

# **O TIPO PENAL DO CRIME DE TERRORISMO NO BRASIL: ENTRE A LEI DE SEGURANÇA NACIONAL E A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988<sup>1</sup>**

**FELIPE LORENZATTO IACZINSKI<sup>2</sup>**

**RESUMO:** O presente trabalho acadêmico objetiva verificar a necessidade de revisão da legislação pátria, no que tange à tutela dos crimes praticados contra o Estado, em especial o crime de terrorismo. Nessa senda, após rever brevemente a gênese evolutiva desse fenômeno criminoso, bem como a historicidade da legislação pátria destinada à tutela do ilícito, analisa-se, criticamente, o art. 20 da Lei nº 7.170/83. Para tanto, utiliza-se o Princípio Constitucional da Legalidade, com ênfase em sua vertente de Determinação Taxativa, a fim de examinar a constitucionalidade do indigitado tipo penal, pretensamente tipificador do crime de terrorismo. Ainda, estuda-se, com amparo no conhecimento proveniente da seara do Direito Constitucional Intertemporal, o fenômeno da recepção da Lei de segurança Nacional pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. No desiderato, aborda-se, também, a dificuldade na conceituação do que seja terrorismo. Por fim, sedimentadas as premissas, o esforço repousa sobre as propostas legislativas e os trabalhos realizados por grupos de juristas com o objetivo de adequar a tipificação penal do crime de terrorismo no Brasil aos fundamentos da ordem assentada em nossa atual Carta Magna.

**Palavras chave:** Terrorismo – Tipo Penal – art. 20 – Lei nº 7.170/83 – Lei de Segurança Nacional – Princípio da Legalidade – Determinação Taxativa – Crime contra o Estado – Constituição – Recepção

## **INTRODUÇÃO**

As ações criminosas de terror deflagradas em escala mundial, das quais é emblemática a perpetrada contra as *Twin Towers* do *World Trade Center*, em 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos da América, atraíram as atenções para um tema que, embora antigo, assumiu, modernamente, novos contornos: o crime de terrorismo.

Alinhado à tendência mundial, o Brasil, que está prestes a ser o centro de importantes eventos internacionais, também volta a sua atenção ao referido fenômeno criminoso, sendo frequentes as discussões a respeito da definição e do tratamento jurídico adequado ao assunto. Diante desse cenário, o presente estudo objetiva analisar o crime de terrorismo nas vigentes ordens constitucional e penal brasileiras.

Nesse contexto, analisaremos a legislação pátria a fim de aferir sua capacitação para a tutela dos bens afetados por esse fenômeno criminoso. Em decorrência, o estudo do tipo penal de terrorismo, pretensamente inculcado, em nosso ordenamento, pelo art. 20, da Lei nº 7.170 de 14 de dezembro de 1983, torne-se crucial para estabelecer a competência ou incompetência da ordem jurídica nacional na tutela das ações atentatórias contra a soberania nacional, o regime democrático, os direitos de cidadania e o pluralismo político.

Nesse desiderato, após situar historicamente o tema, examinaremos a legislação infraconstitucional pátria, a fim de verificar a sua adequação para a tutela dos bens afetados pelo mencionado fenômeno criminoso. Serão de especial utilidade, na tarefa, os princípios

---

<sup>1</sup>Artigo extraído do Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Aprovação com grau máximo pela banca examinadora composta pelo orientador, Prof. Alexandre Wunderlich, pela Prof<sup>ª</sup>. Fernanda Corrêa Osório e pelo Prof. Rogério Maia Garcia, em 03 de julho de 2012.

<sup>2</sup>Acadêmico do Curso de Ciências Jurídicas e Sociais da PUCRS. Contato: fe\_lipe1710@hotmail.com

constitucionais preconizados pela Constituição da República de 1988, mormente aqueles de expressiva repercussão na esfera penal, como o Princípio da Legalidade, do qual decorre, especialmente interessante ao caso, a Determinação Taxativa.

Estabelecido o tratamento típico penal dispensado ao tema e verificadas a sua validade e eficácia, procederemos, no propósito de contribuir com o deslinde da questão, à investigação da definição de atos terroristas. Nessa tarefa, recorreremos a diversas fontes, como pareceres jurídicos, relatórios e obras doutrinárias.

Ato contínuo, o esforço pairará, de forma panorâmica, sobre a *Magna Charta* brasileira e sua censura ao terrorismo, bem como, traremos à tona questão de fundo, concernente à discussão sobre a possível existência de um hiato em nosso ordenamento, ante a recepção ou não da Lei de Segurança Nacional pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Por fim, analisaremos as propostas legislativas e de grupos de trabalho, desenvolvidas em nível nacional, relativas ao tema. Nesse tópico, estabeleceremos o panorama futuro, decorrente, principalmente, do anteprojeto de reforma do Código Penal, em elaboração pela Comissão Especial de Reforma do Código Penal, presidida pelo Ministro Gilson Dipp, confrontando as suas diretrizes com a noção de terrorismo delineada no presente estudo e traçando uma perspectiva da evolução do tema em nível normativo.

Dito isso, cumpre salientar que o presente trabalho acadêmico tem por finalidade, respeitada a abrangência de seu objeto e a limitação física do meio, alertar para a necessidade de revisão da legislação pátria no que pertine à tutela do crime de terrorismo, tendo-se em vista que, sendo como o é, o ilícito apresenta altíssimo poder lesivo, capaz de colocar em xeque o ordenamento democrático nacional e os direitos e garantias fundamentais dele decorrentes.

## **1 A GÊNESE DO TERRORISMO COMO CRIME PRATICADO CONTRA O ESTADO**

### **1.1 BREVE REMEMORIAMENTO DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS NOÇÕES DE DELITO CONTRA O ESTADO**

Terror. Terrorismo. Atos de terrorismo. Tais palavras são de tamanha singeleza que não demandam maiores esforços cognitivos para a sua visualização e compreensão. Revela-se tarefa hercúlea, no entanto, a tentativa de expandir tais termos em suas mais variadas facetas e, posteriormente, encerrá-los em uma única definição juridicamente completa, admissível e compreensível.

Antes que se ataque, contudo, o cerne do tema em pauta, faz-se necessário, como alude o próprio subtítulo deste capítulo, um breve rememoriamento da evolução histórica das noções de delito contra o Estado, tendo-se em vista que a prática do terrorismo revela-se espécie tão antiga quanto a humanidade.

*In initio*, imperioso lembrar que o enquadramento de determinada ação como um ilícito não se concretiza da noite para o dia. A jornada de tipificação penal de determinada situação fática demanda tempo. E não se está a falar de qualquer “tempo”, está-se a falar de anos, décadas, séculos, e, no caso especial do terrorismo, sem medo de errar, milênios. Isto quando não são consideradas as constantes transmutações que a situação em xeque sofre, seja por uma forma de interpretação alterada, seja por sua forma de ocorrência modificada.

Os numerosos atos e omissões que os ordenamentos penais da atualidade pontualmente indicam como “delitos” foram construídos em séculos de uma paciente elaboração, em que, não raramente, os elementos que em um primeiro momento os compunham passaram por modificações profundas, cortes e inserções, ou até mesmo contradições, no interior da própria noção de delito.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup>JÚNIOR, Arno Dal Ri. *O Estado e Seus Inimigos*: a repressão política na história do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2006, p. 23-6.

A par desse importante pilar, é possível reconstruir, ainda que superficialmente, a evolução do crime de terrorismo, o qual, no presente cenário mundial, está inserido no rol de delitos atentatórios contra o Estado de direito. Nesse aspecto, é válido dizer que a história da humanidade revela, em seus mais primórdios registros, ações de extermínio em massa, atentados violentos contra cidades, destruição de monumentos, dentre inúmeras outras ocorrências que tinham no terror seu instrumento ou sua finalidade.

Nem mesmo a Bíblia, que em seu antigo e novo testamentos registra fatos das eras *a.C* e *d.C*, respectivamente, está a salvo de retratar, ao longo de seus escritos, episódios em que a ira divina ou a ira humana tinham como único objetivo a propagação da sensação de medo aos súditos.<sup>4</sup> Tal apontamento tem como único intuito demonstrar a antiguidade do fenômeno terrorista, mas está longe de auxiliar na reconstrução histórica dos crimes contra o Estado.

O primeiro passo, nesse sentido, encontra-se no nascedouro do direito, ou seja, a civilização romana. Inicialmente, é de se comentar que os ilícitos penais que tutelavam a segurança do Estado romano dividiam-se em seis principais categorias<sup>5</sup>. Ocorre que em todas essas previsões, além de estarem enquadradas as ofensas às circunstâncias que lhe eram próprias, também estavam abarcados os atos atentatórios contra a honra do imperador romano, “tal como a usurpação de suas insígnias ou de seus direitos exclusivos, a ofensa a sua imagem (...) o faltar-lhe a um juramento e as ofensas à família real”<sup>6</sup>.

Entrementes, foi por intermédio da *Lex Iulia de Maiestate*, no governo do Imperador Augusto, em 8 *a.C.*, que o direito penal romano codificou, em uma única norma, o regime de punição para os delitos da espécie em comento. Na indigitada lei foram finalmente positivadas as já referidas ações que se entendiam como violadoras da segurança do estado romano, especialmente o abuso das prerrogativas funcionais públicas por parte dos magistrados e senadores.

Como afirma Vincenzo Arangio-Ruiz, “*Crimen maiestates* (ou, mais precisamente, *imminutae maiestatis*) foi originalmente o abuso de autoridade da parte de um magistrado ou do Senado (...)”<sup>7</sup>. Ocorre que a jurisprudência romana tratou de rapidamente alargar a aplicabilidade do conteúdo da *lex*, de modo que o entendimento dominante a partir de então passou a centralizar na figura do príncipe-imperador romano o sujeito passivo do crime e colocar, como sujeito ativo dele, qualquer indivíduo de Roma<sup>8</sup>.

Certo é que a indigitada legislação logo despertou comentários por parte dos doutrinadores clássicos daquela época, na medida em que ostentava um modelo de imprecisão perigosíssimo que serviu a todos os tiranos, por prever inumerável quantidade de ações delituosas e estabelecer punições por analogia e regras processuais de exceção.<sup>9</sup> Tal panorama

---

<sup>4</sup>“(...) notadamente no Velho Testamento, e no Apocalipse, existem inúmeras passagens que narram episódio de extrema violência e que, num paralelo com os conceitos, tipos e características, podem ser consideradas terrorismo religioso, pois eram utilizadas pelos sacerdotes para causar temor nos fiéis (...)” In BARROS, José Manoel de Aguiar. *Terrorismo: Ação, Reação, Prevenção*. São Paulo: Arte & Ciência, 2003, p. 18.

<sup>5</sup>“(...) a) relações com os inimigos do Estado; b) atentados à constituição do Estado; c) violação das obrigações dos magistrados e sacerdotes; d) violação das obrigações políticas dos cidadãos; e) violação das obrigações religiosas dos cidadãos; f) ofensas pessoais aos magistrados.” In JÚNIOR, Arno Dal Ri. *O Estado e Seus Inimigos: a repressão política na história do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2006, p. 66.

<sup>6</sup>Ibidem.

<sup>7</sup>Idem, p. 67.

<sup>8</sup>“(...) com o passar do tempo e o desenvolvimento da jurisprudência romana da matéria, é possível notar uma ampliação significativa do leque de condutas configuráveis como lesa-majestade, crime que passa a abranger todos os atos que atentassem contra a dignidade ou segurança do povo romano, primordialmente ligada à pessoa do príncipe” Idem, p. 68.

<sup>9</sup>FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Terrorismo e Criminalidade Política*. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 30. Ainda, cabe mencionar que segundo Arno Dal Ri Júnior, o jurisperito romano Domínio Ulpiano, *verbi gratia*, afirmava que “o crime de lesa-majestade é aquele cometido contra o povo romano e sua segurança”, ao passo que, em tom

perdurou, também, durante a Alta Idade Média que, em que pese época de intensa pluralidade na área jurídica em razão da disposição fragmentada da Europa, dividida em feudos e cidades-Estados, exibiu uma forte tendência de repetição do direito penal romano, no que diz respeito aos crimes de lesa-majestade.<sup>10</sup>

Não obstante, foi com o advento da Idade Moderna que o crime de lesa-majestade sofreu importante mudança em sua forma de interpretação, visto que o ilícito, além de ter a figura do monarca com o objeto da tutela penal, trouxe para a seara da sua proteção a incolumidade, tranquilidade e segurança do Estado-Nação<sup>11</sup>. E o engrandecimento conceitual a que foi submetido o *crimen lesae maiestates*, ainda que bastante genérico, fez com que o mesmo fosse erigido ao mais alto grau de *status* normativo penal. Isto se deve ao fato de que o delito deixou de representar apenas uma conduta preocupada com a segurança individual do rei, e por vezes de alguns nobres de primeira ordem, e passou a ser importante ferramenta de manutenção do regime monárquico do Estado<sup>12</sup>.

Ocorre que com o surgimento do movimento iluminista, embalado pelos ideais de *Liberté, Egalité, Fraternité*, bem como pelos ilustres pensadores François Marie Arouet, mais conhecido como Voltaire, Charles-Louis de Secondat, ou simplesmente Montesquieu, e Jean-Jacques Rousseau, o crime de lesa-majestade e sua forma de aplicação foram severamente questionados.

Os escritos franceses que abordavam o assunto em questão, especialmente os de Montesquieu, transbordavam, já naquela época, a imensa preocupação com delitos que tinham em sua essência definições vagas, indeterminadas e excessivamente flexíveis<sup>13</sup>. E a preocupação do nobre iluminista era plenamente justificável, na medida em que, como já bem retratado, as características agregadas ao longo da história ao crime de lesa-majestade o tornaram amplo em demasia, facilitando com que as ações fossem legalmente enquadradas ao bel prazer dos tiranos<sup>14</sup>.

No mesmo sentido, valiosa e contundente observação sobre os crimes de lesa-majestade foi efetuada por Cesare Beccaria, em seu famoso livro “Dos Delitos e Das Penas”, onde anotou: “Somente a tirania e a ignorância, que confundem os vocábulos e as ideias mais

---

de severa crítica à *Lex Iulia* e à sua forma de aplicação generalizada, Cornélio Tácito narrava que os tribunais romanos aplicavam a legislação ao seu bel prazer, “configuravam o crime em condutas bem diferentes entre si”, tendo esse quadro perdurado até a queda do Império Romano. In JÚNIOR, Arno Dal Ri. *O Estado e Seus Inimigos: a repressão política na história do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2006, p. 67 e 75.

<sup>10</sup>“Diversas normas emanadas pelos reinos germânicos entre os séculos VI e IX, sem citar de modo expresse a *lex Iulia de maiestate* ou o *crimen laesae maiestatis*, traziam consigo figuras anti-jurídicas que se referiam claramente às condutas previstas na noção do antigo delito romano. Sendo na sua grande maioria normas de caráter penal, as leis germânicas eram, como informa Caenagem, (...) tentativas desajeitadas de expressar em latim um direito primitivo desprovido de qualquer princípio geral e, conseqüentemente, de qualquer tradição analítica”. In JÚNIOR, Arno Dal Ri. *O Estado e Seus Inimigos: a repressão política na história do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2006, p. 84.

<sup>11</sup>Idem, p. 112.

<sup>12</sup>“(...) é possível perceber como o crime de lesa-majestade passa a ser considerado o crime por excelência, servindo como um dos principais instrumentos para reforçar o discurso em torno a uma estrutura social baseada na ordem e na hierarquia (...)” Idem, p. 130.

<sup>13</sup>“(...) a contestação movida pelos pensadores das *Lumières* foi muito eficaz, fazendo com que, posteriormente, a amplitude da noção e a aplicação do crime de *lesae maiestatis* sofressem um recuo considerável em relação aos períodos precedentes, vale dizer: a Idade Antiga, a medieval e os primeiros séculos da Modernidade.” Idem, p. 160.

<sup>14</sup>“(...) era severamente criticada pelo autor a tendência bastante comum dos governantes de abusar do conceito de lesa-majestade, entendendo-o indevidamente a tipos de crimes e ações completamente heterogêneos e de pouco relevo (...) regimes despóticos que, como afirma o autor, tendem a reconhecer como lesa-majestade todos os crimes: ou melhor, não existiriam nestes, direitos passíveis de lesão que não fossem os do déspota.” Idem, p. 162.

claras, podem dar esse nome e, por conseguinte, a pena máxima, a crimes de natureza diversa e fazer, assim dos homens, como em outras mil oportunidades, vítimas de uma palavra.”<sup>15</sup>

O lume libertário que nascia nessa época, vinculado aos ideais de liberdade, fraternidade e igualdade, e inúmeras outras circunstâncias, culminaria com a eclosão da Revolução Francesa, inegável marco histórico de afirmação dos direitos humanos consubstanciados na famosa “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, de 1789. No entanto, verificar-se-á, mais adiante, que, se foi aqui que brotaram os princípios humanos, também aqui foi semeado o “terror”.

O que importa observar, por ora, é que o histórico traçado até o presente momento, ainda que de forma *un passant* e aparentemente alheio ao crime de terrorismo, mostrar-se-á intimamente ligado ao ilícito terrorista, seja porque esta é a origem conceitual de um delito voltado para a proteção do Estado, seja porque desde aqui se evidenciam as problemáticas na tentativa de condensar, em um único tipo penal, as mais variadas facetas desta espécie de dispositivo, bem como sua perigosa aplicação despótica.

## 1.2 A ORIGEM DO TERRORISMO COMO INSTRUMENTO DE DIFUSÃO DO TERROR NA MODERNIDADE

A palavra “terror”, de onde deriva o termo “terrorismo”, tem historicamente sua primeira aparição no transcorrer da Revolução Francesa, especificamente no período político repressivo sob o comando de Robespierre, compreendido entre o dia 37 de maio de 1793 e 27 de julho de 1794<sup>16</sup>.

Curioso notar, nesse contexto, que os ideais libertários franceses, propulsores do movimento revolucionário, deram espaço ao “regime de terror”<sup>17</sup> empregado como estratégia de manutenção da República Revolucionária Francesa. Em decorrência, conforme sintetizado por Marcello Ovídio Lopes Guimarães, “o 'Terror', que inicialmente era utilizado como meio de legítima defesa da ordem social estabelecida pela Revolução, foi substituído pelo terrorismo, que visava unicamente ao terror exercido abusivamente pelo Estado”<sup>18</sup>.

Entrementes, foi na transição do séc. XIX para o séc. XX que o terrorismo ganhou destaque no cenário mundial, sendo este período a ponte de aproximação da forma como é concebido o delito modernamente. O carro chefe dessa evolução era um novo movimento que, através de propagandas críticas à estrutura social piramidal construída pela revolução industrial e de ataques massivos contra órgãos estatais e pessoas públicas, visava à total destruição do Estado. Estava-se diante do movimento Anarquista<sup>19</sup>.

O conspícuo Heleno Cláudio Fragoso leciona que o movimento revolucionário anarquista tinha na disseminação do terror, além de uma simples forma de revoltado combate à

---

<sup>15</sup>BECCARIA, Cesare. *Dos Delitos e Das Penas*. Trad. Antônio Carlos Campana. São Paulo: Bushatsky, 1978, p. 237.

<sup>16</sup>“A palavra 'terror' apareceu na língua francesa – *terreur* – vindo do latim *terror*, que na origem designava 'um medo ou uma ansiedade extrema correspondendo, com mais frequência, a uma ameaça vagamente percebida, pouco familiar e largamente imprevisível’”. In PELLET, Sarah. *A Ambiguidade da Noção de Terrorismo*. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). *Terrorismo e Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 10.

<sup>17</sup>Nesse norte, em 05 de fevereiro de 1794, Robespierre, representando o Comitê de Salvação Pública, pronunciou discurso que definiu o terror como política de Estado, afirmando que era “preciso esmagar os inimigos interiores e exteriores da República, ou perecer com ela”. In BARROS, José Manoel de Aguiar. *Terrorismo: ação, reação, prevenção*. São Paulo: Arte & Ciência, 2003, p. 38.

<sup>18</sup>GUIMARÃES, Marcello Ovídio Lopes. *O Tratamento Penal do Terrorismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 14.

<sup>19</sup>“Algumas décadas após a Revolução Francesa, na esteira da chamada “revolução social” que eclodiu no século XIX por força da expansão do modo de produção capitalista e seu regime de exploração do trabalho, surge o movimento anarquista e socialista revolucionário que passarão a advogar o terrorismo como forma de ação política.” In BARROS, José Manoel de Aguiar. *op. cit.*, loc. cit..

ordem social vigente, uma verdadeira filosofia de destruição do Estado e seu sistema de poder. Refere o autor que “para os anarquistas, o terror é a forma mais eficiente de destruir o sistema de poder, as convenções e o Estado”<sup>20</sup>.

Complementando a ilustração, André Luiz Woloszyn relembra que esse movimento, além dos atentados a bomba, sequestros e assassinatos, ofereceu à humanidade os primeiros manuais de técnicas terroristas como ferramentas ideológicas, sobressaindo-se entre elas a obra *Das Mord*, de autoria do alemão Karl Heinzen, o qual “apregoava a utilização de bombas, assassinatos por envenenamento, formação de alianças com o mundo do crime, além do uso de fanáticos dispostos a lutar pela causa revolucionária”<sup>21</sup>.

Já nos meandros do séc. XX, os ataques terroristas agravaram-se intensamente, onde temos, como exemplo destacado, o episódio estopim da Primeira Guerra Mundial<sup>22</sup>. Todavia, a inauguração do marketing terrorista teve seu ápice no marcante incidente ocorrido durante os jogos Olímpicos de Munique em 1972, quando um grupo chamado “Setembro Negro” sequestrou onze atletas da delegação israelense a fim de que os holofotes do mundo fossem direcionados para a insurreição da Palestina. O final foi trágico. Todos os reféns e cinco terroristas acabaram mortos, outros três destes presos, mas “o objetivo da organização foi atingido, pois milhões de pessoas acompanharam o desenrolar dos acontecimentos pela televisão”<sup>23</sup>.

Deste ponto em diante, já com a atenção da humanidade voltada para o fenômeno terrorista, uma sequência de aterradores atentados infestou os noticiários mundiais.<sup>24</sup> No entanto, sem a menor sombra de dúvida, é o ataque às *Twin Towers* do *World Trade Center*, em 11 de setembro de 2001 que – seja por sua grandiosidade, por sua ousadia, por seu poder destrutivo ou, ainda, por seu alvo, a potência mundial dos Estados Unidos da América – mais rapidamente vem à mente quando o assunto é terrorismo.

Não por outro motivo, o atentado às Torres Gêmeas reveste-se com o predicado de marco histórico, eis que fez florescer sentimentos de medo e insegurança sem precedentes na ordem mundial, constituindo-se verdadeiro divisor de águas na construção do terrorismo como o monstruoso inimigo da sociedade contemporânea.

A cobertura dada pela mídia e a manipulação das informações realizadas por determinados órgãos do governo americano – com o claro objetivo de semear o pânico entre a população – potencializou o impacto destes ataques na sociedade (...), pré anunciado um sentimento geral de insegurança em relação ao novo “inimigo” do Estado.<sup>25</sup>

Os discursos e práticas estatais estado-unidenses que se seguiram – alicerçadas na construção contumaz e impetuosa da imagem do inimigo terrorista e na aceitação social de que medidas eram necessárias para restabelecer a ordem abalada pelo atentado – propiciaram a edição de novas normas em matéria de segurança nacional, sendo as mais famosas o *USA Patriot Act* e o *Homeland Security Act*. A respeito disso, Arno Dal Ri Júnior enfatiza que “estas

---

<sup>20</sup>FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Terrorismo e Criminalidade Política*. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 15.

<sup>21</sup>WOLOSZYN, André Luís. *Terrorismo global: aspectos gerais e criminais*. Porto Alegre: EST Edições, 2009, p. 20

<sup>22</sup> Sarajevo, 28 de junho de 1914. O herdeiro do Império Astro-Húngaro, o arquiduque Francisco Fernandes, e sua esposa, Sofia de Hohenberg, foram executados durante carreta na cidade de Sarajevo, capital da Bósnia, por membros da facção terrorista denominada “Mão Negra”.

<sup>23</sup>WOLOSZYN, André Luís. op. cit., p. 23.

<sup>24</sup>“Um estudo realizado pela Rand Corporation aponta a para a ocorrência de 1.022 atentados no mundo no período compreendido entre 1968 e 1977 (...) organizações dos EUA registram a cifra de 2.960.(...) no Relatório anual sobre o Terrorismo Internacional global – DEA/EUA, somente no ano de 2005 ocorreram 14 mil atentados (...) o número de feridos vai além de 150 mil” In WOLOSZYN, André Luís. op. cit., p. 35-6.

<sup>25</sup>JÚNIOR, Arno Dal Ri. *O Estado e Seus Inimigos: a repressão política na história do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2006, p. 298.

normas trazem consigo medidas que revogam a legislação comum, reforçando o poder executivo em detrimento do poder judiciário e das liberdades públicas”.<sup>26</sup>

Os esquetes posteriores a esse ponto são de conhecimento notório. Os direitos humanos e as liberdades individuais foram suplantados pelo regime de contra-ataque ao terror de tal maneira que mereceriam extenso estudo próprio. Nos dizeres de José Manoel de Aguiar Barros:

Após o 11 de setembro o que temos assistido, no âmbito mundial, mas especialmente na América, é um violento retrocesso na política dos direitos humanitários e nas liberdades civis. Perseguições infundadas contra suspeitos estrangeiros, humilhações, deportações, prisões e milhares de pessoas passaram a ser uma rotina (...) a guerra ao terrorismo, longe de tornar o mundo um lugar mais seguro, tornou-o mais perigoso, ao reduzir os direitos humanos, ao subestimar as normas de legislação internacional e ao impedir o exame aprofundado dos governos.<sup>27</sup>

Em decorrência, vislumbra-se uma incipiente, mas aterradora, tendência à rememoração do direito penal de exceção, o qual, pensava-se, estava superado. Em verdade, como bem alerta María Cecilia Dómine, o atual momento mundial está por colocar os princípios constitucionais e a segurança nacional lado a lado, saindo vencedora, ameaçadoramente, a segunda<sup>28</sup>.

Depreende-se, portanto, que o fenômeno terrorista está por causar perturbações de aspectos variados mundo afora, merecendo, assim, especial atenção. Ademais, tendo-se em vista a maior frequência, intensidade e imprevisibilidade dos atentados, esse delito tem instigado medidas legislativas repressivas e preventivas que, à imagem e semelhança de atos terroristas, inspiram temor em qualquer sociedade alicerçada em pilares democráticos.

## **2 O TIPO PENAL DO CRIME DE TERRORISMO NO BRASIL E O ART. 20 DA LEI DE SEGURANÇA NACIONAL**

### **2.1 RETROSPECTIVA DA LEGISLAÇÃO PENAL BRASILEIRA AO CRIME DE TERRORISMO E SEUS AFINS**

Na legislação pátria, o fenômeno terrorista nunca ostentou tipo penal próprio, incumbindo-se de tal essa tarefa, atualmente, o art. 20 da Lei nº 7.170/83, o qual permanece, conforme remansosa doutrina que se analisará adiante, inadequado à sua finalidade. Contudo, por ser oportuno ao tema em estudo, cabe retroceder na história normativa brasileira, sendo ponto de partida as Ordenações Filipinas<sup>29</sup>, quando o Brasil ainda via-se como colônia de Portugal.

---

<sup>26</sup>JÚNIOR, Arno Dal Ri. *O Estado e Seus Inimigos: a repressão política na história do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2006, p. 300-1.

<sup>27</sup>BARROS, José Manoel de Aguiar. *Terrorismo: ação, reação, prevenção*. São Paulo: Arte & Ciência, 2003, p. 186-7.

<sup>28</sup>“La ley em cuestión pone en la balanza dos argumentos válidos y antagónicos: por un lado, la seguridad y la defensa social, por el outro, la libertad y las garantías individuales. Como en este conflicto de valores pesa más la seguridad nacional, la norma tiene a garantir la seguridad ciudadana ocasionando sensible reducciones al principio de libertad y al habeas corpus proceeding.” In DÓMINE, María Cecilia. El Terrorismo Internacional: un análisis comparado de la nueva legislación antiterrorista y de la actual política criminal. *Revista Brasileira de Ciências Criminales*, São Paulo, ano 16, n. 75, p. 237-94, nov./dez. 2008.

<sup>29</sup>PORTUGAL. *Ordenações Filipinas (1603)*. Ordenações e leis do reino de Portugal, recopiladas por mandado d'el-rey D. Philippe I.

Alinhadas à tendência mundial, as disposições das Ordenações Filipinas advindas de Portugal, ainda muito distantes do crime de terrorismo, cuidavam da segurança do Governo Imperial, consubstanciada na figura do monarca, através tipos penais de lesa-majestade<sup>30</sup>.

Essa subordinação colonial à corte portuguesa durou até a proclamação da Independência por parte de Dom Pedro I, às margens do rio Ipiranga, em 07 de setembro de 1822. Não obstante, a independência legislativa, especialmente no que diz respeito à área penal, somente veio a ser consagrada anos mais tarde, em 08 de janeiro de 1831, momento em que passou a vigorar o Código Penal do Império.<sup>31</sup>

Continuando a marcha histórica penal brasileira, nova modificação de caráter crucial sobreveio com a Proclamação da República, quando, em 15 de novembro de 1889, através de um golpe político-militar, derrubou-se a monarquia constitucional parlamentarista do Império e ergueu-se a República dos Estados Unidos do Brasil, sob a forma de uma república federativa presidencialista.

Ato contínuo, conforme se depreende do preâmbulo do Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890, “O Generalíssimo Manoel Deodoro da Fonseca, (...) reconhecendo a urgente necessidade de reformar o regimen penal”, instituiu o Código Penal da República.<sup>32</sup>

O *codex* que sobreveio foi o Código Penal de 1940, ainda em vigor. Este, ao revés de seus antecessores, surpreendentemente, não apresenta nenhum espaço sequer aos crimes contra a segurança nacional, onde, certamente, residiria o tipo penal do terrorismo. Nesta senda, Marcello Ovídio Guimarães Lopes refere que

A parte especial do atual Código Penal, de 1940, não trouxe, de seu turno, assim como os anteriores, qualquer referência ao delito de terrorismo. Aliás, nem mesmo nele existe um único capítulo relativo aos crimes contra a segurança nacional.<sup>33</sup>

Percebe-se, pois, com grande facilidade, que as codificações penais brasileiras nunca se preocuparam em tutelar de forma específica o crime de terrorismo. Tal incumbência foi arrendada às leis penais extravagantes que, com alguma dose de imperícia, por vezes proposital, tratavam de tutelar ações desestabilizadoras da ordem político-social e político-econômica, com a previsão de tipos penais que, analogicamente, poderiam se encaixar no que hoje se compreende por terrorismo.

Nessa esteira, o Decreto nº 4.269, de 17 de janeiro de 1921 foi a norma precursora em resguardar a coletividade pública por intermédio de tipos penais que, forçosamente, poderiam

---

<sup>30</sup>“O máximo que se tem nas Ordenações Filipinas, publicadas em 1603, assemelhados aos hoje denominados crimes contra a Segurança Nacional, são os crimes de Lesa Majestade. São eles os delitos cometidos contra a pessoa do monarca ou contra seu 'Real Estado'”. In PIERANGELLI, José Henrique. *Códigos Penais do Brasil: evolução histórica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p.120.

<sup>31</sup>Neste aspecto, Marcello Ovídio Lopes Guimarães destaca que “O Código Criminal do Império, de 1831, teve, em sua Parte II - “Dos Crimes Públicos”, alguns títulos indicativos da repressão aos delitos contra a segurança nacional e a ordem política (...) Outros títulos da Parte II tratavam dos crimes contra o livre exercício dos poderes políticos e dos crimes contra a segurança interna do Império e pública tranquilidade (...)” In GUIMARÃES, Marcello Ovídio Lopes. *O Tratamento Penal do Terrorismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 80.

<sup>32</sup>Comentando o diploma penal em testilha, Marcello Ovídio Lopes Guimarães destaca que “(...) o primeiro Código Penal Republicano, de 1890, trouxe no livro II, dos crimes em Espécie, dois títulos ligados à segurança nacional (...) O Título II, “Dos crimes contra a Existência Política da República” (...) O Título II, “Dos crimes contra a Segurança Interna da República (...) Foram tais normas mantidas praticamente na íntegra na Consolidação das Leis Penais, de 1932 (...)”. Ibidem.

<sup>33</sup>Ainda, prossegue o doutrinador comentando que: “O que mais pode lembrar, ainda que de forma tênue, um atentado à segurança coletiva, mas jamais um atentado terrorista, tanto pela ausência, nos tipos penais, de um fim especialmente buscado pelo autor da conduta criminosa, seja, por exemplo, ideológico (político ou religioso), seja revolucionário, como também pela falta de qualquer menção à intenção de causar dano pessoal e/ou material indiscriminado com o objetivo de criar terror, pânico e sentimento generalizado de insegurança pública, são alguns dos delitos dos Títulos VIII e IX, da parte especial do Código Penal.” Ibidem.



hoje ser responsáveis pela tipificação de ilícitos terroristas. Destacam-se entre tais dispositivos o art. 1º, o art. 4º e o art. 6º<sup>34</sup>.

Avançando pouco mais de uma década na história do país, chega-se à data em que o então presidente Getúlio Vargas, por intermédio da Lei nº 38, de 04 de abril de 1935, sancionou o que por muitos é considerada a Primeira Lei de Segurança Nacional.<sup>35</sup>

Em complemento ao destacado, Arno Dal Ri Júnior informa que a lei em questão tinha como “principal finalidade transferir para uma legislação especial os crimes contra a segurança do Estado, submetendo-os a um regime mais rigoroso, com o abandono das garantias processuais”.<sup>36</sup>

Já no que diz respeito à tipificação do ilícito terrorista, Marcello Ovídio Lopes Guimarães afirma que não houve grandes avanços nesse período, existindo, contudo, no art. 17, da Lei nº 38/35, inserido no Capítulo “Dos Crimes contra a Ordem Social”, disposição que se aproxima de uma vaga noção de terrorismo.<sup>37</sup>

Na sequência da retrospectiva, o lento processo de redemocratização do país, ainda sob o governo de Getúlio Vargas, tornou imperiosa a edição de um novo diploma penal. Em decorrência dessa premente necessidade, foi promulgada a Lei nº 1.802, em 05 de janeiro de 1953, a qual redefiniu os conceitos de “Crimes Contra o Estado e a Ordem Política e Social”.

Além disso, a *lex* em comento trouxe contribuição importante no que se refere à construção de um tipo penal terrorista, tendo em vista que inseriu no inc. II de seu art. 4º e no *caput* do art. 16 o termo “terror”, como um dos fins de agir das ações delituosas.<sup>38</sup>

Sobrevieram, então, o Golpe Militar em 1964 e todas as consequências nefastas de que se têm conhecimento. Neste diapasão histórico do Brasil, o que se percebe é uma série de ações ditatoriais que, entre atos institucionais e decretos presidenciais, subverteram todas as noções de democracia.

Digno que nota que, aos olhos do Regime Militar instaurado, a Lei nº 1.802/53 já não se mostrava suficiente para o fim a que se destinava, razão pela qual, através do Ato Institucional nº 2, a competência para o processamento e julgamento dos crimes ali previstos deixou a Justiça Federal e passou à seara da Justiça Militar.<sup>39</sup>

Ainda insatisfeito com os resultados da repressão militar e amparado pelos poderes dos Atos Institucionais nº 2 e nº 4, o então presidente Castelo Branco lançou mão do Decreto Lei nº 314, em 13 de março de 1967. Tal decreto presidencial revogou a Lei nº 1.802/53, colocando

---

<sup>34</sup>Discorrendo com maior atenção sobre o art. 6º, Marcello Ovídio Lopes Guimarães afirma que o dispositivo “demonstrando a finalidade da conduta (...) indica semelhança em relação ao que parcialmente se compreende na noção de terrorismo. (...) deixando claro que a intenção do legislador era de prevenir e reprimir atentados à bomba que tivessem por escopo provocar medo generalizado e insegurança coletiva, enfim, com algum esforço, o terror na comunidade local.” In GUIMARÃES, Marcello Ovídio Lopes. *O Tratamento Penal do Terrorismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 81.

<sup>35</sup>“Esta lei foi promulgada em período particularmente agitado (intentona comunista) servindo mais tarde ao ditador Vargas para a perseguição política durante o Estado Novo (...) Tratava-se de página negra na história do nosso direito penal.” In FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Terrorismo e Criminalidade Política*. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 90-1.

<sup>36</sup>JÚNIOR, Arno Dal Ri. *O Estado e Seus Inimigos: a repressão política na história do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2006, p. 268.

<sup>37</sup>GUIMARÃES, Marcello Ovídio Lopes. op. cit., p. 82.

<sup>38</sup>FRAGOSO, Heleno Cláudio. op. cit. loc. cit.

<sup>39</sup>A respeito dessa ardilosa manobra, Heleno Cláudio Fragoso assevera em tom ríspido que “com a superveniência do movimento militar de 1964, rapidamente se verificou que a Lei nº 1.802 não era instrumento adequado para satisfazer a pretensão punitiva revolucionária, cujos excessos foram notórios. Logo o Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1967 (...) constitui, à evidência, uma tentativa de satisfazer a pretensão punitiva da revolução, na impossibilidade de criar tribunais revolucionários ou de segurança (...) A atribuição da competência à Justiça Militar é feita, portanto, no caso, com propósitos subalternos.” In FRAGOSO, Heleno Cláudio. op. cit. loc. cit. p. 92.

fim à era dos crimes contra a ordem política e social do Estado e fazendo vir à tona a filosofia dos crimes contra a Segurança Nacional.

Sem abandonar o tom áspero que pauta suas manifestações a cerca do regime militar, Heleno Cláudio Fragoso assenta que:

A intenção dos que fizeram a lei foi a de abandonar a concepção tradicional dos crimes contra o Estado e a ordem política e social, introduzindo uma fórmula abrangente de todo e qualquer bem-interesse elevado à categoria de objetivo nacional, como objeto da tutela jurídica nessa espécie de crimes. Como já observamos, a definição elaborada constitui mero esquema conceitual sem conteúdo, que se caracteriza pela imprecisão e pela indeterminação.<sup>40</sup>

Depreende-se, portanto, que a norma penal pautava-se justamente por uma redação vaga e inapta tecnicamente. Em razão disso, não é de se estranhar que o exemplo expoente dessa característica no Decreto Lei nº 314 encontrava-se, justamente, em seu art. 25, o qual, por ser de “duvidosa constitucionalidade, acabou por não definir o termo terrorismo”.<sup>41</sup>

Ao avançar pouco mais de um ano no curso histórico, depara-se com a edição do Ato Institucional nº 5. Conforme retrata Heleno Cláudio Fragoso, o supracitado Ato Institucional inaugurou o período mais arbitrário do regime militar, eis que conferia ao Presidente da República imensurável poder<sup>42</sup>.

Podia o mandatário da nação, dentre inúmeras outras medidas, afastar qualquer funcionário público do país, inclusive os Ministros da Corte Suprema, fechar o Congresso Nacional e alterar qualquer diploma legal conforme sua conveniência<sup>43</sup>, e, nesse contexto, “surge, então, uma criminalidade política particularmente grave e violenta, a qual o governo reagiria de forma brutal(...) Um novo instrumental jurídico, de notável dureza, foi, então, utilizado”<sup>44</sup>.

Como referido por Heleno Cláudio Fragoso, para dar suporte ao regime brutal que se instalava, novo diploma jurídico, então, veio à luz. Tratava-se do Decreto Lei nº 898, de 21 de setembro de 1969. O Decreto em comento, que trazia inculcado o crime de terrorismo em seu art. 28, não alterou substancialmente a redação imprecisa e indeterminada do tipo, visto que tão bem servia aos propósitos do regime ditatorial.<sup>45</sup>

---

<sup>40</sup>FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Terrorismo e Criminalidade Política*. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 92.

<sup>41</sup>GUIMARÃES, Marcello Ovídio Lopes. *O Tratamento Penal do Terrorismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 84.

<sup>42</sup>FRAGOSO, Heleno Cláudio. op. cit., p. 96.

<sup>43</sup>Completando o quadro, Heleno Cláudio Fragoso anota que “suspendeu-se a garantia do habeas corpus para crimes políticos, o que significou certamente a mais violenta das medidas. Suspender o habeas corpus é autorizar a violência política e as mais graves violações dos direitos de liberdade. O novo regime fechou o congresso e o reabriu, ao outorgar uma nova Constituição Federal, que ridiculamente se chama de Emenda.” In FRAGOSO, Heleno Cláudio. op. cit., p. 96.

<sup>44</sup>FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Terrorismo e Criminalidade Política*. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 96.

<sup>45</sup>Na tentativa de dar razão à previsão do crime de terrorismo como posto, merece destaque a passagem de Mario Pessoa que, àquela época, referia: “O terrorismo é a mais aterradora forma de delinquência internacional, que atinge direitos humanos, com atrocidades variadas (...) A “guerra revolucionária” e o terrorismo crescente em todas as partes do mundo e que, em nosso País, ceifou vidas preciosas nesta última década, com atos de sequestros, assassinatos e guerrilha urbana, estão a exigir a tomada de providências de resguardo do regime.” In PESSOA, Mario apud ALENCAR, Ana Valderez A. N. de. *Segurança Nacional: antecedentes, comparações, anotações, histórico*. 2ª ed. Brasília: Senado Federal, 1982, p. 218. De outra banda, reiterando a necessidade de atenção à tutela do crime de terrorismo, mas criticando, à época, duramente a redação do art. 28, invoca-se Heleno Cláudio Fragoso. “Os crimes relacionados com o crime terrorismo constituem um dos mais importantes aspectos da lei (...) A definição contida no art. 28 não discrepa da incoerência revelada em outras passagens (...) Percebe-se que o legislador empregou expressões que não têm significação técnico-jurídica: devastar, saquear, assaltar e depredar(...) A alusão indeterminada a ato de terrorismo viola o princípio da reserva legal.” In FRAGOSO, Heleno Cláudio apud ALENCAR, Ana Valderez A. N. de. *Segurança Nacional: antecedentes, comparações, anotações, histórico*. 2ª ed. Brasília: Senado Federal, 1982, p. 219.

Precipitaram-se os anos e, após a sucessão de Decretos alhures comentados, os quais eram promulgados diretamente pelo Presidente da República, foi, finalmente, sancionada uma lei regulamentadora da matéria<sup>46</sup>. Trata-se da Lei nº 6.620, de 17 de dezembro de 1978, a qual, no que tange ao crime de terrorismo, tutelava o fenômeno através de seu art. 26. Comentando o dispositivo em análise, Marcello Ovídio Lopes Guimarães observa que:

O art. 26 da referida lei praticamente repetiu o art. 28 do decreto lei anterior (898/69), melhorando a redação ainda bastante imperfeita para, ao menos, adicionar ao tipo penal a finalidade da conduta (...). O fato é que, como se repetiu ao longo do tempo, a lei manteve a expressão “praticar terrorismo”, quando, em verdade, deveria trazer efetiva definição do crime, já que inexistia uma ação delituosa específica denominada terrorismo.<sup>47</sup>

A situação que se tem em tela, em suma, é a de que a legislação pátria usou reiteradamente, ao longo de sua evolução, tipo penal indeterminado, impreciso e atécnico para definir o crime de terrorismo. Tal circunstância agrava-se ainda mais quando se percebe que a Lei nº 7.170/83, atualmente em vigor, e analisada a seguir, trilha o mesmo caminho que suas antecessoras, tipificando o terrorismo nos moldes inadequados já expostos.

Nesse contexto, categórico o comentário de Heleno Cláudio Fragoso, no qual preceitua que, “sendo, como é, o princípio da reserva legal, entre nós garantia constitucional, é óbvio que definir crime através das expressões 'praticar terrorismo' viola a Carta Magna”.<sup>48</sup>

## 2.2 O TIPO PENAL DO CRIME DE TERRORISMO TALHADO NO ART. 20 DA LEI Nº 7.170/83

Face aos inúmeros diplomas penais pátrios lembrados ao final do capítulo antecedente, os quais, via de regra, eram utilizados como pilar de sustentação do regime antidemocrático brasileiro, João Figueiredo, então Presidente da República, viu-se atado a sua própria palavra de propiciar à nação um processo de redemocratização e, também, encurralado pela intensa mobilização política e social que clamava por uma nova legislação tuteladora da segurança nacional. Clara era a ideia de que a reabertura política no país e sua redemocratização eram objetivos incompatíveis com a Lei nº 6.620/78, sendo incoerente por parte do Governo, que falava em democracia, a manutenção da lei despótica e totalitária.<sup>49</sup>

Isso porque, nas últimas décadas, a referida lei de segurança vinha sendo aplicada pela Justiça Militar de maneira irrestrita e draconiana, possibilitando a perseguição de cidadãos que se manifestavam contra o regime ditatorial, enquadrando-os em tipos penais que não

---

<sup>46</sup>Um estudioso desatento poderia, equivocadamente, pensar que edição a de uma lei e não de um decreto-lei seria um indicativo de retomada das bases democráticas da nação. Ledo engano. A verdade é que a Lei nº 6.620/78 surgiu por intermédio de projeto de autoria do poder executivo, o qual foi enviado ao Congresso Nacional para aprovação com prazo determinado. Ocorre que, com o decurso deste período, o projeto transformou-se em lei, sem qualquer discussão sobre seu teor, razão pela qual a novel legislação não conseguiu maquiagem a filosofia repressiva do regime e, tampouco, conseguiu dar fim à imprecisão normativa de seus artigos. In FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Terrorismo e Criminalidade Política*. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 98.

<sup>47</sup>GUIMARÃES, Marcello Ovídio Lopes. *O Tratamento Penal do Terrorismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 86.

<sup>48</sup>FRAGOSO, Heleno Cláudio. op. cit., p. 99.

<sup>49</sup> Nesse cenário, a figura ativa de Heleno Cláudio Fragoso pronunciou-se, à época, com as seguintes palavras: Há hoje consciência nacional da necessidade urgente de reelaborar a lei de segurança, submetendo-a às exigências fundamentais da defesa do Estado num regime de liberdade. A Lei de Segurança Nacional surgiu em momento de crise institucional, como expressão de um suposto direito penal revolucionário, inspirada por militares, que pretenderam incorporar na lei uma doutrina profundamente antidemocrática e totalitária. Vivemos agora novos tempos. (...) A Lei de Segurança Nacional aparece como uma excrescência, um corpo morto e fétido no novo ambiente que a Nação respira.” In FRAGOSO, Heleno Cláudio. Para uma interpretação democrática da Lei de Segurança Nacional. *Jornal O Estado de São Paulo*, de 21 de abril de 1983, p. 34.

guardavam nenhuma relação com a segurança nacional. A edição de nova lei de segurança nacional, assim, tornou-se inadiável.<sup>50</sup>

Por essa razão, o Presidente João Figueiredo, atendendo ao clamor público de abertura política e reconstrução gradual da democracia nacional, compeliu-se a editar nova lei tuteladora da segurança nacional. Nasceu, então, a Lei nº 7.170, em 14 de dezembro de 1983, que, ainda vigorando no ordenamento penal pátrio, tem como um dos seus alvos de tipificação, pretensamente, o crime de terrorismo.

Como destaque inicial da *lex* fustigada comenta-se sua epígrafe, a qual indica que “define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento”. O comentário é válido visto que, ao revés de suas antecessoras, a vigente Lei de Segurança Nacional tratou de diferenciar conceitos – segurança nacional, ordem política e ordem social – que antes eram oportunamente obscurecidos dentro de um mesmo instituto.<sup>51</sup>

Contudo, a louvável preocupação técnico-jurídica que o legislador pátrio tratou de apresentar logo na epígrafe do diploma não foi a mesma que se viu ao longo da redação da maioria dos dispositivos penais subsequentes, tendo em vista que “na definição de crimes, a Lei nº 7.170/83 emprega terminologia superada, impregnada de subjetivismo ideológico e facciosismo político”.<sup>52</sup>

Dentre tantas previsões penais que padecem do mesmo mal, sobressai-se o art. 20, *caput*, que, segundo doutrina majoritária, é inconstitucional por violar o Princípio da Legalidade.

Art. 20 - Devastar, saquear, extorquir, roubar, seqüestrar, manter em cárcere privado, incendiar, depredar, provocar explosão, praticar atentado pessoal ou atos de terrorismo, por inconformismo político ou para obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas.

Pena: reclusão, de 3 a 10 anos.

Parágrafo único - Se do fato resulta lesão corporal grave, a pena aumenta-se até o dobro; se resulta morte, aumenta-se até o triplo.

Ao analisar o tipo penal supra, a situação que se evidencia é de que a atual Lei de Segurança Nacional não alterou o molde de tipificação do ilícito terrorista utilizado por seus diplomas ancestrais, examinados ao fim do capítulo anterior. Por essa razão, a redação do artigo em comento, que se destaca por sua multiplicidade de condutas, seguida de uma previsão normativa vaga circunscrita na terminologia “atos de terrorismo”, é combustível para as mais variadas críticas.

Nessa esteira, Heleno Cláudio Fragoso, logo após a edição da Lei nº 7.170/83, já criticava a redação da norma, afirmando que:

No art. 20, onde se punem diversas ações heterogêneas, inclusive o terrorismo, encontramos uma das disposições mais defeituosas da lei. A

---

<sup>50</sup>FRAGOSO, Heleno Cláudio. A Nova Lei de Segurança Nacional. *Revista de Direito Penal de Criminologia*, Rio de Janeiro: Forense, n.35, p. 60-9, jan./jun, 1983.

<sup>51</sup>Acerca dessa sutil, mas importante modificação, Fragoso consigna que: “As leis anteriores limitavam-se à referência a “segurança nacional”, pois, em face da doutrina que adotava, essa expressão compreendia toda a espécie de ofensa à segurança do Estado. A nova lei emprega a expressão “segurança nacional” ao lado de “ordem política e social”. Na lei não há, em princípio, palavras inúteis, e, por isso, nosso intérprete deve entender que “segurança nacional” é coisa diversa de “ordem política”. A nova lei restringiu o conceito (...). Segurança Nacional [agora] é o que se refere à nação como um todo, e diz respeito à própria existência do Estado e à sua independência e soberania. (...) Ela não se confunde com a segurança do governo ou da ordem política e social, que é coisa bem diversa.” In FRAGOSO, Heleno Cláudio. op. cit., loc. cit.

<sup>52</sup>BARROSO, Luís Roberto. A superação da Ideologia da Segurança Nacional e a Tipificação dos Crimes Contra o Estado Democrático de Direito. *Revista de Estudos Criminais*, Porto Alegre: Instituto Transdisciplinar de Estudos Criminais, n. 09, ano 02, p. 71-79, 2003.

definição legal do terrorismo apresenta dificuldades técnicas consideráveis, porque não há clara noção doutrinária do que ele significa. A nova lei é extremamente imperfeita, porque segue a linha casuística de nossas leis de segurança, misturando terrorismo com crimes violentos contra o patrimônio, com finalidade subversiva, que não constituem terrorismo. Por outro lado, a lei reproduz o defeito máximo das leis que têm estado em vigor, pretendendo definir o crime com a referência genérica a 'atos de terrorismo'. Isso numa lei penal é inadmissível, sobretudo porque não se sabe com segurança o que são atos de terrorismo.<sup>53</sup>

Corroborando o posicionamento exposto, a respeito da inadequação da Lei nº 7.170/83 para a tutela do crime de terrorismo, em razão da brecha aberta pelo termo “atos de terrorismo”, a doutrina nacional conta com pensadores como João José Leal<sup>54</sup>, Vicente Amêndola Neto<sup>55</sup> e Alberto Silva Franco<sup>56</sup>, alertando este último, ainda, para a irrelevância dos questionamentos acerca da aplicabilidade dos consectários legais da Lei de Crime Hediondos ao crime de terrorismo, justamente por não haver, no ordenamento penal pátrio, a adequada tipificação desse fenômeno.

Ainda, ao analisar a elementar “praticar atos de terrorismo” inculpada no art. 20, Alberto Silva Franco faz a ressalva de que essa descrição está, em princípio, no mesmo pé de igualdade que as demais ações inculpadas no tipo. No entanto, assevera que o verbo nuclear “praticar”, isoladamente, não apresenta qualquer predicado de ilicitude, ficando, por conseguinte, na dependência da definição do que se compreende por “atos de terrorismo”. Em razão disso, conclui o autor que “vulnera-se, assim, o aspecto material do princípio *nullum crimen sine lege (stricta)*”.<sup>57</sup>

E as incisivas críticas advindas da doutrina penal brasileira não cessam por aí, sendo muitos os juristas que comungam desse entendimento. Antônio Lopes Monteiro, *verbi gratia*, entende que “a noção de terrorismo continua sob incertezas doutrinárias sem definição legislativa”, visto que “a lei utiliza um discutido *nomen juris* como definição legal do tipo”<sup>58</sup>.

---

<sup>53</sup>FRAGOSO, Heleno Cláudio. A Nova Lei de Segurança Nacional. *Revista de Direito Penal de Criminologia*, Rio de Janeiro: Forense, n.35, p. 60-9, jan./jun, 1983.

<sup>54</sup>“É verdade que, após especificar diversas ações que caracterizam crimes contra a segurança nacional, o mencionado dispositivo refere-se à prática de ‘atos de terrorismo’ como mais uma dessas infrações penais. A imprecisão e a amplitude desta expressão contrariam a regra da objetividade jurídica, que exige definição clara e precisa das ações constituidoras dos tipos penais.” In LEAL, João José. *Crimes Hediondos: a Lei 8.072 como expressão do direito penal da severidade*. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2003, p. 79.

<sup>55</sup>“O Legislador ordinário brasileiro não incluiu, na codificação penal comum, nem através de lei penal especial, o delito de terrorismo. É verdade que alguns autores têm admitido que o art. 20 da Lei nº 7.170/83 constitui uma explicitação dessa figura delitiva. No entanto, força é convir que o tipo penal referido se traduz, em verdade, numa ‘cláusula geral’, de extrema elasticidade, que permite, ao juiz, pela ausência de uma adequada descrição do conteúdo fático, enquadrar, a seu bel prazer, qualquer modalidade de uma conduta humana, o que lesiona o princípio constitucional da legalidade.” In NETO, Vicente Amêndola. *Crimes Hediondos: Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990*. São Paulo: LED Editora de Direito, 1997, p. 47.

<sup>56</sup>“De acordo com o art. 2º da Lei nº 8.072/90, o ‘terrorismo’ será insuscetível de anistia, graça e indulto, não comportando ainda fiança e liberdade provisória. Se essas restrições, de caráter penal e processual penal, se coadunam, ou não, com o art. 5º, XLIII, da Constituição Federal é matéria de todo irrelevante, nessa altura, pela simples circunstância de inexistir o tipo penal de ‘terrorismo’, como crime comum ou como crime contra a Segurança Nacional.” In FRANCO, Alberto Silva. *Crimes Hediondos*. 5ªed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 118.

<sup>57</sup>Idem, p. 118-9.

<sup>58</sup>MONTEIRO, Antônio Lopes. *Crimes Hediondos: texto, comentários e aspectos polêmicos*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 134.

Engrossando o coro, César Faria Júnior manifesta que “não temos lei penal tipificadora do terrorismo como crime”. Não bastasse, Licínio Rodrigues obtempera na mesma linha, anotando que “a legislação ordinária, no Brasil, não previu ainda o crime de terrorismo”.<sup>59</sup>

À luz do exposto, percebe-se que a redação do art. 20 da Lei nº 7.170/83 é extremamente atécnic, conturbada e obscura, sendo, em consequência disso, imprópria a pretensão de atribuir ao referido dispositivo penal a previsão jurídica do delito de terrorismo e, conseqüentemente, a tutela desse importante fenômeno criminoso. Nesse sentido são os dizeres de José Leão Leal:

Do ponto de vista técnico-jurídico, a redação confusa e ambígua deste dispositivo legal, parece-nos insuficiente para construir uma definição jurídica de terrorismo, como tipo penal autônomo. Por isso, como consequência da adoção do princípio da legalidade, cremos que ninguém poderá ser punido por este tipo de crime, enquanto uma lei específica não definir objetivamente o tipo de conduta denominada terrorismo. É preciso que a lei descreva, com precisão e de forma objetiva quais são as ações caracterizadoras de um possível tipo legal de terrorismo. Ou seja, o crime previsto no art. 20, *caput*, da LSN, não pode receber o *nomen juris* de terrorismo, principalmente para o fim de ser marcado com o rótulo de hediondez e de sofrer as consequências penais previstas na LCH.<sup>60</sup>

Arrematando o remansoso coro de inconstitucionalidade do tipo penal em comento, a problemática trazida à baila por essa corrente jurídica, bem como o entendimento a que ela chega, Luiz Régis Prado anota que “A incriminação inculpada no art. 20 da Lei de Segurança Nacional contrasta com o imperativo inafastável de clareza e precisão e certeza na descrição das condutas típicas, revelando-se aquém das mais elementares exigências garantistas”.<sup>61</sup>

Convém mencionar, no entanto, que como qualquer outro assunto que se ponha em discussão, especialmente quando afeto ao Direito, a tese não é unânime, verificando-se posicionamentos doutrinários divergentes em menor escala<sup>62</sup>. Contudo, aparenta melhor correção a conclusão de que a vertente doutrinária que prega a inconstitucionalidade do art. 20 da Lei de Segurança Nacional, por violação ao princípio constitucional da legalidade, é aparelhada de bons argumentos e conta com diversos adeptos. Nesse desígnio, parece incontestável que o tratamento penal do crime de terrorismo dispensado pela Lei nº 7.170/83, por meio de seu art. 20, não se revela suficientemente adequado à ordem constitucional vigente.

### 2.3 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA LEGALIDADE E OS SEUS POSTULADOS NORTEADORES DA TIPIFICAÇÃO PENAL

O estudo realizado no tópico antecedente, voltado à análise do artigo 20 da atual Lei de Segurança Nacional, revelou remansosa doutrina que entende ser inconstitucional a redação do dispositivo em testilha, por violação ao Princípio da Legalidade. Nada mais lógico, portanto, que o esforço agora recaia sobre a elucidação desse postulado principiológico e os seus desdobramentos infringidos pela suposta tipificação penal do crime de terrorismo.

---

<sup>59</sup>JÚNIOR, César Faria; RODRIGUES, Licínio apud LEAL, João José. *Crimes Hediondos*: a Lei 8.072 como expressão do direito penal da severidade. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2003, p. 79.

<sup>60</sup>LEAL, João José. *Crimes Hediondos*: a Lei 8.072 como expressão do direito penal da severidade. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2003, p. 79.

<sup>61</sup>PRADO, Luiz Régis; CARVALHO, Érika Mendes de. Delito Político e Terrorismo: uma aproximação conceitual. São Paulo: RT. *Revista dos Tribunais*, v. 117, 2000.

<sup>62</sup>No diz respeito à posições contrárias divergentes, consultar: LEAL, João José. *Crimes Hediondos*: a Lei 8.072 como expressão do direito penal da severidade. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2003, p. 79; CAPEZ, Fernando. *Curso de Direito Penal*: legislação penal especial, v.4. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 644; GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. *Crimes Hediondos, Tóxicos, Terrorismo, Tortura*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 82.

Em razão de sua importância, o Princípio da Legalidade encontra acento em cláusula pétrea na Constituição da República de 1988, por meio do art. 5º, inc. XXXIX, o qual preceitua que “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”. De maneira similar e com maior evidência, está presente no Código Penal, que reproduz o princípio em seu art. 1º, onde talha “não há crime sem lei anterior que o defina. Não há pena sem prévia cominação legal”.<sup>63</sup>

O destaque atribuído ao Princípio da Legalidade encontra respaldo no fato dele ser um dos pilares centrais do Estado Democrático de Direito e, “inquestionavelmente, uma das vigas mestras do Direito Penal Moderno”.<sup>64</sup> Qualquer Estado pautado pela democracia jamais poderia sustentar-se, em matéria penal, sem a tenaz previsão do princípio da legalidade, na medida em que dito princípio “faz o Estado Absoluto ceder e deixar-se conduzir pela vontade do povo, por meio de seus representantes, para a criação dos delitos e penas”.<sup>65</sup>

O Princípio da Legalidade pode ter sua origem obscura, mas se afirma que o nascedouro bruto pode ser auferido, seguramente, no art. 39 da *Magna Charta* de João Sem Terra, de 1215<sup>66</sup>, conhecido como “*the Keystone of English liberty*”<sup>67</sup> e que proclamava, sinteticamente, que nenhum homem seria preso em desconformidade com a conforme a lei.<sup>68</sup>

Entretanto, foi com Cesare Bonesana, Marquês de Beccaria, que o postulado da legalidade começou a se aproximar da conceituação atual. O ilustre pensador anotou, em sua mais célebre obra, que “apenas as leis podem fixar as penas com relação aos delitos praticados”,<sup>69</sup> não sendo ninguém menos que o legislador o responsável pela criação dos referidos diplomas incriminadores. Alertou, nesse sentido, que nenhum magistrado poderia usurpar essa atribuição, muito menos dar entendimento pessoal às palavras do tipo incriminador<sup>70</sup>.

Por sua vez, a sintetização latina do postulado da legalidade é atribuída, sem maiores divergências entre os juristas, a Ludwig Von Feuerbach, fundador da Ciência Penal Alemã, o

---

<sup>63</sup>No Código Criminal do Império, de 1830, já se consagrava: “não haverá crime ou delicto sem uma Lei anterior que o qualifique”. Na mesma trilha, o Código Penal de 1890 estipulava: “ninguém poderá ser punido por facto que não tenha sido anteriormente qualificado como crime, nem com penas que não estejam previamente estabelecidas”. Tais apontamentos indicam a tradição legislativa Brasileira na sedimentação do princípio da legalidade.

<sup>64</sup>LUIZI, Luiz. *Os Princípios Constitucionais Penais*, 2ª ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabbris (SAFE), 2003, p. 110.

<sup>65</sup>NUCCI, Guilherme de Souza. *Princípios Constitucionais Penais e Processuais Penais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 82.

<sup>66</sup>Luis Jiménes Asúa discorda dessa proposição dominante na doutrina, afirmando que, em verdade, a origem do Princípio da Reserva Legal, reside nas instituições do Direito ibérico, em data anterior ao estatuto inglês, visto que em 1188, nas Cortes de Leão e por intermédio de Afonso IX, concedia-se ao súdito a prerrogativa de não ser molestado em sua pessoa ou de seu patrimônio, enquanto não fosse convocado para prestar esclarecimento perante a Cúria. In ASÚA, Luis Jiménes, apud JESUS, Damásio de. *Direito Penal: parte geral*, v.1. 33ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 104.

<sup>67</sup>BONFIM, Edilson Mougenot; CAPEZ, Fernando. *Direito Penal: parte geral*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 168.

<sup>68</sup>Em português, “Nenhum homem livre será detido ou sujeito a prisão, ou privado de seus bens ou colocado fora da lei, ou exilado, ou de qualquer modo molestado, e nós não procederemos nem mandaremos proceder contra ele se não mediante um julgamento regular sobre seus pares ou de harmonia com a lei do País.” Em latim, “*Nullum liber homo capiatur vel imprisonetur aut dissaisiatur aut utlegatur aut exelutur aut aliqui modo destruat nec super eum ibimus nec super eum mittemus nisi per legalem iudicium parium suorum vel per lege terrae*”. In HUNGRIA, Nelson. *Comentários ao Código Penal*. Rio de Janeiro: Forense, 1958, p. 34.

<sup>69</sup>BECCARIA, Cesare. *Dos Delitos e Das Penas*. Trad. Antônio Carlos Campana. São Paulo: Bushatsky, 1978, p.107-8.

<sup>70</sup>Isso porque, nas palavras de Beccaria “Cada um dos homens tem o seu ponto de vista, e cada um deles, em diferentes ocasiões, já o teve, ou terá, de maneira distinta (...) Veríamos, por conseguinte, a sorte de um cidadão modificar-se diversas vezes, de acordo com sua passagem por diferentes tribunais, e a vida dos infelizes ser vítima de falsos raciocínios ou da agitação atual do estado de espírito de um juiz, que tomaria por legítima interpretação o incerto e o indefinido resultado de toda aquela confusa série de noções que lhe agitavam a mente. Veríamos, pois, um mesmo delito ser punido por diversas maneiras por um mesmo tribunal em diferentes oportunidades, por haver consultado não a voz constante e fria da lei, porém a errante instabilidade das interpretações”. Idem, p. 118.

qual, a partir de estudos sobre a coerção psicológica<sup>71</sup> e por intermédio do Código da Baviera, de sua autoria, resumiu o enunciado principiológico através da consagrada fórmula: *nullum crimen, nulla poena sine previa lege*.<sup>72</sup>

Esse famoso enunciado em latim do Princípio da Legalidade, o qual, em tradução livre, significa que não há crime nem pena sem prévia lei, trata-se de garantia constitucional fundamental do homem em contraponto ao abuso do poder Estado.<sup>73</sup> Como consequência, portanto, o Princípio da Legalidade “é essencial à estrutura jurídica do crime e da pena no Estado de Direito”<sup>74</sup>.

No entanto, seus desdobramentos e a sua extensão, ainda que convirjam no mesmo sentido, percorrem através da doutrina caminhos distintos. Em uma concepção clássica, o Princípio da Legalidade ostentaria dois princípios inerentes ou decorrentes: o da Reserva Legal<sup>75</sup> e o da Anterioridade da Lei. O primeiro deles institui que somente lei, em sentido estrito, pode definir crimes e estipular penalidades, ao passo que o segundo deles determina ser necessário, para a válida incidência da lei penal, que esta esteja em plena vigência na data em que a ação é praticada.

Não obstante – de maneira mais adequada e incidente à crítica dos tipos penais vagos e indeterminados, como o art. 20 da Lei de Segurança Nacional, aqui objeto de estudo –, algumas análises contemporâneas entendem que o Princípio da Legalidade desdobra-se em três postulados. O primeiro, o da Reserva Legal, concernente às normas penais de incriminação. O segundo, o da Determinação Taxativa, atuante sobre a enunciação dessas normas. E o terceiro, o da Irretroatividade, ligado à validade das normas penais no tempo.<sup>76</sup>

Essa nova formatação dada ao Princípio da Legalidade, notadamente pela inserção do Princípio da Determinação Taxativa no conceito maior, faz com que o princípio legalista, atualmente, não se resuma mais ao simples enunciado *nullum crimen, nulla poena sine previa lege*. “Hoje a definição do Princípio da Legalidade é outra, ou seja: não há crime, não há pena

---

<sup>71</sup>A expressão latina *nullum crimen, nulla poena sine praevia lege* é fruto do englobamento de outras três articulações principiológicas de Feuerbach, advindas de sua teoria da coação psicológica. *Nulla poena sine lege* – toda pena infligida pressupõe uma lei penal -, *nulla poena sine crimine* – a cominação da pena é decorrência da previsão de uma ação delituosa - e *nullum crimen sine poena legali* – o fato criminoso, pressuposto legal, tem sua existência condicionada a uma pena legalmente prevista. In FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Lições de Direito Penal: parte geral*. 16ª ed. rev. Fernando Fragoso. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 112.

<sup>72</sup>LUISI, Luiz. *Os Princípios Constitucionais Penais*, 2ª ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabbris (SAFE), 2003, p. 111.

<sup>73</sup>“O tipo exerce função garantidora do primado da liberdade porque, a partir do momento em que somente se pune alguém pela prática de crime previamente definido em lei, os membros da coletividade passam a ficar protegidos contra toda e qualquer invasão arbitrária do Estado em seus direitos de liberdade.” In BONFIM, Edilson Mougenot; CAPEZ, Fernando. *Direito Penal: parte geral*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 167.

<sup>74</sup>FRAGOSO, Heleno Cláudio. op. cit., loc. cit.

<sup>75</sup>Cabe comentar, conforme destacam Mougenout e Capez, a existência de doutrinadores pátrios que consideram as expressões Princípio da Legalidade e Princípio da Reserva Legal equivalentes entre si, de modo que, sendo sinônimos, a menção de uma ou outra não representaria problema. Referindo-se ao art. 1º do Código Penal, Heleno Cláudio Fragoso afirma que “essa regra básica denomina-se princípio da legalidade dos delitos e das penas ou princípio da reserva legal”, ao passo que, Alberto Silva Franco, no mesmo sentido, assevera “o princípio da legalidade, em matéria penal, equivale, antes de mais nada, à reserva legal”. In BONFIM, Edilson Mougenot; CAPEZ, Fernando. *Direito Penal: parte geral*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 166.

<sup>76</sup>Dissertando sobre essa inovação de entendimento do enunciado principiológico da legalidade e, especialmente, sobre a necessária introdução do Princípio da Taxatividade ou Determinação Taxativa como postulado embutido naquele, Luiz Luisi consigna: “Este princípio sofreu, nessas últimas décadas, uma reformulação, porque se entende que não se limita tão somente à reserva legal, tão somente à necessidade de anterioridade da lei (...) além de prévia, a lei penal tem que ser clara e precisa, a fim de que os seus destinatários, os cidadãos, tenham condições de entendê-la. E nasceu, aí, o Princípio da Taxatividade, e que eu, no meu livro sobre os Princípios Constitucionais Penais, chamo de Determinação Taxativa.” In LUISI, Luiz. op. cit., p. 17-8.



sem lei prévia, precisa ou determinada e atual”.<sup>77</sup> Esta é a novel interpretação do Princípio da Legalidade e que vem bem a calhar ao exame do tipo penal do terrorismo.

Nesse aspecto, o postulado de taxatividade exige das leis penais, principalmente das incriminadoras, clareza, certeza e precisão em suas proposições. Isso veta ao legislador pátrio, destinatário deste enunciado principiológico, a construção de tipos penais que se valham, propositadamente ou não, de expressões ambíguas, vagas, indeterminadas e atécnicas, com o simples e crucial objetivo de impedir variadas e contrastantes interpretações. Assim sendo, nas qualificadas palavras de Luis Luisi:

O princípio da determinação taxativa preside, portanto, a formulação da lei penal, a exigir qualificação e competência do legislador, e o uso por este de técnica correta e de linguagem rigorosa e uniforme. Sem esse corolário o princípio da legalidade não alcançará seu objetivo, pois de nada vale a anterioridade da lei, se esta não estiver dotada da clareza e da certeza necessárias, e indispensáveis para evitar formas diferenciadas, e, pois, arbitrárias na sua aplicação, ou seja, para reduzir o coeficiente de variabilidade subjetiva na aplicação da lei.<sup>78</sup>

Noutras palavras, chega-se ao entendimento de que somente a perfeita previsão de um fato delituoso, técnico e adequado na previsão normativa do fato real à forma abstrata da norma penal, é o “instrumento de viabilização do Princípio da Legalidade”.<sup>79</sup> Em síntese, esse novo desdobramento do Princípio da Legalidade, denominado Princípio da Taxatividade ou da Determinação Taxativa, resta violado quando lei formalmente adequada e prévia tipifica ação criminosa de forma vaga e indeterminada, recaindo sobre essas características críticas de doutrinadores como Sebastián Soler<sup>80</sup>, Heleno Cláudio Fragoso<sup>81</sup>, Claus Roxin<sup>82</sup>, bem como a fonte inesgotável de contribuição para as mais variadas doutrinas, Cesare Beccaria<sup>83</sup>.

Além disso, ainda que alguma dose de indeterminação, nos tipos penais materiais, seja por vezes necessária, com o intuito de possibilitar prestação jurisdicional mais adequada aos conclames das políticas de segurança pública, tal prática deve ser evitada, visto que, no mais das vezes, esta é “a porta pela qual se introduzem formas variadas, e por vezes cruéis, de criminalidade legalizada”.<sup>84</sup>

---

<sup>77</sup>LUISI, Luiz. *Os Princípios Constitucionais Penais*, 2ª ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabbris (SAFE), 2003, p. 17-8.

<sup>78</sup>Idem, p. 24.

<sup>79</sup>NUCCI, Guilherme de Souza. *Princípios Constitucionais Penais e Processuais Penais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 83.

<sup>80</sup>“A só existência de lei prévia não basta, esta lei deve reunir certos caracteres, deve ser concretamente definitiva de uma ação; deve traçar uma figura cerrada em si mesma, por meio da qual não se conheça apenas qual é a conduta compreendida, mas também qual é a conduta não compreendida.” In SOLER, Sebastián apud FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Terrorismo e Criminalidade*. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 99.

<sup>81</sup>“A incriminação vaga e indeterminada faz com que, em realidade, não haja lei definindo como delituosa certa conduta, pois entrega, em última análise, a identificação do fato punível aos arbítrio do julgador.” In FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Lições de Direito Penal: parte geral*. 16ª ed. rev. Fernando Fragoso. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 115.

<sup>82</sup>“(…) uma lei indeterminada ou imprecisa e, por isso mesmo, pouco clara não pode proteger o cidadão da arbitrariedade, porque não implica uma autolimitação do *ius puniendi* estatal, ao qual se possa recorrer.” In ROXIN, Claus apud BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal: parte geral* 1. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 15.

<sup>83</sup>“Se a interpretação das leis é um mal, é evidente que o é, da mesma forma, a obscuridade que arrasta consigo necessariamente a interpretação, e assim igualmente será grande mal, se as leis escritas em linguagem estranha ao povo, e colocadas, assim, apenas na dependência de poucos, não podendo, a maioria dos cidadãos julgar por si mesma qual seria o limite de sua liberdade ou dos demais membros da sociedade.” In BECCARIA, Cesare. *Dos Delitos e Das Penas*. Trad. Antônio Carlos Campana. São Paulo: Bushatsky, 1978, p. 123.

<sup>84</sup>LUISI, Luiz. op. cit. loc. cit. p. 31.

Não por outra razão, como exemplo corriqueiro para exemplificação dessa espécie transgressão principiológica, cita-se a atual Lei de Segurança Nacional e seu respectivo art. 20, no qual é cominada punição àquele que “praticar atos de terrorismo”, circunstância que deixa “completamente em aberto a definição legal da conduta incriminada e viola, sem dúvida alguma, o princípio da reserva legal”.<sup>85</sup>

Para salvaguardar o Princípio da Legalidade, sem abandonar a necessária proteção dos bens jurídicos penais materiais, sobretudo a coletividade pública e o próprio Estado, nos moldes do que preceitua Constituição da República quando repudia a prática de terrorismo, faz-se necessário que o legislador pátrio tenha apurada a necessária técnica para a criação de tipos penais tuteladores dos bens jurídicos nacionais.<sup>86</sup>

E nesse contexto, força é convir que a prática de atos terroristas, sem a menor sombra de dúvida, representa contundente ameaça a qualquer sociedade. Não obstante, grave também foi o proceder do legislador pátrio que, ao construir o art. 20 da Lei de Segurança Nacional, fê-lo de maneira incauta, redigindo dispositivo excessivamente impreciso, vago e indeterminado, de modo que resta clara sua inobservância do Princípio da Legalidade, sobretudo em sua vertente determinante taxativa.

Certo é que “o perigo que ameaça o princípio do *nullum crimen nulla poena sine lege* não vem da analogia, mas das leis penais indeterminadas”<sup>87</sup>, visto que “as definições vagas criam tipos penais abertos, de uma amplitude onde quase tudo pode ser abarcado e ferindo, assim, o princípio da reserva legal”.<sup>88</sup> Por conseguinte, deve se exigir que o legislador não se furte diante da inquestionável necessidade de que a lei defina o que entende por crime com precisão, de modo “uma coisa não se confunda com outra (...) *Definir*, nessa ótica, quer dizer, explicitar, com marcos precisos, uma conduta criminosa que não pode servir de parâmetros para situações fáticas avizinhas”.<sup>89</sup>

Assim o Princípio da Legalidade, consubstanciado na máxima *nullum crimen, nulla poena sine lege, praevia, stricta e certa*, conquista de importância inenarrável aos direitos humanos, não encontra sossego quando se depara com tipos indeterminados em que não se vislumbra concretamente tipificada a conduta delitiva, como são as incriminações de “atos de terrorismo” ou “ações terroristas”. Isso, pois, “o crime sem tipo é o reino do arbítrio, inclusive, quando vem mascarado de “tipo indeterminado”. Ou sabemos com clareza qual é a descrição do crime (...) ou somos todos virtualmente criminosos”.<sup>90</sup>

E, sendo como o é, o art. 20 da Lei nº 7.170/83, ao prever o crime de terrorismo, utilizando-se de um tipo penal que apresenta uma preocupante fenda de abertura, residente na incriminação daquele que praticar “atos de terrorismo”, configura tipo penal excessivamente obscuro e indeterminado, violador do preceito base do Estado Democrático, qual seja, o Princípio da Legalidade, consoante explicitado.

---

<sup>85</sup>FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Lições de Direito Penal*: parte geral. 16ª ed. rev. Fernando Fragoso. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 115.

<sup>86</sup>“(…) por mais grave que possa ser determinada conduta, trazendo resultados catastróficos à sociedade, o mais relevante, para que exista a possibilidade de punição na órbita penal, é a sua expressa previsão em algum tipo penal incriminador. Afinal, *crime* é a conduta descrita no tipo penal incriminador, ausente a descrição, inexistente delito.” In NUCCI, Guilherme de Souza. *Princípios Constitucionais Penais e Processuais Penais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 83.

<sup>87</sup>WELZEL, Hans apud FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Terrorismo e Criminalidade*. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 99.

<sup>88</sup>SZNICK, Valdir. Comentários à Lei de Crimes Hediondos, p. 206, apud GUIMARÃES, Marcello Ovídio Lopes. *O Tratamento Penal do Terrorismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 100.

<sup>89</sup>FRANCO, Alberto Silva. *Crimes Hediondos*. 5ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 59.

<sup>90</sup>BARROS, José Manuel de Aguiar. *Terrorismo: Ação, Reação, Prevenção*. São Paulo: Arte e Ciência, 2003, p. 72.

### 3 O ENFRENTAMENTO JURÍDICO DO TERRORISMO NA ORDEM CONSTITUCIONAL VIGENTE

#### 3.1 O TERRORISMO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988 E O FENÔMENO DA RECEPÇÃO

Desde o limiar do presente trabalho acadêmico, o exame da matéria *sub judice* tem se voltado ao enfrentamento particular da previsão do crime de terrorismo, pretensamente previsto no art. 20 da Lei nº 7.170/83. E usa-se o termo pretensamente, em razão de que, como já analisado, o indigitado dispositivo penal é contundentemente criticado por violação ao Princípio da Legalidade, sobretudo na sua vertente de Determinação Taxativa.

A par disso, o momento é propício para que se amplie o espectro de estudo, abandonando-se a confrontação entre o postulado constitucional e o art. 20 da Lei nº 7.170/83, e fazendo com que o esforço recaia, agora, de forma panorâmica, sobre a harmonia ou desarmonia entre a Constituição da República de 1988 e a Lei de Segurança Nacional. Está-se a adentrar na seara do Direito Constitucional Intertemporal, que cuida da “contraposição entre lei nova e lei velha (...) da disciplina dos conflitos que decorrem do advento de uma nova ordem constitucional”<sup>91</sup>.

*Ab initio*, impende comentar, resumidamente, que a atual Constituição da República Federativa do Brasil, também conhecida como Constituição Cidadã, foi promulgada em 05 de outubro de 1988. Com o evidente declínio e enfraquecimento da ditadura militar, todos os setores da sociedade ansiavam por uma nova Carta constitucional que colocasse, de vez, uma pá de cal sobre o regime ditatorial e consolidasse uma nova ordem política e democrática no Brasil.

Dito isso, importante frisar que a Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988, incumbida dessa importante missão, foi a primeira Constituinte Originária nascida de forma vinculada à ordem constitucional que a precedia. Isso porque, ela originou-se da Emenda Constitucional nº 26, de 1985, à Constituição de 1967.

A constatação de que a Constituição de 1988 originou-se, não de um ato revolucionário, mas sim de uma manobra legislativa programada, não pode ser confundida, no entanto, com a manutenção e vinculação aos ideários constitucionais anteriores. A observação é essencial para que não paire dúvidas de que, tendo sido instaurada a Assembléia Nacional Constituinte livre e soberana, mesmo que por ato vinculado ao ordenamento pátrio anterior, houve inegável rompimento com a ordem constitucional precedente.<sup>92</sup>

Nesse diapasão, convém destacar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 alocou, no *caput* do art. 5º, os direitos fundamentais sobre os quais o Estado Democrático brasileiro deve pautar sua regência, insculpindo que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Ato contínuo, em setenta e oito incisos, o pilar art. 5º da Constituição elenca os termos pelos quais se leva a cabo a proteção dos supracitados direitos fundamentais, com prescrições de garantias, que muito pertinem ao presente estudo.

Isso porque os direitos fundamentais, que representam “direitos públicos-subjetivos de pessoas (físicas ou jurídicas), contidos nos dispositivos constitucionais e, portanto, que

---

<sup>91</sup>BARROSO, Luis Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 55-60.

<sup>92</sup>“(...) a Carta Magna não foi precedida de um ato da independência (...) nem por isso a ruptura deixa de ser a nota precedente do quadro constituinte instalado em 1987, visto que ela se operou na alma da Nação, profundamente rebelada contra o mais longo eclipse das liberdades públicas: aquela noite de 20 anos sem parlamento livre e soberano, debaixo da tutela e violência dos atos institucionais, indubitavelmente um sistema de exceção, autoritarismo e ditadura cuja remoção a Constituinte se propunha a fazê-lo, como em rigor fez, promulgando a Constituição ora vigente.” In ANDRADES, Paulo Bonavides Paes de. *História Constitucional do Brasil*. Brasília: OAB Editora, 2002, p. 455.

encerram caráter normativo supremo dentro do Estado”<sup>93</sup>, tendem a se vulnerabilizar perante determinadas situações fáticas, reclamando, em razão disso, medidas imponentemente assecuratórias emanadas pela própria Carta Constitucional, as quais são revestidas como garantias constitucionais.<sup>94</sup>

Nesse sentido, a fim de preservar os direitos essenciais do cidadão, sobretudo a vida, a liberdade e a segurança, a Constituição da República de 1988 tomou a prerrogativa de infligir tratamento rigoroso a determinados crimes, que, em razão de suas características, são potenciais profanadores violadores dos direitos fundamentais do homem.

Não por outra razão, mesmo a despeito da ausência de tipo penal próprio e adequado para a tutela do fenômeno terrorista, situação esta que se procrastina por período imensurável, a Constituição de 1988, zelando pela proteção dos direitos fundamentais, tratou o crime de terrorismo com destaque, assentando-o, inclusive, em cláusulas pétreas.<sup>95</sup>

Com efeito, o art. 5º, inc. XLIII, da Carta Constitucional, faz referência, de forma expressa, ao terrorismo, dispondo que a lei o considerará crime inafiançável e insuscetível de graça e anistia. Da mesma forma, faz menção expressa ao delito em comento quando, ao estabelecer as diretrizes para as relações internacionais, consigna, em seu art. 4º, inc. VIII, o repúdio ao fenômeno criminal terrorista.<sup>96</sup>

Percebe-se, pois, que, inegavelmente, o terrorismo foi erigido ao *status* de crime de interesse constitucional. E a razão de uma Constituição, norma matriz de toda e qualquer nação democrática, prever de modo expreso rejeição à determinada conduta delituosa em seus apontamentos, atribuindo ao Direito Penal, a *ultima ratio*, a tutela do fenômeno, denota o intenso temor que a sociedade tem de que seus direitos e garantias fundamentais, bem como a nova Ordem Política, duramente conquistada, sejam postos em xeque pela aludida ação criminosa, que, no caso do terrorismo, encerra manifesto potencial lesivo.

Nessa esteira, conforme apontamento de Marcelo Ovídio Lopes Guimarães,

Verifica-se dessa forma, que pela primeira vez uma Constituição Federal tratou da matéria de modo específico, ainda que sucintamente, porém empregando expressamente o termo em seu texto e, mais que isso, alocando-o em posição de destaque, inserindo que foi, repita-se, nos princípios, direitos e garantias fundamentais.<sup>97</sup>

Em decorrência, incontroverso é que a Constituição da República aborda de maneira taxativa e bastante clara, ainda que enxuta, o fenômeno terrorista, instruindo, a partir disso, como a legislação infraconstitucional deve dispor sobre a matéria. Mais do que a simples menção ao termo terrorismo, percebe-se claramente que o poder constituinte originário<sup>98</sup>

---

<sup>93</sup>DIMILIOUS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria Geral dos Direitos Fundamentais*. 3ª ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 49.

<sup>94</sup>A fim de elucidar a diferenciação técnica entre os direitos fundamentais e as garantias fundamentais, consultar valiosas informações in MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 23ª ed., São Paulo: Atlas, 2008, p. 33-4.

<sup>95</sup>GUIMARÃES, Marcello Ovídio Lopes. *O Tratamento Penal do Terrorismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 89.

<sup>96</sup> Não bastasse, a censura constitucional às práticas terroristas também podem ser auferidas, por via transversa, no art. 5º, inc. XVII, onde veda-se a formação de associações paramilitares; no art. 5º, inc. XLIV, em que se comina a inafiançabilidade e imprescritibilidade das ações de grupos armados, civis ou militares, atentadores da ordem constitucional e do Estado Democrático; bem como no art. 17, §4º, que anota a proibição de utilização de organizações paramilitares por parte dos partidos políticos.

<sup>97</sup>GUIMARÃES, Marcello Ovídio Lopes. op. cit., p. 92.

<sup>98</sup>Neste ponto, os ensinamentos trazidos por Alexandre de Moraes mais uma vez são oportunos: “O poder constituinte é a manifestação soberana da suprema vontade política de um povo, social e juridicamente organizado (...). Assim, a vontade constituinte é a vontade do povo, expressa por meio de seus representantes. Celso de Mello, corroborando essa perspectiva, ensina que as Assembléias Constituintes 'não titularizam o poder constituinte. São apenas órgãos aos quais se atribui, por delegação popular, o exercício dessa magna prerrogativa'. (...) distingue-se a titularidade e o exercício do Poder Constituinte, sendo titular o povo e o exercente aquele que, em nome do povo,

reservou posição destacada ao ilícito na Constituição, visto que, ao abordar o tema, não somente, mas especialmente, no Título II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, teve o intuito de salvaguardar os bens jurídicos fundamentais.

Por conseguinte, o crime de terrorismo, espécie potencialmente lesionadora dos fundamentos constitucionais, por força, mormente, do preconizado pelo do art. 5º, inc. XLIII, da Constituição, demanda legislação que lhe confira tratamento rigoroso e objetivo.

Ocorre que, embora a Lei nº 8.072/90 siga a risca a tônica de repúdio e severo tratamento ao terrorismo, assentada em nossa vigente Constituição, sua aplicabilidade, como já mencionado no capítulo antecedente, resta inócua nesse aspecto, tendo-se em vista que o art. 20, da Lei nº 7.170/83, dispositivo pensado para a tutela do fenômeno terrorista, é inconstitucional por violação ao Princípio da Legalidade<sup>99</sup>, consoante a referida doutrina majoritária.

Não obstante, a título de exegese, abstrair-se-á da remansosa vertente jurídica que milita pela inconstitucionalidade do art. 20, da Lei de Segurança Nacional, a fim de que, como advertido no início do tópico, possa-se ampliar o foco analítico de estudo.

A abstração é apropriada, eis que, trazendo à tona questão de fundo, questionar-se-á se a Lei nº 7.170/83 e, por conseguinte, seu art. 20, foi recepcionada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que de forma tenaz condena o terrorismo.

A Constituição, como é cediço, representa a pedra angular de qualquer Estado, consubstanciando-se, mais explicitamente, no conceito de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, no “conjunto de regras concernentes à forma do Estado, à forma do governo, ao modo de aquisição e exercício do poder, ao estabelecimento de seus órgãos, aos limites de sua ação”.<sup>100</sup>

Ainda, é preciso ter em mente que “a ordem jurídica não é um sistema de normas jurídicas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis.”<sup>101</sup> E, seguindo essa premissa, a *Magna Charta*, lei suprema e fundamental, de onde emanam os alicerces de validade de todo ordenamento de uma nação, está ela no vértice da escala de normas.

Dessa posição destacada da Constituição em relação às demais leis que compõe o sistema normativo, observam-se as mais variadas implicações para com as disposições infraconstitucionais, sobressaindo-se a necessidade destas estarem em conformidade com aquela.<sup>102</sup> Isso, contudo, não se revela grande novidade.

O que conclama análise mais acurada é o adimplemento destes requisitos por parte de legislações elaboradas no período precedente à nova Constituição, visto que esta, “ao entrar em

---

cria o Estado, editando nova Constituição.” In MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 20ª ed., São Paulo: Atlas, 2006, p. 21-2.

<sup>99</sup>Cabe aqui resgatar as palavras de Alberto Silva Franco a respeito: “De acordo com o art. 2º da Lei nº 8.072/90, o 'terrorismo' será insuscetível de anistia, graça e indulto, não comportando ainda fiança e liberdade provisória. Se essas restrições, de caráter penal e processual penal, se coadunam, ou não, com o art. 5º, XLIII, da Constituição Federa é matéria de todo irrelevante, nessa altura, pela simples circunstância de inexistir o tipo penal de 'terrorismo', como crime comum ou como crime contra a Segurança Nacional.” In FRANCO, Alberto Silva. *Crimes Hediondos*. 5ªed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 118.

<sup>100</sup>FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 34ª ed., São Paulo: Saraiva, 2008, p. 11.

<sup>101</sup>KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Trad. João Baptista, 6ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 247.

<sup>102</sup>“A superioridade normativa do direito constitucional implica, como se disse, o princípio da conformidade de todos os actos do poder político com as normas e princípios constitucionais (...). Em termos aproximados e tendenciais, o referido princípio pode formular-se da seguinte maneira: nenhuma norma de hierarquia inferior pode estar em contradição com outra de dignidade superior (princípio da hierarquia), e nenhuma norma infraconstitucional pode estar em desconformidade com as normas e princípios constitucionais, sob pena de inexistência, nulidade, anulabilidade ou ineficácia (princípio da constitucionalidade).” In CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1991, p. 142 apud BARROSO, Luis Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 61.

vigor, revoga *ispo iuri* todo o ordenamento constitucional anterior.”<sup>103</sup> A premência intensifica-se, sobretudo, quando a nova Carta objetiva suplantam um período e inaugurar outro, completamente diverso, como realizado pela promulgação da Constituição da República de 1988.

Não por outra razão, essa análise de compatibilidade entre uma nova Constituição e o direito infraconstitucional anterior é de suma importância, e a ela dá-se o nome de fenômeno da recepção, sendo necessária, para seu enfrentamento, a sedimentação de dois princípios regentes.

O primeiro deles é o Princípio da Supremacia da Constituição, que assenta a superioridade hierárquica fruída pela Magna Carta, em relação às demais leis do ordenamento pátrio, as quais não serão legitimadas se com ela divergirem. Já o segundo trata-se do Princípio da Continuidade da Ordem Jurídica, o qual regula o comportamento da nova Constituição ao confrontar-se com todo o sistema normativo preexistente, de modo que, toda a legislação infraconstitucional que não seja incompatível com a nova ordem constitucional conserva sua eficácia.<sup>104</sup>

Depreende-se do acima exposto que a existência de um denominador comum a ambos os postulados, qual seja a necessidade de que a legislação infraconstitucional e, inclusive, as leis promulgadas em período anterior a nova ordem instaurada, necessitam possuir o imperativo de compatibilidade com a novel Constituição, caso queiram garantir validade e eficácia à suas disposições.<sup>105</sup>

Nessa vertente, Pontes de Miranda assevera que “as leis que continuam em vigor são todas as que existiam e não são incompatíveis com a Constituição nova”<sup>106</sup>, agregando, ainda, Carlos Maximiliano, que “basta a antinomia implícita para desaparecer o texto ordinário e prevalecer o fundamental”.<sup>107</sup>

Além disso, o imperativo de compatibilidade entre a nova Constituição e as normas precedentes não está adstrito ao abarcamento das disposições expressamente previstas em uma e outra, valendo, também, para auferir-se a congruência entre elas, os ideais sistemáticos implícitos de ambas.

Vem bem a calhar ao exame da matéria em comento a lição de João Barbalho, quando anota ser prescindível, para a não recepção da *lex* inferior, o ferimento de determinação expressa na Constituição, bastando, para tanto, que ela não encontre eco no novo ordenamento pátrio fundado.<sup>108</sup> Isso porque o quadro pintado pelo jurista encaixa-se com perfeição na antinomia existente, mas pouco notada, entre a Lei de Segurança Nacional e a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A Lei nº 7.170/83, como já mencionado no trabalho, é fruto da mobilização popular que cobrava do então Presidente João Figueiredo a retomada gradual da democracia no país. Não obstante, o nobre intuito não foi o suficiente para que ela abandonasse a ideologia que

---

<sup>103</sup>BARROSO, Luis Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 64-5.

<sup>104</sup>Idem, p. 71-2.

<sup>105</sup>Há, na doutrina, posições diferentes quanto as consequências da superveniência de uma nova Constituição sobre lei anterior, sobretudo no que diz respeito a revogação imediata das leis infraconstitucionais incompatíveis ou a necessidade de um procedimento para a declaração da inconstitucionalidade. Nesse aspecto, consultar BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 76; e KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Trad. João Baptista, 6ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 300.

<sup>106</sup>MIRANDA, Pontes. *Comentários à constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. V II, p. 560, apud BARROSO, Luís Roberto. op. cit., p. 76.

<sup>107</sup>MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição brasileira de 1891*, p. 786, apud BARROSO, Luís Roberto. op. cit., p. 76.

<sup>108</sup>“O que unicamente existe em vigor na anterior legislação é o que nela não se acham em antinomia com o novo regime e com seus princípios fundamentais. E é de se notar que não se torna necessário, para não haver-se por derogada essa legislação, que ela enfrente algum artigo ou expressa disposição constitucional, basta que tenha ficado em oposição ao sistema fundado pela Constituição e aos princípios nela consagrados.” In BARBALHO, João. *Constituição Federal Brasileira: comentários*. Rio de Janeiro: F. Briguiet, 1924, p. 487-8 apud BARROSO, Luís Roberto. op. cit., p. 75.

tanto aterrorizou o país nos anos antecedentes e que, não por outro motivo, é mencionada em sua epígrafe e lhe dá o nome pelo qual é usualmente conhecida.

Trata-se da ideologia de Segurança Nacional, que, no Brasil, é oriunda dos ideários propagados pela Escola Superior de Guerra e teve seu expoente máximo entre os anos de 1964 a 1985, quando se tornou a doutrina oficial do governo ditatorial brasileiro.<sup>109</sup>

Um exame desatento de referida doutrina confere-lhe ar de normalidade e faz com que não se identifique a perspicácia da ideologia de Segurança Nacional em maquilar, atrás dos propositalmente obscurecidos objetivos nacionais, o elaborado suporte para um regime antidemocrático baseado no militarismo ditatorial.

Os objetivos perseguidos pela nação são convenientemente anunciados, na vaga “cristalização dos interesses e aspirações nacionais em determinado estágio da evolução da comunidade, cuja conquista e preservação toda nação procura realizar através dos meios de toda a ordem ao seu alcance”.<sup>110</sup> No entanto, como bem alerta Alcidez Munhoz Neto, essa engenhosa definição

(...) constitui mero esquema conceitual sem conteúdo, que se caracteriza pela imprecisão e pela indeterminação. Seu caráter antidemocrático resulta precisamente da fixação pelo poder militar dominante dos objetivos nacionais permanentes ou transitórios que vão dar significação ao valor politicamente neutro da segurança nacional.<sup>111</sup>

Do pouco até aqui ofertado, resta patente que a ideologia da Segurança Nacional, com a intencional flexibilidade de seus conceitos, especialmente a maleabilidade dos objetivos nacionais perseguidos, que alternavam a cada representação de ameaça ao regime da ditadura, representou a ferramenta mais eficiente na sustentação do período antidemocrático brasileiro.

Certo é que a doutrina em testilha dá azo a inúmeras críticas e que aqui não serão aprofundadas pela evidente limitação física do trabalho. Contudo, o ponto nevrálgico que se quer atingir, nesse momento, é o de que o ideário da Segurança Nacional foi suplantado pela Constituição da República de 1988, no mesmo momento em que esta pôs abaixo o regime da ditadura brasileira.<sup>112</sup> Em decorrência, resta evidente que a “Constituição de 1988 foi a superação histórica do regime que tinha, como um de seus fundamentos, a ideologia da segurança nacional e toda carga autoritária que dela decorria”.<sup>113</sup>

As considerações acima tecidas conduzem à inevitável percepção de que, não tendo sido abarcada pela atual Constituição da República a ideologia da segurança nacional, a Lei nº 7.170/83, que se arrima nesta doutrina, por via de consequência, também não foi recepcionada. No qualificado ensinamento de Luís Roberto Barroso, “Produto de outra época, a Lei de

---

<sup>109</sup>A segurança nacional se perfaz pelo “(...) grau relativo de garantia que, através da ação política, econômica, psicossocial e militar, o Estado proporciona à nação, para a consecução de objetivos nacionais, apesar dos antagonismos ou pressões, existentes ou potenciais.” In FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Terrorismo e Criminalidade Política*. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 93.

<sup>110</sup>Ibidem.

<sup>111</sup>NETO, Alcidez Munhoz. O Estado de Direito e a Segurança Nacional. *Revista de Informação Legislativa*, nº 59, 1978, p. 16, apud FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Terrorismo e Criminalidade Política*. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 94.

<sup>112</sup>Corroborava esse entendimento o fato de que a Constituição de 1988 extirpou de seu texto a terminologia segurança nacional, salvo deslocada menção do art. 173, que regulamenta questão de cunho financeiro. A expressão, que antes infestava a outorgada Constituição de 1969, deu lugar a vocabulário mais condizente com a nova ordem instaurada pela Magna Carta de 1988, perceptível em seu art. 5º, inc. XLIV, quando faz referência a ações contra “ordem constitucional e o Estado Democrático”, e em seu Título V, “Da defesa do Estado e das Instituições Democráticas”.

<sup>113</sup>BARROSO, Luís Roberto. A superação da Ideologia da Segurança Nacional e a Tipificação dos Crimes Contra o Estado Democrático de Direito. *Revista de Estudos Criminais*, Porto Alegre: Instituto Transdisciplinar de Estudos Criminais, n. 09, ano 02, p. 71-79, 2003.

Segurança Nacional, tanto na sua filosofia como nos princípios e conceitos que utiliza, não se harmoniza com o Estado Democrático de direito introduzido pela Constituição de 1988”.<sup>114</sup>

A desarmonia para com a Constituição e sua não recepção restam ainda mais latentes quando, observando as disposições da Lei de Segurança Nacional, identificam-se a competência da Justiça Militar para processar e julgar os crimes nela previstos, como é o caso do terrorismo, a prevalência do Código Penal Militar e do Código Processual Militar para integração subsidiária da lei, bem como a incidência desses arranjos independentemente de ser o agente civil ou militar. Nessa vertente, irretorquível é que “nenhuma dessas disposições pode subsistir à luz da Constituição de 1988”.<sup>115</sup>

Ora, sabendo que a Constituição é a norma suprema do ordenamento e fonte de validade para todo ele, nenhuma norma que pretenda a ela se sujeitar, a fim de garantir sua validade e eficácia, pode com ela digladiar-se, seja explicitamente ou implicitamente. Em suma, sendo “a base da ordem jurídica e a fonte de sua validade (...) todas as leis a ela se subordinam e nenhuma pode contra ela se dispor”.<sup>116</sup>

Assim, resgatando a necessidade de que as normatizações anteriores façam uma válida travessia entre a nova e a velha ordem, e que, nesse processo de convalidação da legislação infraconstitucional, como bem alerta Hans Kelsen, não há “criação de um Direito inteiramente novo, mas a recepção de normas de uma ordem jurídica por uma outra”<sup>117</sup>, evidencia-se a incompatibilidade entre a Lei de Segurança Nacional e a Constituição da República de 1988.

Constata-se, então, a existência de um hiato em nosso ordenamento jurídico penal no que tange à tutela dos crimes atentadores do Estado. Tal circunstância, por via de consequência, reverbera no art. 20, da Lei nº 7.170/83, o qual, anteriormente, já tão criticado por violação ao princípio constitucional da legalidade, vê-se, também, inserido em legislação que sequer foi recepcionada pela ordem constitucional inaugurada em 1988. Soma-se ao coro, portanto, mais um argumento indicador da premente necessidade da adequada tipificação do crime de terrorismo em nosso ordenamento pátrio.

### 3.2 AS PROJEÇÕES DE TIPIFICAÇÃO DO CRIME DE TERRORISMO NO BRASIL

Detrai-se, do até então examinado, que há no cenário mundial e, especialmente, nacional, a urgente necessidade de enfrentamento efetivo do terrorismo, sobretudo em razão da evidente gravidade e poderio lesivo com que se reveste essa ação criminoso. Também premente é a necessidade de que o ordenamento pátrio prepare-se para tanto, na medida em que a Lei nº 7.170/83 não é legislação recepcionada pela ordem constitucional inaugurada em 1988 e, mesmo que por visão relapsa o fosse, seu art. 20 viola notoriamente os princípios basilares constitucionais.

Por conseguinte, ainda que esteja aparentemente alheio a esse fenômeno criminal, o Brasil não pode esquivar-se dessa importante tarefa, porquanto a atual Lei de Segurança Nacional e seu art. 20, conforme esmiuçado, revelam-se inadequados a esse fim, já que tais não se coadunam, diretamente e indiretamente, com a ordem constitucional vigente.

---

<sup>114</sup>BARROSO, Luís Roberto. A superação da Ideologia da Segurança Nacional e a Tipificação dos Crimes Contra o Estado Democrático de Direito. *Revista de Estudos Criminais*, Porto Alegre: Instituto Transdisciplinar de Estudos Criminais, n. 09, ano 02, p. 71-79, 2003.

<sup>115</sup>“Além da inconstitucionalidade explícita de inúmeros de seus preceitos, há, também, em relação a boa parte das normas da Lei nº 7.170/83, uma incompatibilidade de sistema com a nova ordem constitucional: os fatos tipificados e os valores nela considerados afastam-se dos princípios e conceitos que inspiram a reconstrução democrática do país. São, por isso mesmo, incompatíveis com o pluralismo político, previsto como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil no art. 1º, V, da Constituição.” Ibidem.

<sup>116</sup>FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 34ª ed., São Paulo: Saraiva, 2008, p. 20.

<sup>117</sup>KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Trad. João Baptista. 6ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 233.



Conveniente é que a tipificação do crime de terrorismo seja reformulada pelo legislador pátrio, que deverá prever, adequada, técnica e concretamente, em um ou vários dispositivos penais, o fenômeno delituoso em exame. Isso porque, “fator decisivo para o combate eficaz dos atos terroristas é a existência de uma legislação própria, que enfrente com suficiência o problema, lacuna essa facilmente diagnosticada no ordenamento jurídico nacional”.<sup>118</sup>

Nesse desiderato, em 1994, uma equipe de juristas liderada pelo Ex-Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro, por convocação do então Ministro de Estado da Justiça Íris Rezende, elaborou anteprojeto de revisão à Parte Especial do Código Penal, projetando a atualização e a inserção de inúmeros tipos penais ao *Codex*.

Não obstante, pertinente ao objeto central desta monografia, o tipo penal terrorismo sequer foi projetado. O estudo sugeria a inserção no Código Penal do Título XIV, intitulando-o “Dos Crimes Contra o Estado Democrático de Direito”, no qual, presumia-se, deveria estar inclusa a tipificação do crime de terrorismo. Entretanto, conforme bem observou Marcello Ovídio Lopes Guimarães, “infelizmente e uma vez mais não se cuidou de formular tipo ou tipos penais referentes ao terrorismo, de modo efetivo e direto”<sup>119</sup> e, não somente por essa razão, mas também por ela, nesse passo, o anteprojeto sequer foi apresentado para tramitação perante o Parlamento.

Nessa trilha temporal, em 30 de maio de 2000, sobreveio nova investida sobre o Código Penal, dessa vez por iniciativa do então Ministro de Estado da Justiça Miguel Reale Júnior. Através da Portaria nº 413, criou Comissão Especial destinada a examinar a vigência da Lei nº 7.170/83 e sugerir princípios norteadores na elaboração de medidas protetivas ao Estado Democrático de Direito.

Tendo como ponto de partida essas diretrizes, a supracitada Comissão – que contava com a presença, mais uma vez, de Ex-Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro, ao lado de figuras como Evandro Lins e Silva – sugeriu, a exemplo da tentativa anterior, a elaboração de projeto de lei com o escopo inserir no Código Penal o Título XII, “Dos Crimes Contra o Estado Democrático de Direito”, abandonando-se por completo a referência ideológica e legislativa de Segurança Nacional consubstanciada na Lei nº 7.170/83.

O anteprojeto elaborado esforçava-se em assentar na Carta Penal, em conformidade com a Constituição da República, os crimes violadores do pluralismo político, da soberania e democracia nacional, tendo militado a douta Comissão pela total inaplicabilidade da Lei de Segurança Nacional<sup>120</sup> Assim, o então Ministro da Justiça Miguel Reale Júnior, seguindo as prescrições de sua equipe de notáveis, ofertou formalmente ao Congresso Nacional o plano jurídico reformador, que foi distribuído como Projeto de Lei nº 6.764/02.

No indigitado projeto – entre a reafirmação de tipos penais já conhecidos, a inserção de ilícitos deixados, inadvertidamente, aos cuidados de leis extravagantes, e a criação de dispositivos para situações até então não incorporadas à tutela penal –, o terrorismo é reformulado e ganha nova roupagem, passando a ser descrito no art. 371.

Em cotejo com o art. 20 da Lei de Segurança Nacional, percebe-se que o art. 371 do Projeto de Lei, de pronto e com louvável acerto, abandona o famigerado *nomem iuris* “atos de

---

<sup>118</sup>PRADO, Luiz Régis; CARVALHO, Érika Mendes de. Delito Político e Terrorismo: uma aproximação conceitual. São Paulo: RT. *Revista dos Tribunais*, v. 117, 2000.

<sup>119</sup>GUIMARÃES, Marcello Ovídio Lopes. *O Tratamento Penal do Terrorismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 87.

<sup>120</sup>“(…) o ponto de vista da Comissão é o de que se impõe a elaboração de uma nova lei, não mais inspirada na ideologia da segurança nacional, mas voltada à defesa do Estado Democrático de Direito. Até o advento da nova legislação, o entendimento da Comissão é no sentido de que a velha Lei de Segurança Nacional, salvo tipos que indubitavelmente devem subsistir (como, por exemplo, traição ou atentado à soberania), não deva ser aplicada.” BARROSO, Luís Roberto. A superação da Ideologia da Segurança Nacional e a Tipificação dos Crimes Contra o Estado Democrático de Direito. *Revista de Estudos Criminais*, Porto Alegre: Instituto Transdisciplinar de Estudos Criminais, n. 09, ano 02, p. 71-79, 2003.

terrorismo” inserto naquela norma, o qual é a razão das mais severas críticas doutrinárias. Ainda, implementa consideráveis inovações de conteúdo, observáveis em seu inc. II, e seus parágrafos 1º e 4º, certamente com o intuito de adequar-se aos meios empregados modernamente pelos grupos terroristas.

Todavia, de resto, o que se verifica é a singela alteração na disposição das sentenças, sem o abandono de termos atécnicos como “saquear” e “atentado pessoal”, os quais já foram alvo de contestação pelas balizadas palavras de Heleno Cláudio Fragoso.<sup>121</sup>

Atualmente, a tramitação do Projeto de Lei nº 6.764/02 encontra-se estancada na Câmara dos Deputados, sendo seu último movimento datado de 10 de julho de 2008, quando requerido o encaminhamento do projeto para a Comissão de Direitos Humanos e Minorias.

Impende destacar, também, a existência dos Projetos de Lei nº 588/11, 707/11, 728/11 e 762/11, em que representantes da casa legislativa do Senado Federal intentam, por meio da propositura de leis extravagantes, a tipificação do crime de terrorismo através de intrincados dispositivos. A maioria das proposições padece, no entanto, dos mesmos vícios conceituais, visto que a elaboração de tipos incriminadores de terrorismo segue linha casuística e fica submissa a leis extravagantes, método este inadequado.

Entrementes, os supracitados Projetos de Lei encontram-se com suas respectivas tramitações inertes no Senado Federal, em vista da mais recente iniciativa na área, impulsionada pelo Requerimento nº 756/11, de lavra do Senador Pedro Taques, o qual solicitou a criação de Comissão Especial de Juristas, incumbida de elaborar anteprojeto de revisão ao Código Penal Brasileiro.

Em decorrência, foi criada a Comissão Especial de Reforma do Código Penal, com a finalidade de elaborar de anteprojeto remodelador do Código Penal de 1940, reunindo no corpo do *Codex* as diversas leis penais esparsas criadas ao longo de setenta e dois anos de sua vigência, bem como modernizando-o aos novos ares respirados pela sociedade brasileira a partir de 1988, sobretudo no que diz respeito à sua Parte Especial.

O Ministro Gilson Dipp, que capitaneia a equipe de notáveis, tem afirmado, publicamente, a adoção de duas premissas norteadoras pelo grupo: o Código Penal deverá ser o centro do sistema normativo penal brasileiro e, para tanto, nenhum tema passará *in albis*, por mais tormentoso que seja. Nesse passo, a Comissão Especial de Reforma, certamente, digladiar-se-á com a tipificação do crime de terrorismo, suplantando a tão alvejada Lei de Segurança Nacional e inserindo o ilícito sob a égide do Código Penal.

As declarações do Ministro de que a Comissão de Reforma não preterirá assunto algum, por mais polêmico que ele seja, bem como a informação de que o tipo penal do terrorismo está ganhando forma no seio do grupo de trabalho, como era de se esperar, agitaram todo o cenário jurídico nacional, fazendo com que muitos operadores do direito se manifestassem acerca das ambiciosas pretensões do anteprojeto.

Entrementes, a despeito das variadas opiniões que se constatarem, contra ou a favor das ambições do grupo de juristas, força é convir ser admirável a coragem da Comissão de Reforma do Código Penal em empreender esforços no urgente e necessário enfrentamento de matérias que há tanto são deixadas de lado por nosso Legislador pátrio, seja por descaso ou por conveniente e covarde inércia. Assim é que a referida Comissão formulou a proposta de tipificação do crime de terrorismo, a qual foi disponibilizada para uso neste estudo, e que, em sua versão preliminar, dispõe que:

---

<sup>121</sup>FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Terrorismo e Criminalidade Política*. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 100-2.

## Terrorismo

Art. X - Causar terror na população mediante as condutas descritas nos parágrafos deste artigo, quando:

I - tiverem por fim forçar autoridades públicas, nacionais ou estrangeiras, ou pessoas que ajam em nome delas, a fazer o que a lei não exige ou deixar de fazer o que a lei não proíbe, ou;

II - tiverem por fim obter recursos para a manutenção de organizações políticas ou grupos armados, civis ou militares, que atuem contra a ordem constitucional e o Estado Democrático ou;

III - forem motivadas por preconceito de raça, cor, etnia, religião, nacionalidade, sexo, identidade ou orientação sexual, ou por razões políticas, ideológicas, filosóficas ou religiosas.

§1º - Seqüestrar ou manter alguém em cárcere privado;

§2º - Usar ou ameaçar usar, transportar, guardar portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa;

§3º - Incendiar, depredar, saquear, explodir ou invadir qualquer bem público ou privado;

§4º - Interferir, sabotar ou danificar sistemas de informática e bancos de dados;

§5º - Sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com grave ameaça ou violência a pessoas, do controle, total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meios de comunicação ou de transporte, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais, instalações de geração ou transmissão de energia e instalações militares.

Pena - prisão, de oito a quinze anos, além das sanções correspondentes à ameaça, violência, dano, lesão corporal ou morte, tentadas ou consumadas.

### Forma qualificada

§6º - Se a conduta é praticada pela utilização de arma de destruição em massa ou outro meio capaz de causar grandes danos:

Pena - prisão, de doze a vinte anos, além das penas correspondentes à ameaça, violência, dano, lesão corporal ou morte, tentadas ou consumadas.

### Exclusão de crime

§7º - Não constitui crime de terrorismo a conduta individual ou coletiva de pessoas movidas por propósitos sociais ou reivindicatórios, desde que os objetivos e meios sejam compatíveis e adequados à sua finalidade.<sup>122</sup>

Em análise pontual do artigo tutelador do crime de terrorismo, concebido pela Comissão, percebe-se, de pronto, que causar terror na população é o ponto comum em todas as espécies de ações terroristas. Ainda, constata-se que a equipe de juristas não poupou palavras na tentativa de abarcar todas as formas pelas quais as ações terroristas podem ser perpetradas. Assim, a proposta em análise evidencia a evolução no tratamento jurídico dispensado ao tema, porquanto encerra abordagem mais objetiva e clara, em comparação ao disposto na Lei de Segurança Nacional, em relação ao fenômeno criminoso.

Diante de todo o quadro telado, não é conveniente, tampouco apropriado, remeter à Lei de Segurança, não recepcionada pela nova ordem constitucional, a tutela penal de bens jurídicos

---

<sup>122</sup>ROMEY, Júlio Cesar. *Tipo Penal do Terrorismo*. Mensagem pessoal. Mensagem recebida por <[fe\\_lipe1710@hotmail.com.br](mailto:fe_lipe1710@hotmail.com.br)> em 24 mai. 2012.

essenciais, como a integridade e a estabilidade do Estado Democrático de Direito e os direitos e garantias fundamentais dele decorrentes, recentemente conquistados.

Assim, relevante é o empenho intelectual do grupo de notáveis que compõe a Comissão de Reforma do Código Penal, ao almejam tipificar o crime de terrorismo de forma técnica e objetiva, inserindo o dispositivo dentro do Código Penal e moldando-o de forma a se afeiçoar à ordem e aos princípios fundamentais emanados pela Constituição da República de 1988.

A gravidade e urgência desse gênero criminoso exigem sua imediata inclusão na legislação penal fundamental, nos termos acoimados no presente estudo, a fim de que seja superado, de forma definitiva, o histórico tratamento equivocado dispensado ao tema, mediante abordagem alinhada à vigente ordem constitucional.

## CONCLUSÃO

O presente estudo revelou, desde seu princípio, a antiguidade e complexidade dos crimes contra o Estado e do seu tratamento jurídico. O tema, problemático desde a sua gênese, é tão antigo quanto a própria organização dos homens em sociedade.

Nesse cenário, ganha relevo, como a ação criminosa ordinariamente utilizada na contestação ou tentativa de destruição de uma ordem social, o crime de terrorismo, o qual, ano após ano, vem ganhando proporções alarmantes, sobretudo em razão do recrudescimento na ousadia e na potencialidade lesiva dos atos perpetrados.

A análise do tratamento dispensado, pela ordem jurídica brasileira, ao referido fenômeno criminoso iniciou em nível infraconstitucional, pelo exame da Lei nº 7.170/83. O cotejo do mencionado diploma legal com a vigente ordem constitucional revelou a manifesta inadequação de seu art. 20 no propósito de normatizar, de forma efetiva e técnica, o crime de terrorismo, uma vez que o tipo penal em comento viola o Princípio Constitucional da Legalidade.

Consoante apurado, o referido postulado, para além de assentar a irretroatividade da lei e reservar, somente a esta, em sentido *stricto sensu*, a prerrogativa da criação de tipos penais, exige que a definição da ação que se pretende criminalizar seja clara, concreta e técnica, sob pena de que a inexatidão e a incompreensão da norma penal tornem ilimitado o poder de atuação punitiva do Estado. Trata-se da vertente principiológica denominada de Determinação Taxativa.

Daí decorre o entendimento, sustentado pela corrente majoritária, de que o art. 20 da Lei de Segurança Nacional, forjado ainda na época da Ditadura Militar Brasileira e usado como ferramenta de opressão, consubstancia-se em disposição penal excessivamente vaga e indeterminada, sobretudo porque, ao pretensamente tipificar o crime de terrorismo, infligi punição àquele que praticar, genericamente, “atos de terrorismo”.

A má técnica, provavelmente intencional, utilizada na formulação do referido artigo, que pretende tipificar o crime de terrorismo recorrendo ao próprio *nomen iuris*, resulta em violação ao Princípio da Legalidade e torna a prescrição em apreço inconstitucional à luz da ordem constitucional vigente, instaurada a partir de 1988.

Não bastasse, agravando o desamparo de nossa legislação penal pátria para com o fenômeno criminal terrorista, o trabalho revelou que a Lei de Segurança Nacional, na qual se encontra incrustada a suposta tipificação do terrorismo, é norma não recepcionada pelo ordenamento jurídico pátrio inaugurado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A assertiva alhures é proveniente da seara do Direito Constitucional Intertemporal, do qual se extraem dois princípios elementares, quais sejam o Princípio de Supremacia da Constituição e o Princípio de Continuidade da Ordem Jurídica. Tais postulados encontram

denominador comum na exigência de que as legislações infraconstitucionais, atuais e anteriores ao estabelecimento de uma nova ordem constitucional, guardem compatibilidade com a *Charta Magna*, caso queiram garantir validade e eficácia a suas disposições.

Inclui-se nesse imperativo de compatibilidade, entre Constituição e norma inferior, não somente as colocações expressas, de uma e outra, em seus respectivos textos. A necessidade é mais abrangente e abarca, também, as ideologias, os ideários e as considerações implícitas das normas, de modo que, havendo conflito entre elas, prevalecerá, sempre, a Carta Constitucional.

Por conseguinte, aplicando o referencial teórico supra à análise da Lei nº 7.170 de 1983 em contraponto à superveniente Constituição da República de 1988, identificam-se, no caso, graves antinomias entre ambas.

Isso por que, em patamar inferior, encontra-se a Lei de Segurança Nacional, impregnada pela doutrina militar de segurança nacional, eficiente ferramenta de opressão, censura e perseguição política na época da Ditadura Militar. Por sua vez, em plano hierárquico mais elevado, está a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, pedra fundamental do Estado Brasileiro Democratizado e produto da incessante luta da sociedade, a qual, após sombrios anos de repressão, ansiava pela efetiva organização e reestruturação da nação brasileira e, especialmente, pela devida proteção dos direitos sociais coletivos e individuais.

O simples retrato histórico das normas confrontadas evidenciou a incompatibilidade entre elas. No entanto, a oposição, entre a Constituição de 1988 e a Lei de Segurança Nacional restou latente ao se constatar que aquela expurgou de seu texto a terminologia da segurança nacional e passou a empregar expressão mais condizente com a nova ordem estabelecida, consistente em Defesa do Estado e Suas Instituições Democráticas.

Por todo o cenário exposto no presente trabalho acadêmico, chega-se a inevitável conclusão de que a legislação nacional é carente de definição típica para tutela penal do crime de terrorismo. A um porque o art. 20 da Lei nº 7.170/83 é inconstitucional, e impróprio, portanto, a esse fim. A dois porque a Lei de Segurança Nacional, na qual repousa o referido dispositivo, não foi recepcionada pelo ordenamento pátrio inaugurado pela Constituição da República de 1988, importando em relevante hiato na tutela de crimes praticáveis contra o Estado.

Necessária e premente, portanto, é a tipificação do crime de terrorismo, inclusive em atenção à vigente Constituição da República, que, conforme exposto, não se omitiu de tutelar, ainda que de forma ampla, pertinente à sua natureza de carta política, o referido fenômeno, o qual ostenta potencialidade capaz de alarmar toda sociedade, colocar em xeque o ordenamento pátrio, bem como fazer ruir direitos e garantias fundamentais duramente conquistados.

Assim é que se encontram em desenvolvimento, desde o ano de 2011, diversos estudos com esse intuito. Merece destaque, nesse contexto, a Comissão Especial presidido pelo Ministro Gilson Dipp, na medida em que propõe o tratamento técnico, integrado e atualizado do tema, mediante inclusão no Código Penal.

A normatização adequada, sob a perspectiva constitucional, da prática de atos de terrorismo, reclama uma abordagem objetiva e técnica, que não deixe margens a subjetivismos e relativizações da ação em análise. Assim, qualquer proposta tendente à normatização desse fenômeno deve, necessariamente, atentar ao Princípio da Legalidade, em especial à Determinação Taxativa, como forma de garantir a edição de uma lei válida na medida em que coadunada e a serviço da ordem constitucional vigente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADES, Paulo Bonavides Paes de. *História Constitucional do Brasil*. Brasília: OAB Editora, 2002.

BARROS, José Manoel de Aguiar. *Terrorismo: Ação, Reação, Prevenção*. São Paulo: Arte & Ciência, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. A superação da Ideologia da Segurança Nacional e a Tipificação dos Crimes Contra o Estado Democrático de Direito. *Revista de Estudos Criminais*, Porto Alegre: Instituto Transdisciplinar de Estudos Criminais, n. 09, ano 02, p. 71-79 (73), 2003.

\_\_\_\_\_. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

BECCARIA, Cesare. *Dos Delitos e Das Penas*. Trad. Antônio Carlos Campana. São Paulo: Bushatsky, 1978.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal: parte geral 1*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BONFIM, Edilson Mougnot ; CAPEZ, Fernando. *Direito Penal: parte geral*. São Paulo: Saraiva, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965. Modifica a Constituição do Brasil de 1946 quanto ao processo legislativo, às eleições, aos poderes do Presidente da República, à organização dos três Poderes; suspende garantias de vitaliciedade, inamovibilidade, estabilidade e a de exercício em funções por tempo certo; exclui da apreciação judicial atos praticados de acordo com suas normas e Atos Complementares decorrentes; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 out. 1965. Disponível em: <[http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=2&tipo\\_norma=AIT&data=19651027&link=s](http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=2&tipo_norma=AIT&data=19651027&link=s)>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Código Criminal do Império. *CBLR de 08 de janeiro de 1831*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LIM/LIM-16-12-1830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM-16-12-1830.htm)>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Código Penal Republicano. *Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890*. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=66049>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Constituição (1967). Emenda Constitucional nº 1. Promulga Emenda à Constituição de 24 de janeiro de 1967 [dando-lhe nova redação que se consubstancia na Constituição Outorgada de 1969]. *Diário Oficial da União*, 20 out. 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Constituição Outorgada (1969). Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985. Convoca Assembléia Nacional Constituinte e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 nov. 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc26-85.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc26-85.htm)>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto 3.018, de 06 de abril de 1999. Promulga a Convenção para Prevenir e Punir os Atos de Terrorismo Configurados em Delitos Contra as Pessoas e Extorsão Conexa, quando tiverem eles transcendência internacional, concluída em Washigton, em 2 de fevereiro de 1971. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 07 abr. 1999. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=130038&norma=151715>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto Lei nº 314, de 13 de março de 1967. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 mar. 1967. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=174105&norma=191874>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto Lei nº 898, de 21 de setembro de 1969. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 09 set. 1969. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=179024&norma=195905>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.269, de 17 de janeiro de 1921. Regula a repressão do anarquismo. *Coleção de Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, RJ, 31 dez. 1921. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=29074&norma=44625>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 1.802, de 05 de janeiro de 1953. Define os crimes contra o Estado e a Ordem Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, 07 jan. 1953. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=82182&norma=108738>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 38, de 04 de abril de 1935. Define os crimes contra a ordem política e social. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, 06 abr. 1935. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=31999&norma=47634>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.620, de 17 de dezembro de 1978. Define os crimes contra Segurança Nacional, estabelece a sistemática para o seu processo e julgamento e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 1978. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=197307&norma=211426>> Acesso em: 23 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Lei nº 6.764, de 09 de maio de 2002*. Acrescenta o Título XII, que trata dos crimes contra o Estado Democrático de Direito, à Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal, e dá outras providências. Disponível

em:<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=51185>>. Acesso em 23 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. Reforma do Código Penal. *Anteprojeto de lei*. Altera Dispositivos do Código Penal e da outras providências. Concluído em Brasília, DF, em 24 mar. 1998. Disponível em: <[http://www.mpdft.gov.br/portal/pdf/unidades/procuradoria\\_geral/nicceap/legis\\_armas/Legislacao\\_completa/Anteprojeto\\_Codigo\\_Penal.pdf](http://www.mpdft.gov.br/portal/pdf/unidades/procuradoria_geral/nicceap/legis_armas/Legislacao_completa/Anteprojeto_Codigo_Penal.pdf)>. Acesso em: 23 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Requerimento nº 756, de 2011. Solicita a constituição de Comissão de Juristas com a finalidade de elaborar projeto de Código Penal adequado aos ditames da Constituição de 1988 e às novas exigências de uma sociedade complexa e de risco. *Diário do Senado Federal*, 17 jun. 2011. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=92374&tp=1>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRIGAGÃO, Clóvis ; DOMÍCIO, Proença Jr. (org.). *Paz & Terrorismo*. São Paulo: Hucitec, 2004.

BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). *Terrorismo e Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CAPEZ, Fernando. *Curso de Direito Penal: legislação penal especial*, v.4. São Paulo: Saraiva, 2006.

DIMILIOUS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria Geral dos Direitos Fundamentais*. 3ª ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 49.

DIPP, Gilson. *Sistema Penal*. Brasília, 06 mai. 2012. Entrevista concedida a Rafael Baliardo e Rodrigo Haidar. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-mai-06/entrevista-gilson-dipp-presidente-comissao-reforma-codigo-penal>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

DÓMINE, Mária Cecilia. El Terrorismo Internacional: un análisis comparado dela nueva legislación antiterrorista y de la actual política criminal. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, ano 16, n. 75, p. 237-94, nov./dez. 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 34ª ed., São Paulo: Saraiva, 2008.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. A Nova Lei de Segurança Nacional. *Revista de Direito Penal de Criminologia*, Rio de Janeiro: Forense, n.35, p. 60-9, jan./jun, 1983. Disponível em: <[http://www.fragoso.com.br/ptbr/arq\\_pdf/heleno\\_artigos/arquivo32.pdf](http://www.fragoso.com.br/ptbr/arq_pdf/heleno_artigos/arquivo32.pdf)>. Acesso em: 24 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. *Lições de Direito Penal: parte geral*. 16ª ed. rev. Fernando Fragoso. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

\_\_\_\_\_. *Para uma interpretação democrática da Lei de Segurança Nacional*. Jornal O Estado de São Paulo, de 21 de abril de 1983, p. 34. Disponível em: <[http://www.fragoso.com.br/ptbr/arq\\_pdf/heleno\\_artigos/arquivo39.pdf](http://www.fragoso.com.br/ptbr/arq_pdf/heleno_artigos/arquivo39.pdf)>. Acesso em: 24 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. *Terrorismo e Criminalidade Política*. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 100-2.

FRANCO, Alberto Silva. *Crimes Hediondos*. 5ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.



GÓMEZ, Manuel Ávila. *Criminalidad Organizada. Los Movimientos Terroristas*. San Vicente del Raspeig, Alicante, Espanha: Editorial Club Universitario, 2004, p. 320. Disponível em: <[http://books.google.com.br/books?id=-62oPnkrOQQC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com.br/books?id=-62oPnkrOQQC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)>. Acesso em: 23 mai. 2012.

GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. *Crimes Hediondos, Tóxicos, Terrorismo, Tortura*. São Paulo: Saraiva, 2001.

GUIMARÃES, Marcello Ovídio Lopes. *O Tratamento Penal do Terrorismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 111.

HUNGRIA, Nelson. *Comentários ao Código Penal*. Rio de Janeiro: Forense, 1958, p. 34.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Trad. João Baptista, 6ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 247.

LEAL, João José. *Crimes Hediondos: a Lei 8.072 como expressão do direito penal da severidade*. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2003.

LUIZI, Luiz. *Os Princípios Constitucionais Penais*, 2ª ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabbris (SAFE), 2003.

MONTEIRO, Antônio Lopes. *Crimes Hediondos: texto, comentários e aspectos polêmicos*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 20ª ed., São Paulo: Atlas, 2006.

NETO, Vicente Amêndola. *Crimes Hediondos: Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990*. São Paulo: LED Editora de Direito, 1997.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Princípios Constitucionais Penais e Processuais Penais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

PIERANGELLI, José Henrique. *Códigos Penais do Brasil: evolução histórica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

PORTUGAL. *Ordenações Filipinas (1603)*. Ordenações e leis do reino de Portugal, recopiladas por mandado d'el-rey D. Philippe I. Disponível em: <<http://www.ci.uc.pt/ihiti/proj/filipinas>> ou <<http://books.google.com.br/ebooks/reader?id=56dCAAAIAAJ&hl=pt-BR&printsec=frontcover&output=reader>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

PRADO, Luiz Régis ; CARVALHO, Érika Mendes de. Delito Político e Terrorismo: uma aproximação conceitual. São Paulo: RT. *Revista dos Tribunais*, v. 117, 2000. Disponível em: <<http://www.regispradoconsultoria.com/Artigos/Delito%20pol%EDtico%20e%20terrorismo.pdf>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

WOLOSZYN, André Luís. *Terrorismo global: aspectos gerais e criminais*. Porto Alegre: EST Edições, 2009.