

*Publicado na Revista JURÍDICA CONSULEX, número 328 setembro de 2010*

Não é rara a analogia entre o medo que aflige as pessoas nos países onde o terrorismo é uma ameaça habitual e o clima de apreensão que se experimenta no dia-a-dia dos grandes centros urbanos brasileiros em razão da violência e do crime organizado.

O terrorismo, entretanto, apresenta características próprias, e não seria excessivo afirmar que, apesar do drama da criminalidade comum de que é vítima há décadas, a sociedade brasileira pouco conhece daquele flagelo. A infração terrorista caracteriza-se pelo uso ou ameaça de violência contra uma população para intimidar ou causar pânico, com o propósito de influenciar a conduta política do Estado. Fundamental, portanto, na definição do crime, o elemento psicológico — a intenção de fomentar a intranqüilidade social — aliado à escolha indiscriminada das vítimas. O terrorismo não se confunde com a guerrilha, cujo objetivo é atingir materialmente certa estrutura estatal, nem com o assassinato político, que busca a extinção de determinada personalidade <sup>1</sup>.

É possível identificar em certos crimes do banditismo organizado uma inspiração na metodologia do terror: a violência indiscriminada com o fim de transmitir determinada mensagem, a intenção de produzir medo e angústia numa população. Mas o recado que pretendem transmitir aqueles criminosos não tem qualquer conteúdo ideológico. São antes afirmações de

---

<sup>1</sup> GUILLAUME, Gilbert. *Terrorisme et droit international*, R.C.A.I., 1989-III, vol. 215, pp. 295-297.

poder através da truculência, sendo a impunidade o único escopo que norteia essa prática intimidatória.

No âmbito dos ordenamentos jurídicos internos, cada Estado tende a tipificar a ação terrorista segundo aquilo que representa risco à sua própria estrutura<sup>2</sup>. É possível, entretanto, identificar um substrato comum em meio à multiplicidade de definições, como a tendência das legislações internas a considerar o terrorismo como infração de direito comum, não obstante a clara inspiração ideológica desse tipo de atentado. Coincide também a consideração das características essenciais do crime: a violência, o propósito ideológico, político ou religioso, a não-seletividade das vítimas, o intuito de constranger um alvo secundário — autoridade ou governo — ao reconhecimento de determinada tese.

No plano do direito internacional, não há mais que o esforço, até os dias de hoje um tanto frustrado, de formular um conceito de terrorismo que a generalidade dos Estados compartilhe. Apesar do empenho comum pelo desenvolvimento de uma efetiva cooperação jurídica, política e policial entre os Estados, nenhum texto internacional chegou a definir a ação terrorista em caráter permanente e universal.

Toda a imprecisão conceitual que se verifica no domínio do direito internacional e no plano do direito comparado também se reproduz na esfera do direito positivo brasileiro. É certo que nosso constituinte afirmou repúdio às práticas terroristas (art. 4º, inciso VIII), deixando ao legislador ordinário a tarefa de defini-las como crime inafiançável e insuscetível de

---

<sup>2</sup> PELLET, Sarah. *O Desafio da Comunidade Internacional Frente ao Terrorismo in Terrorismo e Direito: Os Impactos do Terrorismo na Comunidade Internacional e no Brasil*, coord. BRANT, L.N.C., Rio de Janeiro, Forense, 2002, p. 16.

graça ou anistia (art. 5º, XLIII). Ainda com base nesse repúdio, o Brasil conduzirá suas relações internacionais (art. 4º, VIII).

Nosso texto constitucional não faz, contudo, a descrição, mínima que seja, desse crime. Tampouco o Código Penal brasileiro traz a figura típica do terrorismo.<sup>3</sup> A Lei dos Crimes Hediondos (Lei 8072/90) faz-lhe referência, prevendo regime de execução diferenciado para seus agentes, mas não descreve os elementos constitutivos do ilícito em questão. Resta o artigo 20 da Lei de Segurança Nacional (Lei 7170/83), dispositivo que a boa doutrina qualifica como impreciso pela genérica alusão que faz a “atos de terrorismo” sem no entanto definir a infração a que se refere.<sup>4</sup> Ao lado disso, dois projetos de lei tipificando o delito tramitam na Câmara dos Deputados (PL 7765/2010 e 149/2003).

Diante da insuficiência do direito positivo, o debate sobre o terrorismo emerge no exame, pela nossa corte suprema, de pedidos de extradição. É que o regime extradicional tem como uma de suas premissas fundamentais que o delito de que se acusa o extraditando não tenha natureza política (art. 5º, LII da CF c/c art. 77, VII, da Lei 6815/80). Entretanto, a Constituição de 1988, tal como as anteriores, não define o crime político, cabendo ao Supremo Tribunal, nos termos do artigo 77, § 2º do Estatuto do Estrangeiro, a apreciação do caráter da infração.

A dificuldade é que, à semelhança do crime político, o fim subversivo, ou seja, a intenção de atacar o sistema político social dominante também

---

<sup>3</sup> SAMPAIO, J.A., Constituição e Terror – Uma Visão Parcial do Fenômeno Terrorista, in *Terrorismo e Direito. Os Impactos na Comunidade Internacional e no Brasil: Perspectivas Político-Jurídicas*, Rio de Janeiro, Forense, 2002, p.156.

<sup>4</sup> FRAGOSO, Heleno Cláudio. *A nova lei de segurança nacional*, in *Revista de Direito Penal de Criminologia*, 1983 p.4.

singulariza o ato terrorista <sup>5</sup>. Em resumo, o terrorismo pode aproximar-se perigosamente dos delitos políticos e de opinião. O julgador brasileiro enfrenta, assim, o desafio de dissociar aquele crime da natureza política excludente da extradição.

A questão da fronteira entre o crime político e a ação terrorista foi tratada no julgamento do pedido de extradição de Mário Eduardo Firmenich, formulado pelo Governo da Argentina (Ext 417, 1984). O Tribunal entendeu ali haver “prevalência dos crimes comuns sobre o político”, considerando que os fatos descritos no pedido caracterizavam terrorismo. Entretanto, vozes minoritárias, conduzidas pelo Ministro Francisco Rezek, propunham que um critério fosse levado em conta no exame da preponderância: a realidade institucional enfrentada pelo infrator. Assim, seria imperativo saber se o contexto político contra o qual o agente reage lhe permite alternativa à violência. Se tal não é o caso, o emprego da metodologia de oposição violenta não degenera o delinquente político em criminoso comum. A idéia aí jacente é que, quanto mais alto o nível de opressão e violência do Estado autoritário, tanto menor a escolha de meios daquele que o tenha enfrentado.

Anos mais tarde, a consideração do contexto político do agente para a definição da natureza do crime ganharia força. Assim foi no caso Falco (Ext. 493, 1989), como também no célebre julgamento da extradição do padre colombiano Olivério Medina (Ext.1008, 2007). Nessa última ocasião, sob a relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, o Tribunal deu pelo caráter político dos delitos, propondo que se atentasse para “a trágica situação que vem atravessando a República colombiana, com atos de aberta guerra civil

---

<sup>5</sup> ARAUJO, Luiz Alberto e PRADO, Luiz Regis. *Alguns Aspectos das Limitações ao Direito de Extraditar*, in *Revista de Informação Legislativa*, p. 76/65.

em certas partes de seu território, até dominadas pelas forças rebeldes”. O acórdão consigna ainda que não constitui terrorismo o ataque frontal a um estabelecimento militar sem riscos para a população civil. Daí se depreende que o entendimento do delito de terrorismo pela Corte envolve, além da motivação do crime, a conjuntura em que este último se inscreve e o bem jurídico tutelado.

Também no julgamento do pedido de extradição de Cesare Battisti (Ext. 1085, 2009), ao definir como comuns os crimes imputados ao extraditando, o Tribunal apontou para a condição das vítimas — todas civis — e para o fato de que Battisti havia-se insurgido contra um regime democrático de direito, o que fazia desnecessário o recurso às armas.

Observa-se, assim, que a análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é imprescindível na compreensão do conceito brasileiro de terrorismo, diante da ausência, no conjunto da legislação pátria, de dispositivo específico que defina essa infração e lhe dê autonomia. Tal lacuna normativa pode ter a ver com o fato de que o Brasil não tem vivido diretamente aquele drama.

Nossa história registra situações próximas do recurso ao terror, como a explosão da bomba no estacionamento do Riocentro, em 1981. Além do meio empregado, comum nesse tipo de conduta criminosa — o uso de explosivo —, outras características aproximavam a projetada ação das práticas terroristas: a escolha indiscriminada das vítimas, o objetivo de causar pânico, o intuito de pressionar a cúpula do governo a assumir determinada posição. No caso, apurou-se mais tarde, os autores pretendiam, imputado que fosse o atentado às esquerdas, ver reforçado o aparelho

repressivo do Estado, com a radicalização do regime autoritário que se distendia no governo Figueiredo.

Mas aquela tentativa frustrada, concebida nos subterrâneos de um regime, contrasta com o comum das ações terroristas, de que constitui uma variante: havia ali o raro propósito de iludir a autoridade pública e a sociedade quanto a quem fosse o agente criminoso e qual fosse sua motivação. O terrorismo, como se sabe, não se dissimula: antes, caracteriza-se pela reivindicação ostensiva da autoria.

O Brasil não tem figurado na cena prioritária do terrorismo internacional. Não se pode estimar, entretanto, que nos dias atuais qualquer país se encontre livre da devastação causada pelo fenômeno. Essa impermeabilidade não é possível numa era de tão intensa conexão entre os Estados, quando episódios ocorridos no interior de cada unidade soberana repercutem quase instantaneamente sobre a estabilidade política, jurídica e econômica de outras estruturas estatais. Além disso, hoje, mais do que nunca, pessoas circulam pelo mundo, e nacionais de países que são alvos preferenciais do terrorismo podem ser atingidos em qualquer parte do planeta, sem exclusão do território brasileiro. Por isso, e porque a política do terrorismo afronta, a partir da afirmação constitucional, os valores essenciais desta República, mostra-se imperativa e urgente a conceituação do crime pelo direito positivo brasileiro.