REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/02/2026 - **Accepted:** 29/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/qbbvpx73
Pages: 1-30

FACÇÕES CRIMINOSAS COMO GRUPOS TERRORISTAS: ENTRE O POPULISMO PENAL E A NEUTRALIZAÇÃO DO INIMIGO

CRIMINAL FACTIONS AS TERRORIST GROUPS: BETWEEN PENAL POPULISM AND THE NEUTRALIZATION OF THE ENEMY

FACCIONES CRIMINALES COMO GRUPOS TERRORISTAS: ENTRE EL POPULISMO PENAL Y LA NEUTRALIZACIÓN DEL ENEMIGO

Marcelo Carita Correra
Especialista em Direito Penal e Econômico – FGV Law
Doutor em Direito Processual Penal – PUC/SP
Mestre em Direito Penal – PUC/SP
Pós-doutorando em Direito Público pelo Instituto de Altos Estudos de Pós-Doutorado da Università di Bologna,
Email: mcorrera@gmail.com

João Carlos Campanin
Especialista em Direito Militar pelo Exército Brasileiro (UCB)
Mestre em Direito Penal pela PUC/SP)
Doutorando em Direito Processual Penal (PUC/SP)
Email: dr.campanini@gmail.com

Resumo

O presente artigo, elaborado pelo método lógico-dedutivo, construído a partir da literatura pátria e internacional, tem como escopo a análise da proposta de inclusão de organizações criminosas como grupos terroristas. A pergunta de pesquisa envolve a viabilidade jurídica dessa alteração, bem como eventuais efeitos positivos e negativos, especialmente no que tange à eficácia da ação estatal e ao efeito preventivo da medida. O desenvolvimento do trabalho demandou, além da análise da atual situação do crime organizado no Brasil, a definição de terrorismo, bem como o estudo da possibilidade de que a mudança legislativa fosse somente um populismo penal, sem efeitos práticos. O estudo revelou que, respeitadas as regras constitucionais e as regras da Convenção Americana de Direitos Humanos, bem como o conceito de terrorismo cunhado a partir dos costumes internacionais e das resoluções das Organizações das Nações Unidas, a proposta pode ser aplicada no Brasil. Ainda que exista uma exploração populista da proposta por políticos que buscam dar uma resposta imediata para a sociedade, fenômeno natural em qualquer sistema republicano baseado na democracia indireta, vislumbra-se o binômio utilidade e necessidade na medida. A problemática das organizações criminosas, especialmente no estágio em que se encontra na sociedade brasileira, não pode ser enfrentada somente com melhorias de índices sociais e com o direito penal atualmente vigente, sob pena de enfraquecimento do próprio Estado.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/02/2026 - **Accepted:** 29/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/qbbvpx73
Pages: 1-30

Palavras-chave: Organizações Criminosas; Terrorismo; Populismo Penal; Soberania; Prevenção.

Abstract

This article, developed through the logical-deductive method and built upon domestic and international literature, aims to analyze the proposal to classify criminal enterprise as terrorist groups. The research question addresses the legal viability of this change, as well as potential positive and negative effects, particularly regarding the effectiveness of state action and the measure's preventive impact. In addition to analyzing the current state of organized crime in Brazil, the development of this work required a definition of terrorism and an assessment of whether the legislative change might merely constitute penal populism without practical effects. The study revealed that, provided constitutional rules and the American Convention on Human Rights are respected—alongside the concept of terrorism derived from international customs and United Nations resolutions—the proposal can be implemented in Brazil through legislative amendments without the need for constitutional changes. Although there is populist exploitation of the proposal by politicians seeking to provide an immediate response to society, a natural phenomenon in any republican system based on indirect democracy, the utility and necessity is evident. The problem of organized crime, especially at its current stage within Brazilian society, cannot be addressed solely through improvements in social indicators and current criminal law, at the risk of weakening the State itself.

Keywords: Criminal Organizations; Terrorism; Penal Populism; Sovereignty; Prevention.

Resumen

El presente artículo, elaborado mediante el método lógico-deductivo y desarrollado a partir de la literatura nacional e internacional, tiene como objeto el análisis de la propuesta de inclusión de las facciones criminales como grupos terroristas. La pregunta de investigación aborda la viabilidad jurídica de dicha alteración, así como los eventuales efectos positivos y negativos, especialmente en lo que respecta a la eficacia de la acción estatal y al efecto preventivo de la medida. El desarrollo del trabajo requirió, además del análisis de la situación actual del crimen organizado en Brasil, la definición de terrorismo, así como el análisis de la posibilidad de que el cambio legislativo fuera meramente populismo penal, sin efectos prácticos. El estudio reveló que, siempre que se respeten las normas constitucionales y las reglas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el concepto de terrorismo acuñado a partir de las costumbres y resoluciones de la Organización de las Naciones Unidas, la propuesta puede aplicarse en Brasil mediante reformas legislativas y sin necesidad de modificar la Constitución. Aunque exista una explotación populista de la propuesta por parte de políticos que buscan dar una respuesta inmediata a la sociedad, fenómeno natural en cualquier sistema republicano basado en la democracia indirecta, se vislumbra el binomio de utilidad y necesidad. La problemática de las organizaciones criminales, especialmente en la etapa en que se encuentra en la sociedad brasileña, no puede enfrentarse únicamente con mejoras en los índices sociales y con el derecho penal vigente, so pena de debilitamiento del propio Estado.

Palabras clave: Organizaciones Criminales; Terrorismo; Populismo Penal; Soberanía; Prevención.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/02/2026 - **Accepted:** 29/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/qbbvpx73
Pages: 1-30

1. Introdução

O tema da segurança pública tem tomado os noticiários de todo o país de forma notória. Conforme dados oficiais (Brasil, 2025) (estudo apresentado em 2025 com dados de 2024), as mortes violentas intencionais (MVI) no Brasil tiveram uma queda de 5,4%. Contudo, o número absoluto ainda continua elevado, totalizando 44.127 vítimas no último ano da pesquisa.

Notavelmente, o Brasil e a Nigéria, que constituem apenas 6% da população mundial, contribuíram com 20% do número global de homicídios (ONU, 2023). O Brasil está na 14ª posição entre os 193 países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) com os mais altos índices de criminalidade organizada (GITOC, 2025). Essa posição no ranking se torna ainda mais preocupante, quando se verifica que houve um agravamento da posição do Brasil. Em 2021, ocupava a 22ª posição, valor mantido em 2023.

Sem prejuízo dos dados oficiais, o fato é que há um sentimento de insegurança generalizado no país, o que motivou até mesmo a apresentação de uma proposta de emenda constitucional (Brasil, 2025).

É neste cenário social de insegurança e de comprovada ascensão do crime organizado que o país busca soluções, especialmente por meio de mudanças legislativas. Utilizando o método lógico-dedutivo, construído a partir da literatura pátria e internacional, o artigo tem como objeto imediato a viabilidade jurídica dessa alteração, bem como eventuais efeitos positivos e negativos, especialmente no que tange à eficácia da ação estatal e no efeito preventivo da medida, notoriamente diante dos termos da Constituição Federal e da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Anote-se que o método lógico-dedutivo parte de premissas normativas consolidadas no direito internacional e interno (conceito de terrorismo pelas Resoluções da ONU, definições legais da Lei nº 13.260/2016 e da Lei nº 15.328/2026) para daí derivar conclusões sobre a subsunção das facções criminosas a essas categorias. A abordagem é precipuamente dogmático-normativa, com auxílio de dados empíricos para contextualizção fática e o trabalho

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/02/2026 - **Accepted:** 29/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/qbbvpx73
Pages: 1-30

é prescritivo quanto à adequação do enquadramento jurídico, sem, contudo, ignorar as tensões existentes.

O trabalho foi estruturado em 3 capítulos. O primeiro é destinado à definição do conceito de terrorismo, especialmente no âmbito internacional. O segundo foi destinado ao núcleo da pesquisa, qual seja, a viabilidade jurídica da inclusão de organizações criminosas e das facções criminosas (que o Brasil considera como uma categoria diversa, equivalente às organizações criminosas ultraviolentas) como grupos terroristas. No mesmo capítulo, como estudo necessário, tratamos, sem a pretensão de esgotamento do tema, da situação da criminalidade organizada no Brasil. O terceiro capítulo trata do populismo penal e da potencial eficácia das medidas propostas.

A conclusão obtida é que, apesar da possível exploração populista da medida, ou seja, da existência de um viés de populismo penal (com exploração somente do efeito simbólico), a verdade é que as características da criminalidade organizada no Brasil demandam intervenções especiais, notadamente no viés preventivo, o que somente pode ser equacionado a contento com o sistema de repressão da lei de terrorismo.

Não se ignora que a Lei nº 15.245/2025 (Brasil, 2025), que modificou a lei de organizações criminosas, trouxe inovações legislativas importantes, inclusive inaugurando o crime de conspiração no Brasil. Também se reconhece o recrudescimento das penas em função da Lei 15.328/2026 (Brasil, 2026). Contudo, apesar da evolução, como o estudo demonstra, as mudanças são insuficientes, sendo necessária e útil a inclusão de organizações criminosas e facções criminosas como grupos terroristas.

2. Definição do Conceito de Terrorismo

A análise histórica do terrorismo, desde sua origem, foi realizada com profundidade, especialmente, nas obras de Fernanda Pascoal Valle Bueno de Castilho (2019), Bruce Hoffman (2006), Ambrosio Romero Carranza (1980) e

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/02/2026 - **Accepted:** 29/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/qbbvpx73
Pages: 1-30

Gérard Chaliand e Arnaud Blin (2007). Especificamente sobre o Brasil, Eduardo de Lima Veiga, (2019, p. 83-96), partindo das Ordenações Filipinas.

Fernanda Pascoal Valle Bueno de Castilho (2019, p. 25-26) afirma que os primeiros relatos de atos descritos como terroristas remontam ao período de 66-73 da Era Comum e possuem ligações com fanáticos religiosos (Zelotes-Sicarii). Destaca que a Revolução Francesa foi um marco fundamental. Foi a partir deste momento histórico que a palavra (terrorismo) se popularizou e sua definição surgiu, pela primeira vez, em 1798, no dicionário da Academia Francesa e entendido como um instrumento de governo exercido pelo Estado Revolucionário.

A Organização das Nações Unidas, em sua Resolução 49/60 de 1994 (ONU, 1994), estabelece o conceito de terrorismo como atos criminosos destinados ou calculados para provocar um estado de terror no público em geral, para fins políticos, independentemente de quaisquer justificativas ideológicas, raciais, religiosas ou de outra natureza.

A Resolução da ONU 1566 de 2004 (ONU, 2004) rechaça expressamente o terrorismo como mecanismo legítimo para obtenção de finalidades políticas ou análogas. Ademais, em pleno século XXI, defender modificações políticas por meio da violência é operar contra todos os esforços pela paz e enterrar os meios democráticos para solução de conflitos. A Resolução 1.373 de 2001 das Nações Unidas (ONU, 2001) já havia estabelecido normas de combate ao terrorismo, criminalizando o apoio financeiro aos grupos.

Carmen Lamarca Pérez, (1985, p. 94-95) traz uma opinião conglobante quando afirma que o terrorismo tem ínsita ao seu conceito uma violência institucionalizada, organizada e com finalidade política. Segundo Ahmed Ezeldin, (1987, p. 35): “o resultado desejado é espalhar um estado de pânico para influenciar a decisão política. O efeito psicológico, não a vítima, é o alvo, porque os atos terroristas são direcionados para adversários políticos, não para indivíduos”.

No *statutory-law* dos Estados Unidos da América, a distinção ontológica entre o crime comum e o terrorismo é clarificada pelo 18 U.S.C. § 2331 (Estados Unidos, 2018). A lei define atos terroristas como aqueles que visam "intimidar ou coagir uma população civil" ou "influenciar a política de um governo por meio de

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/02/2026 - **Accepted:** 29/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/qbbvpx73
Pages: 1-30

intimidação ou coerção".

Diante dos elementos acima expostos, é possível afirmar que, no mundo contemporâneo, é característica essencial do terrorismo a violência difusa, com a finalidade de causar pânico. As vítimas, cuja identidade é indiferente, são apenas instrumentos voltados a causar pânico na sociedade. Ademais, há necessidade de uma finalidade política, ou seja, obter mudança do rumo da sociedade a partir do pânico gerado pelos ataques.

Anote-se que, em nossa opinião, é preciso reconhecer o terrorismo de forma digital como, por exemplo, ataques aos sistemas de companhias aéreas de forma a impedir operações da aviação comercial, ciberataques aos sistemas de pagamento com a finalidade de gerar “apagão” no sistema financeiro e caos generalizado, bem como derrubada ou sequestro do sistema de hospitais, impedindo o devido tratamento dos pacientes. Em outras palavras, embora a violência do terrorismo clássico ainda esteja presente (e é a que mais preocupa) entendemos que o século XXI trouxe a viabilidade do ciberterrorismo, mesmo sem violência física, mas com pânico em sistemas essenciais à vida moderna.

Na verdade, tudo o que se sabe sobre terrorismo mudou com o *USA Patriot Act* (Estados Unidos, 2001) que, após os ataques de 11 de setembro de 2001 (atos condenados e considerados terroristas pela Resolução 1.368 de 2001 das Nações Unidas (ONU, 2001), estabeleceu diversas medidas para evitar e punir atos em território norte-americano e no exterior. A referida norma é um instrumento legislativo longo, com cerca de 350 páginas, que modificou 15 leis federais, tais como o *Wiretap Statute, o Computer Fraud and Abuse Act, o Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA), *o Pen Register and Trap and Trace Statute, The Immigration and Nationality Act, o Money Laundering Act e o Bank Secrecy Act.*

É importante fazer referência aos escritos de Bruce Ackerman (2006). A obra revela que os ataques terroristas são uma realidade, cuja tendência é a ampliação e não a extinção.

Enfim, o que se verifica, especialmente a partir do 11 de setembro, é que o terrorismo tomou dimensão global como um fenômeno capaz de afetar a

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/02/2026 - **Accepted:** 29/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/qbbvpx73
Pages: 1-30

estabilidade mundial. Por essa razão, há necessidade de um feixe normativo próprio e condizente com a ameaça.

A legislação nacional, por meio do artigo 2º da Lei nº 13.260/2016 (Brasil, 2016), solucionou a questão de forma bastante diversa, ao estabelecer que o ato somente pode ser classificado como terrorismo diante de: "razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado".

Luiz Fernando Kazmierczak (2017, p. 312-313) conclui que, na atualidade, qualquer ato que possua motivação política, causando terror e recorrendo ao uso da violência, será considerado atípico.

Na verdade, a legislação do Brasil parece ter ignorado a principal finalidade do terrorismo contemporâneo, a mudança política, e retomado as raízes do terrorismo, ligado à intolerância religiosa. Quanto às demais finalidades elencadas (xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia), não são questões relacionadas diretamente à política.

Contudo, em nossa opinião, as finalidades elencadas pela legislação do Brasil podem ser consideradas terrorismo. Isso porque, ainda que não exista uma finalidade política direta, quem comete um ato de terrorismo (isto é, com finalidade de gerar pânico na sociedade) busca uma mudança da ordem social (eliminação do estrangeiro, por exemplo). Portanto, ainda que de forma indireta, os motivos elencados pela legislação do Brasil pretendem, ao fim e ao cabo, uma mudança social.

Na mesma linha de pensamento, Luiz Fernando Kazmierczak (2017, p. 228) ressalta que, dificilmente, vamos nos deparar com um movimento exclusivamente religioso, pois sempre haverá um pano de fundo político, nacionalista, econômico ou revolucionário.

3. Facções Criminosas (Organizações Criminosas Ultraviolentas) como grupos terroristas

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/02/2026 - **Accepted:** 29/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/qbbvpx73
Pages: 1-30

Preliminarmente, no que tange à formação e consolidação da criminalidade organizada, considerando o escopo do presente artigo, nos reportamos, sobre o tema, à dissertação de mestrado produzida por Maria Clara Hage Pereira. (2022, p. 29-72). Trata-se de trabalho detalhado sobre o histórico e a consolidação do crime organizado.

Julgamos que a Lei nº 12.850/2013 (Brasil, 2013), nos artigos 1º e 2º, estabelece normas coerentes com a finalidade declarada, ao fixar critérios objetivos para configuração da organização criminosa. A legislação é clara ao afirmar que considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional. Também determina ser crime promover, constituir, financiar ou integrar, pessoalmente ou por interposta pessoa, organização criminosa.

Note-se, desde já, que aqui estamos tratando de organizações criminosas e não de facções criminosas. Isto porque a legislação brasileira, Lei nº 15.328/2026 (Brasil, 2026), como se verá, realiza uma diferenciação conceitual, sendo facções criminosas um tipo específico de organização criminosa (a ultraviolenta). Segundo a legislação, considera-se organização criminosa ultraviolenta, denominada facção criminosa, o agrupamento de 3 (três) ou mais pessoas que emprega violência, grave ameaça ou coação para impor controle territorial ou social, intimidar populações ou autoridades ou atacar serviços, infraestrutura ou equipamentos essenciais.

João Santa Terra Júnior (2017) analisou o Primeiro Comando da Capital (PCC) e a possibilidade de sua configuração como organização criminosa. Segundo o autor, o grupo não se apresenta apenas como um grupo de criminosos comuns, mas como uma estrutura complexa que preenche rigorosamente os requisitos típicos exigidos pelo legislador para a configuração do crime de organização criminosa.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/02/2026 - **Accepted:** 29/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/qbbvpx73
Pages: 1-30

Em suma, ao alinhar as características fáticas do PCC aos dispositivos da Lei nº 12.850/2013 (Brasil, 2013), o autor ratifica o reconhecimento dessa tipicidade. Assim, constatada a configuração do PCC como organização criminosa, o próximo passo é estabelecer se seria possível sua classificação também como um grupo terrorista, considerando os conceitos debatidos no primeiro capítulo. Na verdade, diante da Lei 15.328/2026 (Brasil, 2026), o PCC, que emprega violência, grave ameaça ou coação para impor controle territorial ou social, intimidar populações ou autoridades ou atacar serviços, infraestrutura ou equipamentos essenciais, deve ser considerado como facção criminosa (organização criminosa ultraviolenta).

Essa conhecida organização criminosa, atuante principalmente no Estado de São Paulo, no ano de 2006 (Vargas, 2015), promoveu atos com inegável finalidade política. A organização criminosa pretendia, por meio da violência e do medo generalizado, obter mudança política consistente em alterar a situação carcerária do Estado de São Paulo, que isolava os chefes e impedia a comunicação com o exterior, de forma a obstar que os integrantes presos continuassem a organizar atividades criminosas (Carvalho; Freire, 2005, p. 13). Esta finalidade é confirmada por Eduardo de Lima Veiga (2019, p. 83-101).

Leonardo Coutinho (2016), em entrevista a um importante veículo de comunicação brasileiro, demonstra que o PCC possui poder econômico e logística para combater (como de fato o faz) as bases da sociedade. Conclui que não há instrumentos para garantir a eficácia da lei e, especialmente, a produção de provas (quem ousaria delatar chefes que, de dentro do presídio, determinam quem vive e quem morre). Ao fim e ao cabo, busca pressionar mudanças na ação estatal, especialmente nos territórios que domina.

Em 2017 houve homicídio, envolvendo as lideranças do PCC, que confirma nossas conclusões. Conforme se extrai da leitura de processo de competência do Júri (Brasil, 2017), chefes da organização criminosa decidiram atacar uma servidora ligada à administração penitenciária federal. O crime foi praticado em frente à residência da responsável pela verificação do comportamento carcerário, de forma a demonstrar a insatisfação do grupo com a condução da execução

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/02/2026 - **Accepted:** 29/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/qbbvpx73
Pages: 1-30

penal. Não se trata de uma simples organização criminosa, mas sim de um grupo que busca mudar os rumos políticos do Estado e controlar o poder de forma ostensiva, pela força e pelo medo.

As ações do PCC no Brasil são análogas àquelas praticadas pelas FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia) (Paulido, 2009), que buscam alterações políticas por meio de ações violentas (sequestros, homicídios, ataques com explosivos, entre outras).

Há mais, se analisarmos os efeitos sociais e os objetivos do Primeiro Comando da Capital no Brasil (Dias, 2018) é possível constatar que não são apenas meios para a eficaz prática de crimes. Há infiltração em órgãos de Estado, bem como exerce poder sobre territórios.

Em síntese, o PCC possui os requisitos para enquadramento não somente como facção ultraviolenta, mas como grupos terroristas, na medida em que, por meio de pânico e medo generalizado, busca alterações políticas que, ao fim e ao cabo, podem aniquilar o Estado Democrático de Direito no Brasil.

Ressalte-se que, como demonstramos no primeiro capítulo, apesar de conter os requisitos para a classificação como grupo terrorista, é mandatório que exista mudança legislativa para estabelecer a finalidade política como ato de terrorismo, isto porque os atuais motivos delineados na norma pátria (xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião) não autorizam abarcar a ação do PCC.

A mesma conclusão pode ser aplicada para as demais facções criminosas que ocupam territórios no Rio de Janeiro e, mais recentemente, no Nordeste brasileiro (basta pensarmos nas diversas comunidades do Rio de Janeiro sob o comando de facções criminosas) (Corrêa; Brito, 2018).

Sobre os grupos que atuam no Rio de Janeiro, além das características comuns com a atuação do PCC, cabe destacar um importante relatório produzido pela Polícia Civil do Estado (O Globo, 2024). A investigação demonstra a consolidação de um modelo de "governança criminal" na comunidade da Rocinha, no Rio de Janeiro, caracterizado pela transição de um domínio estritamente voltado ao narcotráfico para um sistema complexo de extorsão territorial e econômica.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/02/2026 - **Accepted:** 29/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/qbbvpx73
Pages: 1-30

Verifica-se, portanto, que, fundamentadas na violência, as facções criminosas que atuam em comunidades do Rio de Janeiro não apenas possuíam objetivos políticos, como também os concretizaram. Expulsaram o Estado e instituíram um poder paralelo, sempre sustentado pela ameaça, pela força e pelo pânico causado na sociedade carioca. São, portanto, grupos que podem ser classificados como terroristas.

Note-se que, nessa linha de pensamento, um país com problemas análogos aos do Brasil, El Salvador (2015), declarou que as facções criminosas podem ser consideradas como grupos terroristas. Na histórica sentença da *Sala de lo Constitucional* da Suprema Corte de Justiça em 2015, subverteu essa dicotomia ao classificar as gangues MS-13 e Barrio 18 como grupos terroristas em razão de sua práxis de usurpação da soberania. Ao estabelecerem uma governança criminal que inclui o controle territorial, a imposição de uma "tabela de tributos" compulsórios — como se observa em territórios brasileiros sob domínio de facções e milícias — e o exercício de potestades judicantes e coercitivas paralelas, esses grupos deixam de ser meros agentes delituosos para se tornarem competidores da autoridade estatal.

Esse precedente perdeu muito de sua força após 2021. A destituição sumária de magistradas e magistrados da Câmara Constitucional da Suprema Corte de Justiça de El Salvador, realizada pela Assembleia Legislativa em maio de 2021, representa um grave atentado ao Estado Democrático de Direito. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) condenou a medida por violar garantias fundamentais como o devido processo, a separação de poderes e a independência judicial. A ausência de fundamentação legal e de mecanismos de defesa evidencia a fragilidade institucional diante de práticas políticas que comprometem a estabilidade democrática. A instalação da Sala de Coordenação e Resposta Oportuna e Integrada (SACROI) pela CIDH busca monitorar e responder às violações de direitos humanos decorrentes dessa crise institucional. À luz da Carta Democrática Interamericana, que estabelece como pilares da democracia o respeito aos direitos humanos e a independência dos poderes públicos, a situação em El Salvador revela um retrocesso. A destituição de autoridades judiciais sem observância das normas constitucionais compromete a legitimidade do sistema

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/02/2026 - **Accepted:** 29/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/qbbvpx73
Pages: 1-30

político e ameaça a ordem democrática (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2021).

3.1. Análise da Constitucionalidade Material e Formal da Proposta

A análise da constitucionalidade de uma proposta legislativa que visa o enfrentamento de organizações criminosas exige um rigoroso escrutínio sobre a tensão entre a eficácia da persecução penal e a salvaguarda das liberdades fundamentais. No presente caso, a validade do texto vincula-se à sua aderência aos princípios da legalidade estrita e à superação do teste de proporcionalidade, garantindo que a intervenção estatal não descambe para o arbítrio.

O princípio da legalidade, desdobrado na taxatividade (mandato de certeza), impõe ao legislador a obrigação de redigir preceitos normativos claros e precisos, evitando tipos penais abertos ou excessivamente vagos que permitam analogias *in malam partem*.

A proposta em tela encontra sustentáculo constitucional ao adotar a definição operacional de facção criminosa já positivada na Lei nº 15.328/2026. Há necessidade de violência, grave ameaça ou coação: Elementos que distinguem a criminalidade organizada da mera associação delitiva comum. Controle territorial ou social, critério geográfico e sociológico que identifica o "Estado paralelo", permitindo a subsunção do fato à norma de maneira técnica.

Dessa forma, a remissão a esses critérios objetivos afasta a pecha de inconstitucionalidade por vagueza. A tipicidade torna-se aferível empiricamente, respeitando a função garantista do Direito Penal e assegurando que o indivíduo possa prever as consequências jurídicas de sua conduta, em estrita observância ao Art. 5º, XXXIX, da Constituição Federal.

Para que a restrição de direitos fundamentais contida na proposta seja legítima, ela deve ultrapassar o triplo teste da proporcionalidade, método hermenêutico essencial para o controle de excessos do poder estatal. Adequação (Idoneidade), a proposta demonstra-se adequada na medida em que as restrições e as ferramentas investigativas propostas são aptas a atingir o fim colimado: a

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/02/2026 - **Accepted:** 29/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/qbbvpx73
Pages: 1-30

desarticulação de estruturas que detêm controle territorial. O postulado da necessidade exige que, entre os meios eficazes, escolha-se o menos gravoso. A proposta justifica-se pela insuficiência dos mecanismos ordinários do Código Penal frente ao poderio bélico e econômico das facções definidas pela Lei nº 15.328/2026. A intervenção cirúrgica focada em grupos que exercem "controle social" demonstra que o legislador não busca uma punição generalizada, mas uma atuação direcionada onde o Estado de Direito está sob ameaça iminente. Proporcionalidade em Sentido Estrito (Ponderação). Trata-se do balanço entre o ônus imposto ao direito individual e o bônus alcançado para o interesse coletivo. No atual cenário, o sacrifício parcial de certas esferas de liberdade é compensado pela proteção de direitos coletivos fundamentais, como a vida, a liberdade de locomoção das comunidades sob domínio criminal e a própria ordem constitucional.

4. Eficácia ou Populismo Penal

Tornou-se lugar comum a afirmação de que normas legais, especialmente no Brasil, que buscam impor medidas mais fortes contra a criminalidade, sobretudo a organizada, são apenas populismo penal, sem nenhuma efetividade, como se a mudança da legislação fosse de total inutilidade e apenas para apaziguar a demanda popular.

Haveria um sentimento de insegurança (muitas vezes em função da divulgação de índices de criminalidade pela *mass media* (Cervini, 1994), que clama para a solução no reforço da sanção penal e na ampliação dos tipos penais. A mesma opinião é compartilhada por Silva Franco (1994, p. 32-34). Pfeiffer (2005, p. 280) ilustra a influência da mídia sobre o sentimento de insegurança ao esclarecer que: “noticia-se com muito maior intensidade e carga emocional a respeito de assassinatos espetaculares e de perseguições policiais [...] do que a respeito da criminalidade cotidiana ou de acontecimentos sociais normais”.

Esta situação se torna ainda mais grave quando constatamos a “disfunção narcotizante”, nos termos de Merton e Lazarsfeld (2000), em que o ser humano

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/02/2026 - **Accepted:** 29/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/qbbvpx73
Pages: 1-30

perde o protagonismo na construção de conclusões e passa a, passivamente, receber, como se verdades fossem, as informações fornecidas pela *mass media*.

Raphael Boldt (2013, p. 62) pondera que: “sem acesso às informações que lhe forneçam uma visão dos diversos aspectos do mundo em que vive, a população acaba tendo uma percepção deformada da realidade”. Esta situação se torna ainda mais grave quando a informação vem juntamente com o rótulo de opinião de um especialista, o que Pierre Bourdieu (1997) chama de “*fast thinkers*”. Fauzi Choukr (2003) destaca que: “o discurso do caos está atrelado normalmente ao da crise, e sempre apresenta um tom dramático sendo, por esta razão, tendencialmente inclinado para o autoritarismo”.

Silva Sánchez (2002) correlaciona o momento de expansão do Direito Penal, na verdade uma inflação de normas, com os efeitos da mídia sobre a sociedade. A forma como os dados sobre crimes é noticiada, com viés sensacionalista e de exploração do medo coletivo, impulsiona a inflação de normas penais.

A percepção de impunidade reforça o sentimento de que somente o endurecimento das leis vai impor o cumprimento das normas (Teixeira, 2017, p. 263). Henrique Abi-Ackel Torres (2020, p. 181) afirma que: “a imprensa passou a ser um veículo propulsor da política criminal do Estado, etiquetando delinquentes e fazendo crescer a insegurança cidadã [...] criou-se a sensação nos indivíduos de que o sistema penal é o único instrumento capaz de lutar contra a criminalidade”. Dahrendorf (1985, p. 20), pondera que: “a crescente incidência da impunidade nos leva ao centro do problema social moderno”.

Apesar das severas críticas apontadas, a exacerbação das penas tem suporte científico. Conforme se extrai dos estudos de George Kelling e James Q. Wilson (1982), *Broken Windows*, a decadência da propriedade e dos espaços públicos incentiva a prática de crimes. Há uma forte relação entre desordem (falta de cumprimento de lei) e criminalidade, não sendo a pobreza o fator determinante. O ambiente e a forma como lidamos com a organização influenciam a prática de crimes. Um movimento de Lei e Ordem focado na necessidade de cumprimento das normas e regras com sanções até mesmo para os menores delitos, incentiva o cumprimento de todas as normas do ordenamento.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/02/2026 - **Accepted:** 29/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/qbbvpx73
Pages: 1-30

Podemos concluir, com base no estudo apontado, que o principal fator para a prática de crimes (excetuados os passionais e outros motivados por razões somente emocionais) é a existência de um ambiente que transmita a segurança da prática do delito, isto é, que transmita um sentimento de impunidade e que demonstre que a prática de crimes é aceita, tolerada e vantajosa.

O que, em nosso entender, não se pode afirmar é que, diante da impossibilidade de solução dos problemas sociais somente pela promulgação de leis penais (premissa correta), a busca pelo efetivo cumprimento das normas (especialmente as penais), nos moldes do movimento em análise, é uma missão fadada ao insucesso, isto é, incapaz de gerar benefícios à sociedade e que seria, na verdade, uma inutilidade.

Não se deve buscar a solução de todos os males da sociedade na coerção imposta pelo Direito Penal (premissa correta). Contudo, esta afirmação não autoriza concluir que a preocupação com o cumprimento das normas e com a aplicação de sanções penais severas seja um sadismo inútil.

Julgamos que a opinião correta não está com os críticos e tampouco com os defensores do movimento de Lei e Ordem. O que queremos demonstrar é que as críticas estão, em parte, corretas, na medida em que, mesmo aplicado em sua integralidade (como a tolerância zero (Van Swaaningen, 2003) de Nova York), não é capaz de solucionar todas as mazelas da sociedade.

No caso de Nova York, por exemplo, apesar dos avanços (houve redução de 51% dos homicídios entre 1991 e 1996 (Van Swaaningen, 2003, p. 25), ainda há questões sociais (desigualdade de renda, por exemplo) a serem equacionadas que estão fora do alcance do movimento. Como afirma Ellitot Currie (1998, p. 77; 191): “a contínua falta de emprego nas cidades, a pobreza infantil que persiste, o colapso virtual da saúde pública preventiva e dos cuidados com a saúde mental, a falta de um tratamento eficaz contra as drogas e a ausência de políticas assistencialistas às famílias”.

Apesar do movimento não constituir uma panaceia para todos os males da sociedade, julgamos que é eficaz quando a expectativa é, somente, a busca pela eficácia da norma penal e o viés de prevenção na proteção dos bens jurídicos.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/02/2026 - **Accepted:** 29/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/qbbvpx73
Pages: 1-30

O Brasil já deu alguns passos na direção de redimensionar o combate às organizações criminosas conforme as premissas acima apontadas, isto é, retirando o incentivo ao crime em função da ineficácia do Estado. A Lei nº 15.245/2025 (Brasil, 2025) promoveu mudanças importantes sobre criminalidade organizada. No § 1º do Art. 2º apena quem embaraça a investigação de infração penal que envolva organização criminosa, se o fato não constituir crime mais grave. Estabelece, portanto, importante regra voltada a impedir ações que dificultem a atividade estatal em face das organizações criminosas.

O Artigo 21-A tipifica a conduta de solicitar ou ordenar violência ou grave ameaça contra um rol extenso de atores com a finalidade de impedir, embaraçar ou, de forma inovadora, retaliar o andamento de processos ou medidas antifacção. Já o Artigo 21-B promove uma ruptura dogmática ao criminalizar a conspiração, punindo o simples ajuste entre duas ou mais pessoas para a prática desses atos. É imposta uma execução rigorosa: o recolhimento obrigatório em estabelecimentos penais federais de segurança máxima, tanto para condenados quanto para presos provisórios (§ 3º e § 4º).

Essas medidas, apesar de positivas, têm destinações específicas. Buscam, em síntese, preservar o regular andamento de processos, investigação ou a aprovação de qualquer medida contra o crime organizado.

Sobre a conspiração, cabe destacar que há produção científica (Lobão, 2014) que demonstra a tipificação do crime nos Estados Unidos, Portugal, França e Alemanha, bem como advoga a possibilidade de transposição da técnica ao Brasil, julgando-a compatível com nosso ordenamento. Mas, mesmo nos Estados Unidos, com precedentes que datam do início da história do *common-law* (Sayre, 1922), ainda há debate, junto à Suprema Corte, sobre o *standard* para a condenação (Marcus, 2015). Ressalte-se o controvertido caso *Pinkerton et at. V. United States* (1946), em que restou determinado que o conspirador é criminalmente responsável pelos crimes previsíveis de seus parceiros em prol da conspiração, mesmo que o próprio acusado não tenha participado da ofensa.

O fato é que nenhuma das finalidades se volta às ações finais da organização criminosa, mas sim para garantir o sistema estatal de fiscalização e

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/02/2026 - **Accepted:** 29/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/qbbvpx73
Pages: 1-30

punição.

Em 24 de março de 2026 foi promulgada a Lei nº 15.538 (Brasil, 2026). Esta lei inaugura o marco legal destinado ao enfrentamento do crime organizado no Brasil. Seu objetivo central é definir e punir as condutas praticadas por organizações criminosas de caráter ultraviolento (facções criminosas), bem como por grupos paramilitares ou milícias privadas que, mediante o uso da violência ou de grave ameaça, atentem contra a paz pública, a segurança da coletividade ou o funcionamento regular de instituições públicas e privadas.

É importante destacar que, em nosso entender, facção criminosa é um termo equivalente à organização criminosa. Contudo, a partir da novel legislação, o termo "facção criminosa" somente pode ser utilizado para determinar a organização ultraviolenta e não a organização criminosa ordinária, que continua regulada pela norma de 2013.

Embora a norma seja bastante extensa e não permita o exaurimento do tema no presente artigo, é devida uma abordagem para constatar se as modificações suprimiram a necessidade de equiparação das facções criminosas com grupos terroristas. Afinal, a partir da separação legal entre organizações criminosas e facções criminosas, entendemos que a eventual equiparação a terrorismo deve ser reservada a essas últimas, sob pena de abarcar organizações que não utilizam o pânico e não buscam mudanças sociais, apesar de cometerem diversos crimes (o exemplo mais comum são as organizações criminosas para a prática de crimes econômicos).

O normativo cria o tipo penal de domínio social. Trata-se de criminalização do "poder paralelo", punindo facções e milícias que usam de extrema violência para controlar territórios e populações, sabotar o Estado e dominar atividades econômicas ou serviços públicos. Aspecto positivo dessa alteração envolve a impossibilidade de anistia, graça e indulto, fiança e livramento condicional. Também há a criminalização de atos preparatórios.

Há determinação para que, sempre que houver indícios concretos de que exerçam liderança ou chefia ou integrem núcleo de comando de organização criminosa ultraviolenta, grupo paramilitar ou milícia privada**,** os agentes cumprirão

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/02/2026 - **Accepted:** 29/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/qbbvpx73
Pages: 1-30

obrigatoriamente a pena ou a custódia em estabelecimento penal federal de segurança máxima. Por fim, a norma estabelece que a prática dos crimes previstos neste artigo é causa suficiente para decretação de prisão preventiva, ou seja, os indícios suficientes de autoria e materialidade permitem a prisão preventiva, na medida em que a necessidade de restrição da liberdade é determinada pela própria legislação em função da periculosidade abstrata do tipo.

O crime de Favorecimento ao Domínio Social Estruturado (Art. 3º) funciona como uma norma de "apoio logístico e ideológico". Enquanto o Art. 2º pune a execução do domínio em si, o Art. 3º foca em quem cria as condições para que essas organizações existam, se armem, se comuniquem ou intimidem a sociedade. Este artigo é um exemplo clássico de criminalização da infraestrutura logística e da rede de suporte. O legislador buscou cercar não apenas o "soldado" da facção que está na barricada, mas também o "apoiador", o "proprietário" que cede o imóvel e o "propagandista". A lei eleva este crime (e o do Art. 2º) ao status de hediondo.

O artigo 7º reconhece a possibilidade de que as facções criminosas tenham caráter transnacional e faculta à União a celebração de acordos de cooperação internacional, para fins de investigação, de persecução penal, de extradição e de recuperação de ativos.

As medidas previstas nos incisos II, III e IV do Artigo 9º demonstram uma compreensão atualizada do *modus operandi* das organizações criminosas. A proibição de atividades econômicas e o bloqueio de sistemas financeiros (incluindo Pix e ativos criptográficos) reconhecem que o domínio territorial é sustentado por um fluxo constante de capital ilícito.

O § 1º introduz o contraditório diferido (ou postergado), permitindo que as medidas sejam decretadas *inaudita altera parte*.

Dois pontos deste texto legal representam inovações drásticas e de alto impacto. A possibilidade de decretar o perdimento de bens cuja origem ilícita seja clara, independentemente de condenação penal. Trata-se de uma ação *in rem* (sobre a coisa), focada na ilicitude do patrimônio, o que autoriza descapitalizar a organização mesmo diante de dificuldades na individualização das condutas penais. Há, ainda, a intervenção judicial em empresas (Art. 10), com a previsão de

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/02/2026 - **Accepted:** 29/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/qbbvpx73
Pages: 1-30

afastamento de sócios e intervenção na administração de pessoas jurídicas beneficiadas pelo crime organizado.

Após o trânsito em julgado, estabelece-se o confisco ampliado de bens incompatíveis com a renda declarada do condenado nos 5 (cinco) anos anteriores ao fato criminoso, salvo prova cabal de origem lícita. É possível, ainda, a dissolução compulsória da pessoa jurídica e a responsabilidade solidária dos administradores e dos sócios que concorrerem, direta ou indiretamente, para a prática dos crimes.

Há a introdução da ação civil autônoma de perdimento de bens, conforme delineada nos artigos 12 e seguintes. Diferentemente do confisco clássico previsto no Código Penal, que é um efeito secundário da condenação, esta ação civil é um processo *in rem* (sobre a coisa). O objeto da lide não é a conduta do réu, mas a legitimidade do título de propriedade.

Conforme estabelece o Artigo 17, a declaração de perda independe do desfecho de ações penais. A única barreira intransponível para o Estado, neste rito, é a sentença penal que reconheça a inexistência do fato, preservando-se assim o princípio da segurança jurídica mínima. A previsão de que a ação é imprescritível (§ 3º do Art. 12) fundamenta-se na premissa ética e jurídica de que o "fruto do ilícito" jamais se convalida pelo decurso do tempo. Em outras palavras, não existe direito adquirido sobre bens de origem espúria.

Sobre a imprescritibilidade, o parágrafo único do Artigo 17 introduz uma flexibilização notável da coisa julgada em favor do interesse público. Se o pedido de perdimento for negado por falta de provas, a ação pode ser reproposta se novos elementos surgirem.

Apesar de positivas, entendemos que as alterações não são suficientes para afastar a necessidade de classificação de fações criminosas como grupos terroristas. A mudança permitirá o acesso aos institutos previstos na Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo (Decreto nº 5640/2005) (Brasil, 2005). O normativo adota uma definição de fundos extremamente elástica para evitar brechas tecnológicas ou jurídicas. Essa abrange ativos tangíveis e intangíveis: desde dinheiro em espécie e imóveis, até direitos de

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/02/2026 - **Accepted:** 29/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/qbbvpx73
Pages: 1-30

propriedade intelectual e ativos digitais.

O Artigo 8º da Convenção exige que os Estados tenham agilidade para identificar e congelar bens sem aviso prévio. No Brasil, essa exigência é operacionalizada pela Lei nº 13.810/2019, que permite o cumprimento imediato de sanções do Conselho de Segurança da ONU.

O Artigo 18 impõe KYC (*Know Your Customer*): Identificação rigorosa de beneficiários finais, impedindo contas anônimas. Há também o reporte de suspeição, estabelecendo a obrigação de informar transações atípicas ao COAF "de boa-fé", o que garante imunidade civil e criminal à instituição que reporta, mesmo que a suspeita não se confirme posteriormente.

Ainda em âmbito internacional, no ordenamento jurídico dos Estados Unidos, a transição da abordagem de "segurança pública" para "segurança nacional" implica uma mudança radical de paradigma. Fundamenta-se, primordialmente, nos Títulos 8, 18 e 50 do Código dos EUA (Estados Unidos, 2018), que oferecem o suporte legal para tratar grupos criminosos não apenas como infratores domésticos, mas como Organizações Terroristas Estrangeiras (FTO).

A pedra angular dessa transição reside na Seção 219 da Lei de Imigração e Nacionalidade, codificada como 8 U.S.C. § 1189 (Estados Unidos, 2018). Este dispositivo confere ao Secretário de Estado a autoridade para designar um grupo como FTO. É fundamental destacar que a designação não é meramente administrativa; ela exige o preenchimento de critérios objetivos: a prática de atividade terrorista e a existência de uma ameaça real à segurança nacional ou aos interesses dos cidadãos americanos.

Uma das ferramentas mais coercitivas do sistema federal norte-americano é a proibição do "apoio material", capitulada no 18 U.S.C. § 2339B (Estados Unidos, 2018). Esta lei veda qualquer forma de assistência — financeira, logística, treinamento ou comunicações — a entidades designadas como FTO.

Importante destacar que o julgamento de *Holder v. Humanitarian Law Project (HLP)* pela Suprema Corte dos Estados Unidos em 2010 (Estados Unidos, 2010), consolidou a autoridade do Poder Executivo em criminalizar qualquer forma de assistência a Organizações Terroristas Estrangeiras (FTOs). O cerne da disputa

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/02/2026 - **Accepted:** 29/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/qbbvpx73
Pages: 1-30

residia na constitucionalidade da proibição de fornecer "apoio material", especificamente na forma de treinamento, assessoria jurídica e defesa de direitos, quando tais atividades se destinavam a promover exclusivamente os objetivos pacíficos e legais de um grupo classificado como terrorista.

A decisão da maioria, redigida pelo *Chief Justice* John Roberts, rejeitou a distinção entre atividades "pacíficas" e "violentas" dentro de uma organização terrorista. A Corte fundamentou sua decisão na teoria da fungibilidade, argumentando que qualquer recurso fornecido a um grupo terrorista é inerentemente intercambiável.

Sob essa ótica, o apoio a atividades legais de uma FTO libera outros recursos internos para serem aplicados em operações violentas. Além disso, a Corte sustentou que a assistência técnica e o treinamento conferem "legitimidade" internacional ao grupo, facilitando indiretamente o recrutamento de membros, a captação de recursos financeiros e a perpetuação de sua infraestrutura terrorista.

A decisão em *Holder v. HLP* criou a zona de "exclusão absoluta" em torno das organizações designadas. Para que ocorra a condenação sob o 18 U.S.C. § 2339B, não é necessário que o governo prove a intenção específica do réu de promover o terrorismo. Basta a prova de que o agente tinha conhecimento de que o grupo era uma FTO e, ainda assim, forneceu qualquer tipo de suporte, inclusive consultoria especializada.

Na prática, o caso *Holder* estabelece que, uma vez que uma organização é rotulada como terrorista, ela perde o acesso a qualquer forma de auxílio externo no território ou sob a jurisdição dos EUA. O governo dos EUA pode buscar a extradição de indivíduos que colaboram indiretamente com a organização. Isso permite que a rede de suporte (muitas vezes composta por profissionais liberais, facilitadores financeiros e técnicos) seja desmantelada sob a égide do combate ao terrorismo.

O controle financeiro é exercido via Lei de Poderes Econômicos de Emergência Internacional (IEEPA), sob o 50 U.S.C. § 1701 et seq. (Estados Unidos, 1977), complementada pela Ordem Executiva 13224 (Estados Unidos, 2001). Este subsistema permite que o Departamento do Tesouro (OFAC) bloqueie

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/02/2026 - **Accepted:** 29/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/qbbvpx73
Pages: 1-30

propriedades e proíba transações com rapidez sumária. O objetivo é a paralisação do fluxo de capital que sustenta as operações terroristas, operando por meio de "listas de bloqueio" que isolam a entidade do sistema financeiro global.

Atualmente, grupos como o PCC são combatidos sob a Lei de Designação de Narcotraficantes Estrangeiros (Kingpin Act), codificada em 21 U.S.C. §§ 1901–1908 (Estados Unidos, 2018). Embora eficiente para sanções financeiras, a *Kingpin Act* limita-se à esfera do tráfico de drogas. A migração para as leis de terrorismo mencionadas amplia as penas criminais, bem como a vigilância, permitindo o uso de ferramentas de inteligência militar e civil de alta prioridade e a cooperação internacional.

Seguindo uma tendência de endurecimento jurídico na América Latina, o Paraguai designou oficialmente o PCC e o Comando Vermelho como organizações terroristas em outubro de 2025 (Paraguai, 2025).

5. Considerações Finais

Constata-se que o ordenamento jurídico brasileiro, ao promulgar a Lei nº 13.260/2016, incorreu em uma omissão estrutural ao restringir o tipo penal às motivações de intolerância, ignorando a finalidade político-revolucionária que historicamente define o fenômeno. Essa limitação gera uma incongruência sistêmica, na medida em que impede a aplicação dos rigorosos instrumentos de combate ao terrorismo a atos que, embora visem nitidamente a alteração da condução estatal e o controle de territórios, são classificados como crimes comuns, ainda que a legislação mais recente tenha, de fato, endurecido o combate, com o aumento de pena, redução de requisitos para prisão preventiva e criação de novos tipos penais que incluem conspiração e punição de atos preparatórios.

Nesse sentido, a transição das facções criminosas (ou organizações ultraviolentas) brasileiras, como o Primeiro Comando da Capital (PCC) e os grupos de governança criminal no Rio de Janeiro, para o status de grupos terroristas parece ser uma conclusão imperativa sob a ótica da eficácia da norma.

A prática de ataques coordenados contra o Estado, a imposição de tribunais

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/02/2026 - **Accepted:** 29/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/qbbvpx73
Pages: 1-30

próprios e a extorsão territorial mimetizam o comportamento de organizações como as FARC ou as gangues de El Salvador, configurando um ataque direto à soberania nacional e à dignidade da pessoa humana. Os tipos penais de dominação social estruturada e o respectivo favorecimento são demonstrações cabais de que o poder legislativo do Brasil reconhece que as facções ultraviolentas operam da mesma forma que grupos terroristas que buscam hegemonia territorial (é o exemplo típico das FARCs na Colômbia).

A conclusão que se pode extrair das recentes modificações legislativas, especialmente quando permitem a punição por atos de preparação (dispositivo que já estava contemplado na lei antiterrorismo), é que o Brasil reconhece as características de grupos terroristas nas facções criminosas, mas evita sua classificação por razões que não encontram suporte na técnica jurídica.

Em nossa opinião, essa situação pode decorrer de uma resistência do governo em admitir que, após anos de combate ineficaz, esses grupos se tornaram poderosos ao ponto de rivalizar com o Estado. Ademais, existe um certo receio geopolítico de que essa classificação pudesse legitimar intervenções internacionais de países como Estados Unidos da América.

Esse temor é alimentado pelas ações dos Estados Unidos em países como a Colômbia durante o período de Pablo Escobar nos anos de 1980, o Iraque (guerra ao terror nos anos 2000), a prisão de Manuel Noriega em 1989 no Panamá (acusado de tráfico de entorpecentes em um período em que o país da América do Norte havia declarado guerra às drogas) e, mais recentemente, a prisão de Nicolás Maduro na Venezuela em decorrência de uma ação das forças especiais estadunidenses, sob a alegação de apoio ao terrorismo e tráfico internacional de drogas.

Entendemos que esse receio absolutamente não se aplica ao Brasil. Em primeiro lugar, o Brasil é uma República consolidada e de importância geopolítica e econômica incomparável aos países mencionados. É claro que a ausência dessas características não autoriza intervenções militares unilaterais. O que se está afirmando é que essas condições afastam a viabilidade, especialmente política, de qualquer intervenção direta, especialmente de cunho militar. Outrossim, é a

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/02/2026 - **Accepted:** 29/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/qbbvpx73
Pages: 1-30

ausência de um combate eficaz aos grupos armados, que no Brasil já têm atuação transnacional, que pode gerar questionamentos sobre a política do Brasil. Isto é, o reconhecimento de uma situação periclitante e seu efetivo combate reduzem os já diminutos riscos de intervenção no Brasil.

A verdade é que o fortalecimento das normas penais e a neutralização de agentes que operam fora da lógica da ressocialização, buscando a derrocada do Estado Democrático de Direito, é uma medida de legítima defesa da sociedade. É fundamental, contudo, que essa expansão do controle penal seja acompanhada por limites claros, evitando a erosão das liberdades civis, para que o combate ao terror não resulte no sacrifício dos próprios valores democráticos que se pretende proteger.

A transição do enquadramento das facções criminais para "grupos terroristas" não é apenas uma mudança de nomenclatura, mas uma alteração profunda no regime jurídico de combate, que desloca o fenômeno da esfera da Segurança Pública (reativa e doméstica) para a de Segurança Nacional e Internacional (preventiva e global).

A principal vantagem internacional reside na ativação automática de protocolos de asfixia financeira e cooperação jurídica. Ao serem classificadas como terroristas, essas entidades passam a integrar as listas de sanções do Conselho de Segurança da ONU, o que obriga todos os Estados-membros a realizar o congelamento imediato de ativos, cortando o fluxo de capitais em paraísos fiscais e dificultando a lavagem de dinheiro transnacional.

Além disso, o enquadramento permite a aplicação da doutrina do apoio material, criminalizando qualquer forma de consultoria, logística ou assistência técnica prestada por terceiros — inclusive profissionais liberais ou empresas de fachada no exterior.

Houve, inegavelmente, avanços na legislação do Brasil. Contudo, especialmente no que tange ao âmbito internacional, é preciso utilizar toda a rede de combate, especialmente no viés de asfixia financeira, o que somente pode ocorrer com a classificação dos referidos grupos como terroristas.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/02/2026 - **Accepted:** 29/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/qbbvpx73
Pages: 1-30

Referências

ABI-ACKEL TORRES, Henrique. **Política Criminal Contemporânea**: o discurso populista na intervenção punitiva. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

ACKERMAN, Bruce. **Before The Next Attack**: preserving civil liberties in the age of terrorism. New Haven: Yale University Press, 2006.

BOLDT, Raphael. **Criminologia Midiática**: do discurso punitivo à corrosão simbólica do garantismo. Curitiba: Juruá, 2013.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre a Televisão**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

BRASIL. [Congresso Nacional]. **Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2025**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2500080. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. Justiça Federal (Paraná). 13ª Vara Federal de Curitiba. **Processo nº 5000465-76.2018.4.04.7005**. Curitiba, 2018. Disponível em: https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=50004657620184047005&selOrigem=PR. Acesso em: 12 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 5.640, de 26 de dezembro de 2005**. Promulga a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1999. Brasília, DF: Presidência da República, [2005]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br. Acesso em: 26 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013**. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal. Brasília, DF: Presidência da República, [2013]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm. Acesso em: 07 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016**. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm. Acesso em: 14 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.245, de 29 de outubro de 2025.** Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para dispor sobre o crime de associação criminosa, a Lei nº 12.694, de 24 de julho de 2012, para ampliar a proteção pessoal dos agentes públicos ou processuais envolvidos no combate ao

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/02/2026 - **Accepted:** 29/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/qbbvpx73
Pages: 1-30

crime organizado, e a Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, para tipificar as condutas de obstrução de ações contra o crime organizado e de conspiração para obstrução de ações contra o crime organizado. Brasília, DF: Presidência da República, [2025].

BRASIL. **Lei nº 15.328, de 24 de março de 2026**. Institui o Marco Legal do Combate ao Crime Organizado no Brasil (Lei Raul Jungmann); tipifica os crimes de domínio social estruturado e de favorecimento ao domínio social estruturado; e altera os Decretos-Leis nºs 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e as Leis nºs 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), 11.343, de 23 de agosto de 2006, 10.826, de 22 de dezembro de 2003, 9.613, de 3 de março de 1998, 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral); 13.756, de 12 de dezembro de 2018; e 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Brasília, DF: Presidência da República, [2026].

CARRANZA, Ambrosio Romero. **El Terrorismo em la Historia Universal y em la Argentina**. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1980.

CARVALHO, Salo de; FREIRE, Christiane Russomano. O Regime Disciplinar diferenciado: notas críticas à reforma do sistema punitivo brasileiro. **Revista Transdisciplinar de Ciências Penitenciárias**, Pelotas, v. 4, n. 1, p. 7-26, jan./dez. 2005.

CASTILHO, Fernanda Pascoal Valle Bueno de. **O Princípio da Legalidade na Lei Antiterrorismo**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

CERVINI, Raul. Incidencia de la "mass media" en la expansión del control penal en Latinoamérica. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 2, n. 6, 1994.

CHALIAND, Gérard; BLIN, Arnaud. **The History of Terrorism from Antiquity to Al Qaeda**. Tradução: Edward Schneider, Kathryn Pulver e Jesse Broner. Berkley: University of California Press, 2007.

CHOUKR, Fauzi Hassan. **Bases para compreensão e crítica do direito emergencial**. Mundo Jurídico, 2003. Disponível em: www.mundojuridico.adv.br/cgi-bin/upload/texto328.rtf. Acesso em: 25 ago. 2022.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Comunicado de Imprensa n. 110/21**: CIDH condena a destituição de magistradas e magistrados da Sala do Constitucional e do Procurador-Geral em El Salvador. Washington, DC, 3 maio 2021. Disponível em: https://www.oas.org/pt/cidh/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2021/110.asp.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/02/2026 - **Accepted:** 29/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/qbbvpx73
Pages: 1-30

Acesso em: 28 mar. 2026.

CORRÊA, Hudson; BRITO, Diana. **Rio sem Lei**: como o Rio de Janeiro se transformou num estado sob o domínio de organizações criminosas, da barbárie e da corrupção política. Rio de Janeiro: Geração Editorial, 2018.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; CARVALHO, Edward. Teoria das Janelas Quebradas: e se a Pedra vem de Dentro? **Revista de Estudos Criminais**, Porto Alegre, ano 3, n. 11, p. 23-29, 2003.

COUTINHO, Leonardo. Como o PCC se transformou no cartel de drogas brasileiro. **Veja**, São Paulo, ed. 2498, ano 49, n. 40, p. 84-97, out. 2016.

CURRIE, Elliot. **Crime and Punishment in America**. New York: First Owl, 1998.

DAHRENDORF, Ralf. **Law and Order**. Londres: Stevens & Sons, 1985.

DIAS, Camila Nunes; MANSO, Bruno Paes. **A Guerra**: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil. São Paulo: Todavia, 2018.

EL SALVADOR. Corte Suprema de Justicia. Sala de lo Constitucional. **Sentencia de Inconstitucionalidad 22-2007/42-2007/89-2007/111-2007/11-2015**. San Salvador, 24 ago. 2015. Acesso em: 23 mar. 2026.

ESTADOS UNIDOS. [Congress]. **International Emergency Economic Powers Act (IEEPA)**: 50 U.S.C. § 1701 et seq. Washington, DC: Government Printing Office, 1977. Disponível em: https://uscode.house.gov/. Acesso em: 26 mar. 2026.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. [Congress]. **USA Patriot Act of 2001**. Disponível em: https://epic.org/privacy/terrorism/hr3162.html. Acesso em: 06 ago. 2025.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court. **Pinkerton v. United States**, 328 U.S. 640 (1946). Disponível em: https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/328/640. Acesso em: 17 mar. 2023.

EZELDIN, Ahmed. **Terrorism and Political Violence**: an Egyptian perspective. Chicago: University of Illinois at Chicago, 1987.

ESTADOS UNIDOS. [Congress]. **United States Code**: Title 18, Section 2331. Washington, DC: Government Printing Office, 2018. Disponível em: https://uscode.house.gov/. Acesso em: 26 mar. 2026.

ESTADOS UNIDOS. Executive Office of the President. **Executive Order 13224 of September 23, 2001**: Blocking Property and Prohibiting Transactions With Persons Who Commit, Threaten To Commit, or Support Terrorism. Washington, DC: Federal

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/02/2026 - **Accepted:** 29/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/qbbvpx73
Pages: 1-30

Register, 2001. Disponível em: https://www.archives.gov/federal-register/executive-orders/2001.html. Acesso em: 26 mar. 2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2025.

GLOBAL INITIATIVE AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME. **Global Organized Crime Index 2025**. Geneva: GI-TOC, 2025. Disponível em: https://ocindex.net/. Acesso em: 21 mar. 2026.

HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**. Nova York: Columbia University Press, 2006.
KAZMIERCZAK, Luiz Fernando. **Terrorismo**: direito penal constitucional e os limites da criminalização. Curitiba: Juruá, 2017.

LOBÃO, Marcelo Meireles. Crime de conspiração: uma análise crítica do projeto de código penal. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, v. 26, n. 9/10, p. 11-28, set./out. 2014.

MARCUS, Paul. The Crime of Conspiracy Thrives in Decisions of the United States Supreme Court. **Kansas Law Review**, [s.l.], v. 64, p. 372-408, 2015. Disponível em: https://scholarship.law.wm.edu/facpubs/1797. Acesso em: 09 set. 2023.

MERTON, Robert; LAZARFELD, Paul. Comunicação de massa, gosto popular e a organização da ação social. *In*: LIMA, Luiz Costa (org.). **Teoria da Cultura de Massa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. p. 109-131.

O GLOBO. **Tabela do tráfico na Rocinha**: veja os valores das extorsões a moradores e comércio que vão da água ao mototáxi. Rio de Janeiro, 30 jan. 2024. Disponível em: https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2024/01/30/tabela-do-trafico-na-rocinha-veja-os-valores-das-extorsoes-a-moradores-e-comercio-que-vao-da-agua-ao-mototaxi.ghtml. Acesso em: 23 mar. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembléia Geral. **Resolução 49/60**, de 9 de dezembro de 1994. Disponível em: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/768/19/PDF/N9576819.pdf. Acesso em: 21 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. **Resolução nº 1368**, de 12 de setembro de 2001. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/448051?ln=es. Acesso em: 27 jun. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. **Resolução nº 1373**, de 28 de setembro de 2001. Disponível em: https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_english.pdf. Acesso em: 27 jun. 2022.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/02/2026 - **Accepted:** 29/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/qbbvpx73
Pages: 1-30

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. **Resolução 1566**, de 8 de outubro de 2004. Disponível em: http:/unscr.com/en/resolutions/1566. Acesso em: 24 jun. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Global study on homicide 2023**. [S.l.]: ONU, 2023. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2023/12/Global_study_on_homicide_2023_web.pdf. Acesso em: 25 abr. 2025.

PARAGUAI. Consejo de Defensa Nacional (CODENA). **Comunicado oficial sobre la designación de grupos criminales transnacionales como organizaciones terroristas**. Asunción: Presidencia de la República, oct. 2025. Acesso em: 28 mar. 2026.

PAULIDO, Luis Alberto Villamarín. **FARC**: terrorismo na América do Sul. Brasília: Biblioteca do Exército, 2009.

PEREIRA, Maria Clara Hage. **Infiltração Policial e Investigação da Criminalidade Organizada**: garantismo e eficiência. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

PÉREZ, Carmen Lamarca. **Tratamiento Jurídico del Terrorismo**. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, 1985.

PFEIFFER, Christian. A demonização do mal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 13, n. 52, p. 277-285, jan./fev. 2005.

SANTA TERRA JÚNIOR, João. **A organização criminosa Primeiro Comando da Capital**: análise das consequências penais da existência do PCC. 2017. 354 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

SAYRE, Francis B. Criminal Conspiracy. **Harvard Law Review**, [s.l.], v. 35, n. 4, p. 393-427, Feb. 1922. Disponível em: [link suspeito removido]. Acesso em: 08 set. 2023.

SILVA FRANCO, Alberto. **Crimes Hediondos**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-Maria. **A Expansão do Direito Penal**: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais. Tradução: Luiz Otávio de Oliveira Rocha. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

TEIXEIRA, Ricardo Augusto de Araújo. **Direito Penal de Emergência**. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/02/2026 - **Accepted:** 29/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/qbbvpx73
Pages: 1-30

VAN SWAANINGEN, René. Public Safety and the Management of Fear. **Theoretical Criminology**, London, v. 9, n. 3, p. 289-330, 2005.

VARGAS, Jennifer. **Crimes de Maio de 2006**: os + de 500 assassinatos no revide aos ataques do PCC em São Paulo. São Paulo: Casa Flutuante, 2015.

VEIGA, Eduardo de Lima. **Terrorismo e Direito Penal do Inimigo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

VERVAELE, John A. E. A legislação anti-terrorista nos Estados Unidos: um direito penal do inimigo? **Revista Eletrônica de Direito Penal e Política Criminal – UFRGS**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 29-67, 2014. Tradução: Alexandra Krüger.

WILSON, James Q.; KELLING, George L. Broken Windows: the police and neighborhood safety. **The Atlantic Monthly**, [s.l.], v. 249, n. 3, p. 29-38, 1982. Disponível em: https://cdn.theatlantic.com/media/archives/1982/03/249-3/132638105.pdf. Acesso em: 14 mar. 2023.