

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

NICANOR BARRY KOMATA

## O DIREITO À SEGURANÇA

UMA REFLEXÃO À LUZ DA CRISE DE  
SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO BRASILEIRO  
EM FACE DA AÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS

São Paulo

2009

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

NICANOR BARRY KOMATA

## O DIREITO À SEGURANÇA

UMA REFLEXÃO À LUZ DA CRISE DE  
SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO BRASILEIRO  
EM FACE DA AÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS

Dissertação apresentada à Universidade  
Presbiteriana Mackenzie, como requisito  
parcial para a obtenção do título de  
Mestre em Direito Político e Econômico.

Orientadora: Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano

São Paulo

2009

NICANOR BARRY KOMATA

O DIREITO À SEGURANÇA  
UMA REFLEXÃO À LUZ DA CRISE DE  
SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO BRASILEIRO  
EM FACE DA AÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS

Dissertação apresentada à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico.

Aprovado em 20 de janeiro de 2010.

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – Orientadora  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

Prof. Dr. Gianpaolo Poggio Smanio  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

Prof. Dr. Dircêo Torrecillas Ramos  
Universidade de São Paulo

À memória de Yvonne Barry Komata, mãe, amiga, companheira, professora, conselheira, exemplo de coragem e dedicação, alento nas tristezas, incentivo diante das incertezas, mas acima de tudo, fonte incondicional de amor e carinho.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Senhor Deus, por me proteger, iluminar e conceder forças para continuar sempre, apesar de todas as adversidades.

À Dra. Monica Herman Salem Caggiano, minha gratidão por ter aceitado ser minha orientadora, apoiando e acreditando na possibilidade de realização deste trabalho, apesar das opiniões contrárias e das minhas ocupações.

Ao Dr. Gianpaolo Poggio Samanio, pelas significativas sugestões e comentários apresentados no decorrer do exame de qualificação.

Ao Dr. Dircêo Torrecillas Ramos, pelas relevantes considerações emitidas durante o exame de qualificação.

Ao meu pai, Tadashi Komata, pelo incentivo, pelo acompanhamento constante de todos os meus trabalhos, como crítico e revisor, pelo apoio em todos os momentos e por ser sempre meu amigo e meu exemplo.

À minha esposa, Fabiana Molinari Komata, pelo companheirismo, carinho e compreensão que me concedeu, mesmo diante das inúmeras horas de que foi privada da minha presença, para que este trabalho fosse concluído.

Ao amigo Rodrigo Custódio Garcia, pela camaradagem, paciência e disposição com que me ajudou durante todo o tempo, criando as condições para que o projeto do mestrado se concretizasse.

Aos amigos Cláudio de Oliveira Cabrera e Paulo Sérgio Soares Ferreira, que sempre incentivaram os meus estudos e colaboraram significativamente para a conclusão desta empreitada.

## **RESUMO**

O objetivo desta pesquisa é realizar um estudo sobre as condições que levaram ao estabelecimento de uma crise de segurança pública no Estado Brasileiro, demonstrando sua relação com a ineficiência do Estado em concretizar os direitos fundamentais e com a ação das organizações criminosas, propondo alternativas para a solução desse cenário, ou pelo menos para a diminuição de seus efeitos, considerando os desdobramentos sobre os direitos fundamentais, advindos da adoção de medidas excepcionais de enfrentamento da crise, que privilegiem o direito à segurança, e sua compatibilidade com o Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Direitos Fundamentais, Direito à Segurança, Crise de Segurança Pública, Organizações Criminosas.

## **RÉSUMÉ**

Le but de cette recherche est réaliser une étude sur les conditions qui ont amenées à l'établissement d'une crise de sûreté publique dans l'État Brésilien, en prouvant leur relation avec l'inefficacité de l'État à matérialiser les droits fondamentaux et aussi avec l'action des organisations criminelles, en proposant alternatives pour la solution de ce scénario, ou au moins pour la diminution de leurs effets, en considérant les dédoublements sur les droits fondamentaux, arrivés de l'adoption de mesures exceptionnelles de confrontation de la crise, ils que favorisent le droit à la sécurité, et leur adéquation avec l'État Démocratique du Droit.

Mots-clés: Droits Fondamentaux, Droit à la Sécurité, Crise de Sûreté Publique, Organisations Criminelles

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Modelos das organizações criminosas .....	110
Quadro 2	Características das formações criminosas .....	182

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALN	Ação Libertadora Nacional
CF	Constituição Federal
CV	Comando Vermelho
ETA	Euskadi Ta Askatasuna - Movimento Pátria Basca e Liberdade
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FBI	Federal Bureau of Investigations - Polícia Federal Americana
FPLP	Frente Popular para a Libertação da Palestina
IRA	Irish Republican Army - Exército Republicano Irlandês
HAMAS	Harakat Muqawama Islamiyya - Movimento da Resistência Islâmica
Lehi-Stern	Lohame Herut Israel - Combatentes pela Liberdade de Israel
LeT	Lashkar-e-Taiba
MR8	Movimento Revolucionário "8 de outubro"
MRTA	Movimento Revolucionário Tupac Amaru
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OLP	Organização para a Libertação da Palestina
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização Tratado do Atlântico Norte
PCC	Primeiro Comando da Capital
RAF	Rotte Armee Fraktion - Fração do Exército Vermelho
VPR	Vanguarda Popular Revolucionária

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12	
 <b>PARTE I - DIREITOS FUNDAMENTAIS E O ESTADO BRASILEIRO</b>		
<b>1</b>	<b>EVOLUÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS</b> .....	25
1.1	OS DIREITOS DE LIBERDADES .....	25
1.2	OS DIREITOS SOCIAIS .....	30
1.3	OS DIREITOS DE SOLIDARIEDADE .....	34
1.4	OS NOVOS DIREITOS FUNDAMENTAIS .....	36
<b>2</b>	<b>O ESTADO BRASILEIRO</b> .....	37
2.1	O ESTADO DEMOCRÁTICO .....	37
2.2	O ESTADO DE DIREITO .....	41
2.3	O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO .....	42
<b>3</b>	<b>DIREITO À SEGURANÇA</b> .....	45
3.1	FORMAS DE CONFIGURAÇÃO .....	46
3.2	AMPLITUDE DO DIREITO À SEGURANÇA .....	54
 <b>PARTE II - SISTEMA DE SEGURANÇA DO ESTADO</b>		
<b>1</b>	<b>SEGURANÇA E DEFESA DO ESTADO DIANTE DAS CRISES</b> .....	68
1.1	ESTADO, SEGURANÇA E DEFESA .....	69
1.2	MEDIDAS EXCEPCIONAIS DE SEGURANÇA E DEFESA DO ESTADO ...	74
1.3	LEGALIDADE ESPECIAL E DIREITOS FUNDAMENTAIS .....	82
<b>2</b>	<b>SISTEMA CONSTITUCIONAL DE SEGURANÇA E DEFESA DO ESTADO BRASILEIRO</b> .....	88

### **PARTE III - FATORES DE AMEAÇA À SEGURANÇA E ÀS INSTITUIÇÕES**

<b>1</b>	<b>CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES</b> .....	108
<b>2</b>	<b>AS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS EM SENTIDO ESTRITO</b> .....	112
2.1	ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA .....	113
2.2	EXPANSÃO E DESENVOLVIMENTO .....	116
2.3	O CRIME ORGANIZADO .....	121
2.3.1	<b>Manifestações do Crime Organizado</b> .....	124
2.3.2	<b>Características do Crime Organizado</b> .....	131
<b>3</b>	<b>AS ORGANIZAÇÕES TERRORISTAS</b> .....	138
3.1	TERRORISMO - ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA .....	139
3.2	CARACTERÍSTICAS DO TERRORISMO .....	148
3.3	ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES TERRORISTAS .....	153
<b>4</b>	<b>CRISE DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO BRASILEIRO</b> .....	160
4.1	POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL .....	161
4.2	ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS NO BRASIL .....	163

### **PARTE IV - O DIREITO À SEGURANÇA NO SÉCULO XXI**

<b>1</b>	<b>ENFRENTANDO AS AMEAÇAS À SEGURANÇA</b> .....	176
1.1	TRATAMENTO LEGAL NO CENÁRIO BRASILEIRO .....	177
1.2	RECOMENDAÇÕES DE ORGANISMOS INTERNACIONAIS .....	196
1.3	PROJETOS DE LEI EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL .....	206
1.4	ALTERNATIVAS À REALIDADE BRASILEIRA .....	211

<b>CONCLUSÕES</b> .....	218
-------------------------	-----

<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	230
---	-----

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu artigo 1º, que a República Federativa do Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito, tendo como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Dispõe ainda, no artigo 3º, como objetivos da República, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização, com a redução das desigualdades regionais e sociais; e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Para alcançar esses objetivos e constituir um Estado condizente com os fundamentos propostos, foi introduzido no texto constitucional, um extensivo, mas não exaustivo, rol de direitos e garantias fundamentais, que inclui os direitos de liberdade, os direitos sociais e os direitos de solidariedade.

De fato, o Título II da Constituição Federal de 1988 é exclusivamente dedicado aos direitos e garantias considerados fundamentais, muito embora seja certo que sua disposição não esteja adstrita a esse Título, mas dispersa pela totalidade do diploma legal.

No entanto, a concretização dos objetivos propostos tem se demonstrado muito distante de ser atingida, e as desigualdades sociais, longe de serem reduzidas têm contrariamente, aumentado, subsistindo a pobreza e a marginalização de considerável parcela da população.

Nessas condições, fundamentos da República como a cidadania e a dignidade da pessoa humana, são desconsiderados, importando no afastamento dos aclamados ideais de justiça e solidariedade.

Por sua vez, o contraste entre o espírito consumista incentivado por uma sociedade capitalista, na qual o homem é reconhecido pelas suas posses, e a incapacidade de se ter acesso a esses bens de consumo, têm estimulado à prática delitiva, como meio para se obter o prestígio e a satisfação no meio social.

O poder exercido pela internalização desse consumismo desenfreado corrompe os valores da família e impacta sobre toda a população, desde as classes menos favorecidas às mais abastadas, embora em gradações diferentes, que se traduzam em pretensões distintas, mas sempre balizadas pelo reconhecimento social que apenas a capacidade aquisitiva proporciona.

Diante desses acontecimentos, o direito à segurança, como direito fundamental que cabe ao Estado proporcionar nas esferas individual, social e nacional, resta comprometido pelo aumento da violência e da criminalidade, impactando diretamente na credibilidade das próprias autoridades constituídas.

O cenário mostra-se ainda propenso ao desenvolvimento de estruturas organizacionais voltadas à prática delitiva como meio para a obtenção rápida e fácil de lucro, constituindo as organizações criminosas, cujas ações, dada sua envergadura, afetam à sociedade e ao Estado, podendo repercutir inclusive no âmbito internacional.

Para o alcance de seus objetivos, as organizações criminosas se assentam em determinadas localidades e procuram comprar os favores da população residente nessas áreas, suprindo algumas de suas necessidades, ante a ausência do Estado, como forma de angariar simpatia e facilitar suas ações, mas por outro lado, impõem suas próprias regras e exigem seu fiel cumprimento sob pena do emprego da violência levada às últimas consequências.

As organizações criminosas também se alastram no interior do próprio ente estatal, através da corrupção de seus agentes, buscando informações e benefícios que lhes permita operar com maior segurança e lucratividade.

Por conseguinte, a desmoralização política, os nítidos sinais de ineficiência do Estado, potencializados por uma legislação obsoleta, prolixa e paradoxal, a sensação de impunidade e o descrédito generalizado nas autoridades servem como fonte de retro-alimentação e estímulo à prática criminal.

Assim, torna-se claro que as organizações criminosas catalisam no seu entorno as injustiças sociais, sendo uma expressão de sua realidade, mas também se aproveitando de sua existência e mesmo estimulando sua continuidade, como mecanismo que lhes permita tirar maior proveito em suas ações.

Consequentemente, essas organizações, atentam diretamente contra o ser humano, a sociedade e o Estado, a quem, em última análise cumpriria o dever de proporcionar e materializar o pleno exercício da cidadania, o respeito aos direitos fundamentais, dentre os quais o direito à segurança, e sobretudo a dignidade da pessoa humana.

Como resultado, instala-se a crise de segurança pública do Estado Brasileiro, que resta inserido em um ambiente no qual, por um lado, concorre para a proliferação do crime e a formação das organizações criminosas por não conseguir promover a justiça social, mas ao mesmo tempo sofre os efeitos desse aumento da criminalidade, sobretudo pela ação das organizações criminosas, que o enfraquecem e desmoralizam, impedindo-o de romper com essa rotina.

Ante o exposto, o tema apresentado conforma-se à linha de pesquisa “A Cidadania modelando o Estado”.

Ora, a Constituição Federal de 1988 (CF/88), reconhecida como a Constituição Cidadã, estabelece que a cidadania constitui um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (artigo 1º, II), conferindo ao termo uma amplitude que o identifica não apenas com a capacidade para o exercício dos direitos políticos, mas também dos direitos civis e sociais, além da efetiva participação no controle do exercício do poder.

Em decorrência, mais do que um direito, o exercício da cidadania pode ser encarado como uma responsabilidade, da qual todos devem estar imbuídos, a fim de que se possa alcançar o bem-comum.

Ao dispor sobre a segurança pública, no Capítulo II do Título V, referente à Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, o texto constitucional expressa literalmente esse entendimento.

Estabelece o artigo 144 da CF/88:

Art. 144. A **segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos**, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: (grifo nosso)  
[...]

A análise do presente dispositivo torna claro que o Estado possui o dever de atuar de forma a garantir a segurança pública, por meio de órgãos especializados aos quais atribui tarefas específicas.

No entanto, apesar de ser enfatizada como um direito, a segurança pública também surge como uma responsabilidade de todos, evidenciando o necessário envolvimento da população para que se concretize.

É certo que a crise de segurança pública enfrentada pelo Estado Brasileiro não pode se resolver senão com o empreendimento de um esforço conjugado entre o Estado e a sociedade, ainda mais quanto às organizações criminosas, que se alastram pela estrutura estatal e mesmo social, promovendo os mais diversos malefícios, seja, por exemplo, quando constituem um poder paralelo, que impõe obrigações ou promove a vingança privada, subtraindo do Estado a função punitiva, seja quando prestam serviços sociais em seu lugar, pois isso não ocorre com imparcialidade, mas como mecanismo de persuasão para o acobertamento das atividades ilícitas.

Resta claro que essas práticas, dentre tantas outras típicas das organizações criminosas constituem verdadeira afronta aos direitos fundamentais,

notadamente quanto ao direito à segurança, seja do indivíduo, da sociedade ou do próprio Estado, devendo ser coibidas.

De qualquer forma, admitir a cidadania como instrumento capaz de modelar o Estado, impõe reconhecer que não há como se superar essa crise sem a participação ativa da sociedade, controlando, pressionando e exigindo do Estado uma postura condizente, não exclusivamente repressiva, o que seria insuficiente para resolver a questão, mas que possa também promover equilíbrio social.

Não obstante a atual crise de segurança pública que assola o Estado Brasileiro refletir os aumentos da violência e da criminalidade de modo geral, compreendendo desde os crimes mais simples aos mais complexos, esta pesquisa, se além aos efeitos da ação das organizações criminosas, analisando seus desdobramentos sobre os direitos fundamentais, e a necessidade de se garantir o direito à segurança.

Nesse sentido, a relevância acadêmico-científica desta pesquisa encontra-se na identificação das organizações criminosas como fator determinante da atual crise de segurança pública em que está imerso o Estado Brasileiro, depreendendo a necessidade inicial de se estabelecer com critérios objetivos as distinções entre os conceitos de organização criminosa e crime organizado, que são rotineiramente confundidos ou indistintamente utilizados na doutrina.

Igualmente, apresenta-se relevante analisar a legislação correlata, compreendendo as causas de sua ineficiência e permitindo a propositura de alternativas em favor da garantia do direito à segurança, mensurando o impacto que poderão acarretar sobre os direitos fundamentais, no âmbito do Estado Democrático de Direito.

Por outro lado, sob o enfoque social, a pesquisa aponta para a necessidade de se reconhecer que a aplicação dos direitos fundamentais em todas as suas dimensões é essencial para que o Estado Brasileiro possa cumprir os objetivos a que se propõe de acordo com a própria Constituição.

Embora os direitos fundamentais sejam constantemente exaltados, sua aplicabilidade ainda remonta tímida sob certos aspectos, sobretudo no campo dos direitos sociais, demonstrando que os ideais de erradicação da pobreza e redução das desigualdades ainda estão distantes de serem atingidos.

Nesse cenário, composto de disparidades econômico-sociais, instala-se a atual crise de segurança pública, potencializada pela ação das organizações criminosas, que se aproveitam da fragilidade e ineficiência do Estado para se alastrar por sua estrutura, distorcendo os objetivos do ente estatal e redirecionando-os em seu favor para ampliar seus negócios ilícitos.

Assim, surgem circunstâncias nas quais a assistência que caberia ao Estado prestar à população, converte-se na concessão de benefícios em favor de grupos organizados voltados para a prática de atos ilícitos de cunho político ou econômico.

Como consequência, formam-se redes de influência diretamente interligadas ao aparato estatal, pressionando e interferindo na tomada de decisões que favoreçam suas práticas delituosas, seja através da corrupção ou da ameaça.

O resultado dessa ação pode ser verificado em todos os setores do Estado, incluindo fraudes em licitações, remessas ilegais de divisas para o exterior, sonegação fiscal, concessão de licenças e alvarás para exploração de diversas atividades, lavagem de dinheiro, interferência nos órgãos policiais que investigam tais irregularidades alcançando inclusive o Poder Judiciário.

Além disso, as organizações criminosas vêm se desenvolvendo com tamanha solidez, que atingem o ponto de criar completa instabilidade social, estabelecendo regras próprias em concorrência com o Estado.

Essa realidade pode ser presenciada com muita nitidez nas áreas de concentração de população de baixa renda, sobretudo na periferia das grandes cidades, onde a ausência do Estado na prestação de condições dignas de vida, abre espaço para que as organizações criminosas se enraízem, conciliando uma prática

que envolve coerção e ação social, fornecendo alimentos, medicamentos e outros gêneros de primeira necessidade, como forma de obter a simpatia e a cumplicidade dos habitantes locais em seu favor, quando do desenvolvimento de suas práticas ilícitas, ou oprimindo aqueles que se recusem a aceitar sua presença.

A diversidade das organizações criminosas demonstra o caráter complexo de sua natureza, na medida em que podem estar vinculadas às mais diversas práticas ilícitas, envolvendo desde os chamados crimes de “colarinho branco”, até as mais corriqueiras ações delituosas conhecidas, como o tráfico de entorpecentes e armas.

De qualquer maneira, a estrutura sobre a qual se compõem as organizações criminosas e a elevada quantidade de dinheiro que envolve suas práticas, constituem os elementos facilitadores de sua ação em qualquer segmento, tanto para corromper como para coagir.

Em decorrência, o evidente malefício que as organizações criminosas proporcionam à sociedade, deve ser objeto de atenção e estudo, servindo de base para a busca de alternativas que permitam coibir suas ações.

Contudo, essas alternativas necessariamente remetem à adoção de medidas repressivas cuja implementação esbarra nos próprios direitos fundamentais, sobretudo quanto aos direitos de liberdade, sendo necessário o encontro de um ponto de equilíbrio que permita uma ação efetiva do Estado contra as organizações criminosas, sem que ocorram excessos.

Nesse contexto, repousa inserida a situação problemática, objeto da presente pesquisa, fundada (1) nas raízes da atual crise de segurança pública do Estado Brasileiro, (2) na participação das organizações criminosas nesse ambiente, perpassando pelas condições que estimularam o seu surgimento e expansão, e (3) as possíveis soluções para essa situação, necessárias à garantia do direito à segurança com seus desdobramentos sobre os direitos fundamentais.

O enfrentamento dessa questão remete ao desenvolvimento das seguintes hipóteses:

Primeiramente, compreendem-se como ponto de partida para a atual crise de segurança pública as desigualdades sociais; a má distribuição de renda; a insuficiência do sistema de ensino para atender à crescente demanda social, e mesmo para promover uma formação lastreada em valores morais e éticos; a falta de oportunidades de emprego; enfim a ineficiência do Estado em realizar os objetivos a que se propõe, como Estado Democrático de Direito, por meio da concretização dos direitos fundamentais, sobretudo os de segunda dimensão. Ao mesmo tempo, a crise deflagrada importa na própria violação dos direitos fundamentais pela incapacidade do Estado de garantir o direito à segurança.

Ato contínuo, assume-se o pressuposto de que as organizações criminosas são produto de circunstâncias históricas e sociais peculiares, e que seu desenvolvimento seria inevitável, sob quaisquer condições, como próprias da condição associativa do ser humano e atrativas do ponto de vista da lucratividade, entretanto, sua ação poderia ser significativamente menor em condições sociais equilibradas, compatíveis com a proposição de justiça social. Por sua vez, o estudo do *modus operandi* e das características das organizações criminosas permite entender que também o melhor aproveitamento da estrutura da administração pública com a redução da burocracia, fonte da corrupção, poderia auxiliar no estreitamento de oportunidades para a exploração de determinadas atividades ilícitas. Aliás, o aliciamento de ocupantes de funções públicas por parte das organizações criminosas constitui um de seus principais mecanismos de ação, daí porque esta prática está disseminada no Estado em seus três Poderes, destacando sua relevância na atual crise de segurança pública.

Finalmente, considera-se a necessidade de implementação de políticas públicas que permitam diminuir as desigualdades sociais, promovendo o bem-estar social e a melhoria da qualidade de vida, como forma de se reduzir as práticas ilícitas em geral. Paralelamente, a promoção de alterações legislativas desponta como fundamental para que o Estado possa superar ou pelo menos reduzir os efeitos da atual crise de segurança pública. Uma legislação eficiente no

enfrentamento das organizações criminosas, alinhada com uma ação célere do Poder Judiciário, que se traduza na certeza da punição, enseja preliminarmente um caráter preventivo. No tocante à investigação e repressão das organizações criminosas, as alternativas que possam conferir eficiência ao Estado são analisadas quanto aos seus desdobramentos, diante da oposição que se estabelece entre os próprios direitos fundamentais.

Partindo-se do pressuposto de que o direito à segurança pode se manifestar como direito de primeira, segunda ou terceira dimensão, bem como que sua titularidade pode variar entre o indivíduo, a sociedade e o Estado, surge o embate entre os direitos de liberdade, incluindo-se o direito à segurança tomado sob o aspecto individual, e o direito à segurança pública ou à segurança nacional, com a ressalva de que, a excepcionalidade das circunstâncias exige a preponderância destes sobre aqueles.

Admite-se ainda que, na vigência de um Estado Democrático de Direito, a lei deve estabelecer claramente as circunstâncias de aplicabilidade dessas ações investigatórias e repressivas, bem como suas limitações, que somente poderão ser admitidas para o enfrentamento de situações críticas e determinadas. Não obstante, o estabelecimento de legislação especial para coibir a ação das organizações criminosas nessas condições não deve representar a relativização ou flexibilização dos direitos fundamentais.

Nesse mister, delinea-se o objetivo geral desta pesquisa em analisar as condições que levaram ao estabelecimento de uma crise de segurança pública no Estado Brasileiro, relacionando sua existência com a ineficiência do Estado em concretizar os direitos fundamentais e com a ação das organizações criminosas, propondo alternativas para a solução desse impasse, ou pelo menos para a diminuição de seus efeitos, considerando os desdobramentos sobre os direitos fundamentais, advindos da adoção de medidas excepcionais de enfrentamento da crise, que privilegiem o direito à segurança pública ou à segurança nacional.

Por sua vez, o alcance desta proposição toma por lastro objetivos específicos que consistem em (1) delinear as causas da crise de segurança pública que assola o Estado Brasileiro demonstrando sua relação com a ineficiência do Estado em fazer realizar os direitos fundamentais, assim como analisar os efeitos da crise sobre esses mesmos direitos; (2) promover uma análise das organizações criminosas, sua origem, estrutura, forma de atuação, características e campo de incidência, compreendendo os fatores que permitiram seu desenvolvimento, ressaltando seu grau de infiltração no Estado e as conseqüências advindas; (3) demonstrar a necessidade de se promover a concretização dos direitos fundamentais para a redução das ações criminais; (4) avaliar os sistemas de segurança e defesa do Estado diante das crises e a legislação vigente, considerando as causas de sua inadequação, propor alterações legislativas que viabilizem um enfrentamento eficiente das organizações criminosas e conseqüentemente da crise estabelecida; e (5) analisar o impacto dessas propostas sobre os direitos fundamentais, com ênfase no direito à segurança, e sua adequação ao Estado Democrático de Direito.

Para tanto, o método de abordagem da pesquisa impõe-se dedutivo para a análise e formação de premissas sobre as quais haja doutrina consolidada, e indutivo para a construção de propostas sobre as quais o entendimento não seja pacífico.

O método de procedimento, Bibliográfico Dissertativo – Argumentativo, assume por alicerce a doutrina jurídica existente sobre o tema, adaptada à realidade brasileira, considerando-se ainda referências de caráter sociológico e filosófico, além de elementos extraídos de fontes jornalísticas que permitem evidenciar a ação das organizações criminosas como fator de ameaça à segurança e às instituições.

Diante dessa proposta, a pesquisa estrutura-se em quatro partes.

A Parte I refere-se aos direitos fundamentais e ao Estado Brasileiro.

No capítulo 1, desenvolve-se o histórico dos direitos fundamentais, partindo da conquista dos direitos de liberdade ou direitos de primeira dimensão, que configuram a base do Estado Liberal, passando pelo advento dos direitos sociais ou direitos de segunda dimensão, que caracterizam o surgimento do Estado de Bem-Estar Social, ou simplesmente, Estado Social, e finalmente a incorporação dos direitos de solidariedade ou direitos de terceira dimensão ao seu conjunto.

No capítulo 2 são analisados os princípios do Estado Democrático de Direito, expresso na Constituição Federal de 1988 como modelo adotado pelo Estado Brasileiro, e o seu consequente compromisso em garantir o pleno exercício dos direitos fundamentais.

O capítulo 3 cuida especificamente do direito à segurança e das diferentes configurações que pode assumir no texto constitucional, ora figurando como direito de primeira dimensão, próprio do indivíduo, ora como direito de segunda dimensão, assumindo a feição de direito social, e ainda como direito de terceira dimensão, ou direito de solidariedade, proveniente de tratados internacionais ratificados pelo Brasil. A seguir, consideram-se os níveis de amplitude do direito à segurança, de acordo com a sua titularidade, definindo-se segurança pessoal, segurança pública, segurança nacional e segurança mundial.

A Parte II dispõe sobre o sistema de segurança do Estado.

O capítulo 1 versa inicialmente sobre as distinções entre segurança e defesa, bem como sua vinculação direta à razão de existência do Estado, inclusive no tocante ao seu surgimento. Trata-se, a seguir, das medidas excepcionais utilizadas pelo Estado para o enfrentamento das crises que possam colocar em risco a sua existência, impedindo-o de concretizar a sua destinação de proteger e salvaguardar os indivíduos e a sociedade. Finalmente, avaliam-se os efeitos das medidas excepcionais, adotadas para a conservação dos Estados, mais especificamente no tocante à legalidade especial, sobre os direitos fundamentais, e sua compatibilidade com os princípios do Estado Democrático de Direito.

O capítulo 2 aborda o sistema idealizado na Constituição Federal de 1988, para a segurança e defesa do Estado Brasileiro, discorrendo acerca dos dispositivos voltados a promover a estabilidade social e o desenvolvimento nacional; e analisando as relações entre os Poderes e os demais órgãos responsáveis pela conservação estatal. Cuida, ainda, da opção, dentre as medidas excepcionais a serem adotadas nos momentos de crises, pela legalidade especial, materializada através da intervenção federal, do estado de defesa e do estado de sítio.

A Parte III trata dos fatores de ameaça à segurança e às instituições.

No capítulo 1, realiza-se a identificação das ameaças à segurança com as organizações criminosas em sentido amplo, que podem ser classificadas em duas espécies, as organizações criminosas em sentido estrito, cuja motivação está vinculada à obtenção de lucro em larga escala através da exploração de atividades ilícitas, praticando assim, atividades típicas de crime organizado, e as organizações terroristas, cujas ações são ditadas por razões políticas, ideológicas ou religiosas, traduzidas em atos terroristas.

No capítulo 2, promove-se um aprofundamento no estudo das organizações criminosas em sentido estrito, analisando-se as causas do seu surgimento, o seu processo de evolução e expansão pelo mundo, as características que permitem a identificação das modernas organizações criminosas, as atividades que estas organizações exploram, constituindo os atos próprios de crime organizado, e seus reflexos diretos na segurança dos indivíduos, da sociedade e do Estado.

Na mesma linha, o capítulo 3 discorre acerca das organizações terroristas, promovendo o estudo do seu surgimento, dos diferentes contextos que o terrorismo vem apresentando no curso da história, as características que definem as atuais organizações terroristas, e as interferências de suas ações sobre a segurança das pessoas e das instituições.

A seguir, o capítulo 4 enfoca as razões que levaram à atual crise de segurança pública do Estado Brasileiro, relacionando-as com a falta de objetividade

e eficiência na concretização de direitos fundamentais, sobretudo de segunda dimensão, capazes de reduzir as desigualdades e promover um desenvolvimento social uniforme. A formação desse cenário de desequilíbrio social é apresentada como elemento fomentador das atividades criminais e gerador de um ambiente propício para o surgimento de organizações criminosas que se encontram em franco processo de evolução, atentando diretamente contra a segurança da sociedade e do Estado.

Finalmente, a Parte IV promove uma análise da legislação brasileira voltada ao enfrentamento das ameaças à segurança, notadamente em face das ações desenvolvidas pelas organizações criminosas em sentido estrito e pelas organizações terroristas, considerando-se ainda as recomendações de organismos internacionais e os atuais projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional.

## **PARTE I – DIREITOS FUNDAMENTAIS E O ESTADO BRASILEIRO**

### **1 EVOLUÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

A conquista dos direitos fundamentais é fruto de um longo processo histórico e apesar de sua propagação, sobretudo entre as Nações do Ocidente, que os acolheram com unanimidade, sua efetiva concretização ainda se apresenta distante do ideal.

Nessa conformidade, torna-se imperioso retomar as circunstâncias que conduziram à inserção dos direitos fundamentais nas Constituições, seus efeitos sobre os Estados, e as perspectivas quanto à sua aplicabilidade.

#### **1.1 OS DIREITOS DE LIBERDADE**

Os direitos de liberdade, reconhecidos como direitos fundamentais de primeira dimensão evoluíram lenta e gradativamente ao longo dos anos, e apesar de menções quanto a direitos atribuídos a determinados indivíduos nas chamadas cartas forais, emitidas durante a Idade Média, a Magna Carta, imposta ao rei João Sem-Terra em 1215, na Inglaterra, costuma ser referenciada como o documento precursor na limitação dos poderes do monarca, reconhecendo direitos aos súditos.

No entanto, são as revoluções liberais dos séculos XVII e XVIII, ocorridas na Inglaterra, Estados Unidos e França, em oposição ao regime absolutista, caracterizado pelo exercício ilimitado do poder na figura do rei, que vieram a representar marcos históricos, consagrando em declarações, os direitos de liberdade.

A ascensão social da burguesia como uma classe que necessitava de reformas políticas capazes de suprimir os privilégios e obter facilidades para o desenvolvimento de suas atividades comerciais, aparece como elemento determinante nesse cenário.

Com o advento da Revolução Francesa, a burguesia assume o controle do Estado, abandonando a ideia de Direito Natural que embasava seu pleito, em favor do Direito posto, escrito, codificado, dando início ao ciclo do Juspositivismo.

Cabe observar, entretanto, que o conceito de Direito Natural aclamado pela burguesia e difundido na era moderna, possuía peculiaridades que o diferenciava de outros momentos históricos, servindo-se eminentemente para a defesa dos ideais burgueses em oposição ao regime absolutista centralizador e de privilégios.

Para os antigos, o Direito Natural representava a própria natureza das coisas, e tal como Aristóteles considerava o homem um “animal político”, e portanto “social”, o Direito estava vinculado à própria sociedade, que era mutável, sensível às transformações, sendo assim adaptável e construído sobre a equidade.

Eduardo Carlos Bianca Bittar e Guilherme Assis de Almeida assinalam que em sua fase antiga, o Direito Natural “tem início na Cidade-Estado Grega e usa a natureza como fonte da lei que tem a mesma força em toda parte e independe da diversidade das opiniões”.<sup>1</sup>

Por sua vez, os medievais concebiam o Direito Natural como o Direito Divino, proveniente de Deus, segundo o qual os acontecimentos produzidos na sociedade traduziam exclusivamente a vontade de Deus.

---

<sup>1</sup> BITTAR, Eduardo Carlos Bianca; ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Curso de filosofia do direito*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 228.

Bittar e Almeida apontam que

na concepção tomista há uma lei eterna, uma lei natural e uma lei humana. A lei eterna regula toda a ordem cósmica (céu, estrelas, constelações, etc.) e a lei natural é decorrente desta lei eterna. Fica claro [...] que a lei superior [...] emana de uma força sobre-humana, qual seja: Deus.<sup>2</sup>

Sob esse argumento, sustentava-se durante a Idade Média, a concessão dos privilégios à nobreza e ao clero, como representantes de Deus na Terra, com legitimidade para dispor sobre as questões políticas e religiosas.

Em contrapartida, o movimento humanista iniciado no século XVI propõe uma nova concepção de Direito Natural, assentada sobre a razão humana, afastando-se do movimento teocêntrico medieval.

Deus deixa de ser visto como o emanador das normas jurídicas, ou como última justificação para a existência das mesmas, e a natureza passa a ocupar esse lugar. [...]. Ora, com um detalhe: a natureza não dá aos homens esse entendimento; é ele mesmo, por meio da razão, que apreende esse conhecimento e o coloca em prática na sociedade.<sup>3</sup>

Consequentemente, o Direito Natural que aflora no Iluminismo desenvolve-se a partir dessa ideia, concebido como exercício da razão humana, com aplicabilidade universal, exaltando todos os homens como livres e iguais, denunciando como injustos todos os privilégios.

Contudo, tal entendimento não poderia extravasar os limites dos interesses burgueses, como classe social em ascensão que fomentava a oposição ao absolutismo com o objetivo de assumir o poder político e implantar um sistema que proporcionasse condições favoráveis ao desenvolvimento do capitalismo, conferindo-lhe a devida segurança jurídica.

Logo, as necessidades sociais deveriam ser afastadas em prol do individualismo, que deveria ser a característica fundamental desse Direito Natural, que posteriormente seria convertido em lei.

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 227.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 236.

Alysson Leandro Mascaro esclarece que

o individualismo do direito natural moderno revela-se em sua absoluta medida individual, em sua inscrição numa razão que é só subjetiva, e em sua independência de laços sociais. O direito natural, ao contrário das virtudes antigas, não é uma resultante social, mas um interesse pessoal que deve ser legitimado. Toda a estrutura do direito natural moderno aproveita-se a benefício dos interesses individuais, burgueses, do exercício das possibilidades de comércio e lucro. [...] O caráter do direito natural moderno é ser individual, contra o Estado e contra a sociedade, e não resultante destes.<sup>4</sup>

De fato, o direito positivado foi produto da razão burguesa, seguindo seus padrões, sobretudo no tocante ao exercício de direitos protetores do individualismo e da propriedade em face do Estado e da própria sociedade.

Como desdobramento, verificou-se a estruturação de um Estado burguês, que sintetizou prioritariamente os interesses daquela classe social, fundados basicamente na defesa da propriedade privada *erga omnes*, na igualdade formal e na liberdade de comércio.

Apesar da evidente manipulação burguesa no período das revoluções liberais, os resultados alcançados proporcionaram a enunciação de certos direitos, tal como os inseridos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, na França, que seriam reconhecidos como direitos de liberdade, por rechaçar o despotismo e o regime de privilégios, acolhendo a livre determinação dos homens, sendo assim designados direitos fundamentais.

De acordo com Marcelo Figueiredo Santos,

sinteticamente, portanto, podemos dizer que os direitos fundamentais são em primeiro lugar direitos de liberdades. Servem de proteção ao indivíduo, em face da intervenção do Estado em sua esfera pessoal, garantindo ou devendo garantir uma área de autodeterminação humana, dentro da qual o indivíduo pode reivindicar o direito de atuar ou decidir livre da interferência do Estado.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> MASCARO, Alysson Leandro. *Introdução à filosofia do direito: dos modernos aos contemporâneos*. São Paulo: Atlas, 2002. p. 46.

<sup>5</sup> SANTOS, Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo. *Teoria geral do estado*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 162.

Diante desse contexto, surge a Constituição, lei suprema, produto da manifestação da vontade geral do povo, como instrumento para assegurar as conquistas alcançadas, impondo limitações ao poder político, especificando a separação de Poderes e o sistema de proteção dos direitos fundamentais (direitos de primeira dimensão).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho destaca que

a supremacia do Direito espelha-se no primado da Constituição. Esta, como lei das leis, documento escrito de organização e limitação do Poder, é uma criação do século das luzes. Por meio dela busca-se instituir o governo não arbitrário, organizado segundo normas que não pode alterar, limitado pelo respeito devido aos direitos do Homem.<sup>6</sup>

Logo, as Constituições dos séculos XVIII e XIX, assumem um caráter eminentemente político, de modo que os direitos fundamentais nelas inseridos são expressos sob a forma de limitação ao exercício do poder pelo Estado, estando, pois, voltadas para a defesa do indivíduo.

Decorre assim, que o Estado burguês, fundado na lei e construído à luz da razão, assume em um primeiro momento a feição de Estado Liberal.

Esse Estado Liberal é delineado sobre as seguintes bases:

1) a crença na hipersuficiência do indivíduo, ou seja, em sua capacidade de autodeterminação, em sua livre iniciativa para desenvolver qualquer empreendimento por si só, uma vez provido da igualdade que rompia com os privilégios da nobreza e do clero;

2) uma concepção de existência mínima do Estado, com prestações negativas, primando pela não intervenção, como resultado de um esforço pelo fim do despotismo absolutista;

---

<sup>6</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006. p.3.

3) a organização natural da sociedade, o alcance de uma harmonia natural, independentemente de qualquer interferência externa, fruto do paralelo traçado com a doutrina de Adam Smith da auto-regulação do mercado por meio de uma “mão oculta”;

4) o direito mínimo, lastreado sobretudo na autonomia da vontade, na possibilidade de se fazer tudo o que a lei não proíbe. Há uma presunção rígida de que ninguém pode se negar ao cumprimento de uma lei alegando desconhecê-la, principalmente porque a lei aparece como um produto das relações interpessoais, do comportamento, do momento histórico, de forma que todos têm condições de conhecer a lei através da razão;

5) as leis desse período são aceitas como declaradas, ou seja, como expressão da vontade geral, mas cabe salientar que, de fato, as leis denotam claramente em seu conteúdo, o viés das relações interpessoais.

Esse modelo de Estado subsiste ao longo dos séculos XVIII e XIX, alastrando-se por todo o Ocidente.

## 1.2 OS DIREITOS SOCIAIS

No final do século XIX e início do século XX, as crises sociais e econômicas, aliadas ao advento da Doutrina Social da Igreja, com a edição da Encíclica *Rerum Novarum* do Papa Leão XIII, impõem um grande conflito ideológico, que culmina com o delineamento de um novo modelo de Estado, com traços sociais, o Estado de Bem-Estar Social, ou simplesmente Estado Social.

Quanto à transição do Estado Liberal para o Estado Social, Marcelo Figueiredo Santos observa:

Parece óbvio que o modelo liberal clássico não responde, e nem poderia, aos anseios e necessidades modernas. O Estado, assim, passa a assumir uma série de tarefas de administrador de serviços, de setores específicos da produção, mesmo porque o povo, especialmente em países subdesenvolvidos, clama por atendimento, a custos baixos ou mesmo sociais. Sendo assim, o Estado social toma para si a incumbência de atender as pressões sociais, a prestar serviços de toda ordem, a interferir na realidade social e econômica a fim de distribuir ou atingir a "justiça social".<sup>7</sup>

Tendo se mostrado suficientemente eficaz para a tutela dos direitos individuais, a Constituição passa a ser considerada como o instrumento ideal para incorporar as bases desse novo Estado, sustentado sobre um sistema de direitos econômicos e sociais (direitos de segunda dimensão).

Esses direitos assumem um perfil assistencial, voltado para a concretização dos direitos de primeira dimensão, despontando a necessidade de se buscar o equilíbrio entre as partes, saindo do campo da igualdade formal para a igualdade substancial.

O foco do Estado deixa de ser o indivíduo e passa a ser a sociedade, o bem comum, e o Estado passa a atender diferentes classes sociais.

Antonio-Enrique Perez Luño dispõe sobre os direitos sociais:

Así, pueden entenderse tales derechos, en sentido objetivo, como el conjunto de las normas a través de las cuales el Estado lleva a cabo su función equilibradora de las desigualdades sociales. En tanto que, en sentido subjetivo, pueden entenderse como las facultades de los individuos y de los grupos a participar de los beneficios de la vida social, lo que se traduce en determinados derechos y prestaciones, directas o indirectas, por parte de los poderes públicos.<sup>8</sup>

A Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919 são as precursoras desse novo modelo, que assume por características:

---

<sup>7</sup> SANTOS, Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo. *op.cit.*, p. 76-77.

<sup>8</sup> PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. *Los derechos fundamentales*. Madrid: Tecnos, 1998. p. 183-184.

1) o reconhecimento de que todos os indivíduos são hiposuficientes, em diferentes graus ou proporções, de acordo com o momento, sendo responsabilidade da sociedade e do Estado zelar pelo bem-estar dos indivíduos, equilibrando sua condição;

2) o Estado passa a assumir responsabilidades positivas, comprometendo-se com o fazer. Com isso o Estado cresce, passando a atuar diretamente na prestação de serviços e na atividade econômica. Surgem o Direito do Trabalho e o Direito Previdenciário;

3) os acordos provenientes da livre manifestação de vontade, passam a sofrer a interferência do Estado, com a imposição de normas que possam equilibrar as relações de hiposuficiência, com a adoção de políticas públicas;

4) as leis provenientes das relações interpessoais permanecem, mas surge a legislação designada como governamental, cujo conteúdo é técnico e regula circunstâncias que não são comuns à compreensão social em larga escala, abrangendo questões tributárias, econômicas, fiscais,... A decorrência é que não há mais como se presumir o conhecimento da lei em sua totalidade, diante de tantas especialidades e minúcias.

Nessas condições, o Estado passa a interferir diretamente no campo econômico e social, assumindo a responsabilidade de promover a ampla igualdade de condições de vida entre os homens, buscando seu bem-estar através do acesso à saúde, educação, moradia, segurança, trabalho, alimento, lazer,...

Assim, os direitos sociais (direitos de segunda dimensão) são incorporados ao rol dos direitos fundamentais, complementando os direitos de liberdade, na tentativa de se proporcionar condições de vida dignas, equilibrando os desníveis econômico-sociais, de modo a se alcançar uma igualdade real entre os homens.

Acerca dessa integração dos direitos sociais aos direitos fundamentais, observa Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

Os direitos sociais, como é óbvio, pressupõem sociedade. Assim não são direitos naturais no sentido que dava a essa expressão a doutrina iluminista prevalecente no século XVIII. Podem, todavia, ser deduzidos da sociabilidade humana. Nesse sentido, considerando-se tal sociabilidade como própria à natureza humana, é que podem ser ditos naturais. Na sociedade, existe a necessidade da cooperação e apoio mútuo. Nela, como o esforço de todos beneficia a cada um, todos devem auxiliar-se ou socorrer-se uns aos outros.<sup>9</sup>

Com efeito, os direitos fundamentais passam a incorporar categorias distintas de direitos sendo os direitos de primeira dimensão, os direitos políticos ou direitos de liberdade, eminentemente voltados para delimitar a ação do Estado e proteger o indivíduo de quaisquer arbitrariedades; e os direitos de segunda dimensão, os direitos sociais, de caráter ativo, exigindo uma prestação positiva por parte do Estado, na qualidade de um serviço ou de assistência aos menos favorecidos.

Diante disso, Ingo Wolfgang Sarlet propõe que:

[...] uma classificação dos direitos fundamentais constitucionalmente adequada e que, por sua vez, tenha como ponto de partida a perspectiva multifuncional, poderia partir – na esteira de Alexy e Canotilho – da distinção de dois grandes grupos: os direitos fundamentais na condição de direitos de defesa e os direitos fundamentais como direitos a prestações (de natureza fática e jurídica). O segundo grupo – dos direitos a prestações –, dividir-se-ia igualmente em dois subgrupos, quais sejam, os direitos a prestações em sentido amplo (englobando, por sua vez os direitos à proteção e os direitos a participação na organização e procedimento) e o dos direitos a prestações em sentido estrito [...]<sup>10</sup>

Nessa concepção, prossegue Sarlet,

[...] enquanto os direitos de defesa (*status libertatis* e *status negativus*) se dirigem, em princípio, a uma posição de respeito e abstenção por parte dos poderes públicos, os direitos a prestações em sentido estrito [...] implicam postura ativa do Estado, no sentido de que este se encontra obrigado a colocar à disposição dos indivíduos prestações de natureza jurídica e material (fática).<sup>11</sup>

<sup>9</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *op.cit.*, p. 51.

<sup>10</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais na ordem constitucional brasileira. In: ANNONI, Danielle (Org.). *Os novos conceitos do novo direito internacional: cidadania, democracia e direitos humanos*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002. p. 227-228.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p.229.

Assim, consolidados na Constituição, os direitos fundamentais sociais materializam o compromisso assumido pelo Estado Social, na persecução de seu objetivo de proporcionar as condições de equilíbrio que irão repercutir em justiça social.

### 1.3 OS DIREITOS DE SOLIDARIEDADE

Não obstante, na segunda metade do século XX, a sociedade enfrenta novas transformações que despertam a preocupação com o desenvolvimento sustentável a qualidade de vida das gerações futuras.

Essas transformações podem ser vislumbradas eminentemente em face de determinados fatores como o aumento da população, bem como da expectativa de vida, vinculados ao desenvolvimento da medicina; os avanços tecnológicos, e a incessante busca por recursos e matéria-prima capazes de suprir as necessidades dos seres humanos, sobretudo quanto à alimentação, vestuário, habitação, saúde e transporte; a velocidade dos meios de comunicação, interligando as Nações; a formação de complexos industriais, inclusive com alcance internacional e a concentração de pessoas nos grandes centros urbanos.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho observa que

na verdade, a consciência de novos desafios, não mais à vida e à liberdade, mas especialmente à *qualidade* de vida e à *solidariedade* entre os seres humanos de todas as raças ou nações, redundou no surgimento de uma nova geração – a terceira – dos direitos fundamentais. São estes chamados, na falta de melhor expressão, de direitos de *solidariedade*, ou *fraternidade*.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *op.cit.*, p. 57.

Sobre os direitos de terceira dimensão, Antônio Carlos Wolkmer identifica duas posições distintas entre os doutrinadores nacionais:

- a) *interpretação abrangente acerca dos direitos de solidariedade ou fraternidade* (Lafer, Bonavides, Bedin, Sarlet) – incluem-se aqui os direitos relacionados ao desenvolvimento, à paz, à autodeterminação dos povos, ao meio ambiente sadio, à qualidade de vida, o direito de comunicação, etc.;
- b) *interpretação específica acerca dos direitos transindividuais* (Oliveira Jr.) – aglutinam-se aqui os direitos de titularidade coletiva e difusa, adquirindo crescente importância o Direito Ambiental e o Direito do Consumidor.<sup>13</sup>

Contudo, salienta Wolkmer que:

A nota caracterizadora desses “novos” direitos é a de que seu titular não é mais o homem individual (tampouco regulam as relações entre os indivíduos e o Estado), mas agora dizem respeito à proteção de categorias ou grupos de pessoas (família, povo, nação), não se enquadrando nem no público nem no privado.<sup>14</sup>

Logo, a incorporação dos direitos de solidariedade ao conjunto dos direitos fundamentais, amplia seu grau de abrangência para a defesa dos interesses difusos, que não estão restritos ao indivíduo, mas que podem alcançar uma quantidade indeterminada de pessoas, sem qualquer vínculo associativo.

Gianpaolo Poggio Smanio conceitua os interesses difusos como

aqueles interesses metaindividuais, essencialmente indivisíveis, em que há uma comunhão de que participam todos os interessados, que se prendem a dados de fato, mutáveis, acidentais, de forma que a satisfação de um deles importa na satisfação de todos e a lesão do interesse importa na lesão a todos os interessados, indistintamente. A proteção dos interesses difusos não ocorre em função de vínculos jurídicos, a indivisibilidade não decorre de relações jurídicas, mas da própria natureza dos interesses, de forma que não é possível que exista satisfação de apenas alguns dos interessados, mas de sua totalidade.<sup>15</sup>

Oportuna ainda a observação de Ailton Cocurutto, destacando que os direitos fundamentais de terceira dimensão remetem “à essência do ser humano,

<sup>13</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos “novos” direitos. In: \_\_\_\_\_; LEITE, José Rubens Morato. (Org.). *Os novos direitos no Brasil: natureza e perspectivas: uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 9.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>15</sup> SMANIO, Gianpaolo Poggio. *Tutela penal dos interesses difusos*. São Paulo: Atlas, 2000. p. 25.

sua razão de existir, ao destino da humanidade, considerando o ser humano enquanto gênero, e não apenas como indivíduo”.<sup>16</sup>

Sob tais condições, emerge a essência da solidariedade, proveniente do despertar da consciência humana para a relevância de valores universais do ser humano, desdobrando-se no esforço internacional para a celebração de tratados que, transcendendo o individualismo e os interesses fragmentários, possam reverberar em benefícios à humanidade, garantindo melhores condições de vida no futuro.

#### 1.4 OS NOVOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Considerando, por fim, o dinamismo da sociedade, despontam atualmente os chamados “novos direitos”, que já promoveram entendimentos quanto à existência de uma quarta dimensão dos direitos fundamentais, envolvendo a biotecnologia, a bioética e a regulação da engenharia genética, e mais ainda, uma quinta dimensão de direitos fundamentais, englobando as tecnologias de informação (internet), o ciberespaço e a realidade virtual.<sup>17</sup>

Tais ramos do conhecimento humano estão em franco desenvolvimento e muitos deles não foram sequer objetos de regulamentação no campo jurídico.

Decerto, essas evoluções hão de prosseguir, e ainda exigirão incrementos e adequações à teoria dos direitos fundamentais e à sua aplicabilidade.

---

<sup>16</sup> COCURUTTO, Ailton. *Os princípios da dignidade da pessoa humana e da inclusão social*. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 32.

<sup>17</sup> Cf. WOLKMER, Antônio Carlos. *op. cit.*, p. 12-16.

## 2 O ESTADO BRASILEIRO

Dispõe o artigo 1º da Constituição Federal de 1988, que a República Federativa do Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito, atribuindo ao Estado Brasileiro a combinação de dois princípios constitucionais fundamentais: o princípio da democracia e o princípio da legalidade.

### 2.1 O ESTADO DEMOCRÁTICO

O vocábulo *democracia* pode apresentar diversos significados, mas normalmente está associado a um regime de governo, surgido na Grécia, mais especificamente na Cidade-Estado de Atenas.

Aristóteles classificava os regimes de governo em monarquia, governo de um só; aristocracia, governo de alguns e democracia, governo de todos os cidadãos.

Ainda de acordo com Aristóteles, a cada regime de governo, corresponderia um regime degenerado, no qual a busca pelo bem comum deixa de ser o foco de atenção do governo, cedendo espaço para a tirania, governo de um só, porém voltado para os seus interesses pessoais; a oligarquia, como governo de alguns agindo em seu próprio benefício e a demagogia, quando a maioria não se move pelo autêntico bem comum.

Apesar dessas considerações, a democracia ateniense não privilegiava a todos indistintamente, restringindo-se a cerca de 30% da população, uma vez que não tomavam parte nas deliberações os escravos, as mulheres e os estrangeiros, que não eram considerados cidadãos.

De acordo com Celso Ribeiro Bastos, a democracia pode ser compreendida como o governo do próprio povo, podendo ser direta, indireta ou semidireta.<sup>1</sup>

A democracia direta tem sua origem relacionada à Grécia antiga, e corresponde àquela na qual o povo atua sem intermediários no cenário político.

A democracia indireta é aquela na qual a expressão da vontade do povo ocorre por meio de representantes eleitos, de modo que o povo não pode exercê-la diretamente senão por esses representantes.

Esta forma de democracia ainda poderia ser exercida na seguinte conformidade:

1) Através do modelo de mandato vinculante, no qual os representantes eleitos possuem determinações rígidas quanto ao que podem realizar, sendo que a inobservância dos poderes concedidos ou o excesso em seu exercício poderia provocar a revogação do mandato; e

2) Pelo modelo do mandato representativo ou livre, defendido por Edmund Burke, calcado na relação de confiança entre mandante e mandatário, sendo que este recebe do eleitor poderes para decidir de forma autônoma.

A democracia semidireta se configura quando há representação política, mas resta a faculdade ao povo de interferir diretamente em alguns casos específicos, utilizando-se de institutos como plebiscito, referendo, *recall*, iniciativa popular, veto popular,...<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de teoria do estado e ciência política*. 6. ed. São Paulo: Celso Bastos, 2004. p. 115 *et seq.*

<sup>2</sup> De acordo com Ataliba Nogueira “a Democracia Direta é exercida pelo povo, que toma decisões concretas em relação ao governo do Estado, por exemplo, o poder de editar leis ou de revogar as existentes”, ao passo que na Democracia Indireta “os membros do governo são eleitos pelo próprio povo, permanecendo no cargo por um breve período de tempo. Esses representantes gozam da confiança popular e seguem tendências políticas prevaletentes no povo em certos momentos. Se faltar confiança ou mudar a tendência política, são substituídos nas eleições sucessivas. É o povo quem decide por quem e segundo quais critérios deve ser governado o Estado.” (Cf. NOGUEIRA, Ataliba. *Lições de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1969. p. 105)

Contudo, qualquer que seja sua forma de exercício, Celso Ribeiro de Bastos esclarece que “a democracia é a mobilização da vontade popular feita com respeito aos direitos individuais. [...] Vale dizer que uma das características do governo democrático é ser ele respeitador dos direitos individuais e coletivos”.<sup>3</sup>

A democracia pode ainda sofrer outras designações, como democracia representativa, que em regra corresponderia ao modelo de democracia indireta de Celso Ribeiro Bastos ou democracia participativa, correspondente à democracia semidireta.

Não obstante, a democracia pode ter sua idéia expandida para muito além da questão relativa ao regime de governo ou à participação política.

Se tomada como valor, a democracia alcança os mais diversos segmentos da sociedade, vinculando-se às questões econômicas, culturais, religiosas, ao pluralismo, à cidadania, aos direitos fundamentais e à própria dignidade da pessoa humana.

Do ponto de vista econômico, a democracia pode se expressar em face da liberdade de participação nas licitações e concorrências públicas, pode representar o direito concedido à participação nos lucros da empresa, à livre iniciativa para o desenvolvimento de qualquer atividade produtiva,...

Da mesma forma, no tocante às atividades culturais, confere o igual direito a todos de conhecerem suas origens, cultivar as suas tradições, expressar seus sentimentos na forma da arte, da música, da poesia, assim como professar sua fé religiosa, suas crenças e costumes.

A democracia, por essa mesma razão, também se associa ao pluralismo, reconhecendo o direito à diferença, o direito de ser único, a autodeterminação pessoal, traduzindo-se na tolerância e na compreensão.

---

<sup>3</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *op. cit.*, p. 117.

Por sua vez, a democracia não poderia estar dissociada da ideia de cidadania, abrangendo tanto o seu sentido político, relativo ao sufrágio universal, à capacidade para votar e ser votado, à escolha dos governantes, ao pluralismo político e ideológico, à livre manifestação pública, como também o seu sentido social, incluindo-se nessa faceta, o direito à saúde, à educação, à segurança, o acesso ao trabalho, à Justiça, ao bem-estar social, enfim o respeito e observância aos direitos fundamentais que permitem alcançar as condições necessárias para uma vida digna.

Ponderando sobre o posicionamento de Pontes de Miranda de que as dimensões entre democracia, liberdade e igualdade são diversas, Marcelo Figueiredo Santos, admite tal assertiva, mas considera imperativo reconhecer sua inter-relação, dispondo que

ao menos do ângulo histórico e político não se concebe um regime democrático sem liberdade e igualdade. A democracia requer a pluralidade de opiniões combinadas a uma dupla limitação dos conflitos sociais mediante a busca da racionalidade e da liberdade. Ausente a livre organização da sociedade civil, sua autonomia, fundada no princípio igualitário e representativo, a ideia democrática é afastada.<sup>4</sup>

Dado o seu grau de importância e intrínseca relação com a vida social, mais do que ser compreendida como um valor a ser preservado para o desenvolvimento de uma sociedade justa, livre e igualitária, a democracia surge como um princípio, consagrado na Constituição Federal de 1988, a delinear a ação do Estado Brasileiro.

Ao ser alçada à posição de princípio constitucional, a democracia passa a consubstanciar uma filosofia a ser implementada pelo Estado, que assume o compromisso de empregar todos os seus esforços em favor do alcance do bem comum, sem privilégios ou distinções de qualquer natureza, raça, sexo ou capacidade econômica, mas pelo contrário, comprometendo-se a erradicar todas as formas de desigualdade.

---

<sup>4</sup> SANTOS, Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo. *Teoria geral do estado*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 82.

Assumindo, pois, essa configuração, a democracia, como princípio, torna-se um vetor para o alcance dos objetivos fundamentais da República.

## 2.2 O ESTADO DE DIREITO

A expressão *Estado de Direito*, propõe o Estado como um ente que tem suas ações calcadas na lei, sendo sobre esta tomadas todas as decisões.

Essa denominação passa a ser empregada com habitualidade a partir da Idade Moderna, com o advento da Revolução Francesa, de modo que o Estado de Direito é um produto do século XVIII, e assim formatado sob a ótica do Iluminismo.

Todavia, a utilização do vocábulo *Estado* não é originária deste período, sendo anteriormente conhecida.

Relevante fator diferencial em relação à ideia de *Estado* remete à questão da origem da lei sobre a qual este ente jurídico embasa as suas ações.

Na Antiguidade, assim como na Idade Média, a fonte da lei foi atribuída aos costumes, aos mitos, à religião, a Deus, mas a partir da Idade Moderna, com as revoluções liberais, a fonte da lei passa a ser a razão, algo que deveria ser traduzido como expressão da vontade geral, como defendia Rousseau.

Durante os séculos XVI e XVII, o direito estava muito ligado ao direito natural, mas no final do século XVIII e início do século XIX, o direito passa a se fixar na lei, ou seja, no direito escrito, em razão do movimento positivista.

Ocorre que, sob o aspecto ontológico, a lei deve representar os anseios da sociedade, estabelecendo as disposições necessárias à manutenção do equilíbrio social em condições de paridade e justiça.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho destaca que o Estado de Direito tem como ponto fundamental a supremacia do direito, na medida em que “o Estado e a ação de qualquer de seus órgãos há de se pautar pelo direito, por uma ordem jurídica que tenha conteúdo de justiça”, impondo como consequências a *intocabilidade dos direitos naturais* do homem; a *supremacia da constituição*, como fonte e limite de todos os poderes; a *supremacia da lei*, assentada sobre o *princípio da legalidade*, segundo o qual ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei; e a *igualdade jurídica*, que não consinta em discriminações.<sup>5</sup>

Em síntese, Cláudio Lembo assinala que

o princípio fundador do Estado de Direito – ***Estado da Lei*** – é o ***princípio da legalidade*** que limita a ação dos governados e dos governantes, de conformidade com o disposto na lei (art. 5º, II da Constituição) e aponta os limites da relação entre o Estado e a pessoa.<sup>6</sup>

## 2.3 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Após a década de 40, no século XX, a ideia de democracia é associada à de Estado de Direito, não apenas no sentido político, mas no tocante à questão da pluralidade, das liberdades, do pleno exercício dos direitos, devidamente garantidos pelo Estado.

Isto porque a expressão *Estado de Direito*, quando utilizada isoladamente, considerava o direito apenas sob seu aspecto formal, ou seja, sem ponderar a valoração, a legitimidade desse direito.

Essa conotação permitiu que se distorcesse o fundamento do Estado de Direito, como aquele que se pauta pela lei, em face da instituição de governos totalitários que, erigidos sobre legislação tendenciosa ou desprovida de legitimidade, cometeram as mais desprezíveis atrocidades, marcadamente às

---

<sup>5</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A reconstrução da democracia*. São Paulo: Saraiva, 1979. p. 38-39.

<sup>6</sup> LEMBO, Cláudio. *A pessoa: seus direitos*. Barueri: Manole, 2007. p. 155.

vésperas e durante a segunda guerra mundial, tal como no caso da Alemanha nazista.

Dalmo de Abreu Dallari atenta para os perigos que envolvem um Estado de Direito desprovido de legitimidade, pois,

o grande risco dessa posição, como a História tem demonstrado, é a aceitação ou a promoção de qualquer Direito, desde que este signifique o conjunto de formalidades por meio das quais o Estado desenvolve suas atividades, não importando se para promover a dignidade humana ou para praticar injustiças e garantir privilégios.<sup>7</sup>

Ao destacar a importância dos princípios constitucionais e a relação intrínseca entre o princípio da democracia e o Estado de Direito, sobretudo como esteios da legítima representatividade popular, manifesta Vânia Siciliano Aieta, que

um Estado de Direito se define sobretudo pela efetividade e eficácia de seus **princípios constitucionais**. A *Teoria da Democracia* alicerça o Estado de Direito, impondo aos cidadãos um compromisso com os valores e crenças extraídas do coração e da consciência da sociedade, libertando o povo de instrumentos e mecanismos governamentais monopolizados e controlados por uma casta política que detém com exclusivismo o poder de tomada de decisão política, revelado, muitas vezes, em corpos representativos sem representação e legitimidade.<sup>8</sup>

A República Federativa do Brasil, constituída como um Estado Democrático de Direito, deve, conseqüentemente, respeitar e garantir os direitos fundamentais, sejam os direitos de liberdade, os direitos sociais e de solidariedade, conferindo-lhes tratamento condizente com o modelo de Estado que se propõe a ser.

De fato, o caráter de prevalência dos direitos fundamentais permeia todo o texto constitucional apresentando-se logo de início, no artigo 1º, ao enumerar como fundamentos da República a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, que considerados sob a ótica do

---

<sup>7</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Estado de direito e cidadania. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). *Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. 1. ed. 2. tir. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 197.

<sup>8</sup> AIETA, Vânia Siciliano. *Democracia: estudos em homenagem ao Prof. Siqueira Castro*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006. (Tratado de Direito Político. t. II). p. xxxi.

princípio democrático, não podem se concretizar senão através da materialização dos direitos fundamentais.

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho,<sup>9</sup> dentre os méritos alcançados pela Constituição de 1988, há que se destacar:

1) a implantação de um regime democrático, no qual o governo em qualquer nível – federal, estadual, municipal – provém da vontade do povo;

2) a consagração das liberdades políticas, sobretudo evidentes quanto à formação e expressão da vontade política;

3) o fortalecimento da cidadania, multiplicando os meios de defender o interesse público – ampliação da esfera da ação popular, ação civil pública, iniciativa popular, ampliação da legitimidade para a ação direta de inconstitucionalidade (ADIn), direito à informação, à ampla liberdade de manifestação, de imprensa,...;

4) a ênfase aos direitos fundamentais, determinantes para o despertar da consciência dos direitos entre o povo.

Logo, a associação do princípio democrático ao Estado de Direito, propõe a existência de um Estado balizado pela liberdade, pela igualdade, pelo respeito, pela tolerância e pela solidariedade, eivado de lídimos ideais de promoção de dignidade humana, de justiça social, de valorização da vida e do bem comum, a serem alcançados através de um ordenamento jurídico coerente, eficaz e legítimo.

---

<sup>9</sup> Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do direito constitucional contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 132-133.

### 3 DIREITO À SEGURANÇA

Ao se arvorar como um Estado Democrático de Direito, o Estado Brasileiro assume o compromisso de respeitar e primar pela concretização dos direitos fundamentais, em todas as suas dimensões.

Nesses termos, o direito à segurança pode ser compreendido como um dos direitos fundamentais que demandam especial atenção, diante da sua importância para que se garantam a democracia e o Estado de Direito.

O direito à segurança encontra-se arraigado ao próprio conceito de Estado e à justificativa de sua formação, assumindo a responsabilidade em tutelar os indivíduos, garantindo o exercício de seus direitos dentro do ordenamento jurídico vigente, mas ao mesmo tempo, protegendo a sociedade, as instituições e a si mesmo.

Na oportuna observação de Marcelo Figueiredo Santos,

o Estado é uma pessoa jurídica [...] idealizada pelos homens principalmente para manter a ordem e a segurança – e que exerce uma jurisdição universal nos seus limites territoriais, para o que utiliza o Direito, respaldado pela força conferida pelo povo – que é reconhecida interna e externamente como autoridade soberana.<sup>1</sup>

Desta forma, o direito à segurança se irradia pelas ações do Estado, podendo mesmo ser alçado à condição de princípio, incidindo sobre os demais direitos fundamentais, e assumindo pois, distintas configurações.

Cada uma dessas configurações demanda formas próprias de concretização do direito à segurança, de acordo com o contexto em que estiver inserido.

---

<sup>1</sup> SANTOS, Marcelo de Oliveira Figueiredo. *Teoria geral do estado*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 26.

### 3.1 FORMAS DE CONFIGURAÇÃO

Uma breve avaliação da Constituição Federal de 1988 permite identificar de plano que, em determinado momento, o direito à segurança figura entre os direitos individuais, enquanto em outro é descrito como um direito social.

De início, o artigo 5º, inserido no Capítulo “Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos”, estabelece:

Art. 5º. 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, nos termos seguintes:  
[...] (grifo nosso)

A segurança nesse primeiro momento aparece como um direito a ser conferido pelo Estado aos habitantes do País, sejam brasileiros ou mesmo estrangeiros, demonstrando que a República Federativa do Brasil reconhece o exercício de direitos próprios do ser humano, no caso, a inviolabilidade do direito à segurança, independentemente de sua nacionalidade, quando estiverem em território brasileiro.

Mas o texto constitucional estabelece ainda *termos*, nos quais o direito à segurança deverá ser garantido, ensejando sua incidência direta sobre o exercício de outros direitos fundamentais.

Assim, quanto à liberdade de locomoção no território nacional (art. 5º, XV), por exemplo, o Estado deve assegurar que este trânsito não imponha risco à vida ou à integridade física do indivíduo; tal como deve ocorrer em relação à segurança de ter a inviolabilidade de domicílio garantida contra invasões ou turbações à posse legítima (art. 5º, XI); a segurança quanto ao direito de propriedade (art. 5º, XXII); a segurança quanto às violações da intimidade e da privacidade (art. 5º, X); a segurança para o livre exercício do trabalho (art. 5º, XIII); a segurança para se reunir pacificamente em local público (art. 5º, XVI), entre outros.

Note-se que a segurança, nesse contexto, está diretamente relacionada à proteção que o Estado deve proporcionar aos indivíduos enquanto do exercício de seus direitos fundamentais.

Por sua vez, ao mesmo tempo, o artigo 5º limita a atuação do Estado sobre a pessoa humana, trazendo em seu bojo, disposições voltadas a prevenir a ocorrência de arbitrariedades, consolidando o princípio da legalidade (art. 5º, II); coibindo a tortura (art. 5º, III), assegurando a liberdade de manifestação do pensamento (art. 5º, IV); a liberdade de consciência e de crença religiosa (art. 5º, VI); a liberdade de associação (art. 5º, XVII); o direito de acesso a informações (art. 5º, XXXIII); a anterioridade (art. 5º, XXXIX) e a irretroatividade (art. 5º, XL) da lei penal; a individualização da pena (art. 5º, XLV); a segurança de que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal (art. 5º, LIV); o direito à ampla defesa e ao contraditório (art. 5º, LV); a garantia de que ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária (art. 5º, LXI); o direito ao *habeas-corpus* (art. 5º, LXVIII) e ao mandado de segurança (art. 5º, LXIX);...

Sob este enfoque, o direito à segurança se apresenta intrínseco ao próprio texto constitucional, que limitando o poder do Estado sobre o indivíduo, assegura o exercício dos direitos de liberdades.

Tomando por base o entendimento de Ingo Wolfgang Sarlet, nesta circunstância, o direito à segurança pode ser considerado como direito de defesa, ao limitar a ação do Estado sobre o indivíduo, assegurando, *v. g.*, a observância ao princípio da legalidade, ao passo que na primeira consideração, o direito à segurança se apresenta como direito a prestação em sentido amplo, voltado à proteção do indivíduo para que possa exercer um direito, *v. g.*, para que possa se reunir pacificamente em local público.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> De acordo com Ingo Wolfgang Sarlet, “os direitos fundamentais – na condição de direitos de defesa – objetivam a limitação do poder estatal, assegurando ao indivíduo uma esfera de liberdade e lhe outorgando um direito subjetivo que lhe permita evitar interferências no âmbito de proteção do direito fundamental ou mesmo a eliminação de agressões que esteja sofrendo em sua esfera de autonomia pessoal”, ao passo que “os direitos a prestações não se restringem aos chamados direitos sociais, entendidos como direitos a prestações fáticas, englobando também os direitos à proteção e direitos à participação na organização e procedimento [...], que de certa forma podem ser reconduzidos

De outra sorte, a segurança pode ainda representar a certeza quanto ao reconhecimento de determinados direitos subjetivos em face de conflitos de interesses, como no caso da segurança jurídica, expressa nos institutos do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada (art. 5º, XXXVI) como mecanismos de pacificação social; a garantia de acesso ao Poder Judiciário para apreciar lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV); a inexistência de juízo de exceção (art. 5º, XXXVII); e a inadmissibilidade das provas ilícitas (art. 5º, LVI).

Sob tais circunstâncias, a segurança emerge como um traço próprio do Estado de Direito, que na observação de Cláudio Lembo, “gera a **certeza do Direito** ou a **segurança do Direito**”.<sup>3</sup>

Conciliando as abordagens anteriores, torna-se possível identificar que o direito à segurança assume a configuração de direito fundamental de primeira dimensão, sob a forma de limitação do poder do Estado, sujeitando-o ao ordenamento jurídico vigente, de modo a não interferir no exercício das liberdades individuais, mas ao mesmo tempo promovendo a proteção do indivíduo para que exerça os direitos fundamentais, assegurando juridicamente a defesa da vida, da propriedade, da integridade física e da saúde do indivíduo contra qualquer ameaça pessoal que venha a sofrer.

Ocorre que o direito à segurança volta a ser mencionado no artigo 6º da CF/88, agora sob outra configuração, uma vez inserido no Capítulo denominado “Dos Direitos Sociais”, assim definidos:

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Ao ser descrita como um direito social, a segurança deixa de contemplar os titulares de direitos em sua individualidade para considerá-los sob a configuração social, cabendo ao Estado proporcionar condições para que a vida em

---

primordialmente ao Estado de Direito na condição de garante da liberdade [...]”. (Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos sociais fundamentais na constituição de 1988. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *O direito público em tempos de crise: estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. p. 142-145).

<sup>3</sup> LEMBO, Cláudio. *A pessoa: seus direitos*. Barueri: Manole, 2007. p. 155.

sociedade seja possível sob o crivo da igualdade, coibindo a prática de delitos em geral, garantindo a tranquilidade pela aplicação da lei, criando um ambiente saudável e propício para que se viva com dignidade, enfim, promovendo as condições necessárias ao desenvolvimento normal das atividades sociais.

Ingo Wolfgang Sarlet dispõe que

[...] os direitos fundamentais sociais têm sido compreendidos como direitos a prestações estatais, havendo ainda quem os enquadre na doutrina das liberdades públicas, conceituando os direitos sociais como a liberdade positiva do indivíduo de reclamar do Estado certas prestações.<sup>4</sup>

Como desdobramento, impõe-se a necessidade do Estado de intervir diretamente nas relações sociais, de modo a salvaguardar o exercício dos direitos fundamentais pelos indivíduos, o que resulta na estruturação de órgãos que sejam capazes de garantir a segurança, quais sejam as Forças Armadas, as Forças Policiais, os Órgãos Jurisdicionais,...<sup>5</sup>

Por conseguinte, o direito à segurança assume uma configuração própria de direito fundamental de segunda dimensão, ou seja, de direito social (prestacional), que cabe ao Estado conferir ao indivíduo enquanto membro da sociedade, solucionando os conflitos, equilibrando as desigualdades, permitindo o convívio social de forma pacífica e harmônica, enfim, garantindo a ordem.

Não obstante, a Constituição Federal de 1988, mesmo tendo dedicado o Título II exclusivamente aos Direitos e Garantias Fundamentais, manteve a possibilidade de reconhecer a existência de outros direitos e garantias como fundamentais, desde que alinhados aos princípios constitucionais, ou decorrentes de

---

<sup>4</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *op. cit.*, p. 146.

<sup>5</sup> Para Ingo Wolfgang Sarlet, “por terem como objeto uma conduta positiva por parte do destinatário, consistente numa prestação de natureza fática, os direitos sociais prestacionais acabam reclamando uma crescente posição ativa do Estado na esfera econômica e social, pressupondo, além disso, que seja criada ou colocada à disposição do titular a prestação que constitui seu objeto. Agregado a esta constatação, situa-se o fato de que o objeto (isto é, o conteúdo da prestação) dificilmente poderá ser estabelecido de forma geral e abstrata, carecendo de análise calcada nas circunstâncias específicas de cada direito fundamental (saúde, educação, moradia, etc.) que se enquadre na categoria dos direitos sociais a prestações”. Em suma, “[...] os direitos sociais prestacionais têm por objeto prestações do Estado (ao menos, em regra) diretamente vinculadas à criação, destinação, distribuição e redistribuição de serviços e bens materiais [...]” (*Ibidem*, p.151-152.)

tratados internacionais dos quais o Brasil venha a tomar parte, tal como disposto no § 2º do artigo 5º.

Art. 5º. [...]

§ 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Eis que os tratados ratificados pela República, promovem a inclusão de outros direitos e garantias na qualidade de fundamentais, por vezes gerando novas interpretações, mas sempre de acordo com os princípios constitucionais.

Dentre os tratados internacionais ratificados pelo Estado Brasileiro, alguns apresentam relevante interesse no que tange ao direito à segurança.

O Protocolo para a repressão de atos ilícitos de violência nos aeroportos que prestem serviços à aviação civil internacional, concluído em Montreal em 24 de fevereiro de 1988, e complementar à Convenção para a repressão de atos ilícitos contra a segurança da aviação civil, elaborada também em Montreal, em 23 de setembro de 1971, foi ratificado pelo Brasil e promulgado através do Decreto nº 2611, de 02 de junho de 1998, sendo que nas considerações iniciais, prontamente aparece a questão da segurança, porém não expressa como um direito individual, ou mesmo restrito a um conjunto determinado de pessoas, mas reconhecido como próprio dos povos do mundo.

De acordo com o Protocolo mencionado,

[...] os atos ilícitos de violência que colocam ou podem colocar em perigo a segurança das pessoas nos aeroportos que prestem serviço à aviação civil internacional ou que comprometem o funcionamento seguro de tais aeroportos **debilitam a confiança dos povos do mundo na segurança dos aeroportos em questão e perturbam o funcionamento seguro e ordenado da aviação civil em todos os Estados;**

[...] **a ocorrência de tais atos é um assunto de grave preocupação para a comunidade internacional** e [...] a fim de preveni-los, há uma necessidade urgente de tomar as medidas adequadas para a punição de seus autores;

[...] <sup>6</sup> (grifo nosso)

---

<sup>6</sup> BRASIL. Decreto nº 2611, de 02 de junho de 1998. Promulga o Protocolo para a repressão de atos ilícitos de violência em aeroportos que prestem serviços à aviação civil internacional, concluído em Montreal, em 24 de fevereiro de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 03 jun. 1998. Disponível

Também na Convenção de segurança nuclear, assinada em 20 de setembro de 1994, na cidade de Viena, ratificada e promulgada no Brasil através do Decreto nº 2648, de 01 de julho de 1998, o preâmbulo menciona reiteradamente a segurança nos seguintes termos:

As Partes Contratantes

I) Conscientes da importância para a comunidade internacional de assegurar que o uso da energia nuclear seja seguro, bem regulamentado e ambientalmente adequado;

II) Reafirmando a necessidade de continuar promovendo um elevado nível de segurança nuclear em todo o mundo;

III) Reafirmando que a responsabilidade pela segurança nuclear permanece com o Estado que tem jurisdição sobre uma instalação nuclear;

IV) Desejando promover uma efetiva cultura de segurança nuclear;

V) Conscientes de que acidentes em instalações nucleares têm o potencial de provocar impactos transfronteiriços;

[...]

VIII) Reconhecendo que esta Convenção impõe o compromisso da aplicação de princípios fundamentais de segurança, para instalações nucleares, em lugar de padrões detalhados de segurança, e que há diretrizes de segurança formuladas internacionalmente, que são atualizadas periodicamente e, assim, podem fornecer orientação sobre meios contemporâneos para se alcançar um alto nível de segurança;

[...]<sup>7</sup>

Evidente a atenção que a Convenção dedica à segurança, ainda mais quando mensura os impactos que podem advir de um acidente nuclear, que não se restringe às fronteiras de determinado Estado, tanto que se propõe à aplicação de *princípios fundamentais* para promover uma *cultura de segurança*.

Mas a enumeração dos objetivos da Convenção no artigo 1 traz claramente a ideia de que a segurança, neste caso, não pode ser tratada de forma segmentada, mas sistêmica, através da cooperação internacional, visando atingir um alto nível de segurança mundial, capaz de proteger indivíduos, sociedade e inclusive o meio ambiente.

---

em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=437359&seqTexto=1&PalavrasDestaque=>>>. Acesso em: 25 maio 2009.

<sup>7</sup> BRASIL. Decreto nº 2648, de 01 de julho de 1998. Promulga o Protocolo da Convenção de segurança nuclear, assinada em Viena, em 20 de setembro de 1994. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 02 jul. 1998. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=400863&seqTexto=1&PalavrasDestaque=>>>. Acesso em: 25 maio 2009.

### Estabelece o artigo 1:

Os objetivos desta Convenção são:

- I) alcançar e manter um **alto nível de segurança nuclear mundial** através do fortalecimento de medidas nacionais e da cooperação internacional, incluindo, onde for apropriado, cooperação técnica relacionada com segurança;
- II) estabelecer e manter defesas efetivas em instalações nucleares contra danos radiológicos potenciais, de forma a **proteger indivíduos, sociedade e meio ambiente** dos efeitos nocivos da radiação ionizante originária dessas instalações;
- III) prevenir acidentes com conseqüências radiológicas e mitigar tais conseqüências caso ocorram.<sup>8</sup> (grifo nosso)

Além de direcionar sua atenção ao que denomina *sociedade*, com nítido aspecto transnacional, referindo-se a grupos indeterminados de pessoas, a Convenção ainda aponta para a precaução quanto ao meio ambiente, que por sua vez remete a um interesse difuso.

Ainda o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, datado de 17 de julho de 1998 e promulgado através do Decreto nº 4388, de 25 de setembro de 2002, após a devida ratificação, em considerações preliminares, confere à segurança tratamento análogo, admitindo

[...] que todos os povos estão unidos por laços comuns e [...] que suas culturas foram construídas sobre uma herança que partilham, [...];  
 [...] que, no decurso deste século, milhões de crianças, homens e mulheres têm sido vítimas de atrocidades inimagináveis que chocam profundamente a consciência da humanidade;  
 [...] que crimes de uma tal gravidade constituem uma **ameaça à paz, à segurança e ao bem-estar da humanidade**;  
 [...] que os crimes de maior gravidade, que afetam a comunidade internacional no seu conjunto, não devem ficar impunes e que a sua repressão deve ser efetivamente assegurada através da adoção de medidas em nível nacional e do reforço da cooperação internacional;  
 [...] perseguir este objetivo e no interesse das gerações presentes e vindouras, a criar um Tribunal Penal Internacional com caráter permanente e independente, no âmbito do sistema das Nações Unidas, e com jurisdição sobre os crimes de maior gravidade que afetem a comunidade internacional no seu conjunto;  
 [...] <sup>9</sup> (grifo nosso)

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> BRASIL. Decreto nº 4388, de 25 de setembro de 2002. Promulga o Estatuto do Tribunal Penal Internacional, elaborado em 17 de julho de 1998. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 set. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4388.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4388.htm)>. Acesso em: 25 mai. 09.

As menções à segurança, tomadas a partir de três diferentes instrumentos inseridos no ordenamento jurídico nacional por força de tratados, quais sejam um Protocolo, uma Convenção e um Estatuto, assinalam uma configuração distinta das que foram até então atribuídas ao exercício desse direito.

Na realidade, essas interpretações não representam uma tendência isolada.

Tomando-se, por exemplo, a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, de 1981, observa-se concepção muito próxima dos entendimentos anteriores no que concerne à paz e à segurança.

Consoante o artigo 23 do mencionado instrumento,

- 1) **Os povos têm direito à paz e à segurança**, tanto no plano nacional como no plano internacional. [...]
- 2) Com o fim de reforçar a paz, a solidariedade e as relações amistosas, os Estados [...] comprometem-se a proibir:
  - a) que uma pessoa gozando do direito de asilo [...] empreenda uma atividade subversiva contra seu país de origem ou contra qualquer outro [...];
  - b) que os seus territórios sejam utilizados como base de partida de atividades subversivas ou terroristas dirigidas contra o povo de qualquer outro Estado Parte da presente Carta.<sup>10</sup>

Pelo presente dispositivo, o titular desses direitos apresenta-se como o povo de um determinado Estado, enquanto o sujeito passivo remete ao próprio Estado, a quem compete promover as condições para que ao povo seja garantida a fruição da segurança e da paz, tanto no âmbito interno, preservando a ordem pública, quanto no âmbito externo, pautando pela defesa da paz, a não agressão e a solução pacífica dos conflitos.<sup>11</sup>

Observa-se ainda, que essas concepções do direito à segurança encontram-se plenamente alinhadas com os Princípios Fundamentais, dispostos no Título I da CF/88, permitindo sua imediata integração ao rol de direitos fundamentais,

---

<sup>10</sup> ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA (OUA). *Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos*: Carta de Banjul. Nairóbi, 1981. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/banjul.htm>>. Acesso em: 25 maio 09.

<sup>11</sup> Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 59.

a exemplo do próprio direito à paz, também mencionado no Estatuto do Tribunal Penal Internacional.

Sendo assim, o direito à segurança, assume agora a configuração de um direito fundamental de terceira dimensão, cuja titularidade não subsiste no indivíduo, ou na coletividade identificada, mas no povo em sua totalidade, de forma difusa, aproximando-se nitidamente do direito à paz, cuja natureza já é própria dos direitos de solidariedade.

Esta aproximação permite identificar que o direito à segurança, ao assumir diferentes configurações, pode ensejar também titularidades distintas, determinando níveis de amplitude que podem remeter ao indivíduo, à coletividade, à sociedade, ao povo, ao Estado ou até mesmo à humanidade.

### 3.2 AMPLITUDE DO DIREITO À SEGURANÇA

Embora tenham sido analisadas as diferentes configurações que o direito à segurança pode assumir, não foi até o presente momento estabelecido um conceito de segurança, uma vez que isto requer inseri-la em um determinado contexto, considerando o seu nível de amplitude ou titular do direito, e o bem jurídico objeto de tutela.

Quanto ao nível de amplitude, identificam-se prontamente segurança pessoal ou individual, segurança coletiva, segurança pública ou social, segurança nacional e segurança mundial.

Considerando, por sua vez, o risco ou ameaça a que se expõe determinado bem jurídico, surgem áreas específicas como segurança aérea, segurança militar, segurança rodoviária, segurança nuclear, segurança do trabalho, segurança econômica,...

No entanto, mesmo contextualizada sobre estas áreas, a segurança, quando comprometida, provocará efeitos sobre as pessoas e a fruição de seus direitos fundamentais, e por essa razão, tanto a segurança quanto o direito à segurança serão analisados a partir de sua amplitude.

Genericamente, a segurança pode ser considerada como proteção, ausência de perigo ou de risco, garantia ou confiança.

Tomando inicialmente o indivíduo como referência, a segurança vincula-se à proteção dos direitos de primeira dimensão, incidindo sobre a vida, a integridade física, a liberdade, o deslocamento, a manifestação do pensamento,...

Nesses termos, a segurança adquire um caráter pessoal, singular, representando o direito de cada indivíduo de ter uma vida segura, ou seja, desprovida de perigos concretos; ter sua integridade física preservada quanto a agressões ou contra a violência em geral; ter assegurado que não será escravizado ou submetido a condições desumanas de vida; gozar de segurança para se deslocar livremente; ter a segurança de que não será reprimido na manifestação do pensamento;...

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, já mencionava dentre os direitos e liberdades fundamentais da pessoa, em seu artigo III, a segurança, discorrendo que “toda pessoa tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”.<sup>12</sup>

Também o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966, ratificado pelo Brasil e promulgado pelo Decreto nº 592, de 06 de julho de 1992, estabelece

---

<sup>12</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração Universal dos Direitos Humanos. Nova York, 1948. In: SÃO PAULO. Procuradoria Geral do Estado. Grupo de Trabalho de Direitos Humanos. *Instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos*. São Paulo: Centros de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1996. p. 50.

em seu artigo 9º, nº 1, que “toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoais”.<sup>13</sup>

Este mesmo instrumento trata em seu artigo 2º, nº 1, a respeito da obrigatoriedade dos Estados-partes do Pacto, em tomarem as medidas necessárias para assegurar a todos os indivíduos o pleno exercício dos direitos que enumera.

Artigo 2º - 1. Os Estados-partes no presente Pacto comprometem-se a garantir a todos os indivíduos que se encontrem em seu território e que estejam sujeitos à sua jurisdição os direitos reconhecidos no presente Pacto, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação.<sup>14</sup>

Os dispositivos apresentam-se de forma complementar, de modo que ao direito à segurança das pessoas, corresponde necessariamente o dever do Estado de proporcionar condições para a concretização desse direito, o que ocorre através da existência ou elaboração do respectivo conjunto normativo; bem como da disponibilidade de serviços e órgãos competentes para exercer diretamente a segurança e a atividade jurisdicional.

Mas a segurança pode ser considerada não apenas sob o enfoque físico ou material e jurídico, mas também sob o aspecto psicológico, manifestando-se como uma sensação, como um sentimento.

A consequência imediata é que o indivíduo pode sentir-se seguro, mesmo diante do perigo, como também pode sentir medo, sem que esteja diante de uma ameaça real ou iminente.

Essas reações do indivíduo estão invariavelmente vinculadas à confiança que deposita na capacidade do Estado de protegê-lo e de assegurar uma ordem jurídica coerente e eficaz, dotada de meios para salvaguardar os seus direitos.

---

<sup>13</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. Nova York, 1966. In: SÃO PAULO. Procuradoria Geral do Estado. Grupo de Trabalho de Direitos Humanos. *Instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos*. São Paulo: Centros de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1996. p. 151.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 148.

Logo, a segurança pessoal pode ser compreendida como o conjunto de medidas adotadas pelo Estado, voltadas à proteção concreta do indivíduo, seja no aspecto físico ou jurídico, capazes de proporcionar condições para o exercício dos seus demais direitos fundamentais, mas englobando também uma proteção intangível, embora latente, de aspecto psicológico, relacionada à confiança no ente estatal e nas instituições.

Como resultado, o indivíduo, enquanto titular do direito à segurança, tem o direito de ser protegido pelo Estado e pelas instituições, para usufruir seus demais direitos fundamentais.

Ocorre que o indivíduo não vive isoladamente, mas em conjunto com outras pessoas, compondo um organismo complexo e com características próprias, a sociedade.

É certo que ao se constituir, a sociedade automaticamente impõe limites ao exercício dos direitos individuais<sup>15</sup>, primeiramente como uma necessidade para que se viabilize a coexistência pacífica e ordenada de todos os seus integrantes, e ademais, na medida em que o interesse do organismo social, tomado em sua totalidade, não necessariamente corresponde aos interesses dos indivíduos que a compõem, isoladamente considerados.

Segundo Roberto Dromi, “la afirmación de un derecho (forma jurídica de la libertad) o de una libertad (forma política de un derecho) importa, recíprocamente, la existencia de un deber, carga o limitación a ese derecho o a esa libertad”.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> De acordo com Diogo de Figueiredo Moreira Neto existe uma *ordem espontânea*, gerada pelas sociedades, voltada para o estabelecimento de uma situação harmoniosa a ser alcançada e mantida, no caso, para viabilizar a própria vida em sociedade. No entanto, quando esta ordem espontânea mostra-se insuficiente, introduz-se uma *ordem coacta* juridicamente institucionalizada (o Direito), imposta pelas superestruturas de poder desenvolvidas pela própria sociedade. (Cf. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*: parte introdutória: parte geral: parte especial. 14. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 410-411.)

<sup>16</sup> ALFONSO, Luciano Parejo; DROMI, Roberto. *Seguridad pública y derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons, 2001. p. 243.

A Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, adotada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos em 22 de novembro de 1969, ratificada e promulgada no Brasil pelo Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992, não só impõe limitações aos direitos das pessoas para o convívio social, como estipula deveres.

Artigo 32 – Correlação entre deveres e direitos

1. Toda pessoa tem deveres para com a família, a comunidade e a humanidade.
2. Os direitos de cada pessoa são limitados pelos direitos dos demais, pela segurança de todos e pelas justas exigências do bem comum, em uma sociedade democrática.<sup>17</sup>

A despeito desse enunciado, o tecido social apresenta-se marcado pelos conflitos de interesses que, uma vez acentuados, podem comprometer a estrutura social, colocando em risco não apenas a segurança das pessoas individualmente, mas a segurança de toda a sociedade.

Sob essa ótica, a segurança deixa de centrar-se exclusivamente no indivíduo, estendendo sua amplitude à sociedade, trazendo à tona a questão da segurança pública.

Cabe frisar que a segurança pública não deve ser confundida com segurança coletiva.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Convenção Americana de Direitos Humanos: Pacto de San José da Costa Rica. San José, 1969. In: SÃO PAULO. Procuradoria Geral do Estado. Grupo de Trabalho de Direitos Humanos. *Instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos*. São Paulo: Centros de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1996. p. 266.

<sup>18</sup> Importante lembrar que a segurança coletiva mencionada é aquela considerada em relação à amplitude da segurança. Quando considerada em relação ao bem jurídico tutelado, a segurança coletiva assume outro significado, que remete ao direito internacional e aos acordos realizados entre determinados Estados para que se protejam conjuntamente em relação a agressões externas ou ameaças em comum. Pode ocorrer no âmbito continental, a exemplo do previsto na Carta da Organização dos Estados Americanos, adotada em 30 de abril de 1948, na cidade de Bogotá, e reformada pelos Protocolos de Buenos Aires (1967), Cartagena das Índias (1985), Washington (1992), e Manágua (1993), que trata no Capítulo VI, artigos 28 e 29, da segurança coletiva, estabelecendo respectivamente que “Toda agressão de um Estado contra a integridade ou a inviolabilidade do território, ou contra a soberania, ou a independência política de um Estado americano, será considerada como um ato de agressão contra todos os demais Estados americanos” e “Se a inviolabilidade, ou a integridade do território, ou a soberania, ou a independência política de qualquer Estado americano forem atingidas por um ataque armado, ou por uma agressão que não seja ataque armado, ou por um conflito extracontinental, ou por um conflito entre dois ou mais Estados americanos, ou por qualquer outro fato ou situação que possa pôr em perigo a paz da

A segurança coletiva é centrada em grupos específicos de pessoas que possuam características em comum a determiná-los, ou mesmo um vínculo associativo, como no caso de profissionais de um determinado setor, associações de bairro, associações comerciais,...

Neste caso, a segurança se restringe apenas a uma parcela da sociedade, compreendendo um conjunto de indivíduos cujo interesse comum se apresenta como o somatório dos interesses individuais, podendo inclusive colidir com os interesses de outros segmentos sociais, e demandando medidas pontuais para seu atendimento.

Verifica-se, a título de ilustração, quando da necessidade de se implementar melhorias nas condições de iluminação de uma determinada rua onde existam lojas que estejam sendo furtadas no período noturno; ou quando da adoção de medidas para ampliar a segurança dos trabalhadores da construção civil.<sup>19</sup>

Em contrapartida, a segurança pública é extensiva a toda a sociedade indistintamente, ou seja, seu enfoque abarca o indivíduo enquanto imerso no organismo social e concomitantemente, as condições que permitam o convívio social, visando o bem comum.

---

América, os Estados americanos, em obediência aos princípios de solidariedade continental, ou de legítima defesa coletiva, aplicarão as medidas e processos estabelecidos nos tratados especiais existentes sobre a matéria” (Cf. <http://www.oas.org/>); assim como pode ter abrangência regional, a exemplo dos países membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), constituída a partir de 04 de abril de 1949, no Tratado de Washington, pelo qual todos os países signatários devem se envolver em sua defesa, dispondo o artigo 5º que a agressão a um ou mais aliados representa uma agressão contra todos. (Cf. <http://www.nato.int/>).

<sup>19</sup> Ao ser considerada em relação a profissionais de determinadas áreas, a segurança coletiva pode estender-se a trabalhadores de diversos Estados. Esta situação é nitidamente observada a partir das convenções, recomendações e resoluções da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Como exemplo, podem ser citadas a Convenção nº 167 e a Recomendação nº 175 da OIT sobre a segurança e saúde na construção, adotadas em Genebra, em 20 de junho de 1988, pela 75ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, ratificadas pelo Brasil e promulgadas pelo Decreto nº 6271, de 22 de novembro de 2007. (Cf. <http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=564051&seqTexto=88070&PalavrasDestaque=>). No entanto, cabe ainda destacar que cada Estado signatário do instrumento compromete-se a zelar apenas pela segurança da parcela de trabalhadores que se encontra em seus domínios, regulamentando por meio de normas próprias e fiscalizando seu cumprimento.

Nesse sentido, Álvaro Lazzarini manifesta que

para preservar o bem comum, em verdade, o Estado [...] não cogitará, tão só, da sua segurança ou da segurança da comunidade como um todo, mas sim, e de modo especial, da proteção, e garantia de cada pessoa, abrangendo o que se denomina de segurança pública o sentido coletivo e o sentido individual da proteção do Estado.<sup>20</sup>

Ocupa-se pois, a segurança pública, de toda a sorte de ações voltadas à proteção das pessoas, consideradas individualmente ou na coletividade, além das próprias relações sociais.

José Cretella Júnior ratifica esse entendimento salientando a importância que deve ser conferida à segurança pessoal, que uma vez lesada, afeta indiretamente toda a coletividade, considerada, nesse sentido, como todas as pessoas que compõem o agrupamento social.

*A segurança das pessoas e das coisas é elemento básico das condições universais, fator absolutamente indispensável para o natural desenvolvimento da personalidade humana. Proclamada inviolável pelo direito, não fica, porém, livre de forças exteriores, pessoais e impessoais, que ameaçam a todo instante a paz física e espiritual dos indivíduos. Tais ameaças que se erigem em perigo contra o qual a personalidade oferece, primeiro, a própria força particular, em seguida, a força organizada do meio social, pelo motivo muito simples de que a ameaça dirigida a uma pessoa constitui ameaça indireta a toda a coletividade, precisam ser coibidas.*<sup>21</sup>

Ao seu turno, Álvaro Lazzarini dispõe que a segurança pública (tal como tranquilidade pública e salubridade pública) é um aspecto da ordem pública, correspondente ao estado anti-delitual, resultado da observância dos preceitos tutelados pelas normas penais, com ações de polícia repressivas ou preventivas, capazes de afastar, por meio de organizações próprias, todo perigo ou mal que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedades das pessoas, limitando as liberdades individuais.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de direito administrativo*. Sistematização Rui Stoco. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 51.

<sup>21</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. Polícia militar e poder de polícia no direito brasileiro. In: LAZZARINI, Álvaro *et al.* *Direito administrativo da ordem pública*. Apresentação Miguel Seabra Fagundes. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. p. 160-161.

<sup>22</sup> LAZZARINI, Álvaro. *op. cit.*, p. 53.

A afirmação aproxima-se do entendimento de Jean Rivero, para quem a segurança, a tranquilidade e a salubridade, também se apresentam como elementos da ordem pública.<sup>23</sup>

A ordem pública, assim, consistiria na situação de normalidade, na qual se desenvolvem as relações sociais, com o respeito às leis, à moral e aos costumes, observadas as condições de higiene e saúde pública.

No entendimento de Hely Lopes Meirelles, a ordem pública é a situação de tranquilidade e normalidade que o Estado assegura, o que inclui a estabilidade das instituições e o regular funcionamento dos serviços públicos, além de abranger o exercício dos direitos individuais e a conduta lícita de todo cidadão, para a coexistência pacífica na comunidade, visto que a violência contra a coletividade ou contra as instituições ofende a ordem pública tanto quanto o atentado aos padrões éticos e legais de respeito à pessoa humana.<sup>24</sup>

Para distinguir os conceitos de ordem pública e segurança pública, Diogo de Figueiredo Moreira Neto argumenta que

o conceito teórico de *segurança pública* é, pois, o de uma atividade estatal voltada à preservação da *ordem pública* e, como corolário, da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Em síntese, entre *ordem* e *segurança*, e em conseqüência, entre *ordem pública* e *segurança pública*, existe uma relação de *finalidade para instrumento*, ou seja, *a ordem pública é o objeto da segurança pública*, e, esta, o instrumento do Estado, disposto para manter ou restabelecer a *ordem pública*, caracterizando-se pelo emprego da *coerção*, no desempenho da *vis absoluta*, por ele legitimamente monopolizada.<sup>25</sup>

Destarte, a segurança pública abrange a segurança pessoal e a segurança coletiva, compreendendo o conjunto de medidas adotadas pelo Estado,

---

<sup>23</sup> Para Jean Rivero, “[...] à tranqüilidade ligam-se a manutenção da ordem na rua, nos lugares públicos, a luta contra o ruído, etc.; à segurança, a prevenção dos acidentes e dos flagelos, humanos ou naturais, incêndios, inundações, conjuras armadas, etc.; à salubridade, a salvaguarda da higiene pública: controle da salubridade das águas, dos géneros alimentícios, prevenção das epidemias, luta contra a poluição, etc.; [...]”. (Cf. RIVERO, Jean. *Direito administrativo*. Tradução Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Almedina, 1981. p. 480-481.)

<sup>24</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Polícia de manutenção da ordem pública e suas atribuições. In: LAZZARINI, Álvaro *et al.* *Direito administrativo da ordem pública*. Apresentação Miguel Seabra Fagundes. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. p. 156.

<sup>25</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *op. cit.*, p. 414.

voltadas à proteção do indivíduo, da coletividade e da própria sociedade, garantindo condições para a coexistência pacífica de todos e para o desenvolvimento das atividades sociais.

Sendo assim, a sociedade torna-se, qual o indivíduo, passível de assumir a titularidade do direito à segurança, como um sujeito próprio, capaz de exigir do poder público as ações necessárias para garantir a sua segurança e de seus integrantes, mesmo que isso implique na fixação de limites ao exercício dos direitos individuais.

Todavia, determinadas ameaças podem atingir tamanha magnitude, que sejam capazes de por em risco o próprio poder soberano da Nação, promovendo a desarticulação dos órgãos públicos e instituições, atingindo diretamente o Estado.

Estas ameaças podem ter origem externa, como no caso de conflitos armados entre Estados com interesses colidentes, origem interna, a exemplo da ação de forças revolucionárias que atentem contra o governo, ou mesmo origem combinada, como nas ações das organizações criminosas ou terroristas.

A necessidade de se promover a segurança do Estado diante dessas ameaças, abre margem ao surgimento da segurança nacional.

Mário Pessoa afirma que “Segurança Nacional é a completa funcionalidade das coisas essenciais que se prendem direta ou indiretamente à Coletividade Humana, por esta preservada através do seu respectivo Estado”,<sup>26</sup> esclarecendo que “a funcionalidade implica no afastamento dos perigos, antagonismos e pressões que afrontam a Nação”.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> PESSOA, Mário. *O direito da segurança nacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971. p. 99.

<sup>27</sup> *Ibidem*. p. 99.

Nessas condições, a amplitude da segurança nacional atinge não apenas o Estado, mas toda a Nação.<sup>28</sup>

Corroborando esse entendimento, Hely Lopes Meirelles expõe que a

*segurança nacional*, atualmente denominada *defesa nacional* pela Constituição de 1988 (art. 21, III), é a situação de garantia individual, social e institucional que o Estado assegura a toda a Nação para a perene tranquilidade de seu povo, pleno exercício dos direitos e realização dos objetivos nacionais, dentro da ordem jurídica vigente.<sup>29</sup>

De fato, a proteção do Estado, como “instrumento de que a Nação se utiliza para atingir, de forma, tanto quanto possível completa, o seu fim social”,<sup>30</sup> repercute automaticamente na proteção indireta do indivíduo, da coletividade e da sociedade, conferindo-lhes estabilidade, condições de desenvolvimento e conservação.

Nessa conformidade, entende-se que a segurança nacional corresponde ao conjunto de medidas levadas a efeito para proteger o Estado (com todos os seus elementos constitutivos – território, povo e poder soberano), enquanto responsável por concretizar as aspirações da Nação (que inclui os indivíduos e sua disposição no organismo social), seja diante de ameaças internas, externas ou combinadas.

Logo, o Estado apresenta-se ao mesmo tempo como titular do direito à segurança nacional e responsável pela sua garantia, de modo que, para sua própria proteção, bem como do ordenamento social, utiliza-se de normas e ações específicas, que por vezes, terão implicações diretas no exercício dos direitos fundamentais.

---

<sup>28</sup> Na lição de Mário Pessoa, o Estado é o instrumento idealizado pela Nação para garantir a sua proteção e para alcançar seus objetivos próprios, de modo que a segurança nacional é mais abrangente que a segurança estatal, voltada exclusivamente à proteção do Estado enquanto considerado como organização política. (Cf. PESSOA, Mário. *op. cit.*, p. 102-104.)

<sup>29</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 641.

<sup>30</sup> PESSOA, Mário. *op. cit.*, p. 209.

Por sua vez, o advento dos direitos fundamentais de terceira dimensão, ou direitos de solidariedade, promove condições para uma amplitude ainda maior do direito à segurança, quando considerada a proteção contra determinadas ameaças que representam um risco à humanidade, dando margem ao conceito de segurança mundial.

Traços desta característica já se faziam presentes quando da promulgação da Carta das Nações Unidas, que marcou o surgimento da Organização das Nações Unidas (ONU), em 24 de outubro de 1945, após o término da segunda guerra mundial.

Dispõe o preâmbulo da Carta das Nações Unidas:

NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS, RESOLVIDOS

a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla.

E PARA TAIS FINS,

praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos, e **unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais**, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição dos métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum, a empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos.

RESOLVEMOS CONJUGAR NOSSOS ESFORÇOS PARA A CONSECUÇÃO DESSES OBJETIVOS.<sup>31</sup> (grifo nosso)

A Carta das Nações Unidas menciona claramente os objetivos da ONU para o estabelecimento de condições capazes de promover a paz e a segurança internacionais, sobretudo considerando os sofrimentos que a guerra impôs à humanidade.

---

<sup>31</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Carta das Nações Unidas*. São Francisco, 1945. Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_carta.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php)>. Acesso em: 25 maio 2009.

Apesar dessa iniciativa, o crescimento do poder destrutivo das armas continuou a avançar, paralelamente às correntes político-ideológicas que dividiram o mundo em duas zonas de influência, uma de orientação norte-americana e outra de orientação soviética.

Com o advento da tecnologia nuclear, o risco de extermínio da humanidade e destruição da vida no planeta, no caso de uma guerra, intensificou-se, pela perspectiva de atingir inclusive os povos que eventualmente não estivessem diretamente envolvidos no conflito.

Na tentativa de se impedir esses efeitos catastróficos, visando garantir a segurança mundial, foram assinados, por exemplo, os tratados de supressão dos testes com armas nucleares e de redução desses tipos de armamentos.

O Tratado de proscrição das experiências com armas nucleares na atmosfera, no espaço cósmico e sob a água foi assinado em Moscou, em 05 de agosto de 1963, sendo ratificado pelo Brasil e promulgado através do Decreto nº 58256, de 26 de abril de 1966,

proclamando como seu objetivo principal a conclusão, no mais breve prazo, de um acôrdo de desarmamento geral e completo sob estrito contrôle internacional, em conformidade com os objetivos das Nações Unidas, acôrdo que poria fim à corrida armamentista e eliminaria os incentivos à produção de armas de todo gênero, inclusive as armas nucleares, e às experiências com elas.<sup>32</sup>

O Tratado para a proscrição das armas nucleares na América Latina e no Caribe (Tratado de Tlatelolco), concluído na Cidade do México, em 14 de fevereiro de 1967, pela Conferência Geral do Orçamento para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe - OPANAL, ratificado pelo Brasil e promulgado pelo Decreto nº 1246, de 16 de setembro de 1967, expressa o desejo dos governos signatários em “contribuir, na medida de suas possibilidades, para pôr

---

<sup>32</sup> BRASIL. Decreto nº 58256, de 26 de abril de 1966. Promulga o tratado de proscrição das experiências com armas nucleares na atmosfera, no espaço cósmico e sob a água. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 abr. 1966. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=398910&seqTexto=1&PalavrasDestaque=armas%20nucleares>>. Acesso em: 25 maio 2009.

termo à corrida armamentista, especialmente de armas nucleares, e para a consolidação da paz no mundo [...]”, persuadidos de que

O incalculável poder destruidor das armas nucleares tornou imperativo que seja estritamente observada, na prática, a proscrição jurídica da guerra, a fim de **assegurar a sobrevivência da civilização e da própria humanidade**;

As armas nucleares, cujos terríveis efeitos atingem, indistinta e inexoravelmente, tanto as forças militares como a população civil, constituem, pela persistência da radioatividade que geram, um **atentado à integridade da espécie humana**, e ainda podem finalmente tornar inabitável toda a terra;

O desarmamento geral e completo, sob controle internacional eficaz, é uma questão vital, reclamada, igualmente, por **todos os povos do mundo**;

[...]

A América Latina, fiel à sua tradição universalista, não somente deve esforçar-se para proscrever o flagelo de uma guerra nuclear, mas também deve empenhar-se na **luta pelo bem-estar e progresso de seus povos**, cooperando, simultaneamente, para a **realização dos ideais da humanidade**, ou seja, a consolidação de uma paz permanente, baseada na igualdade de direitos, na equidade econômica e na justiça social para todos, em conformidade com os princípios e objetivos consagrados na Carta das Nações Unidas e na Carta da Organização dos Estados Americanos, [...] <sup>33</sup> (grifo nosso)

Por fim, o Tratado sobre a não-proliferação de armas nucleares, assinado em Londres, Moscou e Washington, em 1º de julho de 1968, ratificado e promulgado no Brasil pelo Decreto nº 2864, de 07 de dezembro de 1998, tece considerações semelhantes no tocante à “devastação que uma guerra nuclear traria a toda a humanidade e, em consequência, a necessidade de empreender todos os esforços para afastar o risco de tal guerra e de tomar medidas para resguardar a segurança dos povos”, firmando o compromisso entre os Estados signatários de não promover a transferência tecnológica para a fabricação de armas nucleares aos Estados não nuclearmente armados, e comprometendo-se a manter negociações para a cessação da corrida armamentista e para o desarmamento nuclear.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> BRASIL. Decreto nº 1246, de 16 de setembro de 1994. Promulga o Tratado para a proscrição das armas nucleares na América Latina e no Caribe (Tratado de Tlatelolco), concluído na Cidade do México, em 14 de fevereiro de 1967, e as Resoluções números 267 (E-V), de 3 de julho de 1990, 268 (XII), de 10 de maio de 1991, e 290 (VII), de 26 de agosto de 1992, as três adotadas pela Conferência Geral do Organismo para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (OPANAL), na Cidade do México. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 set. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D1246.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1246.htm)>. Acesso em: 25 maio 2009.

<sup>34</sup> BRASIL. Decreto nº 2.864, de 07 de dezembro de 1998. Promulga o Tratado sobre a não-proliferação de armas nucleares, assinado em Londres, Moscou e Washington, em 1º de julho de 1968. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 08 dez. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2864.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2864.htm)>. Acesso em: 25 maio 2009.

A partir desses documentos compreende-se que a segurança mundial envolve um conjunto de medidas voltadas à proteção de todos os povos do mundo, ou seja, da humanidade, o que somente pode ser alcançado através da conscientização e do esforço conjunto das Nações em favor da solução pacífica dos conflitos e do respeito aos direitos fundamentais.

A titularidade do direito à segurança mundial recai, assim, sobre cada indivíduo, sobre a sociedade, sobre cada Estado, e ao mesmo tempo sobre todos eles.

## PARTE II – SISTEMA DE SEGURANÇA DO ESTADO

### 1 SEGURANÇA E DEFESA DO ESTADO DIANTE DAS CRISES

O direito à segurança pode apresentar distintas titularidades, sendo o indivíduo, a sociedade, o Estado ou mesmo a humanidade.

Não obstante, a incumbência por viabilizar o exercício desse direito estará sempre associada a uma participação do Estado, seja diretamente, nos casos da segurança pessoal, pública ou nacional, seja por meio de tratados, pactos ou acordos internacionais, visando a segurança mundial.

A inescusável responsabilidade do Estado para com a segurança reflete-se na necessidade do Estado de ter a sua existência preservada, o que se desdobra no surgimento dos direitos de soberania e de conservação.

Mário Pessoa dispõe que do direito à soberania decorrem os direitos à igualdade, à liberdade, à jurisdição, ao emprego da força, à integridade nacional e à integridade territorial dos Estados, enquanto do direito à conservação decorrem os direitos ao desenvolvimento e à segurança nacional.<sup>1</sup>

Logo, o exercício do direito de conservação pelo Estado, demanda a concepção de medidas de segurança e defesa, em consonância com o ordenamento jurídico, capazes de garantir a sua proteção, e em consequência, permitir que esta se estenda aos indivíduos e à sociedade como um todo.

Ocorre que em situações críticas, com padrões de risco elevados, o conjunto normativo vigente, idealizado para condições de normalidade, pode se apresentar insuficiente para dissipar os perigos, mostrando-se demasiadamente

---

<sup>1</sup> PESSOA, Mário. *O direito da segurança nacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. p. 199.

moroso ou ineficaz, de sorte que para essas circunstâncias foram desenvolvidas medidas excepcionais de contenção e controle, que, cada qual a seu modo, apresentam alternativas para uma resposta mais rápida e eficiente em casos de crises ou de grave perturbação da ordem.

A contrapartida do emprego das medidas excepcionais apresenta-se, contudo, na interferência direta sobre o exercício dos direitos fundamentais, bem como na possibilidade de ocorrência de excessos por parte do ente estatal, na vigência do período de exceção.

No entanto, a urgência em dirimir as crises e minimizar seus efeitos tem disseminado a previsão dessas ações específicas, instando ao desafio de se encontrar a oportunidade e o devido equilíbrio em sua aplicação.

## 1.1 ESTADO, SEGURANÇA E DEFESA

O vínculo existente entre Estado e segurança remete às origens do próprio Estado e mesmo da sociedade.

Tomando por base a teoria contratualista, a origem da sociedade e do Estado, bem como a faculdade deste de interferir na vida do particular, resultam da livre disposição dos indivíduos de viver em grupo, consentindo, para tanto, em ceder voluntariamente, parte de seus direitos individuais em favor da coletividade formada.

Assim, o Estado se forma como o instrumento de que a sociedade dispõe para organizar e regular as relações entre os indivíduos, garantindo a sua proteção e o seu desenvolvimento ordenado, bem como o convívio social.

De acordo com Thomas Hobbes, a definição de Estado, pode ser tomada a partir de sua essência, como

uma pessoa de cujos atos uma grande multidão, mediante pactos recíprocos, uns com os outros, foi instituída por cada um como autora, de modo a ela poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para **assegurar a paz e a defesa comum**.<sup>2</sup> (grifo nosso)

Por sua vez, Cesare Beccaria considera que os seres humanos não cederam suas parcelas de direitos, sobretudo de liberdade, por mera deliberação de vontade, mas por uma necessidade premente de sobreviver.

Segundo seu raciocínio, o ser humano vivia isoladamente e em condições selvagens, agrupando-se gradativamente, para enfrentar seus inimigos e garantir sua sobrevivência, gerando um estado de beligerância permanente.<sup>3</sup>

E assim prossegue:

Fatigados de só viver em meio a temores e de encontrar inimigos em toda parte, cansados de uma liberdade cuja incerteza de conservá-la tornava inútil, sacrificaram uma parte dela para usufruir do restante com mais **segurança**. A soma dessas partes de liberdade, assim sacrificadas ao bem geral, constitui a soberania na nação; e aquele que foi encarregado pelas leis como depositário dessas liberdades e dos trabalhos da administração foi proclamado o soberano do povo.<sup>4</sup> (grifo nosso)

Nesse contexto, a vida em sociedade aparece como essencial à sobrevivência do ser humano, e o Estado, por meio do poder soberano surge como o responsável por viabilizar essa condição.

Contudo, Beccaria insiste que

somente a necessidade obriga os homens a ceder uma parcela de sua liberdade; disso advém que cada qual apenas concorda em pôr no depósito comum a menor porção possível dela, quer dizer, exatamente o que era necessário pra empenhar os outros em mantê-lo na posse do restante.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Nova cultural, 1999. p. 144. (Os Pensadores).

<sup>3</sup> BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. São Paulo: Martim Claret, 2003. p. 18.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 19.

Norberto Bobbio observa haver uma certa continuidade na história do pensamento político de que

o Estado, entendido como ordenamento político de uma comunidade, nasce da dissolução da comunidade primitiva fundada sobre os laços de parentesco e da formação de comunidades mais amplas derivadas da união de vários grupos familiares por razões de **sobrevivência interna (o sustento) e externas (a defesa)**.<sup>6</sup> (grifo nosso)

Apesar das diferentes justificativas que possam ser apresentadas para o surgimento da sociedade e do Estado, há que se destacar a presença comum, dentre outros aspectos, da questão da segurança, que aparece associada ao sentido de defesa ou de proteção.

Ocorre que o convívio entre as pessoas proporciona o surgimento de situações que defrontam interesses distintos e como consequência, a necessidade de se dirimir esses conflitos, sob pena de se comprometer a estrutura social.

Ademais, os conflitos de interesses podem transcender a titularidade das pessoas para alcançar os próprios Estados, acarretando o risco de conflitos externos, que também se configuram como ameaças ao indivíduo e à sociedade.

Para garantir o convívio pacífico entre as pessoas e a sua proteção, o Estado recebeu, com exclusividade, a incumbência de solucionar os conflitos de interesses e a responsabilidade de apurar e punir as condutas que pudessem causar danos à sociedade, até mesmo empregando de força, se necessário.

Ao declinar da possibilidade de dispor da força própria para sua defesa, em favor do Estado, reconhecendo neste, o monopólio legítimo do uso da força, os indivíduos transferem ao Estado a obrigação de protegê-los, e ao mesmo tempo, o Estado assume esta responsabilidade, seja diante de conflitos de interesses ou de ameaças de qualquer natureza.

---

<sup>6</sup> BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 15. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009. p. 73.

Para Allan G. Johnson,

[...] o Estado é organizado em torno de um conjunto de funções sociais, incluindo manter a lei, a ordem e a estabilidade, resolver vários tipos de litígios através do sistema judiciário, encarregar-se da defesa comum e cuidar do bem-estar da população de maneiras que estão além dos meios do indivíduo, tal como implementar medidas de saúde pública, prover educação de massa e financiar pesquisa médica dispendiosa.<sup>7</sup>

Destarte, a partir do momento em que ocorre a formação social e a idealização do Estado, do qual se irradia todo o complexo de normas que permitem o convívio em sociedade, o vínculo existente entre Estado e segurança leva a compreender que se não houver Estado, não há como se garantir a segurança dos indivíduos, ou mesmo a subsistência e a estabilidade do organismo social.

Logo, a conservação do Estado se impõe face à necessidade de preservação da própria sociedade, ou seja, da garantia da ordem social, e da proteção dos indivíduos.

Ao seu turno, a conservação do Estado pressupõe um conjunto de ações preventivas e repressivas, seja contra ameaças internas, externas ou combinadas, tratando-se de objetos atinentes à segurança nacional.

Cabe salientar que segurança nacional não deve se confundir com defesa nacional, a despeito de parte da doutrina considerar que possuam o mesmo significado.<sup>8</sup>

Conforme entendimento de Raúl Sohr,

es de la mayor importancia el no confundir la defensa con la seguridad. Esta última es mucho más amplia y se aplica a todos los campos estratégicos de un país. Así, por ejemplo, existe la seguridad sanitaria, financiera, energética o alimentaria. Aunque estos campos pueden afectar la defensa, distan de pertenecer a dicho ámbito. La defensa alude, ante todo, a los aspectos militares de la seguridad de un Estado.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> JOHNSON, Allan G. *Dicionário de sociologia: guia prático da linguagem sociológica*. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997. p. 91.

<sup>8</sup> Cf. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 641.

<sup>9</sup> SOHR, Raúl. *El mundo y sus guerras*. 3. ed. Santiago de Chile: Random House Mondadori, 2008. p. 111.

Mais especificamente, Sohr dispõe que a segurança nacional corresponde à

condición alcanzada por un país como consecuencia del desarrollo armónico de un poder nacional y de haber adoptado previsiones y acciones tendientes a atenuar o eliminar sus vulnerabilidades, de modo de asegurar el logro de sus objetivos nacionales, pese a los riesgos y amenazas externas e internas, con pleno respeto de la legalidad. Es en concepto más amplio que el de Defensa Nacional, puesto que también abarca el desarrollo socioeconómico institucional y cultural.<sup>10</sup>

Em aula inaugural aos cursos da Escola Superior de Guerra, no ano de 1967, o General Humberto de Alencar Castello Branco esclarece quanto a essa distinção que

o conceito tradicional de defesa nacional coloca mais ênfase sobre os aspectos militares da segurança e, correlatamente, os problemas de agressão externa. A noção de segurança é mais abrangente. Compreende, por assim dizer, a defesa global das instituições, incorporando, por isso, os aspectos psico-sociais, a preservação do desenvolvimento e da estabilidade política interna; além disso, o conceito de segurança, muito mais explicitamente que o de defesa, toma em linha de conta a agressão interna, corporificada na infiltração e subversão ideológica, até mesmo nos movimentos de guerrilha, formas hoje mais prováveis de conflito que a agressão externa.<sup>11</sup>

De fato, a ideia de vinculação da defesa nacional a uma agressão externa já aparece no artigo 51 da Carta das Nações Unidas, de 24 de outubro de 1945, ao tratar do direito de legítima defesa dos Estados.

Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 333.

<sup>11</sup> BRANCO, Humberto de Alencar Castello. *Segurança e desenvolvimento*: aula inaugural dos cursos da Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro: [s.n.], 1967. *apud* PESSOA, Mário. *op. cit.*, p. 112-113.

<sup>12</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Carta das Nações Unidas*. São Francisco, 1945. Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_carta.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php)>. Acesso em: 25 maio 2009.

Nessas circunstâncias, a segurança nacional apresenta duas faces, uma interna, destinada à normal funcionalidade das coisas essenciais no âmbito da comunidade nacional e outra externa, voltada a assegurar à Nação a capacidade de repelir com êxito as agressões providas do estrangeiro, sendo esta correspondente à defesa nacional.<sup>13</sup>

Diogo de Figueiredo Moreira Neto também entende que a segurança pode se realizar nos níveis interno e externo, contudo, distingue a segurança da defesa em relação aos órgãos que operam nos respectivos sistemas, compreendendo que as operações de defesa competem às Forças Armadas, configurando a defesa nacional<sup>14</sup>, enquanto as ações realizadas no âmbito da segurança pública remetem a atividades administrativas de polícia e à justiça pública.<sup>15</sup>

## 1.2 MEDIDAS EXCEPCIONAIS DE SEGURANÇA E DEFESA DO ESTADO

Diante da ocorrência de situações de grave perturbação da ordem, capazes de colocar em risco o Estado e as instituições, e conseqüentemente podendo promover o colapso da estrutura social, há necessidade de se cuidar prontamente da segurança e da defesa do ente estatal.

Por essa razão, a conservação do Estado, como fator de segurança nacional, pode exigir a adoção de medidas excepcionais, que sejam mais

---

<sup>13</sup> PESSOA, Mário. *op. cit.*, p. 108.

<sup>14</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória: parte geral: parte especial*. 14. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 420-421.

<sup>15</sup> Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “o Estado sustenta a *segurança externa* através de atividades *políticas de defesa externa*, a cargo da *diplomacia* e de atividades *operativas de defesa externa*, exercidas pelas *Forças Armadas*; cuida da *segurança interna*, através das atividades *políticas de defesa interna*, deflagrando em *ultima ratio*, atividades *operativas de defesa interna*, cometidas às *Forças Armadas*; e zela pela manutenção da *segurança pública*, através de atividades administrativas de *polícia*, em seus desdobramentos, com ou sem a aplicação da coerção pessoal, neste caso através da *justiça pública*”. *Ibidem*, p. 412.

contundentes em relação às ações regularmente desenvolvidas no âmbito da segurança individual e da segurança pública.

Como observa Ana Cláudia Silva Scalquette,

essa busca do Estado por mecanismos alternativos para salvaguarda das instituições e defesa da Nação é a expressão simples de um dever que lhe foi conferido, isto é, o dever de ser guardião dos interesses de toda a sociedade, em todos os momentos, mas especialmente nos momentos de crise.<sup>16</sup>

As crises constituem um momento muito particular em que as estruturas sociais e os indivíduos se submetem a uma condição de perigo extremamente elevado ou de rompimento abrupto e intenso da ordem, demandando uma resposta especial, não convencional, do Estado e das instituições.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho aponta que a ordem social não é estática, e portanto, torna-se naturalmente suscetível a crises estruturais, marcadas pelas revoluções e pelo uso da força para ajustar as instituições ultrapassadas pela evolução social; e crises conjunturais, que não atingem o cerne da sociedade, mas exprimem o entrecchoque brusco e transitório de forças sociais desencadeadas ou excitadas subitamente.<sup>17</sup>

Prossegue Ferreira Filho admitindo a existência de duas circunstâncias anormais previsíveis, relacionadas às crises: a guerra, seja entre Estados ou guerra civil, e a comoção intestina.<sup>18</sup>

Mas além das ações humanas, as forças da natureza ainda podem provocar danos de tamanha envergadura que sejam capazes de comprometer por completo a ordem social e afetar o Estado, paralisando ou limitando incisivamente suas ações, como no caso de maremotos, tornados, nevascas, incêndios,...

---

<sup>16</sup> SCALQUETTE, Ana Cláudia Silva. *Sistema constitucional das crises: os direitos fundamentais face a situações extremas*. Potro Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2004. p. 70.

<sup>17</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O estado de sítio na constituição brasileira de 1946 e na sistemática das medidas extraordinárias de defesa da ordem constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964. p. 14-19.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 20-21.

Para lidar com as situações de crise, em que Estado, sociedade e indivíduo são submetidos a riscos extremos, os Estados têm buscado dispor de medidas excepcionais, estabelecidas segundo uma ordem especial, que embora possam variar quanto aos meios de aplicação, mostram-se convergentes quanto à proposta de conferir maior agilidade e eficiência, na tentativa de minimizar os danos.

Na verdade, as crises não podem ser compreendidas como próprias dos tempos atuais, mas pelo contrário, têm acompanhado a humanidade em toda sua trajetória, sendo objeto de atenção desde a Antiguidade.

O embrião dos modelos contemporâneos das medidas excepcionais pode ser identificado na ditadura romana.

A ditadura romana consistia na concentração de poderes conferida pelos cônsules, devidamente aprovada pelo Senado, a um magistrado extraordinário, que por tempo delimitado ou para função específica, deteria a faculdade de dispor sem limites, e independente de qualquer controle ou oposição, da força militar e dos meios que julgasse necessários para debelar as crises, fossem elas provenientes de guerras, diante de inimigos externos, ou desordens intestinas.<sup>19</sup>

Essa previsão era decorrente do entendimento de que nas situações de crise, sendo exigida uma ação decisiva, “o governo de uma pessoa era encarado como mais bem adaptado para enfrentar a emergência do que um sistema de governo colegiado, de movimentos mais tolhidos”.<sup>20</sup>

Durante esse período, o ditador não poderia ser responsabilizado pelos seus atos e tampouco precisaria prestar contas deles a alguém, entretanto, não lhe era concedido o poder de alterar as leis da República, ou de assumir a jurisdição civil, havendo ainda certa limitação no tocante à deliberação sobre a vida e a morte.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 32-33.

<sup>20</sup> OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom. (Ed.). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Tradução Álvaro Cabral, Eduardo Francisco Álvares. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996. p. 216.

<sup>21</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *op. cit.*, p. 34-35.

Posteriormente, a ditadura romana evoluiu para a ditadura consular, na qual o próprio Senado poderia investir os cônsules dos poderes excepcionais, trazendo ainda institutos inovadores quanto à possibilidade de convocação dos cidadãos a tomar armas em face de perigo; a suspensão temporária de todos os processos diante dos magistrados ordinários; e a supressão dos direitos de cidadãos aos delinquentes, apontados como inimigos da pátria.<sup>22</sup>

A adoção dessas medidas excepcionais já apontava para a interferência direta nos direitos individuais, em face da necessidade de superar crises estabelecidas que pudessem comprometer a República Romana, ou seja, o Estado.

Tempos depois, na Grã-Bretanha, a necessidade do enfrentamento das crises promove o surgimento do instituto da lei marcial, adotado também nos Estados Unidos.

A aplicação da lei marcial pressupõe uma situação de gravidade em que são admitidos meios extraordinários, sobretudo com relação ao emprego da força militar, para a manutenção da ordem, aproximando-se do direito de legítima defesa, que deve assistir a todos, inclusive ao próprio governo, não havendo previsão legal quanto às medidas a serem tomadas no caso concreto.<sup>23</sup>

Como consequência, o uso da força deve ser proporcional à agressão, e todo e qualquer excesso torna-se passível de responsabilização, quer no âmbito civil ou criminal, salvo pela aprovação de lei de indenidade, que conceda anistia aos eventuais abusos praticados.<sup>24</sup>

A lei marcial pode ser proclamada por qualquer autoridade que venha a determinar o apoio de forças militares ao poder civil para o restabelecimento da ordem, embora sua semelhança à legítima defesa exclua a necessidade dessa

---

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 35-36.

<sup>23</sup> SANTOS, Aricê Moacyr Amaral. *O estado de emergência*. São Paulo: Sugestões Literárias, 1981. p. 40-41.

<sup>24</sup> SCALQUETTE, Ana Cláudia Silva. *op. cit.*, p. 79-80.

previsão, o que em termos práticos, apresenta-se apenas como uma advertência aos cidadãos para que cooperem e não obstruam o cumprimento da lei.<sup>25</sup>

Manoel Gonçalves Ferreira Filho salienta ainda que

*o estado de lei marcial não suspende direitos ou garantias dos indivíduos, nem acrescenta novos poderes aos das autoridades civis e militares. Todavia, tudo o que fôr necessário pode ser feito e deve ser feito para restabelecer-se ou manter-se a ordem, desde que não haja abuso a critério de côrte judiciária.*

[...]

*É pois, em última instância, o judiciário que aprecia a necessidade de todos os atos praticados. Aí é que está a principal garantia da liberdade e dos direitos do cidadão. Por outro lado, tem movimentos livres o executivo, desde que seja capaz, a final, de demonstrar serem necessários os passos que deu. Aí está eficiente defesa da ordem pública e constitucional.<sup>26</sup>*

Uma terceira modalidade de enfrentamento das crises surge a partir da adoção de uma legalidade especial, concebida especificamente para ser aplicada em resposta a essas graves ameaças, por tempo determinado.

Diferentemente da lei marcial e da ditadura romana, que não trazem especificações no tocante aos limites das medidas a serem desencadeadas para debelar as crises, o estabelecimento de uma legalidade especial diante destas circunstâncias, define claramente quais ações podem ser adotadas pelo Estado, como forma de se facilitar o alcance dos resultados de forma mais rápida e eficiente, expondo inclusive, seus reflexos e grau de incidência sobre os direitos fundamentais.

Nesse aspecto, passam a existir dois sistemas de normas que devem reger as ações do ente estatal, sendo um deles para as condições de normalidade e o outro para as situações extremas, em que a gravidade dos fatos pode colocar em risco não apenas as pessoas, mas a estrutura social e o próprio Estado.

A legalidade especial toma forma por meio dos institutos da suspensão do *habeas-corpus*, admitida no sistema anglo-americano e do estado de sítio, surgido na França.

---

<sup>25</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *op. cit.*, p. 58-59.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 60-61.

A suspensão do *habeas-corporis*, enquanto instrumento utilizado para impedir a manutenção de prisões arbitrárias, aparece diante da necessidade do Estado de agir com maior eficiência na identificação de envolvidos nas atividades geradoras da crise.

A justificativa para tal suspensão decorre do fato de que

essa garantia da liberdade individual embarça, em tempo de crise, sobretudo a ação das autoridades. De fato, ela as impede de prender pessoas suspeitas de conspirar antes que sólidas provas sejam reunidas, o que dificilmente ocorre antes que a insurreição esteja nas ruas, bem como impede que indivíduos perigosos para a ordem pública sejam neutralizados, antes que seja tarde.<sup>27</sup>

Enquanto na Inglaterra, a suspensão do *habeas-corporis* fica condicionada à promulgação de lei especial e temporária, nos Estados Unidos, a declaração dessa medida compete ao Congresso, que também pode autorizar o Presidente a fazê-lo, conforme disposição constitucional, para os casos de rebelião ou invasão, em que a segurança pública o exigir.<sup>28</sup>

Assim torna-se claro que essa medida excepcional fica adstrita aos casos relacionados com a crise, e mais ainda, limitada à área por ela atingida e às pessoas nela envolvidas, não havendo justificativa para sua adoção, afora tais circunstâncias.

Já o estado de sítio aparece logo após a Revolução Francesa, por meio da edição de um decreto, como um modelo voltado para circunstâncias que originariamente envolviam uma área ou cidade cercada por forças inimigas e sujeitas a uma agressão iminente, caracterizando uma ação de guerra.<sup>29</sup>

Nessas condições, considerou-se necessária a adoção de um sistema especial de administração da praça sitiada, diante da urgência de práticas beligerantes, admitindo-se a interferência sobre determinados direitos individuais.

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 66.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 66-68.

<sup>29</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Estado de direito e constituição*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 114.

Por se tratar de medida de extremo rigor, a declaração do estado de sítio seria de incumbência do Poder Legislativo, contudo, caso este não estivesse reunido, sua declaração poderia ser determinada pelo próprio monarca, sob a responsabilidade de seus ministros, não isentando que o Legislativo, tão logo reunido, ratificasse ou indeferisse a sua continuidade.<sup>30</sup>

Posteriormente, a aplicação do estado de sítio passou a ser admitida também nos casos de comoção intestina, nas quais ficasse caracterizada grave perturbação da ordem.

A evolução do instituto prosseguiu até que se distinguiram duas espécies de estado de sítio, o real ou efetivo, para os casos de cerco, ataque ou concentração de forças inimigas na proximidade de uma determinada área, e que poderia ser declarado pelo comandante militar da região, por delegação do Presidente, que sustentando sua permanência deveria obter a aprovação do Parlamento; e o político ou fictício, para os casos de perigo iminente em face de guerra ou insurreição, que somente poderia ser declarado por lei, ou pelo Presidente, mediante ratificação posterior do Parlamento.<sup>31</sup>

Apesar dessa distinção, Manoel Gonçalves Ferreira Filho destaca que, na oportunidade, a lei especificava restrições de igual valor para os cidadãos, conferindo o poder de polícia administrativa geral à autoridade militar; autorizando a realização de interrogatórios tanto durante o dia quanto durante a noite; o afastamento da área de sítio, dos ex-condenados e daqueles que não fossem domiciliados por lá; a exigência de entrega e apreensão de armas e munições; a proibição de publicações e reuniões; além de conferir competência aos tribunais militares para conhecerem dos crimes cometidos contra a segurança do Estado, a Constituição, a ordem e a paz públicas.<sup>32</sup>

Hodiernamente, seguindo o modelo desenvolvido na França, o instituto do estado de sítio foi adotado por inúmeros países, podendo ser aplicado

---

<sup>30</sup> *Idem*. O estado de sítio na constituição brasileira de 1946 e na sistemática das medidas extraordinárias de defesa da ordem constitucional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964. p. 73.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 75-76.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 77.

nos casos de guerras, diante das insurreições ou mesmo em circunstâncias de grave perturbação da ordem, que não excluem as catástrofes provocadas pelas forças da natureza, ensejando a interferência direta no exercício de determinados direitos fundamentais, por um prazo determinado, dentro dos limites estritamente necessários para que se obtenha êxito no restabelecimento da normalidade e da ordem.

Finalmente, há que se considerar a utilização dos poderes extraordinários como medida de enfrentamento das crises.

A concessão de poderes extraordinários implica na delegação do Poder Legislativo ao Poder Executivo para a edição de leis, que em curso normal, demandariam muito tempo, tornando-se ineficazes diante da urgência das crises.

Essa medida foi largamente adotada durante os períodos da primeira e da segunda guerra mundial, em que os esforços de guerra exigiam a concentração de poderes no Executivo como uma forma de “levar a cabo uma completa mobilização econômica, industrial e comercial”.<sup>33</sup>

Traço característico desse instrumento pode ser observado no artigo 16 da Constituição Francesa de 1958, que estabelece:

- (1) Quando as instituições da República, a independência da Nação, a integridade de seu território ou a execução de seus compromissos internacionais estiverem ameaçados de modo grave e imediato e quando o funcionamento regular dos poderes públicos for interrompido, o Presidente da República tomará as medidas exigidas por essas circunstâncias, após consultar oficialmente o Primeiro-Ministro, os Presidentes das Assembléias, bem como o do Conselho Constitucional.
- (2) Ele informará à Nação dessas medidas por uma mensagem.
- (3) Essas medidas devem ser inspiradas pela vontade de assegurar aos poderes públicos constitucionais, nos mais curtos prazos, os meios de cumprir sua missão. O Conselho Constitucional será consultado a esse respeito.
- (4) O Parlamento se reunirá de pleno direito.
- (5) A Assembléia Nacional não poderá ser dissolvida durante o exercício dos poderes excepcionais.

---

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 106.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho observa, entretanto, que a aplicação desse dispositivo se submete a condições de fundo, que compreendem a ameaça grave e imediata sobre as instituições, a independência, a integridade e os compromissos internacionais da França e a interrupção do funcionamento regular dos poderes públicos; e condições de forma, que são a consulta obrigatória ao Primeiro-Ministro, aos Presidentes das Câmaras e do Conselho Constitucional, e a informação ao povo das medidas tomadas, através de mensagem; possuindo o Presidente da República apenas a vigilância do Parlamento como mecanismo de controle.<sup>34</sup>

### 1.3 LEGALIDADE ESPECIAL E DIREITOS FUNDAMENTAIS

Admitida a interferência direta no exercício de determinados direitos fundamentais como traço característico da aplicação de medidas excepcionais voltadas para o enfrentamento das crises, cumpre verificar sua compatibilidade com o Estado Democrático de Direito, sobretudo no que tange à legalidade especial.

Preliminarmente, há necessidade de se conhecer acerca dos limites dos direitos fundamentais e a possibilidade de sofrerem restrições ou suspensões quanto ao seu exercício, na vigência de uma legalidade especial.

Robert Alexy apresenta duas teorias que tratam a respeito da possibilidade de se impor restrições aos direitos fundamentais: a teoria interna e a teoria externa.<sup>35</sup>

De acordo com a teoria interna, o direito possui um determinado conteúdo, que por si só, enseja limites, de forma que não existem restrições externas ao direito, mas apenas “restrições imanentes”, que são intrínsecas à

---

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 115-116.

<sup>35</sup> ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. (teoria & direito público). p. 277.

própria natureza do direito; por outro lado, a teoria externa pressupõe a distinção entre direitos e restrições, admitindo a existência do direito em si, não restringido e de uma restrição externa a esse direito, que estabelece um direito restringido, pela exigência de conciliar direitos de diversos indivíduos, direitos individuais e interesses coletivos.<sup>36</sup>

Esclarecendo acerca das diferenças entre a teoria interna e a teoria externa, José Joaquim Gomes Canotilho expõe que

A teoria interna parte das seguintes premissas:

- (1) os direitos e os respectivos limites são imanentes a qualquer posição jurídica;
- (2) o conteúdo definitivo de um direito é, precisamente, o conteúdo que resulta desta compreensão do direito, <<nascido>> com limites; logo,
- (3) o âmbito de protecção de um direito é o âmbito de garantia efectiva desse direito.

Por sua vez, a teoria externa propõe o seguinte esquema:

- (1) os direitos e as restrições são dimensões separadas;
- (2) as restrições são sempre <<desvantagens>> impostas externamente aos direitos;
- (3) o âmbito de protecção de um direito é mais extenso do que a garantia efectiva, porque, aos direitos sem restrições, são apostos limites que diminuem o âmbito inicial de protecção.<sup>37</sup>

Acatando a possibilidade de serem impostas restrições aos direitos fundamentais, tal como dispõe a teoria externa, e considerando a hierarquia constitucional desses direitos, Alexy propõe a existência de duas modalidades de restrições, sendo as diretamente constitucionais, previstas na própria Constituição, e as indiretamente constitucionais, provenientes de normas infraconstitucionais, cuja criação esteja prevista em norma constitucional.<sup>38</sup>

Quanto às restrições indiretamente constitucionais, estas podem ser provenientes de cláusulas implícitas, quando apenas houver referência à existência de leis ordinárias ou de cláusulas explícitas, consoante haja autorização expressa para intervenção ou restrição, distinguindo-se, neste último caso, a reserva simples, quando houver apenas a menção à competência para se estabelecer a restrição e a

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 277-278.

<sup>37</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estudos sobre direitos fundamentais*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 201-201.

<sup>38</sup> ALEXY, Robert. *op. cit.*, p. 286.

reserva qualificada, quando houver uma limitação ao conteúdo da restrição.<sup>39</sup>

Lastreado nas lições de Alexy, Gilmar Ferreira Mendes considera que o regime excepcional de estado de necessidade, compreendendo o estado de defesa e o estado de sítio, próprios de uma legalidade especial, configura-se como forma de restrição aos direitos fundamentais, emanada diretamente do texto constitucional.<sup>40</sup>

Ao seu turno, Jorge Miranda argumenta que a adoção de medidas de caráter excepcional para o enfrentamento das perturbações (estado de sítio e estado de emergência), resulta na suspensão do exercício de direitos fundamentais específicos, por tempo limitado e apenas na medida do necessário, de acordo com o princípio da proporcionalidade.<sup>41</sup>

E justifica-se alegando que as condições impostas por uma legalidade especial, não seriam compatíveis com uma restrição de direitos, pois

a restrição atinge um direito a título permanente, e sempre apenas parcialmente; a suspensão, provocada por situações de necessidade, atinge um direito a título transitório, equivale a um eclipse. A restrição apaga uma parcela potencial do direito; a suspensão paralisa ou impede, durante algum tempo, o seu exercício, no todo ou em parte (e, só neste caso pode, porventura, corresponder a uma restrição).<sup>42</sup>

Da mesma forma, Isidre Molas destaca o caráter transitório e determinado da suspensão do exercício de direitos em situações excepcionais:

Los derechos fundamentales constituyen un elemento esencial del sistema político constituido. Por ello, su titularidad es irrenunciable y la Constitución establece un haz de garantías para asegurar su eficacia. Pero si se producen situaciones excepcionales, su ejercicio puede quedar sujeto transitoriamente a restricciones a fin de hacer posible la superación de la excepcionalidad. [...] Para estos supuestos, la Constitución establece que, de acuerdo con sus previsiones y dentro de unos determinados límites, pueda suspenderse el ejercicio de determinados derechos.<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 291-292.

<sup>40</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 303.

<sup>41</sup> MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional: direitos fundamentais*. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1998. t. IV. p. 315-316.

<sup>42</sup> *Ibidem*. p. 299.

<sup>43</sup> MOLAS, Isidre. *Derecho constitucional*. Madrid: Tecnos, 1998. p. 294.

Mais especificamente, ao tratar da legalidade especial, Manoel Gonçalves Ferreira Filho conceitua o estado de sítio como

[...] a suspensão temporária e localizada de garantias constitucionais. Ou, mais explicitamente, regime excepcional das liberdades públicas, caracterizado pela suspensão localizada e temporária, autorizada pela Constituição para ocasiões de grave crise, de tôdas ou de algumas de suas garantias.<sup>44</sup>

Essa sutil diferença perpassa pela necessidade de se distinguir direitos fundamentais de garantias fundamentais.

Em elucidativa análise quanto a essa distinção, Jorge Miranda dispõe que

os direitos representam só por si certos bens, as garantias destinam-se a assegurar a fruição desses bens; os direitos são principais, as garantias são acessórias e, muitas delas, adjectivas (ainda que possam ser objecto de um regime constitucional substantivo); os direitos permitem a realização das pessoas e inserem-se directa e imediatamente, por isso, nas respectivas esferas jurídicas, as garantias só nelas se projectam pelo nexo que possuem com os direitos; na acepção jusracionalista inicial, os direitos *declaram-se*, as garantias *estabelecem-se*.<sup>45</sup>

Decorre para Jorge Miranda, quanto às garantias, que “enquanto objecto de preceitos constitucionais, a sua função própria é a de protecção das pessoas e estas podem nelas se firmar para defender a sua personalidade”.<sup>46</sup>

Semelhante o entendimento de Paulo Gustavo Gonet Branco, para quem “as garantias fundamentais asseguram ao indivíduo a possibilidade de exigir dos Poderes Públicos o respeito ao direito que instrumentalizam”.<sup>47</sup>

De fato, ao se considerar que as restrições aos direitos possuiriam um carácter permanente ao passo que as suspensões teriam um efeito transitório, a aplicação de uma legalidade especial ensejaria maior adequação à última, na

---

<sup>44</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O estado de sítio na constituição brasileira de 1946 e na sistemática das medidas extraordinárias de defesa da ordem constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964. p. 98.

<sup>45</sup> MIRANDA, Jorge. *op. cit.*, p. 88-89.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 91.

<sup>47</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *op. cit.*, p. 268.

medida em que sua vigência deve se limitar ao tempo necessário para o enfrentamento da crise.

Contudo, ainda mais acertada, a proposição de que, na constância da legalidade especial, não ocorre a suspensão dos direitos fundamentais, o que poderia representar, em síntese, a suspensão da aplicabilidade da Constituição, aparentemente atentando contra as próprias bases do Estado Democrático de Direito, mas que, em verdade, ocorre a suspensão das garantias fundamentais, na medida em que os direitos não deixam de existir, nem tampouco são suspensos, mas apenas o seu exercício deixa de ser garantido pelo Estado, em face da necessidade de se implementar medidas eficazes ao restabelecimento da ordem.

Resta, ainda, considerar acerca do mérito da legalidade especial e da suspensão das garantias fundamentais, nas situações de enfrentamento das crises pelo Estado Democrático de Direito.

Para tanto, Manoel Gonçalves Ferreira Filho esclarece com precisão:

Como seria, porém, absurdo pretender que o Estado se conservasse numa posição de inferioridade marcante, forçado a obedecer rigorosamente a leis feitas para tempos de paz, quando sua existência (na guerra) ou sua organização (na revolução) é por todos os meios posta em risco, em tais Estados, se prevê, no sistema jurídico, um complexo de regras destinadas aos tempos de crise. Dêsse modo, há nesses Estados, sobretudo no que tange às liberdades individuais, dois sistemas coerentes de regras, ambos válidos, um dos quais com a sua eficácia suspensa. Ordinariamente, um sistema se aplica, sempre mais tolerante e liberal: é a legalidade que se poderia dizer normal, ao passo que o outro sistema se conserva na penumbra, como advertência. Nos momentos, porém, que a crise ferve e o sistema ordinário é subvertido, por um ato-condição, o outro sistema – a legalidade especial – se torna eficaz, habilitando o govêrno a agir com armas melhores em defesa da constituição.<sup>48</sup>

Estabelecidas as circunstâncias em que pode vigorar a legalidade especial, permanecendo restrita aos casos de grave perturbação da ordem, que não podem ser superados dentro da sistemática normal, e possuindo duração transitória, a ação estatal permanece vinculada a limites legais, buscando-se a supressão do

---

<sup>48</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *op.cit.*, p. 63-64.

cometimento de arbitrariedades ou excessos, como se pretende em um Estado Democrático de Direito.

Não obstante, Konrad Hesse adverte que

[...] uma medida excepcional somente é admissível se ela serve àquela reparação [da ordem constitucional normal] e corresponde ao princípio da proporcionalidade. Na medida em que isso é indispensável para a reparação da situação normal – e somente nessa medida – devem, por conseguinte, no estado de exceção deixar de existir as vinculações, próprias da situação normal, do poder público, especialmente as de direitos fundamentais individuais, da divisão de poderes e do princípio estatal-federal. Com vista ao objetivo das medidas de emergência, nisso não reside uma violação da Constituição normal, senão um complemento e fortalecimento necessário [...].<sup>49</sup>

Daí a necessidade de que as medidas próprias da legalidade especial estejam muito bem definidas, sob pena de se tornarem mais um instrumento de lesão ao Estado Democrático de Direito, que de proteção.

Enfim, na observação de Inocêncio Mártires Coelho, a legalidade especial se justifica diante

[...] de um regime que reputa correto se altere, ainda que momentaneamente, o sempre difícil equilíbrio entre ordem e liberdade, em benefício daquela, para que esta, afinal sobreviva. O fim, no caso justificaria os meios, de sorte que as normas excepcionais, mesmo restritivas da liberdade, ganhariam legitimidade enquanto instrumentos necessários para superar as crises e preservar as conquistas democráticas por elas ameaçadas [...].<sup>50</sup>

Assim, a existência de uma legalidade especial encontra fundamento diante da necessidade de conferir ao Estado, condições de debelar as crises que possam colocar em risco a sua existência, superando seus efeitos e garantindo sua conservação, da qual depende, afinal, a segurança dos indivíduos e da sociedade.

---

<sup>49</sup> HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. 20. ed. Tradução Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998. p. 529.

<sup>50</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *op. cit.*, p. 1338.

## 2 SISTEMA CONSTITUCIONAL DE SEGURANÇA E DEFESA DO ESTADO BRASILEIRO

A Constituição Federal de 1988 apresenta uma série de dispositivos voltados para preservar a existência do Estado Brasileiro, configurando um sistema que permita o exercício dos seus direitos de soberania e conservação, garantindo assim a segurança e a defesa nacional.

De acordo com esse sistema, o Estado irá ocupar os dois pólos da relação que se estabelece no que tange ao direito de conservação, colocando-se como titular do direito e ao mesmo tempo como responsável pela sua realização.

Nessas condições, o texto constitucional encontra-se permeado de regras de caráter preventivo e repressivo contra as possíveis ameaças ao Estado Brasileiro, sejam elas provenientes do âmbito externo, interno ou de ambos.

Analisando o artigo 5º, XLIV da CF/88, no capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos, verifica-se um dispositivo que cuida da prática de atos considerados lesivos à segurança nacional, ensejando sua criminalização de forma rigorosa, enfatizando o caráter de prevenção geral negativa<sup>1</sup> da medida.

Art. 5º [...]

[...]

XLIV - constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático;

[...]

---

<sup>1</sup> De acordo com Luigi Ferrajoli, “as doutrinas da prevenção geral denominada de *negativa*, ou da intimidação, possuem o mérito de serem as únicas que não confundem programaticamente o direito com a moral ou com a natureza, ou, pelo menos, de permanecerem neutras neste campo. Isto se deve ao fato de que elas não têm como escopo o delinqüente, nem como indivíduo, nem mesmo enquanto categoria tipológica, mas, sim, os associados em geral, dos quais, todavia, não valorizam aprioristicamente, como fazem as doutrinas da prevenção positiva, a obediência política às leis. Ademais, o utilitarismo das mesmas conecta-se diretamente com a tradição iluminista, que, com grande firmeza, teorizou a separação entre direito e moral. Neste diapasão podemos distinguir dois sub-grupos, quais sejam: a) as doutrinas da intimidação exercida sobre a generalidade dos associados através do *exemplo* fornecido pela aplicação da pena que se dá com a *condenação*; b) aquelas da intimidação também voltada para a generalidade, mas, por seu turno, através da *ameaça* da pena contida na lei.” (Cf. FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão*: teoria do garantismo penal. 2. ed. rev. e ampl. Tradução Ana Paula Zomer Sica *et al.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 257 *et seq.*)

Em oportuna observação acerca da inserção desse tema na Constituição Federal de 1988, Cláudio Lembo manifesta que

os acontecimentos derivados dos anos pós-1964, quando as instituições democráticas foram submetidas a atos institucionais emanados dos comandos militares e estes, por seu turno, afrontados pela agressão de grupos armados, que se lançaram à guerrilha urbana e rural, levaram o constituinte a se debruçar sobre ações e atos antes inominados.<sup>2</sup>

O dispositivo torna claro o objetivo de assegurar a proteção do Estado e da ordem constitucional vigente, contra qualquer ameaça proveniente do âmbito interno, ou seja, de comoção intestina, formalizada pela guerra civil<sup>3</sup>, através de ações subversivas<sup>4</sup> ou de guerrilha, voltadas a desestabilizar a ordem, atentando contra a segurança nacional.

Embora a descrição das ações previstas no artigo 5º, XLIV da CF/88 seja vaga, resta evidente o rigor com que devem ser reprimidas pelo ordenamento jurídico pátrio, sendo insuscetíveis ao arbitramento de fiança e imprescritíveis.

Outro tema considerado com atenção concerne à divulgação de assuntos sigilosos, que possam representar um risco para a garantia da segurança nacional.

Assim, mesmo o direito do indivíduo de ter acesso a informações colhidas por órgãos públicos, pode ser objeto de ressalvas, nos termos do artigo 5º, XXXIII, da CF/88.

---

<sup>2</sup> LEMBO, Cláudio. *A pessoa: seus direitos*. Barueri: Manole, 2007. p. 221.

<sup>3</sup> Conforme Alessandro Visacro, a guerra civil consiste em um “conflito armado de caráter não internacional que envolve segmentos distintos de uma sociedade conflagrada por razões político-ideológicas, religiosas ou étnicas, em que a decomposição do quadro interno promove o avanço da violência, fomentando o sectarismo fratricida decorrente de dissensões populares.” (Cf. VISACRO, Alessandro. *Guerra irregular: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história*. São Paulo: Contexto, 2009. p. 223.)

<sup>4</sup> Segundo Raúl Sohr, “los subversivos son aquellos que buscan alterar el orden establecido minando su legitimidad y persiguen sembrar el descontento contra la autoridad”. Desta forma, a subversão corresponde a uma “rebelión destinada a sublevar la base social contra las jerarquías y sus valores éticos. También alude a las acciones de tipo económico, político, psicosocial o militar realizadas contra un Estado por parte de grupos disidentes con el fin de desestabilizar o cambiar el régimen”. (Cf. SOHR, Raúl. *El mundo y sus guerras*. 3. ed. Santiago de Chile: Random House Mondadori, 2008. p. 338.)

Art. 5º [...]

[...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, **ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado**; (grifo nosso)

[...]

A parte final desse dispositivo foi regulamentada pela Lei Federal Nº 11111, de 05 de maio de 2005, sendo instituída no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas, com a finalidade de decidir sobre a aplicação da ressalva ao acesso de documentos classificados como sigilosos, que possam “ameaçar a soberania, a integridade territorial nacional ou as relações internacionais do País”.

Com efeito, o direito fundamental do indivíduo encontra um limite no direito do Estado à conservação, na medida em que os interesses individuais não podem colocar em risco a segurança da sociedade e do Estado.

Em consonância com esse entendimento, preceitua a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, aprovada pela Conferência Internacional Americana em Bogotá, em abril de 1948:

Artigo XXVIII. Os direitos do homem estão limitados pelos direitos do próximo, pela segurança de todos e pelas justas exigências do bem-estar geral e do desenvolvimento democrático.<sup>5</sup>

Diante dessas circunstâncias, a necessidade de conservação do Estado, como responsável final pela preservação da ordem, assegurando a vida em sociedade, pode justificar o não fornecimento de informações ou a publicidade de fatos que possam atentar contra a estabilidade do corpo social.

Por sua vez, a exigência de se consolidar um sistema de segurança e defesa, uniforme e equilibrado, em todo o Estado Brasileiro, culminou com a atribuição de uma maior parcela de competências à União.

---

<sup>5</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. Bogotá, 1948. In: SÃO PAULO. Procuradoria Geral do Estado. Grupo de Trabalho de Direitos Humanos. *Instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos*. São Paulo: Centros de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1996. p. 111.

Art. 21. Compete à União:

I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;

II - declarar a guerra e celebrar a paz;

III - assegurar a defesa nacional;

IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;

VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;

[...]

XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;

[...]

XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

[...]

Muito embora a Constituição Federal de 1988 utilize prioritariamente a expressão *defesa nacional*, em semelhança a *segurança nacional*, já se demonstrou ser esta mais abrangente que aquela, a despeito de posições doutrinárias que aceitem essa paridade.<sup>6</sup>

De fato, algumas das situações previstas no artigo 21 da CF/88 encontram-se diretamente relacionadas às ações de defesa nacional, como diante de uma agressão externa, desencadeando uma guerra.

Outras, exigem uma análise mais acurada, tal como aquela que envolve as relações com Estados estrangeiros, e que transcende as questões relativas à defesa, atingindo proporções mais amplas, relacionadas ao próprio desenvolvimento das nações, e por conseguinte, sendo afetas à segurança nacional.

Da mesma forma, as ações próprias de assistência à população em caso de sinistros provenientes das forças da natureza (defesa civil), e que não envolvem ações de cunho beligerante, mas cujos desdobramentos dizem respeito à segurança nacional.

---

<sup>6</sup> Cf. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 641. (a favor da igualdade entre os conceitos de defesa nacional e segurança nacional); e MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*: parte introdutória: parte geral: parte especial. 14. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 412 *et. seq.*; PESSOA, Mário. *O direito da segurança nacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. p.108 *et. seq.*; SOHR, Raúl. *El mundo y sus guerras*. 3. ed. Santiago de Chile: Random House Mondadori, 2008. p. 111 e 333. (contrários à igualdade entre os conceitos de defesa nacional e segurança nacional).

Já o artigo 20 da CF/88 trata de conferir à União a posse sobre áreas indispensáveis para as ações de defesa nos seguintes termos:

Art. 20. São bens da União:

[...]

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

[...]

§ 2º - A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

O dispositivo aponta para a importância de se manter certas áreas sob a administração da União, e ainda regulamentar a utilização de outras, conforme critérios que viabilizem as ações de defesa, visando à preservação da integridade do território nacional.

Embora a designação dessas áreas tenha sido realizada com o intuito de se privilegiar as ações de defesa nacional, não se pode desconsiderar a sua importância sob o aspecto científico e econômico, pela variedade de recursos naturais que dispõem, sobretudo nas regiões de fronteira amazônica, onde a biodiversidade e os recursos minerais constituem verdadeira fonte de riqueza da Nação, inserindo-se, pois, no contexto da segurança nacional.

Não obstante, há outros casos em que o exercício de certas atividades estatais encontra-se entrelaçado a políticas de desenvolvimento, programadas conforme uma estratégia nacional, tornando recorrente o uso da expressão *segurança nacional*, mais apropriada para tais circunstâncias.

O artigo 170 da CF/88, por exemplo, define que a ordem econômica do Estado Brasileiro, fundada na valorização do trabalho e na livre iniciativa, pauta, entre outros, pelos princípios da propriedade privada e da livre concorrência, assegurando a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente da autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei, conferindo ao país um modelo de economia descentralizada.

Contudo, a supremacia dos interesses nacionais, inseridos dentro do contexto da segurança, autoriza a exploração direta de atividade econômica pelo Estado, nos termos do artigo 173 da CF/88.

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Esse dispositivo viabiliza a atuação do Estado Brasileiro em setores que possam ser considerados estratégicos para a segurança nacional, tal como na exploração do petróleo, do gás natural e no desenvolvimento de atividades relacionadas à geração de energia nuclear, consideradas inclusive, como monopólios da União, conforme dispõe o artigo 177 da CF/88.

Aliás, a competência para legislar acerca das questões relativas à defesa nacional e à disponibilidade de recursos que ela pode exigir, foi igualmente conferida à União, em caráter privativo.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:  
[...]  
XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;  
[...]

Cabe novamente frisar que a composição dos elementos referidos na norma exige uma implementação coordenada, sobretudo quando se refere à questão da mobilização nacional voltada às ações de defesa, circunstância na qual sua extensão se irradia pelo Estado como um todo, envolvendo os esforços da população, das forças produtivas nacionais agrícolas e industriais, das relações diplomáticas, constituindo enfim, matéria atinente à segurança nacional.

Ainda no sistema constitucional de segurança e defesa do Estado Brasileiro, a competência atribuída ao Presidente da República coloca sob sua incumbência a adoção de medidas de substancial importância.

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;

VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

IX - decretar o estado de defesa e o estado de sítio;

X - decretar e executar a intervenção federal;

[...]

XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos;

[...]

XVIII - convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional;

XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;

XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional;

[...]

XXII - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

[...]

A análise combinada desse dispositivo e do artigo 21 da CF/88 permite identificar que o Presidente da República será o responsável por concretizar grande parte das ações referentes à defesa e segurança do Estado, que são de competência da União.

As relações com os Estados estrangeiros, por exemplo, encontram-se insertas nos assuntos de interesse da segurança nacional, por fazerem parte da política internacional dos Estados.

Conforme destaca Mário Pessoa, a política internacional “é a ciência e a arte de govêrno da sociedade internacional, tendo por objetivo o emprêgo dos meios adequados à manutenção da Paz, da Segurança e do Bem-Estar Social dos povos”, sendo promovida através da diplomacia, cujo objetivo ético “é a obtenção da paz, para o que se torna necessário reduzir, no máximo, as contradições que separam os interesses nacionais diversos”.<sup>7</sup>

Contudo, os conflitos de interesse entre os Estados, insuperáveis por meio da diplomacia, bem como as agressões externas podem culminar na

<sup>7</sup> PESSOA, Mário. *O direito da segurança nacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971. p.136.

declaração de guerra, condição na qual o Presidente da República irá dispor das Forças Armadas para que, sob seu comando, operacionalizem as ações voltadas à segurança e defesa do Estado.

As Forças Armadas desempenham atribuições fundamentais nesse contexto, assim dispendo a Constituição Federal de 1988:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

§ 1º - Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.

Nota-se que o texto constitucional não restringe o emprego das Forças Armadas às ações de defesa em caso de conflitos externos, mas lhes confere, em sentido amplo, a responsabilidade pela garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho esclarece que

as Forças Armadas são as detentoras, portanto, da força pública; nelas se deposita a coação irresistível com que deve contar o Estado para manter a unidade de seu povo e de seu território sob uma ordem pacífica e justa. [...] Destinam-se as Forças Armadas em primeiro lugar a garantir a segurança externa do Estado. Essa é sua finalidade precípua [...]. Secundariamente, visam elas assegurar a ordem interna [...] porque essa tarefa cabe em primeiro lugar às polícias [...]. Se, porém, como sucede na guerra civil, os meios destas não bastarem para restabelecer-se a ordem, cabe às Forças Armadas impô-la.<sup>8</sup>

Em conformidade com o artigo 142, §1º da CF/88, a Lei Complementar Nº 97, de 09 de junho de 1999, alterada pela Lei Complementar Nº 117, de 02 de setembro de 2004, dispõe em seu artigo 15, que as Forças Armadas poderão ser empregadas na garantia da lei e da ordem, conforme decisão do Presidente da República, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos poderes constitucionais (§ 1º), de forma episódica,

---

<sup>8</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 27. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 237.

em área previamente estabelecida e por tempo limitado, desenvolvendo ações de caráter preventivo e repressivo (§ 4º), quando houver o reconhecimento formal pelo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual de que os instrumentos destinados à preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no artigo 144 da Constituição Federal (assim considerados os órgãos policiais) apresentam-se indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional (§§ 2º e 3º).

Cabe salientar, que o artigo 143 da CF/88 estabelece o serviço militar obrigatório, impondo que todos se habilitem a tomar parte no sistema de defesa do Estado, recebendo o devido treinamento e atendendo à convocação para pronto emprego, em caso de necessidade, com a ressalva, em tempo de paz, às mulheres e aos eclesiásticos (§ 2º), bem como àqueles que por motivos de crença religiosa, convicção filosófica ou política, declarem-se impedidos de fazê-lo (§ 1º).

Para deliberar a respeito dos assuntos que envolvem a defesa nacional, o Presidente da República dispõe de dois órgãos consultivos, por ele mesmo presididos e convocados quando necessário, sendo o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional.

O artigo 89 da CF/88 estabelece que o Conselho da República será composto pelo Vice-Presidente da República; pelo Presidente da Câmara dos Deputados; pelo Presidente do Senado Federal; pelos líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados; pelos líderes da maioria e da minoria no Senado Federal; pelo Ministro da Justiça; e por seis cidadãos brasileiros natos, com mais de trinta e cinco anos de idade, sendo dois nomeados pelo Presidente da República, dois eleitos pelo Senado Federal e dois eleitos pela Câmara dos Deputados, todos com mandato de três anos, vedada a recondução.

As atribuições do Conselho da República, previstas no artigo 90 da CF/88, incluem o pronunciamento sobre a declaração de intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio, bem como em relação a questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas.

O Conselho de Defesa Nacional tem sua composição definida através do artigo 91 da CF/88, dele participando o Vice-Presidente da República; o Presidente da Câmara dos Deputados; o Presidente do Senado Federal; o Ministro da Justiça; o Ministro de Estado da Defesa; o Ministro das Relações Exteriores; o Ministro do Planejamento e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

Suas funções, diretamente relacionadas com a soberania nacional e a defesa do Estado Democrático, incluem a competência para opinar nas hipóteses de declaração de guerra e de celebração da paz, nos termos da Constituição; opinar sobre a decretação do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal; propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo; e estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado Democrático.

Apesar da insistência pela utilização do termo *defesa nacional*, mais uma vez desponta o caráter abrangente dos assuntos que podem ser objeto de discussão por parte desses dois órgãos colegiados, que incluem desde questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas até a preservação e exploração de recursos naturais, o que evidencia maior afinidade com medidas relacionadas à segurança nacional.

Dentre as ações necessárias à defesa e segurança do Estado, diante de situações extremas ou de grave perturbação da ordem, caracterizadas como crises, a Constituição Federal de 1988 consagrou, como medida excepcional, a aplicação da legalidade especial, em continuidade à tradição constitucional brasileira, conferindo ao Presidente da República competência privativa para decretar a intervenção federal, o estado de defesa e o estado de sítio.

A Constituição Federal de 1988 estabelece as circunstâncias em que os Estados-membros poderão sofrer uma intervenção federal.

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:  
I - manter a integridade nacional;  
II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;  
III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;  
[...]

Trata-se de situação excepcional, considerando a autonomia dos entes federativos, que somente poderá ser aplicada nos casos especificamente definidos na CF/88, que remetem à necessidade de se manter a união indissolúvel dos Estados-membros (art. 34, I); de promover a defesa do Estado-membro em caso de agressão externa, para a qual não estaria apto a se defender por conta própria, inclusive como forma de preservação da integridade do território nacional (art. 34, II, 1ª parte); impedir a interferência ou imposição dos interesses de um Estado-membro sobre outro (art. 34, II, 2ª parte); e de conferir meios ao Estado-membro para superar situações de grave perturbação da ordem pública, com as quais não esteja conseguindo lidar (art. 34, III).

Quanto a essa última possibilidade descrita, Paulo Gustavo Gonet Branco esclarece que

[...] não se legitima a intervenção em caso de mera irrupção da ordem. O problema tem de estar instaurado para a intervenção ocorrer. Não é todo tumulto que justifica a medida extrema, mas apenas as situações em que a desordem assumia feição inusual e intenso. Não há necessidade de aguardar um quadro de guerra civil para que ocorra a intervenção. É bastante que um quadro de transtorno da vida social, violento e de proporções dilatadas, se instale duradouramente, e que o Estado-membro não queira ou não consiga enfrentá-lo de forma eficaz, para que se tenha o pressuposto da intervenção. É irrelevante a causa da grave perturbação da ordem; basta a sua realidade.<sup>9</sup>

Por tratar de circunstâncias relacionadas à segurança e defesa do Estado, as hipóteses de intervenção federal mencionadas poderão ser objeto de atuação *ex officio* do Presidente da República, no entanto, o decreto de intervenção deverá especificar sua amplitude, prazo e condições de execução, além de nomear o interventor, se for o caso, submetendo-se à apreciação do Congresso Nacional no prazo de vinte e quatro horas (art. 36, § 1º da CF/88), inclusive demandando a sua convocação extraordinária nesse mesmo prazo, caso não esteja reunido (art. 36, §

---

<sup>9</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 805-806.

2º), sendo que, cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a estes retornam, salvo impedimento legal (art. 36, § 4º).

Nos moldes da intervenção federal, o estado de defesa e o estado de sítio, como medidas excepcionais para o enfrentamento das crises, exigem especial atenção, sobretudo diante do fato de que durante sua vigência, ocorre a suspensão de garantias constitucionais.

A admissibilidade desses mecanismos como alternativa para dirimir as ameaças cuja amplitude possa colocar em risco o Estado Brasileiro, aparece entre os meios legítimos de que dispõe o ente estatal para assegurar seu direito de conservação, garantindo a segurança da sociedade e de todos os indivíduos.

A própria Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), da qual o Brasil é signatário, admite a suspensão de garantias em circunstâncias pontuais.

#### Artigo 27 - Suspensão de garantias

1. Em caso de guerra, de perigo público, ou de outra emergência que ameace a independência ou segurança do Estado-parte, este poderá adotar as disposições que, na medida e pelo tempo estritamente limitados às exigências da situação, suspendam as obrigações contraídas em virtude desta Convenção, desde que tais disposições não sejam incompatíveis com as demais obrigações que lhe impõe o Direito Internacional e não encerrem discriminação alguma fundada em motivos de raça, cor, sexo, idioma, religião ou origem social.

2. A disposição precedente não autoriza a suspensão dos direitos determinados nos seguintes artigos: 3º (direito ao reconhecimento da personalidade jurídica), 4º (direito à vida), 5º (direito à integridade pessoal), 6º (proibição da escravidão e da servidão), 9º (princípio da legalidade e da retroatividade), 12 (liberdade de consciência e religião), 17 (proteção da família), 18 (direito ao nome), 19 (direitos da criança), 20 (direito à nacionalidade) e 23 (direitos políticos), nem das garantias indispensáveis para a proteção de tais direitos.

3. Todo Estado-parte no presente Pacto que fizer uso do direito de suspensão deverá comunicar imediatamente aos outros Estados-partes na presente Convenção, por intermédio do Secretário Geral da Organização dos Estados Americanos, as disposições cuja aplicação haja suspenso, os motivos determinantes da suspensão e a data em que haja dado por terminado tal suspensão.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Convenção Americana de Direitos Humanos: Pacto de San José da Costa Rica. San José, 1969. In: SÃO PAULO. Procuradoria Geral do Estado. Grupo de Trabalho de Direitos Humanos. *Instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos*. São Paulo: Centros de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1996. p. 264-265.

Alinhada com essa disposição e com os princípios que regem o Estado Democrático de Direito, comprometido com a plena realização dos direitos fundamentais, a Constituição Federal de 1988 cuidou de disciplinar o estado de defesa e o estado de sítio, condicionando sua utilização a circunstâncias específicas de extrema gravidade, instituindo mecanismos de controle destinados a impedir o cometimento de excessos e arbitrariedades, que possam tornar ilegítima a aplicabilidade desses instrumentos, distorcendo os objetivos a que se propõe o Estado Brasileiro.

O estado de defesa e o estado de sítio estão previstos no Título V da Constituição Federal de 1988, que trata da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas.

O artigo 136 da CF/88 estabelece que o estado de defesa poderá ser decretado pelo Presidente da República para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social, ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.

Sua aplicação decorre da edição de decreto que deve especificar as áreas de incidência da medida, o tempo de sua duração e as garantias que serão suspensas, dentre as de reunião, ainda que exercida no seio das associações; de sigilo de correspondência; e de sigilo de comunicação telegráfica e telefônica; além da eventual ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos, na hipótese de calamidade pública, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes (art. 136, § 1º).

Durante esse período, as prisões efetuadas deverão ser imediatamente comunicadas pela autoridade ao juiz competente, que poderá relaxá-las, em caso de ilegalidade; o juiz deve ainda ser informado quanto ao estado físico e mental do detido no momento de sua autuação; o detido poderá requisitar exame de corpo de delito à autoridade policial; a detenção de qualquer pessoa não poderá ser superior a dez dias, salvo quando autorizada pelo Poder Judiciário; sendo vedada a incomunicabilidade do preso (art. 136, § 3º).

Importante destacar que na vigência do estado de defesa, não é possível a suspensão de outras garantias senão as especificadas no texto constitucional, em observância ao princípio da legalidade e como forma de se limitar os efeitos dessa medida excepcional.

O período de duração do estado de defesa não poderá exceder trinta dias, sendo possível a sua prorrogação, por uma única vez, por igual período, em caso de persistirem as razões que justificaram a sua decretação (art. 136, § 2º).

O decreto do estado de defesa ou de sua prorrogação deverá ser submetido no prazo de vinte e quatro horas à apreciação do Congresso Nacional (art. 136, § 4º), que deverá se manifestar em até dez dias após o seu recebimento (art. 136, § 6º), devendo mesmo ser convocado extraordinariamente, caso esteja em recesso, no prazo de cinco dias (art. 57, § 6º, I, c.c. art. 136, § 5º), considerada sua competência exclusiva para aprovação ou suspensão da medida (art. 49, IV), decidindo por maioria absoluta (art. 136, § 4º).

Sendo rejeitado o decreto que institui o estado de defesa, cessam imediatamente os seus efeitos (art. 136, § 7º), assim como no caso de encerramento do período para o qual foi estabelecido, o que não exime a apuração de responsabilidade pelo eventual cometimento de quaisquer arbitrariedades durante o período de sua vigência (art. 141).

A submissão do decreto do estado de defesa ao Congresso Nacional tem por escopo exercer maior controle sobre o emprego dessa medida excepcional, privilegiando o princípio da separação de poderes, própria do Estado Democrático de Direito.

O estado de sítio, medida excepcional mais rigorosa que o estado de defesa, somente poderá ser decretado pelo Presidente da República mediante autorização do Congresso Nacional, conforme artigo 137 da CF/88, nos casos de comoção grave de repercussão nacional; diante da ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa; e pela declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.

O decreto do estado de sítio deve conter o tempo de sua duração, as áreas abrangidas, as normas necessárias a sua execução e as garantias constitucionais que ficarão suspensas (art. 138).

Nos casos de comoção grave de repercussão nacional ou de ineficácia do estado de defesa, o estado de sítio será decretado por prazo máximo de trinta dias, podendo ser prorrogado por prazos iguais, sempre com autorização do Congresso Nacional, tantas vezes quanto for necessário (art. 138, § 1º, 1ª parte), sendo que durante sua vigência a suspensão de garantias poderá incidir apenas sobre a obrigação de permanência em localidade determinada; detenção em edifício não destinado a acusados ou condenados por crimes comuns; a inviolabilidade da correspondência, o sigilo das comunicações, a prestação de informações e a liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, excluída a difusão do pronunciamento de parlamentares efetuados em suas Casas Legislativas e liberados pelas respectivas mesas; a liberdade de reunião; busca e apreensão em domicílio; intervenção nas empresas de serviços públicos; e requisição de bens (art. 139).

Em face da declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira, o estado de sítio poderá ser decretado pelo período em que perdurar o fato que o ensejou (art. 138, § 1º, 2ª parte), sendo que a inexistência de previsão quanto à sua incidência sobre os direitos fundamentais, pressupõe a possibilidade da suspensão de quaisquer garantias constitucionais, desde que expressamente presentes no decreto presidencial, tal como dispõe o artigo 138, *caput*.<sup>11</sup>

A autorização para decretar o estado de sítio ou sua prorrogação, deverá ser decidida por maioria absoluta no Congresso Nacional (art. 49, IV, c.c. art. 137, parágrafo único), que estando em recesso, será imediatamente convocado pelo Presidente do Senado Federal para se reunir dentro de cinco dias para apreciar o fato (art. 57, § 6º, I, c.c. art. 138, § 2º), permanecendo em funcionamento até o término das medidas coercitivas (art. 138, § 3º).

---

<sup>11</sup> Cf. TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003. p.856.

As medidas adotadas na vigência do estado de defesa ou do estado de sítio serão objeto de acompanhamento e fiscalização por parte de uma comissão, composta de cinco membros, designada pela Mesa do Congresso Nacional (art. 140).

A exemplo do que ocorre durante o estado de defesa, atos ilícitos praticados durante o estado de sítio também ensejarão a responsabilidade civil e criminal de seus executores (art. 141).

A propósito, a Constituição Federal de 1988 estabelece a caracterização de crime de responsabilidade, nos casos em que o Presidente da República atente contra o exercício de direitos individuais e a segurança interna.

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

[...]

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País;

[...]

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

A Lei Federal Nº 1079, de 10 de abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade, dispõe:

Art. 7º São crimes de responsabilidade contra o livre exercício dos direitos políticos, individuais e sociais:

[...]

10) tomar ou autorizar, durante o estado de sítio, medidas de repressão que excedam os limites estabelecidos da Constituição.

Art. 8º São crimes contra a segurança interna do País:

1) tentar mudar por violência a forma de governo da República;

2) tentar mudar por violência a Constituição Federal ou de algum dos Estados, ou lei da União, de Estado ou Município;

3) decretar o estado de sítio, estando reunido o Congresso Nacional, ou no recesso deste, não havendo comoção interna grave nem fatos que evidenciem estar a mesma a irromper ou não ocorrendo guerra externa;

4) praticar ou concorrer para que se perpetre qualquer dos crimes contra a segurança interna, definidos na legislação penal;

5) não dar as providências de sua competência para impedir ou frustrar a execução desses crimes;

6) ausentar-se do País sem autorização do Congresso Nacional;

7) permitir, de forma expressa ou tácita, a infração de lei federal de ordem pública;

8) deixar de tomar, nos prazos fixados, as providências determinadas por lei ou tratado federal e necessárias à sua execução e cumprimento.

Também como garantia contra os desmandos do poder e para que as medidas excepcionais não sejam utilizadas para subverter os princípios que regem o Estado Democrático de Direito, a Constituição Federal de 1988 veda que se realize qualquer emenda constitucional na vigência da legalidade especial.

Art. 60. [...]

[...]

§ 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

Por fim, a Constituição Federal de 1988 contempla no Capítulo da segurança pública, os órgãos policiais responsáveis pelas ações voltadas para a preservação da ordem pública, prevenindo e reprimindo as condutas ilícitas, garantindo a segurança no âmbito interno.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

De acordo com essa distribuição, foram criados na União, três órgãos policiais: a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal.

A Polícia Federal tem por atribuições a apuração das infrações penais contra a ordem política e social, ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme; prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; e exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União (art.144, § 1º).

Desta forma, a Polícia Federal realiza ações preventivas e repressivas, atuando no ciclo completo de polícia, ou seja, antes da eclosão do ilícito

penal, através de atividades ostensivas que inibam a prática do crime, e após a sua realização, através da repressão imediata, cessando a prática criminosa e detendo os infratores, ou por meio da repressão mediata, promovendo investigações que permitam apurar as circunstâncias em que ocorreu determinado crime, culminando na identificação e responsabilização de seus autores.

A Polícia Rodoviária Federal destina-se ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais (art.144, § 2º), enquanto a Polícia Ferroviária Federal dedica-se ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais (art.144, § 3º), praticando atos próprios de polícia administrativa, e atuando na prevenção e na repressão imediata aos ilícitos penais.

Contudo, o Decreto Nº 5289, de 29 de novembro de 2004, estabeleceu ainda a criação da Força Nacional de Segurança Pública, sob responsabilidade da União para atuar em atividades de policiamento ostensivo destinadas à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

A Força Nacional de Segurança Pública se compõe de integrantes das polícias federais e dos órgãos de segurança pública dos Estados que tenham aderido ao programa, recebendo treinamento especial do Ministério da Justiça para atuação conjunta, e poderá ser empregada em qualquer parte do território nacional, mediante solicitação expressa do respectivo Governador de Estado ou do Distrito Federal, a critério do Ministro da Justiça, em caráter episódico e planejado.

No âmbito dos Estados-membros e do Distrito Federal, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a criação de dois órgãos policiais: a Polícia Civil e a Polícia Militar (art.144, § 6º).

Diferentemente da estrutura federal, na qual o órgão policial realiza o ciclo completo de polícia, as polícias estaduais possuem as suas atribuições segmentadas, entre as atividades de polícia ostensiva (administrativa) e polícia judiciária.

As Polícias Civis possuem a incumbência de exercer as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, excluídas as militares e aquelas de competência da União (art.144, § 4º), atuando prioritariamente na repressão mediata, através da investigação que objetiva apurar autoria e materialidade dos crimes.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto expõe que a polícia administrativa não deve ser confundida com a polícia judiciária,

que é um ramo especificamente voltado à elucidação dos delitos e à perseguição dos delinquentes. [...] A *polícia judiciária* conforma, assim, uma espécie destacável do gênero *polícia*, vinculada, porém, diretamente à repressão dos comportamentos que, por sua alta nocividade, se qualificam em *infrações penais*. Ganha, por isso, uma identidade orgânica própria, como *função auxiliar* da atuação do Poder Judiciário, ao qual incumbe, com exclusividade, *efetivar a repressão penal* sobre as pessoas, pela reserva, que detém, da aplicação de pena afluiva pessoal.<sup>12</sup>

As Polícias Militares são responsáveis pelas atividades de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública (art.144, § 5º), agindo primordialmente como órgãos de polícia preventiva, dissuadindo à prática delituosa, e quando da impossibilidade de fazê-lo, na repressão imediata ao crime, interrompendo a conduta delitiva e restabelecendo a ordem.

Os Corpos de Bombeiros Militares se incumbem de funções específicas, relacionadas à prevenção e combate a incêndios, salvamento terrestre e aquático, manuseio e isolamento de produtos perigosos, entre outras, além da execução de atividades de defesa civil (art.144, § 5º).

As Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares também constituem força auxiliar e reserva do Exército Brasileiro, podendo incorporar seu contingente em caso de efetiva necessidade (art.144, § 6º).

---

<sup>12</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *op. cit.*, p. 397.

Quanto às atividades destinadas às Polícias Militares, Diogo de Figueiredo Moreira Neto esclarece que

No desempenho da *polícia ostensiva*, expressão que engloba o ciclo completo da polícia administrativa – *ordem, consentimento, fiscalização e sanção* – as Polícias Militares atuam como força de dissuasão (*ações preventivas*), mas diante de ruptura da ordem pública, atuam como força de choque, precedendo o emprego eventual das Forças Armadas (*ações repressivas*) e, finalmente, sob convocação federal, atuarão em missões de guerra externa ou em caso de subversão da ordem ou ameaça de sua irrupção (*ações repressivas-operativas*).<sup>13</sup>

Alguns Estados-membros possuem também uma Polícia Técnico-Científica, voltada para a realização das perícias criminais e exames de corpo de delito, incluindo análises químicas, físicas e biológicas.

A Constituição Federal de 1988 autorizou ainda os Municípios a criarem Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações (art.144, § 8º), ou seja, sua criação é facultativa, mas existindo, sua função encontra-se vinculada exclusivamente às atividades de vigilância ou guarda patrimonial.

---

<sup>13</sup> *Ibidem.* p. 418.

## **PARTE III – FATORES DE AMEAÇA À SEGURANÇA E ÀS INSTITUIÇÕES**

### **1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES**

A história da humanidade tem sido marcada por inúmeros conflitos, das mais diversas naturezas, em face da oposição de interesses políticos, econômicos, sociais e até mesmo religiosos.

Notadamente no século passado, muitos desses conflitos se configuraram em guerras, das quais duas assumiram proporções mundiais, deixando marcas profundas, pela crueldade empregada e pela quantidade de vidas ceifadas.

Mas além das duas guerras mundiais, na segunda metade do século XX, também a guerra fria, caracterizada pelo antagonismo entre os Estados Unidos e a ex-União Soviética, representou uma constante tensão para a humanidade, diante da eminência de uma guerra nuclear que pudesse causar a destruição de todo o planeta.

Ademais, como reflexo da guerra fria, vários conflitos foram desencadeados em diferentes regiões, alguns com características de guerra total, como na Guerra da Coreia, outros, combinando elementos da guerra total com a guerra de resistência, como no Vietnã, e finalmente conflitos tipicamente de resistência como no caso da invasão do Afeganistão pela ex-União Soviética.

Ao mesmo tempo, as duas potências fomentaram insurreições e revoltas de fundo político-ideológico em diversos Estados, através da manipulação de lideranças opositoras aos regimes locais, fornecendo equipamentos e armas, como forma de expandir seu poder de influência e angariar novos aliados.

Durante esse período os fatores de ameaça à segurança ficaram basicamente restritos às peculiaridades dessa disputa, sendo prioritariamente identificados com uma possibilidade de guerra nuclear, ou mesmo de uma guerra total, e da instigação de revoltas de natureza política.

Superado o período da guerra fria, com a desarticulação do bloco soviético, a ameaça premente de um conflito de proporções mundiais foi afastada, entretanto, despontam atualmente, novas ameaças à segurança dos indivíduos e dos Estados.

Tais ameaças se constituem nas ações das organizações criminosas, que possuem um caráter multifacetado, atuando no cometimento das mais diversas atividades ilícitas, com elevado potencial lesivo ao Estado e às estruturas sociais.

As organizações criminosas, tomadas em sentido amplo, constituem um gênero do qual se identificam basicamente duas espécies: as organizações criminosas em sentido estrito e as organizações terroristas.

As organizações criminosas em sentido estrito têm sua formação voltada à prática de atos típicos de crime organizado, cujo objetivo central consiste na obtenção de lucro em larga escala.

As organizações terroristas praticam atos típicos de terrorismo, marcados pela violência, sob motivação política, ideológica, ou religiosa, com o objetivo de disseminar o medo e demonstrar força, chamando a atenção para determinada causa.

O quadro abaixo sintetiza a distinção entre os diferentes modelos de organizações criminosas, os atos que praticam e sua motivação principal.

Gênero	Espécie	Atuação	Motivação
Organização Criminosa (sentido amplo)	Organização Criminosa (sentido estrito)	Crime organizado	Lucro
	Organização Terrorista	Terrorismo	Política Ideológica Religiosa

Quadro 1 – Modelos das Organizações Criminosas

Embora as ações das organizações criminosas não sejam tão evidentes quanto as ameaças provenientes de conflitos diretos entre Estados, quais sejam aquelas que definem o estado de guerra, seu enfrentamento é extremamente difícil.

As organizações criminosas agem dispersas no organismo social, o que dificulta a identificação dos seus integrantes.

Ademais, quando voltadas para atividades próprias do crime organizado, as organizações criminosas utilizam-se de todos os artifícios possíveis para realizar suas ações de forma velada, se possível, evitando o enfrentamento direto, adotando práticas de aliciamento, chantagem e corrupção, infiltrando-se pelo ente estatal.

Quando, por outro lado, as organizações criminosas estão constituídas para a prática de atos terroristas, seus componentes misturam-se entre a população local, dificultando sua identificação, e aproveitando-se da fragilidade que encontram em sistemas de segurança deficientes ou mesmo comedidos, sobretudo nos Estados Democráticos, comprometidos com o respeito aos direitos fundamentais.

A utilização desses mecanismos promove o descrédito do próprio Estado, na medida em que expõe sua incapacidade de desarticular as organizações

criminosas e conseqüentemente de promover a segurança dos indivíduos e da sociedade, chegando a atingir um dos fundamentos de sua existência.

Por essa razão, as organizações criminosas representam uma ameaça real e iminente à segurança e às instituições, despontando como objeto que enseja um estudo pormenorizado, que permita o seu enfrentamento eficaz, resgatando a credibilidade do ente estatal e das autoridades constituídas, pela confiança na sua capacidade de assegurar a ordem pública e a paz social.

## **2 AS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS EM SENTIDO ESTRITO**

Nas últimas décadas do século XX, a humanidade passou por um período de amplo progresso tecnológico, aumentando a velocidade dos meios de transporte e comunicação.

Esse avanço tecnológico proporcionou uma significativa melhoria na qualidade de vida das pessoas, encurtando as distâncias, aproximando matérias-primas dos centros de manufatura, tornando possível o desenvolvimento de produtos em menores espaços de tempo.

Entretanto, paralelamente aos benefícios advindos, ocorreu uma implementação no cometimento de crimes, por parte de organizações criminosas que, utilizando dessa mesma tecnologia, passaram a inovar, auferindo maiores lucros com menores riscos em suas ações delituosas.

Em consequência, a sociedade deparou-se subitamente acuada, ante a ação planejada e criteriosa dessas organizações, que em pouco tempo, passaram a causar sérios prejuízos à população em geral, pela amplitude alcançada em suas ações e pela fragilidade do ordenamento jurídico, incapaz de acompanhar essas rápidas mudanças.

O acentuado crescimento das organizações criminosas atingiu tamanho potencial, que em face dos elevados volumes de capital que envolvem suas transações ilícitas, chegam a causar interferências diretas nas atividades econômicas de determinados países, trazendo à tona o questionamento quanto à capacidade do Estado de promover inclusive, a sua própria segurança diante dessa ameaça.

## 2.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

A constituição de associações ou organizações criminosas não pode ser considerada como um fato recente na história do homem.

O ser humano possui em seu íntimo a pendência ao estabelecimento do vínculo associativo. Desde o início dos tempos o homem sempre buscou a associação como forma de facilitar as atividades que deveria desempenhar, racionalizando o trabalho.

Em sua obra *Política*, Aristóteles define o homem “por natureza, [como] um animal político”, destacando que “[...] o indivíduo, quando isolado, não é auto-suficiente; no entanto, ele o é como parte relacionada com o conjunto”.<sup>1</sup>

Assim não poderia ser diferente em relação às associações criminosas, que se formaram há séculos, evoluindo para organizações com fins delituosos diversos, desde o cometimento de furtos e roubos, até as mais intrincadas operações ilícitas.

Relatos históricos indicam que as associações constituídas para a exploração de atividades ilícitas já estavam em plena atividade em meados do século XVII, lastreadas no contrabando e na pirataria.

Guaracy Mingardi menciona que o contrabando teve momentos de alta dose de sofisticação na França, durante o Antigo Regime, assim como os piratas dos séculos XVII e XVIII tinham uma organização estável, contando com o apoio de algumas nações, além de um esquema de trabalho que incluía receptadores para as mercadorias roubadas e portos seguros como a ilha de Tortuga, que piratas franceses e ingleses controlaram de 1630 a 1660.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Nova cultural, 1999. p. 145-146. (Os Pensadores).

<sup>2</sup> MINGARDI, Guaracy. *O Estado e o Crime Organizado*. São Paulo: IBCCrim, 1998. p. 47.

Mingardi atenta ainda para a participação de autoridades públicas nos lucros dos bucaneiros, com destaque para a rainha Elizabeth I da Inglaterra, que durante a guerra com a Espanha, autorizou corsários a atacar navios e possessões espanholas, repartindo o butim com os cofres reais; ligação que teria permanecido até o século XVII, quando o lucro da pirataria foi para as mãos dos altos funcionários das administrações coloniais, com interesses dissimulados que visavam lucro na comercialização de mercadoria roubada.<sup>3</sup>

Esse relato histórico permite identificar nos atos ilícitos praticados pelas precárias associações ou organizações criminosas do século XVII, fragmentos de determinadas características que podem ser observadas nas organizações criminosas contemporâneas, como a transnacionalidade e o envolvimento direto com o poder público, visando vantagens econômicas e facilidades de atuação.

Todavia, algumas organizações criminosas se desenvolveram em regiões específicas, conforme as peculiaridades culturais dos povos, alcançando notoriedade no decorrer dos anos, como as Máfias italianas, a Yakuza japonesa e as Tríades chinesas.

Segundo Eduardo Araújo da Silva,

essas associações tiveram início no século XVI como movimentos de proteção contra arbitrariedades praticadas pelos poderosos e pelo Estado, em relação a pessoas que geralmente residiam em localidades rurais, menos desenvolvidas e desamparadas de assistência dos serviços públicos. Para o crescimento de suas atividades, esses movimentos contaram com a conivência de autoridades corruptas das regiões onde ocorriam os movimentos político-sociais.<sup>4</sup>

Esclarece Claire Sterling, que as mais antigas organizações criminosas são as Tríades chinesas, que tiveram origem no ano 1644, como movimento popular para expulsar os invasores do império Ming. Em 1842, seus membros migraram para Hong Kong (na época, colônia britânica) e Taiwan, desenvolvendo o cultivo da papoula e a exploração do ópio, que anos mais tarde

---

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 48.

<sup>4</sup> SILVA, Eduardo Araújo da. *Crime Organizado: procedimento probatório*. São Paulo: Atlas, 2003. p. 19-20.

teve seu comércio proibido, levando as Tríades a explorarem o tráfico de heroína no mercado negro.<sup>5</sup>

Por sua vez, Mingardi expõe que os primeiros vestígios da Yakuza, remetem ao século XVII, quando a organização se formou a partir de dois grupos distintos: o dos jogadores, Bakuto e dos vendedores ambulantes, Tekiya; porém, sua estrutura somente se consolidou no século seguinte, assumindo a forma que mantém até hoje, dividindo-se em famílias que possuem o controle sobre determinado território. Suas principais atividades estariam ligadas ao jogo, prostituição, extorsão, tráfico de entorpecentes e o controle de camelôs.<sup>6</sup>

Para Jean Ziegler, a Máfia Siciliana (*Cosa Nostra*) teria surgido a partir de um movimento de resistência contra o rei de Nápoles, que em 1812 baixou um decreto alterando a estrutura agrária da região, reduzindo o poder dos príncipes que contrataram *uomini d'onore* para proteger as investidas contra o território. Os “homens de honra” passaram a constituir associações secretas denominadas máfias. Em 1865, com a unificação forçada da Itália, esses homens passaram a lutar pela independência da região, adquirindo a simpatia popular, contudo, a partir da segunda metade do século XX, passaram a se dedicar às atividades criminosas.<sup>7</sup>

Por outro lado, nos EUA, os indícios de formação de organizações criminosas apontam para o início do século passado, quando a promulgação da chamada “lei seca”, levou esses grupos à prática do contrabando de bebida alcoólica, mediante corrupção das autoridades e chantagem de empresários. Posteriormente as atividades ilícitas passaram a abarcar o jogo e a prostituição, e finalmente, com a migração de famílias da *Cosa Nostra* para os EUA, após a 2ª Guerra Mundial, ocorreu a junção dessas organizações, formando-se a Máfia Ítalo-Americana, atuando incisivamente no tráfico de entorpecentes.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> STERLING, Claire. *El mundo em poder de las mafias*. Tradução de Concha Cardeñoso Sáez de Miera. Barcelona: Flor del Viento, 1996. p. 42-43. *apud* SILVA, Eduardo Araújo da. *ibidem*, p. 20.

<sup>6</sup> MINGARDI, Guaracy. *op. cit.*, p. 57-58.

<sup>7</sup> ZIEGLER, Jean. *Os senhores do crime: as novas máfias contra a democracia*. Tradução Manuela Torres. Lisboa: Terramar, 1999. p. 44-45. *apud* SILVA, Eduardo Araújo da. *op. cit.*, p. 20-21.

<sup>8</sup> ARLACCHI, Pino. *Adeus à máfia: as confissões de Tommaso Buscetta*. Tradução Roberto Cattani e Lúcia Wataghin. São Paulo: Ática, 1997. p. 68-90. *apud* SILVA, Eduardo Araújo da. *ibidem*, p. 24.

Na América do Sul, a Colômbia ocupa posição de destaque por ser reconhecidamente um centro produtor e distribuidor de entorpecentes, sobretudo *cannabis sativa* (“maconha”) e cocaína. As organizações criminosas nesse país desenvolveram-se sob a forma de Cartéis, sendo os mais famosos o Cartel de Medellín e o Cartel de Cali, mundialmente conhecidos por sua intensa agressividade e oposição ferrenha ao governo, que provocaram um clima de instabilidade acentuado, próximo ao de uma guerra civil.

Com base nessas considerações sobre algumas das mais conhecidas organizações criminosas, é possível identificar sua dispersão pelo mundo e as peculiaridades político-econômicas e culturais que contribuíram para o seu surgimento.

## 2.2 EXPANSÃO E DESENVOLVIMENTO

As organizações criminosas enfrentaram um vertiginoso crescimento na medida em que os avanços tecnológicos lhes proporcionaram o ferramental adequado à modernização e ampliação de suas atividades.

Com efeito, as organizações criminosas que agiam em regiões específicas, bem definidas, com áreas de influência limitadas e que tradicionalmente permaneciam sujeitas ao seu controle, expandiram seu raio de incidência, ampliando seus negócios, inclusive buscando a cooperação de organizações criminosas de outras regiões, como forma de aumentar seus lucros.

Surgem, pois, as condições favoráveis à constituição do crime organizado contemporâneo, uma forma evoluída e sistematizada de prática criminosa, com significativo poder de lesão social e econômico.

De imediato, aparecem oportunidades que apresentam menor risco e maior lucratividade, passando a ser privilegiadas em detrimento das tradicionais atividades criminosas, cujo risco comparativamente era mais elevado.

Hipoteticamente, uma ponderação superficial poderia contrapor as seguintes situações: seria oportuno correr o risco de armar um grupo de pessoas para efetuar um roubo a um estabelecimento bancário, com a perspectiva de envolvimento em um confronto direto com forças policiais ou mesmo sua segurança privada, ante a possibilidade de se obter um lucro ainda maior com a exploração de informações privilegiadas em aplicações no mercado financeiro? Tudo se resumia a uma questão de direcionamento de esforços, contatos adequados e qualificação técnica do profissional do crime!

A partir dessa análise hipotética, percebe-se que a lucratividade das organizações criminosas pode ser tanto maior quanto mais especializadas, mais afetas à tecnologia e aos recursos que ela oferece.

Ocorre que essa percepção conduz diretamente à especialização e composição de organizações criminosas extremamente rígidas, com padrões de conduta nitidamente definidos, atuando ante os mais diversos panoramas, muitas vezes sob a inocente aparência de uma empresa comum.

Isso denota uma mudança de foco na própria qualidade dos crimes praticados pelas organizações criminosas, priorizando atividades como fraudes, desvios de recursos, exploração de informações privilegiadas ou os chamados “crimes de colarinho branco”, em detrimento de roubos e sequestros, que por serem notoriamente violentos, promovem amplo clamor social.

Diante dessa evolução, nota-se que organização criminosa e crime organizado assumem conotações distintas.

Por conseguinte, as organizações criminosas podem ser consideradas como a estrutura hierárquica em torno da qual se agrupam indivíduos

cujo objetivo seja a prática de ilícitos, incluindo desde os mais corriqueiros aos mais complexos, característicos do crime organizado contemporâneo.

Em contrapartida, o crime organizado inclui um conjunto de ações delitivas, planejadas minuciosamente, de forma clandestina e preferencialmente discreta, de alcance transnacional, e que somente se viabilizam em face de uma estrutura hierárquica definida e eficiente (a organização criminosa), tendo por objetivo a obtenção de lucros em larga escala. Sua manifestação é particularmente nítida nos crimes econômicos, crimes contra o sistema financeiro nacional e contra a ordem tributária.

Por sua vez, a incorporação da tecnologia ao crime organizado proporcionou dinamismo e versatilidade, com a informatização de sistemas, facilidades para se criar empresas de fachada e investir no mercado financeiro, aproveitando-se da lavagem de capitais para transformar os lucros auferidos em atividade ilícita, em recursos “limpos”, que garantam ao seu detentor, todas as características necessárias para ser reconhecido como pessoa idônea e normalmente, em face da disponibilidade econômica, bem aceita no meio social.

Em decorrência, o componente humano que integra uma organização criminosa cujo objetivo seja a prática de ações típicas do crime organizado não pode mais ser relacionado aos incautos aventureiros que, pelo baixo grau de escolaridade, restavam desprezados no mercado de trabalho e incorriam na vida do crime.

Embora pessoas com poucas qualificações técnicas ou culturais possam ser aproveitadas nos níveis hierárquicos mais baixos dessas organizações criminosas, para atuar em situações de pouca importância, não é este o perfil do componente que a organização visa recrutar para compor os seus quadros.

Pelo contrário, o integrante da contemporânea criminalidade organizada deve possuir geralmente esmeradas qualificações educacionais, conhecimentos técnicos específicos, relativos ao mercado financeiro, ao trâmite de documentos, à informática e à área contábil, conhecendo os meandros do governo e

os nichos de mercado em que podem exercer sua influência, explorando sua fragilidade.

É certo ainda, que o crime organizado encontra na corrupção de agentes públicos uma das principais ferramentas de que dispõe para o alcance de seus propósitos, mas em circunstâncias em que não haja entendimento, é muito comum o uso da ameaça e da força como mecanismos de persuasão.

Além disso, as ameaças e emprego de força também são frequentes em relação às testemunhas dos crimes praticados e aos possíveis dissidentes ou componentes da organização que se proponham a delatar aos demais.

Apesar desse panorama, o crime organizado não se restringe a incidir sobre as áreas econômica, financeira ou tributária, sendo que sua extensão inclui o tráfico de armas, de pessoas, de entorpecentes, de órgãos humanos, sobretudo no âmbito internacional, além de extorsões, chantagens, ameaças, exploração de jogo, prostituição, contrabando, receptação e até homicídios, que embora não constituam um fim próprio do crime organizado são comumente empregados como mecanismo para impor obediência e fidelidade no âmbito interno e para intimidação no âmbito externo.

Conseqüentemente, o incremento tecnológico permitiu, ao mesmo tempo, que as demais operações vinculadas ao crime organizado, como o tráfico de armas e de entorpecentes, também fossem estimuladas, agilizando-se as conexões internacionais, facilitando-se contatos, transferências de fundos e entregas.

Para Wálter Fanganiello Maierovitch, “a *Network* [do crime organizado] constituída em 1987 envolvendo o Cartel de Cali, a Cosa Nostra e a US Máfia permitiu o ingresso da cocaína nos mercados consumidores da Europa e Estados Unidos”.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> MAIEROVITCH, Wálter Fanganiello. Multinacionais do Crime Movimentam ¼ do Dinheiro do Mundo. In: I FÓRUM SOBRE O CRIME SEM FRONTEIRAS, 1995, São Paulo. *I Fórum sobre o Crime sem Fronteiras*. São Paulo: UNICID, 1995. p. 30-31.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, Francis Rafael Beck assinala:

Passa-se a trabalhar, assim, também com o caráter internacional da criminalidade contemporânea. Grupos mafiosos que tinham uma tradição de atividades limitadas às suas próprias regiões começaram a se associar, com a finalidade de se expandirem para outros espaços geográficos de atuação. Incluem-se nesses grupos as antigas máfias italianas e americanas, a Yakuza japonesa, as Tríades baseadas em Hong Kong e Sudeste asiático, assim como os novos grupos mafiosos em rápida expansão na África ocidental e as novíssimas máfias russas (surgidas com o desmantelamento do Estado soviético), todas amparadas pela produção dos cartéis colombianos do narcotráfico e, em menor escala, por outros centros de produção, como o Sudeste asiático.<sup>10</sup>

Há que se considerar ainda, que grande parte dos mecanismos colocados à disposição das organizações criminosas podem ser considerados como subproduto do processo de globalização que envolveu a humanidade no final do século XX.

A supressão das barreiras alfandegárias e dos mecanismos de proteção das indústrias de menor porte, a consolidação do poderio das multinacionais, a interdependência financeira entre os diversos Estados, garantiram a supremacia do poder econômico sobre o poder político.

Como decorrência, o Estado moderno enfrenta uma crise de identidade, ante a compressão de um dos elementos que constitui o sustentáculo de sua existência, a soberania.

Este enfraquecimento do Estado, aliado às facilidades proporcionadas pelas aberturas da globalização, têm permitido a formação de um ambiente propício à expansão do crime organizado, que se alastra pelos setores menos guarnecidos da atividade econômica, na busca inescrupulosa e desenfreada das organizações criminosas pelos lucros que podem ser obtidos, corroendo o Estado e deteriorando a qualidade de vida.

A Máfia Russa, por exemplo, ganhou importância após a abertura política no leste europeu. Inicialmente com ascendência regional, vinculada às

---

<sup>10</sup> BECK, Francis Rafael. *Perspectivas de Controle ao Crime Organizado e Crítica à Flexibilização das Garantias*. São Paulo: IBCCRIM, 2004. p. 60.

tradicionais atividades ilícitas de lenocínio, extorsão e corrupção, a Máfia Russa expandiu significativamente sua gama de atividades, conforme atesta Wálter Fanganiello Maierovitch:

A rede de sustentação da economia informal da antiga União Soviética, que serviu ao mercado negro de bens de consumo e câmbio de moedas, atende hoje aos interesses da Organizacija. A máfia russa oferece ao mundo componentes nucleares, gás, petróleo e armamentos. Recebe a Organizacija, pela intermediação siciliana da Cosa Nostra, cocaína colombiana, passando pelo Brasil. Sabe-se que 80% dos comerciantes russos pagam proteção aos agentes da Organizacija, que, no ano de 1991, investiu, pela mesma *network* [do crime organizado] no contrabando de petróleo, comprando por 5 dólares e revendendo por 140 dólares por tonelada. [...] Atualmente, a Organizacija é considerada a máfia mais violenta do mundo, tendo já investido, para reciclagem, na exploração comercial da música *rock*.<sup>11</sup>

Em face da realidade estabelecida, percebe-se que o desenvolvimento das organizações criminosas potencializou suas ações, evoluindo indiscutivelmente para os atos típicos da criminalidade organizada, transcendendo a individualidade de vítimas e as fronteiras, atingindo a sociedade como um todo.

### 2.3 O CRIME ORGANIZADO

Existem muitas divergências doutrinárias em relação ao conceito de crime organizado, e diversos doutrinadores se posicionam inclusive quanto à impossibilidade de definição do que seja esta modalidade criminosa.

Contudo, antes de se aprofundar na análise da criminalidade organizada, é importante salientar que crime organizado e organização criminosa são institutos distintos.

Embora haja emprego usual na doutrina de ambos os termos como sinônimos ou correspondentes, é certo que um estudo científico e aprofundado da questão exige que sejam especificados, restando esclarecidas suas diferenças.

---

<sup>11</sup> MAIEROVITCH, Wálter Fanganiello. *op. cit.*, p. 31.

Conforme afirmação anterior, as organizações criminosas podem ser consideradas como a estrutura hierárquica em torno da qual se agrupam indivíduos cujo objetivo seja a prática de ilícitos de natureza diversa.

A partir dessa premissa, podem ser feitas algumas inferências em relação às organizações criminosas.

Inicialmente, por se tratar de um agrupamento de indivíduos, torna-se evidente a **pluralidade de agentes**. Entretanto, subsistiria o questionamento relativo à quantidade de envolvidos para compor tal organização.

Ocorre que a quantidade de indivíduos não parece ser o elemento primordial para a característica da organização, mas sim a distribuição de funções específicas entre esses indivíduos, dispostos dentro de uma organização formal, constituindo uma **estrutura hierarquizada** que, para o alcance de seus objetivos, pode incluir um número maior ou menor de pessoas.

Todavia, quanto mais complexa for a operação desenvolvida pela organização, tanto maior será a quantidade de pessoas envolvidas e possuidoras de atribuições próprias para a consumação da prática criminal almejada.

Segundo Allan G. Johnson,

uma organização formal é um sistema social estruturado em torno de metas específicas e que, em geral, consiste de vários grupos ou subsistemas inter-relacionados. É dirigida de acordo com normas estabelecidas de forma clara e rigidamente impostas. Empresas, a Igreja Católica, os sistemas judiciários, as reitorias de universidades e as forças militares exibem as propriedades das organizações formais.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> JOHNSON, Allan G. *Dicionário de Sociologia: guia prático da linguagem sociológica*. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997. p. 163.

Mas além disso, a organização formal acrescenta em seu corpo a **burocracia**, como elemento de exteriorização máxima de sua estrutura planejada, conforme esclarece Johnson:

A *burocracia* é o tipo mais complexo e altamente desenvolvido de organização formal. Da forma como foi desenvolvido por Max WEBER, o conceito se refere a uma organização na qual o poder é distribuído em uma HIERARQUIA rígida, com nítidas linhas de autoridade. A DIVISÃO DO TRABALHO é complexa, o que implica dizer que pessoas se encarregam de tarefas minuciosamente especializadas e trabalham sob regras e expectativas definidas de forma clara, em geral escritas. São mantidos registros por escrito e gerentes se especializam em supervisionar o sistema. O cumprimento dos objetivos da organização tem precedência sobre o bem-estar dos indivíduos, e a racionalidade impessoal é valorizada como base para a tomada de decisões à luz desses objetivos.<sup>13</sup>

Assim, na medida em que essas organizações criminosas se constituem, a burocratização é automaticamente incorporada às suas rotinas, funcionando como verdadeiro mecanismo de regulação e controle das ações praticadas.

Paralelamente surge o fator do **vínculo associativo** existente entre esses indivíduos, que não se reúnem aleatoriamente para a prática criminosa, mas se agrupam com um objetivo próprio, com a intenção pré-definida de se compor para a prática de atividades ilícitas, transparecendo *mutatis mutandi* uma espécie de *affectio societatis*, consubstanciando a **estabilidade** e a **permanência** do agrupamento.

Outro aspecto a ser destacado é que a organização criminosa não se constitui para a prática esporádica de um delito, pois sua formação é criteriosa, de modo que a **habitualidade** ou a prática reiterada da conduta criminosa caracteriza sua existência.

Finalmente, resta o objeto da organização, a **prática delituosa** em todas as suas modalidades, incluindo desde as contravenções até os crimes mais complexos.

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 164.

### 2.3.1 Manifestações do Crime Organizado

Por outro lado, as dificuldades em se definir no que consiste o crime organizado provêm das mais diversas razões, dentre elas por se tratar de um fenômeno de ocorrência mundial, alastrando-se entre povos de formações culturais distintas e de características próprias, sob condições variadas, incluindo atividades ilícitas conciliadas a negócios de aparência lícita, e em constante processo de mutação e aperfeiçoamento, visando acobertar sua existência.

Como desdobramento, parte da doutrina considera ser impossível a conceituação do crime organizado, rechaçando os conceitos existentes, muitos dos quais conferindo ao crime organizado, características que seriam próprias das organizações criminosas, por não atentar para essa distinção.

No entendimento de Eugenio Raúl Zaffaroni, “o crime organizado seria o conjunto de atividades ilícitas que operam no mercado, disciplinando-o quando as atividades legais ou o Estado não o fazem”.<sup>14</sup>

Contudo, prossegue, o crime organizado não pode ser conceituado, sendo sua categorização frustrada, na medida em que

é um fenômeno de mercado desorganizado ou não disciplinado, que se abre à disciplina produzida pela atividade empresarial lícita ou menos lícita. É óbvio que estas aberturas ou furos na disciplina do mercado são muito diferentes, instáveis e variáveis, pois como todo mercado é dinâmico, existem espaços que se obstruem e outros que se abrem. Daí que a conceitualização resulte impossível e as tentativas se vejam frustradas e que, ademais, os espaços mesmos não possam suprimir-se, porque implicaria parar a dinâmica do mercado, ou seja, fazê-lo desaparecer. Sem dúvida existem máfias e bandos, há atividades lícitas e ilícitas, mas não há um conceito que possa abranger todo o conjunto de atividades ilícitas que podem aproveitar a indisciplina do mercado e que, no geral, aparecem mescladas ou confundidas de forma indissolúvel com atividades lícitas.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl. “Crime Organizado”: uma categorização frustrada. *Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade*, Rio de Janeiro, Relume Dumará, ano 1, v. 1, p. 53, 1996.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 54.

De acordo com Juarez Cirino dos Santos, existem dois discursos acerca do crime organizado: o americano que versa sobre o *organized crime*, produto de uma teoria de conspiração contra o povo e o governo americano, por organizações secretas nacionais, centralizadas e hierarquizadas de grupos étnicos estrangeiros, voltadas para atuação no mercado ilícito da economia; e o italiano, que trata do *crimine organizzato*, utilizado como sinônimo de Máfia, e que tem por objetivo esclarecer a realidade própria do fenômeno no país, conforme suas peculiares contradições históricas, econômicas, políticas e culturais.<sup>16</sup>

Entretanto, Santos entende o *organized crime* “carente de conteúdo jurídico-penal ou criminológico”, e o *crimine organizzato* “impossível de ser transferido a outros contextos nacionais, sem grave distorção conceitual ou deformação do objeto de estudo”, considerando enfim, “que o conceito de crime organizado é desnecessário, por não designar nada que já não estivesse contido no conceito de bando ou quadrilha, um tipo de crime contra a paz pública previsto em qualquer código penal”.<sup>17</sup>

Dessa afirmação, percebe-se nitidamente a utilização do termo “crime organizado”, ao invés de “organização criminoso”, a qual certamente poderia ser objeto de comparação com as formações criminosas de quadrilha ou bando.

Ao seu turno, Francis Rafael Beck aduz que

qualquer conceituação finda por enrijecer, congelar historicamente o seu objeto. Faz com que determinadas situações até então desconhecidas necessariamente tenham que se enquadrar ou não na definição que foi previamente estabelecida. [...] Enquanto ainda se discute o que é o crime organizado, as diversas formas como ele se manifesta e mesmo se “existe” essa categoria de crime, qualquer tentativa de representação deste objeto correria o sério risco de pecar pela restrição ou amplitude exagerada. Mais: a própria mutabilidade do fenômeno impede esta restrição. Qualquer conceito que poderia ser utilizado há duas ou três décadas, certamente não se adequaria à maior parte dos casos atuais de suposta existência de criminalidade organizada. Com a globalização da economia e a revolução das formas de comunicação e transferência de dados e informações, mesmo um conceito formulado há poucos anos já poderia restar completamente desatualizado, obsoleto.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> SANTOS, Juarez Cirino dos. Crime Organizado. In: BONATO, Gilson (Org.). *Direito penal e direito processual penal: uma visão garantista*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2001. p.139-144.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 141-145.

<sup>18</sup> BECK, Francis Rafael. *op. cit.*, p. 73-74.

Aliás, a globalização da economia, mencionada por Beck, constitui um fator comumente responsabilizado pela expansão da atividade criminosa.

O processo de globalização econômica permitiu a abertura das nações e a ampliação dos mercados, fazendo surgir uma série de oportunidades que logo passaram a ser exploradas pelas organizações criminosas, sob circunstâncias que podem ser caracterizadas como ações típicas do crime organizado.

Nesse sentido, Jesús-María Silva Sánchez esclarece que

a integração gera uma delinquência contra os interesses financeiros da comunidade, produto da integração (fraude orçamentária – criminalidade alfandegária –, fraude às subvenções), ao mesmo tempo em que contempla corrupção de funcionários das instituições da integração. Além disso, gera a aparição de uma nova concepção de *objeto do delito*, centrada em elementos tradicionalmente alheios à idéia de delinquência como fenômeno marginal; em particular, os elementos de organização, transnacionalidade e poder econômico.<sup>19</sup>

Acrescenta ainda Silva Sánchez que essa nova gama de delitos, a qual designa delinquência da globalização, possui nas expressões criminalidade organizada, criminalidade internacional e criminalidade dos poderosos, os traços gerais que melhor podem defini-la.<sup>20</sup>

Da mesma forma, para Alberto Silva Franco

o modelo globalizador produziu novas formas de criminalidade que se caracterizam, fundamentalmente, por ser uma criminalidade supranacional, sem fronteiras limitadoras, por ser uma criminalidade organizada no sentido de que possui uma estrutura hierarquizada, quer em forma de empresas lícitas, quer em forma de organização criminosa e por ser uma criminalidade que permite a separação tempo-espaco entre a acção das pessoas que atuam no plano criminoso e a danosidade social provocada.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> SILVA SANCHES, 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. p. 80.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 80.

<sup>21</sup> FRANCO, Alberto Silva. Globalização e criminalidade dos poderosos. *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Coimbra, v. 10, n. 2, p. 206, abr./jun. 2000.

Por considerar que o crime organizado incide diretamente sobre a desorganização dos mercados, onde inexistente regulamentação quanto ao seu funcionamento, Zaffaroni observa quanto ao processo de globalização econômica:

Qualquer que seja a opinião que se tenha acerca da natureza, alcance e perspectivas deste fenômeno, não se pode negar que a circulação de bens e serviços através das fronteiras tem adquirido uma flexibilidade nunca conhecida, favorecida de forma extraordinária pela queda do chamado “socialismo real”, tecnologia, mercados regionais, surgimento dos novos países industrializados no extremo oriente e indiscutível presença do Japão como potência mundial. Ao se globalizar desta maneira, o mercado mundial não se limitou apenas a exportar seus âmbitos de indisciplina, mas possibilitou novos e nunca imaginados espaços de indisciplina, prontamente aproveitados pela atividade empresarial, legal ou ilegal. É claro que se tem gerado verdadeiras economias complementares parcialmente ilícitas, como o caso da cocaína, mas em geral, pode-se afirmar que, dado o volume da atividade ilegal mesclada com a legal, nos encontramos ante uma nova forma de acumulação de capital, antes desconhecida: o dinheiro sujo proveniente de negócios ilícitos e evasões fiscais, o tráfico de bens e serviços proibidos, a especulação financeira, etc.<sup>22</sup>

Certamente, a globalização promoveu a franca expansão dos negócios das organizações criminosas incorporando a transnacionalidade com maior ênfase ao rol de elementos que caracterizam o crime organizado.

Desse modo, grande parte dos conceitos de crime organizado incorpora essa característica, tal como expõe Haroldo dos Anjos:

A definição que mais se aproxima de crime organizado, consiste na organização, em que duas ou mais pessoas associam-se, para a prática de ilícitos penais, civis ou administrativos, com sólida estrutura permanente, para exploração de negócios macroeconômicos e clandestinos, de âmbito nacional ou internacionalmente, com fins lucrativos.<sup>23</sup>

Contudo, não é apenas a transnacionalidade que permeia o conceito de crime organizado, mas uma série de outras características que podem ser constatadas a partir da análise desse fenômeno.

---

<sup>22</sup> ZAFFARONI, *op. cit.*, p. 56.

<sup>23</sup> ANJOS, J. Haroldo dos. *As Raízes do Crime Organizado*. Florianópolis: IBRADD, 2003. p. 80-81.

Para Allan G. Johnson,

o crime organizado (*syndicated*, em inglês) é um sistema que se distingue por uma estrutura complexa, que lembra mais uma ORGANIZAÇÃO FORMAL do que um conjunto indefinidamente entrelaçado de criminosos. As organizações de criminosos têm uma cadeia hierárquica de comando, uma DIVISÃO DO TRABALHO complexa que inclui um sistema de administração, um sistema formal para manutenção de registros e regras claramente elaboradas que se espera que sejam seguidas por todos – todas as quais são características das organizações formais. Tornando-se as organizações criminosas mais complexas, o mesmo acontece com as variedades de crimes que cometem, tais como tráfico de droga, com sua estrutura complicada de aquisição, processamento, transporte e venda, ou a infiltração em empresas legítimas através de uma vasta rede de recursos.<sup>24</sup>

Já o FBI (*Federal Bureau of Investigations*), órgão policial repressivo americano, conceitua crime organizado como

qualquer grupo que tenha de alguma forma uma estrutura formalizada e cujo objetivo primário seja obter lucros através de atividades ilegais. Tais grupos mantêm suas posições através do uso da violência, ou ameaça de violência, corrupção de funcionários públicos, suborno ou extorsão e geralmente tem um impacto significativo na população local, da região ou país como um todo. Um grupo criminoso resume esta definição – La Cosa Nostra.<sup>25</sup>

Guaracy Mingardi, por outro lado, considera a existência de duas modalidades de crime organizado: o tradicional e o empresarial.

Define o crime organizado tradicional como

grupo de pessoas voltadas para atividades ilícitas e clandestinas que possui uma hierarquia própria e capaz de planejamento empresarial, que compreende a divisão do trabalho e o planejamento de lucros. Suas atividades se baseiam no uso da violência e da intimidação, tendo como fonte de lucros a venda de mercadorias ou serviços ilícitos, no que é protegido por setores do Estado. Tem como características distintas de qualquer outro grupo criminoso um sistema de clientela, a imposição da lei do silêncio aos membros ou pessoas próximas e o controle pela força de determinada porção de território.<sup>26</sup>

No que concerne ao crime organizado empresarial, considera ser difícil de distingui-lo das simples quadrilhas ou de pequenas empresas legais, sendo que sua característica predominante é o emprego de métodos empresariais,

<sup>24</sup> JOHNSON, Allan G. *op. cit.*, p.58.

<sup>25</sup> MINGARDI, Guaracy. *op. cit.*, p. 43.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 82-83.

congregando especialistas que se associam para exercer determinada atividade, permanecendo desvinculados de qualquer compromisso pessoal, que imponham honra, lealdade, obrigação,...<sup>27</sup>

A partir da avaliação dos conceitos de crime organizado anteriormente apresentados, percebe-se com clareza que ocorre a aproximação dos conceitos de organização criminosa e crime organizado, como não deveria ocorrer.

Em consideração preliminar, afirmou-se que o crime organizado inclui um conjunto de ações delitivas, planejadas minuciosamente, de forma clandestina e preferencialmente discreta, de alcance transnacional, e que somente se viabilizam em face de uma estrutura hierárquica definida e eficiente (a organização criminosa, no caso em sentido estrito), tendo por objetivo a obtenção de lucros em larga escala.

Partindo-se da definição clássica de crime, como sendo o fato típico, antijurídico e culpável, não se pode afastar da ideia de crime organizado que sua materialização está vinculada à conduta, ação ou omissão, praticada em desfavor de um bem jurídico tutelado pela lei.

Ocorre que toda conduta deve ser praticada por um sujeito que, em se tratando do crime compreendido como organizado, é a organização criminosa em sentido estrito, cuja composição plural de pessoas, associadas em caráter estável e permanente, dispostas em estrutura hierarquizada, com a distribuição de tarefas específicas, voltadas para a prática reiterada de atividades ilícitas, confere ao crime praticado a adjetivação de “organizado”.

Desta forma, a organização criminosa em sentido estrito pode ser considerada o sujeito ativo da criminalidade organizada.

Reitere-se que, assim como uma quadrilha ou bando não podem ser confundidos com o tipo criminoso que praticam, *v. g.*, um roubo, a organização

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 87-89.

criminosa não pode ser confundida com os tipos criminais considerados próprios do crime organizado.

Logo, o crime organizado se manifesta em suas diferentes formas, através das ações das organizações criminosas em sentido estrito, ou seja, a cada oportunidade que a organização criminosa pratica uma ação delitiva, cujo objetivo final seja a obtenção de lucro, resta caracterizado um ato típico do crime organizado.

Entretanto, a doutrina não estabelece claramente essa distinção, e como consequência da confusão entre esses dois institutos, surgem posições das mais variadas.

Não obstante, os conceitos apresentados possuem importância substancial na medida em que, abstraídos de seu teor as características da própria organização criminosa, restam aquelas que podem asseverar sua forma de atuação, sendo de extrema importância para que se compreenda como se manifesta o crime organizado.

Antes, porém, de se passar às características do crime organizado, torna-se pertinente a observação de que não apenas a organização criminosa pode se constituir no sujeito ativo capaz de praticar atos típicos do crime organizado, mas também qualquer pessoa jurídica, empresa ou sociedade lícitas.

De fato, as pessoas jurídicas possuem, como as organizações criminosas, diversos indivíduos compondo seus quadros, segundo uma estrutura hierarquizada, burocrática, com distribuição de tarefas específicas, de caráter estável e permanente, estando voltadas para a exploração de uma atividade lícita. Entretanto, nada impede que essas pessoas jurídicas se utilizem, concomitantemente, de artifícios para a prática de atividades ilícitas, aparentemente despercebidas do público em geral, como fraudes fiscais, evasão de divisas, prática de concorrência desleal, corrupção de funcionários públicos,...

Nesse caso, sendo comprovado que a estrutura empresarial foi utilizada para a prática de atos ilícitos, os mesmos também poderão assumir a configuração típica de atos do crime organizado.

### 2.3.2 Características do Crime Organizado

Embora não tenha conceituado o crime organizado, Francis Rafael Beck atribui a esse fenômeno as seguintes características: estrutura plúrima hierarquizada e permanente; finalidade de lucro ou poder; utilização de meios tecnológicos; conexão com o poder público; internacionalização; uso da violência ou intimidação; cometimento de delitos com graves consequências sociais; emprego de lavagem de dinheiro.<sup>28</sup>

Propõe Haroldo dos Anjos, que as características do crime organizado incluem: caráter transnacional, na medida em que não respeita as fronteiras de cada país; estratégia global e estrutura organizada; provoca imensa desagregação social; pratica diversas infrações com ou sem vítimas definidas, ou de natureza difusa; dispõe de moderna tecnologia – high-tech – e de meios operacionais sofisticados; tem esquema de conexão com outros grupos criminosos; pratica atos de extrema violência; através de seus códigos marginais; detém imenso poder de corrupção; planejamento estratégico de suas atividades; consolida-se através do imaginário coletivo e manifesta especialização profissional.<sup>29</sup>

Ainda segundo Guaracy Mingardi é possível extrair as seguintes características da criminalidade: atividades ilícitas; atividades clandestinas; hierarquia, previsão de lucros; divisão de trabalho; uso da violência; simbiose com o Estado; mercadorias ilícitas; planejamento empresarial; uso da intimidação; venda de serviços ilícitos; clientelismo; lei do silêncio; monopólio pela violência; controle

---

<sup>28</sup> BECK, Francis Rafael. *op. cit.*, p. 80-91.

<sup>29</sup> ANJOS, J. Haroldo dos. *op. cit.*, p. 85-86.

territorial, das quais somente as quatro últimas são exclusivas do crime organizado, enquanto as demais podem ser compartilhadas com o crime comum.<sup>30</sup>

Diferentemente, para Luiz Flávio Gomes e Raúl Cervini, a quadrilha ou bando constituem a formação mínima para a existência da organização criminosa, que deve possuir ainda, pelo menos três das seguintes características: previsão de acumulação de riqueza indevida; hierarquia estrutural; planejamento de tipo empresarial; uso de meios tecnológicos sofisticados; divisão funcional de atividades; conexão estrutural com o poder público; ampla oferta de prestações sociais; divisão territorial das atividades ilícitas; alto poder de intimidação; real capacidade para a fraude difusa; conexão local, regional, nacional ou internacional com outras organizações.<sup>31</sup>

Assim, embora se considere que a quadrilha ou bando e as organizações criminosas sejam institutos distintos, há que se admitir que, Gomes e Cervini se posicionam com muita propriedade ao atribuir as características mencionadas às organizações criminosas e não ao crime organizado.

Mas diante das considerações anteriores, novamente parece surgir um desacordo entre o que possa caracterizar o crime organizado ou a forma de atuação da organização criminosa que pretende praticá-lo.

Transparece que a maioria das características inicialmente descritas não se refere ao crime organizado em si, mas aos procedimentos empregados pelas organizações criminosas para que o crime possa ser efetivado, e para que a organização possa colher os resultados provenientes da ação delituosa.

O crime organizado manifesta-se através da ação direta ou indireta das organizações criminosas na prática das mais diversas atividades ilícitas, incluindo crimes contra a ordem econômica, financeira ou tributária, tráfico de armas, de pessoas, de entorpecentes, de órgãos humanos, extorsões, chantagens,

---

<sup>30</sup> MINGARDI, Guaracy. *op.cit.*, p. 82.

<sup>31</sup> GOMES, Luiz Flávio; CERVINI, Raúl. *Crime organizado: enfoques criminológico, jurídico e político-criminal*. 2. ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 1997. p. 92-98.

ameaças, exploração de jogo, prostituição, contrabando, descaminho, roubo de carga, receptação, falsificação de moeda e de documentos, lavagem de dinheiro,...

Para que essas ações se concretizem, a organização criminosa serve-se prioritariamente dos institutos da corrupção de agentes públicos; da obtenção, análise e utilização de informações; do emprego de tecnologia, do uso da violência, e das conexões com outras organizações.

Através da **corrupção** de agentes públicos, nos mais diversos escalões, criam-se condições favoráveis à prática delitiva, retardando ou impedindo possíveis ações preventivas ou repressivas, ou mesmo proporcionando os meios necessários para se evitar a responsabilização dos integrantes da organização criminosa.

A corrupção e o aliciamento de agentes servem também como fonte de **informação**, elemento indispensável ao planejamento das ações a serem perpetradas pela organização criminosa, que requerem detalhamento para que a distribuição de tarefas seja otimizada, permitindo a máxima lucratividade no empreendimento, com o menor risco e o menor esforço, tal como seria em uma atividade empresarial.

Preconiza Luiz Carlos Rodrigues Duarte que “a informação faz-se imprescindível ao *homo cosmicus* e participa das estratégias e táticas operacionais de quaisquer grupos, inclusive de singulares criminosos comuns”.<sup>32</sup>

Concorre para a criação desse ambiente favorável à ação delitiva, o uso da **tecnologia**, que promove maior amplitude e velocidade às atividades ilícitas, reduzindo tempo, risco e possibilitando também o acesso a informações.

---

<sup>32</sup> DUARTE, Luiz Carlos Rodrigues. Princípio vitimológico e criminalidade organizada. In: COPETTI, André (Org.) *et al. Criminalidade moderna e reformas penais: estudos em homenagem ao Prof. Luiz Luisi*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 40.

Na oportuna observação de Francis Rafael Beck,

diferentemente da regra geral que atua sobre a criminalidade convencional, o crime organizado é amparado por um vasto arcabouço de recursos tecnológicos de ponta. Ao mesmo passo que facilitam a conduta criminosa, a utilização de instrumentos de alta tecnologia assegura outro elemento essencial para o sucesso da empresa criminosa: a eliminação do maior número possível de vestígios de delito.<sup>33</sup>

Decerto esses meios são preferenciais para a organização criminosa que não possui interesse em se expor, garantindo em sua discrição maiores facilidades para atuar. Contudo, há casos em que a corrupção, a tecnologia e a informação não alcançam o efeito desejado, e nessas circunstâncias, aflora o uso da **violência**, da ameaça, da chantagem, como tradicionais mecanismos de persuasão ou intimidação.

Tais artifícios podem ser utilizados sobre autoridades, indivíduos posicionados em setores de interesse da organização criminosa, testemunhas dos atos praticados ou mesmo entre os próprios integrantes da organização, servindo de instrumento de controle, disciplina e fidelidade.

Destaca Ada Pellegrini Grinover:

[...] há de se convir que muito difícil se torna o esclarecimento do crime organizado e a punição de seus autores, em face da imposição da lei de silêncio, pela intimidação (o que, aliás, é uma das características das organizações criminosas, no próprio conceito da legislação italiana).<sup>34</sup>

Por fim, a **conexão com outras organizações criminosas** permite a expansão dos negócios ilícitos, a exploração de novos mercados, obtendo vantagens, facilidades para atuação e maior lucratividade.

A questão da territorialidade parece estar vinculada à das conexões entre organizações, na medida em que esse relacionamento estabelecido permite uma melhor distribuição física para exploração das atividades ilícitas, evitando-se

---

<sup>33</sup> BECK, Francis Rafael. *op. cit.*, p. 82.

<sup>34</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. A legislação brasileira em face do crime organizado. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 5, n. 20, p. 67, out.-dez. 1997.

atritos desnecessários que apenas representariam redução dos lucros e exposição das organizações.

No que tange à lavagem de dinheiro, cabe observar que se trata de uma atividade ilícita própria das organizações criminosas, obrigatoriamente praticada por elas, como uma necessidade para que se possa dispor dos lucros obtidos nas demais atividades ilegais, além de se constituir de crime autônomo, de sorte que mais do que uma característica das organizações criminosas, manifesta-se como um ato de crime organizado.

Como resultado, para Laura Zúñiga Rodríguez,

todas estas ganancias ilícitas llegan a un fondo común: el blanqueo de dinero. El fin, como es lógico, de todas las organizaciones criminales es poder aprovechar sus ganancias ilícitas, y esto sólo lo pueden hacer, invirtiendo el dinero negro en la economía legal. Es precisamente en este estadio donde se encuentra la economía ilegal y la economía formal.<sup>35</sup>

Impõe-se ainda acrescentar que as organizações criminosas exploram frequentemente atividades lícitas não apenas para lavar dinheiro como também para facilitar o cometimento de outras atividades ilegais.

Haroldo dos Anjos expõe de forma providencial que

os ramos de agências de viagens, turismo e casa de câmbio são muito promissores porque facilitam a lavagem de dinheiro, o tráfico internacional de mulheres, de crianças, de órgãos humanos e outras operações clandestinas como o contrabando de armas e munições ou a receptação em outros países.<sup>36</sup>

Quanto às características que possam ser atribuídas exclusivamente ao crime organizado, parece ter restado apenas a questão do âmbito de incidência e a conseqüente amplitude dos danos.

---

<sup>35</sup> ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura. Criminalidad Organizada, derecho penal y sociedad: apuntes para el análisis. In: SANZ MULAS, Nieves (Coord.). *El desafío de la criminalidad organizada*. Granada: Comares, 2006. p. 54.

<sup>36</sup> ANJOS, J. Haroldo dos. *op. cit.*, p. 89-90.

De fato, o âmbito de incidência pode caracterizar tanto a organização criminosa como o crime organizado.

As organizações criminosas podem atuar em nível local, regional, nacional ou internacional, conforme a quantidade de indivíduos que a integrem, o tipo de atividade que desempenhem, a demanda por suas atividades e produtos oferecidos, os acordos e parcerias que mantenham com outras organizações criminosas,...

Com as facilidades proporcionadas pelos avanços tecnológicos e as oportunidades advindas do processo de globalização, surgiram condições muito favoráveis ao estabelecimento da chamada *network* do crime organizado, incorporando efetivamente a transnacionalidade às organizações criminosas e por conseguinte ao crime organizado, que assume a mesma configuração, ampliando-se os danos sociais causados.

Nesse sentido, Zúñiga Rodríguez ressalta:

La existencia de una red del crimen, de una economía criminal que se entrecruza con la economía legal, la competencia por captar los mercados ilegales, todo se reproduce en el ámbito criminal similar al ámbito legal [...] En la práctica se sigue la misma lógica organizativa de cualquier empresa. Por eso hoy las organizaciones criminales poseen la misma estructura flexible en red que la empresa legal, pequeñas organizaciones ligadas a grandes organizaciones criminales, en diversas redes, entre las cuales se entrecruzan las organizaciones legales y las ilegales.<sup>37</sup>

Compreendidas essas razões cumpre sintetizar as diferenças identificadas.

Com efeito, conforme disposto anteriormente, as organizações criminosas possuem por características a pluralidade de agentes, o vínculo associativo estável e permanente, estrutura hierarquizada, burocratizada, com distribuição de tarefas específicas, e a habitualidade ou prática reiterada de atividades ilícitas.

---

<sup>37</sup> ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura. *op. cit.*, p. 56.

Logo, ao se considerar que o crime organizado se constitui na atividade ilícita praticada pela organização criminosa em sentido estrito, automaticamente os elementos que caracterizam a organização em si, já se encontram inseridos de forma indireta na própria ação delitiva.

Quando o ato ilícito é praticado através da organização criminosa, utilizando-se de pelo menos um dos elementos enumerados (corrupção de agentes públicos, informação, tecnologia, violência e conexão com outras organizações criminosas) ou da combinação deles, identifica-se um crime que pode ser considerado como “organizado”.

Em face do exposto pode-se considerar que o crime organizado compreende o conjunto de atividades ilícitas, praticadas através de pessoa jurídica ou organização criminosa (em sentido estrito), servindo-se da corrupção, de tecnologia, de informações, de violência ou de conexões com outras organizações criminosas, com a possibilidade de alcance transnacional, voltada para a obtenção de lucro.

Por fim, resta claro que o alcance das atividades das organizações criminosas, quando voltadas aos atos típicos de crime organizado, constitui uma ameaça real e iminente à segurança da sociedade e do Estado, atingindo não apenas aos indivíduos, mas às instituições, comprometendo a normal realização das atividades sociais, e surgindo como empecilho para que o Estado cumpra com a sua finalidade de concretizar as aspirações da Nação, qual seja, de promover o desenvolvimento harmônico e uniforme da sociedade, em um ambiente permeado pela justiça e pela segurança.

### 3 AS ORGANIZAÇÕES TERRORISTAS

As organizações terroristas constituem uma espécie muito particular dentre as organizações criminosas, tendo suas ações voltadas aos atos típicos de terrorismo.

Embora não haja uma definição consensual no tocante ao termo terrorismo, o repúdio às ações que assumem essa qualificação é unânime diante da comunidade internacional.

A despeito das diferentes formas e configurações com que o termo possa ser empregado, a violência latente dos atos terroristas, com frequência vitimando pessoas aleatoriamente, pode ser traduzida em uma verdadeira banalização da vida, revelando a face sombria que permeia esse fenômeno.

Desta forma, os atos terroristas não demonstram qualquer vinculação a limites de ordem moral, ética ou mesmo sentimental.

O atentado promovido por terroristas chechenos que tomaram como reféns cerca de mil pessoas, na maioria crianças, durante três dias, na escola nº 1 de Beslan, na província da Ossétia do Norte, na Rússia, em 01 de setembro de 2004, culminando com a morte de cerca de 330 pessoas, das quais mais de 180 eram crianças, ilustra muito bem a frieza dos adeptos dessas práticas.

Não menos cruel pode ser considerada a ação do grupo terrorista Lashkar-e-Taiba (LeT), que em 26 de setembro de 2008, promoveu uma onda de atentados na cidade de Mumbai, na Índia, na qual pelo menos sete pontos do sul da cidade, alguns deles turísticos, foram alvos da ação de atiradores e da detonação de artefatos explosivos, dentre eles uma estação de trem (Chhatrapati Shivaji Terminus), dois hotéis de luxo (Taj Mahal e Oberoi), um restaurante (Leopold), todos frequentados por turistas estrangeiros, e um quartel da polícia, provocando a morte indiscriminada de 179 pessoas, além de centenas de feridos.

Aliás, a variedade de ações que podem assumir a conotação de atos terroristas é muito ampla, incluindo o sequestro e homicídio de autoridades, a tomada de aeronaves e embarcações, a explosão de artefatos explosivos em edificações ou meios de transporte, o envenenamento pela exposição a produtos químicos ou bacteriológicos, entre outros.

De qualquer maneira, pelas características de suas ações, as organizações terroristas promovem a disseminação de um sentimento de temor generalizado, que, aliás, vem ao encontro de seus objetivos, fortalecendo sua imagem e seu poder de pressão para o cumprimento de exigências de naturezas diversas diante dos Estados, promovendo ao mesmo tempo o descrédito na capacidade do ente estatal em garantir a segurança dos indivíduos e da sociedade.

Apesar de possuírem diferentes motivações, em termos finais, os atos das organizações terroristas atentam diretamente contra a segurança e as instituições, representando uma ameaça grave e atual, cuja incidência transcende fronteiras, e mais do que se constituir um risco à sociedade e ao Estado, expõe a própria humanidade.

### 3.1 TERRORISMO – ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

A expressão *terrorismo* não pode ser considerada como recorrente da atualidade, mas, pelo contrário, foi utilizada em diversos momentos históricos, qualificando atos praticados por diferentes agentes sob as mais variadas motivações.

Embora alguns atos praticados no curso da história trouxessem em seu bojo os rudimentos que viriam a caracterizar o fenômeno do terrorismo, a exemplo da política de torturas e perseguições impostas pela Igreja Católica durante o período da Inquisição, a origem do termo remete à Revolução Francesa, designando o período em que o governo revolucionário, exercido por Robespierre,

suprimiu a liberdade religiosa e de imprensa, editou leis extremamente severas, como a que condenava à morte as pessoas que espalhassem notícias falsas, e promoveu, por fim, a morte e a prisão de milhares de pessoas, sem qualquer direito à defesa.

Conforme observa Osvaldo Coggiola, superado este período, compreendido entre setembro de 1793 e julho de 1794, a expressão *terrorismo* passou a ser utilizada para “caracterizar o extermínio de pessoas de oposição ao regime e a violência promovida pela autoridade governamental instituída”, sendo inserida pela primeira vez no suplemento do Dicionário da Academia Francesa, em 1798.<sup>1</sup>

Já no século XIX, com o advento do anarquismo, cuja premissa basilar ensejava a supressão do Estado, considerado desnecessário e opressor, o terrorismo passou a ser utilizado como principal alternativa para o enfrentamento e a desarticulação dos sistemas legais e dos próprios Estados, sobretudo em face da repercussão que essas ações atingiam, chamando a atenção da sociedade para a causa defendida pelos anarquistas.

Durante esse período, o terrorismo assume um caráter predominantemente político, espalhando-se pela Europa e incorporando-se às ações de grupos de orientação marxista, que compreendiam o “terrorismo revolucionário”, como o instrumento adequado para a implantação do socialismo, o que culminou com o assassinato do Czar Alexandre II, na Rússia, no ano de 1881, sob a orientação de que a morte de líderes políticos poderia promover a desestabilização dos Estados.

Ao defender a utilização do terrorismo como instrumento legítimo para as ações revolucionárias, León Trotsky, um dos líderes da Revolução Russa, afirmava que “a revolução exige que a classe revolucionária faça uso de todos os

---

<sup>1</sup> COGGIOLA, Osvaldo. As várias faces do terrorismo. *História Viva*, São Paulo, ano 5, n. 49, p. 40-41.

meios possíveis para alcançar os seus fins; a insurreição armada, se for preciso; o terrorismo, se for necessário”.<sup>2</sup>

Não obstante, após a ascensão dos bolcheviques ao poder, com a Revolução Russa de 1917, o terrorismo passou a ser utilizado como instrumento a serviço do Estado para a repressão aos contra-revolucionários e opositores do novo regime instituído.

Ao mesmo tempo, a consolidação de regimes autoritários pela Europa, também viabiliza a adoção de mecanismos análogos por outros Estados, cada qual apresentando justificativas próprias.

Segundo Osvaldo Coggiola,

Nas décadas do primeiro pós-guerra, o terror foi o principal método de ação do nazi-fascismo europeu, cada vez mais generosamente apoiado pelas classes empresariais, que pensavam assim se libertar do “fantasma do comunismo”. Na URSS “comunista” de Stálin, porém, um sistema de terror foi montado pela burocracia governante, que primeiro exterminou toda a velha geração bolchevique e, depois toda a manifestação de oposição política e social. Nas vésperas e durante a Segunda Guerra mundial, sistemas totalitários, baseados num verdadeiro terrorismo de Estado, varriam toda a Europa, desde a Espanha até a Sibéria.<sup>3</sup>

As perseguições políticas e ações de violência praticadas pelos Estados contra o povo naqueles anos conferiram uma nova acepção ao terrorismo, promovendo o entendimento de que o Estado também poderia ser o autor de tais atos, nitidamente materializados na existência dos campos de concentração nazistas e dos *gulags* soviéticos.

Com o término da segunda guerra mundial e o início dos processos de independência das colônias européias, os atos terroristas foram incorporados pelos movimentos separatistas, sobretudo na Argélia e no Quênia, que se aproveitaram dos efeitos dessa sorte de ações, para promover a divulgação de seu pleito no âmbito mundial, realizando sequestros e homicídios de autoridades, atos

---

<sup>2</sup> TROTSKY, León. *Moral e revolução*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969. p. 13. *apud* FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Terrorismo e criminalidade política*. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 19.

<sup>3</sup> COGGIOLA, Osvaldo. *op. cit.*, p. 44.

de sabotagem e destruição pelo emprego de explosivos, trazendo à tona o terrorismo como ação de guerrilha urbana.

A reação dos Estados colonialistas a esses movimentos não foi menos violenta, e em consequência, Heleno Cláudio Fragoso destaca que as Nações Unidas chegaram a reconhecer nos excessos praticados, atos de terrorismo de Estado, em desfavor ao direito de autodeterminação e independência dos povos, expressamente admitidos nas Resoluções 3034, 3070 e 3246 da Assembléia Geral.<sup>4</sup>

Contudo, esse direito não exclui das práticas terroristas, as ações perpetradas por grupos paramilitares sionistas como o Irgun Zvai Leumi (Organização Militar Nacional), e o Lohame Herut Israel (Lehi-Stern – Combatentes pela Liberdade de Israel) que já operavam durante a segunda guerra mundial na “Palestina Britânica”, promovendo atos destinados a assegurar a ocupação israelense no território e sua independência.<sup>5</sup>

Da mesma forma, os atos terroristas constituíram o principal mecanismo de ação do Exército Republicano Irlandês (IRA – Irish Republican Army), com o propósito inicial de obtenção da independência da Irlanda em relação ao Reino Unido, sob um governo republicano.

Aproveitando-se das divergências entre católicos e protestantes e de políticas inadequadas quanto à tolerância e a pacificação dos conflitos por parte dos ingleses, o IRA sustentou suas ações desenvolvendo campanhas de homicídios de autoridades e atentados com explosivos, promovendo inúmeras mortes de civis, policiais e militares, obtendo resultados significativos que culminaram com a cisão da Irlanda e a independência do território do sul, de maioria católica, enquanto o território do norte, de maioria protestante, preferiu permanecer integrando o Reino Unido.

---

<sup>4</sup> FRAGOSO, Heleno Cláudio. *op. cit.*, p. 20-21.

<sup>5</sup> Cf. KARAM, Christian. Ideologias da discórdia. *História Viva*, São Paulo, ano 5, n. 49, p. 50-51.

As ações do IRA tiveram continuidade em face do inconformismo com a cisão que foi imposta à Irlanda, visando a sua unificação, porém as atividades foram suspensas no ano de 2005, sem que o resultado almejado fosse alcançado.

A exemplo do IRA, o Movimento Pátria Basca e Liberdade (ETA – Euskadi Ta Askatasuna), promove atos terroristas de caráter político, desde 1959, voltados à independência do Estado Basco, que ocuparia parte dos territórios atuais da Espanha e da França, tendo promovido, dentre suas ações, em 20 de dezembro de 1973, o homicídio do primeiro-ministro da Espanha, Luís Carrero Blanco, e continuando em plena atividade.

Enquanto isso, no Oriente Médio, a criação do Estado de Israel já havia suscitado uma série de conflitos envolvendo Egito, Síria, Líbano, Iraque e Jordânia, com resultados sempre favoráveis aos israelenses, que tendo sua superioridade militar reconhecida, obrigaram os palestinos a abandonarem a ideia do estabelecimento de um Estado próprio, pela ação de uma guerra convencional, patrocinada pelas demais nações árabes, fomentando a criação de organizações cuja base de atuação seria através da prática de atos terroristas.

Nesse contexto, durante a década de sessenta, Yasser Arafat viria a criar a organização Al Fatah; Ahmad Chukeiry criaria a Organização para a Libertação da Palestina (OLP); e Georges Habache fundaria a Frente Popular para a Libertação da Palestina (FPLP), de orientação político-ideológica marxista-leninista.

Alessandro Visacro destaca a responsabilidade da FPLP pela internacionalização do terrorismo, centrada em uma ousada campanha de sequestros aéreos, entre os anos de 1968 e 1978, motivada pelos seguintes fatores:

- aeronaves comerciais e seus passageiros civis eram alvos bem mais vulneráveis que as guarnecidas fronteiras de Israel;
- o dogmatismo marxista dos militantes da FPLP, que entendiam a luta palestina sob as perspectivas do materialismo histórico, vendo-a como parte integrante de um processo mais amplo, isto é, da tão apregoada “revolução mundial”; e
- o acesso garantido à mídia e à opinião pública internacionais.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> VISACRO, Alessandro. *Guerra irregular: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história*. São Paulo: Contexto, 2009. p. 168.

Nos anos que se seguiram, as organizações terroristas palestinas estreitaram os laços com outras organizações e adeptos de sua causa em todo o mundo, obtendo inclusive o apoio expresso de alguns Estados como a Líbia, governada pelo coronel Muamar Kadafi e o Iêmen.

O atentado realizado pelo grupo extremista Setembro Negro, vinculado à Al Fatah, nas olimpíadas de Munique, em 1972, culminando com a morte de diversos atletas da delegação israelense, por exemplo, contou com a participação de terroristas franceses e alemães, assim como militantes do Exército Vermelho japonês, promoveram um atentado no aeroporto de Lod, em Israel, a serviço da FPLP, matando dezenas de pessoas e ferindo mais de uma centena.

Ao seu turno, em meados da década de sessenta, surge na Alemanha um movimento de caráter político-ideológico, proveniente da União de Estudantes Socialistas, que resultaria na composição da Fração do Exército Vermelho (RAF – Rotte Armee Fraktion), cujo objetivo residia na alteração do regime pelas armas, diante da decepção para com as políticas sociais do Estado Alemão.

Tendo como expoentes de suas ações Andreas Baader e a socióloga Ulrike Meinhof, o grupo passou a ser conhecido como Baader-Meinhof, praticando ações que incluíram o incêndio de uma loja de departamentos em Frankfurt; o homicídio do presidente da central patronal alemã, Hanns Martin Schleyer; o sequestro de um avião da Lufthansa, em conjunto com a FPLP; atentados à bomba contra imóveis do governo americano, escritórios de linhas aéreas israelenses, residências de juizes alemães e propriedades governamentais, além da realização de roubos a banco para a arrecadação de fundos, até 1998, quando encerrou suas atividades.<sup>7</sup>

Por outro lado, nos idos de setenta, na Itália, o sociólogo Renato Curcio e o estudante de engenharia Alberto Franceschini, fundaram as Brigadas Vermelhas, organização marxista-leninista, alinhada com o movimento operário, que promoveu uma série de ataques aos “inimigos da classe operária”, atirando nos

---

<sup>7</sup> VINADER, Xavier. A utopia armada. *História Viva*, São Paulo, ano 5, n. 49, p. 55-56.

joelhos de empresários intransigentes com reivindicações trabalhistas, bem como realizando sequestros, dentre os quais se destaca o do líder da Democracia Cristã, Aldo Moro, realizado no centro de Roma, que foi executado e encontrado no porta-malas de um carro 55 dias depois, diante da negativa do governo italiano em promover a libertação de uma lista de militantes presos.<sup>8</sup>

Ainda no final da década de setenta, a revolução iraniana que promoveu a queda do xá Mohamed Reza Pahlevi e a ascensão ao poder do aiatolá Khomeini, permitiu o estabelecimento de um Estado fundamentalista islâmico, que se transformou na base de apoio para todos os opositores, no Oriente Médio, às políticas colonialistas européias e norte-americanas e ao Estado de Israel, sob o enfoque de uma doutrina religiosa radical, que condenava os padrões de vida ocidentais.

A impossibilidade de enfrentamento das potências ocidentais em uma guerra convencional trouxe à tona a alternativa dos atos terroristas, revestidos agora de um novo componente: o apelo religioso, em substituição à motivação político-ideológica.

Diferentemente das organizações palestinas de orientação política, como a OLP e a Al Fatah (nacionalistas), e a FPLP (socialista), que já operavam em ações terroristas desde os anos sessenta, atuando em oposição ao Estado de Israel e motivadas pelo estabelecimento de um Estado Palestino, organizações como o Hezbollah, o Hamas e a Jihad surgiram lastreadas no extremismo religioso.

O Hezbollah ou Hizb Allah (Partido de Deus) surgido no Líbano durante o período da guerra civil, predominantemente composto por muçulmanos xiitas sob forte influência iraniana, disseminou as “operações de martírio” (suicidas) como ações terroristas, possuindo dois objetivos centrais: a destruição do Estado de Israel e o estabelecimento de uma teocracia islâmica libanesa nos moldes iranianos.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 56-57.

<sup>9</sup> VISACRO, Alessandro. *op. cit.*, p. 183.

O Movimento da Resistência Islâmica (HAMAS – Harakat Muqawama Islamiyya) surgiu na década de oitenta, após a eclosão da primeira intifada, mas o seu núcleo originário remonta aos anos quarenta, quando uma filial palestina da Irmandade Muçulmana egípcia teria sido criada na cidade de Gaza. Tendo como objetivo o estabelecimento de um Estado islâmico em toda a Palestina, com a consequente erradicação do Estado de Israel, o HAMAS promove atos terroristas que incluem o emprego de franco atiradores, ataques com morteiros e atentados a bomba, mas, ao mesmo tempo, desenvolve uma série de ações sociais, de cunho assistencialista para com a população palestina, obtendo, desta forma, ampla aceitação popular.<sup>10</sup>

A Jihad Islâmica Palestina (Al-Jihad Al-Islami Fi Filastin – Guerra Santa Islâmica) surgiu no final da década de setenta, sob influência dos preceitos do “Islã Revolucionário” proveniente do Irã. Assim como no HAMAS, seus adeptos são muçulmanos sunitas, e seu objetivo central consiste na destruição do Estado de Israel, para a libertação da Palestina e a unificação do mundo árabe, adotando, para tanto, as práticas terroristas.<sup>11</sup>

Também a propalada organização terrorista Al-Qaeda (A Base), responsável pelos ataques ao Pentágono e ao World Trade Center nos Estados Unidos, em 11 de setembro de 2001, encontra no fundamentalismo islâmico o foco convergente de suas ações.

Formada no Afeganistão, inicialmente sob a motivação de expulsar o invasor soviético e comunista (portanto ateu), a organização, sob a liderança de Osama bin Laden, arrebanhou voluntários nos mais diversos países de cultura islâmica para a composição dos *mujahedin*, grupo de guerrilheiros que, em nome da “guerra santa”, conseguiu oferecer oposição até a completa retirada das forças do Exército Vermelho do país.

Conforme Abdel Bari Atwan, o engajamento voluntário de pessoas de diversas nacionalidades aos grupos *mujahedin* que se formaram no Afeganistão,

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 185-186.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 187.

bem como sua adesão aos objetivos da Al-Qaeda, demonstram o forte vínculo religioso com os preceitos da *jihad*, assim considerada:

A jihad como combate apresenta duas expressões – ofensiva e defensiva. O objetivo da jihad ofensiva é ir em socorro dos oprimidos e deter os tiranos que possam querer atacar os muçulmanos. Essa forma de jihad é caracterizada como *fard kifayah*, o que significa que se algum muçulmano capaz se engajar na realização da missão, os outros são dispensados da tarefa.

A jihad defensiva é considerada *fard'ayn*, o que significa o cumprimento de uma obrigação por qualquer muçulmano na hora em lugar estabelecido. Muitos muçulmanos concordam que invasores como os colonizadores ou as forças de ocupação são causas para a jihad defensiva. Alguns (certamente bin Laden e al-Zawahiri [segundo em comando na Al-Qaeda]) ainda diriam que a luta contra um regime opressor é uma expressão legítima da jihad defensiva. Vale a pena mencionar aqui que a jihad defensiva não é restrita à luta armada. Um muçulmano devoto, de acordo com o Islã, pode contribuir com uma das três maneiras: tornar-se um guerreiro, com a garantia de seu lugar assegurado no Paraíso em caso de morte; apoio financeiro à jihad (bin Laden também já fez isso diversas vezes); ou apoio moral, ao acreditar fervorosamente na causa e, se pedido, tomar conta da família de uma pessoa que saiu para o campo de batalha.

A jihad defensiva é dever religioso absoluto de todo homem muçulmano sadio, e, se lhe for pedido “por um líder justo e honesto” para participar, ele não pode recusar.<sup>12</sup>

Sob esse enfoque torna-se clara a dificuldade que o componente religioso agregou às motivações dos atos terroristas, justificando não apenas a execução direta das ações, em qualquer momento ou local em que houver necessidade, mas também, o seu financiamento como uma obrigação e como forma legítima de se engajar na *jihad*.

Enfim, com a saída dos soviéticos do Afeganistão e a ascensão do governo Talibã, de fundamento islâmico, a Al-Qaeda encontrou um ambiente adequado para o desenvolvimento de suas atividades terroristas, redirecionando seus objetivos para o enfrentamento dos Estados Unidos, considerados como o símbolo de uma cultura ocidental colonialista e contrária aos preceitos do Islã.

Após os atentados de 11 de setembro e o início da campanha norte-americana contra o terrorismo, o regime Talibã foi deposto no Afeganistão, mas a Al-Qaeda continua em plena atividade, apoiada pelos militantes talibãs e por extremistas religiosos em diversos países.

---

<sup>12</sup> ATWAN, Abdel Bari. *A história secreta da Al-Qaeda*. Tradução Emanuel Mendes Rodrigues. São Paulo: Larousse do Brasil, 2008. p. 79-80.

De qualquer maneira, essa breve análise permite identificar que o terrorismo não é um fenômeno localizado, mas internacional, e que se desenvolveu diante de motivações diversas, assumindo conotações distintas conforme as circunstâncias históricas.

### 3.2 CARACTERÍSTICAS DO TERRORISMO

A exemplo do que ocorre com o crime organizado, a definição de terrorismo também se apresenta como objeto de ampla discussão, não chegando mesmo a faltar aqueles que defendam a impossibilidade de se fixar um conceito.

A variedade de motivações, circunstâncias e formas que envolvem a execução dos atos terroristas nos mais diversos momentos históricos, certamente se apresenta como um elemento de grande dificuldade que contribui para essa falta de consenso.

Para Heleno Cláudio Fragoso, o terrorismo não se constitui em um único delito, podendo abranger vários crimes, quando praticados sob certas condições, ou seja,

não existe uma específica figura de delito denominada “terrorismo”. Essa designação se aplica a diversas espécies de crimes, que se caracterizam (a) por causar dano considerável a pessoas e coisas; (b) pela criação real ou potencial de terror ou intimidação generalizada, e (c) pela finalidade político-social. Dano considerável resulta de estragos e destruição, em geral decorrente do emprego de violência contra pessoas e coisas; o terror e a intimidação resultam do emprego de meios capazes de causar perigo comum (fogo, explosivos, emprego de gases tóxicos) ou que conduzam à difusão de enfermidades (microorganismos). O terror e a intimidação também surgem com a indiscriminação do atentado individual. O fim de agir é elementar. Não existe um terrorismo de direito comum. Trata-se de fato político, no sentido de que seus autores o dirigem contra a vigente ordem política e social, para destruí-la, para mudá-la ou para mantê-la pela violência.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> FRAGOSO, Heleno Cláudio. *op. cit.*, p. 12.

Joaquim Ebile Nsefum também compreende que uma grande variedade de ações pode ser vinculada ao fenômeno, independentemente do bem jurídico contra o qual atentem, dispondo que

o terrorismo pode definir-se como todo o conjunto de actos contra a vida, integridade física, saúde ou liberdade; de destruição ou interrupção de serviços públicos ou de destruição ou apropriação do património que, verificados sistematicamente, tendem a provocar uma situação de terror que altere a segurança ou a ordem pública com fins políticos.<sup>14</sup>

Por sua vez, Álvaro de Souza Pinheiro, discorre acerca da necessidade de se definir o crime de terrorismo, como forma de promover o seu enfrentamento, citando algumas definições atualmente utilizadas:

Uso ilegal da força ou da violência contra pessoas ou propriedades para intimidar ou coagir um governo, uma população civil, ou qualquer segmento dela, em apoio a objetivos políticos ou sociais (FBI).

Uso calculado da violência ou da ameaça de sua utilização para incutir medo, com a intenção de coagir governos ou sociedades, a fim de conseguir objetivos políticos, religiosos ou ideológicos. (Departamento de Defesa dos Estados Unidos).

Uso da ameaça, com o propósito de avançar uma causa política, religiosa ou ideológica, de ação que envolve violência séria contra qualquer pessoa ou propriedade (governo do Reino Unido).<sup>15</sup>

Apesar dos diferentes posicionamentos existentes quanto à definição do terrorismo, alguns pontos comuns são evidentes, depreendendo uma análise mais aprofundada.

Inicialmente, as ações terroristas são praticadas mediante o emprego de **violência ou ameaça**, trazendo o componente da força como um elemento para promover a **intimidação** e a **sujeição** aos objetivos de seu idealizador.

Porém o emprego da violência é contextualizado, dentro de critérios específicos que visam prioritariamente à **disseminação do medo** entre um determinado grupo de pessoas, população ou mesmo perante o governo de um

---

<sup>14</sup> NSEFUM, Joaquim Ebile. *El delito de terrorismo*. Madrid: Moncorvo, 1985. p. 90. *apud* SARDINHA, José Miguel. *O terrorismo e a restrição dos direitos fundamentais em processo penal*. Coimbra: Coimbra, 1989. p. 21.

<sup>15</sup> PINHEIRO, Álvaro de Souza. Terrorismo: atual contexto estratégico mundial. *Revista Tecnologia e Defesa*, São Paulo, ano 23, suplemento especial n.15, p. 6.

Estado, definido como público-alvo; a **notoriedade** que a repercussão do ato proporciona, diante da divulgação pela mídia, chamando a atenção para a causa defendida; e a **pressão sobre as autoridades**, exercida através da opinião pública ou mesmo por Estados simpatizantes da causa, para que sejam realizadas concessões ou para que um determinado pleito seja atendido.

Como desdobramento, a **publicidade** do ato terrorista assume um caráter fundamental para os seus idealizadores, uma vez que, não havendo sua divulgação em larga escala, os resultados pretendidos tornam-se potencialmente reduzidos.

Em oportuna observação, Alessandro Visacro discorre que

o terrorista age premeditadamente em busca de publicidade, pois é ela que fornece a ligação entre o efeito do ataque ao alvo primário e o público-alvo. Sem a divulgação do ato de violência e de seus resultados imediatos, um atentado terrorista é inócuo. Nesse contexto, a mídia opera como agente catalisador, sem o qual os danos nocivos da ação tornar-se-iam bem menores. Diz-se que, para o terrorista contemporâneo, a câmera de televisão tornou-se uma ferramenta tão importante quanto seus explosivos. Convém observar, contudo, que a publicidade precisa, apenas, ser proporcional ao efeito desejado. O terrorismo doméstico almeja divulgação nos níveis local e nacional. Dessa forma, um ato de violência que tenha por objetivo coagir os moradores de um bairro carente da periferia de um grande centro urbano, por exemplo, terá sua divulgação confinada àquela pequena área geográfica e restrita àquele contingente populacional (que, por suas características, não receberá destaque sequer na mídia local), mas, ainda assim, se for divulgado a contento por meio do contato interpessoal, caracterizará uma ação terrorista bem-sucedida. Por outro lado, o terror internacional necessita de projeção mundial e, portanto, depende da magnitude de suas ações, da natureza e importância de seus alvos, da amplitude de seus danos e da oportunidade em que é perpetrado.<sup>16</sup>

Assim, o grau de amplitude do público-alvo também pode variar de acordo com as pretensões, a estratégia, os recursos disponíveis e as facilidades para a concretização do ato terrorista, alcançando incidência nacional ou internacional.

---

<sup>16</sup> VISACRO, Alessandro. *op. cit.*, p. 284-285.

Para esclarecer acerca dessa distinção quanto à amplitude das ações terroristas, Álvaro de Souza Pinheiro cita as definições da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN):

**Terrorismo Internacional** – caracterizado por incidentes cujas conseqüências e ramificações transcendem as fronteiras nacionais, ou seja, quando as vítimas, executantes e o local de um atentado, ou ainda, os meios utilizados, envolvem mais de um país ou nacionalidade;

**Terrorismo Nacional ou Doméstico** – marcado pelos incidentes cujos atos de violência são praticados por terroristas em seu próprio país e contra seus próprios compatriotas.<sup>17</sup>

Exemplo incontestável de prática de ato de terrorismo internacional, o ataque às torres gêmeas ocorrido em 11 de setembro de 2001, demonstra claramente o minucioso planejamento que precedeu a ação, sobretudo quanto à exploração da mídia, na medida em que o choque da primeira aeronave contra o edifício, somente foi registrado pelas pessoas que se encontravam no local dos fatos, ou posteriormente exibido através de filmagens amadoras, mas o choque da segunda aeronave, minutos após, consistiu de ato premeditado, sendo objeto de cobertura e transmissão simultânea para todo o mundo, transparecendo a frieza e astúcia dos idealizadores do atentado em propagar o êxito de sua operação.

Já o ataque promovido por membros do grupo religioso Aum Shinrikyo ou “Verdade Suprema”, liberando gás Sarin no metrô de Tóquio em 1995, ocasionando a morte de doze pessoas e ferindo cerca de cinco mil, pode ser considerado tipicamente um caso de terrorismo doméstico.

Outro aspecto relevante quanto ao terrorismo remete à **motivação das ações**, que podem possuir fundamento ideológico, político ou religioso.

Os fundamentos ideológicos fomentaram a maior parte das ações terroristas do século XIX e início do século XX, destacando-se nas ações anarquistas, que embora não estivessem desprovidas de certo caráter político, assentavam-se primordialmente, nas doutrinas de Mikhail Bakunin, Prince Peter Kropotkin e Sergey Nechaev, quanto à destruição do Estado.

---

<sup>17</sup> PINHEIRO, Álvaro de Souza. *op. cit.*, p. 6.

A motivação ideológica também pode ser identificada nas ações terroristas promovidas por Theodore John Kaczynski, matemático norte-americano que, considerando o desenvolvimento da sociedade industrial como uma ameaça à liberdade humana, promoveu, em meados dos anos 90, uma série de atentados através de cartas-bomba, enviadas a cientistas e técnicos da área de informática e genética, sobretudo em universidades, o que lhe valeu a alcunha de “Unabomber”.

Por sua vez, as ações terroristas de motivação política despontam nos movimentos nacionalistas e de emancipação dos Estados, sendo usualmente empregadas durante as guerras de independência das colônias, como na Argélia e no Quênia, e também utilizadas por organizações como IRA, ETA, OLP e FPLP.

Configurando o embasamento de determinados grupos comprometidos com a propagação de suas matrizes culturais e religiosas em oposição aos modelos que lhes parecem degenerados ou em desconformidade com seus próprios padrões, o fundamentalismo religioso constitui o cerne de atuação de organizações como Hezbollah, HAMAS, Jihad e Al-Qaeda.

Mas além dos tradicionais modelos político, ideológico ou religioso, o terrorismo pode ainda ser identificado com atos de motivação racial, embora com incidência pontual, como nas ações perpetradas por grupos como a Ku Klux Klan, que se encontra em plena atividade nos Estados Unidos, e cujo alvo primário remete diretamente aos afro-descendentes, considerados pela organização como indignos de tratamento igualitário.

Considerando que as ações terroristas podem ser revestidas de diversas motivações, que não apenas a política, as definições iniciais de Heleno Cláudio Fragoso, Joaquim Ebile Nsefum e a do FBI encontram certa defasagem em relação às definições do Departamento de Defesa Americano e do Governo Britânico.

De qualquer forma, as ações terroristas, em patrocínio a uma determinada causa, incluem entre seus objetivos, chamar a atenção da opinião

pública, angariando adeptos e simpatizantes, procurando influenciar a sociedade, ou determinado segmento dela, para que reconheça legitimidade em sua motivação.

Oportuna, também, a análise do foco do terrorismo, mais especificamente quanto ao alvo primário.

Além da mensuração dos danos em potencial que serão produzidos pelo ato terrorista e a respectiva publicidade que lhe será conferida, a escolha do alvo primário também está cercada pelo fator sentimental e pela comoção que pode provocar perante a opinião pública, ou mesmo diante da comunidade internacional, conferindo maior **poder de persuasão** aos executores da ação.

Certamente esse foi um dos fatores que levou os terroristas chechenos à tomada de reféns na escola nº 1 de Beslan, na província da Ossétia do Norte, na Rússia.

Da mesma forma em relação às ações terroristas direcionadas a personalidades ou autoridades políticas, como no caso da tomada da embaixada do Japão, na cidade de Lima, no Peru, em 17 de dezembro de 1996, quando integrantes do Movimento Revolucionário Tupac Amaru (MRTA), durante uma festa em homenagem ao aniversário do imperador Akihito, tomaram cerca de 700 reféns, reduzindo-os posteriormente ao total de 72, com os quais permaneceram por 126 dias, pleiteando a libertação de outros guerrilheiros do movimento que se encontravam presos.

### 3.3 ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES TERRORISTAS

A organização terrorista, como espécie de organização criminosa, segue em sua constituição as mesmas características do gênero ao qual pertence.

Assim, genericamente, a organização terrorista possui por características a pluralidade de agentes, segundo uma estrutura hierarquizada e burocrática, perfazendo uma associação estável e permanente, voltada à prática reiterada de atos ilícitos, que no caso específico, se constituem nos atos de terrorismo, cuja motivação pode ser política, ideológica ou religiosa.

Contudo, as organizações terroristas contemporâneas têm procurado adotar novas estruturas em seus quadros, assumido uma configuração que facilita o seu sistema operacional ao mesmo tempo em que dificulta sua identificação: as células terroristas.

Essas pequenas frações de militantes, dispersas no tecido social, permitem que seus componentes gozem de uma vida aparentemente normal, dificultando sua identificação e atuando com baixo custo operacional.

Por contar com poucos integrantes, que não mantêm contato direto com os membros do alto escalão das organizações terroristas e por tomar conhecimento apenas das informações necessárias para sua atuação em operações específicas, a distribuição em células tem facilitado a compartimentação das informações, como elemento fundamental para manter a segurança e acobertar o funcionamento das organizações, impedindo que um integrante detido possa delatar os demais.

Cabe ainda salientar que a dispersão entre a população local, além de dificultar a identificação dos membros da célula, facilita a localização de simpatizantes às causas da organização e o conseqüente recrutamento de adeptos ao movimento, mediante a divulgação das correntes ideológicas, políticas ou religiosas.

Por outro lado, André Inácio aponta para a interligação entre o crime organizado e o terrorismo salafista (entenda-se organizações criminosas e organizações terroristas), por força de seus interesses comuns de desestabilização dos Estados, mas principalmente pela relação de interdependência que se estabelece entre eles, na medida em que a criminalidade organizada explora uma

série de atividades, através de uma rede estruturada, capaz de atender às necessidades das organizações terroristas para que concretizem suas ações, o que inclui o fornecimento de armas, explosivos e documentos falsos, além da promoção de facilidades por meio da corrupção e do tráfico de influência, para a livre circulação de pessoas e para as operações de lavagem de capitais, que auxiliam no financiamento do terrorismo.<sup>18</sup>

Para Philip Bobbitt, esses aspectos inovadores traduzem o desafio para o enfrentamento das organizações terroristas no futuro:

In the twenty-first century, terrorism presents a different face. It is global, not national; it is decentralized and networked in its operations like a mutant nongovernmental organization (NGO) or a multinational corporation; it does not resemble the centralized and hierarchical bureaucracy of a nation state. As in previous centuries, terrorism in this century will attack the legitimacy of the State, but terrorism in its new guise will increasingly have a less national focus and a less nationalist agenda. It will operate in the international marketplace of weapons, targets, personnel, information, media influence, and persuasion, not in the national arenas of revolution and policy reform. Its diplomacy will be theatrical and depend upon the new media of satellite television and Internet links. One might say that the televised terrorist pronouncement is a kind of *démarche*. The greatest difference, however, will lie in the potential combination of a global terror network and access to weapons of mass destruction and therefore it is to that subject we now turn. This looming intersection of an innovative organization and a novel means of terror will require a fundamental rethinking of conventional doctrines in international security and foreign policy, that is, in strategy and in law.<sup>19</sup>

Todavia, apesar de serem auto-sustentáveis, as células terroristas não podem ser consideradas autônomas, e apesar de não se enquadrarem no “modelo de burocracia hierárquica do Estado-Nação”, seu acionamento depende de um comando, fazendo subsistir a hierarquia, característica das organizações criminosas.

Não obstante, analisada a evolução histórica do terrorismo, torna-se possível identificar que o sujeito ativo do crime de terrorismo, pode ser tanto a organização criminosa (em sentido amplo), ou mais especificamente a organização terrorista, incluindo-se as células, ou mesmo os próprios Estados, a exemplo do

---

<sup>18</sup> INÁCIO, André. O crime organizado e o seu papel no incremento do terrorismo salafista. In: GOUVEIA, Jorge Bacelar; PEREIRA, Rui. (Coord.). *Estudos de direito e segurança*. Coimbra: Almedina, 2007. p. 12-13.

<sup>19</sup> BOBBITT, Philip. *Terror and consent: the wars for the twenty-first century*. London: Allen Lane, 2008. p. 84.

ocorrido durante a segunda guerra mundial, com as políticas de genocídio nazifacistas, praticadas contra os judeus, ou ainda durante o governo de Joseph Stalin na antiga União Soviética, na qual milhares de opositores políticos foram executados como forma de manutenção do regime.

Assim, a exemplo do que ocorre com o crime organizado, cujo sujeito ativo pode ser tanto uma organização criminosa em sentido estrito, como uma pessoa jurídica, também, no caso do terrorismo, o sujeito ativo pode ser tanto uma organização terrorista, quanto mesmo um Estado.

Por fim, resta necessário analisar o sujeito passivo das ações terroristas, e o bem jurídico sobre o qual incidem.

Ocorre que as ações terroristas apresentam um amplo grau de abrangência, incidindo sobre um objeto imediato e outro mediato.

Por um lado elas podem atentar contra pessoas indistintas, que estejam casualmente dispostas em algum lugar; podem, contudo, ser direcionadas a pessoas de determinada nacionalidade, credo ou raça; ou ainda ser dirigidas a uma determinada autoridade política, religiosa, ou pessoa de notória popularidade pelo seu engajamento em movimentos sociais, pela liderança exercida ou pela relevância que possui em determinada organização.

Nessas condições, as ações terroristas, isoladamente consideradas, possuem como objeto imediato de incidência as vidas e a integridade física dessas pessoas.

De qualquer maneira, ao se assumir que a motivação do ato terrorista não se encontra na morte ou lesão das pessoas diretamente vitimadas, mas nas pretensões reivindicatórias da organização que os praticou, sendo portanto movidos primordialmente por razões políticas, ideológicas ou religiosas, as ações não podem ser meramente qualificadas como atentatórias contra a vida ou a integridade física das pessoas, mas, de maneira abrangente, como ações que afrontam a segurança, como um direito fundamental de todas as pessoas e que

incumbe ao Estado promover em todas as suas dimensões, configurando, pois, o objeto mediato das ações terroristas.

Como desdobramento, o Estado, limitado em sua capacidade, apresentando-se impossibilitado de atuar com efetividade no cumprimento de uma função que compõe uma de suas razões primárias de existência, qual seja a garantia da segurança, torna-se também uma vítima dos atos terroristas.

Sob essas condições, o terrorismo surge como uma ameaça direta ao Estado, como bem observa Audrey Kurth Cronin:

Transnational terrorism, as represented by al Qaeda and its associated groups, has the potential to undermine the integrity and value of the state itself, destroying the domestic contract of the state by undermining its ability to protect its citizens from direct attack. This form of terrorism is a threat to the sovereignty and legitimacy of the state itself.<sup>20</sup>

Por outro lado, a amplitude dos atos terroristas, atingindo pessoas indistintamente, transcende as fronteiras e assume uma feição típica de um ato que atenta contra a segurança como um direito da humanidade, tal como o direito à paz.

Entretanto, a falta de regramento coercitivo eficaz em âmbito internacional, promove a redução do terrorismo a objeto de tratamento no âmbito interno dos Estados, onde assume o enfoque da ameaça ao direito à segurança nacional, sobre o qual incide de forma mediata.

Ora, a incidência dos atos terroristas sobre a segurança nacional transparece diante de ações ofensivas ao Estado e que o impedem de concretizar as aspirações da Nação, seja quanto à garantia do exercício dos direitos fundamentais, dentre os quais se encontra o direito à segurança dos indivíduos, seja no que tange ao direito à própria segurança do Estado, e ainda com relação ao suporte necessário para o desenvolvimento social e econômico.

---

<sup>20</sup> CRONIN, Audrey Kurth. Sources of contemporary terrorism. In: \_\_\_\_\_; LUNDES, James M. *Attacking terrorism: elements of a grand strategy*. Washington D.C.: Georgetown University Press, 2004. p. 33. *apud* BOBBITT, Philip. *op. cit.*, p. 4.

A vulnerabilidade da economia de um Estado diante das ações terroristas pôde ser aferida, por exemplo, entre os dias 26 e 28 de novembro de 2008, quando o grupo terrorista Lashkar-e-Taiba (LeT), engajado no movimento para a independência da região da Cashemira, praticou uma série de atentados na cidade de Mumbai, na Índia, mantendo reféns e enfrentando diretamente as forças legalistas.

Durante esse período, as operações da Bolsa de Valores foram interrompidas; o Banco Central da Índia, cuja sede fica na cidade, suspendeu as transações, os acordos em títulos públicos, câmbio de divisas e mercados monetários; e os transportes ferroviário e aeroviário sofreram interrupções parciais, provocando prejuízos significativos para a economia.<sup>21</sup>

Igualmente, ao comentar acerca de um ataque suicida com carro-bomba contra um mercado na cidade de Peshawar, Paquistão, ocorrido em 28 de outubro de 2009, no qual morreram cento e cinco pessoas, das quais, sessenta eram mulheres e crianças, o correspondente Faris Ali, da agência Reuters expôs que a tensão com a violência no país estava promovendo a queda dos investimentos e a desvalorização das empresas paquistanesas.<sup>22</sup>

Além da redução dos investimentos diretos na área produtiva e no mercado de capitais, a economia dos Estados pode ser afetada em relação ao desenvolvimento de atividades pontuais, como no caso do turismo, que pode sofrer uma retração diante do temor em relação à ocorrência de atos terroristas.

Assim sendo, pode-se verificar que as ações terroristas incidem sobre um sujeito passivo imediato, que são as pessoas vitimadas pelo ato, incluindo-se prédios públicos e meios de transporte, e um sujeito passivo mediato, que é o próprio Estado.

---

<sup>21</sup> CANCELA, Jesús Ramírez. *Ataques em Mumbai paralisam coração financeiro da Índia*. 2008. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL881125-5602,00-ATAQUES+EM+MUMBAI+PARALISAM+CORACAO+FINANCEIRO+DA+INDIA.html>> Acesso em: 2 nov. 2009.

<sup>22</sup> ALI, Faris. *Carro-bomba mata 90 no Paquistão durante visita de Hillary*. 2009. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL1358108-5602,00-CARROBOMBA+MATA+NO+PAQUIS TAO+DURANTE+VISITA+DE+HILLARY.html>> Acesso em: 1 nov. 2009.

Em consequência, o bem jurídico lesado também se desdobra sobre um objeto imediato, que inclui a vida, a integridade física das pessoas e o patrimônio, público ou privado, e um objeto mediato, que corresponde ao direito à segurança nacional, abrangendo o direito à segurança pessoal, à segurança pública e à própria segurança do Estado.

Apesar das fortes raízes político-ideológicas das ações terroristas, principalmente no que tange aos movimentos de independência em relação aos Estados colonialistas, tal como do matiz religioso que assumem diante da intolerância de credo, a crescente e gradual evolução dos Estados Democráticos de Direito, comprometidos com o respeito aos direitos fundamentais e à autodeterminação dos povos, têm tolhido cada vez mais os argumentos de grupos terroristas que tentam justificar seus atos de violência alegando o enfrentamento de regimes opressores.

Como observa José Miguel Sardinha,

a questão fundamental no debate sobre a existência do terrorismo numa sociedade democrática, reside, exactamente, no facto de, em democracia, a utilização de meios violentos como forma de protesto político já não fazer sentido, atendendo à existência de mecanismos jurídicos que permitem, por meios pacíficos, a livre expressão da reivindicação política.<sup>23</sup>

Nessa conformidade, o terrorismo, considerado como ato de violência praticado em oposição às autoridades legitimamente constituídas, sobretudo em Estados Democráticos de Direito, cuja incidência pode atingir pessoas determinadas ou indeterminadas, instalações públicas ou privadas, tendo por objetivo despertar a atenção para uma certa causa (política, ideológica ou religiosa), e exercer pressão para obter concessões ou para o atendimento de um pleito específico, através da intimidação, pela disseminação do medo, carece cada vez mais, de qualquer argumentação plausível, e expõe a face de intransigência e crueldade de seus adeptos.

---

<sup>23</sup> SARDINHA, José Miguel. *O terrorismo e a restrição dos direitos fundamentais em processo penal*. Coimbra: Coimbra, 1989. p. 18.

## **4 CRISE DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO BRASILEIRO**

O Brasil rompeu os limiares do século XX com francas perspectivas de progresso e desenvolvimento.

Alcançou-se a estabilidade econômica, superando-se os conturbados tempos da “inflação galopante”, observou-se um aumento do Produto Interno Bruto alavancado pelas indústrias petrolífera e automobilística, com quebras sucessivas dos recordes de produção, linhas de crédito foram disponibilizadas para novos investimentos, as arrecadações tributárias sempre crescentes, e o País atingindo a condição de credor internacional, superando com suas reservas os valores da dívida externa.

Apesar desse panorama favorável, a sociedade brasileira experimentou um aumento significativo da violência e da criminalidade, sobretudo nos grandes centros urbanos, culminando nos últimos anos com o que se poderia definir como uma verdadeira crise de segurança pública.

Ondas de sequestros, roubos em condomínios e agências bancárias, invasões de quartéis das Forças Armadas e das Polícias Militares, destruição de Distritos Policiais, rebeliões em presídios, invasões de propriedades rurais, a proliferação do tráfico de entorpecentes, entre tantas outras incidências criminais representam apenas uma parcela dos acontecimentos que atemorizam diuturnamente a sociedade.

Ocorre que o resultado não poderia ser outro em face dos precedentes históricos que marcam a injustiça da sociedade brasileira, permeada pela má distribuição de renda, pela falta de oportunidades de ensino e emprego, coroada pela inércia do Estado em promover a realização dos direitos fundamentais, tal como se propôs no texto constitucional de 1988, implementando sobretudo os direitos de segunda dimensão, ou direitos sociais.

## 4.1 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Muito embora na Constituição Federal de 1988 não esteja expresso o termo “social” na designação do Estado Brasileiro, a exemplo da Constituição Espanhola de 1978, que em seu artigo 1º define a Espanha como um Estado Social e Democrático de Direito, torna-se evidente que ao consagrar os princípios da democracia e do Estado de Direito, o constituinte assumiu tacitamente o compromisso de respeito aos direitos fundamentais, e conseqüentemente aos direitos sociais.

De fato, já se discorreu acerca do caráter social e de prevalência dos direitos fundamentais que se irradia através da Constituição Brasileira, a partir de seu artigo 1º, ao se afirmar a República constituída sob a égide dos princípios democrático e do Estado de Direito, com fundamentos na cidadania, na dignidade da pessoa humana e nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

Ora, a existência de forte vínculo entre cidadania e democracia resta evidente, seja sob o prisma da participação política, seja pelo exercício dos direitos sociais que objetivam possibilitar condições dignas de vida.

Também é certo que a base da ordem social é o primado do trabalho, como exercício que permita uma existência digna, razão pela qual devem estar salvaguardados os direitos necessários para que a atividade laborativa seja desempenhada sob condições equilibradas e justas, conforme estabelecido no artigo 7.º da CF/88, com proteção contra despedida arbitrária ou sem justa causa, seguro-desemprego, fundo de garantia do tempo de serviço, férias anuais remuneradas, repouso semanal remunerado,..., assim como deve estar assegurada a livre iniciativa para o desenvolvimento de qualquer atividade produtiva.

Ao seu turno, dispõe o artigo 3º da CF/88:

Art. 3.º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Uma sociedade livre, justa e solidária não pode subsistir com a tolerância da pobreza, da marginalização e das desigualdades sociais e regionais, de modo que sua construção perpassa necessariamente pela implementação dos direitos sociais, uma vez que somente através deles pode-se atingir condições de igualdade material e não apenas formal.

Não obstante sua fluidez ao longo do texto constitucional, muitas vezes implicitamente, os direitos sociais, dentro da estrutura da CF/88, estão expressos no Capítulo II (artigos 6º a 11), do Título II, que trata dos Direitos e Garantias Fundamentais.

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...].

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

[...]

Art. 9º É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

[...]

Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

Art. 11. Nas empresas de mais de duzentos empregados, é assegurada a eleição de um representante destes com a finalidade exclusiva de promover-lhes o entendimento direto com os empregadores.

Cabe destacar, entretanto, que apesar da condição de aplicabilidade imediata inerente às normas constitucionais, parte dos direitos sociais previstos na CF/88 permanecem como normas de eficácia reduzida ou limitada, por serem de

princípio programático, como observa Luís Roberto Barroso<sup>1</sup> ao classificar as normas constitucionais em Normas Constitucionais de Organização, que têm por objeto organizar o exercício do poder político; Normas Constitucionais definidoras de Direitos, que têm por objeto fixar os direitos fundamentais dos indivíduos e Normas Constitucionais Programáticas, que têm por objeto traçar os fins públicos a serem alcançados pelo Estado.

Ademais, subsiste ainda a questão orçamentária e as dificuldades do Estado, excessivamente onerado com as prestações que lhe são impostas, em atender à demanda social.

Assim ao deixar de promover a efetiva aplicação dos direitos sociais, ou pelo menos adotar mecanismos que viabilizem sua realização, o Estado assume a responsabilidade pelo abandono das classes menos favorecidas, concitando-as a visualizar nas práticas ilícitas uma alternativa à sua sobrevivência, ou mesmo uma irresistível oportunidade, fomentando a crise de segurança pública.

Ao mesmo tempo, essa inércia do Estado Brasileiro perfaz um paradoxo, uma vez que, posto como um Estado Democrático de Direito, atenta contra seus próprios fundamentos, quais sejam a cidadania e a dignidade da pessoa humana, cuja materialização pressupõe a garantia da segurança como um direito social.

## 4.2 ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS NO BRASIL

Paralelamente à ineficiência do Estado Brasileiro em implementar os direitos sociais, inclusive quanto à garantia do direito à segurança, a constituição de organizações criminosas também ocupa posição de destaque dentre os fatos geradores do atual cenário de crise de segurança pública.

---

<sup>1</sup> BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira*. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 94 et seq.

A existência de organizações criminosas no Brasil é um tema que sempre despertou discussões polêmicas.

Objeto de atenção dos mais diversos segmentos sociais, muitos dos quais influenciados pela mídia sensacionalista, as organizações criminosas sofrem as mais diversas rotulações, passando pelo crivo de sociólogos, policiais, operadores do Direito, políticos,...

A ampla variedade de conceitos que podem ser atribuídos a essas organizações, somente proporciona maiores dificuldades para a compreensão desse fenômeno e para o seu enfrentamento.

O fato é que as organizações criminosas existem no Brasil e assim como em outros países, estão passando por um processo de desenvolvimento e incorporação de “valores”, que está proporcionando a diversificação de atividades e ao mesmo tempo a especialização na prática de atos cada vez mais contundentes.

É de conhecimento que as organizações criminosas podem atuar em âmbito local, regional, nacional ou internacional, e invariavelmente, tal como em outros países do mundo, as organizações existentes no Brasil originaram-se sob circunstâncias sociais e histórico-culturais próprias, com incidência local, mas atualmente estão conquistando seu espaço dentro da *network* do crime organizado.

Ademais, algumas das ações praticadas pelas organizações criminosas no Brasil têm mesmo alcançado características próprias de atos terroristas, quando consideradas em circunstâncias pontuais.

O incremento da atividade criminal no Brasil está relacionado a diversos fatores.

Políticas governamentais ineficientes em promover o desenvolvimento uniforme da sociedade, de modo a alçar as classes menos favorecidas a condições mínimas de respeito à dignidade humana, capazes de

promover sua subsistência, impõem o ambiente necessário à proliferação da criminalidade em geral.

A má distribuição de renda, a fragilidade do ensino público atrelada à conseqüente desqualificação técnico-profissional, a falta de oportunidades no mercado de trabalho, a inoperância do sistema de saúde e as sofríveis infra-estruturas de saneamento básico, transporte e habitação, apresentam-se como elementos desagregadores da sociedade, contribuindo sobremaneira para o agravamento dessa situação.

Logo, na ânsia de promover sua ascensão social, orientada por valores como a riqueza, a fama, o reconhecimento, muitos jovens vislumbram em atividades vinculadas ao crime organizado, como o tráfico de entorpecentes, a oportunidade para transformar sua vida, e obter, no âmbito da ilegalidade, aquilo que não seria possível pelas vias normais, apresentadas por um Estado que os abandonou à própria sorte.

Ao discorrer a respeito da teoria subcultural de Cohen, Antonio García-Pablos de Molina expõe com clareza a ação de forças externas que impelem ao cometimento de crimes, na medida em que a estrutura social impõe um conflito “cultural” ou um “estado de frustração” aos jovens das classes baixas, impedindo-os de terem acesso ao bem-estar por vias legais, e determinando sua inserção em uma cultura própria, separada da sociedade e conflitante com o sistema oficial.<sup>2</sup>

Esse conflito seria decorrente da oposição entre a identificação dos valores da sociedade que oferecem êxito e estima social, e do reconhecimento da posição social inferior e em desvantagem que esses jovens apresentam, impedindo-os de satisfazer suas aspirações.

---

<sup>2</sup> MOLINA, Antonio García-Pablos de; GOMES, Luiz Flávio. *Criminologia: introdução a seus fundamentos teóricos: introdução às bases criminológicas da lei 9099/95 – lei dos juizados especiais criminais*. Tradução Luiz Flávio Gomes, Yellbin Morote Garcia, Davi Tangerino. 6. ed. reform. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. (Coleção ciências criminais, v. 5. Coordenação Luiz Flávio Gomes, Rogério Sanches Cunha). p. 319.

O delito, assim, não é conseqüência do “contágio social” ou da “desorganização” [...], senão expressão de outros sistemas normativos (subculturais), cujos valores diferem dos majoritários, quando não são deliberadamente contrapostos. A subcultura opera como evasão da cultura geral ou como reação negativa frente a ela; é uma espécie de “cultura de recâmbio” que certas minorias marginalizadas, pertencentes a classes menos favorecidas, criam dentro da cultura oficial para dar vazão à ansiedade e frustração que sentem ao não poder participar, por meios legítimos, das expectativas que teoricamente seriam oferecidas a todos pela sociedade. A via “criminal” é considerada, assim, um mecanismo substitutivo da ausência real de vias legítimas para fazer valer as metas culturais ideais que, de fato, a mesma sociedade nega para as classes menos privilegiadas.<sup>3</sup>

Luiz Carlos Rodrigues Duarte alerta para estudos específicos realizados pela cadeira de Criminologia do Curso de Pós-Graduação em Ciências Penais da PUC/RS, segundo os quais “na relação entre o crime organizado e a delinqüência juvenil, a criança ou o adolescente funcionam como instrumentos, sendo, assim, meras vítimas dessa espécie de criminalidade”.<sup>4</sup>

Por outro lado, mesmo dentre as classes mais favorecidas, a necessidade de se atender aos anseios patrocinados por uma sociedade rigidamente atrelada ao consumismo desenfreado e insaciável, impele à prática de condutas delituosas diversas, visando o aumento da rentabilidade através de sonegação fiscal, operações financeiras ilegais, falsificação de documentos, fraudes contra credores, evasão de divisas, mas principalmente a alimentação de uma rede de corrupção crônica, que permita a exploração da atividade criminosa, o que degenera o ente estatal, impedindo-o de desempenhar sua função.

A partir dessa concepção, é possível traçar uma análise dos fatores que levam ao surgimento das organizações criminosas e sua ação crescente na sociedade brasileira.

A atual situação de instabilidade social em que se encontra o país, assolado pela intranquilidade e sensação de insegurança generalizada, banalização da violência, sentimento de impunidade e proliferação da prática criminal, pode ser eminentemente atribuída à condição a que se sujeita considerável parcela da

<sup>3</sup> *Ibidem.* p. 319.

<sup>4</sup> DUARTE, Luiz Carlos Rodrigues. Princípio vitimológico e criminalidade organizada. In: COPETTI, André (Org.) *et al. Criminalidade Moderna e Reformas Penais: estudos em homenagem ao Prof. Luiz Luisi.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 33.

população, que suscetível às desigualdades sociais, não possui o discernimento e a força moral, ou mesmo alternativa, para se abster da incidência delituosa, buscando de maneira mais fácil obter, mesmo que seja ilicitamente, aquilo que por direito, em uma sociedade justa lhe seria devido.

Nesse sentido, Antonio García-Pablos de Molina chama a atenção para o posicionamento de Merton, segundo o qual

aqueles aos quais a sociedade não oferece caminhos legais (oportunidades) para ascender aos níveis de bem-estar desejados serão pressionados muito mais e muito antes que os demais para o cometimento de condutas irregulares, com a finalidade de alcançar a meta cobiçada.<sup>5</sup>

Sob essas condições, o consumismo sem limites, insuflado pela disposição de uma sociedade materialista, estimula o desenvolvimento das mais ardilosas e desprezíveis ações voltadas à obtenção do lucro, independentemente da observância de qualquer preceito legal ou moral, mas apenas como prática capaz de proporcionar a satisfação dos desejos pessoais e o alcance de uma posição de reconhecimento e de prestígio segundo os atuais padrões sociais, qual seja, tanto mais respeitada quanto maior o poder aquisitivo.

Exemplificando o potencial lesivo dessa cultura, Molina invoca os estudos de Messner e Rosenfeld, realizados sobre a delinquência na sociedade Norte-Americana, estimando que

os Estados Unidos da América “estão organizados para o delito”, porque a ideologia do sonho americano propõe como meta cultural o êxito econômico sem sublinhar a necessária licitude dos meios empregados para consegui-lo, enquanto a estrutura social bloqueia as oportunidades lícitas de muitos indivíduos que optaram por via ilegais alcançar as metas supostamente acessíveis a todos.<sup>6</sup>

Diante do cenário que se forma, os indivíduos com maior perspicácia para sintetizar as vantagens que podem advir da formação e utilização de um modelo organizacional para a prática delituosa, aproveitam-se dos demais, movidos por idêntica e descomedida ganância, mas ao mesmo tempo com menor capacidade

---

<sup>5</sup> MOLINA, Antonio García-Pablos de; GOMES, Luiz Flávio. *op. cit.*, p. 311.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 311.

de compreensão do papel que virão a desempenhar nessa estrutura, quer pela reduzida capacidade intelectual, quer pela inaptidão para exercer a liderança.

Assim, manipulados por interesses inescrupulosos de indivíduos que compreendem na organização criminosa uma possibilidade de lucro fácil e rápido, por meio da prática ou exploração de uma atividade ilícita, os desfavorecidos da sociedade são integrados à organização, com a promessa de alcançar reconhecimento social, de satisfazer necessidades que o Estado não conseguiu suprir, com a ilusão da vingança contra uma sociedade indiferente às injustiças e ao abandono que lhes foram legados.

Ora, uma realidade permeada por valores consumistas e calcada na afirmação através ostentação, da distinção do homem pelas suas posses, do domínio pela capacidade econômica não poderia fomentar outra coisa senão a reificação do homem, que se engendra na prática do crime, sob a forma de uma organização em que os detentores do poder de mando, se impõem, obtendo a maior parcela da rentabilidade proveniente da prática do ilícito sobre a exploração dos socialmente desfavorecidos, jogando com suas vidas.

Georg Lukács considera a reificação como um conceito fundamental para a compreensão da vida social, na medida em que os homens, assim como suas ações, são reduzidos a uma coisa, a uma dimensão quantitativa.

Com efeito, a organização criminosa encontra entre os socialmente excluídos, campo fértil para o engajamento em suas fileiras, sob sedutoras ofertas de enriquecimento em curto prazo, aproveitando-se de seu caráter coisificado, enfim, descartável, sem qualquer valor qualitativo.

Nesse ponto, como não poderia deixar de ser, o indivíduo defronta-se com uma realidade cruel e inafastável, em face das injustas condições sociais existentes, que mais do que um convite à prática criminal, se apresentam como um destino.

Mas ainda há outros fatores que contribuem para que a delinquência possa assumir um caráter irresistível diante do quadro de disparidades sociais.

Conforme salienta Danilo Marcondes, nas Lições de Iena, Hegel formula sua concepção do processo de formação da consciência, consistindo de três elementos básicos: as “relações morais”, isto é, a família, ou a vida social; a linguagem ou os processos de simbolização e o trabalho, ou a maneira como o homem interage com a natureza para dela extrair os seus meios de subsistência.<sup>7</sup>

#### Prossegue Marcondes, para quem

Hegel [...] considera que a unidade da consciência não é originária, só podendo ser concebida como resultado de um processo de desenvolvimento que se caracteriza por essas três dimensões básicas. As relações morais explicam o papel do outro na formação da consciência de um indivíduo. Ele só se torna um sujeito na medida em que é reconhecido como tal pelo outro, ou seja pelas outras consciências. Este reconhecimento se dá inicialmente na família e posteriormente na vida social. A identidade da consciência individual subjetiva depende portanto desse reconhecimento, isto é, a identidade do eu é possível apenas através da identidade do outro que me reconhece e que por sua vez depende de que eu o reconheça.<sup>8</sup>

Ocorre que a família encontra-se desgastada e corrompida pela mentalidade consumista, de forma que a aquisição de bens e a ostentação financeira tornam-se mais importantes que valores morais, cultuados no convívio familiar como a honestidade e a solidariedade. O afastamento e a desagregação da família impedem que o indivíduo seja reconhecido como sujeito, e assim, a identidade da consciência individual se perde.

Por sua vez, na esfera social, seja na escola, no trabalho, no lazer, o indivíduo somente é reconhecido por aquilo que possui, de modo que, nada possuindo, também não será reconhecido como sujeito, ou se por acaso for reconhecido, será apenas em comparação com outro que possua melhor condição financeira.

---

<sup>7</sup> MARCONDES, Danilo. *Iniciação à história da filosofia: dos pré-socráticos a Wittgenstein*. 6. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001. p. 218-219.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 219.

Com isso, o reconhecimento do indivíduo como sujeito torna-se vinculado a sua situação econômica, e as necessidades humanas somente podem ser saciadas por meio do consumo infundável de bens que permitam ostentar sua posição social.

Essa mentalidade corruptora dos valores da família e da sociedade impede que o indivíduo se reconheça como sujeito, e promove sua degradação, fazendo com que não aceite a moralidade como vontade individual que busca o bem, sob o ponto de vista hegeliano.

Em decorrência, a ética, como o bem que deve ser feito, torna-se inalcançável e irrealizável no indivíduo, que assim não toma parte na sociedade ou no Estado, restando à margem de um sistema que, se não ignora sua presença, lhe percebe com indiferença.

Mas a face cruel das organizações criminosas não se revela somente na exploração dos homens, em face dos sonhos consumistas que lhes foram introjetados, culminando na rendição à prática do crime.

Em contraponto à exploração latente das desigualdades sociais, que lhes proporciona inúmeros adeptos, como forma de obter vantagens que lhes facilitem a prática criminal e conseqüentemente a obtenção de lucro, as organizações criminosas se aproveitam ainda da ausência e da incapacidade do Estado, esgotado em seu modelo, para instituir uma rede paralela de assistência à população do local onde operam, com a distribuição de gêneros alimentícios de primeira necessidade, medicamentos, tratamento de saúde e até mesmo garantia de segurança, como meio de angariar simpatia e obter convivência para com suas práticas delitivas.

Desta forma, as organizações criminosas se impõem como um poder paralelo que, se por um lado presta auxílio à população, por outro, alicia, exige silêncio e fidelidade, senão a própria vida, sob a ameaça e o jugo da força, dominando os submissos e oprimindo aqueles que porventura lhes sejam resistentes.

Concomitantemente, a desmoralização das autoridades políticas, constantemente relacionadas a escândalos de desperdícios e de desvios de verbas públicas, atos de corrupção, superfaturamento de obras públicas, compra de votos, entre outras práticas tipicamente clientelistas, como meio para permanecerem atreladas ao centro de poder decisório, também representam um elemento incentivador da prática criminal em todos os níveis sociais.

Sob esse enfoque, Antonio García-Pablos de Molina cita a teoria do conflito cultural desenvolvida por Taft, segundo a qual o cometimento de delitos pode ser impulsionado pela degradação de valores e pela conseqüente crise moral, que se evidencia diante de exemplos negativos, ou seja,

a criminalidade é produto da mudança social. A cultura, com suas numerosas contradições internas, seria o fator criminógeno por excelência. E [...] cultura quer expressar o marco cultural em sua totalidade, a escassa credibilidade de certos valores tradicionais obrigatórios, a crise de instituições herdadas, o impacto antipedagógico de determinados exemplos de grande repercussão pública, a dupla moral social e, em suma, a crise moral derivada das contradições internas da cultura vigente.<sup>9</sup>

Todo esse conjunto de frustrações a que está submetido o povo brasileiro concatenado com os selvagens valores da cultura consumista-materialista mostra-se como o propulsor da atividade criminal no Brasil.

Em complemento a esse cenário, permanecem acumuladas volumosas quantidades de processos, emperrados na burocracia estatal e em meio a uma legislação conflitante, disseminando um sentimento de impunidade e desinteresse, e por outro lado, a despeito de toda essa ineficiência, um sistema prisional esgotado em sua capacidade, ultrapassado, inchado, distorcido, completamente avesso às razões que deveriam justificar sua existência, qual seja a ressocialização do infrator...

Nesse ambiente de miséria e abandono, formaram-se as propaladas organizações criminosas existentes no Brasil, o Comando Vermelho (CV), e o Primeiro Comando da Capital (PCC).

---

<sup>9</sup> MOLINA, Antonio García-Pablos de; GOMES, Luiz Flávio. *op. cit.*, p. 314.

Haroldo dos Anjos cita algumas características atribuídas ao Comando Vermelho por João Marcello Araújo Júnior, quando foi Secretário de Justiça no Estado do Rio de Janeiro:

- a) Nasceu dentro das prisões nos anos 70, como consequência de uma desorganizada política penitenciária.
- b) Sua atuação está fundada numa firme idéia de associação.
- c) Tal associação reveste-se da forma de 'sociedades de pessoas' e os associados buscam concretizar interesses comuns e mantêm entre si um forte sentimento de solidariedade.
- d) Sua estrutura e funcionamento têm caráter para-empresarial.
- e) Possui disciplina, baseada na hierarquia, estabelecida pela violência e pelo dinheiro advindo, em geral, do tráfico de drogas e de armas; roubos, especialmente a bancos e seqüestros.
- f) Com seus crimes acumula riquezas que são recicladas através de sua ligação com o poder econômico, havendo informações de que a lavagem de dinheiro é feita em âmbito transnacional.
- g) Tem forte aproximação com os poderes políticos.
- h) Apresenta um discurso humanitário, com o lema "Paz, Justiça e Liberdade", para encobrir seus atos de extrema violência.<sup>10</sup>

Percebe-se, pois, claramente, que o Comando Vermelho reúne todas as características para ser considerado uma organização criminosa.

Quanto ao Primeiro Comando da Capital, nota-se que sua origem também remete ao interior de estabelecimentos prisionais, na forma de uma facção de cunho inicialmente reivindicatório em relação a melhorias no sistema prisional e de proteção entre os detentos integrantes contra outras facções rivais existentes em presídios, como a Seita Satânica e o Comando Revolucionário Penitenciário.

A ampla quantidade de adeptos à facção e a inspiração no modelo desenvolvido pelo Comando Vermelho, despertou em seus membros a consciência de que poderiam compor uma estrutura que lhes conferisse força, poder para afrontar o Estado e suporte para práticas delituosas diversas, com resultados mais lucrativos, o que determinou uma mudança de objeto e culminou com a composição da organização criminosa "Primeiro Comando da Capital".

Para tanto, foi elaborado um estatuto próprio, estabelecendo funções específicas e obrigações a serem desempenhadas pelos componentes da organização, registro e controle de atividades, incluindo a manutenção de contas

---

<sup>10</sup> ANJOS, J. Haroldo dos. *As raízes do crime organizado*. Florianópolis: IBRADD, 2003. p. 83-84.

bancárias nas quais são realizados depósitos em dinheiro, proveniente das diversas atividades ilícitas praticadas, que constituem um “fundo” para subsidiar outras ações criminosas assim como para auxiliar no sustento de famílias dos membros reclusos em estabelecimentos prisionais.

Lastreando suas atividades no tráfico de entorpecentes, roubos de carga e veículos, extorsão mediante sequestro e roubos a estabelecimentos bancários, o PCC já dispõe dos elementos necessários para sua caracterização como organização criminosa, e embora suas ações ainda estejam mais concentradas em certas regiões do país, encontra-se em expansão, inclusive através da conexão com o Comando Vermelho.

Não obstante, em maio de 2006, o PCC iniciou no Estado de São Paulo, uma série de atos criminosos que consistiam em ataques a prédios públicos e transportes coletivos, utilizando-se de armas de fogo e mesmo de artefatos explosivos, atentando contra a vida de civis e militares, sobretudo policiais, como forma de intimidação e demonstração de sua força, desafiando as autoridades e tencionando promover a desmoralização do Estado.

Durante esse período, foram detonados artefatos explosivos na sede do Ministério Público, em Bases Comunitárias da Polícia Militar, em Distritos Policiais, foram disparados tiros contra os Fóruns de Osasco e de Guarulhos, além de outros prédios públicos, inúmeros ônibus foram depredados e incendiados, policiais civis, militares e agentes penitenciários foram emboscados durante o exercício de suas atividades profissionais ou mesmo fora de seu turno de serviço.

Houve várias mortes e um grande número de feridos, a despeito de alguns ataques que não se efetivaram, como na colocação de um artefato explosivo na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, que não detonou, e que poderia aumentar o número de vítimas.

Essas ações praticadas pelo PCC, diferentemente das ações típicas de crime organizado, que perfazem sua motivação principal, assumiram nitidamente a conotação de atos de terrorismo, demonstrando que a organização criminosa, de

fato, pode constituir-se no veículo de realização de atos de natureza diferenciada, conforme sua motivação, em momentos distintos.

Mas além dessas famosas organizações, existe também uma outra atividade amplamente explorada em território nacional e que se encontra fortemente estruturada, o chamado “jogo do bicho”.

Conforme salienta Guaracy Mingardi, o “jogo do bicho”, consistindo em um recolhimento de apostas e sorteio, possui uma estrutura sólida, hierarquizada e bem definida, ampla penetração popular, sendo considerado uma ação inocente, mas que oculta a prática de homicídios que permitam o monopólio na exploração da atividade, a ameaça de testemunhas e a corrupção de agentes policiais e políticos para sua manutenção. Essas características, alinhadas às conexões com o tráfico de entorpecentes envolvendo os promotores das apostas, seriam os elementos que aproximariam a atividade do crime organizado tradicional.<sup>11</sup>

Por sua vez, Eduardo Araújo da Silva atenta para a atuação de organizações criminosas no tráfico de animais silvestres para colecionadores, pesquisas biológicas clandestinas e comércio irregular de madeiras nobres da região amazônica e da mata atlântica, no âmbito internacional, largamente explorados pelas dificuldades de fiscalização, em face da amplitude do território nacional, e muitas vezes pela própria conivência dos agentes dos órgãos públicos fiscalizadores.<sup>12</sup>

Desta forma, assim como em outros países, fatores sócio-culturais, políticos e econômicos, apresentam-se como fomentadores para o surgimento das organizações criminosas no Brasil, que beneficiadas pelo incremento da tecnologia e facilidades da globalização, estão cada vez mais se especializando para a prática de atos típicos do crime organizado.

---

<sup>11</sup> MINGARDI, Guaracy. *O estado e o crime organizado*. São Paulo: IBCCrim, 1998. p. 93-108.

<sup>12</sup> SILVA, Eduardo Araújo da. *Crime organizado: procedimento probatório*. São Paulo: Atlas, 2003. p. 26-27.

Ao seu turno, a relativa inexistência de práticas terroristas em solo brasileiro, a despeito das ações de grupos que atuaram durante o governo militar, como o Movimento Revolucionário “8 de outubro” (MR8), a Vanguarda Popular Revolucionária (VPR), a Ação Libertadora Nacional (ALN), entre outros, em circunstâncias pontuais, também não se apresenta como uma realidade distante, mas como fator de preocupação, diante do potencial das organizações criminosas existentes no Brasil, para a prática de atos dessa natureza, como se constatou recentemente.

Diante de tais circunstâncias, é evidente que o enfrentamento das organizações criminosas não está restrito à ação policial ou mesmo jurisdicional penal, mas envolve muito mais, pois sua conotação é social, e portanto exige ações efetivas por parte do Estado, através da implementação dos direitos sociais, e da persecução dos objetivos de erradicação da pobreza, e da redução das desigualdades, ou seja, da concretização dos direitos fundamentais.

Por outro lado, é necessário reconhecer que a inexistência de dispositivos legais eficientes para reprimir a ação das organizações criminosas pressupõe um estímulo à sua continuidade, de sorte que paralelamente à ação social, deve ser conferido tratamento em legislação especial a estas organizações, como forma de coibir o exercício de suas atividades, garantindo-se o direito à segurança dos indivíduos, da sociedade e do próprio Estado.

Tal incremento legislativo, não deve, no entanto, coincidir com a permissividade da relativização dos direitos fundamentais, uma vez ser tal prática, inadmissível e incompatível perante um Estado Democrático de Direito.

Assim, torna-se imprescindível buscar uma posição de equilíbrio que somente pode ser alcançada com justiça social e legislação rigorosa, mas respeitadora dos direitos fundamentais.

## **PARTE IV – O DIREITO À SEGURANÇA NO SÉCULO**

### **XXI**

#### **1 ENFRENTANDO AS AMEAÇAS À SEGURANÇA**

Constituindo ameaça proeminente à segurança pessoal, à segurança pública e à segurança nacional, as organizações criminosas, em acelerado processo de expansão, a contar das últimas décadas do século passado, sobretudo diante do desenvolvimento tecnológico e das oportunidades que o processo de globalização proporcionaram, têm demandado a mobilização dos Estados e inclusive de organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA) para o seu enfrentamento, perfazendo um desafio para a sociedade contemporânea.

De fato, as ações das organizações criminosas, consideradas em sentido amplo, não observam fronteiras e seus malefícios atingem um grau de incidência cujos prejuízos se estendem a toda humanidade, promovendo a violência, interferindo nas atividades econômicas e apontando para a ineficiência dos Estados na garantia da segurança em todos os níveis, atentando, enfim, contra a própria segurança mundial.

Sob essa ótica, seguindo até mesmo a orientação dos organismos internacionais e diante da responsabilidade que possuem para com a segurança, os Estados têm se articulado na busca de instrumentos adequados para o controle e a redução das atividades ilícitas promovidas pelas organizações criminosas, o que inclui a necessidade de se promoverem reformas legislativas e a reestruturação de determinados órgãos estatais, proporcionando-lhes maior agilidade e eficiência.

Subsiste, contudo, o desafio de se encontrar um ponto de equilíbrio, de modo que o recrudescimento da legislação e da ação dos órgãos estatais

permaneçam dentro de limites compatíveis e que não venham a afrontar as bases do Estado Democrático de Direito.

## 1.1 TRATAMENTO LEGAL NO CENÁRIO BRASILEIRO

Com o objetivo de coibir as ações praticadas pelas organizações criminosas no Brasil, especificamente aquelas características da criminalidade organizada, foi elaborado o projeto de lei 3519/1989, de autoria do Deputado Michel Temer, que resultou na promulgação da Lei Federal Nº 9034, de 3 de maio de 1995.

De acordo com seu enunciado, a Lei 9034/95, dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas.

O texto original da referida lei trazia a seguinte disposição:

CAPÍTULO I - Da Definição de Ação Praticada por Organizações Criminosas e dos Meios Operacionais de Investigação e Prova

Art. 1º Esta lei define e regula meios de prova e procedimentos investigatórios que versarem sobre crime resultante de ações de quadrilha ou bando.

Ocorre que ao se confrontar o disposto no enunciado da lei e o teor de seu artigo 1º, percebia-se uma nítida disparidade, na medida em que não havia qualquer menção às organizações criminosas, surgindo margem para ampla discussão doutrinária quanto à aplicação da norma jurídica.

Surgiram, pois, entendimentos diversos, considerando que as organizações criminosas seriam as próprias quadrilhas ou bandos, tal como descritos no artigo 288 do Código Penal Brasileiro, contrapostos àqueles que compreendiam a distinção entre esses institutos, acusando a inexistência de definição do que seriam as organizações criminosas.

Para Luiz Flávio Gomes,

com base na redação original do art. 1º da L. 9.034/95 [...], chegamos a sustentar que, em uma interpretação construtiva (mas bastante questionável, como reconhecíamos), o correto âmbito de incidência da lei em destaque estaria constituído pelas *organizações criminosas*, de cuja composição fariam parte os dados típicos do delito previsto no art. 288 do CP (quadrilha ou bando, que era mencionado no art. 1º primitivo) e mais alguns requisitos extras (organização, planejamento, hierarquia do grupo, etc.).<sup>1</sup>

Considerando que essa incoerência comprometia a eficácia do diploma legal, cuidou o legislador de providenciar a devida alteração, através da Lei Federal Nº 10217, de 11 de abril de 2001, que, entretanto, não foi assistida de melhor sorte que sua antecessora.

Art. 1º Esta Lei define e regula meios de prova e procedimentos investigatórios que versem sobre ilícitos decorrentes de ações praticadas por quadrilha ou bando ou organizações ou associações criminosas de qualquer tipo.

Ao mencionar na nova redação do artigo 1º que a lei deve ser aplicada às ações praticadas por quadrilha ou bando ou organizações ou associações criminosas, o legislador tornou clara a distinção entre esses agrupamentos, porém persistiu em deixar de definir o que seriam as mencionadas organizações criminosas.

Com relação a essa deficiência, posiciona-se Luiz Flávio Gomes:

Quadrilha ou bando sabemos o que é (CP, art. 288); associações criminosas (ex.: LT, art. 14; art. 18, III; L. 2.889/56, art. 2º) sabemos o que é. Agora, o que se entende por organização criminosa? Não existe em nenhuma parte do nosso ordenamento jurídico a definição de organização criminosa. Cuida-se, portanto, de um conceito vago, totalmente aberto, absolutamente poroso. Considerando-se que (diferentemente do que ocorria antes) o legislador não ofereceu nem sequer a descrição típica mínima do fenômeno, só nos resta concluir que, nesse ponto, a L. 9.034/95 passou a ser letra morta. Organização criminosa, portanto, hoje, no ordenamento jurídico brasileiro, é uma alma (uma enunciação abstrata) em busca de um corpo (de conteúdo normativo, que atenda o princípio da legalidade).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> GOMES, Luiz Flávio. Crime organizado: o que se entende por isso depois da lei nº 10.217, de 11.04.2001? – apontamentos sobre a perda de eficácia de grande parte da lei nº 9.034/95. *Revista Síntese de Direito Penal e Processual Penal*, Porto Alegre, n.11, p. 11, dez.-jan. 2002.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 12.

Assim, a Lei 9034/95 encontra na indefinição de seu objeto falha substancial que aponta para sua inaplicabilidade no que tange às organizações criminosas.

Luiz Flávio Gomes esclarece que essa indefinição resulta para a Lei 9034/95 em caso de “perda de eficácia (por não sabermos o que se entende por organização criminosa), não de revogação (perda de vigência)”.<sup>3</sup>

Apesar de não definir o que seria organização criminosa, tolhendo a aplicação do texto legal em relação a diversos dos dispositivos que fazem menção específica a essa forma de agrupamento, a lei estende sua abrangência às formações estruturais de quadrilha ou bando e de associação criminosa, além dos crimes decorrentes de suas ações, para os quais os dispositivos trazidos pela norma implicam em imediata aplicabilidade.

Nesse sentido, torna-se imperioso distinguir os tipos penais descritos no artigo 1º da Lei 9034/95 alterada pela Lei 10217/01.

O crime de quadrilha ou bando está definido no artigo 288 do Código Penal, dentro do Título IX, Dos Crimes contra a Paz Pública, nos seguintes termos:

Art. 288. Associarem-se mais de três pessoas, em quadrilha ou bando, para o fim de cometer crimes.

A doutrina estabelece, em linhas gerais, que a ocorrência do crime de quadrilha ou bando exige pluralidade de agentes, sendo no mínimo quatro indivíduos a compor o agrupamento; que o vínculo entre esses agentes seja estável, afastando a reunião esporádica, mas pelo contrário, ensejando um caráter permanente, definitivo de associação; e que o objeto da composição seja a prática de crimes, o que indica a prática reiterada de atos ilícitos, e não uma única ou eventual ação.

---

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 12.

A jurisprudência consagra essas características, considerando que “são requisitos do crime do art. 288: estabilidade, permanência e existência de no mínimo quatro pessoas” (TJSP, RJTJSP 173/328-9, RT 759/597, 758/534; TJSP, RT 765/582).

A tipificação da conduta demonstra a preocupação com o perigo que a formação criminosa representa, na medida em que a partir dessa associação, inúmeros delitos poderão ser praticados. Desta forma sendo a Paz Pública o bem jurídico tutelado, a configuração do crime de quadrilha ou bando não exige que tenha se concretizado qualquer ilícito por parte do grupo, mas apenas que sua intenção quanto à atividade ilícita seja clara.

Igualmente, estabelece entendimento jurisprudencial que

em relação aos fundadores, [o crime de quadrilha ou bando] consuma-se no momento em que aperfeiçoada a convergência de vontades entre mais de três pessoas; quanto àqueles que venham posteriormente a integrar-se ao bando, no momento da adesão de cada qual; é crime formal, sendo irrelevante a realização ulterior de qualquer delito (STF, RT 707/414). Basta existir o propósito de associação do agente ao grupo criado para a prática de crimes, sendo desnecessário atribuir-lhe ações concretas (STJ, RT 756/523).

Por sua vez, as associações criminosas encontram-se definidas na legislação penal especial, como ocorre no artigo 2º da Lei 2889/56 (Lei de Genocídio) e no artigo 35 da Lei 11343/06 (Lei que estabelece o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - SISNAD).

Art. 2º [Lei 2889/56]. Associarem-se mais de 3 (três) pessoas para prática dos crimes mencionados no artigo anterior.

Art. 35 [Lei 11343/06]. Associarem-se duas ou mais pessoas para o fim de praticar, reiteradamente ou não, qualquer dos crimes previstos nos arts. 33, caput e § 1º, e 34 desta Lei.

A associação criminosa, como a quadrilha ou bando, exige pluralidade de agentes, embora em alguns casos, possa ser caracterizada com um número menor de indivíduos, sendo possível sua constituição a partir da reunião de apenas duas pessoas, consoante dispõe a Lei 11343/06. Exige também o vínculo associativo, como elemento necessário à formação da associação, conferindo um

caráter estável; porém, pode não requer a habitualidade, configurada na prática reiterada da ação criminosa, como expressamente descrito no artigo 35 da Lei 11343/06, de modo que havendo o objetivo de uma única ação criminosa, restará formalizada a associação. Percebe-se, pois, que a caracterização da associação criminosa pode ser mais facilmente construída que a própria quadrilha ou bando.

Identifica-se, portanto, que a legislação pátria permitiu distinguir as quadrilhas ou bandos das associações criminosas a partir do elemento habitualidade, traduzida na exigência da prática criminosa contumaz.

Por fim, resta a distinção em relação às organizações criminosas.

Embora não exista definição em lei do que sejam as organizações criminosas, é possível identificar que estes agrupamentos possuem características comuns em relação aos tipos anteriormente analisados, sendo a multiplicidade de agentes, o vínculo associativo estável e permanente e a habitualidade.

Todavia, além dessas características obrigatórias, as organizações criminosas devem possuir uma estrutura hierarquizada, com a inequívoca distribuição de funções entre cada um de seus componentes, possuindo responsabilidades específicas para a prática delituosa. Logo, a organização criminosa deve possuir uma estrutura burocrática, com padrões claros e definidos, dos quais seus integrantes são plenos conhecedores.

A quadrilha ou bando não pressupõe a existência de uma hierarquia complexa e definida, com relação de subordinação, funções estabelecidas a cada um de seus componentes, mesmo que haja um líder ou um chefe.

Da mesma forma a associação criminosa, pelo próprio caráter precário em que é admitida sua formação, partindo-se de um número de dois integrantes, o que não seria suficiente para a constituição de uma estrutura burocrática.

Assim, o elemento que distingue a organização criminosa da associação criminosa ou da quadrilha ou bando, é a existência de uma estrutura hierárquica, burocrática entre seus integrantes, que é própria de uma organização formal.

O quadro a seguir, apresenta, em síntese, as diferentes características de cada uma das formações analisadas.

	Pluralidade de Agentes	Finalidade criminosa	Vínculo associativo estável e permanente	Habitualidade ou prática reiterada	Hierarquia, divisão de tarefas e burocracia
Associação Criminosa	Sim (mínimo 2)	Sim	Sim	Não	Não
Quadrilha ou Bando	Sim (mínimo 4)	Sim	Sim	Sim	Não
Organização Criminosa	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Quadro 2 – Características das formações criminosas

Não obstante, ratifica-se que a inexistência de definição de organização criminosa no texto legal, remonta à ineficácia da Lei 9034/95 e à sua inaplicabilidade em relação a esse agrupamento, sob pena de se atentar contra um princípio basilar do Estado Democrático de Direito, cláusula pétrea erigida no artigo 5º da Constituição Federal, e arraigado à essência do próprio Direito Penal, qual seja, o princípio da reserva legal.

Em consequência, até que ocorra a definição de organização criminosa, a aplicação da Lei 9034/95 fica adstrita aos crimes praticados por quadrilha ou bando, os crimes praticados por associações criminosas e os crimes decorrentes dessas formações, ou seja, aqueles que forem praticados por elas.

Partindo-se desse entendimento, chega-se à conclusão de que a Lei 9034/95 não está se prestando ao propósito que ensejou sua elaboração.

Ademais, a justificativa do projeto que culminou com a promulgação da citada norma, menciona que um de seus objetivos seria o “combate ao crime organizado”, embora se deva ressaltar que em nenhum momento o texto legal se proponha expressamente a prevenir e reprimir esse tipo de criminalidade, cujo conceito, conforme disposto, difere de organização criminosa, esta sim, aparecendo na redação da norma.

Nessas circunstâncias, de acordo com o enfoque que foi conferido à lei, seu objeto deveriam ser as organizações criminosas em sentido amplo, incluindo-se tanto as organizações criminosas em sentido estrito, estas voltadas a prática dos atos típicos de crime organizado, como as organizações terroristas, vinculadas a prática de atos de terrorismo.

Apesar da confusão entre os termos “organização criminosa” e “crime organizado” na edição da Lei 9034/95, de fato, a separação entre os diplomas legais que devem se prestar ao enfrentamento das organizações criminosas em sentido estrito e às organizações terroristas sugere plena coerência, considerando as diferenças entre suas motivações, muito embora, no caso em questão, a observância desse critério seja nitidamente produto de uma casualidade, e não do rigor técnico do legislador.

Retomando a sistemática da Lei 9034/95 e seu intuito de “combate ao crime organizado”, cabe observar que a organização criminosa poderia, eventualmente, praticar atos típicos da criminalidade comum, assim como pratica atos típicos de crime organizado.

Por outro lado é difícil sustentar que os atos próprios do crime organizado possam ser praticados por uma outra forma de agrupamento (criminoso) de indivíduos que não seja a organização criminosa, pois, conforme análise anterior, a quadrilha ou bando não possui uma estrutura hierarquizada, tal como a associação criminosa, que sequer goza da habitualidade como requisito para caracterizar sua constituição.

Assim, considerando as organizações criminosas como o veículo por meio do qual o crime organizado se manifesta, ao prevenir e reprimir as ações praticadas por tais organizações, o referido diploma incide indiretamente sobre o próprio crime organizado.

Em contrapartida, na medida em que a lei referenciada não pode ser aplicada em relação às organizações criminosas, torna-se também ineficaz em relação aos atos típicos do crime organizado, extremamente lesivos à segurança da sociedade e do Estado.

Logo, a providência imediata a ser tomada no que concerne à legislação atinente à matéria seria a definição de organização criminosa.

Ao seu turno, com relação às organizações terroristas, além de não haver norma própria que criminalize sua constituição, desponta a inexistência da definição de terrorismo na legislação pátria.

O artigo 20 da Lei Federal Nº 7170, de 14 de dezembro de 1983 (Lei de Segurança Nacional), tipifica uma série de condutas criminosas que podem ser claramente inseridas dentro do contexto do terrorismo.

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.

As condutas de devastar, saquear, extorquir, roubar, sequestrar, manter em cárcere privado, incendiar, depredar, provocar explosão e praticar atentado pessoal, por si mesmas já possuem em seu cerne, o elemento da violência ou da grave ameaça, próprias das ações terroristas.

A motivação do ato também está presente, diante da especificação de que as condutas devem ser praticadas por inconformismo político, ou para subsidiar organização clandestina ou subversiva.

Aliás, de acordo com Alessandro Visacro, as ações subversivas

são concebidas e conduzidas com o propósito de obter o enfraquecimento da estrutura psicossocial, política, econômica científico-tecnológica e militar de um determinado regime, ao mesmo tempo em que despande esforços para difundir o proselitismo da organização militante e atrair para si, de forma progressiva, o apoio popular. A subversão busca, basicamente, agravar dissensões sociais preexistentes e cristalizar aspirações de mudanças no seio da sociedade, desestabilizando o poder central e o próprio modelo de Estado. Solapar, minar, enfraquecer, desgastar, desacreditar, desmoralizar, corromper, restringir, comprometer e aliciar definem as tarefas subversivas elementares.<sup>4</sup>

Porém, a aplicação do dispositivo se restringe aos atos praticados por motivação política excluindo-se os atos de motivação ideológica, religiosa, racial ou mesmo meramente criminosa.

E também, após a descrição das condutas que poderiam perfeitamente identificar ilícitos de natureza terrorista, a presença da expressão "... ou atos de terrorismo...", enseja o entendimento de que as práticas anteriormente descritas não constituiriam, em si, atos de terrorismo, restando a dúvida a respeito do que poderiam ser.

Novamente, diante desse impasse, surge mais uma lacuna legislativa que somente pode ser suprimida diante da identificação concreta do que constitui o terrorismo, sob pena de se ferir o princípio da legalidade.

Mas além das condutas previstas no artigo 20 da Lei 7170/83, outras modalidades criminosas previstas na lei podem ser associadas às ações tipicamente terroristas, como nos casos de sabotagem, constituição de grupos voltados à prática de atos de violência para alteração do regime político ou deposição das autoridades

---

<sup>4</sup> VISACRO. Alessandro. *Guerra irregular: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história*. São Paulo: Contexto, 2009. p. 260.

constituídas; atentar contra o livre exercício dos Poderes; e apoderar-se de meios de transporte com violência ou grave ameaça.

Art. 15 - Praticar sabotagem contra instalações militares, meios de comunicações, meios e vias de transporte, estaleiros, portos, aeroportos, fábricas, usinas, barragem, depósitos e outras instalações congêneres.

Pena: reclusão, de 3 a 10 anos.

§ 1º - Se do fato resulta:

- a) lesão corporal grave, a pena aumenta-se até a metade;
- b) dano, destruição ou neutralização de meios de defesa ou de segurança; paralisação, total ou parcial, de atividade ou serviços públicos reputados essenciais para a defesa, a segurança ou a economia do País, a pena aumenta-se até o dobro;
- c) morte, a pena aumenta-se até o triplo.

§ 2º - Punem-se os atos preparatórios de sabotagem com a pena deste artigo reduzida de dois terços, se o fato não constitui crime mais grave.

Art. 16 - Integrar ou manter associação, partido, comitê, entidade de classe ou grupamento que tenha por objetivo a mudança do regime vigente ou do Estado de Direito, por meios violentos ou com o emprego de grave ameaça.

Pena: reclusão, de 1 a 5 anos.

Art. 17 - Tentar mudar, com emprego de violência ou grave ameaça, a ordem, o regime vigente ou o Estado de Direito.

Pena: reclusão, de 3 a 15 anos.

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

Art. 18 - Tentar impedir, com emprego de violência ou grave ameaça, o livre exercício de qualquer dos Poderes da União ou dos Estados.

Pena: reclusão, de 2 a 6 anos.

Art. 19 - Apoderar-se ou exercer o controle de aeronave, embarcação ou veículo de transporte coletivo, com emprego de violência ou grave ameaça à tripulação ou a passageiros.

Pena: reclusão, de 2 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.

No que tange à sabotagem, Alessandro Visacro expõe tratar-se de

qualquer ação sub-reptícia, ativa ou passiva, direta ou indireta, destinada a perturbar, interferir, causar dano, destruir ou comprometer o funcionamento normal de diferentes sistemas nos campos político, econômico, científico-tecnológico, psicossocial e militar.<sup>5</sup>

Nesse caso, as disposições dos artigos 15 e 19 da Lei 7170/83, que tratam da sabotagem e da tomada de meios de transporte com emprego de violência, não trouxeram expressamente a vinculação política do ato, e até mesmo poderiam ser aplicadas diante de ações terroristas de motivação distinta, muito

---

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 261.

embora a caracterização dessas condutas permaneça adstrita aos limites materiais fixados pelos artigos 1º e 2º da Lei de Segurança Nacional, nos seguintes termos:

Art. 1º - Esta Lei prevê os crimes que lesam ou expõem a perigo de lesão:

I - a integridade territorial e a soberania nacional;

II - o regime representativo e democrático, a Federação e o Estado de Direito;

III - a pessoa dos chefes dos Poderes da União.

Art. 2º - Quando o fato estiver também previsto como crime no Código Penal, no Código Penal Militar ou em leis especiais, levar-se-ão em conta, para a aplicação desta Lei:

I - a motivação e os objetivos do agente;

II - a lesão real ou potencial aos bens jurídicos mencionados no artigo anterior.

Já o artigo 16 da Lei 7170/83, apresenta de forma muito simplificada, a tipificação criminosa de estar inserido em uma “associação” ou “grupamento”, cujo objetivo seja a alteração do regime empregando violência ou grave ameaça, apontando para o risco que pode advir para a paz pública e para a segurança nacional, a partir da mera constituição de formações dessa natureza, o que aparece como uma indicação da necessidade de se criminalizar a constituição de organizações criminosas, notadamente, para efeito da Lei de Segurança Nacional, das organizações que possam praticar atos de terrorismo.

Com relação aos mecanismos de enfrentamento das organizações criminosas, a Lei 9034/95, alterada pela Lei 10217/01, estabelece:

Art. 2º Em qualquer fase de persecução criminal são permitidos, sem prejuízo dos já previstos em lei, os seguintes procedimentos de investigação e formação de provas:

[...]

II - a ação controlada, que consiste em retardar a interdição policial do que se supõe ação praticada por organizações criminosas ou a ela vinculado, desde que mantida sob observação e acompanhamento para que a medida legal se concretize no momento mais eficaz do ponto de vista da formação de provas e fornecimento de informações;

III - o acesso a dados, documentos e informações fiscais, bancárias, financeiras e eleitorais.

IV - a captação e a interceptação ambiental de sinais eletromagnéticos, óticos ou acústicos, e o seu registro e análise, mediante circunstanciada autorização judicial;

V - infiltração por agentes de polícia ou de inteligência, em tarefas de investigação, constituída pelos órgãos especializados pertinentes, mediante circunstanciada autorização judicial.

Parágrafo único. A autorização judicial será estritamente sigilosa e permanecerá nesta condição enquanto perdurar a infiltração.

Considerada a dificuldade no levantamento de informações acerca das organizações criminosas que, blindadas em sua rígida e complexa estrutura, adotam todas as precauções para o desenvolvimento de suas atividades, verificou-se a necessidade de emprego de medidas não convencionais de investigação, que fossem capazes de proporcionar aos órgãos públicos, condições efetivas de mapear as atividades ilícitas praticadas e identificar os seus autores, permitindo a obtenção de provas necessárias para responsabilizá-los.

Diante dessas condições, desponta a mensuração de quão invasivas as medidas investigatórias podem se revelar e qual o seu grau de incidência sobre os direitos fundamentais, em oposição aos benefícios que poderão trazer para a sociedade e para o Estado, reprimindo a ação das organizações criminosas.

A ação controlada aparece como importante instrumento colocado à disposição dos órgãos policiais, permitindo que a intervenção diante do delito seja postergada para um momento oportuno, possibilitando a identificação dos integrantes da organização, o conhecimento de rotinas próprias das atividades ilícitas praticadas e ainda conexões que possuam com o setor público ou privado.

Contudo, à letra da lei, a conveniência e a oportunidade da intervenção policial, e a consequente prisão dos autores do delito, assume feição discricionária, podendo afastar-se das hipóteses previstas nos artigos 301 e 302 do Código de Processo Penal (CPP), que estabelecem as condições para a prisão em flagrante e sua obrigatoriedade para as autoridades e agentes policiais, o que poderia suscitar uma eventual inobservância do princípio da legalidade, ainda mais quando a ação controlada não exige, expressamente, qualquer autorização do órgão jurisdicional.

Art. 301. Qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito.

Art. 302. Considera-se em flagrante delito quem:

I - está cometendo a infração penal;

II - acaba de cometê-la;

III - é perseguido, logo após, pela autoridade, pelo ofendido ou por qualquer pessoa, em situação que faça presumir ser autor da infração;

IV - é encontrado, logo depois, com instrumentos, armas, objetos ou papéis que façam presumir ser ele autor da infração.

Nesse aspecto, a inexistência da previsão de um crime autônomo de organização criminosa, a exemplo do que ocorre com os crimes de quadrilha ou bando e de associação criminosa, constitui o objeto de maior dificuldade em relação à ação policial, pois, uma vez prevista tal conduta delitiva, seu efeito seria permanente, permitindo a realização da prisão em flagrante a qualquer tempo, por força do disposto no artigo 303 do CPP.

Art. 303. Nas infrações permanentes, entende-se o agente em flagrante delito enquanto não cessar a permanência.

O acesso a dados, documentos e informações fiscais, bancárias, financeiras e eleitorais foi inicialmente previsto como medida que deveria ser adotada diretamente pelo juiz, nos termos seguintes:

Art. 3º Nas hipóteses do inciso III do art. 2º desta lei, ocorrendo possibilidade de violação de sigilo preservado pela Constituição ou por lei, a diligência será realizada pessoalmente pelo juiz, adotado o mais rigoroso sigilo de justiça.

§ 1º Para realizar a diligência, o juiz poderá requisitar o auxílio de pessoas que, pela natureza da função ou profissão, tenham ou possam ter acesso aos objetos do sigilo.

§ 2º O juiz, pessoalmente, fará lavrar auto circunstanciado da diligência, relatando as informações colhidas oralmente e anexando cópias autênticas dos documentos que tiverem relevância probatória, podendo para esse efeito, designar uma das pessoas referidas no parágrafo anterior como escrivão ad hoc.

§ 3º O auto de diligência será conservado fora dos autos do processo, em lugar seguro, sem intervenção de cartório ou servidor, somente podendo a ele ter acesso, na presença do juiz, as partes legítimas na causa, que não poderão dele servir-se para fins estranhos à mesma, e estão sujeitas às sanções previstas pelo Código Penal em caso de divulgação.

§ 4º Os argumentos de acusação e defesa que versarem sobre a diligência serão apresentados em separado para serem anexados ao auto da diligência, que poderá servir como elemento na formação da convicção final do juiz.

§ 5º Em caso de recurso, o auto da diligência será fechado, lacrado e endereçado em separado ao juízo competente para revisão, que dele tomará conhecimento sem intervenção das secretarias e gabinetes, devendo o relator dar vistas ao Ministério Público e ao Defensor em recinto isolado, para o efeito de que a discussão e o julgamento sejam mantidos em absoluto sigilo de justiça.

Mas conferindo ao juiz a possibilidade de participar diretamente na coleta das provas, a Lei 9034/95 atenta diretamente contra a imparcialidade de que deve estar imbuído o órgão jurisdicional para apreciação dos fatos, contrariando princípio próprio do Estado Democrático de Direito.

De acordo com Gamil Föppel El Hireche,

nos termos da Lei, irá este juiz, inicialmente, comprometer sua imparcialidade – colhendo provas fora do devido processo legal –, para depois afrontar, com todas as forças, o princípio da publicidade e da fundamentação das decisões jurisdicionais. Em suma síntese, irá este juiz colher provas, guardá-las em sigilo e depois utilizá-las na formação de seu convencimento, sem que, evidentemente, possa usá-las na sua fundamentação.<sup>6</sup>

Considerada a necessidade de formação de convicção calcada em sólidos elementos probatórios, mais adequado conferir essa faculdade ao Ministério Público para que, legitimamente, acompanhe o processo de produção de provas, coordenando diretamente as ações necessárias para tanto.

Essa possibilidade não excede, de fato, as atribuições constitucionais do Ministério Público, tal como disposto no artigo 129 da CF/88:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

- I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

A análise do dispositivo, consoante uma interpretação sistemática, permite identificar que o Ministério Público deve cercar-se de todas as precauções

---

<sup>6</sup> EL HIRECHE, Gamil Föppel. *Análise criminológica das organizações criminosas: da inexistência à impossibilidade de conceituação e suas repercussões no ordenamento jurídico pátrio: manifestação do direito penal do inimigo*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005. p. 103.

necessárias para a propositura da ação penal, sendo diligente e, na complexidade das circunstâncias que envolvem os atos praticados pelas organizações criminosas, adotar medidas que possam incluir a investigação direta, com o objetivo de produzir as provas necessárias à caracterização das condutas ilícitas.

Na observação de José Reinaldo Guimarães Carneiro,

dentre as funções que se encontram abrangidas pelo conceito de “finalidade institucional” do Ministério Público, conforme fixado pela Constituição Federal, encontra-se a possibilidade de realização de investigação criminal independente pelos membros da Instituição (promotores de justiça, procuradores de justiça e procuradores da república). A prática de infrações penais, e suas conseqüências fáticas, certamente representam um dos maiores exemplos de violação dos interesses sociais, pelos quais cumpre ao Ministério Público zelar. O aumento da criminalidade organizada, neste caso, talvez constitua o maior fator justificativo da atuação do Ministério Público na instauração, condução e conclusão das investigações criminais. [...] Não é à toa que em vários países da Europa o Ministério Público já atua de forma efetiva na fase investigatória. Trata-se de uma tendência mundial, não sendo demais lembrarmos que, na França, na Espanha, na Alemanha, na Bélgica e em Portugal, de maneira geral, é o promotor de justiça quem dirige os trabalhos da polícia judiciária, que àquele é subordinada.<sup>7</sup>

Oportuno destacar que, nos termos da Lei Federal Nº 8625, de 12 de fevereiro de 1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), a legitimidade do Ministério Público para requisitar informações, exames periciais e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (artigo 26, I, b), e também de entidades privadas para instrução de procedimentos ou processos em que officie (artigo 26, II), confere plena aplicabilidade ao disposto no artigo 2º, III, da Lei 9034/95, permitindo o acesso a dados, documentos e informações fiscais, bancárias, financeiras e eleitorais.

Particularmente, a Lei Complementar Nº 105, de 10 de janeiro de 2001, que dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências, privilegia o direito à intimidade e à privacidade, estabelecendo como regra o caráter sigiloso das operações financeiras e serviços.

---

<sup>7</sup> CARNEIRO, José Reinaldo Guimarães. *O ministério público e suas investigações independentes: reflexões sobre a existência de monopólio na busca da verdade real*. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 153-154.

Art. 1º As instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados.

Todavia, na ponderação entre o direito à intimidade e à privacidade, e a necessidade de apuração de ilícitos que possam se configurar em uma ameaça à segurança da sociedade e do Estado, o interesse coletivo prevalece sobre o individual, tornando completamente possível o atendimento à requisição de informações bancárias e financeiras pela autoridade competente.

Art. 1º [...]

[...]

§ 3º Não constitui violação do dever de sigilo:

[...]

IV – a comunicação, às autoridades competentes, da prática de ilícitos penais ou administrativos, abrangendo o fornecimento de informações sobre operações que envolvam recursos provenientes de qualquer prática criminosa;

[...]

§ 4º A quebra de sigilo poderá ser decretada, quando necessária para apuração de ocorrência de qualquer ilícito, em qualquer fase do inquérito ou do processo judicial, e especialmente nos seguintes crimes:

I – de terrorismo;

II – de tráfico ilícito de substâncias entorpecentes ou drogas afins;

III – de contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado a sua produção;

IV – de extorsão mediante seqüestro;

V – contra o sistema financeiro nacional;

VI – contra a Administração Pública;

VII – contra a ordem tributária e a previdência social;

VIII – lavagem de dinheiro ou ocultação de bens, direitos e valores;

IX – praticado por organização criminosa.

Embora seja amplamente aceitável que a quebra do sigilo bancário possa ocorrer diretamente através da requisição do Ministério Público no caso de pessoas jurídicas, que não são alcançadas pela proteção aos direitos à intimidade e à privacidade, o mesmo entendimento não é pacífico em relação às pessoas físicas, compreendendo-se que, para estas, haveria a necessidade de ordem judicial lastreada em investigação ou processo judicial.<sup>8</sup>

A captação e a interceptação ambiental de sinais eletromagnéticos, óticos ou acústicos, e o seu registro e análise, contrapõem os direitos à intimidade, à privacidade e à imagem, à necessidade de obtenção de provas que permitam a imputação de responsabilidade aos membros da organização criminosa, e em face

<sup>8</sup> Cf. MENDRONI, Marcelo Batlouni. *Crime organizado: aspectos gerais e mecanismos legais*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 83 *et. seq.*

da eventual lesão que pode proporcionar àqueles direitos fundamentais, sua realização depende circunstanciada autorização judicial.

Não obstante, a disposição da Lei 9034/96, encontra-se em conformidade com o próprio artigo 5º, XII da CF/88, que prevê a possibilidade de quebra do sigilo das correspondências, comunicações telegráficas, de dados e de comunicações telefônicas mediante ordem judicial e na forma da lei, para efeito de investigação criminal ou de instrução processual penal.

Em cumprimento à exigência do texto constitucional, foi editada a Lei Federal Nº 9296, de 24 de julho de 1996, trazendo as hipóteses em que não poderá ser concedida autorização para a interceptação telefônica:

Art. 2º - Não será admitida a interceptação de comunicações telefônicas quando ocorrer qualquer das seguintes hipóteses:  
I - não houver indícios razoáveis da autoria ou participação em infração penal;  
II - a prova puder ser feita por outros meios disponíveis;  
III - o fato investigado constituir infração penal punida, no máximo, com pena de detenção.

Nessas circunstâncias, compreende-se que a quebra do sigilo das comunicações implicaria em uma afronta desnecessária aos direitos à intimidade e à privacidade, diante dos benefícios que poderiam advir, ensejando uma desproporção entre os direitos lesados e os resultados alcançados.

Em se tratando dos atos praticados pelas organizações criminosas, cujo impacto sobre a sociedade e o Estado pode ser extremamente danoso, pela gravidade dos ilícitos que praticam, a medida torna-se plenamente justificável, desde que atendidos os requisitos legais, ainda mais consideradas as dificuldades na obtenção de provas contra essas formações.

Importante, contudo, que seja mantido rigoroso controle das ações de interceptação telefônica por parte do órgão jurisdicional e do Ministério Público, considerando o elevado potencial lesivo da medida, a fim de que sejam coibidas quaisquer possíveis arbitrariedades.

A infiltração por agentes de polícia ou de inteligência em tarefas de investigação constitui atividade extremamente perigosa, demandando, pela Lei 9034/95, circunstanciada autorização judicial para sua implementação.

Em que pese a sua previsão legal, a polêmica no tocante a essa importante atividade para obtenção de prova, remete à legitimidade dos atos praticados pelo policial enquanto infiltrado, diante de sua eventual participação no cometimento de crimes perpetrados pela organização, pela necessidade de dirimir qualquer suspeita a respeito de sua condição perante o agrupamento.

Para a solução desse impasse, e da justificativa dos atos praticados pelo policial durante a infiltração, Marcelo Batlouni Mendroni invoca o princípio da proporcionalidade, argumentando:

Considera-se que não pode haver normas constitucionais absolutas nem contraditórias e, portanto, elas devem ser interpretadas de forma que coexistam em harmonia. Desta forma, entre dois princípios constitucionais aparentemente de igual peso, prevalecerá aquele de maior valor. Exemplificando, entre a vida e a intimidade ou a privacidade, evidentemente que a primeira tem maior peso, merecendo, em caso de necessidade, a sua eleição em detrimento das demais. Nada poderia justificar o sacrifício de uma vida em favor da infiltração do agente e este deverá utilizar de todas as suas habilidades para impedi-lo. [...] Enfim, o agente infiltrado poderá até praticar condutas típicas (que não são crimes porquanto não são antijurídicas), desde que não atentem contra um direito constitucional sobrevalente.<sup>9</sup>

Nesse cenário, deparando-se com uma situação na qual a permanência na condição de agente infiltrado dependesse da prática de ato frontalmente oposto a um direito fundamental, *v. g.*, a vida, o policial não gozaria de amparo legal para agir, devendo utilizar toda a sua experiência para não tomar parte na ação, e na impossibilidade de fazê-lo com segurança, até mesmo interromper a infiltração, promovendo a imediata detenção dos infratores, a fim de proteger o bem jurídico maior que poderia ser lesado.

A despeito dessa condição e da eventual impossibilidade de uma intervenção imediata, a ação policial poderia fiar-se na própria ação controlada, no

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 56-57.

estrito cumprimento do dever legal e, até mesmo, no estado de necessidade, diante da perspectiva do policial de ser morto caso seja identificado.

Finalmente, diante da complexidade de operações que podem envolver as organizações criminosas, a colaboração espontânea no fornecimento de informações pode representar um dos meios mais eficazes para a identificação dos componentes da organização e da gama de atividades que praticam.

A Lei 9034/95 procura incentivar essa conduta, conhecida como delação premiada, oferecendo a possibilidade de redução de pena a quem efetivamente preste esclarecimentos que permitam a desarticulação das organizações criminosas.

Art. 6º Nos crimes praticados em organização criminosa, a pena será reduzida de um a dois terços, quando a colaboração espontânea do agente levar ao esclarecimento de infrações penais e sua autoria.

Para Marcelo Batlouni Mendroni,

não basta que o agente aponte somente fatos criminosos, mas também deverá apontar a sua autoria. Exige-se também, porque no espírito da Lei, que sejam infrações penais praticadas por integrantes de organização criminosa. [...] A Lei exige que, além de espontânea, a colaboração deve ser eficiente, trazendo nomes e condutas criminosas, intuitivamente aquelas ainda desconhecidas pela Polícia e pelo Ministério Público. Para tanto, importante o momento processual da colaboração. Quanto antes melhor, ou seja, tanto melhor quanto mais dados e informações forem repassados ainda durante a fase investigatória. Contrariamente, quanto mais próximas da fase final do processo, da sentença, menos útil se revelará.<sup>10</sup>

Contudo, Mendroni<sup>11</sup> ainda observa que o instituto da delação premiada existente na Lei 9034/95, deve se restringir às informações fornecidas pelo acusado, que se refiram a outros feitos que não aqueles pelos quais esteja sendo processado, uma vez que esta condição passou a ser objeto específico do disposto nos artigos 13, I, e 14, da Lei Federal Nº 9807, de 13 de julho de 1999, que estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 44-45.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 45-46.

acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal, nos seguintes termos:

Art. 13. Poderá o juiz, de ofício ou a requerimento das partes, conceder o perdão judicial e a conseqüente extinção da punibilidade ao acusado que, sendo primário, tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e o processo criminal, desde que essa colaboração tenha resultado:

I – a identificação dos demais co-autores ou partícipes da ação criminosa;

II – a localização da vítima com a sua integridade física preservada;

III – a recuperação total ou parcial do produto do crime.

Parágrafo único. A concessão do perdão judicial levará em conta a personalidade do beneficiado e a natureza, circunstâncias, gravidade e repercussão social do fato criminoso.

Art. 14. O indiciado ou acusado que colaborar voluntariamente com a investigação policial e o processo criminal na identificação dos demais co-autores ou partícipes do crime, na localização da vítima com vida e na recuperação total ou parcial do produto do crime, no caso de condenação, terá pena reduzida de um a dois terços.

## 1.2 RECOMENDAÇÕES DE ORGANISMOS INTERNACIONAIS

O caráter transnacional das organizações criminosas e o elevado potencial lesivo dos delitos que lhes são correlatos têm demonstrado, reiteradamente, que as ações voltadas ao enfrentamento dessa ameaça pressupõem a adoção de medidas uniformes e convergentes entre os diversos Estados, transformando-se, assim, em objeto de atenção constante por parte dos organismos internacionais, notadamente a ONU e a OEA, que têm procurado difundir orientações para a elaboração de leis que sejam eficazes à prevenção e à repressão dessa forma de criminalidade em todos os países.

Na esfera de ações voltadas ao enfrentamento do crime organizado em suas formas de manifestação mais tradicionais, foram editados diversos Tratados e Convenções, alguns deles ratificados pelo Brasil.

A Convenção interamericana sobre tráfico internacional de menores, assinada na Cidade do México em 18 de março de 1994, propondo a adoção de medidas preventivas e repressivas quanto a essa modalidade delituosa, foi ratificada e promulgada através do Decreto nº 2740, de 20 de agosto de 1998.<sup>12</sup>

Também o tráfico ilícito de armas de fogo foi objeto de discussão no âmbito internacional, culminando com a edição da Convenção interamericana contra a fabricação e o tráfico ilícitos de armas de fogo, munições, explosivos e outros materiais correlatos, concluída em Washington, em 14 de novembro de 1997, ratificada pelo Brasil e promulgada através do Decreto nº 3229, de 29 de outubro de 1999, e que trazia em seu teor a proposta da utilização da entrega vigiada, como técnica que permitiria a saída, travessia ou entrada no território de um ou mais Estados, de remessas ilícitas ou suspeitas de armas de fogo, munições, explosivos e outros materiais, com o conhecimento e sob a supervisão de suas autoridades competentes, visando identificar as pessoas envolvidas no cometimento dos delitos, sugerindo ainda a incriminação das associações constituídas para perpetrá-los.<sup>13</sup>

Posteriormente, o Decreto nº 3678, de 30 de novembro de 2000, promulgou no Brasil a Convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997, recomendando a adoção de sanções penais, administrativas e civis contra essa prática delitativa, inclusive promovendo-se a retenção ou confisco do produto da corrupção.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> BRASIL. Decreto nº 2740, de 20 de agosto de 1998. Promulga a Convenção Interamericana sobre tráfico internacional de menores, assinada na Cidade do México em 18 de março de 1994. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 ago. 1998. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=343201&seqTexto=1&PalavrasDestaque=>>>. Acesso em: 12 out. 09.

<sup>13</sup> BRASIL. Decreto nº 3229, de 29 de outubro de 1999. Promulga a Convenção Interamericana contra a fabricação e o tráfico ilícitos de armas de fogo, munições, explosivos e outros materiais correlatos, concluída em Washington, em 14 de novembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 03 nov. 1999. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=369486&seqTexto=1&PalavrasDestaque=>>>. Acesso em: 12 out. 09.

<sup>14</sup> BRASIL. Decreto nº 3678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 01 dez. 2000. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=361096&seqTexto=1&PalavrasDestaque=>>>. Acesso em: 12 out. 09.

Em complemento às medidas de combate à corrupção, em 29 de março de 1996, a OEA editou em Caracas, a Convenção interamericana contra a corrupção, promulgada no Brasil por meio do Decreto nº 4410, de 07 de outubro de 2002, orientando quanto à adoção de medidas preventivas que incluíam a elaboração de normas de conduta para o desempenho correto, honrado e adequado das funções públicas; instrução dos funcionários públicos; criação de sistemas para a declaração das receitas, ativos e passivos por parte das pessoas que desempenham funções públicas; investimentos em sistemas de recrutamento de funcionários públicos; sistemas para arrecadação e controle da renda do Estado que impeçam a prática da corrupção; entre outras; propondo ainda a definição dos crimes de suborno transnacional e enriquecimento ilícito.<sup>15</sup>

Mas o principal instrumento internacional formalizado corresponde à Convenção das Nações Unidas contra o crime organizado transnacional, também conhecida como Convenção de Palermo<sup>16</sup>, celebrada em 15 de novembro de 2000, ratificada no Brasil e promulgada pelo Decreto nº 5015, de 12 de março de 2004, tendo por objetivo promover a cooperação para prevenir e combater mais eficazmente a criminalidade organizada transnacional.<sup>17</sup>

Sob essa motivação, a ONU tem concitado os diversos Estados a ratificarem o instrumento e a criminalizar a formação que define como “grupo criminoso organizado”, nos seguintes termos:

---

<sup>15</sup> BRASIL. Decreto nº 4410, de 07 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a corrupção, adotada em Caracas, em 29 de março de 1996. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 08 out. 2002. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=473825&seqTexto=1&PalavrasDestaque=>>>. Acesso em: 12 out. 09. Cabe destacar que o Brasil aderiu à Convenção com reserva ao disposto no artigo XI, parágrafo 1º, alínea “c”, conforme alteração contida no Decreto nº 4534, de 19 de dezembro de 2002. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2002. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=491608&seqTexto=1&PalavrasDestaque=>>>.

<sup>16</sup> A Convenção das Nações Unidas contra o crime organizado transnacional compõe-se de quatro instrumentos, dos quais um foi assinado na cidade de Nova Iorque, e os outros três na cidade de Palermo, na Sicília, Itália, onde foram assassinados dois magistrados famosos pelas ações que desenvolveram no combate à máfia italiana: Paolo Borsellino e Giovanni Falcone.

<sup>17</sup> BRASIL. Decreto nº 5015, de 12 de março de 2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o crime organizado transnacional, adotada em Nova Iorque, em 15 de novembro de 2000. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 mar. 2004. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=531207&seqTexto=13007&PalavrasDestaque=>>>. Acesso em: 12 out. 09.

## Artigo 2 – Terminologia

Para efeitos da presente Convenção, entende-se por:

- a) “Grupo criminoso organizado” – grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na presente Convenção, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material;
- b) “Infração grave” – ato que constitua infração punível com uma pena de privação de liberdade, cujo máximo não seja inferior a quatro anos ou com pena superior;
- c) “Grupo estruturado” – grupo formado de maneira não fortuita para a prática imediata de uma infração, ainda que os seus membros não tenham funções formalmente definidas, que não haja continuidade na sua composição e que não disponha de uma estrutura elaborada;

[...]

## Artigo 5 – Criminalização da participação em um grupo criminoso organizado

1. Cada Estado Parte adotará as medidas legislativas ou outras que sejam necessárias para caracterizar como infração penal, quando praticado intencionalmente:

- a) Um dos atos seguintes, ou ambos, enquanto infrações penais distintas das que impliquem a tentativa ou a consumação da atividade criminosa:
  - i) O entendimento com uma ou mais pessoas para a prática de uma infração grave, com uma intenção direta ou indiretamente relacionada com a obtenção de um benefício econômico ou outro benefício material e, quando assim prescrever o direito interno, envolvendo um ato praticado por um dos participantes para concretizar o que foi acordado ou envolvendo a participação de um grupo criminoso organizado;
  - ii) A conduta de qualquer pessoa que, conhecendo a finalidade e a atividade criminosa em geral de um grupo criminoso organizado, ou a sua intenção de cometer as infrações em questão, participe ativamente em:
    - a. Atividades ilícitas do grupo criminoso organizado;
    - b. Outras atividades do grupo criminoso organizado, sabendo que a sua participação contribuirá para a finalidade criminosa acima referida;
- b) O ato de organizar, dirigir, ajudar, incitar, facilitar ou aconselhar a prática de uma infração grave que envolva a participação de um grupo criminoso organizado.

Da análise do presente dispositivo, constata-se que a Convenção não definiu o que é o crime organizado, apesar de apresentá-lo como objeto central do instrumento, resumindo-se a conceituar “grupo criminoso organizado” (que se aproxima muito da “organização criminosa” sobre a qual se discorreu anteriormente), criminalizando a participação ativa nesse agrupamento.

Porém, independentemente do questionável rigor técnico da definição, não se encontram presentes no dispositivo, todos os requisitos necessários para caracterização efetiva de uma organização criminosa, havendo pluralidade de agentes (três ou mais pessoas); motivação criminosa lucrativa (intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material); vínculo associativo estável e permanente (supostamente refere-

se ao “existente há algum tempo”); habitualidade ou prática reiterada de crimes (propósito de cometer uma ou mais infrações); mas não há menção a hierarquia, divisão de tarefas ou burocracia; além disso, a restrição das ações do “grupo criminoso organizado” aos crimes considerados graves pela Convenção (infração punível com uma pena de privação de liberdade, cujo máximo não seja inferior a quatro anos ou com pena superior), ou nela enunciados, limita desnecessariamente seu campo de incidência, podendo acarretar a exclusão de grupos que explorem atividades mais simples, como por exemplo, o jogo ilegal, mas que atendam aos demais requisitos da norma.

A Convenção oferece também orientações para a criminalização da lavagem de dinheiro, da corrupção e da obstrução à justiça, delitos tipicamente instrumentais das organizações criminosas para o desenvolvimento de suas atividades, e já previstos no ordenamento jurídico pátrio, além de medidas de prevenção à ocorrência dos crimes enumerados.

Com relação às técnicas especiais de investigação, a Convenção sugere a entrega vigiada, que corresponde à ação controlada (artigo 2º, II da Lei 9034/95), a vigilância eletrônica, correspondente à captação e à interceptação ambiental de sinais eletromagnéticos, óticos ou acústicos (artigo 2º, IV da Lei 9034/95) e a infiltração (prevista no artigo 2º, V da Lei 9034/95).

O Protocolo adicional à convenção das Nações Unidas contra o crime organizado transnacional, relativo ao combate ao tráfico de migrantes por via terrestre, marítima e aérea, e o Protocolo adicional à convenção das Nações Unidas contra o crime organizado transnacional relativo à prevenção, repressão e punição do tráfico de pessoas, em especial mulheres e crianças, assinados em 12 de novembro de 2000, também foram ratificados pelo Brasil, através dos Decretos nº 5016 e nº 5017, de 12 de março de 2004, respectivamente, imputando criminosas as ações destinadas à inserção ilegal de pessoas e sua permanência em determinado país, inclusive com o emprego de documentos falsos; e o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de

pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração sexual, de trabalho escravo ou de remoção de órgãos.<sup>18</sup>

Por fim, em 31 de maio de 2001, foi assinado em Nova Iorque o Protocolo contra a fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças, componentes e munições, complementando a Convenção das Nações Unidas contra o crime organizado transnacional, sendo promulgado no Brasil pelo Decreto nº 5941, de 26 de outubro de 2006, propondo aos Estados incriminar também as condutas referentes à falsificação ou obliteração, supressão ou alteração ilícita de marcas consideradas essenciais às armas de fogo, o que inclui nome do fabricante, o país ou local de fabricação e o número de série, e que possibilitem rastrear a origem e o destino do armamento e munição.<sup>19</sup>

Em relação ao terrorismo, os Tratados e Convenções elaborados pelos organismos internacionais não trazem a definição do fenômeno, no entanto, procuram alcançar as mais variadas espécies de ações que possam caracterizá-lo, sugerindo a sua criminalização.

O Protocolo para a repressão de atos ilícitos de violência nos aeroportos que prestem serviços à aviação civil internacional, assinado em Montreal em 24 de fevereiro de 1988, ratificado pelo Brasil e promulgado através do Decreto nº 2611 de 02 de junho de 1998, dispõe:

---

<sup>18</sup> BRASIL. Decreto nº 5016, de 12 de março de 2004. Promulga o Protocolo adicional à Convenção das Nações Unidas contra o crime organizado transnacional, relativo ao combate ao tráfico de migrantes por via terrestre, marítima e aérea, adotado em Nova Iorque, em 15 de novembro de 2000. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 mar. 2004. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=531209&seqTexto=13009&PalavrasDestaque=>>>. Acesso em: 12 out. 09.

BRASIL. Decreto nº 5017, de 12 de março de 2004. Promulga o Protocolo adicional à Convenção das Nações Unidas contra o crime organizado transnacional, relativo à prevenção, repressão e punição do tráfico de pessoas, em especial mulheres e crianças, adotado em Nova Iorque, em 15 de novembro de 2000. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 mar. 2004. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=531211&seqTexto=13012&PalavrasDestaque=>>>. Acesso em: 12 out. 09.

<sup>19</sup> BRASIL. Decreto nº 5941, de 26 de outubro de 2006. Promulga o Protocolo contra a fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças, componentes e munições, complementando a Convenção das Nações Unidas contra o crime organizado transnacional, adotada em Nova Iorque, em 31 de maio de 2001. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 out. 2006. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=546127&seqTexto=59965&PalavrasDestaque=>>>. Acesso em: 12 out. 09.

#### Artigo II

1. Qualquer pessoa comete um crime se, ilícita e intencionalmente, utilizando qualquer artefato, substância ou arma:

a) executa um ato de violência contra uma pessoa em um aeroporto que preste serviço à aviação civil internacional, que cause ou possa causar lesões graves ou a morte; ou

b) destrói ou causa graves danos às instalações de um aeroporto que preste serviço à aviação civil internacional ou a uma aeronave que não esteja em serviço e esteja situada no aeroporto, ou perturba os serviços do aeroporto, se esse ato coloca em perigo ou pode colocar em perigo a segurança do aeroporto.<sup>20</sup>

A Convenção para prevenir e punir os atos de terrorismo configurados em delitos contra as pessoas e a extorsão conexa, quando tiverem eles transcendência internacional, concluída em Washington, em 2 de fevereiro de 1971, também foi ratificada pelo Brasil e promulgada através do Decreto nº 3018, de 06 de abril de 1999, estabelecendo:

#### Artigo 2

Para os fins desta Convenção, consideram-se delitos comuns de transcendência internacional, qualquer que seja o seu móvel, o seqüestro, o homicídio e outros atentados contra a vida e a integridade das pessoas a quem o Estado tem o dever de proporcionar proteção especial conforme o direito internacional, bem como a extorsão conexa com tais delitos.<sup>21</sup>

Embora não apresente uma definição de “atos de terrorismo”, a Convenção aponta para a inclusão do sequestro, do homicídio e de outros atentados contra a vida e a integridade das pessoas a quem o Estado tenha o dever de proporcionar proteção especial conforme o direito internacional, além da extorsão conexa com tais delitos, entre ações que possam ser típicas de terrorismo.

Concluída em Nova Iorque, em 14 de dezembro de 1973, e ratificada pelo Brasil em 14 de setembro de 1999, por meio do Decreto nº 3167, a Convenção sobre a prevenção e punição de crimes contra pessoas que gozam de proteção internacional, inclusive agentes diplomáticos, define como objeto de tutela Chefes de Estado, Chefes de Governo, Ministros das Relações Exteriores que se encontrem

---

<sup>20</sup> BRASIL. Decreto nº 2611, de 02 de junho de 1998. Promulga o Protocolo para a repressão de atos ilícitos de violência em aeroportos que prestem serviços à aviação civil internacional, concluído em Montreal, em 24 de fevereiro de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 03 jun. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2611.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2611.htm)>. Acesso em: 12 out. 2009.

<sup>21</sup> BRASIL. Decreto nº 3018, de 06 de abril de 1999. Promulga a Convenção para prevenir e punir os atos de terrorismo configurados em delitos contra as pessoas e a extorsão conexa, quando tiverem eles transcendência internacional, concluída em Washington, em 2 de fevereiro de 1971. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 07 abr. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3018.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3018.htm)>. Acesso em: 12 out. 09.

em Estados estrangeiros e membros de suas famílias que os acompanhem, assim como representantes ou funcionários de um Estado e seus familiares, estipulando como crimes específicos:

Artigo 2

[...]

- a) assassinato, seqüestro ou outro tipo de atentado contra a pessoa ou a liberdade de uma pessoa que goza de proteção internacional;
- b) atentado violento contra as dependências oficiais, contra a residência particular ou contra os meios de transporte de uma pessoa que goza de proteção internacional, tal que possa constituir ameaça para a sua pessoa ou para a liberdade desta pessoa;
- c) ameaça de perpetrar semelhante atentado;
- d) tentativa de perpetrar semelhante atentado; e
- e) ato que implique em participação como cúmplice em semelhante atentado [...].<sup>22</sup>

Através do Decreto nº 3517, de 20 de junho de 2000, o Brasil ratificou a Convenção internacional contra a tomada de reféns, assinada em Nova Iorque, em 18 de dezembro de 1979, que concitava os Estados signatários a promoverem a criminalização dessa conduta.

Artigo 1

1. Toda pessoa que prender, detiver ou ameaçar matar, ferir ou continuar a deter outra pessoa (daqui por diante, denominada "refém"), com a finalidade de obrigar terceiros, a saber, um Estado, uma organização intergovernamental internacional, uma pessoa física ou jurídica, ou um grupo de pessoas, a uma ação ou omissão como condição explícita ou implícita para a libertação do refém, incorrerá no crime de tomada de refém, dentro das finalidades da presente Convenção.

2. Toda pessoa que:

- a) tentar tomar refém, ou
- b) agir como cúmplice de alguém que tome ou tente tomar refém, estará, igualmente, incorrendo em crime, dentro das finalidades da presente Convenção.<sup>23</sup>

Manifestando intensa preocupação com “a estreita ligação entre o terrorismo internacional e o crime organizado transnacional, o narcotráfico, a lavagem de dinheiro, o contrabando de materiais nucleares, químicos, biológicos e

<sup>22</sup> BRASIL. Decreto nº 3167, de 14 de setembro de 1999. Promulga a Convenção sobre a prevenção e punição de crimes contra pessoas que gozam de proteção internacional, inclusive agentes diplomáticos, concluída em Nova Iorque, em 14 de dezembro de 1973. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 set. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3167.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3167.htm)>. Acesso em: 12 out. 09.

<sup>23</sup> BRASIL. Decreto nº 3517, de 20 de junho de 2000. Promulga a Convenção internacional contra a tomada de reféns, concluída em Nova Iorque, em 18 de dezembro de 1979, com a reserva prevista no parágrafo 2º do artigo 16. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3517.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3517.htm)>. Acesso em: 12 out. 09.

outros materiais potencialmente mortíferos”, e identificando a necessidade de promoção de medidas capazes de “fortalecer uma reação global a essa séria ameaça e desafio à segurança internacional”, o Conselho de Segurança das Nações Unidas editou a Resolução 1373, de 28 de setembro de 2001, propondo a criminalização e a repressão a todas as formas de financiamento de atos terroristas, cuja aplicação no território nacional foi formalizada através do Decreto nº 3976, de 18 de outubro de 2001.<sup>24</sup>

Outro importante instrumento internacional incorporado à legislação brasileira por meio do Decreto nº 4394, de 26 de setembro de 2002, a Convenção internacional sobre a supressão de atentados terroristas com bombas, adotada em Nova Iorque, em 15 de dezembro de 1997, estabelece:

Artigo 2

1. Comete um delito no sentido desta Convenção qualquer pessoa que ilícita e intencionalmente entrega, coloca, lança ou detona um artefato explosivo ou outro artefato mortífero em, dentro ou contra um logradouro público, uma instalação estatal ou governamental, um sistema de transporte público ou uma instalação de infra-estrutura:

- a) Com a intenção de causar morte ou grave lesão corporal; ou
- b) Com a intenção de causar destruição significativa desse lugar, instalação ou rede que ocasione ou possa ocasionar um grande prejuízo econômico.

2. Também constitui delito a tentativa de cometer qualquer dos delitos enumerados no parágrafo 1.

3. Também constitui delito:

- a) Participar como cúmplice nos delitos enunciados nos parágrafos 1 ou 2; ou
- b) Organizar e dirigir outros na perpetração dos delitos enunciados nos parágrafos 1 e 2; ou
- c) Contribuir de qualquer outra forma na perpetração de um ou mais dos delitos enunciados nos parágrafos 1 ou 2 por um grupo de pessoas que atue com um propósito comum; essa contribuição deverá ser intencional e ocorrer seja com a finalidade de colaborar com a atividade ou o propósito delitivo genérico do grupo, seja com o conhecimento da intenção do grupo de cometer o delito ou delitos de que se trate.<sup>25</sup>

Ainda direcionado às ações terroristas, o Decreto nº 6136, de 26 de junho de 2007, promulgou a Convenção para a supressão de atos ilícitos contra a

---

<sup>24</sup> BRASIL. Decreto nº 3976, de 18 de outubro de 2001. Dispõe sobre a execução, no Território Nacional, da Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 out. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3976.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3976.htm)>. Acesso em: 12 out. 09.

<sup>25</sup> BRASIL. Decreto nº 4394, de 26 de setembro de 2002. Promulga a Convenção internacional sobre a supressão de atentados terroristas com bombas, com reserva ao parágrafo 1 do art. 20. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 set. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4394.htm)>. Acesso em: 12 out. 09.

segurança da navegação marítima e o Protocolo para a supressão de atos ilícitos contra a segurança de plataformas fixas localizadas na plataforma continental, ambos assinado em Roma, em 10 de março de 1988.

De acordo com a Convenção:

Artigo 3º

1. Qualquer pessoa comete delito se, ilícita e intencionalmente:

- (a) seqüestrar ou exercer controle sobre um navio, pela força ou ameaça de força ou por qualquer outra forma de intimidação; ou
- (b) praticar ato de violência contra pessoa a bordo de um navio, se esse ato for capaz de pôr em perigo a navegação segura desse navio; ou
- (c) destruir um navio ou causar dano a um navio ou à sua carga e esse ato for capaz de pôr em perigo a navegação segura desse navio; ou
- (d) colocar ou mandar colocar em um navio, por qualquer meio, dispositivo ou substância capaz de destruí-lo ou causar dano a esse navio ou à sua carga, e esse ato puser em perigo ou for capaz de pôr em perigo a navegação segura desse navio; ou
- (e) destruir ou danificar seriamente instalações de navegação marítima ou interferir seriamente em seu funcionamento, se qualquer desses atos for capaz de pôr em perigo a navegação segura do navio; ou
- (f) fornecer informações que sabe serem falsas, dessa forma pondo em perigo a navegação segura de um navio; ou
- (g) ferir ou matar qualquer pessoa, em conexão com a prática ou tentativa de prática de qualquer dos delitos previstos nas letras (a) a (f).

2. Qualquer pessoa também comete delito se:

- (a) tentar cometer qualquer dos delitos previstos no parágrafo 1; ou
- (b) ajudar na prática de qualquer dos delitos previstos no parágrafo 1, cometido por qualquer pessoa, ou for, de outra forma, cúmplice de pessoa que cometa tal delito; ou
- (c) ameaçar, com ou sem condição, conforme disposto na lei nacional, com o objetivo de compelir pessoa física ou jurídica a praticar ou deixar de praticar qualquer ato, cometer qualquer dos delitos previstos no parágrafo 1, letras (b), (c) e (e), se essa ameaça for capaz de pôr em perigo a navegação segura do navio em questão.<sup>26</sup>

Por sua vez, o Protocolo incrimina todas as condutas análogas às descritas na Convenção, quando direcionadas às plataformas fixas localizadas sobre a plataforma continental, consideradas como toda “ilha artificial, instalação ou estrutura permanentemente presas ao fundo do mar com a finalidade de aproveitamento ou exploração de recursos ou para outras finalidades econômicas”.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> BRASIL. Decreto nº 6136, de 26 de junho de 2007. Promulga a Convenção para a supressão de atos ilícitos contra a segurança da navegação marítima e o Protocolo para a supressão de atos ilícitos contra a segurança de plataformas fixas localizadas na Plataforma Continental, ambos de 10 de março de 1988, com reservas ao item 2 do artigo 6º, ao artigo 8º e ao item 1 do artigo 16 da Convenção, bem como ao item 2 do artigo 3º do Protocolo. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 jun. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6136.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6136.htm)>. Acesso em: 12 out. 09.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

Enfim, pode-se observar que os Tratados, Convenções e Protocolos editados pelos organismos internacionais, e ratificados pelo Estado Brasileiro, trouxeram à tona uma série de práticas que podem ser qualificadas como atividades terroristas, propondo a criminalização dessas condutas e conclamando ao auxílio mútuo para a adoção de medidas preventivas e repressivas quanto à sua incidência, porém, sem definir efetivamente o que vem a ser terrorismo, e tampouco orientando quanto à necessidade de se tipificar especificamente o crime de simples composição de uma organização terrorista.

### 1.3. PROJETOS DE LEI EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL

Tendo sido identificado que a Lei 9034/95, mesmo alterada pela Lei 10217/01, não tem apresentado resultados positivos em relação ao enfrentamento das organizações criminosas, principalmente diante da inexistência de sua definição, foram apresentados novos projetos de lei, que se encontram em tramitação no Congresso Nacional.

Os projetos de lei apresentam muitas diferenças entre si, sejam provenientes da Câmara dos Deputados ou originários do Senado Federal, sendo que alguns têm por objetivo a atualização da Lei 9034/95, apenas definido seu objeto de aplicação, ou seja, as organizações criminosas; outros visam a inserção dessa modalidade criminosa no Código Penal ou em outras leis especiais; e finalmente há aqueles que almejam a edição de uma lei completamente nova para disciplinar as medidas a serem adotadas contra esses agrupamentos.

O Projeto de Lei nº 3.731, de 1997, dispõe sobre as organizações criminosas, os meios de obtenção da prova e o procedimento criminal, e visa definir as organizações criminosas nos seguintes termos:

Art. 1º Considera-se organização criminosa a associação de três ou mais pessoas, por meio de entidade jurídica ou não, estruturada de forma estável, visando a obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, para a prática de:

- I - tráfico ilícito de substâncias entorpecentes ou produtos que causam dependência física ou psíquica;
- II - terrorismo e seu financiamento;
- III - contrabando ou tráfico ilícito de armas, munições, explosivos, ou materiais destinados à sua produção;
- IV - extorsão mediante seqüestro;
- V - crime contra a Administração Pública;
- VI - crime contra o sistema financeiro nacional;
- VII - crime contra a ordem econômica e tributária;
- VIII - exploração de jogos de azar cumulada com outros delitos;
- IX - crime contra instituições financeiras, empresas de transporte de valores ou cargas e a receptação de bens ou produtos que constituam proveito auferido por esta prática criminosa;
- X - lenocínio ou tráfico de mulheres;
- XI - tráfico internacional de criança ou adolescente;
- XII - lavagem de dinheiro, ocultação de bens, direitos e valores;
- XIII - tráfico ilícito de tecidos, órgãos ou partes do corpo humano;
- XIV - homicídio qualificado;
- XV - falsificação, adulteração ou alteração de produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais;
- XVI - crime contra o meio ambiente e o patrimônio cultural;
- XVII - outros crimes previstos em tratados ou convenções internacionais de que o Brasil seja parte.<sup>28</sup>

Fazendo-se uma análise do presente dispositivo, observa-se que os elementos necessários à constituição da organização criminosa seriam a pluralidade de agentes, o vínculo estável e a finalidade de se obter vantagem a partir da prática de delitos específicos.

Por conseguinte, em comparação com a análise anteriormente realizada do crime de quadrilha ou bando, nota-se que exceto pela quantidade de agentes, que podem caracterizar a existência da organização criminosa a partir da associação de três pessoas, e pela especificidade dos crimes cometidos pelas organizações, seus elementos constitutivos são praticamente os mesmos, não sendo acrescido na definição, o elemento identificado como diferenciador entre uma composição e outra, a hierarquia, ou distribuição específica de funções, própria da burocracia que caracteriza a organização.

---

<sup>28</sup> BRASIL. Projeto de Lei nº 3.731, de 1997. Dispõe sobre as organizações criminosas, os meios de obtenção da prova e o procedimento criminal. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, 26 jun. 2003. Disponível em: <[http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop\\_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=1997&Numero=3731&igla=PL](http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=1997&Numero=3731&igla=PL)>. Acesso em: 20 nov. 2006.

De outro modo, o Projeto de Lei do Senado nº 241, de 2003, propõe uma alteração no Código Penal, com o acréscimo do artigo 288-A, no qual seria tipificado o crime de participação em organização criminosa.

Art. 288-A. Participar em organização formal ou informal para a prática de crimes, o aproveitamento do produto de crimes, ou outras formas de apoio a criminosos, sejam os crimes cometidos em território nacional ou no estrangeiro.

Pena - reclusão, de cinco a dez anos, e multa.<sup>29</sup>

#### A justificativa do projeto aponta que

a organização criminosa vai além da mera quadrilha ou bando, pois não apenas participa diretamente dos crimes, mas ainda fornece um quadro de apoio ostensivamente legal aos criminosos e permite o aproveitamento do produto dos crimes. Neste sentido, o presente projeto apresenta a participação em organização desta natureza como delito autônomo, permitindo a persecução penal dos seus partícipes, ainda que não seja possível provar o seu envolvimento direto em outros crimes.<sup>30</sup>

Louvável por considerar a participação em organização criminosa como crime autônomo, mas desprovido de eficácia por não esclarecer em que constitui a organização criminosa, fazendo apenas a menção de que seria uma organização formal ou informal para a prática de crimes, sem posicionar expressamente os requisitos que ensejam a composição dessas organizações.

Da mesma forma, o Projeto de Lei do Senado nº 159, de 2006, propõe a inclusão do artigo 288-A no Código Penal, nos seguintes termos:

Art. 288-A. Associarem-se mais de três pessoas, em quadrilha ou bando, para o fim de infundir terror, por meio de atos de violência ou grave ameaça, explosão, seqüestro, incêndio, saque, depredação ou sabotagem contra meios e vias de transporte, provocando perigo ou dano a pessoas ou a bens ou frustrando a prestação de serviço à população.

Pena - reclusão, de 10 (dez) a 20 (vinte) anos.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> BRASIL. Projeto de Lei nº 241, de 2003. Acrescenta dispositivo no Decreto-Lei nº 2848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal – tipificando o crime de participação em organização criminosa. *Diário do Senado Federal*, Brasília, DF, 18 jun. 2003. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/web/cegraf/pdf/17062003/15743.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2006.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> BRASIL. Projeto de Lei nº 159, de 2006. Dá nova redação ao artigo 288 do Decreto-Lei nº. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e acrescenta o artigo 288-A à mesma lei. *Diário do Senado Federal*, Brasília, DF, 25 maio 2006. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/getHTML.asp?t=8266>>. Acesso em: 20 nov. 2006.

Em justificativa, dispõe:

pretende-se, com a inserção do artigo 288-A, apenar, com severidade, as organizações criminosas que atentam contra a ordem pública, como também subvertem a disciplina que deve imperar no interior de presídios, deflagrando sucessivas rebeliões e motins em unidades prisionais, planejando a morte indiscriminada de policiais civis e militares, promovendo ataques armados a bases da polícia, investindo contra alvos civis, destruindo ônibus urbanos etc. - tudo com o propósito de desafiar o poder público e o Estado de Direito. Assim, essa providência legislativa busca diferenciar as quadrilhas que atuam com o propósito de causar lesão ao patrimônio alheio daquelas que atentam contra o poder constituído e procuram difundir pânico à população.<sup>32</sup>

Neste caso, torna-se evidente a que as organizações criminosas são consideradas idênticas às quadrilhas ou bandos, sendo diferenciadas apenas quanto ao objeto de atividade, desconsiderando-se novamente a questão relativa à estrutura hierarquizada e principalmente remanescendo a indefinição do tipo penal.

Já o Projeto de Lei do Senado nº 476, de 2003, propõe uma alteração no artigo 1º da Lei Federal Nº 9613, de 03 de março de 1998 (Lei de Lavagem de Capitais), acrescentando o § 6º, definindo as organizações criminosas.

Art 1º [...]

§ 6º Para os efeitos desta lei, considera-se a organização criminosa a associação de três ou mais pessoas, por meio de entidade jurídica ou não, de forma estável, estruturada e com divisão de tarefas, com o objetivo de obter, valendo-se da prática de infrações penais, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza.<sup>33</sup>

A análise desse dispositivo parece ser a mais próxima do desejado quanto à definição de organização criminosa, na medida em que propõe todos os elementos necessários à sua caracterização, pluralidade de agentes, vínculo associativo permanente, estrutura hierarquizada com distribuição de funções, voltada para a prática reiterada de ilícitos penais, que permitem distingui-las das demais formações criminosas existentes.

<sup>32</sup> *Ibidem.*

<sup>33</sup> BRASIL. Projeto de Lei nº 476, de 2003. Altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para adicionar novos crimes antecedentes e novas pessoas físicas e jurídicas obrigadas a comunicar operações suspeitas, assim como para criar procedimento penal próprio para os crimes de lavagem de dinheiro. *Diário do Senado Federal*, Brasília, DF, 20 nov. 2003. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/web/cegraf/pdf/19112003/37991.pdf>> Acesso em: 20 nov. 2006.

Subsiste, porém, a questão relativa à possibilidade de identificar na organização criminosa, como nos crimes de quadrilha ou bando e nas associações criminosas, uma conduta criminosa autônoma, em face da periculosidade que representa, pela simples associação, hierarquicamente estruturada, voltada ao cometimento de crimes, expondo, pois, a sociedade e o Estado ao risco dos delitos que poderiam ser praticados.

Finalmente, o Projeto de Lei do Senado nº 150, de 2006, de autoria da Senadora Serys Slhessarenko, objeto de recente revisão e alteração pela emenda substitutiva apresentada pelo Senador Aloísio Mercadante, e aprovado pelo Senado Federal em 02 de dezembro de 2009, estabelece:

Art. 1º Esta Lei define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, meios de obtenção de prova, crimes correlatos e procedimento criminal a ser aplicado.

§1º Considera-se organização criminosa a associação, de três 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 crimes cuja pena máxima seja igual ou superior a quatro anos ou que sejam de caráter transnacional.

§2º Esta Lei se aplica também aos crimes previstos em tratado ou convenção internacional quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente.

Art. 2º Promover, constituir, financiar, cooperar, integrar, favorecer, pessoalmente ou por interposta pessoa, organização criminosa.

Pena: reclusão, de três a dez anos, e multa, sem prejuízo das penas correspondentes aos demais crimes praticados.<sup>34</sup>

A definição apresentada no artigo 1º, §1º do PLS 150/2006, apesar de trazer elementos próprios das organizações criminosas como a pluralidade de agentes, a estrutura hierarquizada com divisão de tarefas e a habitualidade, não atentou para a estabilidade da organização, mas além de tudo, enseja um equívoco latente, na medida em que, diferentemente do disposto no PLS 476/2003, anteriormente comentado, que estipulava as infrações penais como meios de ação das organizações criminosas, nelas incluso tanto os crimes quanto as contravenções penais, o atual PLS apresenta como objeto de ação das organizações criminosas apenas os “crimes cuja pena máxima seja igual ou superior

---

<sup>34</sup> BRASIL. Projeto de Lei nº 150, de 2006. Dispõe sobre as organizações criminosas, os meios de obtenção da prova, o procedimento criminal e dá outras providências. *Diário do Senado Federal*, Brasília, DF, 03 dez. 2009. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/70367.pdf>>. Acesso em: 05 dez. 2009.

a quatro anos ou que sejam de caráter transnacional”, deixando de fora desse rol, imediatamente, uma das mais tradicionais formas de atuação das organizações criminosas no Brasil, ou seja, aquelas voltadas a prática da contravenção penal do “jogo do bicho”.

Apesar do mérito de punir a mera constituição das organizações criminosas, bem como toda forma de cooperação que lhes for prestada em seu artigo 2º, pois, conforme o relator do PLS, “o que importa é a tipificação da conduta de constituir uma organização criminosa, crime contra a paz e/ou a ordem pública, o que não está atrelado às espécies de infrações para as quais a organização é constituída”, o Projeto considerado traz em si mesmo uma contradição, uma vez que a própria definição de organização criminosa prevista no artigo 1º, § 1º, acaba por restringir o objeto de aplicabilidade do artigo 2º a um conjunto específico de crimes conforme a gradação da pena prevista, excluindo-se atividades próprias da criminalidade organizada.

#### 1.4 ALTERNATIVAS À REALIDADE BRASILEIRA

Analisada a atual legislação pátria, destinada ao enfrentamento das ameaças à segurança e às instituições, as recomendações dos organismos internacionais, e os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, e verificada a ineficiência desse conjunto normativo, insuficiente para reverter a atual situação de crise que assola o Estado Brasileiro, tornam-se necessárias algumas considerações.

Preliminarmente, importante reconhecer que a segurança pública não pode ser considerada isoladamente e que, sobre ela, incidem os reflexos da falta de eficiência do Estado Brasileiro na implementação de políticas públicas voltadas para a concretização dos direitos fundamentais, sobretudo direitos sociais ou direitos de segunda dimensão, que sejam capazes de promover um desenvolvimento social mais equilibrado e justo, conferindo mínimas condições de

dignidade de vida, com acesso à saúde, à educação, à moradia, ao transporte, ao trabalho, ao lazer e também à segurança.

O desenvolvimento harmônico e progressivo da sociedade proporciona condições para uma formação individual mais humana e responsável, incentivando a assimilação de valores cívico-morais, e conseqüentemente afasta a perspectiva de envolvimento com a prática de ilícitos, sobretudo, diante do poder de aliciamento das organizações criminosas, que normalmente recrutam adeptos entre as parcelas menos favorecidas da população, para atuar em atividades típicas do crime organizado como o tráfico de entorpecentes ou a exploração da prostituição.

Todavia, a busca de soluções também perpassa pela adoção de medidas saneadoras em relação aos órgãos públicos e alterações legislativas.

As medidas saneadoras remetem à necessidade de treinamento, valorização da auto-estima e depuração dos quadros dos serviços e órgãos públicos, demandando a incorporação de padrões de qualidade e eficiência, prioritariamente em relação aos órgãos que atuarão diretamente nas ações sociais e que realizarão a interface entre o Estado e a sociedade, como profissionais da área da saúde, policiais, professores,...

A qualificação dos profissionais permite a prestação de um serviço de caráter técnico e especializado, e aliado aos programas de valorização da auto-estima, refletem em um incremento na qualidade e na eficiência, resgatando a confiabilidade no serviço público.

Ao mesmo tempo, as medidas de depuração interna devem ser implementadas para a exclusão de profissionais que denigrem a imagem do Estado, diante do envolvimento em escândalos de corrupção, desvios de verbas públicas, fraudes, enriquecimento ilícito, entre tantos outros que apenas se prestam a desgastar a confiança nas autoridades constituídas e no próprio Estado.

Quanto às alterações legislativas, são necessárias medidas pontuais em relação às ameaças à segurança e às instituições, representadas especificamente, pelas organizações criminosas em sentido amplo.

Conforme verificação anterior, a primeira das lacunas da legislação que trata das organizações criminosas consiste na inexistência de um crime autônomo que tipifique a mera participação na organização, independentemente da prática efetiva de qualquer outra modalidade criminosa, a exemplo do que ocorre com os crimes de quadrilha ou bando, um crime contra a paz pública, ou de associação criminosa.

Contudo, a organização criminosa considerada em sentido amplo, abrange duas formações distintas, que embora possuam as mesmas características estruturais, quais sejam a pluralidade de agentes; o vínculo associativo estável e permanente; a habitualidade ou prática reiterada de ilícitos; a hierarquia, divisão de tarefas e a burocracia; diferem quanto à sua motivação na finalidade criminosa, uma vez que as organizações criminosas em sentido estrito motivam suas ações na obtenção de lucro, e as organizações terroristas, agem sob orientação política, ideológica, religiosa, racial ou mesmo criminal, conforme se apurou durante os atentados ocorridos na cidade de São Paulo no ano de 2006.

Diante de sua estrutura e forma de atuação, as organizações criminosas podem promover grandes malefícios aos Estados, afetando sua credibilidade em proporcionar segurança à população; interferindo na economia, a exemplo do ocorrido durante os atentados do LeT em Mumbai na Índia; na estrutura política, como nos atentados terroristas do IRA que culminaram com a independência da Irlanda; e até nas relações internacionais entre Estados, como no recente caso em que forças legalistas colombianas invadiram o território do Equador para neutralizar um acampamento das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e quase desencadearam uma guerra.

Por todas essas razões, a ação das organizações criminosas pode rapidamente evoluir para o desencadeamento de uma crise, colocando em risco a

segurança individual, a segurança pública e a segurança nacional, chegando em alguns casos, à segurança mundial.

Contudo, no Brasil, a participação das organizações criminosas na composição do atual cenário de crise de segurança pública remete mais especificamente aos atos típicos de crime organizado, com destaque para o tráfico de entorpecentes; a exploração do jogo e da prostituição; o contrabando, descaminho, roubo de carga, e receptação; a lavagem de dinheiro e os crimes econômicos, financeiros e tributários.

O Estado Brasileiro, como Estado Democrático de Direito, compromissado com o respeito aos direitos e garantias fundamentais, optou pela inserção no texto constitucional do mecanismo da legalidade especial como medida excepcional para debelar as situações de crise, decorrendo dessa circunstância, a possibilidade de ser decretado o estado de defesa e o estado de sítio, na vigência dos quais, por tempo determinado e em áreas específicas é admitida a suspensão de certas garantias constitucionais.

Ocorre que a legalidade especial apresenta-se como medida extremamente incisiva, e aparentemente inadequada para lidar com ações que não têm caráter pontual e transitório, mas contínuo e disperso, como as atividades das organizações criminosas no país, que se desenvolvem diuturnamente, de preferência aproveitando-se da clandestinidade para obter melhores resultados.

Logo, há necessidade de se encontrar um ponto de equilíbrio entre a legalidade especial, medida extremada, e a atual ineficiência do conjunto normativo infraconstitucional.

Ora, a impossibilidade de se fixar o tempo e o espaço para a adoção de medidas voltadas para reprimir a ação das organizações criminosas, remete à sua incidência sobre o agente que pratica o ato.

Assim, a alternativa intermediária poderia ser o estabelecimento de uma lei especial, com regras próprias voltadas ao enfrentamento das organizações criminosas e de seus crimes correlatos, consideradas as suas peculiaridades e a dificuldade de se obter êxito com medidas repressivas convencionais.

Nesse cenário, consideradas as duas configurações que as organizações criminosas podem assumir, assim como os bens jurídicos contra os quais atentam, torna-se fundamental definir para cada um dos modelos, o correspondente dispositivo incriminador, pelo risco que a mera composição desses agrupamentos oferece à sociedade e ao Estado, atentando não somente contra a segurança pública e a paz pública, mas contra a segurança nacional.

A diferença entre os tipos criminais remeteria exclusivamente aos bens jurídicos tutelados, em face do objetivo da constituição das organizações, ou seja, as organizações criminosas em sentido estrito têm sua formação voltada a prática de atos de crime organizado, cujo objetivo central é o lucro através da exploração de atividade ilícita, de modo que sua existência representa um crime contra a segurança pública; por outro lado, as organizações terroristas se formam para a prática de atos terroristas, cujo objetivo precípua reside na disseminação do medo como forma de obter atenção a um determinado pleito de caráter político, ideológico ou religioso, ensejando práticas que atingem diretamente o direito à segurança, e a capacidade do Estado de provê-lo, perfazendo desta forma um crime contra a segurança nacional.

Embora as ações de ambas as espécies de organização atentem contra a segurança do Estado e das instituições, suas motivações permitem que sua formação incida diretamente sobre bens jurídicos de naturezas distintas, determinando a possibilidade de enquadramento dos tipos formados em dois dispositivos diferentes.

Mesmo assim, os limites que separam as duas espécies de organização criminosas podem ser tênues, e em observação muito perspicaz, Luiz Carlos Rodrigues Duarte propõe que

[...] o crime organizado representa portentoso desafio à Humanidade nesse limiar do Terceiro Milênio porque – além dos prejudicados direitos pelas ilicitudes – vitimiza a sociedade, ofende a democracia, ultraja a soberania e viola a cidadania; tratando-se de um verdadeiro delito de lesa-pátria.<sup>35</sup>

Isso porque, em dadas circunstâncias, e considerando o binômio causa-efeito, os desdobramentos de uma determinada conduta delituosa podem incidir sobre mais do que um bem jurídico, a exemplo das condutas que ensejam o concurso formal em matéria penal.

Logo, nada impede que sob condições próprias a ação das organizações criminosas em sentido estrito atente contra a segurança nacional, assim como a recíproca é plenamente admissível e até mesmo inerente às formas de atuação das organizações terroristas que, atentando contra a segurança nacional, interferem direta e automaticamente na segurança pessoal e na segurança pública.

Não obstante, em consonância com o Estado Democrático de Direito, devem ser criteriosamente especificadas na lei, todos os métodos de investigação que poderão ser empregados para a produção de provas, adotando-se a cautela de se fixar quem, como, quando, onde e porque, cada procedimento poderá ser utilizado, sendo pertinente o aproveitamento dos dispositivos previstos na Lei 9034/95, que condizem com o disposto na Convenção das Nações Unidas contra o crime organizado transnacional, ou seja, a ação controlada, a quebra do sigilo bancário e fiscal; a captação e a interceptação ambiental de sinais eletromagnéticos, óticos ou acústicos; a infiltração e a delação premiada.

Aspecto fundamental a conferir celeridade aos procedimentos, sem, contudo flexibilizar demais as ações e incorrer involuntariamente em um campo aberto para arbitrariedades, consistiria em permitir que as autorizações para a

---

<sup>35</sup> DUARTE, *op. cit.*, p. 41.

produção de provas permanecessem ao encargo do Ministério Público, sem que houvesse a necessidade de qualquer requisição judicial, até mesmo para que se garanta a plena imparcialidade do juiz, que não teria qualquer contato com a fase investigatória.

Finalmente a adoção das medidas de confisco de bens, sobretudo no caso dos crimes praticados pelas organizações criminosas em sentido estrito, cujo foco principal é o lucro, e que, no caso dos crimes econômicos, financeiros e tributários, e mesmo nas ações de lavagem de dinheiro, podem apresentar não apenas efeitos retributivos, mas também compensar a sociedade e o Estado pelos eventuais malefícios proporcionados, podendo-se direcionar os proveitos criminosos recuperados para a realização de ações sociais.

## CONCLUSÕES

A conquista dos direitos fundamentais resulta de um longo processo histórico, mas apesar de sua incorporação aos valores das atuais democracias ocidentais, sua efetiva consolidação ainda se encontra distante de ser alcançada.

O processo de evolução dos direitos fundamentais permite identificar cinco dimensões, sendo a primeira correspondente aos direitos civis e políticos, ou direitos de liberdade, eminentemente voltados para delimitar a ação do Estado e proteger o indivíduo de quaisquer arbitrariedades; a segunda dimensão compõe-se dos direitos sociais, de caráter ativo, que exigem uma prestação positiva por parte do Estado, na qualidade de um serviço ou de assistência aos menos favorecidos; a terceira dimensão compreende os direitos de solidariedade, que não estão restritos ao indivíduo, mas que podem alcançar uma quantidade indeterminada de pessoas, sem qualquer vínculo associativo, caracterizando os interesses difusos; a quarta dimensão envolve a biotecnologia, a bioética e a regulação da engenharia genética; e a quinta dimensão engloba as tecnologias de informação (internet), o ciberespaço e a realidade virtual.

Como um Estado Democrático de Direito, o Estado Brasileiro assume o compromisso de respeitar e primar pela concretização dos direitos fundamentais em todas as suas dimensões, demandando especial atenção nesse contexto, o direito à segurança.

De fato, o direito à segurança encontra-se arraigado ao próprio conceito de Estado e à justificativa de sua formação, assumindo a responsabilidade em tutelar os indivíduos, garantindo o exercício de seus direitos dentro do ordenamento jurídico vigente, mas ao mesmo tempo, protegendo a sociedade, as instituições e a si mesmo.

Na qualidade de direito fundamental, o direito à segurança assume distintas configurações, que podem ser nitidamente verificadas na Constituição Federal de 1988.

Inicialmente assume a configuração de direito fundamental de primeira dimensão, seja como direito de defesa, impondo limitações ao poder do Estado para que não interfira no exercício das liberdades individuais; seja como direito a prestação em sentido amplo, voltado à proteção do indivíduo para que possa exercer um direito.

A seguir, assume uma configuração própria de direito fundamental de segunda dimensão, ou seja, de direito social (prestacional), que cabe ao Estado conferir ao indivíduo enquanto membro da sociedade, solucionando os conflitos, equilibrando as desigualdades, permitindo o convívio social de forma pacífica e harmônica, enfim, garantindo a ordem.

Por fim, em face dos tratados internacionais ratificados pelo Estado Brasileiro, assume a configuração de um direito fundamental de terceira dimensão, cuja titularidade não subsiste no indivíduo, ou na coletividade identificada, mas no povo em sua totalidade, de forma difusa, aproximando-se nitidamente do direito à paz, cuja natureza já é própria dos direitos de solidariedade.

Assim, o direito à segurança pode apresentar distintas titularidades, determinando níveis de amplitude que podem incidir sobre o indivíduo, a coletividade, a sociedade, o povo, o Estado ou até mesmo a humanidade.

Em consequência, surgem as diferentes definições de segurança, cada qual vinculada a um titular de direito, ou seja, segurança pessoal, focada no indivíduo; segurança pública, centrada na sociedade; segurança nacional, voltada à proteção do Estado e à concretização dos interesses da Nação; e segurança mundial, cuja incidência abrange todos os povos, ou a própria humanidade.

A segurança pessoal compreende o conjunto de medidas adotadas pelo Estado, voltadas à proteção do indivíduo, seja no aspecto físico, jurídico ou

psicológico, capazes de proporcionar condições para o exercício dos seus demais direitos fundamentais.

Como resultado, o indivíduo, enquanto titular do direito à segurança, tem o direito de ser protegido pelo Estado e pelas instituições, para usufruir seus demais direitos fundamentais.

A segurança pública abrange a segurança pessoal e a segurança coletiva, compreendendo o conjunto de medidas adotadas pelo Estado, voltadas à proteção do indivíduo, da coletividade e da própria sociedade, garantindo condições para a coexistência pacífica de todos e para o desenvolvimento das atividades sociais.

Nesse caso, a sociedade assume a titularidade do direito à segurança, como um sujeito próprio, capaz de exigir do poder público as ações necessárias para garantir a sua segurança e de seus integrantes, mesmo que isso implique na fixação de limites ao exercício dos direitos individuais.

A segurança nacional corresponde ao conjunto de medidas levadas a efeito para proteger o Estado (território, povo e poder soberano), enquanto responsável por concretizar as aspirações da Nação, seja diante de ameaças internas, externas ou combinadas.

Sob essa condição, o Estado apresenta-se ao mesmo tempo como titular do direito à segurança nacional e responsável pela sua garantia, de modo que, para sua própria proteção, bem como do ordenamento social, utiliza-se de normas e ações específicas, que por vezes, terão implicações diretas no exercício dos direitos fundamentais.

A segurança mundial envolve um conjunto de medidas voltadas à proteção de todos os povos do mundo, ou seja, da humanidade, o que somente pode ser alcançado através da conscientização e do esforço conjunto das Nações em favor da solução pacífica dos conflitos e do respeito aos direitos fundamentais.

A titularidade do direito à segurança mundial recai, assim, sobre cada indivíduo, sobre a sociedade, sobre cada Estado, e ao mesmo tempo sobre todos eles.

A responsabilidade direta do Estado em proporcionar condições para o exercício do direito à segurança por parte dos indivíduos e da sociedade implica na própria necessidade de preservação do Estado, desdobrada em seus direitos de soberania e conservação, sendo que deste, fazem parte o direito ao desenvolvimento e à segurança nacional.

A segurança nacional apresenta duas faces: uma interna, destinada ao desenvolvimento normal das atividades sociais no âmbito nacional, na qual normalmente operam os órgãos policiais e jurisdicionais; e outra externa, voltada à proteção do Estado em caso de agressões provenientes de outros países, sendo esta correspondente à defesa nacional, que permanece sob incumbência das forças armadas.

Ocorre que em situações críticas, com padrões de risco elevados, o conjunto normativo vigente, idealizado para condições de normalidade, pode se apresentar insuficiente para dissipar os perigos, mostrando-se demasiadamente moroso ou ineficaz, de sorte que para essas circunstâncias foram desenvolvidas medidas excepcionais de contenção e controle, que, cada qual a seu modo, apresentam alternativas para uma resposta mais rápida e eficiente em casos de crises ou de grave perturbação da ordem.

As medidas excepcionais não se apresentam como um produto da atualidade e podem ser identificadas com a ditadura romana, tanto quanto com a lei marcial nos sistema anglo-americano, a concessão de poderes extraordinários e a legalidade especial.

A ditadura romana consistia na concentração de poderes conferida pelos cônsules, devidamente aprovada pelo Senado, a um magistrado extraordinário, que por tempo delimitado ou para função específica, deteria a faculdade de dispor sem limites, e independente de qualquer controle ou oposição,

da força militar e dos meios que julgasse necessários para debelar as crises, fossem elas provenientes de guerras, diante de inimigos externos, ou desordens intestinas.

A aplicação da lei marcial pressupõe uma situação de gravidade em que são admitidos meios extraordinários, sobretudo com relação ao emprego da força militar, para a manutenção da ordem, aproximando-se do direito de legítima defesa, que deve assistir a todos, inclusive ao próprio governo, não havendo previsão legal quanto às medidas a serem tomadas no caso concreto.

A legalidade especial define claramente ações que podem ser adotadas pelo Estado para debelar as crises, como forma de se facilitar o alcance dos resultados de forma mais rápida e eficiente, expondo inclusive, seus reflexos e grau de incidência sobre os direitos fundamentais. Nessas condições, passam a existir dois sistemas de normas que devem reger as ações do ente estatal, sendo um deles para as condições de normalidade e o outro para as situações extremas, em que a gravidade dos fatos pode colocar em risco não apenas as pessoas, mas a estrutura social e o próprio Estado.

A concessão de poderes extraordinários implica na delegação do Poder Legislativo ao Poder Executivo para a edição de leis, que em curso normal, demandariam muito tempo, tornando-se ineficazes diante da urgência das crises.

A contrapartida do emprego das medidas excepcionais apresenta-se na interferência direta sobre o exercício dos direitos fundamentais, bem como na possibilidade de ocorrência de excessos por parte do ente estatal, na vigência do período de exceção.

Quanto à interferência que as medidas excepcionais podem provocar sobre os direitos fundamentais, cabe frisar que na constância da legalidade especial, não ocorre a suspensão dos direitos fundamentais, o que poderia representar, em síntese, a suspensão da aplicabilidade da Constituição, aparentemente atentando contra as próprias bases do Estado Democrático de Direito, mas, em verdade, ocorre a suspensão das garantias fundamentais, na medida em que os direitos não deixam de existir, nem tampouco são suspensos,

mas apenas o seu exercício deixa de ser garantido pelo Estado, em face da necessidade de se implementar medidas eficazes ao restabelecimento da ordem.

Assim, estabelecidas as circunstâncias em que pode vigorar a legalidade especial, permanecendo restrita aos casos de grave perturbação da ordem, que não podem ser superados dentro da sistemática normal, e possuindo duração transitória, a ação estatal permanece vinculada a limites legais, buscando-se a supressão do cometimento de arbitrariedades ou excessos, tal como se pretende em um Estado Democrático de Direito.

No Brasil, dentre as ações necessárias à defesa e segurança do Estado diante de situações extremas ou de grave perturbação da ordem, caracterizadas como crises, a Constituição Federal de 1988 consagrou, como medida excepcional, a aplicação da legalidade especial, em continuidade à tradição constitucional brasileira, conferindo ao Presidente da República competência privativa para decretar a intervenção federal, o estado de defesa e o estado de sítio.

A admissibilidade desses mecanismos como alternativa para dirimir as ameaças cuja amplitude possa colocar em risco o Estado Brasileiro, aparece entre os meios legítimos de que dispõe o ente estatal para assegurar seu direito de conservação, garantindo a segurança da sociedade e de todos os indivíduos.

A Constituição Federal de 1988 cuidou de disciplinar a intervenção federal, o estado de defesa e o estado de sítio, condicionando sua utilização a circunstâncias específicas de extrema gravidade, instituindo mecanismos de controle destinados a impedir o cometimento de excessos e arbitrariedades, que possam tornar ilegítima a aplicabilidade destes instrumentos, distorcendo os objetivos a que se propõe o Estado Brasileiro.

Atualmente, as organizações criminosas, que possuem um caráter multifacetado, atuando no cometimento das mais diversas atividades ilícitas, figuram com destaque entre os fatores de ameaça à segurança e às instituições, devido ao seu elevado potencial lesivo ao Estado e às estruturas sociais.

A organização criminosa pode ser considerada a composição plural de pessoas, associadas em caráter estável e permanente, dispostas em estrutura hierarquizada, burocratizada, com a distribuição de tarefas específicas, voltadas para a prática reiterada de atividades ilícitas. Trata-se pois, da estrutura hierárquica em torno da qual se agrupam indivíduos cujo objetivo seja a prática de ilícitos.

Tomadas em sentido amplo, as organizações criminosas constituem um gênero do qual se identificam basicamente duas espécies: as organizações criminosas em sentido estrito e as organizações terroristas.

As organizações criminosas em sentido estrito têm sua formação voltada à prática de atos típicos de crime organizado, cujo objetivo central consiste na obtenção de lucro em larga escala.

Ocorre que ainda existe uma séria dificuldade para a conceituação de organização criminosa (em sentido estrito) e de crime organizado, sendo que ambos os termos são frequentemente utilizados como sinônimos, quando na realidade tratam-se de institutos distintos.

O crime organizado manifesta-se através da ação direta ou indireta das organizações criminosas na prática das mais diversas atividades ilícitas, voltadas para a obtenção de lucro, incluindo crimes contra a ordem econômica, financeira ou tributária, tráfico de armas, de pessoas, de entorpecentes, de órgãos humanos, extorsões, chantagens, ameaças, exploração de jogo, prostituição, contrabando, roubo de carga, receptação, falsificação de moeda e de documentos, lavagem de dinheiro, e inclusive homicídios.

Entretanto, para que essas ações se concretizem, a organização criminosa serve-se prioritariamente dos institutos da corrupção de agentes públicos, informações, tecnologia, violência, e conexões com outras organizações.

Logo, pode-se considerar que o crime organizado compreende o conjunto de atividades ilícitas, praticadas através de pessoa jurídica ou organização criminosa, servindo-se da corrupção, de tecnologia, de informações, de violência ou

de conexões com outras organizações criminosas, com a possibilidade de alcance transnacional, voltada para a obtenção de lucro.

As organizações terroristas praticam atos típicos de terrorismo, marcados pela violência, sob motivação política, ideológica, ou religiosa, com o objetivo de disseminar o medo e demonstrar força, chamando a atenção para determinada causa.

A exemplo do que ocorre com o crime organizado, a definição de terrorismo também se apresenta como objeto de ampla discussão, não chegando mesmo a faltar, aqueles que defendam a impossibilidade de se fixar um conceito.

A variedade de ações que podem assumir a conotação de atos terroristas é muito ampla, incluindo o sequestro e homicídio de autoridades, a tomada de aeronaves e embarcações, a explosão de artefatos explosivos em edificações ou meios de transporte, o envenenamento pela exposição a produtos químicos ou bacteriológicos, entre outros.

O terrorismo, em síntese, pode ser considerado como ato de violência praticado em oposição às autoridades legitimamente constituídas, sobretudo em Estados Democráticos de Direito, cuja incidência pode atingir pessoas determinadas ou indeterminadas, tal como instalações públicas ou privadas, tendo por objetivo despertar a atenção para uma certa causa (política, ideológica ou religiosa), e exercer pressão para obter concessões ou para o atendimento de um pleito específico, através da intimidação, pela disseminação do medo, promovendo ao mesmo tempo o descrédito na capacidade do ente estatal em garantir a segurança dos indivíduos e da sociedade.

As organizações criminosas de maior destaque existentes no Brasil, Comando Vermelho (CV) e Primeiro Comando da Capital (PCC), surgiram sob condições pontuais, no interior de estabelecimentos prisionais, com incidência local, e estão em processo de expansão, buscando atualmente o seu espaço dentro da *network* do crime organizado.

As principais atividades dessas organizações em operação no Brasil decorrem do tráfico de entorpecentes, roubos de carga e veículos, extorsão mediante seqüestro e roubos a estabelecimentos bancários, mas existe da mesma forma uma ação contundente praticada por outras organizações, sobre a exploração do jogo ilegal (“jogo do bicho”) e crimes ambientais.

Com o objetivo de coibir as ações praticadas pelas organizações criminosas no Brasil, especificamente aquelas características da criminalidade organizada, foi promulgada a Lei Federal Nº 9034, de 3 de maio de 1995, alterada pela Lei Federal Nº 10217, de 11 de abril de 2001.

Ao mencionar na redação do artigo 1º que a lei deve ser aplicada às ações praticadas por quadrilha ou bando ou organizações ou associações criminosas, o legislador tornou clara a distinção entre esses agrupamentos, porém não definiu o que seriam as mencionadas organizações criminosas.

O elemento que distingue a organização criminosa da associação criminosa ou da quadrilha ou bando é a existência de uma estrutura hierarquizada, burocrática, com padrões claros e definidos, própria de uma organização formal, com a inequívoca distribuição de funções entre cada um de seus componentes, possuindo responsabilidades específicas para a prática delituosa.

Entretanto, a inexistência de definição de organização criminosa no texto legal, remete à ineficácia da Lei 9034/95 e à sua inaplicabilidade em relação a esse agrupamento, sob pena de se atentar contra o princípio da reserva legal.

Atualmente, também não há norma que criminalize a constituição de organizações terroristas e apesar da Lei 7170/83 especificar uma série de condutas que poderiam ser caracterizadas como atos de terrorismo, o fenômeno não foi objeto de definição.

A solução da atual crise que assola o Estado Brasileiro, exige reconhecer que a segurança pública não pode ser considerada isoladamente e que, sobre ela, incidem os reflexos da falta de eficiência do Estado Brasileiro na

implementação de políticas públicas voltadas para a concretização dos direitos fundamentais, sobretudo direitos sociais ou direitos de segunda dimensão, que sejam capazes de promover um desenvolvimento social mais equilibrado e justo, conferindo mínimas condições de dignidade de vida, com acesso à saúde, à educação, à moradia, ao transporte, ao trabalho, ao lazer e também à segurança.

Todavia, a busca de soluções também perpassa pela adoção de medidas saneadoras em relação aos órgãos públicos e alterações legislativas.

As medidas saneadoras remetem à necessidade de treinamento, valorização da auto-estima e depuração dos quadros dos serviços e órgãos públicos, demandando a incorporação de padrões de qualidade e eficiência, prioritariamente em relação aos órgãos que atuarão diretamente nas ações sociais e que realizarão a interface entre o Estado e a sociedade

Quanto às alterações legislativas, são necessárias medidas pontuais em relação às ameaças à segurança e às instituições, representadas especificamente, pelas organizações criminosas em sentido amplo.

A legalidade especial apresenta-se como medida extremamente incisiva, e aparentemente inadequada para lidar com ações que não têm caráter pontual e transitório, mas contínuo e disperso. Logo, há necessidade de se encontrar um ponto de equilíbrio entre a legalidade especial, medida extremada, e a atual ineficiência do conjunto normativo infraconstitucional.

Assim, a alternativa intermediária poderia ser o estabelecimento de uma lei especial, com regras próprias voltadas ao enfrentamento das organizações criminosas e de seus crimes correlatos, consideradas as suas peculiaridades e a dificuldade de se obter êxito com medidas repressivas convencionais.

Consideradas as duas configurações que as organizações criminosas podem assumir, assim como os bens jurídicos contra os quais atentam, torna-se fundamental definir para cada um dos modelos o correspondente dispositivo incriminador, pelo risco que a mera composição desses agrupamentos oferece à

sociedade e ao Estado, atentando não somente contra a segurança pública e a paz pública, mas contra a segurança nacional.

A diferença entre os tipos criminais remeteria exclusivamente aos bens jurídicos tutelados, em face do objetivo da constituição das organizações, ou seja, as organizações criminosas em sentido estrito têm sua formação voltada à prática de atos de crime organizado, cujo objetivo central é o lucro através da exploração de atividade ilícita, de modo que sua existência representa um crime contra a segurança pública; por outro lado, as organizações terroristas se formam para a prática de atos terroristas, cujo objetivo precípua reside na disseminação do medo como forma de obter atenção a um determinado pleito de caráter político, ideológico ou religioso, ensejando práticas que atingem diretamente o direito à segurança, e a capacidade do Estado de provê-lo, perfazendo desta forma um crime contra a segurança nacional.

Embora as ações de ambas as espécies de organização atentem contra a segurança do Estado e das instituições, suas motivações permitem que sua formação incida diretamente sobre bens jurídicos de naturezas distintas, determinando a possibilidade de enquadramento dos tipos formados em dois dispositivos diferentes.

Nada impede, porém, que sob condições próprias a ação das organizações criminosas em sentido estrito atentem contra a segurança nacional, assim como a recíproca é plenamente admissível e até mesmo inerente às formas de atuação das organizações terroristas que, atentando contra a segurança nacional, interferem direta e automaticamente na segurança pessoal e na segurança pública.

Ainda em consonância com o Estado Democrático de Direito, devem ser criteriosamente especificadas na lei, todos os métodos de investigação que poderão ser empregados para a produção de provas, adotando-se a cautela de se fixar quem, como, quando, onde e porque, cada procedimento poderá ser utilizado, sendo pertinente o aproveitamento dos dispositivos previstos na Lei 9034/95, que condizem com o disposto na Convenção das Nações Unidas contra o crime

organizado transnacional, ou seja, a ação controlada, a quebra do sigilo bancário e fiscal; a captação e a interceptação ambiental de sinais eletromagnéticos, óticos ou acústicos; a infiltração e a delação premiada.

Aspecto fundamental a conferir celeridade aos procedimentos, sem contudo flexibilizar demais as ações e incorrer involuntariamente em um campo aberto para arbitrariedades, consistiria em permitir que as autorizações para a produção de provas permanecessem ao encargo do Ministério Público, sem que houvesse a necessidade de qualquer requisição judicial, até mesmo para que se garanta a plena imparcialidade do juiz, que não teria qualquer contato com a fase investigatória.

Finalmente a adoção das medidas de confisco de bens, sobretudo no caso dos crimes praticados pelas organizações criminosas em sentido estrito, cujo foco principal é o lucro, e que, no caso dos crimes econômicos, financeiros e tributários, e mesmo nas ações de lavagem de dinheiro, podem apresentar não apenas efeitos retributivos, mas também compensar a sociedade e o Estado pelos eventuais malefícios proporcionados, podendo-se direcionar os proveitos criminosos recuperados para a realização de ações sociais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AIETA, Vânia Siciliano. *Democracia: estudos em homenagem ao Prof. Siqueira Castro*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006. (Tratado de Direito Político. t. II).

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. (teoria & direito público).

ALFONSO, Luciano Parejo; DROMI, Roberto. *Seguridad pública y derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons, 2001.

ALI, Faris. *Carro-bomba mata 90 no Paquistão durante visita de Hillary*. 2009. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL1358108-5602,00-CARROBOMBA+MATA+NO+PAQUISTAO+DURANTE+VISITA+DE+HILLARY.html>> Acesso em: 01 nov. 2009.

AMORIM, Carlos. *CV\_PCC: a irmandade do crime*. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.

ANJOS, J. Haroldo dos. *As raízes do crime organizado*. Florianópolis: IBRADD, 2003.

ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Nova cultural, 1999. (Os Pensadores).

ATWAN, Abdel Bari. *A história secreta da Al-Qaeda*. Tradução Emanuel Mendes Rodrigues. São Paulo: Larousse do Brasil, 2008.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do estado*. 42. ed. São Paulo: Globo, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira*. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de teoria do estado e ciência política*. 6. ed. São Paulo: Celso Bastos, 2004.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. São Paulo: Martin Claret, 2003.

BECK, Francis Rafael. *Perspectivas de controle ao crime organizado e crítica à flexibilização das garantias*. São Paulo: IBCCRIM, 2004.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania, direitos humanos e democracia. In: ARIENTE, Eduardo Altomare (Coord.). *Fronteiras do direito contemporâneo*. São Paulo: IMESP, 2002.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca; ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Curso de filosofia do direito*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

BLACKBURN, Simon. *Dicionário Oxford de filosofia*. Tradução Desidério Murcho et al. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 15. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

BOBBITT, Philip. *Terror and consent: the wars for the twenty-first century*. London: Allen Lane, 2008.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional*. 19. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. *Do estado liberal ao estado social*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_. *Teoria do estado*. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004.

BORJA, Rodrigo. *Derecho político y constitucional*. México: FCE, 1992.

BRASIL. Decreto nº 1246, de 16 de setembro de 1994. Promulga o Tratado para a proscricção das armas nucleares na América Latina e no Caribe (Tratado de Tlatelolco), concluído na Cidade do México, em 14 de fevereiro de 1967, e as Resoluções números 267 (E-V), de 3 de julho de 1990, 268 (XII), de 10 de maio de 1991, e 290 (VII), de 26 de agosto de 1992, as três adotadas pela Conferência Geral do Organismo para a Proscricção das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (OPANAL), na Cidade do México. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 set. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D1246.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1246.htm)>. Acesso em: 25 maio 2009.

BRASIL. Decreto nº 2611, de 02 de junho de 1998. Promulga o Protocolo para a repressão de atos ilícitos de violência em aeroportos que prestem serviços à aviação civil internacional, concluído em Montreal, em 24 de fevereiro de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 03 jun. 1998. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=437359&seqTexto=1&PalavrasDestaque=>>>. Acesso em: 25 maio 2009.

BRASIL. Decreto nº 2648, de 01 de julho de 1998. Promulga o Protocolo da Convenção de segurança nuclear, assinada em Viena, em 20 de setembro de 1994. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 02 jul. 1998. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=400863&seqTexto=1&PalavrasDestaque=>>>. Acesso em: 25 maio 2009.

BRASIL. Decreto nº 2740, de 20 de agosto de 1998. Promulga a Convenção Interamericana sobre tráfico internacional de menores, assinada na Cidade do México em 18 de março de 1994. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 ago. 1998. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=343201&seqTexto=1&PalavrasDestaque=>>>. Acesso em: 12 out. 09.

BRASIL. Decreto nº 2.864, de 07 de dezembro de 1998. Promulga o Tratado sobre a não-proliferação de armas nucleares, assinado em Londres, Moscou e Washington, em 1º de julho de 1968. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 08 dez. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2864.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2864.htm)>. Acesso em: 25 maio 2009.

BRASIL. Decreto nº 3018, de 06 de abril de 1999. Promulga a Convenção para prevenir e punir os atos de terrorismo configurados em delitos contra as pessoas e a extorsão conexa, quando tiverem eles transcendência internacional, concluída em Washington, em 2 de fevereiro de 1971. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 07 abr. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3018.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3018.htm)>. Acesso em: 12 out. 09.

BRASIL. Decreto nº 3167, de 14 de setembro de 1999. Promulga a Convenção sobre a prevenção e punição de crimes contra pessoas que gozam de proteção internacional, inclusive agentes diplomáticos, concluída em Nova Iorque, em 14 de dezembro de 1973. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 set. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3167.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3167.htm)>. Acesso em: 12 out. 09.

BRASIL. Decreto nº 3229, de 29 de outubro de 1999. Promulga a Convenção Interamericana contra a fabricação e o tráfico ilícitos de armas de fogo, munições, explosivos e outros materiais correlatos, concluída em Washington, em 14 de novembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 03 nov. 1999. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=369486&seqTexto=1&PalavrasDestaque=>>>. Acesso em: 12 out. 09.

BRASIL. Decreto nº 3517, de 20 de junho de 2000. Promulga a Convenção internacional contra a tomada de reféns, concluída em Nova Iorque, em 18 de dezembro de 1979, com a reserva prevista no parágrafo 2º do artigo 16. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3517.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3517.htm)>. Acesso em: 12 out. 09.

BRASIL. Decreto nº 3678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 01 dez. 2000. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=361096&seqTexto=1&PalavrasDestaque=>>>. Acesso em: 12 out. 09.

BRASIL. Decreto nº 3976, de 18 de outubro de 2001. Dispõe sobre a execução, no Território Nacional, da Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 out. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3976.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3976.htm)>. Acesso em: 12 out. 09.

BRASIL. Decreto nº 4388, de 25 de setembro de 2002. Promulga o Estatuto do Tribunal Penal Internacional, elaborado em 17 de julho de 1998. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 set. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4388.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4388.htm)>. Acesso em: 25 maio 09.

BRASIL. Decreto nº 4394, de 26 de setembro de 2002. Promulga a Convenção internacional sobre a supressão de atentados terroristas com bombas, com reserva ao parágrafo 1 do art. 20. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 set. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4394.htm)>. Acesso em: 12 out. 09.

BRASIL. Decreto nº 4410, de 07 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a corrupção, adotada em Caracas, em 29 de março de 1996. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 08 out. 2002. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=473825&seqTexto=1&PalavrasDestaque=>>>. Acesso em: 12 out. 09.

BRASIL. Decreto nº 5015, de 12 de março de 2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o crime organizado transnacional, adotada em Nova Iorque, em 15 de novembro de 2000. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 mar. 2004. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=531207&seqTexto=13007&PalavrasDestaque=>>>. Acesso em: 12 out. 09.

BRASIL. Decreto nº 5016, de 12 de março de 2004. Promulga o Protocolo adicional à Convenção das Nações Unidas contra o crime organizado transnacional, relativo ao combate ao tráfico de migrantes por via terrestre, marítima e aérea, adotado em Nova Iorque, em 15 de novembro de 2000. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 mar. 2004. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=531209&seqTexto=13009&PalavrasDestaque=>>>. Acesso em: 12 out. 09.

BRASIL. Decreto nº 5017, de 12 de março de 2004. Promulga o Protocolo adicional à Convenção das Nações Unidas contra o crime organizado transnacional, relativo à prevenção, repressão e punição do tráfico de pessoas, em especial mulheres e crianças, adotado em Nova Iorque, em 15 de novembro de 2000. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 mar. 2004. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=531211&seqTexto=13012&PalavrasDestaque=>>>. Acesso em: 12 out. 09.

BRASIL. Decreto nº 5941, de 26 de outubro de 2006. Promulga o Protocolo contra a fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças, componentes e munições, complementando a Convenção das Nações Unidas contra o crime organizado transnacional, adotada em Nova Iorque, em 31 de maio de 2001. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 out. 2006. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=546127&seqTexto=59965&PalavrasDestaque=>>>. Acesso em: 12 out. 09.

BRASIL. Decreto nº 6136, de 26 de junho de 2007. Promulga a Convenção para a supressão de atos ilícitos contra a segurança da navegação marítima e o Protocolo para a supressão de atos ilícitos contra a segurança de plataformas fixas localizadas na Plataforma Continental, ambos de 10 de março de 1988, com reservas ao item 2 do artigo 6º, ao artigo 8º e ao item 1 do artigo 16 da Convenção, bem como ao item 2 do artigo 3º do Protocolo. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 jun. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6136.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6136.htm)>. Acesso em: 12 out. 09.

BRASIL. Decreto nº 58256, de 26 de abril de 1966. Promulga o tratado de proscricção das experiências com armas nucleares na atmosfera, no espaço cósmico e sob a água. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 abr. 1966. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=398910&seqTexto=1&PalavrasDestaque=armas%20nucleares>>. Acesso em: 25 maio 2009.

BRASIL. Projeto de Lei nº 3.731, de 1997. Dispõe sobre as organizações criminosas, os meios de obtenção da prova e o procedimento criminal. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, 26 jun. 2003. Disponível em: <[http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop\\_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=1997&Numero=3731&sigla=PL](http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=1997&Numero=3731&sigla=PL)>. Acesso em: 20 nov. 2006.

BRASIL. Projeto de Lei nº 241, de 2003. Acrescenta dispositivo no Decreto-Lei nº 2848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal – tipificando o crime de participação em organização criminosa. *Diário do Senado Federal*, Brasília, DF, 18 jun. 2003. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/web/cegraf/pdf/17062003/15743.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2006.

BRASIL. Projeto de Lei nº 476, de 2003. Altera a Lei nº 9613, de 3 de março de 1998, para adicionar novos crimes antecedentes e novas pessoas físicas e jurídicas obrigadas a comunicar operações suspeitas, assim como para criar procedimento penal próprio para os crimes de lavagem de dinheiro. *Diário do Senado Federal*, Brasília, DF, 20 nov. 2003. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/web/cegraf/pdf/19112003/37991.pdf>> Acesso em: 20 nov. 2006.

BRASIL. Projeto de Lei nº 150, de 2006. Dispõe sobre as organizações criminosas, os meios de obtenção da prova, o procedimento criminal e dá outras providências. *Diário do Senado Federal*, Brasília, DF, 03 dez. 2009. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/70367.pdf>>. Acesso em: 05 dez. 2009.

BRASIL. Projeto de Lei nº 159, de 2006. Dá nova redação ao artigo 288 do Decreto-Lei nº. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e acrescenta o artigo 288-A à mesma lei. *Diário do Senado Federal*, Brasília, DF, 25 maio 2006. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/getHTML.asp?t=8266>>. Acesso em: 20 nov. 2006.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política*: proposta para uma rearquitetura da democracia. São Paulo: Angelotti, 1995.

CANCELA, Jesús Ramírez. *Ataques em Mumbai paralisam coração financeiro da Índia*. 2008. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL881125-5602,00-ATAQUES+EM+MUMBAI+PARALISAM+CORACAO+FINANCEIRO+DA+INDIA.html>>. Acesso em: 2 nov. 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estudos sobre direitos fundamentais*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

CARNEIRO, José Reinaldo Guimarães. *O ministério público e suas investigações independentes: reflexões sobre a existência de monopólio na busca da verdade real*. São Paulo: Malheiros, 2007.

CHOMSKY, Noam. *Piratas e imperadores, antigos e modernos: o terrorismo internacional no mundo real*. Tradução Milton Chaves de Almeida. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

CLUTTERBUCK, Richard. *Guerrilheiros e terroristas*. Tradução Virgínia Bombeta. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1980.

COCURUTTO, Ailton. *Os princípios da dignidade da pessoa humana e da inclusão social*. São Paulo: Malheiros, 2008.

COGGIOLA, Osvaldo. As várias faces do terrorismo. *História Viva*, São Paulo, ano 5, n. 49.

CRETELLA JÚNIOR, José. Polícia militar e poder de polícia no direito brasileiro. In: LAZZARINI, Álvaro *et al.* *Direito administrativo da ordem pública*. Apresentação Miguel Seabra Fagundes. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. São Paulo: Saraiva, 1995.

\_\_\_\_\_. Estado de direito e cidadania. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). *Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. 1. ed. 2. tir. São Paulo: Malheiros, 2003.

DUARTE, Luiz Carlos Rodrigues. Princípio vitimológico e criminalidade organizada. In: COPETTI, André (Org.) *et al.* *Criminalidade moderna e reformas penais: estudos em homenagem ao Prof. Luiz Luisi*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

EL HIRECHE, Gamil Föppel. *Análise criminológica das organizações criminosas: da inexistência à impossibilidade de conceituação e suas repercussões no ordenamento jurídico pátrio: manifestação do direito penal do inimigo*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005.

FAORO, Raymundo. *A república inacabada*. São Paulo: Globo, 2007.

FERRACUTI, Franco; BRUNO, Francesco. La criminalità organizzata nella prospettiva criminologica. In: \_\_\_\_\_; GIANNINI, Maria Cristina. *Forme di organizzazioni criminali e terrorismo*. Tradução Mirella Garutti Ferracuti. Milão: A. Giuffrè, 1988. (Trattato di Criminologia, Medicina Criminologica e Psichiatria Forense, v. 9).

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A reconstrução da democracia*. São Paulo: Saraiva, 1979.

\_\_\_\_\_. *Aspectos do direito constitucional contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2003.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional*. 27 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

\_\_\_\_\_. *Direitos humanos fundamentais*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. *Estado de direito e constituição*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1999.

\_\_\_\_\_. *O estado de sítio na constituição brasileira de 1946 e na sistemática das medidas extraordinárias de defesa da ordem constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. 2. ed. rev. e ampl. Tradução Ana Paula Zomer Sica *et al.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

FLOSI, Leone. La dimensione internazionale della criminalità organizzata. In: FERRACUTI, Franco; BRUNO, Francesco; GIANNINI, Maria Cristina. *Forme di organizzazioni criminali e terrorismo*. Tradução Mirella Garutti Ferracuti. Milão: A. Giuffrè, 1988. (Trattato di Criminologia, Medicina Criminologica e Psichiatria Forense, v. 9).

FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Lei de segurança nacional: uma experiência antidemocrática*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1980.

\_\_\_\_\_. *Terrorismo e criminalidade política*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

FRANCO, Alberto Silva. Globalização e criminalidade dos poderosos. *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Coimbra, v. 10, n. 2, p. 183-228, abr./jun. 2000.

FREITAS, Wagner Cinelli de Paula. *Espaço urbano e criminalidade: lições da escola de Chicago*. São Paulo: IBCCRIM, 2002.

GODINHO, Gualter. *Sistemas jurídicos de defesa do estado: análise comparativa dos princípios ordenadores*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

GOMES, Luiz Flávio. Crime organizado: o que se entende por isso depois da lei nº 10.217, de 11.04.2001? – apontamentos sobre a perda de eficácia de grande parte da lei nº 9.034/95. *Revista Síntese de Direito Penal e Processual Penal*, Porto Alegre, n. 11, p. 9-16, dez.-jan. 2002.

\_\_\_\_\_; CERVINI, Raúl. *Crime organizado: enfoques criminológico, jurídico e político-criminal*. 2. ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 1997.

GOMES, Rodrigo Carneiro. *O crime organizado na visão da convenção de Palermo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988: interpretação e crítica*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

GRECO FILHO, Vicente. *Tóxicos: prevenção: repressão: comentários à lei 11343/2006: lei de drogas*. 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009

GRINOVER, Ada Pellegrini. A legislação brasileira em face do crime organizado. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 5, n. 20, p. 59-69, out.-dez. 1997.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Princípios de filosofia do direito*. Tradução Orlando Vitorino. 1. ed. 3. tir. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

- HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. 20. ed. Tradução Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Nova cultural, 1999. (Os Pensadores).
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- INÁCIO, André. O crime organizado e o seu papel no incremento do terrorismo salafista. In: GOUVEIA, Jorge Bacelar; PEREIRA, Rui. (Coord.). *Estudos de direito e segurança*. Coimbra: Almedina, 2007.
- JOHNSON, Allan G. *Dicionário de sociologia: guia prático da linguagem sociológica*. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- KARAM, Christian. Ideologias da discórdia. *História Viva*, São Paulo, ano 5, n. 49.
- KELLER, Arno Arnoldo. *O descumprimento dos direitos sociais: razões políticas, econômicas e jurídicas*. São Paulo: LTr, 2001.
- LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de direito administrativo*. Sistematização Rui Stoco. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.
- LEMBO, Cláudio. *A pessoa: seus direitos*. Barueri: Manole, 2007.
- \_\_\_\_\_. *O futuro da liberdade: estudos e circunstâncias*. São Paulo: Loyola, 1999.
- LIVIANU, Roberto. *Corrupção e direito penal: um diagnóstico da corrupção no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.
- LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito subjetivo e direitos sociais. In: FARIA, José Eduardo (Org.). *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. 1. ed. 3. tir. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MAIA, Rodolfo Tigre. *Lavagem de dinheiro: lavagem de ativos provenientes de crimes: anotações às disposições criminais da Lei n. 9.613/98*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MAIEROVITCH, Wálter Fanganiello. Multinacionais do crime movimentam ¼ do dinheiro do mundo. In: I FÓRUM SOBRE O CRIME SEM FRONTEIRAS, 1995, São Paulo. *I Fórum sobre o crime sem fronteiras*. São Paulo: UNICID, 1995.

\_\_\_\_\_. *Na linha de frente pela cidadania: a criminalidade dos potentes*. 1. ed. São Paulo: Michael, 2008.

MARCONDES, Danilo. *Iniciação à história da filosofia: dos pré-socráticos a Wittgenstein*. 6. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

MASCARO, Alysso Leandro. *Introdução à filosofia do direito: dos modernos aos contemporâneos*. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. *Lições de sociologia do direito*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

\_\_\_\_\_. Polícia de manutenção da ordem pública e suas atribuições. In: LAZZARINI, Álvaro *et al.* *Direito administrativo da ordem pública*. Apresentação Miguel Seabra Fagundes. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

MINGARDI, Guaracy. *O estado e o crime organizado*. São Paulo: IBCCrim, 1998.

MENDES, Paulo de Sousa. O branqueamento de capitais e a criminalidade organizada. In: GOUVEIA, Jorge Bacelar; PEREIRA, Rui. (Coord.). *Estudos de direito e segurança pública*. Coimbra: Almedina, 2007.

MENDRONI, Marcelo Batlouni. *Crime organizado: aspectos gerais e mecanismos legais*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MEZZANOTTI, Gabriela. *Direito, guerra e terror*. os novos desafios do direito internacional pós 11 de setembro. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. direitos fundamentais. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1998. t. IV.

MOLAS, Isidre. *Derecho constitucional*. Madrid: Tecnos, 1998.

MOLINA, Antonio García-Pablos de; GOMES, Luiz Flávio. *Criminologia*: introdução a seus fundamentos teóricos: introdução às bases criminológicas da lei 9099/95 – lei dos juizados especiais criminais. Tradução Luiz Flávio Gomes, Yellbin Morote Garcia, Davi Tangerino. 6. ed. reform. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. (Coleção ciências criminais, v. 5. Coordenação Luiz Flávio Gomes, Rogério Sanches Cunha).

MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. Tradução Mary Amazonas Leite de Barros. 2. ed. 1. reimpr. São Paulo: EDUSP, 2006. (Série polícia e sociedade, n. 3).

MONTOYA, Mario Daniel. *Máfia e crime organizado*: aspectos legais: autoria mediata: responsabilidade penal das estruturas organizadas de poder: atividades criminosas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 1996.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*: parte introdutória: parte geral: parte especial. 14. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

NAÍM, Moisés. *Ilícito*: o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global. Tradução Sérgio Lopes. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

NOGUEIRA, Ataliba. *Lições de teoria geral do estado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1969.

NOVOA MONREAL, Eduardo. *O direito como obstáculo à transformação social*. Tradução Gérson Pereira dos Santos. Porto Alegre: Fabris, 1988.

OLIVEIRA, José Ferreira. *As políticas de segurança e os modelos de policiamento: a emergência do policiamento de proximidade*. Coimbra: Almedina, 2006.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA (OUA). *Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos: Carta de Banjul*. Nairóbi, 1981. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/banjul.htm>>. Acesso em: 25 maio 09.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Carta das Nações Unidas*. São Francisco, 1945. Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_carta.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php)>. Acesso em: 25 maio 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração Universal dos Direitos Humanos. Nova York, 1948. In: SÃO PAULO. Procuradoria Geral do Estado. Grupo de Trabalho de Direitos Humanos. *Instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos*. São Paulo: Centros de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1996.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. Nova York, 1966. In: SÃO PAULO. Procuradoria Geral do Estado. Grupo de Trabalho de Direitos Humanos. *Instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos*. São Paulo: Centros de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1996.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Convenção Americana de Direitos Humanos: Pacto de San José da Costa Rica. San José, 1969. In: SÃO PAULO. Procuradoria Geral do Estado. Grupo de Trabalho de Direitos Humanos. *Instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos*. São Paulo: Centros de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1996.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. Bogotá, 1948. In: SÃO PAULO. Procuradoria Geral do Estado. Grupo de Trabalho de Direitos Humanos. *Instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos*. São Paulo: Centros de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1996.

OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom. (Ed.). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Tradução Álvaro Cabral, Eduardo Francisco Álvares. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

PACHECO, Rafael. *Crime organizado: medidas de controle e infiltração policial*. Curitiba: Juruá, 2007.

PASCOETTO, Luís Gustavo de Lima. *A defesa do estado constitucional democrático*. 204 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado)-Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

PASTANA, Débora Regina. *Cultura do medo: reflexões sobre a violência criminal, controle social e cidadania no Brasil*. São Paulo, Método, 2003.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. *Los derechos fundamentales*. Madrid: Tecnos, 1998.

PESSOA, Mário. *O direito da segurança nacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

PINHEIRO, Álvaro de Souza. Terrorismo: atual contexto estratégico mundial. *Revista Tecnologia e Defesa*, São Paulo, ano 23, suplemento especial n.15.

PRADO, Geraldo Luiz Mascarenhas; SANTOS, William Douglas Resinente. *Comentários à lei contra o crime organizado: lei nº 9034/95*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

QUEIROZ, Cristina. Direitos fundamentais sociais: questões interpretativas e limites de justiciabilidade. In: SILVA, Virgílio Afonso da (Org.). *Interpretação constitucional*. 1. ed. 2. tir. São Paulo: Malheiros, 2007.

RIVERO, Jean. *Direito administrativo*. Tradução Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Almedina, 1981.

SANTOS, Aricê Moacyr Amaral. *O estado de emergência*. São Paulo: Sugestões Literárias, 1981.

SANTOS, Juarez Cirino dos. Crime Organizado. In: BONATO, Gilson (Org.). *Direito penal e direito processual penal: uma visão garantista*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2001.

SANTOS, Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo. *Teoria geral do estado*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SARAIVA, Paulo Lopo. *Garantia constitucional dos direitos sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

SARDINHA, José Miguel. *O terrorismo e a restrição dos direitos fundamentais em processo penal*. Coimbra: Coimbra, 1989.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 6. ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

\_\_\_\_\_. Os direitos sociais fundamentais na constituição de 1988. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *O direito público em tempos de crise: estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

\_\_\_\_\_. Os direitos fundamentais sociais na ordem constitucional brasileira. In: ANNONI, Danielle (Org.). *Os novos conceitos do novo direito internacional: cidadania, democracia e direitos humanos*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

SCALQUETTE, Ana Cláudia Silva. *Sistema constitucional das crises: os direitos fundamentais face a situações extremas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004.

SCHMITT, Carl. *O conceito do político*. Petrópolis: Vozes, 1992.

SILVA, Eduardo Araújo da. *Crime organizado: procedimento probatório*. São Paulo: Atlas, 2003.

SILVA SANCHES, 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.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, José Geraldo da (Coord.); LAVORENTI, Wilson; GENOFRE, Fabiano. *Leis penais especiais anotadas*. 8. ed. rev. atual. e ampl. Campinas: Millennium, 2005.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. *Tutela Penal dos Interesses Difusos*. São Paulo: Atlas, 2000.

SOHR, Raúl. *El mundo y sus guerras*. 3. ed. Santiago de Chile: Random House Mondadori, 2008.

SOUZA, Percival de. Uma concepção moderna de crime organizado. In: I FÓRUM SOBRE O CRIME SEM FRONTEIRAS, 1995, São Paulo. *I Fórum sobre o Crime sem Fronteiras*. São Paulo: UNICID, 1995.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.

TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania multidimensional na era dos direitos. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. Da segurança pública: contributos para uma tipologia. In: GOUVEIA, Jorge Bacelar; PEREIRA, Rui. (Coord.). *Estudos de direito e segurança pública*. Coimbra: Almedina, 2007.

VALLE FILHO, Oswaldo Trigueiro do. Sobre o crime organizado. *Boletim da Faculdade de Direito*, Coimbra, v.77, p. 753-786, 2001.

VINADER, Xavier. A utopia armada. *História Viva*, São Paulo, ano 5, n. 49.

VISACRO, Alessandro. *Guerra irregular: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história*. São Paulo: Contexto, 2009.

WOLKMER, Antônio Carlos. Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos "novos" direitos. In: \_\_\_\_\_; LEITE, José Rubens Morato. (Org.). *Os novos direitos no Brasil: natureza e perspectivas : uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas*. São Paulo: Saraiva, 2003.

ZAFFARONNI, Eugenio Raúl. "Crime organizado": uma categorização frustrada. *Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade*, Rio de Janeiro, Relume Dumará, ano 1, v. 1, p. 45-67, 1996.

ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura. Criminalidad organizada, derecho penal y sociedad: apuntes para el análisis. In: SANZ MULAS, Nieves (Coord.). *El desafío de la criminalidad organizada*. Granada: Comares, 2006.

K81d Komata, Nicanor Barry.

O direito à segurança: uma reflexão à luz da crise de segurança pública do estado brasileiro em face da ação das organizações criminosas / Nicanor Barry Komata - 2009.  
245 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) –  
Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2009.

Orientador: Monica Herman Salem Caggiano  
Bibliografia: f. 230-245.

1. Direitos fundamentais. 2. Direito à segurança. 3. Crise de segurança pública. 4. Organizações criminosas. I. Título.

341.27

CDD 342.54

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)