

## **A CONVENÇÃO DE PALERMO E O CRIME ORGANIZADO**

**TRANSNACIONAL.** Autora Gabriela Araujo Sandroni. Colaboradora Andreia Galdino Piza – Relações Internacionais – Departamento de Educação, Ciências Sociais e Política Internacional – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Campus Franca. Orientadora Profa Dra Rita de Cássia Biason.

### **1. Resumo**

O crime transnacional é uma ameaça às instituições democráticas e um desafio para o ordenamento jurídico internacional. A ONU, inserida nesse contexto de insegurança, almejou harmonizar as normas jurídicas referentes ao crime organizado e estabeleceu a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Esse instrumento se transformou em uma das mais importantes medidas internacionais no combate ao crime organizado transnacional.

**Palavras-chave:** Crime Organizado. Convenção de Palermo. Crime Transnacional.

### **Resumen**

El crimen transnacional es una amenaza a las instituciones democráticas y un desafío para la orden internacional. La ONU, insertada en este contexto de inseguridad, deseando armonizar las reglas que se referían al crimen organizado, estableció en 2000 la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional. Este instrumento es una de las medidas internacionales más importantes de combate al crimen organizado transnacional.

**Palabras llave:** Crimen Organizado. Convención de Palermo. Crimen Transnacional.

## 2. Introdução

A madrugada do dia 9 de novembro de 1989 foi um marco na história mundial. Milhares de alemães destruíam o “Muro de Berlim” em uma celebração inesquecível. *Die Berliner Mauer* não era apenas uma barreira separando uma nação, mas também um símbolo vergonhoso da divisão do mundo em duas correntes ideológicas: o capitalismo estadunidense e o comunismo soviético. Naquela época, os EUA acreditavam que a eliminação do comunismo seria a primeira etapa para reestabelecer a paz e a liberdade em um mundo cada vez mais aterrorizado pela desordem social, pela miséria e pela guerra. Esse desejo foi expressado pelo ex-presidente norte-americano Ronald Reagan no Brandenburg Tor de Berlim em 1987; em suas palavras: *“General Secretary Gorbachev, if you seek peace, if you seek prosperity for the Soviet Union and Eastern Europe, if you seek liberalization: Come here to this gate! Mr. Gorbachev, open this gate! Mr. Gorbachev, tear down this wall!”*<sup>1</sup>

Todavia, o final da Guerra Fria, representado pela queda do Muro de Berlim, não trouxe paz alguma. Encerrava-se uma etapa cujos os problemas ainda não haviam sido solucionados. O mundo não estava em paz desde 1914, e não seria agora que haveria paz. Permanecia uma desordem latente, sem instrumentos próprios para extingui-la; uma desordem que gradativamente contribuía para o surgimento de um novo meio de se fazer guerra sem declará-la: o crime organizado transnacional.

Ironicamente, a ascensão do crime organizado no plano internacional foi facilitada com o término da Guerra Fria: o declínio no número de conflitos mundiais e o aumento das guerras regionais exigiu uma enorme demanda de armas e mão-de-obra; e o equipamento material e humano que alimentam esses conflitos estão muitas vezes ligados às atividades

---

<sup>1</sup> Ver discurso publicado pela The Ronald Reagan Presidential Library and Foundation.  
In: <http://www.reaganfoundation.org/reagan/speeches/wall.asp>

criminosas transnacionais por meio do comércio ilícito de drogas, diamantes e pessoas.<sup>2</sup> Essa hipótese também é defendida pela jornalista Claire Sterling: “Organized crime was transformed when the Soviet Empire crashed, and with it a world order that had kept mankind more or less in line for the previous half-century. As the old geopolitical frontiers fell away, the big crime syndicates drew together, put an end to wars over turf, and declared a *pax mafiosa*”.<sup>3</sup>

Considerado atualmente uma das maiores ameaças à segurança humana, o crime organizado transnacional é um negativo e multifacetado que impede o desenvolvimento político, econômico, social e cultural da sociedade. Observa-se ainda que o ordenamento jurídico dos países democráticos também é afetado. Os criminosos aproveitam todas as brechas das normas jurídicas para burlar o aparato legal. Ainda mais, procuram internacionalizar suas ações em países onde as punições sejam leves e de preferência que não haja extradição. Dessa maneira, o fato de cada país ter a sua própria lei sobre o crime organizado dificulta o combate a essa ameaça mundial.

Nesse contexto, é evidente a necessidade de se estabelecer um acordo global para obstruir as atividades criminosas e aprimorar a cooperação internacional na investigação, detenção e indiciamento de suspeitos.<sup>4</sup> Observa-se, então, que o Brasil e mais outros 123 países assinaram a Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Transnacional em 2000 na Itália, mais conhecida como Convenção de Palermo. De acordo com a delegada estadunidense Elisabeth Verville: “A convenção permitirá que os governos evitem e combatam o crime organizado transnacional de forma mais eficaz, através de um conjunto

---

2 In: <http://usinfo.state.gov/journals/itgic/0206/ijgp/shelley.htm>

3 STERLING, Claire. Thieves': the threat of the new global network organized crime. Simon & Schuster. Pág.:14.

4 In: <http://usinfo.state.gov/journals/itgic/0801/ijgp/ig080103.htm>

comum de ferramentas que incluem técnicas de legislação criminal e através da cooperação internacional.”<sup>5</sup>

Destarte, esse artigo examinará a importância da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional no combate à todas as formas de crime organizado transnacional em 3 capítulos que analisam o sistema internacional após a Guerra Fria, o significado do crime organizado transnacional e as nunces da Convenção de Palermo.

### **3. O Sistema Internacional Pós Guerra Fria**

Antes de entrar numa análise mais acurada da Convenção de Palermo e do crime organizado transnacional é de especial importância visualizar e entender as mudanças que se manifestaram no sistema internacional pós-Guerra Fria. A dissolução da União Soviética significou um câmbio nas relações internacionais de poder que influenciaram o mundo durante 40 anos. Os EUA foram a única potência sobrevivente da Guerra Fria, consolidando o sistema capitalista como o principal modo de produção econômico mundial. Todavia, eles não alcançaram um poder hegemônico capaz de controlar os conflitos mundiais, dependendo muitas vezes da cooperação de outros países para a realização dos seus objetivos. A atuação obscura dos EUA evidencia que o sistema mundial estava mergulhado novamente em uma ordem caracterizada pela ausência de uma autoridade efetiva capaz de manter a paz mundial.

É nesse sistema anárquico que os grandes sindicatos do crime adaptaram seu *modus operandis*. Hodiernamente, os atores estatais e não-estatais possuem uma interconecção econômico-político-cultural, a qual os impede de tomar medidas unilaterais extremadas; pois, o custo do rompimento é muito alto. Dentro desta teia de relacionamentos, a tecnologia tem

---

<sup>5</sup> In: <http://usinfo.state.gov/journals/itgic/0801/ijgp/ig080103.htm>

um papel essencial no intercâmbio financeiro e no fluxo de informação: diminui o espaço mundial, possibilitando um contato mais complexo entre os seres humanos. Esse fenômeno causado pelo fluxo de bens materiais e não-materiais entre dois ou mais países, a globalização, é um processo intenso e irreversível, e segundo Henry Kissinger, marcará o cenário mundial do século XXI: *“The international system of the twenty-first century will be marked by a seeming contradiction: on the one hand, fragmentation; on the other growing globalization”*.<sup>6</sup>

É evidente que sem o aprorimoramento da tecnologia e o espírito capitalista não haveria tal fenômeno. De acordo com a pesquisadora Louise Shelley: *“A globalização caminha junto com a ideologia de livres mercados e livre comércio e com a diminuição da intervenção estatal. Conforme os defensores da globalização, a redução das regulamentações e barreiras internacionais às transações comerciais e aos investimentos aumentará o comércio e o desenvolvimento”*.<sup>7</sup>

Todavia, a globalização não se restringiu somente ao aspecto econômico e cultural. As diversas interações entre os atores resultou na fragilidade da fronteira estatal, tornando um desafio para um país monitorar todos seus fluxos internacionais. Essa consequência foi pior nos estados mais enfraquecidos, pois, eram incapazes de controlar também o monopólio da força efetiva, instrumento essencial do Estado soberano, tendo assim sua principal característica limitada ou transferida à atores privados. De acordo com o sociólogo Manuel Castells, a globalização do crime deixou o Estado desestabilizado, comprometendo sua autonomia e poder de decisão.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Sobre assunto ver KISSINGER, Henry. Diplomacy. New York: Simon & Schuster, 1994.

<sup>7</sup> In: <http://usinfo.state.gov/journals/itgic/0206/ijgp/shelley.htm>

<sup>8</sup> In <http://www.ime.usp.br/~cesar/projects/lowtech/poderdaidentidade/cap5.htm>

Observa-se que crise de governabilidade é uma realidade comum nos países contaminados pelo crime organizado, e se caracteriza, principalmente, na perda do monopólio da força coercitiva pelo Estado (WEBER, 1982). Nesse contexto, a liberdade de movimentação trouxe mudanças significativas na natureza do Estado, e o cenário marcado pela corrupção governamental contribuiu ainda mais para o aumento da violência. Sabe-se que onde a autoridade estatal é fraca, o terrorismo e o crime organizado são intrínsecos. Uma declaração que sustenta essa tese foi dada pela norte-americana Louise Shelley: “*Grupos criminosos e terroristas têm explorado o grande declínio nas regulamentações, o afrouxamento dos controles de fronteiras e a maior liberdade resultante para ampliar suas atividades nas fronteiras e em novas regiões do mundo. Esses contatos têm se tornado mais freqüentes e a velocidade na qual ocorrem, mais acelerada.*”<sup>9</sup> O crime organizado cada vez mais aumenta seu poder e se fortifica enquanto a democracia é fragilizada. É nessa configuração que o crime organizado usufruiu da globalização e tornou-se um ameaça transnacional.

Jean Monnet acreditava que a mundialização econômica proporcionaria mais segurança e prosperidade à sociedade, porém, evidencia-se que o político francês ignorou os impactos negativos do crime organizado no Sistema Internacional. Por isso é plausível afirmar que o desenvolvimento tecnológico e o crescimento do comércio internacional foram fatores precípuos na ascensão do crime organizado transnacional. O cenário da interdependência complexa dos Estados foi perfeito para a proliferação das atividades criminosas altamente sofisticadas.

---

<sup>9</sup> In: <http://usinfo.state.gov/journals/itgic/0206/ijgp/shelley.htm>

#### 4. Conceitos e Características do Crime Organizado Transnacional

Agora é chegado o momento de visualizar mais detalhadamente as nuances do crime organizado transnacional. Afinal, o que é crime organizado transnacional? Sua definição é um desafio para os doutrinadores e motivo de intensos debates na área das Ciências Humanas. O FBI define como crime organizado qualquer grupo que tenha uma estrutura formalizada cujo objetivo seja a busca de lucros através de atividades ilegais<sup>10</sup>. Mingardi, por sua vez, cita quinze características: práticas de atividades ilícitas; atividade clandestina; hierarquia organizacional; previsão de lucros; divisão do trabalho; uso da violência; simbiose com o Estado; mercadorias ilícitas; planejamento empresarial; uso da intimidação; venda de serviços ilícitos; relações clientelistas; presença da lei do silêncio; monopólio da violência; controle territorial. (1996: p. 69). E em seu artigo “Crime Organizado: É possível definir?”, o pesquisador Fernando de Oliveira diz que o crime organizado é uma película cinzenta do Estado; caracterizando-se por ser um grupo de indivíduos que tem suas atividades sustentadas por atores estatais.<sup>11</sup>

Assim sendo, pode-se afirmar que a característica mais marcante desse ator são suas atividades ilícitas. Essas atividades ilícitas, antijurídicas e tipificadas pelo Direito realizados por certo grupos, são a priori, algumas características que compõem o crime organizado transnacional. Observa-se que a conduta de comercializar produtos ou serviços ilícitos tais como o tráfico de pessoas e o de drogas, necessita do ânimo de lucro e da violência, esta como meio de proteção para as atividades ilegais. Ademais, essas atividades devem ser habitual e exercida por um grupo composto por três ou mais indivíduos, e organizada de

---

<sup>10</sup> Termo utilizado por Mingardi (1996: p. 27 e 28). In: MINGARDI, Guaracy. O Estado e o crime organizado. 1996. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1996.

<sup>11</sup> Sobre assunto ver artigo “Crime Organizado é Possível Definir?” de Adriano Oliveira. In: [http://www.espacoacademico.com.br/034/34coliveira.htm#\\_ftn6](http://www.espacoacademico.com.br/034/34coliveira.htm#_ftn6)

maneira hierárquica. A corrupção e o nexu de internacionalidade são características precípua do crime organizado transnacional.

O crime organizado transnacional, como salientado anteriormente, foi um dos maiores beneficiadores da globalização. Como as multinacionais, ele ampliou seu espaço de atuação sempre objetivando crescimento nos lucros, e maior proteção às suas atividades ilícitas. Os criminosos, então, desenvolveram redes transnacionais, dispersando suas atividades, seu planejamento e sua logística em vários continentes, confundindo, assim, os sistemas jurídicos estatais usados para combater o crime transnacional em todas as suas manifestações.<sup>12</sup> Com isso, a adaptação das leis tornou-se lenta, não acompanhando a metamorfose dessa estrutura criminosa.

Em contrapartida, o medo do crime organizado propagou uma evolução nos sistemas jurídicos nacionais e internacionais. Não obstante, a problemática da conceitualização do crime organizado reflete-se na ineficácia do combate ao crime organizado porque a sua definição legal varia de país em país. Desse modo, os criminosos procuram locais onde a legislação é frouxa para explorar todas as lacunas do sistema jurídico e não serem extraditados. Evidencia-se, então, que o Estado sozinho é insuficiente na luta contra esse mal, pois, o crime organizado transnacional é um problema que transcende as fronteiras nacionais.

Mónica Serrano (2002) estudou as consequências das formas de crime organizado transnacional para a segurança internacional e citou três pontos essenciais para os Estados se preocuparem em combater todas as formas de crime organizado transnacional. O primeiro baseia-se nos dados de agências de inteligência, os quais evidenciam que as atividades ilícitas movimentam uma soma superior a 600 bilhões de dólares por ano, sendo a economia

---

<sup>12</sup> In: <http://usinfo.state.gov/journals/itgic/0206/ijgp/shelley.htm>



internacional totalmente prejudicada pelo mercado negro. O segundo refere-se as conexões do crime organizado transnacional com grupos terroristas e conflitos civis, principalmente no continente africano. Por fim, a pesquisadora afirma que o Estado está fragilizado pelo poder exercido pelos grupos organizados transnacionais no sistema internacional e enfatiza que a melhor forma de combate a esses atores é através da cooperação jurídica, de inteligência e de polícia. Observações semelhantes já haviam sido feitas pelo juiz Falcone durante a Operação Mãos Limpas: dizia que seria impossível para um Estado combater o crime organizado sozinho, pois, o crime organizado estava ultrapassando as fronteiras.

De acordo com o pesquisador Emilio C. Viano, estudar o crime organizado transnacional e suas formas de combate é incerto tendo em vista a ilicitude das ações praticadas pelo objeto de estudo, em razão das suas diversas atividades terem aparências legais e o próprio crime organizado ter como “norma” a não publicidade. Um traço interessante de sua pesquisa é o fato do autor não afirmar que o crime organizado transnacional é um fenômeno novo, mas sim um ator que teve mais visibilidade após a Guerra Fria devido ao desenvolvimento tecnológico e maior relaxamento das fronteiras nacionais. Além disso, enfatiza que a luta contra o crime organizado transnacional requer uma revolução drástica no Direito Penal e no sistema jurídico penal. Destarte, a iniciativa da ONU de estabelecer uma convenção sobre o crime organizado transnacional é de importância incalculável.

## **5. Papel da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional**

Sabe-se a melhor forma de combater o crime organizado transnacional é através de um mecanismo que represente essa ordem mundial interconectada: a Organização das Nações

Unidas. Fundada após a Segunda Guerra Mundial, as Nações Unidas é uma instituição internacional formada por 192 estados e seus principais objetivos são assegurar a paz e a segurança no mundo. Dessa maneira, preocupada com o avanço do crime organizado, a ONU estabeleceu a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. A criação desse órgão em 2000 imprimiu um grande avanço à questão do combate ao crime organizado transnacional, sendo considerado um reflexo do reconhecimento dos países de que a cooperação internacional seria um instrumento essencial para combater tal ameaça.

Pode-se afirmar que a principal dificuldade na elaboração das normas dessa convenção também foi no tocante a definição. Alguns representantes acreditavam que a sua conceitualização não era um elemento crucial da convenção e que não haveria necessidade de se definir; ou que o crime organizado estava em constante mutação, por isso, a sua definição aplicaria na não eficácia dos instrumentos estabelecidos na convenção. Por outro lado, acreditava-se que a ausência de uma definição poderia refletir num descaso da organização perante a sociedade internacional, já que diversos países tinham problemas em suas respectivas legislações quanto a definição do crime organizado. Para solucionar tais divergências, os delegados presentes naquele encontro concordaram em focar os elementos inerentes ao crime organizado como maneira de melhor defini-lo. Os elementos identificados, incluídos em algumas formas de organização seriam: a continuidade; o uso da intimidação e violência; a sua estrutura hierárquica, com divisão de trabalho; o objetivo visando o lucro; e por fim, a sua influência na sociedade, na mídia e nas estruturas políticas.

Segundo o pesquisador Dimitri Vlassis, a Convenção de Palermo foi organizada em quatro etapas: criminalização, cooperação internacional, cooperação técnica e implantação. Na criminalização foram definidos os conceitos e as formas de crimes transnacionais. Nas partes de cooperação e técnica pautaram-se nos assuntos referentes às trocas de informações,

inteligência, programas de treinamentos e financiamento de atividades de promoção contra o crime transnacional. E por fim, a etapa de implementação criou o órgão chamado Conferência das Partes, o qual tem como competência monitorar, sugerir mudanças, facilitar as atividades de troca de informação; além de servir como fórum de ajuda aos países menos desenvolvidos na implementação das medidas de combate ao crime organizado transnacional.

Vale ressaltar que com a missão de erradicar o crime organizado transnacional, foi criada a partir da Convenção de Palermo, a ONU estabeleceu o Escritório das Nações Unidas Contra o Crime e Drogas, mais conhecido pela sua abreviação em inglês, UNODC. Criado em 1997, a agência que está sediada em Viena na Áustria; possui atualmente mais de 500 colaboradores e 21 filiais espalhadas no mundo, inclusive uma no Brasil. A filosofia do trabalho dessa agência baseia-se em três pilares: pesquisa e análise, trabalho normativo, e projeto de cooperação técnica.

## **6. CONCLUSÃO**

Nas últimas décadas houve uma expansão e maior visibilidade da área de atuação do crime organizado. Transgredindo suas fronteiras nacionais, o crime organizado tornou-se um ator global, por conseguinte, uma ameaça a segurança do sistema internacional. Essa mundialização do crime é observada através do aumento dos mercados em que realizam o tráfico de armas, pessoas e drogas.

Ressalta-se aqui que a adoção de uma legislação apropriada, o reforço da lei e a cooperação internacional são importantes medidas para coibir o crime transnacional. Mais de 125 países participaram da Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional e creditaram seus esforços para melhorar o combate ao crime organizado;

tornando-se, portanto, "um marco" na luta contra o crime organizado transnacional. Observa-se ainda que tal medida promovida pela ONU teve como consequência o entendimento de todos países presentes que a cooperação internacional seria essencial na erradicação do crime organizado transnacional. Segundo Pino Arlacchi, o "A ONU está estratégica e intelectualmente preparado para liderar a criação de uma medida efetiva de combate às mais diversas formas de crime organizado transnacional".

É nesse sentido que vale a pena ressaltar a importância dessa convenção, pois, é a partir dela que haverá uma possível padronização das normas jurídicas referentes ao crime transnacional. A seriedade desse assunto e a necessidade de estimular estudos relativos a Convenção de Palermo dá-se ao fato do crime organizado ser uma ameaça à humanidade. E a cooperação internacional é a única forma de combatê-lo, pois, o crime organizado não mais se limita as fronteiras de um único Estado.

## **7. FONTES BIBLIOGRÁFICAS**

### **Fontes primárias**

Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Transnacional<sup>13</sup>

### **Bibliografia geral**

- MAQUIAVEL, Nicolau. O Príncipe.
- IANNI, Octavia. Teorias da Globalização - Octavio Ianni - Ed. Civilização Brasileira
- STERLING, Claire. Thieves' World: The Threat of The New Global Network of Organized Crime - Ed; Simon & Schuster

---

<sup>13</sup> In: [http://www.unodc.org/unodc/en/crime\\_cicp\\_convention.html](http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_convention.html)

- ROBINSON, Jeffrey. The Merger: The Conglomeration of Internacional Organized Crime - Ed. Overlook
- PAOLI, Letizia. Mafia Brotherhoods: Organized Crime, Italian Style - Oxford University Express
- LUPO, Salvatori. História da Máfia: Das origens aos Nossos Dias - Ed. Unesp Ilícito - Moisés Naím - Ed. Jorge ZAHAR Editor
- CAPECI, Jerry. The Mafia: The Complete Idiot's Guide to The Mafia. Ed. Alpha
- MANNION, James. The Everything Mafia Book - Adas Media Corporation
- SIKAFIS, Carl. The Mafia Encyclopedia. Checkmarks book
- HOBSBAWM, Eric. Era dos Extremos. 2006. Companhia das Letras
- BORGES, Paulo. Crime Organizado. Ed. UNESP
- DOUGHERTY, James E. and PFALTZGRAFF, Robert L. Jr. (2001). Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey
- CASTELLS, Manuel. O Poder da Identidade, 2ª edição. Editora Paz e Terra.
- KAPLAN, Norton A. KATZENBECH, Nicholas de B. Fundamentos Políticos do Direito Internacional. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1964.
- SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e, 1917 – Manual de direito internacional público ; G. E. Do Nascimento e Silva e Hildebrando Accioly – 15. Ed. Rev. E atual por Paulo Borba Casella – São Paulo: Saraiva, 2002.
- AMORIM, Carlos. PCC: A Irmandade do Crime. Ed. Record, 2003.

- SOUZA, Percival de. O Sindicato do Crime: PCC e outros Grupos. Ed. Ediouro, 2006.
  - ZIEGLER, Jean. Os Senhores do Crime. Ed. Record, 2003.
  - VIANO, Emilio C. Global Organized Crime and International Security. Ashgate Publishing Company, 1999.
  - SERRANO, Mónica; BERDAL, Mats. Transnational Organized Crime and International Security: Business As Usual?. Lyenne Rienner Publishers, Inc, 2002.
- 

## **INFORMACIONES**

**Autora:** Gabriela Araujo Sandroni – [gabrielasandroni@yahoo.com](mailto:gabrielasandroni@yahoo.com)

**Colaboradora:** Andreia Galdino Piza – [andreiagpiza@hotmail.com](mailto:andreiagpiza@hotmail.com)

**Universidade Estadual Paulista – UNESP**

**Grupo de Estudos sobre Corrupção (CNPQ)**

**Profa. Dra. Rita de Cássica Biason**

[http:// www.unesp.br](http://www.unesp.br)

Área: Política Internacional