

Designação terrorista não resolverá problema do crime organizado

O Departamento de Estado dos Estados Unidos designou nesta quinta-feira (28/5) o Comando Vermelho e o Primeiro Comando da Capital como Terroristas Globais Especialmente Designados e anunciou que pretende incluí-los na lista de Organizações Terroristas Estrangeiras a partir de 5 de junho.

A leitura imediata, que o noticiário e a disputa político-partidária consagraram em poucas horas, organiza-se em torno de duas hipóteses extremas, a do gesto simbólico que nada altera e a da antessala de uma intervenção militar. Nenhuma das duas dá conta do que de fato se passa. O que está em curso é mais discreto e mais consequente, e exige que o jurista resista à tentação de discutir a manchete em vez de discutir o instituto.

Medida não nasce isolada

Ela completa uma trajetória que começou no primeiro dia do segundo mandato de Donald Trump, com a Ordem Executiva 14.157, de 20 de janeiro de 2025, que instruiu o aparato federal a tratar grandes organizações criminosas transnacionais como ameaças terroristas. Em fevereiro daquele ano, o Departamento de Estado designou oito grupos latino-americanos de uma só vez, entre eles o Cartel de Sinaloa, o Cartel Jalisco Nueva Generación, a Mara Salvatrucha e o Tren de Aragua, e desde então a lista se expandiu para facções haitianas e para o Cartel de los Soles, que Washington associa à cúpula venezuelana.

O enquadramento do CV e do PCC é, portanto, a aplicação ao Brasil de uma doutrina já consolidada, a do narcoterrorismo como categoria operacional da política externa americana. Tratar a designação brasileira como evento singular é perder de vista que ela obedece a uma gramática que já produziu efeitos verificáveis em outros países, e que esses efeitos antecipam, com razoável precisão, o que se pode esperar aqui.

O ponto que merece o esforço analítico está no mecanismo jurídico que a designação aciona, e não na retórica que a acompanha. A condição de Terrorista Global Especialmente Designado decorre da Ordem Executiva 13.224 e encontra fundamento na *International Emergency Economic Powers Act*, ao passo que a designação como Organização Terrorista Estrangeira se apoia na seção 219 do *Immigration and Nationality Act*. A consequência decisiva, porém, vem de um terceiro dispositivo, a seção 2.339B do título 18 do Código dos Estados Unidos, que criminaliza o fornecimento de apoio material a organização assim designada.

Esse tipo penal possui alcance extraterritorial e um elemento subjetivo notoriamente brando, pois basta que o agente saiba que a entidade ostenta a designação ou que se dedica a atividades terroristas, sem que se exija qualquer intenção de contribuir para um ato específico.

A perseguição não é hipótese teórica. No próprio ano de 2025 o Departamento de Justiça denunciou, no distrito oeste do Texas, uma pessoa acusada de fornecer granadas ao Cartel Jalisco Nueva Generación, na primeira aplicação do dispositivo após a designação dos cartéis. O regime, portanto, está vivo e opera.

É desse desenho que decorre a exposição real do Brasil, e ela recai sobre o sistema financeiro antes de recair sobre qualquer outra coisa. A inclusão na lista do *Office of Foreign Assets Control* autoriza o bloqueio de ativos que transitem pela jurisdição americana e submete bancos e empresas estrangeiras ao risco de sanções secundárias quando mantenham relação com pessoas ou entidades ligadas às facções.

A escrita especializada que examinou o caso mexicano em 2025 chegou a uma conclusão que vale integralmente para nós, a de que instituições financeiras de terceiros países passam a carregar um dever de diligência reforçado e um risco de responsabilização que independe, em larga medida, do conhecimento efetivo do vínculo.

O perigo concreto para um banco brasileiro não é o da cumplicidade consciente, que a legislação nacional já reprime, mas o da impossibilidade fática de rastrear, dentro de cadeias econômicas que essas organizações infiltraram em setores

Reprodução/TV Globo



inteiros da economia formal, a contraparte contaminada.

A esse risco soma-se o fenômeno do *derisking*, a decisão de instituições americanas de evitar contrapartes brasileiras inteiras por excesso de cautela, que converte um custo individual de compliance em um custo sistêmico de acesso ao sistema de compensação em dólar. Quem opera estruturas transnacionais, planejamentos internacionais e veículos no exterior precisa ler a medida nessa chave, a de um deslocamento de risco regulatório que se distribui muito além das facções nomeadas.

Há, contudo, uma dimensão que ultrapassa o cálculo de exposição financeira e toca aquilo que o direito tem de mais próprio, o poder de qualificar. A Lei 13.260, de 2016, que disciplina o terrorismo no ordenamento brasileiro, ancora o tipo na motivação de xenofobia ou de discriminação de raça, cor, etnia e religião, exigindo a finalidade de provocar terror social ou generalizado, e exclui expressamente de seu alcance as condutas de movimentos sociais e reivindicatórios.

Violência praticada para dominar mercados de droga, por mais brutal que seja, não preenche esse tipo, porque lhe falta o elemento motivacional que o legislador brasileiro elegeu como núcleo do conceito.

Os Estados Unidos, ao contrário, operam com um critério funcional, centrado na ameaça à própria segurança nacional, que prescinde de motivação ideológica e basta-se com a periculosidade transnacional do grupo.

O mesmo fato, ocorrido em território brasileiro e praticado por organização brasileira, recebe duas qualificações jurídicas incompatíveis em dois ordenamentos, e a divergência não é somente acadêmica. Significa que a caracterização de um fato interno passa a ser produzida fora, por autoridade estrangeira, segundo critério estrangeiro, com efeitos que se projetam sobre o sistema jurídico e econômico nacional independentemente do que diga o legislador brasileiro.

O Estado que detém o monopólio legítimo da força no seu território vê escapar-lhe algo mais sutil e não menos fundamental, o monopólio de nomear, sob a sua própria lei, aquilo que acontece dentro de suas fronteiras. Nomear é constituir, e quem perde o poder de nomear o próprio crime cede uma parcela de soberania que nenhum comunicado diplomático restitui.

Intervenção armada permanece improvável

O argumento da soberania, que o governo brasileiro mobilizou na tentativa frustrada de barrar a medida, costuma ser apresentado na sua versão mais dramática, a do risco de ação militar em território nacional, e é nessa versão que se torna mais vulnerável à descrença.

Uma intervenção armada permanece improvável, e insistir nela como ameaça iminente enfraquece a crítica em vez de fortalecê-la. O que a designação efetivamente faz é construir o enquadramento jurídico que tornaria tal ação argumentável caso a conjuntura mudasse, e altera, desde já, a assimetria diplomática entre os dois países num momento em que a administração americana conduz ataques contra embarcações ligadas ao narcotráfico em outras partes da região.

A soberania que se erode aqui não é, primeiro, a do território, é a da qualificação, e essa erosão já se consumou no instante da designação, sem que um único soldado tenha cruzado fronteira alguma.

Convém recusar, ao fim, a conclusão tranquilizadora que o gênero quase sempre exige. Não há síntese reconciliadora disponível, porque as duas posições disponíveis são igualmente custosas.

O Brasil não pode, sem desonra e sem prejuízo concreto, recusar a cooperação internacional contra organizações que de fato matam, traficam e corrompem instituições, e tampouco pode aceitar, sem perda, que a caracterização jurídica de sua própria realidade interna seja produzida por um critério alheio que o seu legislador deliberadamente rejeitou.

Entre uma coisa e outra não existe meio-termo confortável, existe um custo que já está distribuído e que se pagará de um modo ou de outro, no sistema financeiro, na autonomia normativa ou na relação bilateral.

A designação não foi desenhada para resolver o problema do crime organizado no Brasil e não o resolverá. Ela transfere o problema de lugar, do território para o sistema financeiro, do direito penal interno para a diligência bancária extraterritorial, e da política de segurança nacional para a geometria das relações exteriores. Reconhecer isso com clareza não oferece nenhum alívio. Oferece apenas a vantagem, modesta porém indispensável, de discutir o que de fato está em jogo.