

## PCC e CV: organizações criminosas, não inimigos de guerra

A recente decisão do governo dos Estados Unidos de classificar o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV) como **organizações terroristas** recoloca no centro do debate jurídico uma questão que não pode ser respondida pela indignação moral, pelo medo social ou pela conveniência política do momento: facções criminosas extremamente violentas podem ser juridicamente tratadas como organizações terroristas?

A resposta, ao menos sob a perspectiva do direito brasileiro, deve ser negativa.

Isso não significa minimizar a gravidade do PCC ou do CV. Ao contrário. Trata-se de organizações criminosas conhecidamente complexas, transnacionais, dotadas de elevada capacidade de infiltração econômica, corrupção institucional, domínio territorial e intimidação coletiva. São grupos responsáveis por milhares de mortes, pela expansão do tráfico de drogas e armas, pela lavagem de capitais em larga escala e pela corrosão de importantes estruturas estatais. O equívoco, portanto, não está em reconhecer sua extrema periculosidade. O equívoco está em supor que a gravidade de suas atividades autoriza a substituição de categorias jurídicas por rótulos de exceção.

O direito penal não existe para nomear inimigos. Existe para limitar o poder de punir.

Essa constatação assume especial relevância no momento em que parte do debate público passa a defender a equiparação entre facções criminosas e organizações terroristas. Embora a proposta seja sedutora do ponto de vista político, ela encontra obstáculos significativos na dogmática penal brasileira.

### Distinção entre organização criminosa e terrorismo

No ordenamento jurídico nacional, organização criminosa e terrorismo pertencem a regimes jurídicos distintos. A Lei nº 12.850/2013 define a organização criminosa a partir de elementos estruturais, como estabilidade, divisão de tarefas, pluralidade de agentes e finalidade voltada à obtenção de vantagens mediante a prática de infrações penais. O núcleo da figura jurídica está na forma de organização do grupo e na sua vocação para a prática continuada de crimes.

O terrorismo, por sua vez, encontra disciplina própria na Lei nº 13.260/2016. Diferentemente do que ocorre com as organizações criminosas, não basta a existência de violência, intimidação ou elevado potencial lesivo. A legislação exige uma finalidade específica de provocar terror social ou generalizado, associada a motivações ideológicas, políticas, religiosas ou discriminatórias. O elemento central não é a estrutura organizacional do grupo, mas o propósito que orienta sua atuação.

Essa distinção não constitui mero formalismo legislativo. Trata-se de uma fronteira material destinada a impedir a expansão ilimitada do poder punitivo. Como recentemente observou **Anderson Almeida**, a legislação antiterrorismo exige a demonstração de um especial fim de agir voltado à produção de terror social, circunstância que não se confunde com a violência instrumental utilizada por organizações criminosas para assegurar mercados ilícitos, eliminar concorrentes ou preservar fluxos financeiros. A ampliação artificial desse conceito comprometeria a coerência do sistema penal e enfraqueceria sua função garantista.

As facções criminosas produzem medo. Dominam territórios. Impõem silêncio. Corrompem agentes públicos e desafiam a autoridade estatal. Entretanto, fazem isso, em regra, como meio para preservar atividades econômicas ilícitas. O terror constitui instrumento de atuação, não finalidade da atuação.

No terrorismo, a violência comunica uma causa. Na organização criminosa, a violência protege um negócio.

A diferença pode parecer sutil para a opinião pública, mas é fundamental para o Direito Penal. O terrorista busca transmitir uma mensagem política, ideológica ou religiosa. Seu objetivo consiste em produzir impacto simbólico e alterar



comportamentos sociais ou decisões estatais mediante a disseminação do medo. A organização criminosa, ao contrário, utiliza a violência para maximizar lucros, garantir mercados ilícitos e preservar sua estrutura empresarial clandestina.

## Rejeição da equiparação de facções criminosas a terrorismo

Foi precisamente essa distinção que levou parcela significativa da doutrina especializada a rejeitar a equiparação entre facções criminosas e grupos terroristas. Em pesquisa doutoral dedicada especificamente ao tema, Fernanda Rodrigues Pires de Moraes [1] concluiu que a tentativa de enquadrar o PCC como organização terrorista decorre da ampliação conceitual de um termo historicamente marcado por disputas políticas e ideológicas, produzindo insegurança jurídica e favorecendo a expansão de mecanismos típicos do denominado direito penal do inimigo.

Essa compreensão não permanece restrita ao ambiente acadêmico. Recentemente, durante a tramitação do denominado projeto antifacção, o próprio Senado **rejeitou propostas** que pretendiam equiparar facções criminosas e milícias ao crime de terrorismo. Na ocasião, prevaleceu o entendimento de que, embora organizações como PCC e Comando Vermelho produzam inegável sensação de medo coletivo e representem grave ameaça à segurança pública, sua atuação permanece orientada fundamentalmente à proteção de atividades ilícitas e à obtenção de vantagens econômicas, não se confundindo com as motivações políticas, ideológicas ou religiosas que caracterizam o terrorismo. A rejeição legislativa da equiparação revela que o debate não envolve mera divergência doutrinária, mas uma opção jurídico-política deliberada do próprio Estado brasileiro, que, mesmo diante da crescente expansão das facções, optou por preservar a distinção conceitual entre criminalidade organizada e terrorismo.

Aliás, a própria coerência da classificação norte-americana suscita questionamentos. Se o elemento distintivo do terrorismo reside na utilização da violência para impor uma causa ideológica, religiosa ou identitária mediante a disseminação do terror social, causa estranheza que organizações como PCC e CV tenham sido incluídas, enquanto estruturas criminosas associadas ao Terceiro Comando Puro (TCP) no chamado Complexo de Israel no Rio de Janeiro permaneçam fora da designação.

Diversos relatos apontam para perseguição sistemática a praticantes de religiões de matriz africana, destruição de terreiros, expulsão de moradores e imposição de símbolos e práticas religiosas em **determinadas comunidades**. Caso tais condutas sejam efetivamente demonstradas, elas parecem aproximar-se muito mais da lógica clássica do terrorismo — caracterizada pela violência orientada por motivação ideológica ou religiosa — do que das práticas tradicionalmente atribuídas ao PCC e ao CV, cuja atuação permanece predominantemente vinculada à exploração econômica de mercados ilícitos. Não por acaso, a literatura especializada alerta que a elasticidade do conceito de terrorismo costuma caminhar lado a lado com a flexibilização de garantias fundamentais [2].

## Teoria do direito penal do inimigo

É exatamente nesse ponto que a discussão se aproxima da teoria do direito penal do inimigo, formulada por Günther Jakobs [3]. Segundo essa construção teórica, determinados indivíduos deixam de ser tratados como cidadãos submetidos ao direito comum e passam a ser encarados como fontes permanentes de perigo, cuja neutralização justificaria restrições extraordinárias de direitos e garantias. O processo penal deixa de atuar como instrumento de proteção da liberdade para converter-se em técnica de contenção de riscos.

O perigo dessa lógica é evidente. Uma vez admitida a possibilidade de transformar organizações criminosas em inimigos terroristas, abre-se espaço para a legitimação de medidas cada vez mais excepcionais em nome da segurança pública. A antecipação da tutela penal, a ampliação de poderes investigatórios, o endurecimento simbólico das penas e a flexibilização de garantias passam a ser apresentados como necessidades inevitáveis. O resultado, contudo, é a progressiva erosão dos limites que caracterizam o Estado democrático de direito.

Spacca



opinião

O combate ao PCC e ao CV exige firmeza. Mas firmeza não se confunde com exceção.

O Brasil já dispõe de um dos mais amplos conjuntos normativos de combate ao crime organizado existentes no mundo. Lei de Organizações Criminosas (12.850/13), Lei de Lavagem de Dinheiro (9.613/98), colaboração premiada, infiltração de agentes, ação controlada, cooperação internacional, bloqueio patrimonial e instrumentos avançados de inteligência financeira oferecem mecanismos suficientes para o enfrentamento jurídico dessas organizações.

O problema brasileiro não reside na ausência de leis. Reside na deficiência de inteligência financeira, na fragilidade do controle de fronteiras, na insuficiência da cooperação institucional, na dificuldade de rastrear fluxos internacionais de capitais ilícitos e na persistente infiltração do crime organizado em estruturas estatais e empresariais.

## Soberania jurídica

Nesse contexto, a classificação promovida pelos Estados Unidos suscita uma preocupação adicional: a [questão da soberania jurídica](#).

Quando uma potência estrangeira qualifica organizações brasileiras como terroristas segundo critérios construídos em seu próprio ordenamento jurídico, projeta sobre fatos internos uma gramática normativa externa. O mesmo fenômeno passa a receber duas qualificações distintas: organização criminosa para o direito brasileiro e terrorismo para o Direito norte-americano.

A divergência não é meramente semântica.

Como observou [José Andrés Lopes da Costa](#), a designação como organização terrorista possui potencial para irradiar consequências econômicas, financeiras e regulatórias muito além das fronteiras americanas, afetando bancos, empresas, investimentos e fluxos financeiros internacionais. O problema concreto não é uma improvável intervenção militar estrangeira, mas a produção de efeitos jurídicos e econômicos relevantes sobre fatos ocorridos em território brasileiro a partir de categorias construídas por autoridades estrangeiras.

A soberania envolvida nesse debate não deve ser compreendida em sentido retórico ou nacionalista. Trata-se de soberania jurídica: a capacidade de um Estado democrático definir, por intermédio de sua Constituição, de suas leis e de suas instituições, quais condutas pertencem ao campo do crime organizado, do terrorismo ou da segurança nacional.

Isso não significa rejeitar a cooperação internacional. Pelo contrário. O enfrentamento de organizações transnacionais exige cooperação constante entre Estados. Compartilhar informações, bloquear ativos, rastrear recursos ilícitos, combater o tráfico internacional de armas e desarticular redes de lavagem de dinheiro são medidas indispensáveis. Outra coisa, porém, é permitir que a classificação jurídica de fenômenos internos seja determinada por critérios elaborados fora do sistema constitucional brasileiro.

## Conceito de terrorismo deve exigir cautela

O vocabulário do terrorismo é sedutor porque transmite a sensação de resposta rápida a problemas complexos. Mas justamente por isso deve ser utilizado com extrema cautela. O conceito de terrorismo sempre carregou forte potencial expansivo. Uma vez diluídos seus limites, qualquer grupo considerado suficientemente perigoso poderá ser deslocado para o campo da exceção.

A fronteira entre organização criminosa e terrorismo não é um preciosismo acadêmico. É uma garantia fundamental contra a expansão ilimitada do poder punitivo.

Transformar PCC e CV em organizações terroristas pode parecer uma resposta firme. Contudo, respostas firmes nem sempre são respostas corretas. O Estado brasileiro não precisa declarar guerra para combater facções. Precisa seguir o dinheiro, desarticular estruturas financeiras ilícitas, responsabilizar financiadores, fortalecer a inteligência estatal e impedir que organizações criminosas continuem convertendo a fragilidade institucional em fonte permanente de poder.

Facções criminosas devem ser combatidas como facções criminosas.

Com técnica. Com inteligência. Com cooperação internacional. Com rigor.

Mas, sobretudo, dentro dos limites constitucionais que distinguem um Estado de direito de um Estado de exceção.



Porque o criminoso mais perigoso continua sendo sujeito de imputação jurídica, e não inimigo de guerra. E quando o Estado perde essa distinção, corre o risco de se tornar mais ameaçador para a liberdade do que aqueles que pretende combater.

---

[1] MORAES, F. R. P. Primeiro Comando da Capital (PCC): Organização criminosa ou terrorista? Tese de doutorado. Uniceub. Brasília/DF. 2021.

[2] JOBIM, C. M. A lógica fuzzy em apoio ao processo de tomada de decisão: a prontidão das forças armadas e a ameaça terrorista. Dissertação de mestrado. Marinha DO Brasil. Escola de Guerra Naval. 2019.

[3] JAKOBS, G.; MELIÁ, M. C. Direito Penal do Inimigo: Noções e Críticas. Livraria do advogado. 2020. ISBN 9788573487923.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-jun-02/pcc-e-cv-organizacoes-criminosas-nao-inimigos-de-guerra/>