionais, geralmente, exigem uma intenção especial “especial” apenas em alternativa a uma intenção especial “geral”. Alguns países de tradição *Common Law*, conforme mencionado, exigem uma outra intenção especial “especial” na forma de um requisito de propósito/finalidade política, requisito este que também se verifica na Convenção para a Eliminação do Financiamento ao Terrorismo de 1999 e no Projeto de Convenção Abrangente da ONU de 2005.

Nas conclusões de sua manifestação na condição de *amicus curiae*, Kai Ambos destacou que as fontes relevantes em direito internacional demonstram a previsão de uma intenção especial “especial” em várias convenções e instrumentos regionais, contudo, nunca de forma exclusiva, mas apenas em alternativa aos requisitos de intenção especial geral; o que também se aplica às leis nacionais. Com isto, enquanto o recurso generalizado a um elemento de intenção especial “especial” nas principais jurisdições nacionais elevaria este elemento a um princípio geral de direito, nos moldes do art. 38 (1) (c) do Estatuto da CIJ, neste caso permitiria, no máximo, o reconhecimento de uma intenção especial “especial” como um elemento de intenção especial alternativo<sup>303</sup>.

Com relação à exigência de um propósito político, como uma espécie de intenção especial “especial” adicional, Kai Ambos sustentou que as fontes relevantes em direito internacional indicam que existe em um grau tão limitado que não pode, sequer, ser considerado um princípio geral de direito.

Ainda no caso *Prosecutor v. Ayyash et al. (STL-11-01/I)*, o Procurador também se manifestou acerca da questão da intenção na definição internacional de terrorismo. Daniel Bellemare destacou que as intenções especiais apontadas pelo juiz foram identificadas em alteranivo, causar terror ou intimidar Estados ou Organizações Não Governamentais, e, por este raciocínio, seria então possível que o mesmo ato cometido tanto com a intenção especial de coagir um Estado ou organização não governamental ou para gerar terror na população, ou parte dela, fosse suficiente para ser caracterizado como terrorismo<sup>304</sup>.

A partir desta reflexão, o procurador, Daniel Bellemare, sustentou que o caso *The Prosecutor v. Galic* é relevante quando se considera qualquer definição internacional de terrorismo que incorpore a intenção especial de causar terror na população ou em parte dela.

---

<sup>302</sup> CRYER, Robert; et al. **An Introduction** [...], 2010, p. 346-347.

<sup>303</sup> AMBOS, Kai. *Amicus Curiae Brief* [...], 2011, p. 406.

<sup>304</sup> STL. Case STL-11-01/I - *Prosecutor vs. Ayyash et al. Prosecutor's Brief* [...], 2011, p. 14.

No caso, submetido ao International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), debateu-se o crime de guerra e atos ou ameaças cujo objetivo principal era aterrorizar a população civil<sup>305</sup>.

Além dos elementos do *caput* para crimes de guerra, nos termos do Artigo 3 do Estatuto do ICTY, o tribunal considerou os seguintes elementos: (i) atos de violência dirigidos contra a população civil ou civis que não participem diretamente em hostilidades, causando morte ou ferimentos graves ao corpo ou à saúde da população civil; (ii) o agressor, intencionalmente, tornou a população civil ou civis que não participavam diretamente das hostilidades, objeto destes atos de violência; (iii) a ofensa acima foi cometida com o objetivo principal de espalhar o terror entre a população civil. A maioria entendeu desnecessária a prova de medo real ou de um estado real de terror<sup>306</sup>.

Com isto, Daniel Bellemare concluiu que a prática de um ato criminoso com a intenção especial de causar terror ou intimidar a população em geral, ou parte dela, deve ser suficiente sob qualquer definição internacional de terrorismo como um crime:

In conclusion, the Prosecutor submits that the commission of a criminal act with the special intent to cause terror among or intimidate the general public or a portion thereof should be sufficient under any international definition of terrorism as a crime. The key features of such a definition then would be the commission of any criminal act with the intent to cause more than momentary fear among a section of the public of indiscriminate victimization, including collaterally where the perpetrator targets a specific individual. Pursuant to Galic, it should not be required to prove actual fear or an actual state of terror<sup>307</sup>.

Com relação à finalidade (ou propósito) política da ação terrorista, conforme explanado, são poucos os acordos e leis nacionais que a inserem entre os elementos subjetivos do tipo, como observou Kai Ambos. De fato, parece precipitado defender que o terrorismo é completamente destituído de uma dimensão política, consoante Gustavo Pamplona<sup>308</sup>. Contudo, condicionar e limitar as hipóteses de tipificação como ato terrorista aos casos em que existe um propósito político seria equivocado. Conforme observam Luis

---

<sup>305</sup> STL. Case STL-11-01/I - *Prosecutor vs. Ayyash et al.* **Prosecutor's Brief** [...], 2011, p. 14.

<sup>306</sup> STL. Case STL-11-01/I - *Prosecutor vs. Ayyash et al.* **Prosecutor's Brief** [...], 2011, p. 14.

<sup>307</sup> STL. Case STL-11-01/I - *Prosecutor vs. Ayyash et al.* **Prosecutor's Brief** [...], 2011, p. 14.

<sup>308</sup> Cfr. autor “[...] não se pode coadunar com a intelecção de que o ato do terrorista seria absolutamente destituído de uma dimensão política, antes, teria conotação social ou religiosa. Conforme o pensamento de Hannah Arendt, nos fragmentos da obra, *O que é Política?*, o agir como atividade coletiva, interativa e baseada na pluralidade humana é um ato político. De igual modo, para Aristóteles o âmbito político é a seara da ação em conjunto dos homens com a finalidade explícita de obtenção de um bem comum. Grafar a priori um movimento de “religioso” ou “social” é adotar o determinismo e mitigar a amplitude do agir político humano. PAMPLONA, Gustavo. **Crimes Políticos** [...], 2001, p. 42.

Régis Prado e Érika Carvalho, “Pode ser genericamente definido o crime de terrorismo como o emprego intencional e sistemático de meios destinados a provocar o terror com o objetivo de alcançar certos fins, políticos ou não”<sup>309</sup>.

Além disto, ainda que esteja presente uma finalidade política, não poderia o terrorismo ser considerado um crime político; o terrorismo possui um caráter instrumental, cujo propósito seria causar um contexto de medo e insegurança. O crime político almeja atacar o poder de um governo instituído, a estrutura organizacional de um Governo<sup>310</sup>.

Depreende-se, portanto, que as fontes relevantes de direito internacional indicam a necessidade de uma intenção especial de, através de alguns métodos, causar terror ou intimidar a população em geral, não existindo uniformidade acerca da exigência de uma intenção adicional de provocar uma mudança no cenário político. Neste sentido, concordamos com a afirmação de Daniel Bellemare – a qual vai ao encontro das conclusões de Kai Ambos -, no sentido de que a prática de um ato criminoso com a intenção especial de causar terror ou intimidar a população em geral, ou parte dela, deve ser suficiente sob qualquer definição internacional de terrorismo como um crime.

Com relação à finalidade política da ação terrorista, poucos acordos a inserem como um elemento subjetivo do tipo. Considerando o explanado até então, não parece relevante para a definição jurídica do ato terrorista se a finalidade da ação é política, religiosa, psicológica ou qualquer outra. Entendemos - com amparo nos textos das Conferências, no regime convencional multilateral e regional, bem como na análise da doutrina relevante - que a realização de um ato com a intenção de gerar terror ou intimidar a população civil basta para a tipificação e, por conseguinte, a inserção da finalidade como elemento subjetivo do tipo não é necessária, sob pena de relativizar o tipo, elegendo fins passíveis de autorizar a utilização de ações terroristas. Com efeito, os Tratados e Convenções, para tempos de paz e de guerra, refutam a utilização de ações terroristas, não seria lógico delimitar finalidades.

Isto posto, *entendemos que a motivação e a finalidade poderiam, no máximo, compor os elementos subjetivos especiais de culpabilidade, sem influenciar na definição do conceito, mas apenas na aferição do grau de culpa do agente.* Dito isto, passamos aos demais entraves, quais sejam, a inserção do terrorismo de Estado na concepção de terrorismo internacional e a controvérsia a respeito da possibilidade ou não de causas como a autodeterminação e a

---

<sup>309</sup> PRADO e CARVALHO, 2000, p. 446 *apud* PAMPLONA, Gustavo. **Crimes Políticos** [...], 2001, p. 40.

<sup>310</sup> PAMPLONA, Gustavo. **Crimes Políticos** [...], 2001, p. 41-42.

libertação nacional justificarem ou desculparem a violência terrorista.

#### **4.2.3. A Controvérsia Sobre a Inserção do Terrorismo de Estado em uma Concepção de Terrorismo Internacional**

Não raras vezes o terrorismo tem sido associado às ações ou políticas estaduais, que sustentam um regime de violência instituído por um governo com o intuito de se manter no poder. Nestes casos, em que o terrorismo é promovido pelo próprio Estado, através do envolvimento de instituições governamentais em ações violentas, com o objetivo de disseminar o medo para promover um programa político, eliminar adversários e reprimir manifestações de resistência, está-se diante do que a doutrina tem classificado como Terrorismo de Estado<sup>311</sup>. Termo este que surgiu no século XX, para designar o fascismo, o nazismo e os regimes latino-americanos de ditadura, os quais ocorreram entre os anos 60 e 70<sup>312</sup>.

O termo Terrorismo de Estado também é aplicado por alguns, embora não sem controvérsias, às respostas de um Estado-alvo às ações terroristas, como por exemplo os ataques ao Afeganistão orquestrados pelos EUA, como resposta aos ataques perpetrados em 11 de Setembro de 2001. Outro exemplo, a destruição das instalações farmacêuticas de Al-Shifa, no Sudão, em agosto de 1998, no curso da operação *Infinite Reach* (a qual também englobou ataques ao Afeganistão) em retaliação aos atentados às embaixadas americanas no Quênia e na Tanzânia. Para além das mais de duzentas mortes e aproximadamente cinco mil feridos pelos ataques, inúmeras pessoas foram prejudicadas no Sudão, uma vez que a farmacêutica de Al-Shiva era a única instalação do país que produzia medicamentos para o tratamento da tuberculose em preço acessível<sup>313</sup>.

O emprego do termo Terrorismo de Estado neste sentido não encontra respaldo jurídico, trata-se de uma visão política e ideológica; entretanto, entendemos ser uma

---

<sup>311</sup> LARA, António de Sousa. **Ciência Política, Estudo da Ordem e da Subversão**. Lisboa: ISCSP, 2004, p. 459.

<sup>312</sup> NOGUERA, Patricia. O terrorismo transnacional e suas implicações no cenário internacional. In: **Universitas - Relações Internacionais**, Brasília, v. 2, n. 2, jul./dez. 2004, ISSN 1982-0720 (on-line), p. 221-244. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/view/300/267>>. Acesso em: 24 mai. 2018.

<sup>313</sup> CHOMSKY, Noam. **11 de setembro**. Trad. Luiz Antonio Aguiar. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, p. 50-55.

consideração interessante, que estimula um olhar sob outro prisma. A propósito, Noam Chomsky aponta a “guerra ao terror”, iniciada no governo de George W. Bush, como uma incrível contradição, uma vez que os EUA, no seu entendimento, é um dos países mais terroristas na atualidade, sendo assim reconhecido por alguns países. Inclusive, os EUA foram condenados, no ano de 1986, pela CIJ, por uso de força de forma ilegal<sup>314</sup>.

Quando não promovido pelo próprio Estado, podem as ações terroristas ser patrocinadas pelo Estado, através de apoio, financiamento e fornecimento de material militar e logístico, ou, ainda, grupos diretamente dirigidos por um Estado, que não só patrocina, mas planeja e chefia as ações executadas. Importa referir que alguns grupos são patrocinados por Estados não em prol de seu interesse, mas por simples simpatia pelos ideais defendidos por tal grupo<sup>315</sup>. O, então, “*Terrorismo Patrocinado por um Estado*” é distinto do “*Terrorismo de Estado*”, pois neste as ações são perpetradas por membros das instituições governamentais para implementar determinada política, enquanto naquele grupo são apoiados ou dirigidos por um Estado com objetivos geopolíticos.

A inserção ou não do terrorismo de Estado em uma definição geral de terrorismo internacional é controvertida. Alguns Estados, no seio do Comitê Especial sobre o Terrorismo, sugeriram que a definição de terrorismo deveria incluir o conceito de terrorismo estatal. Esses governos incluíam como tais (i) atos praticados por regimes imperialistas, colonialistas, racistas ou estrangeiros contra direitos fundamentais dos povos; (ii) atos executados pelos Estados contra a soberania de outros Estados; (iii) atos de governo para manter uma posição política.

No que concerne aos atos terroristas praticados contra a soberania de outros Estados, encontra-se vedação expressa nas Resolução nº 2625 da Assembleia Geral da ONU, de 24 de outubro de 1970, a qual consigna:

Todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar, instigar, ayudar o participar en actos de guerra civil o en actos de terrorismo em outro Estado o de consentir actividades organizadas dentro de su territorio encaminadas a la comission de dichos actos, cuando los actos a que se hace referencia en el presente párrafo impliquen el recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza<sup>316</sup>.

De acordo com a Federação de Associações de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos, organização não governamental reconhecida como entidade consultiva especial

---

<sup>314</sup> CHOMSKY, Noam. **11 de setembro**, 2002, p. 25.

<sup>315</sup> LARA, António de Sousa. **Ciência Política** [...], 2004, p. 459.

<sup>316</sup> A/RES/2625.

do Conselho Econômico e Social, em manifestação de fevereiro de 2003:

Si bien la expresión “Estados terroristas” no ha tenido hasta ahora cabida en el Derecho Internacional, el empleo ilícito, con carácter masivo, de la violencia armada por parte de órganos de un Estado puede, con toda legitimidad, ser calificado de “terrorismo de Estado”. Así, las dictaduras Argentina y Chilena, que en los años 70 y 80 se establecieron por grupos políticos y militares de extrema derecha, practicaron formas de acción violenta contra su propia población, e incluso contra demócratas residentes en el extranjero, que alcanzaron el grado de genocidio y que, dado su carácter generalizado y sistemático y la gravedad de los atentados pueden muy bien ser calificados de actos de terrorismo de Estado. En ese sentido, tales gobiernos fueron “gobiernos terroristas”<sup>317</sup>.

De outro giro, os atos praticados por governos no intuito de conservar uma posição política, devem ser tratadas pelo direito humanitário, conforme sugerem Alfredo Wilensky e Rui Januário<sup>318</sup>. Não obstante, o terrorismo de Estado, quando pertinente, poderá receber as respostas que a Comunidade Internacional direciona aos casos de genocídio e *apartheid*.

Quanto à possibilidade de considerar Terrorismo de Estado a resposta de um Estado-alvo às ações terroristas, Antonio Cassese avalia a hipótese em um cenário de conflito armado. A partir deste prisma, afirma que se esta resposta for deliberada e vise apenas alvos civis, equivalem a uma violação grave ao direito humanitário; se visa o combatente inimigo, mas causa danos incidentais a civis, eles podem ser considerados como ilegais se o dano aos civis for desproporcional. Para Cassese, só ocorrem atos terroristas realizados por Estados em tempo de guerra, quando um beligerante se envolve em ataques ilegais a civis destinados a espalhar o terror. Neste caso, quem planejou e/ou quem perpetrou pode ser punido por crimes de guerra de terrorismo<sup>319</sup>.

Alguns estudiosos não aceitam que o terrorismo de Estado possa ser equiparado ao terrorismo perpetrado por atores não estatais. Neste sentido é a doutrina de Walter Laqueur e Bruce Hoffmann. Walter Laqueur afirma que defender a inserção do terrorismo de Estado em uma definição geral de terrorismo internacional é ignorar o fato de que a existência do Estado se dá com base em seu monopólio do poder<sup>320</sup>. Para Laqueur, a inclusão do terrorismo de Estado na definição teria impossibilitado o estudo do terrorismo pois teria inserido não

---

<sup>317</sup> NACIONES UNIDAS. Consejo Económico y Social. Los Derechos Civiles y Políticos. Exposición por escrito por Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, organización no gubernamental reconocida como entidad consultiva especial, con arreglo a la resolución 1996/31 del Consejo Económico y Social - E/CN.4/2003/NGO/49 28 de febrero de 2003. Disponível em: <[https://digitallibrary.un.org/record/489113/files/E\\_CN.4\\_2003\\_NGO\\_49-ES.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/489113/files/E_CN.4_2003_NGO_49-ES.pdf)> Acesso em: 9 jan. 2018.

<sup>318</sup> WILENSKY, Alfredo Héctor; JANUÁRIO, Rui. **Direito [...]**, p. 134-135.

<sup>319</sup> CASSESE, Antonio. *The Multifaceted [...]*, 2006.

<sup>320</sup> LAQUEUR, Walter. **No End to War: Terrorism in the Twenty-First Century**. New York: Continuum, 2003, p. 237.

apenas a política externa do EUA, mas também Hitler e Stalin<sup>321</sup>.

Sob o mesmo prisma é a análise de Bruce Hoffmann, o qual afirma que não distinguir entre violência estatal e não estatal é ignorar uma diferença qualitativa entre os dois tipos de violência, diferença esta fundamentada no surgimento histórico de regras e normas de comportamento aceitas, as quais proíbem o uso de certos tipos de armas e proscvem táticas de ataques para categorias específicas de alvos. De acordo com o autor, os terroristas violaram todas essas regras<sup>322</sup>. Argumento este que seria válido apenas se pudesse ser demonstrado que os Estados não violam estas regras<sup>323</sup>, contidas nas Convenções de Genebra, portanto, um falso argumento. Consoante Ruth Blakeley, o monopólio da violência pelo Estado não é obstáculo para o enquadramento de um abuso, em condições específicas, como terrorismo de Estado. De fato, os Estados detêm legitimidade para usar a violência (*jus ad bellum*), mas nem sempre a sua conduta é legítima<sup>324</sup>.

De outro giro, Eugene Victor Walter e Paul Wilkinson sustentam que o terrorismo deve ser definido de acordo com as ações realizadas, não conforme os atores, o que significa que o Estado não está impedido de ser um potencial perpetrador do terrorismo<sup>325</sup>. De acordo com Walter, o terrorismo apresenta três características principais: (i) ameaça ou perpetração de violência dirigida a alguma vítima; (ii) o autor pretende que a violência cause terror em alguma testemunha, em geral, distinta da vítima, ou seja, a vítima é instrumental; (iii) o autor do ataque deseja que a testemunha, aterrorizada, altere seu comportamento<sup>326</sup>.

Paul Wilkinson, seguindo a linha de Walter, sustenta que o terrorismo apresenta cinco características principais:

It is premeditated and aims to create a climate of extreme fear or terror; it is directed at a wider audience or target than the immediate victims of the violence; it inherently involves attacks on random and symbolic targets, including civilians; the acts of violence committed are seen by the society in which they occur as extra-normal, in the literal sense that they breach the social norms, thus causing a sense of outrage; and terrorism is used to try to influence political behaviour in some

---

<sup>321</sup> LAQUEUR, Walter. **No End to War** [...], 2003, p. 140.

<sup>322</sup> HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**. New York: Columbia University Press, 1998, p. 34.

<sup>323</sup> BLAKELEY, Ruth. State Violence as State Terrorism. In: **The Ashgate Research Companion to Political Violence**, Chapter: 4, Publisher: Ashgate, Editors: Marie Breen-Smyth, 2012, pp.63-78, p. 64. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/264715825\\_State\\_Violence\\_as\\_State\\_Terrorism](https://www.researchgate.net/publication/264715825_State_Violence_as_State_Terrorism)>. Acesso em: 22 abr. 2019.

<sup>324</sup> BLAKELEY, Ruth. State Violence as State Terrorism, 2012, pp.63-78, p. 64.

<sup>325</sup> BLAKELEY, Ruth. State Violence as State Terrorism, 2012, pp.63-78, p. 64.

<sup>326</sup> WALTER, Eugene Victor. **Terror and Resistance**. Oxford: Oxford University Press, 1969.



way<sup>327</sup>.

Walter e Wilkinson defendem, portanto, que o terrorismo visa não somente prejudicar a vítima direta da violência, mas também a oportunidade proporcionada pelo dano de aterrorizar os outros<sup>328</sup>. Vale considerar, ainda, a tentativa de Christopher Mitchell, Michael Stohl, David Carleton e George Lopez de estabelecer uma agenda de estudos sobre o terrorismo de Estado, na década de 1980, utilizando o núcleo de características de Walter. A partir disto, definiram:

Terrorism by the state (or non-state actors) involves deliberate coercion and violence (or the threat thereof) directed at some victim, with the intention of inducing extreme fear in some target observers who identify with that victim in such a way that they perceive themselves as potential future victims. In this way they are forced to consider altering their behaviour in some manner desired by the actor<sup>329</sup>.

Na visão do grupo, a ameaça de violência por parte do Estado já seria suficiente para caracterizar o terrorismo, desde que integrada em um contexto de medo induzido por atos anteriores de terrorismo de Estado<sup>330</sup>.

Outro ponto importante a considerar na definição de terrorismo de Estado e sua possível inclusão em uma concepção de terrorismo internacional é o público-alvo. O que diferencia a violência estatal do terrorismo de Estado, na visão de Ruth Blakeley, é que o terrorismo envolve uma segmentação ilegal de indivíduos que o Estado deveria proteger com a intenção de gerar terror em um público além da vítima direta da violência. Para autora, este dado permite a distinção entre incidentes isolados de atividade criminosa ou violência e terrorismo de Estado e, para exemplificar, menciona a tortura:

Many victims of state violence are subjected to torture. In some cases torture is carried out covertly, and is aimed primarily at tormenting the victim. It of course violates international law, but for torture to constitute state terrorism it must be aimed at, or have the effect of, terrorising an audience beyond the direct victim. Torture was used in history, very publically, as a form of punishment, but also as a means of deterring criminal behaviour (Beccaria [1764] 1995; Foucault 1977; Peters 1985; Vidal-Naquet 1963). Torture continues to be used as a means of terrorising other incarcerated detainees in order to compel certain behaviour, by ensuring that they hear the torture occurring, or see the physical harm inflicted on

---

<sup>327</sup> WILKINSON, Paul. International Terrorism: New Risks to World Order. In: BAYLIS, John; *et al* (eds.). **Dilemmas of World Politics: International Issues in a Changing World**. London: Clarendon Press, 1992, pp. 228-57, p. 228-229.

<sup>328</sup> BLAKELEY, Ruth. State Violence as State Terrorism, 2012, pp.63-78, p. 64.

<sup>329</sup> MITCHELL, Christopher; et al. State Terrorism: Issues of Concept and Measurement. In: STOHL, Michael; LOPEZ, George Lopez (eds.). **Government Violence and Repression: An Agenda for Research**. New York: Greenwood Press, 1986, pp. 1-26, p. 5.

<sup>330</sup> BLAKELEY, Ruth. State Violence as State Terrorism, 2012, pp.63-78, p. 64.

their fellow captives. Torture is often intended to alter behaviour among a much wider audience well beyond the walls of the torture chamber. It was used in this way by the Guatemalan state during the counterinsurgency war of the 1970s and 1980s, during which, as Amnesty International reported, newspapers were permitted to publish photographs of dead torture victims (...) <sup>331</sup>.

A autora conclui que se a tortura ocorrer em segredo, sem público para testemunhar, dificilmente se poderá argumentar que se trata de ato de terrorismo de Estado. Se apenas os guardas ou membros das forças armadas a praticavam, sem o conhecimento e aval das autoridades, é possível concluir que se trata de um ato criminoso de um indivíduo ou grupo. Se o ato foi realizado com conhecimento e aval das autoridades, mas perpetradores e autoridades se esforçaram para manter o ato em sigilo, poderíamos concluir que foi um ato de violência do Estado; não seria possível vislumbrar um ato de terrorismo de Estado se não houvesse público para testemunhar a ação <sup>332</sup>.

De tal sorte, o terrorismo de Estado envolve uma derrogação de obrigações para com um indivíduo ou grupo, com o intuito de gerar medo em um público mais amplo. A vítima direta pode ser um civil ou combatente inimigo que foi desarmado e está detido. Tal como ocorre em outras formas de violência do Estado, o terrorismo abrange atos que são ilegais à luz do direito internacional; atos considerados ilegais e desumanos quando cometidos por atores não estatais e estatais.

Isto posto, concordamos com Ruth Blakeley e, por conseguinte, com Eugene Victor Walter e Paul Wilkinson, quando afirmam que o terrorismo deve ser definido conforme as ações, não consoante os atores. Independentemente dos motivos, das funções ou efeitos do terrorismo de Estado ou não-Estatal, o ato de terrorismo em si é o mesmo, as características centrais do ato são as mesmas <sup>333</sup>.

E por tais razões, discordamos da afirmação de Antonio Cassese. Entendemos que há atos passíveis de classificação como terrorismo de Estado em tempos de guerra e em tempos de paz, desconsiderar isto seria relativizar os atos. Não parece lógico recorrer ao argumento de legitimidade do uso da violência pelo Estado para justificar a intimidação por meio de terror. Portanto, assumimos que o terrorismo pode ser perpetrado pelo Estado, o qual não pode buscar amparo no monopólio legítimo da violência para justificar abusos e intimidações, independentemente de estar em conflito armado ou em tempos de paz.

---

<sup>331</sup> BLAKELEY, Ruth. *State Violence as State Terrorism*, 2012, pp.63-78, p. 64.

<sup>332</sup> BLAKELEY, Ruth. *State Violence as State Terrorism*, 2012, pp.63-78, p. 64.

<sup>333</sup> BLAKELEY, Ruth. *State Violence as State Terrorism*, 2012, pp.63-78, p. 64.

Portanto, necessária a inserção do terrorismo de Estado na definição de terrorismo internacional.

#### 4.2.4. Terroristas vs. *Freedom Fighters*

“*One man’s terrorist is another man’s freedom fighter*”<sup>334</sup>, afirmou Walter Laqueur, em 1987. Afirmação esta adotada pela maioria dos pesquisadores, descrentes da possibilidade de uma definição objetiva internacionalmente aceita de terrorismo. Para tal escola de pensamento, a definição de quem é o terrorista depende da perspectiva subjetiva de quem define<sup>335</sup>. De acordo com Brian Jenkins, o uso do termo está, em geral, relacionado a um julgamento moral e, a partir do momento em que uma das partes consegue inserir tal rótulo no oponente influencia todos os outros a acolher seu ponto de vista moral<sup>336</sup>.

Isto pode ser visto no debate dos Estados membros da ONU após o atentado nos Jogos Olímpicos de Munique, em 1972, também conhecido como setembro negro, ocasião em que onze atletas israelenses foram mortos. O debate foi aberto com a proposta apresentada por Kurt Waldheim, então secretário-geral da ONU, o qual propôs um papel mais ativo da organização no combate ao terrorismo. Na ocasião, a proposta apresentada obteve o apoio da maioria dos Estados; uma minoria, incluindo Estados árabes, africanos e asiáticos, levantaram a discussão acerca dos grupos e das pessoas que lutam para libertar-se da opressão e exploração estrangeiras, sustentando que tais grupos devem ter a liberdade de utilizar todos os métodos à disposição, inclusive a força<sup>337</sup>.

A justificativa dos delegados dos países que levantaram o debate acerca dos movimentos de libertação estava fundamentada em dois argumentos. O primeiro, sustentava que todos os movimentos de libertação são invariavelmente discriminados como terroristas pelos regimes contra os quais direcionam sua luta. E, assim, condenando o terrorismo, a ONU reforçaria o poder dos fortes contra os oprimidos, privando estes da única arma eficiente que tiveram para fazer oposição ao imperialismo, o colonialismo, o racismo e o

---

<sup>334</sup> LAQUEUR, Walter. **The Age of Terrorism**. Boston: Little, Brown and Company, 1987, p. 302.

<sup>335</sup> GANOR, Boaz. Defining terrorism: is one man’s terrorist another man’s freedom fighter? **Police Practice and Research**, 2002, v. 3, n. 4, pp. 287–304, p. 287/288.

<sup>336</sup> JENKINS, Brian Michael. **The Study of Terrorism: Definitional Problem**. The Rand Paper Series, RAND Corporation, California, 1980. Disponível em: <<http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a103363.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2018.

<sup>337</sup> HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**, 2006, p. 24.

sionismo israelense, conforme defendeu o representante da República Popular da China, Chen Chu<sup>338</sup>.

O segundo argumento consiste em causas subjacentes, tais como miséria e desespero, como fonte de atos violentos. Nesse sentido, sustentou o representante da Mauritânia que dificilmente se poderiam denominar terroristas aquelas pessoas a quem foram negados os direitos fundamentais básicos (dignidade, liberdade). No ano seguinte, a questão voltou à baila, na ocasião a Síria defendeu a obrigação moral e legal da comunidade internacional de promover a luta pela libertação, sem ceder à tentação de retratá-la como sinônimo de terrorismo e violência ilegítima<sup>339</sup>. Com isto a Síria defendia que uma definição de terrorismo deveria servir aos seus próprios fins políticos.

Para Boaz Ganor, este é o raciocínio adotado por Estados que patrocinam o terrorismo, na tentativa de convencer a comunidade internacional a definir o terrorismo de tal forma que os grupos terroristas que eles patrocinam fiquem excluídos da definição, eximindo, por conseguinte, o Estado da responsabilidade pelo apoio ao terrorismo. Como exemplo, o autor cita a Síria, a Líbia e o Irã, os quais, segundo ele, têm pressionado por uma definição que confira carta branca aos “combatentes da liberdade” para realizar qualquer tipo de ataque, sob a justificativa de que um objetivo justo pode ser perseguido por todos os meios disponíveis<sup>340</sup>. Neste sentido foi a declaração de Yasser Arafat, líder da OLP, em 1974, em discurso na ONU: “*He who fights for a just cause, he who fights for the liberation of his country, he who fights against invasion and exploitation or single-mindedly against colonialism, can never be defined a terrorist*”<sup>341</sup>.

A controvérsia foi alvo de debate na Assembleia Geral da ONU, entre os anos de 1973 e 1979. Com o CSONU polarizado pela Guerra Fria, a Assembléia Geral iniciou um estudo sobre “as causas subjacentes a essas formas de terrorismo e atos de violência que estavam na miséria, frustração, injustiça e desespero e que levam algumas pessoas a sacrificar vidas humanas, incluindo as suas próprias, para afectar mudanças radicais”<sup>342</sup>. O título deste item da agenda não tinha a intenção de afirmar que todos os atos terroristas são causados por tais fatores, mas que estes fatores podem gerar alguns atos terroristas.

---

<sup>338</sup> HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**, 2006, p. 24.

<sup>339</sup> HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**, 2006, p. 24.

<sup>340</sup> GANOR, Boaz. *Defining terrorism [...]*, 2002, p. 288.

<sup>341</sup> SCHMID, Alex P. *The Definitional [...]*, 2004, p. 414.

<sup>342</sup> SAUL, Ben. **Defining Terrorism in International Law**. Oxford, New York: Oxford University Press, 2006, p. 70-71.

De acordo com Ben Saul, a Resolução 3034, de 1972, enfatizou as causas subjacentes que dão origem à violência terrorista, ao invés de focar na definição do terrorismo; reafirmou o direito inalienável à autodeterminação e independência de todos os povos sob regimes coloniais, racistas e outras formas de dominação estrangeira de defender a legitimidade de sua luta, em particular a luta dos movimentos de libertação nacional, conforme os princípios e propósitos da Carta e resoluções relevantes da ONU. A Resolução não consigna que o terrorismo é justificado em busca da libertação nacional ou da autodeterminação, mas ao reforçar a legitimidade dessas lutas, exclui, implicitamente, que tal violência seja considerada terrorismo. Além disso, o documento condenava apenas o terrorismo estatal<sup>343</sup>.

No Comitê *Ad Hoc* estabelecido pela Resolução, uma ampla gama de causas foi sugerida, dentre as quais: capitalismo, neocolonialismo, racismo, agressão, ocupação estrangeira, injustiça, desigualdade, subjugação, opressão, exploração, discriminação, interferência ou intervenção, subversão, ruptura do desenvolvimento e desestabilização política<sup>344</sup>. Alguns acreditavam que o "terrorismo de Estado" era a principal causa do terrorismo individual, uma forma de resposta do povo contra políticas opressivas, desigualdade econômica e problemas sociais.

Considerando as supostas causas, alguns Estados afirmaram que aqueles que lutavam justa ou legitimamente tinham o direito de usar qualquer meio, como um último recurso<sup>345</sup>. Outros Estados se opuseram a essa visão permissiva, argumentando que os fins não justificam os meios<sup>346</sup>; e alguns atos, particularmente a violência contra civis, são tão hediondos que nunca são justificados<sup>347</sup>. Alguns raciocinaram analogamente que, assim como o Direito Internacional Humanitário, doravante DIH, limita os meios permissíveis de violência do Estado em conflitos armados, os indivíduos e movimentos de libertação devem aceitar restrições humanitárias<sup>348</sup>.

O debate no Comitê *Ad Hoc* ocorreu em um momento de transição na evolução do DIH, tendo a adoção dos Protocolos de 1977 ocorrido entre a primeira reunião do Comitê, em 1973, e sua última reunião, em 1979. Como resultado, o debate mudou após o reconhecimento e internacionalização dos movimentos de autodeterminação no Protocolo I.

---

<sup>343</sup> SAUL, Ben. **Defining Terrorism in International Law**, 2006, p. 71.

<sup>344</sup> SAUL, Ben. **Defining Terrorism in International Law**, 2006, p. 72.

<sup>345</sup> SAUL, Ben. **Defining Terrorism in International Law**, 2006, p. 72.

<sup>346</sup> SAUL, Ben. **Defining Terrorism in International Law**, 2006, p. 72.

<sup>347</sup> SAUL, Ben. **Defining Terrorism in International Law**, 2006, p. 73.

<sup>348</sup> SAUL, Ben. **Defining Terrorism in International Law**, 2006, p. 73.

Ben Saul explica que os Estados que aceitaram o Protocolo I qualificam os movimentos de libertação como sujeitos aos limites dos meios e métodos de guerra permitidos pelo DIH, distinguindo legalmente tais movimentos de grupos terroristas, e descriminalizando a violência de libertação em conformidade com o DIH<sup>349</sup>.

A partir de então, qualquer atividade do tipo terror por esses movimentos poderia ser tratada como violação do DIH. E se os grupos de libertação nacional não podiam visar legalmente os civis em conflitos armados, tornou-se muito difícil ver como os civis poderiam ser vistos como alvos legítimos em tempo de paz<sup>350</sup>.

Nesta esteira, o Primeiro Protocolo Adicional às Convenções de Genebra, de 1977, abrandou a distinção entre terroristas e *freedom fighters*. O documento foi ratificado por cento e sessenta e sete Estados e traz, na parte final do n° 3, de seu artigo 44, o estatuto jurídico do “prisioneiro de guerra”, direcionado ao indivíduo que não é membro regular das forças armadas de um Estado e que, normalmente, não carrega suas armas abertamente. Assim, mitigava-se o rigor estabelecido pelo artigo 4° da III Convenção de Genebra para a concessão do referido estatuto.

As resoluções nas décadas de 1970 e 1980 pretenderam persuadir os Estados e órgãos da ONU a eliminar progressivamente algumas das supostas causas do terrorismo internacional aventadas na época. Defendiam que o direito de lutar pela autodeterminação deve ser exercido de acordo com a Carta e a Declaração de 1970, respeitando os direitos humanos e, deste modo, os limites aos meios admissíveis de luta.

Entretanto, embora exista um direito de autodeterminação na Carta, nos tratados de direitos humanos e na Declaração de 1970, estes instrumentos não especificam se (i) a força pode ser usada para alcançar a autodeterminação, ou (ii) que tipos de força podem ser usados por aqueles que lutam por ela. Se não houver um direito *ad bellum* de usar a força para garantir a autodeterminação, então qualquer uso da força por tais movimentos pode ser criminalizado como terrorismo, como violência politicamente motivada projetada para forçar ou intimidar, mesmo que os alvos sejam estritamente limitados a objetivos militares<sup>351</sup>.

Com relação a este ponto, Ben Saul esclarece que a Carta não autoriza o uso da força para a descolonização e as resoluções da ONU reconhecem a legitimidade das lutas de

---

<sup>349</sup> SAUL, Ben. **Defining Terrorism in International Law**, 2006, p. 73.

<sup>350</sup> SAUL, Ben. **Defining Terrorism in International Law**, 2006, p. 73.

<sup>351</sup> SAUL, Ben. **Defining Terrorism in International Law**, 2006, p. 74.

libertação, mas não especificam os meios admissíveis. Um compromisso legal é refletido na Declaração de 1970, que se refere meramente às “ações” e “resistência” dos movimentos contra a negação da autodeterminação pelos Estados<sup>352</sup>. Os movimentos de libertação não têm o direito legal de usar a força para garantir a autodeterminação, mas não infringem o direito internacional ao usar a força, defensivamente, contra a negativa forçada do direito à autodeterminação<sup>353</sup>.

Quando o recurso à força contra a negação da autodeterminação é permitido, o Estado repressivo perde, necessariamente, seu direito de criminalizar tais usos da força. Caso contrário, a criminalização nacional frustraria os direitos dos movimentos de autodeterminação segundo o direito internacional. De tal sorte, um crime internacional de terrorismo deve excluir com cuidado os usos legais da força, conforme alerta Ben Saul<sup>354</sup>.

Independentemente de os movimentos de autodeterminação terem o direito de uso da força, o DIH aplica-se igualmente a todos os participantes de um conflito armado. Os Estados parte do Protocolo I reconhecem as lutas de autodeterminação como conflitos armados internacionais<sup>355</sup>; deste modo, as partes em tais conflitos podem se qualificar como combatentes, de acordo com o artigo 44 (3) do Protocolo I, gozar de imunidade por atos lícitos de guerra e não podem ser caracterizados como terroristas por atos em conformidade com o DIH. Em tais circunstâncias, as forças de libertação devem cumprir as disposições detalhadas do DIH, incluindo proibições de atos do tipo terrorista contra não combatentes e aqueles fora de combate, e as restrições a meios e métodos de guerra permissíveis. Os Estados que não são partes do Protocolo I podem, do ponto de vista jurídico, continuar a tratar as lutas de libertação nacional como conflitos armados não internacionais<sup>356</sup>.

Entretanto, é evidente que a não aplicabilidade do Protocolo I a alguns conflitos de autodeterminação tem implicações contraditórias. Por um lado, libera as forças de libertação das restrições detalhadas do DIH que regem os conflitos internacionais e as sujeita apenas às regras do artigo 3 das Convenções de Genebra de 1949, às regras consuetudinárias de conflitos armados não internacionais e, quando aplicável, ao Protocolo II. Por outro lado, permite aos Estados negar o status de combatente às forças de libertação e tratá-las como criminosas, inclusive como "terroristas". Na ausência de imunidade de combatente, Ben Saul

---

<sup>352</sup> SAUL, Ben. **Defining Terrorism in International Law**, 2006, p. 75.

<sup>353</sup> SAUL, Ben. **Defining Terrorism in International Law**, 2006, p. 75.

<sup>354</sup> SAUL, Ben. **Defining Terrorism in International Law**, 2006, p. 75.

<sup>355</sup> SAUL, Ben. **Defining Terrorism in International Law**, 2006, p. 76.

<sup>356</sup> SAUL, Ben. **Defining Terrorism in International Law**, 2006, p. 76.

aduz que tais pessoas podem incidir em um crime internacional de terrorismo, definido como violência politicamente motivada, coercitiva ou intimidatória<sup>357</sup>.

Posteriormente, o relatório final do Subcomitê de Terrorismo da Assembleia da NATO, de 1989, destacou a resistência de alguns Estados em condenar atos terroristas sob a justificativa de se tratar de uma luta por libertação nacional: “*Murder, kidnapping, arson and other felonious acts constitute criminal behavior, but many non-Western nations have proved reluctant to condemn as terrorist acts what they consider to be struggles of national liberation*”<sup>358</sup>.

Observação esta que explicita o foco do subcomitê, no que concerne à caracterização do ato terrorista: o ato de violência em si, restando irrelevantes as motivações ou justificativas para a perpetração do ato. Após algum tempo e muitos debates, este raciocínio foi adotado pela ONU na Convenção Internacional para a Supressão de Bombardeios Terroristas, a qual entrou em vigor quatro meses antes dos atentados de 11 de setembro de 2001<sup>359</sup>.

Tal abordagem acerca da definição do terrorismo, ou melhor, do que é determinante na definição do terrorismo, já era defendida por Brian Jenkins desde 1978, em estudo apresentado na reunião de 03 de maio de 1978 do *Institute of Management Sciences and Operations Research Society of America*, em Nova Iorque, e posteriormente publicado através da RAND Corporation em 1980<sup>360</sup>. Jenkins argumentava que o terrorismo deve ser definido pela natureza do ato, não pela identidade dos perpetradores<sup>361</sup>.

Solução esta que na opinião de Bruce Hoffmann não é totalmente satisfatória, uma vez que não permite uma distinção clara entre a violência perpetrada por Estados e entidades não estatais. O autor sustenta que este enfoque possibilita argumentação no sentido de que não há diferença entre uma bomba terrorista de baixa tecnologia implantada em um mercado lotado, provocando a morte indiscriminada de dezenas de pessoas em um raio amplo, e as munições guiadas de precisão de alta tecnologia que atinge os mesmos efeitos livres e indiscriminados no mercado lotado. Foi justamente esta a questão levantada nos debates na ONU após o atentado de 1972, ocasião em que o representante cubano argumentou que “*the*

---

<sup>357</sup> SAUL, Ben. **Defining Terrorism in International Law**, 2006, p. 77.

<sup>358</sup> NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. *Terrorism*, p. 34 *apud* HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**, 2006, p. 25.

<sup>359</sup> HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**, 2006, p. 25.

<sup>360</sup> JENKINS, Brian Michael. **The Study of Terrorism: Definitional Problem**, 1980.

<sup>361</sup> JENKINS, Brian Michael. **The Study of Terrorism: Definitional Problem**, 1980, p. 2.



*methods of combat used by national liberation movements could not be declared illegal while the policy of terrorism unleashed against certain peoples [by the armed forces of established states] was declared legitimate*<sup>362</sup>.

Terroristas costumam argumentar, segundo Hoffmann, que a inferioridade numérica, o poder limitado e a escassez de recursos de seus grupos em comparação a um aparelho de defesa e segurança nacional de um Estado, não deixam escolha senão operar clandestinamente, efetuando golpes dramáticos de violência para atrair a atenção e publicidade a sua causa<sup>363</sup>. Nesse sentido, a colocação de um dos assessores políticos de Yasser Arafat certa vez: *“The deaths are regrettable, but they are a fact of war in which innocents have become involved. They are no more innocent than the Palestinian women and children killed by the Israelis and we are ready to carry the war all over the world”*<sup>364</sup>.

Para Hoffmann, esta visão sobre o problema ignora uma diferença fundamental. Mesmo na guerra existem regras que proíbem o uso de certos tipos de armas e táticas, as quais são consideradas ilegais se dirigidas a certas categorias de alvos. As Convenções de Genebra e Haia sobre a guerra de 1860, 1899, 1907 e 1949 não só concedem imunidade de ataques a civis não combatentes, mas também proíbem levar civis como reféns e a represália contra civis ou prisioneiros de guerra, impõem regulamentos que regem o tratamento dos soldados capturados ou rendidos, reconhecem territórios neutros e os direitos dos cidadãos de Estados neutros, e defende a inviolabilidade de diplomatas e outros representantes credenciados<sup>365</sup>.

O terrorismo internacional, na visão de Hoffmann despreza qualquer conceito de áreas delimitadas de combate e território neutro. De forma reiterada, levam suas lutas a

---

<sup>362</sup> HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**, 2006, p. 25-26.

<sup>363</sup> HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**, 2006, p. 26.

<sup>364</sup> DOBSON, Christopher. **Black September: Its Short, Violent History**. p. 62–63 *apud* HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**, 2006, p. 26.

<sup>365</sup> Dentre os fatos que demonstram a clara violação das leis de guerra estão o sequestro e execução do ex-primeiro ministro italiano Aldo Moro e o industrial alemão Hans Martin Schleyer pela Red Army Faction nos anos 1970 e, recentemente, o sequestro e decaptação de Daniel Pearl, repórter do Wall Street Journal, e Nicholas Berg, empresário americano, por terroristas islâmicos no Paquistão e no Iraque, respectivamente. Ainda, o sequestro e assassinato de militares servindo em missões de paz ou supervisão de trégua da ONU - um dos casos é o tenente-coronel americano William Higgins, sequestrado por terroristas xiitas em 1989 e posteriormente enforcado. O ataque com granadas e metralhadoras em uma sinagoga em Istambul, em 1986, efetivado pela Organização Palestina Abu Nidal em retaliação a incursão israelense a uma base de guerrilha no sul do Líbano. O ataque a embaixadas e outras instalações diplomáticas, visando deliberadamente diplomatas e outros representantes credenciados, como ocorreu com o embaixador britânico no Uruguai, Sir Geoffrey Jackson, sequestrado por terroristas de esquerda naquele país em 1971, e os cinquenta e dois diplomatas americanos tomados como reféns em Teerã em 1979. HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**, 2006, p. 27.

países terceiros, enredando pessoas completamente desconectadas com a causa das queixas terroristas em incidentes violentos projetados para atrair atenção e publicidade<sup>366</sup>. Razão pela qual entende que a solução defendida por Brian Jenkins desde 1978 – qual seja, a definição do terrorismo deve ter por foco a natureza do ato –, adotada pelo Subcomitê de Terrorismo da Assembleia da NATO em 1989 e, posteriormente, pela ONU na Convenção Internacional para a Supressão de Bombardeios Terroristas, de 2001, não é totalmente satisfatória<sup>367</sup>.

Após o fim da guerra fria, a comunidade internacional consignou, no § 3º da Declaração Anexa à Resolução 49/60 da Assembleia Geral da ONU, de 09 de dezembro de 1994, a impossibilidade de justificação de atos criminosos destinados ou calculados para provocar um estado de terror no público em geral, um grupo de pessoas ou pessoas particulares para fins políticos<sup>368</sup>:

Criminal acts intended or calculated to provoke a state of terror in the general public, a group of persons or particular persons for political purposes are in any circumstance unjustifiable, whatever the considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or any other nature that may be invoked to justify them<sup>369</sup>.

De acordo com Vladimir Ferreira, a noção explicitada pela Resolução 49/60 foi reafirmada no artigo 1º da resolução 51/210<sup>370</sup>, adotada pela Assembleia Geral em 17 de Dezembro de 1996, destacando o autor dois importantes aspectos: i) a presente noção acaba com a concepção de “terrorismo justificado”, uma vez que classifica como terrorista qualquer ato criminoso direcionado a provocar um estado de terror na população civil, independentemente do seu fundamento e justificativa; e ii) reflete o consenso de toda a Comunidade Internacional.

Antônio Cassese, por sua vez, desenvolveu a noção sobre terrorismo apresentada nas Resoluções 49/60 e 51/210, lecionando que para um ato terrorista ser classificado como conduta ilícita violadora de bens jurídicos da comunidade internacional, ou seja, crimes de direito internacional em sentido estrito, deveria apresentar três características: (i) ser tipificado como crime pelos ordenamentos jurídicos nacionais; (ii) ter por finalidade

---

<sup>366</sup> HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**, 2006, p. 25/27.

<sup>367</sup> HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**, 2006, p. 26/27.

<sup>368</sup> FERREIRA, Vladimir de Campos Pacheco Pires. **Terrorismo e Justiça Internacional**. Disponível em: <[http://www.cedin.com.br/static/revistaeletronica/vol.10/arquivos\\_pdf/sumario/Artigo%20-%20Vladimir%20de%20Campos%20Pacheco%20Pires%20Ferreira.pdf](http://www.cedin.com.br/static/revistaeletronica/vol.10/arquivos_pdf/sumario/Artigo%20-%20Vladimir%20de%20Campos%20Pacheco%20Pires%20Ferreira.pdf)>. Acesso em: 9 mai. 2016.

<sup>369</sup> A/RES/49/60.

<sup>370</sup> A/RES/51/210

disseminar o terror/pânico entre a população civil, com o objetivo de intimidar, coagir ou influenciar a política de um determinado governo; (iii) ser política ou ideologicamente motivado<sup>371</sup>.

Inobstante, apesar da proibição irrestrita do terrorismo na Declaração da Assembleia Geral de 1994 e reforçada nas Resoluções adotadas em 1996, Convenções concluídas posteriormente - a saber, as Convenções Árabe<sup>372</sup>, da Organização da Conferência Islâmica<sup>373</sup> e da União Africana<sup>374</sup> -, incluem exceção para atos cometidos por povos que lutam pela libertação nacional, sem esclarecer se a exceção é em prol do *ius ad bellum* ou do DIH<sup>375</sup>. Posicionamento este que, segundo Antonio Cassese, parece ter mudado. O autor aponta a existência de três posições diferentes de Estados e outras autoridades, as quais não necessariamente se excluem e, em alguns casos, se sobrepõem<sup>376</sup>.

A primeira posição é a dos Estados que afirmam que qualquer ato de povos ou organizações engajadas em guerras de autodeterminação não sejam classificadas como terroristas, mesmo quando se envolvem em ataques contra civis. Todavia, não esclarecem que lei governaria tais atos ou se estes atos deveriam ser considerados autorizados sob as normas internacionais. Esta foi a posição adotada, por exemplo, pelo Paquistão, em 2002, quando aderiu à Convenção de 1997 para a Supressão de Bombardeamentos Terroristas. A Convenção exclui do seu âmbito as atividades das forças armadas, incluindo combatentes da liberdade, em conflitos armados, mantendo tais atividades sujeitas à regulamentação legal do DIH. A Convenção estipula no Art. 19 (2) que:

The activities of armed forces during an armed conflict, as those terms are understood under international humanitarian law, which are governed by that law, are not governed by this Convention, and the activities undertaken by military forces of a State in the exercise of their official duties, inasmuch as they are governed by other rules of international law, are not governed by this Convention. O Paquistão, ao aderir à Convenção, em 2002, fez uma reserva que pode ser considerada, no mínimo, ambígua:

The Government of the Islamic Republic of Pakistan declares that nothing in this Convention shall be applicable to struggles, including armed struggles, for the realization of the right to self-determination launched against any alien or foreign occupation or domination, in accordance with the rules of international law. This interpretation is consistent with Article 53 of the Vienna Convention on the Law of Treaties 1969, which provides that an agreement or treaty concluded in conflict with an existing jus cogens or preemptory norm of international law is void, and

---

<sup>371</sup> CASSESE, Antonio. **International Criminal Law**, 2008, p. 162/165.

<sup>372</sup> ANEXO H.

<sup>373</sup> ANEXO I.

<sup>374</sup> ANEXO J.

<sup>375</sup> CRYER, Robert; et al. **An Introduction [...]**, 2010, p. 345.

<sup>376</sup> CASSESE, Antonio. **The Multifaceted [...]**, 2006.

the right to self-determination is universally recognized as a jus cogens<sup>377</sup>.

A reserva foi rejeitada por muitos Estados Parte, sob a justificativa de ser inconsistente com o objeto e propósito da Convenção. Contudo, estes Estados declararam que a objeção não era um impedimento para a entrada em vigor da Convenção entre eles e o Paquistão. Uma posição muito semelhante é tomada por Estados que pretendem excluir a aplicação de convenções antiterroristas dos conflitos armados, sem esclarecer se o uso da força pelos combatentes da liberdade contra civis em tais conflitos deve ser coberto pelo DIH.

Egito, Jordânia e Síria seguiram o mesmo raciocínio utilizado pelo Paquistão na reserva feita em 2003/2005, ao aderir à Convenção para a Supressão do Financiamento do Terrorismo. O Art. 2 (1) (b) estabelece que os atos terroristas são, para além dos proibidos por algumas convenções específicas sobre o terrorismo:

Any other act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act.

Egito, Jordânia e Síria fizeram uma reserva no sentido de que não consideravam “*acts of national resistance in all its forms, including armed resistance against foreign occupation and aggression with a view to liberation and self-determination, as terrorist acts within the meaning of Article 2 (1) (b)*”. Também neste caso houve oposição à reserva por alguns Estados Parte, entretanto, a objeção não impedia a entrada em vigor da Convenção<sup>378</sup>.

A segunda posição é a dos Estados que sustentam que os atos perpetrados pelos combatentes da liberdade não se submetem às normas de direito internacional sobre terrorismo, mas são regidos pelo DIH. Posição implicitamente tomada pelo secretário-geral da Liga Árabe, Sr. Amre Moussa, o qual, em ao menos duas ocasiões, afirmou que a legitimidade da luta palestina pela autodeterminação não implica que civis inocentes, palestinos ou israelenses, possam ser atacados<sup>379</sup>. Da mesma forma, os Estados Membros da Conferência Islâmica que participaram nas negociações da ONU para a elaboração de uma Convenção Global sobre o Terrorismo propuseram o seguinte texto para o art. 18 da

---

<sup>377</sup> CASSESE. Antonio. The Multifaceted [...], 2006.

<sup>378</sup> CASSESE. Antonio. The Multifaceted [...], 2006.

<sup>379</sup> ANEXO K.

## Convenção Global:

Nothing in this Convention shall affect other rights, obligations and responsibilities of States, peoples and individuals under international law, in particular the purposes and principles of the Charter of the United Nations, and international humanitarian law.

1. The activities of the parties during an armed conflict, including in situations of foreign occupation, as those terms are understood under international humanitarian law, which are governed by that law, are not governed by this Convention.

2. The activities undertaken by the military forces of a State in the exercise of their official duties, inasmuch as they are in conformity with international law, are not governed by this Convention.

3. Nothing in this article condones or makes lawful otherwise unlawful acts, nor precludes prosecution under other laws<sup>380</sup>.

Estava, assim, especificado que as ações empreendidas no decurso de um conflito armado, incluindo situações de ocupação estrangeira, não são abrangidas pela Convenção, motivo pelo qual não podem ser classificadas como atos terroristas. No entanto, acrescenta-se agora que essas ações permanecem cobertas por outras regras do direito internacional, em particular, o DIH. E, portanto, se tais ações forem contrárias a essas regras, seus autores poderão ser processados sob outras regras relevantes do direito internacional<sup>381</sup>.

Isto significa que os ataques palestinos a civis israelenses na Cisjordânia (território ocupado), embora não possam ser denominados atos terroristas, equivalem a crimes de guerra, em particular a crimes cujo objetivo principal é espalhar o terror entre a população civil; seus autores seriam passíveis de serem punidos pelas leis nacionais e internacionais por tais crimes. Se assim for, fica claro que a partir de então a intenção dos Estados islâmicos era simplesmente remover o rótulo de "terrorismo" de qualquer ação de "combatentes da liberdade" contrários ao direito internacional. Permanece, no entanto, o fato de que até mesmo esses Estados agora concordam - ou, pelo menos, parece - que os autores dessas ações possam ser processados e punidos por sua conduta criminosa<sup>382</sup>.

De acordo com Antonio Cassese, a disputa diplomática se resume a uma disputa essencialmente ideológica sobre como definir um ato que é indiscutivelmente criminoso: como um ato terrorista ou como um crime de guerra (destinado a espalhar o terror)? Classificar um ato como terrorista pode desencadear o uso pela polícia nacional de um conjunto de poderes de investigação normalmente não autorizados para

---

<sup>380</sup> Cfr. ONU. A/57/37 (2002). IN: CASSESE. Antonio. The Multifaceted [...], 2006.

<sup>381</sup> CASSESE. Antonio. The Multifaceted [...], 2006.

<sup>382</sup> CASSESE. Antonio. The Multifaceted [...], 2006.

qualquer crime comum ou para qualquer crime de guerra. Deste modo, se surge um acordo sobre a atribuição de atos realizados pelos combatentes da liberdade em conflitos armados com as normas de DIH apenas, toda gama de poderes de investigação e medidas consequentes resultantes para as agências de aplicação já não pode ser aposta a eles<sup>383</sup>.

Cassese aponta uma tendência para remover ações empreendidas em conflitos armados no âmbito da regulação legal do terrorismo e deixar essas ações sob os comandos legais do DIH também nos países ocidentais. Como exemplos, cita a Decisão-Quadro da UE sobre o terrorismo<sup>384</sup> e um texto apoiado pelo grupo ocidental para inclusão na Convenção Abrangente sobre Terrorismo<sup>385</sup>.

A terceira posição combina a aplicação das regras internacionais sobre terrorismo ao DIH. Esta visão está consagrada no art. 2 (1) (b) da Convenção da ONU para a Supressão do Financiamento do Terrorismo e, em 2006, era compartilhada por cento e cinquenta das cento e cinquenta e três partes da Convenção, de acordo com Cassese. Os defensores dessa posição sustentam que os ataques de combatentes da liberdade e outros combatentes em conflitos armados, se direcionados ao pessoal militar e com objetivos de acordo com o DIH, são lícitos e não podem ser denominados terrorismo. Se, ao contrário, eles visarem civis com o escopo de aterrorizar civis, podem ser classificados como atos terroristas, não como crimes de guerra. Assim, a conduta das hostilidades não é deixada ao domínio legal exclusivo do DIH. Princípios e regras sobre o terrorismo estendem-se ao conflito armado, na medida em que se aplicam a atos que não estão em consonância com o DIH<sup>386</sup>.

Embora, até o encerramento desta pesquisa, não exista um consenso na comunidade internacional acerca das posições acima descritas, Antonio Cassese observou, em 2006, uma tendência gradual de apoio a segunda posição no âmbito das negociações, na ONU, sobre a Convenção Abrangente sobre Terrorismo. De outro lado, a terceira posição é partilhada por cento e cinquenta Estados parte na Convenção sobre o Financiamento ao Terrorismo<sup>387</sup>.

Em suma, (i) enquanto a segunda posição requer uma dicotomia rígida entre dois corpos de lei, normas sobre terrorismo e DIH, no sentido de que em tempo de conflito armado as normas de terrorismo parem de se aplicar e o DIH passe a reger a situação; (ii) a terceira posição basea-se na noção de que dois corpos de lei podem ser combinados e

---

<sup>383</sup> CASSESE. Antonio. *The Multifaceted [...]*, 2006.

<sup>384</sup> ANEXO L.

<sup>385</sup> ANEXO M.

<sup>386</sup> CASSESE. Antonio. *The Multifaceted [...]*, 2006.

<sup>387</sup> CASSESE. Antonio. *The Multifaceted [...]*, 2006.

aplicados simultaneamente.

Os ataques de beligerantes, combatentes legais ou não, contra civis em tempo de conflito armado, inclusive em território ocupado, são, de qualquer modo, criminalizados. Eles são criminalizados como ofensas terroristas ou como crimes de guerra (ou mesmo, sempre que o objetivo do ataque fosse espalhar o terror, como crimes de terror de guerra). Há, no entanto, uma diferença dupla. Primeiro, a extensão dos poderes de investigação e coleta de provas concedidas aos investigadores criminais é diferente. Caso a ofensa seja enquadrada como terrorismo, esses poderes são muito mais amplos e os atos preparatórios também podem ser criminalizados, o que não ocorre que se a ofensa corresponder a um crime de guerra<sup>388</sup>.

A propósito, a apresentação da proposta para uma Convenção Abrangente tinha por escopo abordar explicitamente todas as formas de terrorismo e, para tanto, exigiria uma definição de terrorismo. A Resolução da Assembleia Geral de 1994 trouxe a esperança de um consenso sobre a definição, trazendo em declaração anexa o conceito acima colacionado. Diferente dos acordos anteriores, não havia uma instrução prévia acerca dos atos cometidos por movimentos de libertação nacional, pelo contrário, consignou de forma clara a condenação do terrorismo independentemente da motivação para a perpetração do ato<sup>389</sup>.

Inobstante, o Projeto de Convenção Abrangente deixou de abordar outras questões de suma importância para o desenvolvimento do tratamento da matéria: (i) não traz uma definição de civil em tempos de paz; (ii) não aborda a questão dos insurgentes; tampouco (iii) aborda a questão do terrorismo de Estado. Além disto, a negociação permanece paralisada há anos<sup>390</sup> e, portanto, a tão esperada definição ainda não está em vigor<sup>391</sup>.

Em que pese a persistência da controvérsia, entendemos interessante considerar que terroristas e *freedom fighters* não são, necessariamente, categorias excludentes; terroristas podem lutar por libertação nacional e combatentes da liberdade podem cometer atos terroristas. De acordo com Boaz Ganor, interessa para a definição a distinção entre metas e meios utilizados; os objetivos do terrorismo e da guerrilha podem ser idênticos, mas são distinguidos uns dos outros pelos meios utilizados ou, precisamente, pelos alvos: o guerrilheiro alveja militares, enquanto o terrorista alveja civis. De tal sorte, ainda que os

---

<sup>388</sup> CASSESE, Antonio. *The Multifaceted [...]*, 2006.

<sup>389</sup> CRYER, Robert; et al. **An Introduction [...]**, 2010, p. 340.

<sup>390</sup> CRYER, Robert; et al. **An Introduction [...]**, 2010, p. 340.

<sup>391</sup> CRYER, Robert; et al. **An Introduction [...]**, 2010, p. 340.

objetivos declarados sejam legítimos, uma organização que deliberadamente alveja civis é uma organização terrorista<sup>392</sup>. Os fins não justificam os meios.

Em termos legais, não existe licença para utilizar qualquer método em conflitos, o *jus in bello* impõe restrições ao conflito armado. Os *freedom fighters* lutam contra quem priva uma população de suas liberdades; entretanto, se as vítimas de sua luta armada não correspondem àqueles que restringem a liberdade em causa o rótulo muda; não há mérito ou exoneração no combate pela liberdade se, ao fazê-lo, a organização destruirá os direitos de outra população<sup>393</sup>. A liberdade de um grupo não justifica a privação de outro grupo de viver em paz<sup>394</sup>.

De tal sorte, a controvérsia a respeito da possibilidade ou não de causas como a autodeterminação e a libertação nacional justificarem ou desculparem a violência terrorista necessariamente requer, em primeiro lugar, a distinção entre a violência de autodeterminação permitida pelo DIH e o terrorismo. Para Ben Saul, a aplicação igualitária do DIH aos movimentos de autodeterminação ajudaria a despolitizar as tentativas de definir o terrorismo internacional<sup>395</sup>.

Os atos criminosos destinados ou calculados para provocar um estado de terror no público em geral, um grupo de pessoas ou pessoas particulares são, em qualquer circunstância, injustificáveis, quaisquer que sejam as considerações políticas, filosóficas, ideológicas, raciais, étnicas, religiosas ou de outra natureza que pode ser invocada para justificá-los.

Dito isto, concordamos com Boaz Ganor quando afirma que uma definição objetiva de terrorismo não só é possível como indispensável a qualquer tentativa séria de combater o terrorismo. Apenas com base em um acordo internacional sobre a definição de terrorismo será possível uma real tentativa de fazer com que os Estados deixem de apoiar este tipo de organização, só assim os países poderão, de fato, ser obrigados a agir contra os terroristas, mesmo quando concordem ou apoiem seus objetivos. Um acordo internacional poderia, hipoteticamente, provocar uma mudança nos cálculos de custo-benefício de organizações e seus patrocinadores, uma vez que hoje um ataque terrorista e um ato de guerrilha são

---

<sup>392</sup> GANOR, Boaz. Defining terrorism [...], 2002, p. 288. No mesmo sentido é a doutrina de Alex Schmid em SCHMID, Alex P. The Definitional [...], 2004, p. 414.

<sup>393</sup> GANOR, Boaz. Defining terrorism [...], 2002, p. 288.

<sup>394</sup> SCHMID, Alex P. The Definitional [...], 2004, p. 414.

<sup>395</sup> SAUL, Ben. **Defining Terrorism in International Law**, 2006, p. 77.



moralmente equivalentes, pois recebem a mesma punição<sup>396</sup>.

Diante deste cenário, seria útil dar alguns passos adiante, em uma modesta tentativa de identificar uma técnica para superar, ainda que parcialmente, os limites do atual arcabouço legal e as desvantagens do debate atual. A tentativa de definir o terrorismo produz um debate interminável, tanto no nível político quanto no legal, mas necessário para qualquer tentativa, que se queira viável, de estabelecer uma política antiterrorista.

---

<sup>396</sup> GANOR, Boaz. Definig terrorism [...], 2002, pp. 287–304, p. 289.

## 5 A POSSIBILIDADE DE UMA DEFINIÇÃO JURÍDICA DE TERRORISMO INTERNACIONAL E A INSERÇÃO NA JURISDIÇÃO DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL

Com efeito, ainda não há acordo sobre uma convenção abrangente para o combate ao terrorismo. Em vez disso, existem várias convenções regionais abrangentes e uma série de convenções universais específicas para cada questão. Embora, dentro da ONU, tanto a Assembléia Geral quanto o Conselho de Segurança tenham adotado resoluções com formulações que explicam o termo 'terrorismo' e se aproximam da qualificação, como uma definição universal, eles nunca tiveram a intenção de ter esse efeito. Até agora, os Estados mais poderosos, que na maioria dos casos ditavam a agenda internacional, encontraram maior benefício em não definir o terrorismo, uma vez que isso lhes proporciona mais liberdade na elaboração de suas políticas.

No entanto, para Bibi van Ginkel, as lições aprendidas nos anos mais recentes de combate ao terrorismo demonstraram que a comunidade internacional deveria aumentar a legitimidade das políticas antiterrorismo para ser mais efetiva<sup>397</sup>. Uma das melhorias necessárias é a formulação de uma definição de terrorismo, o que contribuiria para a transparência da governança neste campo e, a partir de então, facilitaria o estabelecimento de um tribunal internacional especial<sup>398</sup>.

Para Ginkel, o argumento de que a falta de uma definição de terrorismo oferece maior flexibilidade na resposta ao terrorismo tem sido usado especialmente por Estados que acreditam que lidar eficazmente com questões de segurança só é possível se não houver restrições em seus poderes. Este foi certamente o caso com a adoção da Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança, que ordenou aos Estados que tomassem medidas contra o financiamento do terrorismo sem definir o terrorismo, e também ordenou que o Comitê de Contraterrorismo monitorasse a implementação da Resolução<sup>399</sup>.

Entretanto, conforme visto, a ausência de uma definição clara de terrorismo,

---

<sup>397</sup> GINKEL, Bibi van. Combating terrorism: proposals for improving the international legal framework. In: **Realizing Utopia: the future of international law**, chapter 4, publisher: Oxford University Press. Editor: Antonio Cassese, 2012, pp. 461-480, p. 464-468.

<sup>398</sup> Cfr. Bibi van Ginkel, um tribunal criminal internacional com jurisdição para lidar com crimes de terrorismo, cuja primeira proposta foi submetida à Liga das Nações em 1937 e, como é possível deduzir, não prosperou, contudo, ainda é uma hipótese considerada.

<sup>399</sup> GINKEL, Bibi van. Combating terrorism [...], 2012, p. 464-468.

delimitando o âmbito de aplicação das medidas pode tornar a política vulnerável a abusos, resultando em violações dos direitos humanos e na discriminação de certos grupos. Alguns Estados usaram a "guerra global contra o terrorismo" como justificativa para neutralizar ou atacar opositores políticos e limitar o espaço político em que as organizações da sociedade civil podem funcionar. A falta de uma definição universal, portanto, desempenha um papel em muitas iniciativas internacionais e mina a legitimidade dessas políticas. Além disso, complica a elaboração de qualquer instrumento legal relativo ao terrorismo. O princípio geral da legalidade, afinal de contas, prescreve que qualquer medida punitiva deve encontrar sua base na lei e só pode influir na prova do ato criminal descrito<sup>400</sup>.

Conforme alerta Marcello Di Filippo, enquanto cientistas políticos, sociólogos e filósofos podem seguir, se assim for necessário, uma abordagem caso a caso ou definições cujas fronteiras são bastante discutíveis, uma certa precisão é necessária aqui, devido às exigências dos princípios do direito penal, tais como *nullum crimen sine lege* e a estrita construção dos estatutos penais<sup>401</sup>.

A busca de uma noção unitária ou abrangente de terrorismo, em termos de direito penal, corre o risco de ser incompleta ou muito avançada, devido às diferentes escolhas políticas subjacentes, razão pela qual uma abordagem menos ambiciosa pode ser viável e deve ser buscada. Avançando na suposição de que estamos examinando o nível das relações entre os Estados, aderimos, em parte, a concepção sobre o assunto esboçada por Marcello Di Filippo, essencialmente no que concerne à extração de um conteúdo mínimo capaz de alcançar consenso na comunidade internacional.

O autor levantou a possibilidade de propor uma concepção de terrorismo que seja viável na cooperação internacional em questões criminais e que seja possível de ensejar um consenso na comunidade internacional, equipado com um conteúdo "central", o que não impediria a elaboração de outras noções compartilhadas por grupos restritos de Estados ou previstas por países isolados<sup>402</sup>.

Di Filippo propõe uma definição que não reconhece como materialmente relevantes as motivações do perpetrador, mas, em vez disso, exalta a importância do valor infringido, ou seja, do bem jurídico que deve ser protegido. Para o autor esta abordagem possibilita minimizar a relevância de alguns argumentos historicamente difundidos, como a existência

---

<sup>400</sup> GINKEL, Bibi van. Combating terrorism [...], 2012, p. 464-468.

<sup>401</sup> DI FILIPPO, Marcello. Terrorist crimes and international co-operation [...], 2008, p. 542.

<sup>402</sup> DI FILIPPO, Marcello. Terrorist crimes and international co-operation [...], 2008, p. 539 ss.

e inclusão do terrorismo de Estado e o tratamento dos combatentes da liberdade. Para este fim, a definição propagada não consiste em uma descrição abrangente de possíveis ofensas terroristas, mas sim uma noção central: a "abordagem de menor denominador comum"<sup>403</sup>.

Quanto à substância exata dessa definição "central", Di Filippo enfatiza o dano causado a civis inocentes como a essência dos atos terroristas e, portanto, a razão mais urgente para criminalizar esse comportamento. Para o autor, uma concepção "fundamental" de terrorismo poderia ser enquadrada no artigo 7º do ERTPI, através de uma leitura liberal de alguns dos requisitos. Outra possibilidade seria a inserção do terrorismo como um crime "autônomo" em tempos de paz<sup>404</sup>.

Nesta perspectiva, verificamos no capítulo anterior que algumas questões que normalmente geram debate sobre o terrorismo, e são postas como impedimentos para um consenso acerca da definição jurídica, detêm pouca relevância quando analisadas sob a ótica da natureza dos atos, o que confirma, em alguma medida, a tese proposta por Marcello Di Filippo.

As controvérsias acerca da definição jurídica do terrorismo internacional, como visto, costumam orbitar em torno (i) da motivação; (ii) da intenção (iii) da finalidade/propósito do ato, no sentido de intimidar uma população civil, ou obrigar um governo ou outra instituição formal; (iv) dos perpetradores como indivíduos, atores não estatais ou atores estatais - a inserção ou não do terrorismo de Estado em uma definição geral de terrorismo internacional; e (iv) do escopo da definição no tempo e no local, e se qualquer exceção ou justificativa poderia ser aplicável – questão relacionada aos movimentos de autodeterminação ou libertação dos povos. Bibi van Ginkel aponta, ainda, dois outros pontos de controvérsia: (i) a caracterização do próprio ato como criminoso, ou mais especificamente envolvendo alguma forma de violência, independentemente do resultado, ou exigindo um resultado particular do ato, como lesão corporal ou dano material; (ii) o alvo do ato, e se ele tem que ser civil ou se também pode ser militar<sup>405</sup>.

Com relação à motivação, aderimos ao entendimento de Kai Ambos, Daniel Bellemare, Robert Cryer, Hakan Friman, Darry Robinson e Elizabeth Wilmshurst, no sentido de que não deve ser considerada um elemento subjetivo do tipo, uma vez que ensejaria uma legislação maleável às forças e vontades políticas, consistiria em uma cláusula penal em

---

<sup>403</sup> DI FILLIPO, Marcello. Terrorist crimes and international co-operation [...], 2008, p. 539 ss.

<sup>404</sup> DI FILLIPO, Marcello. Terrorist crimes and international co-operation [...], 2008, p. 539 ss.

<sup>405</sup> GINKEL, Bibi van. Combating terrorism [...], 2012, p. 464-468.

branco. A inserção da motivação como elemento subjetivo do tipo proporcionaria a justificação dos meios utilizados com os fins pretendidos, o que de todo não pode ser aceito à luz do paradigma iluminista de direito penal, razão pela qual se torna irrelevante para a tipificação.

No tocante à intenção e à finalidade, assumimos o posicionamento de Daniel Bellemare, Procurador no caso STL-11-01/I - *Prosecutor vs. Ayyash*, no sentido de que a prática de um ato criminoso com a intenção especial de causar terror ou intimidar a população em geral, ou parte dela, deveria ser suficiente sob qualquer definição internacional de terrorismo como um crime<sup>406</sup>.

Consoante explica Kai Ambos, a maioria das Convenções Internacionais assinadas a partir de 1963 está centrada nos elementos objetivos do crime, em detrimento dos elementos subjetivos. Algumas abordam os elementos subjetivos, mas limitadas a exigência de uma intenção geral; segundo o autor, exigem apenas conhecimento (elemento cognitivo) e intenção (elemento volitivo). Outras Convenções consignam uma dupla intenção especial, uma geral e outra especial: requerem uma intenção especial geral (causar morte ou lesão grave, por exemplo) e uma intenção especial “especial” (coagir um governo a fazer ou se abster de fazer algo, por exemplo). De acordo com a análise de Kai Ambos, apenas duas das treze Convenções sobre o terrorismo exigem uma intenção especial “especial”; quanto às Convenções regionais, quando requerem intenção especial “especial” o fazem a título subsidiário<sup>407</sup>.

Portanto, as fontes relevantes em direito internacional demonstram a previsão de uma intenção especial “especial” em várias convenções e instrumentos regionais, contudo, nunca de forma exclusiva, mas apenas em alternativa aos requisitos de intenção especial geral; o que também se aplica às leis nacionais. Quanto à exigência de um propósito político, como uma espécie de intenção especial “especial” adicional, as fontes relevantes em direito internacional indicam que existe em um grau tão limitado que não pode, sequer, ser considerado um princípio geral de direito<sup>408</sup>. Razão pela qual entendemos que condicionar e limitar as hipóteses de tipificação como ato terrorista aos casos em que existe um propósito político seria equivocado. Do mesmo modo, seria equivocado exigir algo para além da intenção de atingir ou ameaçar atingir civis com a intenção e causar terror.

---

<sup>406</sup> STL. Case STL-11-01/I - *Prosecutor vs. Ayyash et al. Prosecutor's Brief* [...], 2011, p. 12.

<sup>407</sup> AMBOS, Kai. *Amicus Curiae Brief* [...], 2011, p. 406.

<sup>408</sup> AMBOS, Kai. *Amicus Curiae Brief* [...], 2011, p. 406.

No que concerne ao terrorismo de Estado, considerando apenas o fenômeno, concordamos com Ruth Blakeley e, por conseguinte, com Eugene Victor Walter e Paul Wilkinson, quando afirmam que o terrorismo deve ser definido conforme as ações, não consoante os atores. Independentemente dos motivos, das funções ou efeitos do terrorismo de Estado ou não-Estatal, o ato de terrorismo em si é o mesmo, as características centrais do ato são as mesmas<sup>409</sup>, razão pela qual não parece lógico, do ponto de vista acadêmico, excluí-lo de uma concepção “universal” de terrorismo internacional, ou seja, desconsiderar a hipótese do terrorismo ser perpetrado por agentes do Estado. Em verdade, é irrelevante para a extração ou construção de uma definição jurídica de terrorismo o fato de o ato ter sido praticado por um Estado ou por entidade não governamental - em que pese as colocações divergentes de Bruce Hoffmann e as observações de Antonio Cassese, no sentido de que o terrorismo de Estado só pode ocorrer em tempos de guerra, todas detalhadas no capítulo anterior.

A controvérsia a respeito da possibilidade ou não de causas como a autodeterminação e a libertação nacional justificarem ou desculparem a violência terrorista também parece superada. A comunidade internacional outorgou algum espaço nas relações internacionais aos movimentos de libertação nacional e suas lutas ao adotar o Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra, entretanto, paralelamente, exigiu respeito para alguns valores básicos, expressando assim hostilidade em relação aos métodos terroristas por esses atores<sup>410</sup>.

Portanto, motivação, intenção, finalidade, terrorismo de Estado e *freedom fighters* não são obstáculos reais para uma definição jurídica mínima de terrorismo, focada na natureza do ato. De outro giro, importa destacar que não se trata de defender a existência de uma concepção universal de terrorismo fundamentada no direito consuetudinário, como sustentou Antonio Cassese em decisão proferida no STL. Aliás, consoante explicitado ainda no segundo capítulo deste trabalho, discordamos da decisão proferida pela Câmara de Apelação do TEL, em 16 de fevereiro de 2011, quando afirma a possibilidade de enquadramento do terrorismo como crime costumeiro. De fato, há norma consuetudinária que proíbe o terrorismo e impõe obrigações aos Estados no sentido da prevenção e da repressão. Contudo, não é possível extrair da proibição do terrorismo uma regra secundária

---

<sup>409</sup> BLAKELEY, Ruth. *State Violence as State Terrorism*, 2012, pp.63-78, p. 64.

<sup>410</sup> DI FILLIPO, Marcello. *Terrorist crimes and international co-operation* [...], 2008, p. 539 ss.

sob a forma de um crime de direito internacional<sup>411-412</sup>.

O que se pretende, com amparo na doutrina de Marcello Di Filippo, com acréscimos relevantes proporcionados pelas reflexões de Harmen van der Wilt e Inez Braber, é reconhecer a possibilidade de buscar um consenso na comunidade internacional acerca de uma definição mínima do terrorismo que esteja focada na proteção dos direitos básicos dos civis, uma concepção estruturada com base na natureza do ato e no bem jurídico a ser protegido, qual seja, a vida e a integridade física de civis e não combatentes.

Considerando este ponto de partida, entendemos razoável o prisma ofertado por Marcello Di Filippo, no sentido de buscar uma técnica para uma definição mínima de terrorismo, sem a ambição de ser completa, mas apenas de extrair uma noção base que possa encontrar consenso na comunidade internacional e impacte na cooperação internacional.

Neste sentido, Di Filippo expõe a necessidade de analisar o interesse jurídico enfraquecido pelas ações violentas e a apreciação da inadmissibilidade de sua infração pela comunidade de Estados, de acordo com os valores vigentes no direito internacional geral. Os primeiros valores suscitados pelo autor são os direitos essenciais dos indivíduos (vida e integridade física); acredita que nenhuma discussão detalhada é necessária para demonstrar que tais direitos são universalmente considerados como um valor a ser protegido<sup>413</sup>.

No entanto, Di Filippo faz um alerta: se nos colocarmos no contexto das relações

---

<sup>411</sup> AMBOS, Kai. *Creatividad Judicial em El Tribunal Especial para El Líbano [...]*, 2012, p. 157.

<sup>412</sup> AMBOS, Kai; TIMMERMANN, Anina. *Terrorismo [...]*, 2015, p. 33.

<sup>413</sup> A atenção conferida aos interesses dos indivíduos pode ser verificada de modo secundário na Convenção Europeia sobre o Terrorismo de 1977, na Convenção de 1979 da ONU sobre reféns, na Declaração da Assembléia Geral da ONU sobre medidas para eliminar o terrorismo internacional e na Convenção da ONU para a Supressão de Atentados Terroristas de 1997 e na Convenção da ONU sobre a Supressão do Financiamento do Terrorismo de 1999 - nos termos do Artigo 2, é aplicável a conduta que pode causar a morte, ou comprometer seriamente a integridade física, de um civil ou qualquer outra pessoa que não esteja tomando parte ativa nas hostilidades em uma situação de conflito armado, cada vez que o objetivo de tal ato, por causa de sua natureza ou contexto, é intimidar uma população ou forçar um governo ou uma organização internacional a realizar, ou abster-se de executar, certa atividade. O Projecto de Convenção Global da ONU e os recentes instrumentos regionais prestam especial atenção à garantia da segurança da população civil, deixando espaço para a identificação de uma dimensão do crime terrorista que não está ligada a planos políticos ou prejudicando a estabilidade das instituições políticas. Ainda, a Declaração anexa à Resolução SC 1456, adotada por unanimidade em 20 de janeiro de 2003, afirma explicitamente que os atos de terrorismo "devem ser inequivocamente condenados, especialmente quando visam ou ferem indiscriminadamente civis". Posteriormente, a Resolução 1566, de 8 de outubro de 2004 renovou a ênfase na inaceitabilidade da violência terrorista dirigida contra civis. O impulso adicionado pelo processo de ratificação da Convenção de Financiamento da ONU de 1999 também é notável, assim como a linha consistente de condenação expressa pelos países islâmicos, cuja posição sobre o terrorismo apresenta algumas diferenças ou ambigüidades em relação aos recentes atos terroristas contra civis em vários países. O Relatório do Painel de Alto Nível, nomeado pelo Secretário-Geral da ONU para analisar questões problemáticas e sugerir soluções, o relatório subsequente adotado pelo Secretário-Geral, e a resolução da AG sobre os resultados da Cúpula Mundial de 2005 todos seguem na mesma direção.

internacionais, o critério de seleção da vítima desempenha um papel relevante. Cursos de ação dirigidos a civis são constantemente condenados, enquanto ações que atinjam agentes do Estado (líderes políticos, diplomatas, policiais e militares, serviços de segurança) aparentemente não são<sup>414</sup>. Razão pela qual o autor sugere separar as vítimas: civis e agentes do Estado. Quando o ato perpetrado atingir civis poderá ser enquadrado neste conceito “central” de terrorismo; quando as vítimas forem agentes do Estado, poderá incidir em outra tipificação. Isto em prol de um consenso na comunidade internacional.

Com efeito, o exame dos valores em jogo revela o conteúdo potencial de uma noção de terrorismo comum a toda a comunidade internacional. Quando os direitos essenciais dos civis são prejudicados, uma noção de terrorismo pode ser elaborada, o que implica conduta que coloque em risco especial este valor básico. Um tratamento especial em termos de direito penal pode ser baseado na intenção de espalhar um clima de pânico entre a população, deixando as reais motivações dos perpetradores para o campo da indiferença jurídica. Eles podem ser políticos, “misturados” ou até mesmo evanescentes. O que conta é que a razão por trás da criminalização é a proteção de um valor universalmente reconhecido contra uma forma de ataque particularmente hedionda<sup>415</sup>.

Di Fillipo acrescenta outra possível característica distintiva do terrorismo, a saber, a presença de uma organização com capacidade de realizar atos de violência grave. Segundo o autor, onde as pessoas percebem a presença de um grupo por trás de atos de violência e a probabilidade de repetição de atos semelhantes, a disseminação do terror é mais evidente, se comparado com a ação de um agente isolado. Esta abordagem também pode oferecer algumas sugestões com relação a uma possível expansão do escopo de uma definição universal de terrorismo.

Os valores protegidos, reflete Di Fillipo, poderiam abarcar, juntamente com a vida e a integridade física dos indivíduos, aqueles de liberdade e dignidade pessoais, minados por ações violentas cometidas independentemente da identidade das vítimas. Um impulso nessa direção poderia advir não apenas dos tratados setoriais antiterrorismo, tendo em vista a tomada de reféns em diversos contextos, mas também dos tratados de direitos humanos e das normas sobre crimes contra a humanidade<sup>416</sup>.

Nesta esteira, Di Fillipo defende que uma abordagem teórica focada nos valores

---

<sup>414</sup> DI FILLIPO, Marcello. Terrorist crimes and international co-operation [...], 2008, p. 539 ss.

<sup>415</sup> DI FILLIPO, Marcello. Terrorist crimes and international co-operation [...], 2008, p. 539 ss.

<sup>416</sup> DI FILLIPO, Marcello. Terrorist crimes and international co-operation [...], 2008, p. 539 ss.



protegidos por lei e na postura da comunidade internacional em geral, pode lançar alguma luz sobre o debate e levar a conclusão de que duas classes principais de crimes "especialmente violentos" podem ser legalmente concebidas: uma abrangendo ações violentas que minam os direitos essenciais dos civis (isto é, valores universais, como vida, integridade física, liberdade e dignidade) de maneira a receber condenação absoluta; e outra a condenação pela qual a comunidade internacional não é homogênea, devido aos valores envolvidos (os direitos essenciais dos agentes estatais, bens públicos ou privados, redes de computadores, o meio ambiente)<sup>417</sup>.

As características distintivas e agravantes do primeiro tipo (terrorismo central) seriam a presença de uma dimensão organizacional e a intenção de espalhar o terror entre a população. De acordo com o significado central defendido por Marcello Di Filippo, o terrorismo torna-se uma noção absoluta que não está mais ligada à preservação de um sistema estatal (e seus órgãos dirigentes), mas se concentra na proteção de indivíduos inocentes e nos valores humanos que esses sujeitos incorporam. Este elemento torna objetivos ou estratégias políticas completamente irrelevantes, independentemente da natureza idealista ou "nobre" do mesmo, e também reduz o escopo da questão dos combatentes da liberdade<sup>418</sup>.

Não obstante, a ênfase dada à salvaguarda dos direitos essenciais dos indivíduos indica que a adesão da comunidade internacional a essa noção não está sujeita a aspectos como a natureza transnacional da conduta: uma violação particularmente grave dos direitos humanos é de interesse comum para a comunidade internacional, embora ocorra em um contexto que é "puramente" interno de um único Estado e a necessidade relevante de cooperação internacional só surge mais tarde, devido, por exemplo, ao movimento através das fronteiras dos responsáveis<sup>419</sup>.

Marcello Di Filippo defende que uma definição de crime terrorista que é capaz de receber um amplo consenso da comunidade internacional já está presente na prática internacional e só precisa ser extraída com mais coragem. Tal definição poderia desfrutar do status costumeiro, devido ao número crítico de dados legalmente relevantes até agora cristalizados, à opinião consolidada na consciência social internacional e à esmagadora lógica subjacente a ela.

---

<sup>417</sup> DI FILLIPO, Marcello. Terrorist crimes and international co-operation [...], 2008, p. 539 ss.

<sup>418</sup> DI FILLIPO, Marcello. Terrorist crimes and international co-operation [...], 2008, p. 539 ss.

<sup>419</sup> DI FILLIPO, Marcello. Terrorist crimes and international co-operation [...], 2008, p. 539 ss.

Em suma, está fundamentada nos seguintes elementos: uma grave ação violenta contra os direitos essenciais (vida, integridade física, liberdade pessoal, dignidade básica) dos civis; um *dolus specialis*, consistente na intenção de espalhar o terror, a ser inferido dos métodos empregados e as características materiais da conduta que leva os indivíduos a se sentirem inseguros sobre suas vidas e direitos básicos; e a presença de uma organização criminosa capaz de colocar em prática uma série de ações dessa violência<sup>420</sup>.

Neste contexto, Di Filippo questiona a necessidade de incluir o terrorismo, que nomeia de base, no ERTPI na ocasião da futura conferência de revisão. E se deve ser qualificado como um crime contra a humanidade ou como um crime internacional discreto.

Quanto à possibilidade de inserir o terrorismo no rol de crimes contra a humanidade, Harmen van der Wilt e Inez Braber, cientes da proposta de Marcello Di Filippo, trazem à lume o caso Blagojević<sup>421</sup>, no qual a Câmara de Julgamento do ICTY incluiu o terrorismo da população civil sob o título de "perseguição" como um crime contra a humanidade, desde que tenha sido realizado com intenção discriminatória. Referindo-se ao acórdão Galić e citando as disposições relevantes dos Protocolos Adicionais das Convenções de Genebra, a Câmara de Julgamento definiu os elementos de "aterrorização da população civil" da seguinte forma: "a) Atos ou ameaças de violência; b) O agressor intencionalmente fez com que a população civil ou civis individuais que não participassem das hostilidades fossem objeto desses atos ou ameaças; e c) Os atos ou ameaças de violência foram realizados com o objetivo principal de espalhar o terror entre a população civil"<sup>422</sup>.

A ideia de que o terrorismo poderia ser qualificado como um crime contra a humanidade recebeu maior apoio na literatura jurídica. Na sequência dos ataques de 11 de setembro, vários advogados e políticos defenderam essa posição, apontando para a magnitude e gravidade extrema do ataque<sup>423</sup>. No entanto, se tratou de um evento singular, de grande alcance e impacto. Se o terrorismo poderia, de forma mais geral e inerente, ser classificado como um crime contra a humanidade é controvertido. Provavelmente, uma resposta abrangente à questão é impossível; tudo depende de saber se o ataque terrorista atende aos elementos contextuais dos crimes contra a humanidade, bem como de uma perspectiva mais conservadora ou de um olhar mais liberal sobre os requisitos contidos no

---

<sup>420</sup> DI FILLIPO, Marcello. Terrorist crimes and international co-operation [...], 2008, p. 539 ss.

<sup>421</sup> INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE YUGOSLAVIA. Case IT-02-6—T. **Prosecutor v. Blagojević and Jokić**. Judgment. 17 jan. 2005.

<sup>422</sup> ICTY. Case IT-02-6—T. **Prosecutor v. Blagojević and Jokić**, 2005, par. 589.

<sup>423</sup> CASSESE, Antonio. Terrorism is Also Disrupting Some Legal Categories [...], 2001, p. 994-99.

artigo 7º do ERTPI<sup>424</sup>.

Neste andar, o artigo 7º do ERTPI define um crime contra a humanidade como “qualquer um dos atos seguintes [arrolados nas alíneas “a” a “k”], quando cometido no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque”<sup>425</sup>. Além disso, para que o TPI tenha jurisdição, conforme a alínea “a” do §2º do Artigo 7º do ERTPI, o ataque deve ser “de acordo com ou em prol de uma política do Estado ou da organização”<sup>426</sup>.

Para Van Der Wilt e Braber, esta exigência é o maior obstáculo. O fraseado disjuntivo - Estado ou política organizacional - já sugere que os autores de crimes contra a humanidade podem incluir organizações privadas. A questão pertinente, no entanto, é que nível de proficiência organizacional esses atores não estatais deveriam ter alcançado para cumprir o requisito do Artigo 7º do ERTPI. Na decisão de confirmação do caso Bemba, a Câmara de Prejulgamento do TPI tratou indiretamente da natureza de “organização”:

The legal requisite of "multiple commission of acts" means that more than a few isolated incidents or acts as referred to in article 7(1) of the Statute have occurred. The requirement of "a State or organizational policy" implies that the attack follows a regular pattern. Such a policy may be made by groups of persons who govern a specific territory or by any organization with the capability to commit a widespread or systematic attack against a civilian population. The policy need not be formalised. Indeed, an attack which is planned, directed or organized - as opposed to spontaneous or isolated acts of violence - will satisfy this criterion<sup>427</sup>.

Na decisão do Quênia, a questão das características necessárias das organizações potencialmente cobertas pelo Artigo 7º do ERTPI foi confrontada e manteve a Câmara de Prejulgamentos dividida. O ponto de discórdia era se essas organizações deveriam ter características semelhantes às do Estado. A maioria da Câmara de Prejulgamento confirmou a decisão de Bemba, para afirmar que o teste decisivo para uma organização no sentido do Artigo 7º do ERTPI é se o grupo “tem a capacidade de realizar atos que infringem os valores humanos básicos”, identificando uma lista não exaustiva de fatores:

(i) whether the group is under a responsible command, or has an established hierarchy; (ii) whether the group possesses, in fact, the means to carry out a widespread or systematic attack against a civilian population; (iii) whether the group exercises control over part of the territory of a State; (iv) whether the group

---

<sup>424</sup> DI FILLIPO, Marcello. Terrorist crimes and international co-operation [...], 2008, p. 539 ss.

<sup>425</sup> A/CONF.183/9.

<sup>426</sup> A/CONF.183/9.

<sup>427</sup> INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. Case ICC-01/05-01/08. **Prosecutor vs. Bemba**. Decision Pursuant to Article 61(7), (a) and (b) of the Rome Statute on the Charges of the Prosecutor Against Jean-Pierre Bemba Gombo. 15 June 2009, par. 81.

has criminal activities against the civilian population as a primary purpose; (v) whether the group articulates, explicitly or implicitly, an intention to attack a civilian population; (vi) whether the group is part of a larger group, which fulfils some or all of the abovementioned criteria<sup>428</sup>.

Obviamente, esta definição padece de um raciocínio circular: quem se qualifica como um potencial perpetrador de crimes contra a humanidade são aqueles que detêm capacidade de cometer tais crimes. Consequentemente, o círculo de perpetradores depende da interpretação da própria categoria, em particular da questão que constitui um "ataque generalizado ou sistemático". No entanto, Van Der Wilt e Braber entendem que seria injusto descartar a decisão do Quênia<sup>429</sup>.

Para os autores, a definição, ainda que elíptica, contém uma série de indícios úteis que servem como diretrizes para a identificação de grupos organizados que teriam capacidade suficiente para atacar civis em larga escala. Além disso, para o juiz Hans-Peter Kaul, a abordagem da maioria era até liberal demais. Ele sugeriu um padrão mais rigoroso e argumentou que a organização deveria compartilhar algumas das características de um Estado<sup>430</sup>. Como a opinião do Juiz Kaul recebeu apoio na literatura jurídica, a discussão sobre os limites apropriados das organizações que poderiam se envolver em crimes contra a humanidade provavelmente não terminou<sup>431</sup>.

De acordo com Marcello Di Filippo, indicações a respeito do tema podem ser obtidas no Artigo 18 da Minuta do Código sobre crimes contra a paz e a segurança da humanidade, da International Law Commission, de 1996, onde é especificado que os atos, como um todo, podem ser instigados ou dirigidos por um governo, um grupo ou uma organização. O Comentário especifica que tal organização ou grupo pode ou não ser afiliado a um governo<sup>432</sup>.

---

<sup>428</sup> INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. Case ICC-01/09-19-Corr, PTC II. **Situation in the Republic of Kenya**. Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorization of an investigation into the situation in the Republic of Kenya. 31 March 2010, par. 93.

<sup>429</sup> VAN DER WILT, Harmen G; BRABER, Inez. The Case for Inclusion of Terrorism in the Jurisdiction of the International Criminal Court (March 17, 2014). In: MARINIELLO, Triestino (ed.). **The First Ten Years of the International Criminal Court: Achievements and Challenges**. Routledge 2014 (or 2015); Amsterdam Center for International Law No. 2014-13; Amsterdam Law School Research Paper No. 2014-26. Available at SSRN: <<https://ssrn.com/abstract=2410232>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

<sup>430</sup> INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. Case ICC-01/09-19-Corr, PTC II. **Situation in the Republic of Kenya**. Kenya Decision, Dissenting Opinion of Judge Hans-Peter Kaul, par. 51. ANEXO N.

<sup>431</sup> VAN DER WILT, Harmen G; BRABER, Inez. The Case for Inclusion [...], 2014.

<sup>432</sup> UNITED NATIONS. International Law Commission. Report of the International Law Commission on the work of its forty-eighth session, 6 May - 26 July 1996, Official Records of the General Assembly, Fifty-first session, Supplement N° 10 (Doc A/51/10), at 47. ANEXO O.

Com relação à necessidade ou não desta organização, não afiliada a qualquer governo, ser investida de alguma autoridade territorial de fato, é possível buscar uma orientação no julgamento do caso Tadić. Na ocasião, o ICTY aplicou a noção a uma autoridade territorial de fato (os servo-bósnios) e admitiu que grupos, terroristas ou não, que não controlam qualquer território podem ser os autores de crimes contra a humanidade<sup>433</sup>. Deve notar-se, contudo, que a primeira passagem da decisão se refere a uma entidade territorial, enquanto o segundo provavelmente poderia ser classificado como um *obiter dictum*, porque não era relevante para a discussão dos méritos e simplesmente relatava a opinião do Promotor e sua aceitação tácita pelo advogado de defesa sem acrescentar nenhum comentário. Estes elementos explicam o motivo pelo qual a autoridade desta passagem foi questionada. Assim, o juízo de Tadić, embora útil, dificilmente pode ser considerado decisivo<sup>434</sup>.

Não há, na literatura jurídica, tratamento unívoco de tal tópico. Consoante Di Filippo, um número significativo de comentaristas enfatiza a necessidade de um vínculo entre os perpetradores e um governo ou, pelo menos, um movimento insurgente ou autoridade territorial, agindo como um fator que aumenta a gravidade da conduta material e, assim, aumentando a preocupação na comunidade internacional. Outros autores vão ainda mais longe, ressaltando que o elemento associativo, e seu efeito inerentemente agravante, poderia eventualmente ser satisfeito por organizações criminosas privadas, não encontrando razões suficientes para distinguir a gravidade dos padrões de conduta dirigidos por entidades "territoriais" ou por grupos privados, dada a capacidade adquirida por estes últimos de violar os valores humanos básicos<sup>435</sup>.

Van Der Wilt e Braber destacam que os requisitos das organizações para a avaliação de crimes contra a humanidade - comando responsável, controle sobre parte do território - lembram as condições correspondentes para grupos beligerantes em conflitos armados. Um grupo estadual que não possui a competência organizacional para desencadear um "conflito armado" - e, portanto, é tecnicamente incapaz de cometer crimes de guerra - também não se qualifica como perpetrador de crimes contra a humanidade em "tempo de paz". Como tais grupos armados não estatais permanecem além do alcance jurisdicional do TPI, deve-se

---

<sup>433</sup> INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE YUGOSLAVIA. Case IT-94-1-T. **Prosecutor vs. Tadić**. Opinion and Judgment of 7 May 1997: the works of the ILC on the Draft Code and some decisions of US courts are quoted, paras. 654-655. ANEXO P.

<sup>434</sup> DI FILLIPO, Marcello. Terrorist crimes and international co-operation [...], 2008.

<sup>435</sup> DI FILLIPO, Marcello. Terrorist crimes and international co-operation [...], 2008, p. 539 ss.

investigar se há boas razões para expandir a jurisdição do TPI com um crime separado de terrorismo<sup>436</sup>.

Distinto é o posicionamento de Marcello Di Fillipo. O autor sustenta que no passado, a categoria aqui discutida estava ligada a uma forma de política de Estado, sobretudo à luz da trágica experiência das atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial. Hoje, no entanto, o ponto crucial é se temos que considerar a presença do Estado ou autoridades estatais em atos violentos como um elemento necessário dos crimes contra a humanidade, ou, ao invés disso, o fato de os autores serem organizados - não importa seja no contexto de uma estrutura estatal ou de um grupo privado ou rede - e capazes de colocar em prática “um curso de conduta envolvendo a comissão múltipla” de atos violentos graves que minam a proteção dos valores humanos básicos<sup>437</sup>.

Di Fillipo considera esta última visão uma evolução natural da categoria de crimes contra a humanidade. Acredita que tal prisma não pode ensejar dúvidas quanto à compatibilidade com o princípio da construção estrita dos estatutos penais (consagrado no artigo 22.º, n.º 2, do ERTPI). Além disso, ressalta que a exclusão de organizações criminosas privadas do rol de possíveis autores de crimes contra a humanidade leva à conclusão de que o terrorismo desumano patrocinado por qualquer Estado (mesmo pequeno e insignificante) se enquadra na categoria, enquanto as ações da *Al-Qaeda* não (pelo menos, as posteriores a queda do Talibã), o que não seria apenas ilógico, mas até contrário à posição atual da comunidade internacional<sup>438</sup>.

Contudo, Di Fillipo reconhece a tensão que surge entre a concepção tradicional de crimes contra a humanidade e a noção emergente de terrorismo nuclear no que diz respeito à questão dos possíveis perpetradores. O elemento "ataque sistemático ou generalizado", referido no ERTPI, enseja alguma dificuldade, embora não intransponível. O autor sustenta que, considerado separadamente, o termo “difundido” refere-se à magnitude de atos isolados, enquanto “sistemático” significa a repetição de atos semelhantes, mostrando um padrão consistente de ação. Frequentemente, os dois elementos estão presentes juntos, mas o uso da conjunção alternativa “ou” garante a conclusão de que a repetição de atos com um pequeno número de vítimas equivale a um crime contra a humanidade (a dimensão sistemática), bem como a ato único que atinge um número considerável de vítimas (a ampla

---

<sup>436</sup> VAN DER WILT, Harmen G; BRABER, Inez. The Case for Inclusion [...], 2014.

<sup>437</sup> DI FILLIPO, Marcello. Terrorist crimes and international co-operation [...], 2008, p. 539 ss.

<sup>438</sup> DI FILLIPO, Marcello. Terrorist crimes and international co-operation [...], 2008, p. 539 ss.

disseminação). Tal conclusão seria confirmada, de acordo com Di Filippo, por vários dados da jurisprudência e do trabalho da Comissão de Direito Internacional<sup>439</sup>.

No entanto, o autor admite que o ERTPI adota uma postura bastante restritiva: a análise do Artigo 7º (2) (a) mostra que é necessário um elemento de, pelo menos, repetição, deixando de lado atos isolados, não importa que seja em grande escala. Dito isto e deixando incerta a questão de se neste ponto o ERTPI corresponde totalmente ao direito consuetudinário, Di Filippo acredita que as características do terrorismo central estão satisfeitas, na medida em que as características aterrorizantes que distinguem estes tipos de conduta, apontados acima, são devidos à presença de uma organização que é capaz de repetir atos semelhantes que visam civis<sup>440</sup>.

Pode-se supor, no entanto, que alguns atos de terrorismo nuclear não alcançam o limite estabelecido no ERTPI, dependendo da interpretação que será dada a ele pelos juízes do TPI, e, portanto, não seria abarcado pela noção de crimes contra a humanidade incorporada no Estatuto e regime jurídico relativo. Um ponto crítico poderia ser a ocorrência de ações distintas (não necessariamente catastróficas no que diz respeito ao número de vítimas) realizadas em diferentes países contra diferentes populações: elas ainda seriam classificáveis como crimes contra a humanidade? Novamente, o resultado da discussão deve muito a uma visão ortodoxa da categoria ou a uma interpretação liberal de seu escopo<sup>441</sup>.

Em conclusão, Di Filippo defende que o parecer por ele proposto, relativo a possíveis perpetradores, é considerado aceitável se uma interpretação liberal é realizada sobre o elemento “ataque generalizado ou sistemático”, típico da noção de crimes contra a humanidade; esta categoria poderia já ser capaz de cobrir as manifestações típicas do terrorismo nuclear. Ao optar por uma leitura restritiva destas questões problemáticas, o caminho está preparado para o surgimento de um crime distinto de terrorismo nuclear<sup>442</sup>.

De outro giro, Van Der Wilt e Braber entendem que o terrorismo deve entrar no rol de crimes de direito internacional ou crimes internacionais *stricto sensu*, para ser fiel aos autores. Aduzem que o ímpeto de incluir o terrorismo como um crime separado sob a jurisdição do TPI tem uma fonte dupla. Por um lado, o TEL propôs, na visão dos autores, uma definição autorizada de terrorismo em tempo de paz sob o direito internacional

---

<sup>439</sup> DI FILLIPO, Marcello. Terrorist crimes and international co-operation [...], 2008, p. 539 ss.

<sup>440</sup> DI FILLIPO, Marcello. Terrorist crimes and international co-operation [...], 2008, p. 539 ss.

<sup>441</sup> DI FILLIPO, Marcello. Terrorist crimes and international co-operation [...], 2008, p. 539 ss.

<sup>442</sup> DI FILLIPO, Marcello. Terrorist crimes and international co-operation [...], 2008, p. 539 ss.

consuetudinário. Em segundo lugar, a maioria dos ataques terroristas provavelmente não pode ser qualificada como um conflito armado, seja porque eles não têm a intensidade necessária, ou porque os criminosos não atendem ao nível de organização que a lei de guerra atribui aos beligerantes. Por esta razão, a maioria dos atos de terrorismo também não poderiam ser enquadrados como crimes contra a humanidade. Como o terrorismo gera níveis semelhantes de dor e sofrimento entre a população civil, há boas razões para colmatar esta lacuna jurisdicional<sup>443</sup>.

As semelhanças entre o terrorismo e os crimes de guerra têm sido freqüentemente observadas, afirmam Van Der Wilt e Braber. Motivo pelo qual entendem que a analogia poderia servir como um ponto de partida útil para a demarcação do terrorismo como um crime separado sob a jurisdição do TPI. A essência dos crimes de guerra é que (i) a violência é empregada contra pessoas vulneráveis que estão fora do combate ou (ii) que meios cruéis e bárbaros são aplicados durante o combate. No caso do terrorismo, esses métodos e meios de guerra proibidos e o combate aos não combatentes coincidem, já que o terrorismo implica, por definição, o ataque a civis com a intenção de criar um medo generalizado. O *dolus specialis* – causar terror ou intimidar o público em geral – é, por vezes, considerado problemático do ponto de vista do direito penal, em razão da sua ênfase nas intenções subjetivas. Mas acreditam os autores que se aceitarmos que essa intenção especial pode ser deduzida em retrospectiva da situação objetiva, ao invés de servir como uma ferramenta para alargar a rede de repressão do direito penal por prematuramente imputar más intenções para ser terroristas, essas objeções podem ser parcialmente evitadas<sup>444</sup>.

Ainda, considerando a decisão do TEL que afirma existir um crime de terrorismo de direito consuetudinário e reconhece que o objetivo dos atos terroristas poderia ser espalhar o terror entre a população ou obrigar um governo ou uma organização internacional a realizar ou se abster de realizar um ato, Van Der Wilt e Braber sugerem a supressão da segunda parte do objetivo presumido do terrorista, qual seja, “obrigar um governo a realizar ou abster-se de realizar um ato”, na definição de terrorismo como um crime separado sob a jurisdição do TPI. A sugestão é justificada ao argumento de que a proteção de civis e outros grupos vulneráveis de crimes hediondos é o principal objetivo e propósito do TPI. O fato de a definição do ERTPI se desviar da definição do direito consuetudinário internacional não

---

<sup>443</sup> VAN DER WILT, Harmen G; BRABER, Inez. The Case for Inclusion [...], 2014.

<sup>444</sup> VAN DER WILT, Harmen G; BRABER, Inez. The Case for Inclusion [...], 2014.



constituiria um impedimento, uma vez que o artigo 10º do documento permite explicitamente que o TPI se desvie do direito internacional<sup>445</sup>.

Em adição, sugerem Van Der Wilt e Braber que raciocínio similar seja empregado na análise da necessidade ou não de um elemento de transnacional nos atos terroristas para uma qualificação como um crime internacional sob a jurisdição do TPI. Recordam que a Câmara de Apelações do TEL considerou a natureza transnacional de um ato terrorista como um pré-requisito para sua entrada no reino do direito internacional consuetudinário. Contudo, aduzem que analogia com os crimes de guerra cometidos no contexto de um conflito armado não internacional milita contra tal restrição. Razão pela qual concluem que não faria sentido reconhecer o sofrimento de civis atingidos por crimes de guerra em guerra civil e o concomitante interesse da comunidade internacional em sua repressão, ao mesmo tempo em que nega tal compromisso no caso do “terrorismo doméstico”. Entretanto, afirmam que um argumento mais forte em favor de algum requisito organizacional seria o fato de que as jurisdições nacionais geralmente encontram mais dificuldade em reprimir as organizações terroristas por meio da lei criminal do que os perpetradores isolados<sup>446</sup>.

Isto posto, entendemos que a proposta de Marcello Di Filippo de extrair uma definição de mínimo denominador comum para o terrorismo internacional é consistente. Neste sentido, concordamos que o terrorismo internacional pode ser entendido como *uma grave ação violenta contra os direitos essenciais (vida, integridade física, liberdade pessoal, dignidade básica) dos civis; com um dolus specialis, consistente na intenção de espalhar o terror, a ser inferido dos métodos empregados e as características materiais da conduta que leva os indivíduos a se sentirem inseguros sobre suas vidas e direitos básicos; e a presença de uma organização criminosa capaz de colocar em prática uma série de ações dessa violência*. Vale recordar que outras definições, a partir desta, podem e devem ser elaboradas, seja para tratar de outras vítimas (militares, outros agentes do Estado, meio ambiente, etc.).

Também consideramos consistente a sugestão de inserir o terrorismo “de base”, como nomeia Di Filippo, no ERTPI na ocasião da futura conferência de revisão. Não obstante as divergências, entendemos plausível a proposta de qualificação do terrorismo como um crime contra a humanidade e, portanto, deveria ser inserido na lista do Artigo 7º do ERTPI.

Como já alertado por Marcello Di Filippo, trata-se de opção pouco inovadora e

---

<sup>445</sup> VAN DER WILT, Harmen G; BRABER, Inez. The Case for Inclusion [...], 2014.

<sup>446</sup> VAN DER WILT, Harmen G; BRABER, Inez. The Case for Inclusion [...], 2014.

ambiciosa. No entanto, poderia ter efeitos interessantes: (i) primeiro, elucidaria que atores privados podem ser autores de crimes contra a humanidade; (ii) segundo, a definição de uma concepção de terrorismo de base no ERTPI poderia exercer um efeito pedagógico significativo sobre os juízes nacionais, desestimulando discrepâncias indesejáveis no que diz respeito ao regime de consequências e, possivelmente, às circunstâncias atenuantes<sup>447</sup>.

Em última análise, assumimos que o terrorismo não é um crime com um fim em si, trata-se de um crime meio, e sob tal perspectiva é que deve ser analisado. Vislumbramos no terrorismo um método ou estratégia, não de violência política, ou melhor, não necessariamente de violência política, um método ou estratégia para alcançar um determinado resultado que não necessariamente precisa se confirmar. Neste sentido, concordamos com a afirmação de Alex Schmid e Albert Jongman:

Terrorismo é um método para inspirar ansiedade de repetidas acções violentas aplicadas por actores individuais semi-clandestinos, por grupos ou Estados, por razões idiossincráticas, criminais ou políticas, através das quais – ao contrário do assassinato – os alvos directos da violência não são os principais alvos. As vítimas humanas imediatas da violência são geralmente escolhidas aleatoriamente (alvos de oportunidade) ou selectivamente (ou simbólicos alvos) de uma população seleccionada, e servem como geradores de mensagens. Ameaça de violência baseada no processo de comunicação entre os terroristas (organização), vítimas (em perigo), e as metas principais são usadas para manipular os principais alvos (audiências) transformando-o num alvo de terror, um alvo de demandas, ou um alvo de atenção, dependendo se o objectivo principal é a intimidação, a coerção, ou a propaganda<sup>448</sup>.

Corroborar o entendimento de que o terrorismo é um método ou estratégia a manifestação de Cherif Bassiouni, em 2002, ao afirmar que o terrorismo “*is a strategy of violence designed to instill terror in a segment of society in order to achieve a power-outcome, propagandize a cause, or inflict harm for vengeful political purpose*”<sup>449</sup>.

Manuel Cancio Meliá também se alinha com a visão do terrorismo como uma estratégia. Com amparo na doutrina de Luiz de La Corte Ibañez, defende que o terrorismo pode ser concebido como um meio de comunicação social e também como um método de ação política: os atos terroristas comunicam uma mensagem tanto aos seus seguidores, como aos seus inimigos. De acordo com Cancio Meliá, os atos terroristas são projetados para forçar

---

<sup>447</sup> DI FILLIPO, Marcello. Terrorist crimes and international co-operation [...], 2008, p. 539 ss.

<sup>448</sup> SCHMID Alex P. and JONGMAN, Albert J. (1984). Political Terrorism. A guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature. Amsterdam: North-Holland Publishing Company, p. 28 *apud* GALITO, Maria Sousa. **Terrorismo Conceptualização do Fenómeno**. Working paper 117/2013. Centro de Estudos do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, 2013.

<sup>449</sup> BASSIOUNI, M. Cherif. *Legal Control of International Terrorism: A Policy-Oriented Assesment*. In **Harvard International Law Journal**, vol 43, nº 1, 2002, p. 84.

o reconhecimento da sua condição de beligerantes. Utilizam tal prática em razão da assimetria se comparadas as organizações terroristas às forças armadas de um Estado<sup>450</sup>.

Nesta linha, sugerimos um acréscimo à definição proposta por Marcello Di Filippo. O terrorismo internacional poderia ser entendido como: *um método ou estratégia consistente em uma grave ação violenta contra os direitos essenciais (vida, integridade física, liberdade pessoal, dignidade básica) dos civis; com um dolus specialis, consistente na intenção de espalhar o terror, a ser inferido dos métodos empregados e as características materiais da conduta que leva os indivíduos a se sentirem inseguros sobre suas vidas e direitos básicos; e a presença de uma organização criminosa capaz de colocar em prática uma série de ações dessa violência.*

E, como método, poderemos, quiçá, o inserir com maior facilidade no rol de crimes com a humanidade, ao lado de outro método, qual seja, a tortura.

---

<sup>450</sup> MELIÁ, Manuel Cancio. Terrorism and Criminal Law: The Dream of Prevention, the Nightmare of the Rule of Law. *New Criminal Law Review*, v. 14, n. 1, winter 2011, pp. 108-122, p. 117-118.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do tratamento do terrorismo internacional pelo direito internacional público revela um tratamento setorial voltado para a repressão de uma série de infrações consideradas terroristas, sem, contudo, definir o que é terrorismo. Com efeito, a ausência de um consenso acerca da definição do próprio termo “terrorismo” é observada não apenas no direito, consoante demonstramos no quarto tópico. Aliás, há quem duvide da possibilidade de se alcançar qualquer consenso.

Neste cenário, a pesquisa se desenvolveu, com o escopo de averiguar a possibilidade de uma definição jurídica de terrorismo internacional e da inserção do terrorismo no rol dos *core crimes* do Estatuto de Roma para o Tribunal Penal Internacional, tendo como arena o direito internacional público, o direito internacional penal, o Estatuto de Roma para o Tribunal Penal Internacional e as Resoluções das Nações Unidas.

Com relação à análise inicial, sobre o desenvolvimento de um direito securitário como forma de combater o terrorismo, verificamos uma tendência de substituição da proteção de bens jurídicos pela prevenção do risco. Sob a justificativa de preservar a segurança e a paz mundial, especialmente após os atentados de 11 de setembro de 2001, as legislações promulgadas a partir desta lógica consignam o aumento de uma moldura penal abstrata, tipos legais de perigo, aumento do poder das polícias criminais e a diminuição das garantias processuais penais. Neste ponto, observamos uma transferência da resolução do problema do terrorismo quase exclusivamente para o direito penal – que de última *ratio* passa a ser a única. Entretanto, cabe ao Direito Penal a tutela subsidiária de bens jurídicos, orientada por fins preventivos, fio condutor do qual não devemos nos desviar; uma norma abstrata, que não protege um bem jurídico específico, é maleável aos interesses de quem aplica; tudo tutela e nada protege.

Na sequência, da análise do tratamento conferido ao terrorismo no âmbito do direito internacional, confirmamos a inexistência de consenso acerca do conceito jurídico do terrorismo; o ato pode ser considerado um crime internacional, mas não um crime de direito internacional autônomo, um *core crime*. Isso porque, ao contrário da afirmação da Câmara de Apelação do Tribunal Especial para o Líbano, inexistente uma prática reiterada de precedentes e uma concepção jurídica uniforme capaz de formar um costume no que concerne à conceituação do terrorismo. De fato, há norma consuetudinária que proíbe o

terrorismo e impõe obrigações aos Estados no sentido da prevenção e da repressão. Contudo, extrair da proibição do terrorismo uma regra secundária, sob a forma de um crime de direito internacional, é demasiado.

De outro giro, verificamos que o uso abusivo do termo terrorismo e a confusão entre uma descrição empírica do fenómeno e seu tratamento no direito penal dominam a discussão referente à concepção jurídica de terrorismo. Para além, algumas questões postas como impedimentos para um consenso acerca da definição jurídica do terrorismo – motivação, intenção, finalidade/propósito do ato, a questão da inclusão ou não do terrorismo de Estado e da exceção para os combatentes da liberdade - detêm pouca relevância quando analisadas sob a ótica da natureza dos atos, tendo por base um direito penal do fato e não do autor.

Neste sentido, o cotejo das convenções analisadas e da doutrina relevante sobre o assunto revela que a motivação não deve ser considerada um elemento subjetivo do tipo, eis que proporcionaria a justificação dos meios utilizados com os fins pretendidos; portanto, irrelevante a motivação dos atos para a definição de uma noção criminal de terrorismo. Com relação à intenção e à finalidade, depreendemos que a prática do ato criminoso com a intenção especial de causar terror ou intimidar a população, em geral ou em parte, deve ser suficiente para uma definição de terrorismo como crime; ainda, é equivocado condicionar as hipóteses de tipificação aos casos em que existe um propósito político.

No que concerne à discussão sobre a inserção do terrorismo de Estado em uma definição geral de terrorismo, verificamos que uma análise sob o prisma da natureza dos atos não deixa dúvidas acerca da irrelevância para a extração ou construção de uma definição jurídica de terrorismo o fato do ato ter sido praticado por um Estado ou por uma entidade não governamental. Quanto à possibilidade ou não de causas como a autodeterminação e a libertação nacional justificarem ou desculparem a violência terrorista, recordamos que a comunidade internacional reconhece o direito de lutar, mas exige respeito a valores básicos e hostiliza a utilização de métodos terroristas.

Isto posto, assumimos como razoável a proposta apresentada por Marcello Di Filippo, no sentido de buscar uma técnica para uma definição mínima de terrorismo, extraindo uma noção base, uma abordagem de definição de núcleo, baseada nos direitos básicos dos civis, com foco na proteção de bens jurídicos fundamentais dos civis. Nesta linha, concordamos que o terrorismo internacional pode ser entendido como uma grave ação violenta contra os direitos essenciais dos civis; com um *dolus specialis*, consistente na intenção de espalhar

terror, a ser inferido dos métodos empregados e as características materiais da conduta que leva os indivíduos a se sentirem inseguros sobre suas vidas e direitos básicos; e a presença de uma organização criminosa capaz de colocar em prática uma série de ações dessa violência.

Ainda, entendemos consistente a sugestão de inserir o terrorismo “de base”, nos moldes acima descritos, no ERTPI, em futura conferência de revisão. Apesar das divergências discutidas no último capítulo desta pesquisa, especialmente com relação ao cumprimento dos requisitos exigidos no Artigo 7º, do ERTPI, é plausível a proposta de enquadramento do terrorismo como um crime contra a humanidade.

Em última análise, vislumbramos no terrorismo um método ou estratégia, não de violência política, ou melhor, não necessariamente de violência política, um método ou estratégia para alcançar um determinado resultado que não precisa se confirmar. Neste sentido, a afirmação de Alex Schmid e Albert Jongman, a qual, embora não se trate de uma definição para fins criminais, pode contribuir para o desiderato. No âmbito jurídico, há afirmações nesta linha de M. Cherif Bassiouni e Manuel Cancio Meliá, razão pela qual sugerimos um acréscimo à concepção proposta por Marcello Di Filippo, conforme explanado no derradeiro capítulo. Sob este prisma, poderemos, talvez, o inserir com maior facilidade no rol de crimes com a humanidade, ao lado de outro método, qual seja, a tortura.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A/CONF.183/2/Add.1, **Informe del Comité Preparatorio Sobre el Establecimiento de Una Corte Penal Internacional**. Parte 1 – Proyecto de Estatuto de la Corte Penal Internacional, pp. 27/28.

A/CONF.183/13/Vol. I. **United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court**: Final documents Rome Statute of the International Criminal Court and Final Act, p. 71/72. Disponível em: <[http://legal.un.org/icc/rome/proceedings/E/Rome%20Proceedings\\_v1\\_e.pdf](http://legal.un.org/icc/rome/proceedings/E/Rome%20Proceedings_v1_e.pdf)>. Acesso em 19 de Dezembro de 2017.

AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA ATÔMICA. **Convenção sobre a Proteção Física do Material Nuclear**, 3 mar. 1980. Disponível em: <[http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/TratadosobreTerrorismo\\_VersoOnline\\_final.pdf](http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/TratadosobreTerrorismo_VersoOnline_final.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2018.

ALJAGHOUBI, Mahasen M. Conception, Legacy and Legitimacy of the Special Tribunal for Lebanon. In: **Dirasat, Shari'a and Law Sciences**, vol. 43, Supplement 4, pp. 1799-1811, 2016, p. 1806. Disponível em: <<https://journals.ju.edu.jo/DirasatLaw/article/viewFile/10254/7110>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

ALMEIDA, Francisco A. M. L. Ferreira de. **Os Crimes Contra a Humanidade no Actual Direito Internacional Penal**. Coimbra: Almedina, 2009.

ALMEIDA, Francisco A. M. L. Ferreira de. **Direito Internacional Público**: parte I. Coimbra: Coimbra, 2001.

AMBOS, Kai; TIMMERMANN, Anina. Terrorismo y Derecho Internacional consuetudinario. In: **Terrorismo y Derecho Penal**. Grupo Latinoamerica de Estudios sobre Derecho Penal International. Konrad Adenauer, 2015.

AMBOS, Kai. Amicus Curiae Brief Submitted to the Appelas Chamber of the Special Tribunal for Lebanon the Question of the Applicable Terrorism Offence with a Particular Focus on “Special” Special Intent and/or a Special Motive as Additional Subjective Requirements. In: **Criminal Law Forum** (2011) 22, pp. 389-408, September 2011. Springer Netherlands.

AMBOS, Kai. Creatividad Judicial em El Tribunal Especial para El Líbano: Es El Terrorismo um Crimen Internacional? **Revista de Derecho Penal e Criminologia**, 3. época, n. 7, jan. 2012, pp. 143-173.

AMBOS, Kai. **Treatise on International Criminal Law**: vol. I Foundations and Genarl Part. Oxford: Oxford University, 2013.

AMBOS, Kai. General Principles of Criminal Law in the Rome Statute, **Criminal Law Forum**, v. 10, 1999.

AMBOS, Kai. ¿Castigo sin sobera.? La cuestión del ius puniendi en derecho penal internacional Una primera contribución para una teoría del derecho penal internacional consistente. **Persona y Derecho**, Issue 68, 2013, p. 5-38. Disponível em: <<http://eds.a.ebscohost.com/eds/detail/detail?vid=0&sid=d7f2fa81-b113-4a8e-a3f2-088e866f31f8%40sessionmgr4010&bdata=Jmxhbmc9cHQYnImc2l0ZT1lZHMtbG12ZQ%3d%3d#db=a9h&AN=92711771>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Dogmática jurídico-penal y concepto universal de hecho punible. **Política Criminal: Revista Electrónica Semestral de Políticas Públicas en Materias Penales**, Issue 5, Julho de 2008, p1-26. Disponível em <[http://www.politicacriminal.cl/n\\_05/A\\_6\\_5.p df](http://www.politicacriminal.cl/n_05/A_6_5.p df)>. Acesso em: 17 ago. 2017.

ASSOCIAÇÃO DO SUL DA ÁSIA PARA COOPERAÇÃO REGIONAL (SAARC). **Convenção Regional sobre Supressão do Terrorismo**. 4 nov. 1987. Disponível em: <[http://saarc-sec.org/digital\\_library/detail\\_menu/saarc-regional-convention-on-suppression-of-terrorism](http://saarc-sec.org/digital_library/detail_menu/saarc-regional-convention-on-suppression-of-terrorism)>. Acesso em: 30 abr. 2018.

ASSUNÇÃO, Maria Leonor Machado Esteves de Campos. O Tribunal Penal Internacional Permanente e o Mito de Sísifo. In: **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**, a. 8, Fasc. 1º, jan.-mar. 1998. Coimbra: Coimbra, 1998.

BASSIOUNI, M. Cherif. **Introduction to International Criminal Law**. 2. ed. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2013.

BASSIOUNI, M. Cherif. Legal Control of International Terrorism: A Policy-Oriented Assesment. In: **Harvard International Law Journal**, v. 43, n. 1, 2002.

BASSIOUNI, M. Cherif. Terrorism: The Persistente Dilema of Legitimacy. In: **Case Western Reserve Journal of International Law**, v. 36, 2004. Disponível em: <<https://www.legal-tools.org/doc/30a8a4/pdf/>>. Acesso em: 5 dez. 2017.

BÉLGICA. **Actes de la Conférence (26-30 Juin 1930): III<sup>e</sup> Conférence Internationale Pour L'Unification du Droit Pénal**. Bruxelles: Office de Publicité, Anc. Etabliss. J. Lebègue & Cie Editeurs, 1931.

BERNARDO, Fernanda. A crença de Derrida na Justiça. In: **Agora**, v. 28, n.º 2, 2009, pp. 53-94. Santiago de Compostela: Servizo de Publicacións e Intercambio Científico da UCS, 2010.

BLAKELEY, Ruth. State Violence as State Terrorism. In: **The Ashgate Research Companion to Political Violence**, Chapter: 4, Publisher: Ashgate, Editors: Marie Breen-Smyth, 2012, pp. 63-78. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/264715825\\_State\\_Violence\\_as\\_State\\_Terrorism](https://www.researchgate.net/publication/264715825_State_Violence_as_State_Terrorism)>. Acesso em: 22 abr. 2019.

BORRADORI, Giovanna. **Filosofia em Tempo de Terror**: diálogos com Jürgen Habermas e Jacques Derrida. Tradução de Jorge Pinho do original Philosophy in a Time of Terror. Porto: Campo das Letras, 2003.

BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. Terrorismo Internacional: a guerra preventiva e a desconstrução do direito internacional. In: **RBEP**, v. 90, fls. 199-238, 2004.



BROWNLIE, Ian. **Princípios de Direito Internacional Público**. Trad. do original: Principles of Public International Law, 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

CAEIRO, Pedro. **Legalidade e oportunidade: a perseguição penal entre o mito da “justiça absoluta” e o fetiche da “gestão eficiente” do sistema**. RMP 84, 2000.

CAEIRO, António Pedro Nunes. **Fundamento, Conteúdo e Limites da Jurisdição Penal do Estado: o caso português**. Coimbra: Coimbra, Wolters Kluwer, 2010.

CAMPEDELLI, Andre Collins. **Terrorismo, Libertação Nacional e proibição de ataques contra civis: cláusulas de exclusão de aplicação da convenção ampla sobre terrorismo das Nações Unidas**. Trabalho de conclusão de curso. Disponível em: <[http://bdm.unb.br/bitstream/10483/1960/1/2011\\_AndreCollinsCampedelli.pdf](http://bdm.unb.br/bitstream/10483/1960/1/2011_AndreCollinsCampedelli.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2018.

CASSESE, Antonio. **International Criminal Law**. 2.ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.

CASSESE, Antonio. Terrorism is Also Disrupting Some Legal Categories of International Law. In: **EJIL**, v. 12, n. 5, 2001.

CASSESE, Antonio. The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law. In: **JICJ**, v. 4, Issue 5, 1 November 2006, Pages 933–958. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/jicj/mql074>>. Acesso em: 5 fev. 2018.

CASTRO, Elcineia Silva de. **Arábia Saudita e a Liga dos Estados Árabes: uma análise sobre a relação entre as ações de combate ao terrorismo, elaboradas pelo governo saudita e as propostas pela organização**. 2014. 120f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2014.

CHOMSKY, Noam. **11 de setembro**. Trad. Luiz Antonio Aguiar. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

CHOMSKY, Noam. **Poder e Terrorismo em Nossos Tempos**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=fTegyteF7jA>>. Acesso em: 18 set. 2017.

CONSELHO DA EUROPA. **Convenção Europeia para a Repressão do Terrorismo**, 27 jan. 1977. Disponível em: <[http://www.gddc.pt/cooperacao/materiapenal/textosmpenal/ce/lei19\\_1981.html](http://www.gddc.pt/cooperacao/materiapenal/textosmpenal/ce/lei19_1981.html)>. Acesso em: 30 abr. 2018.

CONSELHO EUROPEU. 2008. **Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança: Garantir a Segurança num Mundo em Mudança**. Disponível em: <[http://www.consiliumeuropa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf](http://www.consiliumeuropa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf)>. Acesso em: 17 ago. 2017.

CRYER, Robert; et al. **An Introduction to International Criminal Law Procedure**. 2. ed. New York: Cambridge University Press, 2010.

DERRIDA, Jacques. **Força de Lei**. Trad. Fernanda Bernardo do original “Force de Loi”. Porto: Campo das Letras, 2003.

DI FILLIPO, Marcello. Terrorist crimes and international co-operation critical remarks on the definition and inclusion of terrorism in the category of international crimes. In: **EJIL**, v. 19, n. 3, 2008.

DINAMARCA. **Actes de la Conférence (31 Août-3 Sep. 1935)**: VI<sup>e</sup> Conférence Internationale Pour L'Unification du Droit Pénal. Paris: A. Pedone, 1938.

DITRYCH, Ondrej. International terrorism in the League of Nations and the contemporary terrorismo dispositive. **Critical Studies on Terrorism**, 6:2, 225-240, 2013. DOI: 10.1080/17539153.2013.764103. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17539153.2013.764103>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

DOUCET, Ghislaine. Terrorisme: définition, juridiction pénale internationale et victimes. **Revue Internationale de Droit Pénal**, 2005/3 (v. 76), p. 251-273. DOI: 10.3917/ridp.763.0251. Disponível em: <<https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-penal-2005-3-page-251.htm>>. Acesso em: 21 mar. 2019.

DUARTE, Felipe Pathé. A criatividade estratégica da al-Qaeda. In: **Nação e Defesa**, n. 136, 5<sup>a</sup> série, 2013, pp. 158-179.

DUARTE, Felipe Pathé. **Jihadismo Global**: das palavras aos actos. Lisboa: Marcador, 2015.

DUARTE, Felipe Pathé. **No Crepúsculo da Razão**: considerações sobre o terrorismo pós-Guerra Fria. Lisboa: Prefácio, 2007.

FRANÇA. **Actes de la Conférence (27-30 Décembre 1931)**: IV<sup>e</sup> Conférence Internationale Pour L'Unification du Droit Pénal. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1933.

FRANÇA. **Pacto de Briand-Kellog**, 27 ago. 1928. Disponível em: <[http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/segurancapublica/Tratado\\_renuncia\\_guerra\\_paris.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/segurancapublica/Tratado_renuncia_guerra_paris.pdf)>. Acesso em: 15 mai. 2018.

FERREIRA, Vladimir de Campos Pacheco Pires. **Terrorismo e Justiça Internacional**. Disponível em: < [http://www.cedin.com.br/static/revistaeletronica/vol.10/arquivos\\_pdf/suamario/Artigo%20-%20Vladimir%20de%20Campos%20Pacheco%20Pires%20Ferreira.pdf](http://www.cedin.com.br/static/revistaeletronica/vol.10/arquivos_pdf/suamario/Artigo%20-%20Vladimir%20de%20Campos%20Pacheco%20Pires%20Ferreira.pdf)>. Acesso em: 9 mai. 2016.

FIGUEIREDO DIAS, Jorge de; CAEIRO, Pedro. A lei de Combate ao Terrorismo (Lei n<sup>o</sup> 52/2003, de 22 de Agosto): sobre a transposição, para o direito português, da Decisão-Quadro do Conselho, de 13 de Junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo. In: **Direito penal económico e europeu**: textos doutrinários, v. 3. Coimbra: Coimbra, 2009.

FIGUEIREDO DIAS, José de. **Direito Penal**. Tomo I, 2. ed., 2. reimp. Coimbra: Coimbra, 2012.

\_\_\_\_\_. O direito penal do bem jurídico como princípio jurídico-constitucional implícito. **Revista de Legislação e de Jurisprudência**, a. 145, mai./jun. 2016, n. 3998, pp. p. 250-266. Coimbra: Coimbra, 2016.

GALITO, Maria Sousa. **Terrorismo Conceptualização do Fenómeno**. Working paper 117/2013. Centro de Estudos do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, 2013.

GANOR, Boaz. Defining terrorism: is one man's terrorist another man's freedom fighter? **Police Practice and Research**, 2002, v. 3, n. 4, pp. 287–304.

GINKEL, Bibi van. Combating terrorism: proposals for improving the international legal framework. In: **Realizing Utopia: the future of international law**, chapter 4, publisher: Oxford University Press. Editor: Antonio Cassese, 2012, pp. 461-480.

GORDON, Gregory S. **The Trial of Peter Von Hagenbach: Reconciling History, Historiography and International Criminal Law** (February 16, 2012). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2006370> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2006370>.

GOUVEIA, Jorge Barcelar. **Direito Internacional Penal: uma perspectiva dogmático-crítica**. Coimbra: Almedina, 2008.

GUILLAUME, Gilbert. Terrorismo e Justiça Internacional. In: BRANT, Leonardo Nemer (Coord.). **O Brasil e os Novos Desafios do Direito Internacional**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

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

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Rev. and exp. edition. New York: Columbia University Press, 2006.

JAKOBS, Günther. Derecho Penal del ciudadano y Derecho Penal del enemigo. In: JAKOBS, Günther; MELIÁ, Manuel Cancio. **Derecho penal del enemigo**. Trad. Manuel Cancio Meliá. Madrid: Civitas, 2003.

JAMAI, Aboubakr. O caso marroquino. In: **Terrorismo e Relações Internacionais**. Fundação Calouste Gulbenkian/Gradiva. Lisboa: Gradiva, 2006.

JENKINS, Brian Michael. **The Study of Terrorism: Definitional Problem**. The Rand Paper Series, RAND Corporation, California, 1980. Disponível em: <<http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a103363.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2018.

LAQUEUR, Walter. **No End to War: Terrorism in the Twenty-First Century**. New York: Continuum, 2003.

\_\_\_\_\_. **The Age of Terrorism**. Boston: Little, Brown and Company, 1987.

LARA, António de Sousa. **Ciência Política, Estudo da Ordem e da Subversão**. Lisboa: ISCSP, 2004.

LEWIS, Bernard. **Os assassinos**. Trad. Artur Lopes Cardoso do original *The Assassin's - a radical sect in islam*. Lisboa: Terramar, 2003.

LIGA DAS NAÇÕES. **Convenção para a Prevenção e Punição do Terrorismo**, 16 de novembro de 1937. Disponível em: <<https://www.wdl.org/pt/item/11579/>>. Acesso em: 21

jun. 2018.

LIGA DOS ESTADOS ÁRABES. **Convenção sobre a Supressão do Terrorismo**, 22 abr. 1998. Disponível em: <<http://www.lasportal.org/ar/legalnetwork/Documents>>. Acesso em 30 abr. 2018.

LIMA, Renata Mantovani de; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. El Derecho de las Minorias y Conflictos Armados: la creación e puesta em marcha de Tribunal Especial para el Líbano In: **Anuário Mexicano de Derecho Internacional**, v. 15, Issue 1, pp. 571-610, 2015.

MACHADO, Jónatas. **Direito Internacional: do paradigma clássico ao pós 11 de setembro**. 4. ed. Coimbra: Coimbra, 2013.

MELIÁ, Manuel Cancio. Derecho Penal del enemigo? In: JAKOBS, Günther; MELIÁ, Manuel Cancio. **Derecho penal del enemigo**. Trad. Manuel Cancio Meliá. Madrid: Civitas, 2003.

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

MELIÁ, Manuel Cancio. Terrorism and Criminal Law: The Dream of Prevention, the Nightmare of the Rule of Law. **New Criminal Law Review**, v. 14, n. 1, winter 2011, pp. 108-122.

MELO, Júlia Teixeira de. **A Utilização dos Veículos Aéreos Não Tripulados (drones): uma análise à Luz do Direito Internacional Penal**. 142 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) - Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2014.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. v. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

MIRANDA, Jorge. **Curso de Direito Internacional Público**. 6. ed. rev. atual. Cascais: Principia, 2016.

MITCHELL, Christopher; et al. State Terrorism: Issues of Concept and Measurement. In: STOHL, Michael; LOPEZ, George Lopez (edit.). **Government Violence and Repression: An Agenda for Research**. New York: Greenwood Press, 1986, pp. 1-26.

NACIONES UNIDAS. Consejo Económico y Social. **Los Derechos Civiles y Políticos**. Exposición por escrito por Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, organización no gubernamental reconocida como entidad consultiva especial, con arreglo a la resolución 1996/31 del Consejo Económico y Social - E/CN.4/2003/NGO/49 28 de febrero de 2003. Disponível em: <[https://digitallibrary.un.org/record/489113/files/E\\_CN.4\\_2003\\_NGO\\_49-ES.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/489113/files/E_CN.4_2003_NGO_49-ES.pdf)> Acesso em: 9 jan. 2018.

NAPOLEONI, Loretta. El paraguas ideológico de la yihad. **El País**, 27 ago. 2017. Disponível em <[https://elpais.com/elpais/2017/08/22/opinion/1503410477\\_077032.htm](https://elpais.com/elpais/2017/08/22/opinion/1503410477_077032.htm)> l>. Acesso em: 27 out. 2017.

NOGUERA, Patricia. O terrorismo transnacional e suas implicações no cenário

internacional. In: **Universitas - Relações Internacionais**, Brasília, v. 2, n. 2, jul./dez. 2004, ISSN 1982-0720 (on-line), p. 221-244. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/view/300/267>>. Acesso em: 24 mai. 2018.

OBAMA, Barack. **Pronunciamento do Presidente dos Estados Unidos da América**, Casa Branca, Whashington D. C., 1 mai. 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2011/05/o-pronunciamento-de-obama-sobre-a-morte-de-bin-laden.html>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

ORGANIZAÇÃO DA AVIAÇÃO CIVIL INTERNACIONAL. **Convenção Para a Repressão da Captura Ilícita de Aeronaves (Convenção de Haia)**, 16 dez. 1970. Disponível em: <[http://www.anac.pt/VPT/GENERICO/LEGISLACAOREGULAMENTACA0/LEGISLACA0SECTOR/Documents/Facilita%C3%A7%C3%A3o%20e%20Seguran%C3%A7a/dl\\_386\\_1972.pdf](http://www.anac.pt/VPT/GENERICO/LEGISLACAOREGULAMENTACA0/LEGISLACA0SECTOR/Documents/Facilita%C3%A7%C3%A3o%20e%20Seguran%C3%A7a/dl_386_1972.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2018.

ORGANIZAÇÃO DA AVIAÇÃO CIVIL INTERNACIONAL. **Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança da Aviação Civil (Convenção de Montreal)**, 23 set. 1971. Disponível em: <[http://www.anac.pt/VPT/GENERICO/LEGISLACAOREGULAMENTACA0/LEGISLACA0SECTOR/Documents/Facilita%C3%A7%C3%A3o%20e%20Seguran%C3%A7a/dl\\_451\\_1972.pdf](http://www.anac.pt/VPT/GENERICO/LEGISLACAOREGULAMENTACA0/LEGISLACA0SECTOR/Documents/Facilita%C3%A7%C3%A3o%20e%20Seguran%C3%A7a/dl_451_1972.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2018.

ORGANIZAÇÃO DA AVIAÇÃO CIVIL INTERNACIONAL. **Convenção Referente às Infrações e a Certos Atos Cometidos a Bordo de Aeronaves**, 14 set. 1963. Disponível em: <[http://www.anac.pt/VPT/GENERICO/LEGISLACAOREGULAMENTACA0/LEGISLACA0SECTOR/Documents/Facilita%C3%A7%C3%A3o%20e%20Seguran%C3%A7a/dl\\_45904\\_1964.pdf](http://www.anac.pt/VPT/GENERICO/LEGISLACAOREGULAMENTACA0/LEGISLACA0SECTOR/Documents/Facilita%C3%A7%C3%A3o%20e%20Seguran%C3%A7a/dl_45904_1964.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2018.

ORGANIZAÇÃO DA AVIAÇÃO CIVIL INTERNACIONAL. **Convenção Sobre a Marcação dos Explosivos de Plástico para Efeitos de Detecção**, 1º mar. 1991. Disponível em: <[http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/TratadossobreTerrorismo\\_VersoOnline\\_final.pdf](http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/TratadossobreTerrorismo_VersoOnline_final.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2018.

ORGANIZAÇÃO DA AVIAÇÃO CIVIL INTERNACIONAL. **Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência nos Aeroportos ao Serviço da Aviação Civil Internacional**, 24 de fevereiro de 1988. Disponível em: <[http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/TratadossobreTerrorismo\\_VersoOnline\\_final.pdf](http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/TratadossobreTerrorismo_VersoOnline_final.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2018.

ORGANIZAÇÃO DA CONFERÊNCIA ISLÂMICA. **Convenção para Combater o Terrorismo Internacional**, 1º jul. 1999. Disponível em: <[http://ww1.oicoci.org/english/convention/terrorism\\_convention.htm](http://ww1.oicoci.org/english/convention/terrorism_convention.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Resolução n.º 2625**: Declaração sobre os princípios de direito internacional referentes às relações de amizade e à cooperação entre os Estados em conformidade com a Carta das Nações Unidas (A/RES/2625). Nova Iorque, 24 out. 1970.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Resolução n.º 49/60**: Medidas para eliminar o terrorismo internacional. (A/RES/49/60). Nova Iorque, 9 dez. 1994.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Resolução n.º 51/210:** Medidas para eliminar o terrorismo internacional. (A/RES/51/210). Nova Iorque, 17 dez. 1996.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. **Resolução 731 (1992).** Declaração sobre os princípios de direito internacional referentes às relações de amizade e à cooperação entre os Estados em conformidade com a Carta das Nações Unidas.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. **Resolução n.º 748 (1992).** Declaração sobre os princípios de direito internacional referentes às relações de amizade e à cooperação entre os Estados em conformidade com a Carta das Nações Unidas.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. **Resolução n.º 883 (1992).** Declaração sobre os princípios de direito internacional referentes às relações de amizade e à cooperação entre os Estados em conformidade com a Carta das Nações Unidas.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas.** São Francisco, 26 jun. 1945.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção de Genebra I:** melhoria da sorte dos feridos enfermos dos Exércitos em campanha. Genebra, 12 ago. 1949.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção de Genebra II:** melhoria da sorte dos feridos enfermos e náufragos das Forças Armadas no Mar. Genebra, 12 ago. 1949.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção de Genebra III:** relativa ao Tratamento dos Prisioneiros de Guerra. Genebra, 12 ago. 1949.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional Contra a Tomada de Reféns.** Nova Iorque, 17 dez. 1979.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo.** Nova Iorque, 9 dez. 1999.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional Para a Repressão de Atentados Terroristas à Bomba.** Nova Iorque, 15 dez. 1997.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional para a Repressão dos Atos de Terrorismo Nuclear.** Nova Iorque, 13 abr. 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Sobre Prevenção e Repressão de Crimes Contra Pessoas Gozando de Proteção Internacional, Incluindo Agentes Diplomáticos.** Nova Iorque, 14 dez. 1973.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Estatuto de Roma para o Tribunal Penal Internacional (A/CONF.183/9).** Roma, 17 jul. 1998.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Protocolo II Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949, relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados não Internacionais, 1977.**

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Interamericana contra o Terrorismo**, 3 jun. 2002. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-66.html>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção para Prevenir e Punir Atos de Terrorismo Configurados em Delitos contra as Pessoas e a Extorsão Conexa, Quando Tiverem eles transcendência internacional**. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/A-49.htm>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL. **Convenção para a Supressão de Certos Atos Ilícitos Contra a Segurança da Navegação Marítima**, 10 mar. 1988. Disponível em: <[http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/TratadossobreTerrorismo\\_VersoOnline\\_final.pdf](http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/TratadossobreTerrorismo_VersoOnline_final.pdf)>. Acesso em: 17 de março de 2018.

ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL. **Protocolo Adicional para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança das Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental**, 10 mar. 1988. Disponível em: <[http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/TratadossobreTerrorismo\\_VersoOnline\\_final.pdf](http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/TratadossobreTerrorismo_VersoOnline_final.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA A UNIDADE AFRICANA (OUA). **Convenção sobre a Prevenção e o Combate ao Terrorismo**, 14 jul. 1999. Disponível em: <[https://au.int/sites/default/files/treaties/7779-treaty-0020\\_-\\_oau\\_convention\\_on\\_the\\_prevention\\_and\\_combating\\_of\\_terrorism\\_p.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/7779-treaty-0020_-_oau_convention_on_the_prevention_and_combating_of_terrorism_p.pdf)>. Acesso em: 1 mai. 2018.

PAMPLONA, Gustavo. **Crimes Políticos, Terrorismo e Extradicação: nos passos de Hannah Arendt**. Porto Alegre: Simplíssimo, 2001.

PELLET, Sara. O desafio da comunidade internacional frente ao terrorismo. In: **Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil**. Coord. Leonardo Nemer Caldeira Brant. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

PINTO, Maria do Céu. **A jihad global e o contexto europeu in Criminalidade Organizada e Criminalidade de Massa, Interferências e Ingerências Mútuas**. Coord. de Manuel Monteiro Guedes Valente. Coimbra: Almedina, 2009.

RASHID, Ahmed. **Os Talibãs: o Islão, o Petróleo e o Novo Grande Jogo na Ásia Central**. Trad. Freitas e Silva. Lisboa: Terramar, 2001.

RAPOPORT, David C. The four waves of modern terror: International dimensions and consequences. In: HANHIMÄKI, Jussi M.; *et al* **An International History of Terrorism: Western and Non-Western Experiences**. London: Routledge, 2013.

REZEK, Francisco. **Direito internacional público: curso elementar**. 13. ed. ver. aumen. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

RODRIGUES, Anabela Miranda. **Política criminal: novos desafios, velhos rumos**. Lusíada. Direito. Lisboa, n. 3, pp. 14-37, 2005.

SAUL, Ben. **Defining Terrorism in International Law**. Oxford, New York: Oxford University Press, 2006.

\_\_\_\_\_. Legislating from a Radical Hague: The United Nations Special Tribunal for Lebanon Invents an International Crime of Transnational Terrorism. In: **LJIL**, 24 (2011), doi: 10.1017/S0922156511000203, pp. 677-700.

\_\_\_\_\_. The Curious Element of Motive in Definitions of Terrorism: Essential Ingredient - Or Criminalising Thought? In: LYNCH, A.; et al. (Editor). **Law and liberty in the war on terror**, pp. 28-38, Federation Press, Sydney, 2007.

\_\_\_\_\_. The legal response of the League of Nations to terrorism. In: **JICJ**, v. 4, n. 1, p. 78-102, 2006.

SCHMID, Alex P. The Definitional Problem. **Case Western Reserve Journal of International Law**, vol. 36, Issue 2, 2004. Disponível em: <<https://scholarlycommons.law.case.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1400&context=jil>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

SCHWARZENBERGER, George. A Forerunner of Nuremberg: The Breisach War Crime Trial of 1474. **The Manchester Guardian**, sept. 28, 1946, at 4.

SIMÕES, Hélia Marques. **A Ameaça Terrorista e a Justificação do Recurso a Métodos de Pressão física face à atual Lei Penal Portuguesa**. Tese de Mestrado em Ciências Jurídico Criminais, Universidade de Coimbra. Coimbra, 2010.

SILVEIRA, João Tiago; ROMÃO, Miguel Lopes. Regime jurídico do combate ao terrorismo: os quadros normativos internacional, comunitário e português. In: **CIEJD: Novas Fronteiras Espaço de liberdade, segurança e justiça** nº 16/17 (Jul. 2004-Jun. 2005) p. 221-241. Disponível em: < <https://infoeuropa.euroid.pt/registo/000021565/>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

SOARES, Guido Fernando Silva. O terrorismo internacional e a Corte Internacional de Justiça. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coord.). **Terrorismo e Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SOUKI, Hassan Magid de Castro. **Terrorismo e Direito Internacional: reflexões acerca do papel do Conselho de Segurança das Nações Unidas, da Corte Internacional de Justiça e do Tribunal Penal Internacional na repressão do fenômeno terrorista no século XXI**. 2007, 158f., Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

SPECIAL TRIBUNAL FOR LEBANON. Case STL-11-01/I. **Prosecutor vs. Ayyash et al**: Prosecutor's Brief Filed Pursuant to the President's Order of 21 January 2011 Responding to the Questions Submitted by the Pre-Trial Judge (Rule 176 bis). 31 jan. 2011.

UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva (UE) 2017/541 relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho e altera a Decisão 2005/671/JAI do Conselho**, 15 mar. 2017. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017L0541&qid=1527873257603&from=PT>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

UNIÃO EUROPEIA. **Decisão-Quando 2002/475/JAI**.



UNITED NATIONS. General Assembly. Report of the Ad Hoc Committee established by General Assembly Resolution 51/210 of 17 December 1996 (Doc. A/55/37).

UNITED NATIONS. **International Law Commission. Report of the International Law Commission on the work of its forty-eighth session, 6 May - 26 July 1996, Official Records of the General Assembly, Fifty-first session, Supplement N° 10 (Doc A/51/10)**, at 47.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution n° 1757(2007)**, on 30 May 2007. Disponível em: <<https://www.stl-tsl.org/en/documents/un-documents/un-security-council-resolutions/225-security-council-resolution-1757>>. Acesso em: 28 mar. 2019.

UNITED STATES DEPARTMENT OF THE ARMY. **United States Army guerrilla warfare handbook**. U240.U23 2009. New York: Skyhorse Publishing Inc., 2009.

VAN DER WILT, Harmen G; BRABER, Inez. The Case for Inclusion of Terrorism in the Jurisdiction of the International Criminal Court (March 17, 2014). In: MARINIELLO, Triestino (ed.). **The First Ten Years of the International Criminal Court: Achievements and Challenges**. Routledge 2014 (or 2015); Amsterdam Center for International Law No. 2014-13; Amsterdam Law School Research Paper No. 2014-26. Available at SSRN: <<https://ssrn.com/abstract=2410232>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Direito Penal do Inimigo e o Terrorismo: o progresso ao retrocesso**. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2016.

VILLEGAS, Myrna. Contribuciones para um concepto de terrorismo em el derecho penal chileno. **Política Criminal**, v. 11, n. 21, jul. 2016, art. 6°, pp. 140-172, p. 145.

ZIZEK, Slavoj. **Bem-vindo ao deserto do real**. Trad. Carlos Correia Monteiro de Oliveira do original Welcome to the desert of the real. Lisboa: Relógio D'Água, 2006.

WALTER, Eugene Victor. **Terror and Resistance**. Oxford: Oxford University Press, 1969.

WILKINSON, Paul. International Terrorism: New Risks to World Order. In: BAYLIS, John; et. al. (eds.). **Dilemmas of World Politics: International Issues in a Changing World**. London: Clarendon Press, 1992, pp. 228-57, p. 228/229.

WILENSKY, Alfredo Héctor; JANUÁRIO, Rui. **Direito Internacional Público e Contemporâneo**. Lisboa: Áreas, 2003.

## JURISPRUDÊNCIAS

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. Case ICC-01/05-01/08. **Prosecutor v. Bemba**. Decision Pursuant to Article 61(7), (a) and (b) of the Rome Statute on the Charges of the Prosecutor Against Jean-Pierre Bemba Gombo. 15 June 2009, par. 81.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. Case ICC-01/09-19-Corr, PTC II. **Situation in the Republic of Kenya**. Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorization of an investigation into the situation in the Republic of Kenya. 31 mar. 2010,

par. 93.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. Case ICC-01/09-19-Corr, PTC II. **Situation in the Republic of Kenya**. Kenya Decision, Dissenting Opinion of Judge Hans-Peter Kaul, par. 51.

INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE YUGOSLAVIA. Case IT-02-6—T. **Prosecutor v. Blagojević and Jokić**. Judgment. 17 jan. 2005.

INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE YUGOSLAVIA. Case IT-94-1-T. **Prosecutor vs. Tadić**. Opinion and Judgment of 7 May 1997: the works of the ILC on the Draft Code and some decisions of US courts are quoted, paras. 654 – 655.

SPECIAL TRIBUNAL FOR LEBANON. Case STL-11-01/I. **Prosecutor vs. Ayyash et al**: Interlocutory Decision on the Applicable Law: Terrorism, Conspiracy, Homicide, Perpetration, Cumulative Charging. 16 feb. 2011.

## ANEXOS

*ANEXO A - Artigo 2º, da Carta da Organização das Nações Unidas:*

Artigo 2. A Organização e seus membros, para a realização dos propósitos mencionados no artigo 1, agirão de acordo com os seguintes Princípios:

[...]

4. Todos os membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ao uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os propósitos das Nações Unidas.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Carta das Nações Unidas, 26 de junho de 1945.

Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>>. Acesso em: 29 de janeiro de 2018.

*ANEXO B – Resolução 748 do CSONU:*

Nesta resolução, o CSONU determinou (i) que o governo Líbio atendesse, sem demora, ao parágrafo 3 da resolução 731 (1992); (ii) que o governo Líbio se comprometesse a definitivamente encerrar todas as formas de ação terrorista e toda assistência a grupos terroristas, demonstrando, mediante a adoção de medidas concretas, sua renúncia ao terrorismo; (iii) que os Estados, inclusive aqueles que não fossem membros da ONU impusessem à Líbia uma série de sanções, como, por exemplo, o embargo aéreo, até que esta cumprisse com as exigências anteriormente referidas. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. Resolução n.º 748 (1992). Declaração sobre os princípios de direito internacional referentes às relações de amizade e à cooperação entre os Estados em conformidade com a Carta das Nações Unidas.

*ANEXO C – Resolução 883 do CSONU:*

O CSONU, exigiu o cumprimento das Resoluções 731 (1992) e 748 (1992), determinando, para compelir que o governo Líbio cumprisse tais resoluções, que os Estados adotassem uma série de medidas destinadas (i) a congelar fundos e outros recursos financeiros líbios que porventura se encontrassem em seus territórios, (ii) a restringir a entrada na Líbia de

equipamentos petrolíferos e de material para a construção ou manutenção de aeroportos e (iii) ao fechamento de todas as instalações das Linhas Aéreas Líbias no território do Estado e à proibição de qualquer transação comercial com a referida empresa.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. Resolução n.º 883 (1992). Declaração sobre os princípios de direito internacional referentes às relações de amizade e à cooperação entre os Estados em conformidade com a Carta das Nações Unidas.

*ANEXO D – Actes de la Conférence (26-30 Juin 1930):*

Article premier. – L’emploi intentionnel de moyens capables de produire un danger commun sera établi chaque fois qu’un accusé aura commis un acte mettant en peril la vie, l’intégrité corporelle, la santé humaine ou menaçant de détruire des biens importants, et notamment: (...) Art. 2. – Sera puni l’emploi intentionnel de moyens capables de produire un danger commun, qui constituera un acte de terrorisme à charge de quiconque se sert de crimes contre la vie, la liberté ou l’intégrité corporelle des personnes ou contre les biens de l’Etat ou des particuliers en vue de manifester ou de réaliser des idées politiques ou sociales.

BÉLGICA. Actes de la Conférence (26-30 Juin 1930), 1931. (p. 194)

*ANEXO E – Actes de la Conférence (27-30 Décembre 1931):*

Article premier. – Quiconque aura, en vue de terroriser la population, fait usage, contre les personnes ou les biens, de bombes, mines, machines ou produits explosifs ou incendiaires, armes à feu ou autres engins meurtriers ou destructeurs, ou aura provoqué ou tenté de provoquer, propagé ou tenté de propager une épidémie, une épizootie ou une autre calamité, interrompu ou tenté d’interrompre un service public ou d’utilité publique, sera puni de... sans préjudice de peines plus graves, s’il y échet.

FRANÇA. Actes de la Conférence (27-30 Décembre 1931), 1933, p. 302-303.

*ANEXO F – Actes de la Conférence (1933):*

Article 1. Celui qui, en vue de détruire toute organisation sociale. Aura employé un moyen quelconque de nature à terroriser la population, sera puni de [...].

DINAMARCA. Actes de la Conférence (31 Août -3 Sep. 1935): VI<sup>e</sup> Conférence Internationale Pour L'Unification du Droit Pénal. Paris: Editions A. Pedone, 1938. (p. 179)

*ANEXO G – Actes de la Conférence (31 Août -3 Sep. 1935):*

Article 1. – Sera puni de [...] (une peine aggravée) Cella qui, par des actes intentionnels dirigés contre la vie, l'intégrité corporelle, la santé ou la liberté d'un chef d'État ou de son conjoint, ou d'une personne exerçant les prérogatives de chef d'État, ainsi que de princes héritiers, des membres d'un gouvernement, de personnes ayant l'immunité diplomatique, de membres de corps constitutionnels, législatifs ou judiciaires, aura créé un danger commun, ou un état de terreur, de nature à provoquer soit un changement ou une entrave dans le fonctionnement des pouvoirs publics, soit un trouble dans les relations internationales.

DINAMARCA. Actes de la Conférence (31 Août -3 Sep. 1935): VI<sup>e</sup> Conférence Internationale Pour L'Unification du Droit Pénal. Paris: Editions A. Pedone, 1938. (p.420).

*ANEXO H - Convenção Árabe de 1998 para a Supressão do Terrorismo:*

A Convenção Árabe de 1998 para a Supressão do Terrorismo prevê no art. 2 (a) que “All cases of struggle by whatever means, including armed struggle, against foreign occupation and aggression for liberation and self-determination, in accordance with principles of international law, shall not be regarded as an offence. This provision shall not apply to any act prejudicing the territorial integrity of any Arab State.”

*ANEXO I - Convenção da Organização da Conferência Islâmica sobre o Combate ao Terrorismo Internacional de 1999:*

O Art. 2 (a) da Convenção da Organizaçã da Conferência Islâmica sobre o Combate ao Terrorismo Internacional de 1999 estipula que ““Peoples” struggle including armed struggle against foreign occupation, aggression, colonialism, and hegemony, aimed at liberation and self-determination in accordance with the principles of international law shall not be considered a terrorist crime.”

De acordo com Antonio Cassese, as mesmas noções são reafirmadas em outros documentos. Ver, por exemplo, a Declaração de Kuala Lumpur sobre o terrorismo internacional, adotada de 1 a 3 de abril de 2002 na sessão extraordinária da Conferência Islâmica dos Ministros das

Relações Exteriores sobre Terrorismo (8-11; e também 3 do Plano de Ação adotado pela mesma Conferência; online: [www.oic-oci.org/English/fm/11\\_extraordinary/declaration.htm](http://www.oic-oci.org/English/fm/11_extraordinary/declaration.htm)); o Documento Final da Décima Terceira Conferência dos Chefes de Estado ou de Governo dos Países Não-Alinhados (Kuala Lumpur, 20–25 de fevereiro de 2003), 106–108 e 115 (no documento ONU A / 57/759 ou S / 2003/332) e; na Declaração da Segunda Reunião Intergovernamental de Alto Nível sobre Prevenção e Combate ao Terrorismo na África (Argel, 13-14 de outubro de 2004), no parágrafo preambular 3.

CASSESE. Antonio. The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law. In: **Journal of International Criminal Justice**, Volume 4, Issue 5, 1 November 2006, Pages 933–958. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/jicj/mql074>>. Acesso em 05 de fevereiro de 2018.

*ANEXO J – Convenção da OUA de 1999 sobre Prevenção e Combate ao Terrorismo:*

O Art. 3 (1) da Convenção da OUA de 1999 sobre Prevenção e Combate ao Terrorismo dispõe que “Notwithstanding the provisions of Article 1 [defining terrorism] the struggle waged by peoples in accordance with the principles of international law for their liberation or self-determination, including armed struggle against colonialism, aggression and domination by foreign forces shall not be considered as terrorist acts.

*ANEXO K – Posição do secretário-geral da Liga Árabe, Sr. Amre Moussa:*

La situation au Moyen-Orient, ou entre Israël et la Palestine, ce n’est pas le terrorisme face à une campagne de lutte contre le terrorisme. C’est un cas d’occupation militaire étrangère et de résistance à l’occupation. Tant qu’il y aura occupation, il y aura résistance. Cela dit, je ne défends ni ne soutiens l’implication de civils innocents israéliens et palestiniens dans le conflit’ (at 1); ‘il s’agit de l’occupation militaire d’un territoire étranger: cela ne justifie pas le terrorisme, mais cela justifie la résistance. Lorsque les Israéliens affirment que tuer un soldat israélien dans les Territoire occupés, c’est du terrorisme, c’est un non-sens. Si l’on suit cette logique, alors toute la résistance française était un mouvement terroriste.

CASSESE. Antonio. The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law.

In: **Journal of International Criminal Justice**, Volume 4, Issue 5, 1 November 2006, Pages 933–958. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/jicj/mql074>>. Acesso em 05 de fevereiro de 2018.

*ANEXO L – Decisão-Quadro EU 2002:*

§11 of the preamble of this Decision states that ‘Actions by armed forces during periods of armed conflict, which are governed by international humanitarian law within the meaning of these terms under that law, and, inasmuch as they are governed by other rules of international law, actions by the armed forces of a State in the exercise of their official duties are not governed by this Framework Decision.

*ANEXO M – Manifestação do Grupo Ocidental para a inserção do Terrorismo de Estado na Convenção Abrangente sobre Terrorismo:*

Art. 18(2) of the draft proposed by the Coordinator of the UN Ad Hoc Committee established by GA Res. 51/210 (1996), to a large extent inspired by Western countries, stipulates that ‘The activities of armed forces during an armed conflict, as those terms are understood under international humanitarian law, which are governed by that law, are not governed by this Convention.’ (see UN Doc. A/57/37 (2002), at 17).

To my mind the expression ‘armed forces’ used in this provision should be construed liberally, as referring to all those groups of combatants that fight for each of the parties to the conflict. It, thus, also includes armed groups of rebels or organized groups fighting on behalf of a non-state entity opposing belligerent occupation.

CASSESE. Antonio. The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law. In: **Journal of International Criminal Justice**, Volume 4, Issue 5, 1 November 2006, Pages 933–958. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/jicj/mql074>>. Acesso em 05 de fevereiro de 2018.

*ANEXO N – Opinião dissidente do juiz Han-Peter Kaul sobre os limites apropriados das organizações que poderiam se envolver em crimes contra a humanidade:*

51.1 read the provision such that the juxtaposition of the notions "State" and 'organization' in article 7(2) (a) of the Statute are an indication that even though the constitutive elements of statehood need not be established those 'organizations' should partake of some characteristics of a State. Those characteristics eventually turn the private 'organization' into an entity which may act like a State or has quasi-State abilities. These characteristics could involve the following: (a) a collectivity of persons; (b) which was established and acts for a common purpose; (c) over a prolonged period of time; (d) which is under responsible command or adopted a certain degree of hierarchical structure, including, as a minimum, some kind of policy level; (e) with the capacity to impose the policy on its members and to sanction them; and (f) which has the capacity and means available to attack any civilian population on a large scale.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. Case ICC-01/09-19-Corr, PTC II. **Situation in the Republic of Kenya**. Kenya Decision, Dissenting Opinion of Judge Hans-Peter Kaul, par. 51.

*ANEXO O – Comentário n. 5 ao Artigo 18 da Minuta do Código sobre crimes contra a paz e a segurança da humanidade, da International Law Commission, de 1996:*

(5) The second condition requires that the act was "instigated or directed by a Government or by any organization or group". The necessary instigation or direction may come from a Government or from an organization or a group. This alternative is intended to exclude the situation in which an individual commits an inhumane act while acting on his own initiative pursuant to his own criminal plan in the absence of any encouragement or direction from either a Government or a group or organization. This type of isolated criminal conduct on the part of a single individual would not constitute a crime against humanity. It would be extremely difficult for a single individual acting alone to commit the inhumane acts as envisaged in article 18. The instigation or direction of a Government or any organization or group, which may or may not be affiliated with a Government, gives the act its great dimension and makes it a crime against humanity imputable to private persons or agents of a State.

UNITED NATIONS. International Law Commission. Report of the International Law Commission on the work of its forty-eighth session, 6 May - 26 July 1996, Official Records



of the General Assembly, Fifty-first session, Supplement N° 10 (Doc A/51/10), at 47.

*ANEXO P – Trecho da decisão do caso Tadic sobre necessidade ou não da organização, não afiliada a qualquer governo, ser investida de alguma autoridade territorial de fato:*

654. An additional issue concerns the nature of the entity behind the policy. The traditional conception was, in fact, not only that a policy must be present but that the policy must be that of a State, as was the case in Nazi Germany. The prevailing opinion was, as explained by one commentator, that crimes against humanity, as crimes of a collective nature, require a State policy “because their commission requires the use of the state’s institutions, personnel and resources in order to commit, or refrain from preventing the commission of, the specified crimes described in Article 6(c) [of the Nürnberg Charter]”<sup>163</sup>. While this may have been the case during the Second World War, and thus the jurisprudence followed by courts adjudicating charges of crimes against humanity based on events alleged to have occurred during this period, this is no longer the case. As the first international tribunal to consider charges of crimes against humanity alleged to have occurred after the Second World War, the International Tribunal is not bound by past doctrine but must apply customary international law as it stood at the time of the offences. In this regard the law in relation to crimes against humanity has developed to take into account forces which, although not those of the legitimate government, have de facto control over, or are able to move freely within, defined territory. The Prosecution in its pre-trial brief argues that under international law crimes against humanity can be committed on behalf of entities exercising de facto control over a particular territory but without international recognition or formal status of a de jure state, or by a terrorist group or organization. The Defence does not challenge this assertion, which conforms with recent statements regarding crimes against humanity.

655. For example, Trial Chamber I of the International Tribunal stated in relation to crimes against humanity in its Review of the Indictment Pursuant to Rule 61 of the Rules of Procedure and Evidence in *Prosecutor v. Dragan Nikoli*: “Although they need not be related to a policy established at State level, in the conventional sense of the term, they cannot be the work of isolated individuals alone.” The I.L.C. Draft Code is more explicit in this regard. It contains the requirement that in order to constitute a crime against humanity the enumerated acts must be “instigated or directed by a Government or by any organization or group”. The commentary clarifies that by stating:

*This alternative is intended to exclude the situation in which an individual commits an inhumane act while acting on his own initiative pursuant to his own criminal plan in the absence of any encouragement or direction from either a Government or a group or organization. This type of isolated criminal conduct on the part of a single individual would not constitute a crime against humanity. . . . The instigation or direction of a Government or any organization or group, which may or may not be affiliated with a Government, gives the act its great dimension and makes it a crime against humanity imputable to private persons or agents of a State.*

Thus, according to the International Law Commission, the acts do not even have to be directed or instigated by a group in permanent control of territory. It is important to keep in mind that the 1996 version of the I.L.C. Draft Code contains the final text of the article on crimes against humanity adopted by the International Law Commission<sup>166</sup>, which was established pursuant to General Assembly resolution 174 (II) and whose members are elected by the General Assembly. Importantly, the commentary to the draft articles of the Draft Code prepared by the International Law Commission in 1991, which were transmitted to Governments for their comments and observations, acknowledges that non-State actors are also possible perpetrators of crimes against humanity. It states that

*[i]t is important to point out that the draft article does not confine possible perpetrators of the crimes [crimes against humanity] to public officials or representatives alone . . . the article does not rule out the possibility that private individuals with de facto power or organized in criminal gangs or groups might also commit the kind of systematic or mass violations of human rights covered by the article; in that case, their acts would come under the draft Code.*

Similarly, the United States Court of Appeals for the Second Circuit recently recognized that “non-state actors” could be liable for committing genocide, the most egregious form of crimes against humanity, as well as war crimes. Therefore, although a policy must exist to commit these acts, it need not be the policy of a State.

INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE YUGOSLAVIA. Case IT-94-1-T. **Prosecutor vs. Tadić**. Opinion and Judgment of 7 May 1997: the works of the ILC on the Draft Code and some decisions of US courts are quoted, paras. 654 – 655.