

## PROPOSTA DE CRIMINALIZAÇÃO DO DOMÍNIO TERRITORIAL: UMA ANÁLISE DA FUNÇÃO PENAL E DOS IMPACTOS DO PL 5.582/2025 NA AMAZÔNIA

PROPOSAL TO CRIMINALIZE TERRITORIAL DOMINION: AN ANALYSIS OF THE CRIMINAL FUNCTION AND IMPACTS OF BILL 5.582/2025 IN THE AMAZON

Francisco Messias Marinho da Silva Neto<sup>1</sup>

Anderson de Souza Magalhães<sup>2</sup>

Igor Philipe Soares de Oliveira<sup>3</sup>

Elson Pereira dos Santos<sup>4</sup>

Paulo Victor Andrade Sales<sup>5</sup>

**RESUMO:** O presente artigo analisa criticamente a proposta de criminalização do denominado “domínio social estruturado”, introduzida pelo Projeto de Lei nº 5.582/2025, à luz dos princípios constitucionais e da realidade sociopolítica da Amazônia. Parte-se do reconhecimento de que a integridade territorial, consagrada como cláusula pétrea pela Constituição Federal de 1988, não se sustenta apenas no plano normativo, mas depende da presença institucional efetiva do Estado e da garantia de direitos sociais. Nesse sentido, o estudo examina, em um primeiro momento, a relação entre a ausência histórica de políticas públicas, o vazio institucional e a consolidação do controle territorial ilícito por organizações criminosas na região amazônica, evidenciando a formação de estruturas de governança criminal. Em seguida, analisa-se o tipo penal do domínio social estruturado proposto pelo PL nº 5.582/2025, problematizando seus contornos dogmáticos e sua vinculação ao direito penal simbólico e ao discurso emergencista da “militarização do crime”. A pesquisa, de natureza qualitativa, exploratória e descritiva, vale-se de revisão bibliográfica e documental, com base em marcos normativos e em estudos especializados sobre segurança pública e crime organizado na Amazônia. Conclui-se que a repressão penal isolada tende a produzir efeitos predominantemente simbólicos se não for acompanhada da efetivação de direitos fundamentais e da presença estatal multifacetada, sob pena de ampliar o poder punitivo sem enfrentar as causas estruturais do domínio territorial ilícito.

1

**Palavras-chave:** Domínio Social Estruturado. PL 5582/2025. Amazonas. Governança Criminal. Organizações Criminosas.

<sup>1</sup>Cadete da Polícia Militar do Amazonas. Bacharelando em Segurança Pública e do Cidadão (UEA). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFCE).

<sup>2</sup>Cadete da Polícia Militar do Amazonas. Bacharelando em Segurança Pública e do Cidadão (UEA). Bacharel em Engenharia Florestal pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA).

<sup>3</sup>Cadete da Polícia Militar do Amazonas. Bacharelando em Segurança Pública e do Cidadão (UEA). Bacharel em Engenharia Civil pela Universidade Maurício de Nassau.

<sup>4</sup>Cadete da Polícia Militar do Amazonas. Bacharelando em Segurança Pública e do Cidadão (UEA). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Rondônia – UNIR.

<sup>5</sup>Major da Polícia Militar do Amazonas. Mestrando em Segurança Pública (UEA). Bacharel em Direito pela Universidade Cruzeiro do Sul (2018) e Bacharel em Segurança Pública e do Cidadão pela Universidade do Estado do Amazonas – UEA (2014).

**ABSTRACT:** This paper analyzes the legal and theoretical foundations of the proposal to criminalize “structured social domain” established by Bill (PL) No. 5,582/2025, focusing on its impacts on the state of Amazonas. It begins with an analysis of the concept of “criminal governance,” in which criminal organizations transcend common delinquency to exercise sovereignty and territorial control in vacuums of state power. It then addresses the empirical diagnosis presented by “Cartographies of Violence in the Amazon 2025,” which points to the expansion of factions in 44.6% of the region's municipalities, showing some evidence of the presence of these groups, occupying strategic river routes and urban centers such as Manaus. The research, which is qualitative, exploratory, and descriptive in nature, uses bibliographic and documentary research techniques, examining milestones such as the 1988 Federal Constitution, PL 5.582/2025, and the work of the Brazilian Forum on Public Security. It concludes that this qualified repression must be harmonized with fundamental rights, ensuring that the state's response to organized crime is firm and constitutionally legitimate. The contribution of this work lies in demonstrating that the restoration of the state's monopoly on force in the vast Amazonian territory depends on a legislative shift from punishing individuals to legitimately preventing the activities of criminal groups.

**Keywords:** Structured Social Domain. PL 5582/2025. Amazonas. Criminal Governance. Criminal Organizations.

## I INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece o território nacional como indissolúvel (Brasil, 1988, art. 1º, caput), assegurando, desde o plano normativo, a autoridade do poder institucional sobre determinado espaço físico. Tal diretriz adquire especial relevância na medida em que foi alçada à condição de cláusula pétrea, conferindo-lhe elevada rigidez no que se refere ao processo legislativo e às possibilidades de alteração de seu conteúdo (Brasil, 1988, art. 60, § 4º, I). Não se reconhece, nesse arranjo constitucional, a existência de um direito de secessão ou de afastamento de qualquer fração territorial da jurisdição nacional após a consolidação da integração federativa, conforme destaca Dallari (1998, p. 92). Dessa forma, o legislador constituinte atribuiu centralidade à relação entre a integridade territorial do Estado brasileiro e o império das leis sobre o espaço nacional.

Nesse contexto, a Amazônia apresenta-se como uma região singular, marcada por vasta extensão territorial, fronteiras permeáveis e significativo distanciamento dos grandes centros decisórios, fatores que contribuem para a escassez de serviços públicos e para a baixa presença institucional do Estado. Tal realidade favorece a formação de um vácuo de poder que compromete a capacidade estatal de fiscalização e controle (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025). A limitação estrutural da atuação governamental possibilita a articulação de redes complexas de atores ilícitos, incluindo facções criminosas e milícias, que passam a exercer controle territorial e social, transformando o espaço amazônico em um núcleo de disputas de

poder. Nesse cenário, o crime organizado deixa de ocupar uma posição periférica e assume contornos de verdadeira governança criminal, articulando ilícitos ambientais e econômicos que vulnerabilizam comunidades tradicionais e desafiam diretamente a soberania estatal.

A consolidação de rotas estratégicas para o tráfico de drogas, armas, minérios e madeira conecta o território amazônico a mercados nacionais e internacionais, inserindo a região em um ecossistema transnacional de poder ilícito. O território passa, assim, a funcionar como eixo estruturante das relações criminosas, submetendo populações tradicionais a processos contínuos de invasão, violência e domínio social (Follye; Vieira; 2024, p. 93 - 95 ). Na microrregião do Alto Solimões, por exemplo, a persistência de violações de direitos evidencia a colisão de interesses econômicos predatórios em terras indígenas, produzindo um cenário de violência física, simbólica e institucional, potencializado pela invisibilidade estatal e pela fragilização das populações originárias diante do domínio armado (Rapozo; Radaelli; et al, 2019).

É nesse contexto que o Poder Legislativo, ao enfrentar a expansão das organizações criminosas, propõe o Projeto de Lei nº 5.582/2025, fundamentando-se na narrativa da chamada “militarização do crime”. A partir dessa leitura, sustenta-se que a estrutura hierarquizada das facções, seu elevado poder bélico e a imposição de domínio territorial legitimariam respostas legislativas excepcionais, marcadas pelo endurecimento punitivo e pela flexibilização de garantias fundamentais, sob o argumento da defesa da ordem pública. Tal racionalidade, entretanto, revela-se problemática quando confrontada com o pacto político-constitucional de 1988, especialmente com o princípio da legalidade e sua decorrência direta, a taxatividade penal (Brasil, 1988).

3

Esses princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito impõem limites não apenas à atuação dos particulares, mas, sobretudo, à ação dos poderes públicos, que não podem legislar orientados exclusivamente pela lógica da emergência ou do clamor social, sob pena de converter situações excepcionais em regimes permanentes de restrição de direitos. A aprovação de normas penais inspiradas em discursos de crise tende a aproximar-se de um estado de exceção contínuo, violando a exigência de estrita conformidade constitucional, que constitui a fonte de validade de todo o ordenamento jurídico. Nesse sentido, a invocação genérica da “militarização do crime” revela-se incompatível com a centralidade da legalidade e evidencia o uso do Direito Penal em sua função simbólica, voltada mais à produção de efeitos psicológicos do que à proteção efetiva de bens jurídicos (Masson, 2023).

A proposta de criminalização do domínio territorial por organizações criminosas, proposta pelo PL nº 5.582/2025, configura um instrumento eficaz de controle territorial na Amazônia ou apenas uma expansão da função simbólica do Direito Penal em face dos princípios constitucionais?

A função simbólica do Direito Penal, embora inerente à própria normatividade, torna-se problemática quando passa a orientar políticas criminais fundadas na criação de uma sensação ilusória de controle. Para os governantes, produz a percepção de que medidas eficazes foram adotadas; para a sociedade, projeta a falsa impressão de que a criminalidade está sob domínio estatal. Tal dinâmica privilegia o impacto emocional e a manutenção de uma ordem aparente, em detrimento do enfrentamento das causas estruturais da insegurança pública, especialmente em territórios historicamente marginalizados como a Amazônia.

Diante desse cenário, o presente artigo tem como objetivo geral analisar criticamente a proposta de criminalização do domínio social estruturado, introduzida pelo Projeto de Lei nº 5.582/2025, à luz dos princípios constitucionais e da realidade sociopolítica amazônica, avaliando seus limites e potencialidades enquanto instrumento de enfrentamento do controle territorial exercido por organizações criminosas.

Como desdobramento desse propósito central, estabelecem-se dois objetivos específicos. O primeiro consiste em examinar a relação entre a ausência institucional do Estado, a negação histórica de direitos sociais e a consolidação do controle territorial ilícito na Amazônia, evidenciando como o chamado “vazio institucional” contribui para a formação de estruturas de governança criminal. O segundo objetivo específico é descrever os contornos dogmáticos do tipo penal do domínio social estruturado proposto pelo PL nº 5.582/2025, problematizando sua vinculação ao direito penal simbólico e ao discurso emergencista, bem como suas implicações para o Estado Democrático de Direito.

Ao delimitar esses objetivos, o estudo busca construir uma narrativa jurídica comprometida com a defesa de uma atuação institucional orientada por um policiamento de direitos, capaz de superar a lógica meramente simbólica da legislação penal. Parte-se, assim, da compreensão histórica da vulnerabilidade dos povos amazônicos e das transformações paradigmáticas do constitucionalismo contemporâneo, com o intuito de demonstrar que a restauração da soberania estatal na Amazônia não pode prescindir da efetivação concreta dos direitos fundamentais e da presença institucional legítima do Estado.

## 2 METODOLOGIA

A presente investigação desenvolve-se a partir de uma abordagem qualitativa, por se tratar de um estudo que privilegia a análise crítica de fenômenos jurídicos e institucionais complexos, cuja compreensão não se esgota em mensurações empíricas ou tratamentos estatísticos, mas exige interpretação normativa, reflexão teórica e contextualização histórica. Tal escolha metodológica mostra-se adequada diante do objeto de análise — a proposta de criminalização do domínio social estruturado, introduzida pelo Projeto de Lei nº 5.582/2025 —, uma vez que este se insere no campo das disputas político-criminais e das tensões constitucionais próprias do Estado Democrático de Direito.

No que se refere à natureza da pesquisa, o estudo assume caráter exploratório e descritivo. Exploratório, porque se debruça sobre uma tipificação penal recente, ainda em debate no âmbito legislativo e doutrinário, buscando identificar seus fundamentos, pressupostos e possíveis implicações jurídico-institucionais; descritivo, na medida em que se propõe a examinar e sistematizar os elementos normativos, teóricos e contextuais que conformam o fenômeno do domínio territorial ilícito, especialmente no cenário amazônico, marcado por vulnerabilidades históricas e estruturais.

Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa valeu-se fundamentalmente da pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica concentrou-se na análise de obras clássicas e contemporâneas do Direito Penal, do Direito Constitucional, da Criminologia e da Teoria do Estado, com especial atenção aos debates acerca do garantismo penal, da função simbólica do Direito, do direito penal emergencista e do pluralismo jurídico. Tais aportes teóricos permitiram a construção de um marco interpretativo capaz de problematizar a expansão do poder punitivo estatal e suas repercussões sobre os direitos fundamentais. Paralelamente, a pesquisa documental incidiu sobre o exame de diplomas normativos e documentos institucionais relevantes, notadamente a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Lei nº 12.850/2013 e o texto do Projeto de Lei nº 5.582/2025, além de relatórios técnicos produzidos por organismos especializados em segurança pública, os quais forneceram subsídios empíricos indiretos para a compreensão da realidade amazônica.

O método de análise adotado foi o dedutivo-crítico, partindo-se de premissas gerais extraídas da ordem constitucional brasileira e dos princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito — especialmente a legalidade, a taxatividade e a concepção do Direito Penal como *ultima ratio* — para, em seguida, examinar a conformidade dogmática e político-

criminal da nova tipificação penal proposta. Essa trajetória analítica permitiu confrontar o discurso legislativo de emergência e militarização do crime com os limites jurídicos impostos pela Constituição, evidenciando tensões entre a racionalidade política e a racionalidade jurídica na formulação de políticas criminais.

A interpretação do material normativo e teórico foi orientada por uma análise jurídico-dogmática, complementada por aportes da criminologia crítica e da política criminal, de modo a situar o fenômeno do domínio territorial ilícito para além de sua dimensão estritamente penal. Buscou-se compreender tal fenômeno como expressão de processos históricos de marginalização, vazio institucional e negação sistemática de direitos sociais na Amazônia, o que permite explicar a consolidação de formas de governança criminal em territórios marcados pela fragilidade da presença estatal. Dessa forma, a análise não se restringe à descrição abstrata do tipo penal proposto, mas o insere em um contexto sociopolítico mais amplo, no qual a repressão penal isolada revela-se insuficiente para a restauração efetiva da soberania estatal.

### 3 AUSÊNCIA INSTITUCIONAL E O CONTROLE TERRITORIAL ILÍCITO

A integração política de um território pressupõe a inclusão de sua população na sociedade nacional, indo além da mera imposição das de normas feita por instituições que compõem o aparato repressivo estatal. Nesse sentido, embora a criminalização do domínio territorial exercido por facções seja positiva ao ampliar os mecanismos punitivos disponíveis para repreender certos grupos, tal medida mostra-se pouco efetiva para promover a inserção e o progresso social da região amazônica. A democracia e a participação política dependem de um patamar mínimo de direitos sociais. Sem essa proteção básica, o cidadão não consegue atuar efetivamente no processo deliberativo. Garantir e expandir os direitos sociais é condição essencial para o funcionamento do Estado Constitucional e para o exercício real da cidadania (Sarlet, 2017). Sendo assim, a democracia e o exercício da cidadania dependem de um patamar mínimo de direitos sociais que permitam a participação real do cidadão.

O conceito de vazio institucional na Amazônia transcende a simples ausência de forças de segurança; ele se manifesta, primordialmente, na precariedade de serviços públicos essenciais. Esse déficit gera um 'hiato de cidadania' onde a carência de direitos fundamentais, como saúde e educação, obstaculiza o exercício da vida política. Como consequência, as populações locais tornam-se ainda mais vulneráveis ao domínio de organizações criminosas. Esse cenário cria um abismo social: sem saúde e educação, o cidadão encontra dificuldades para

atuar politicamente, deixando a região vulnerável ao poder paralelo do crime organizado. É o que Milton Santos (2007) define como cidadania mutilada, uma condição em que o uso precário do território limita a dignidade e os direitos do indivíduo. Tal dinâmica remete ao conceito sobre as 'cidadanias mutiladas', resultantes da precariedade do território usado (Santos, 2007). Nesses termos, o autor discorre:

O eleitor também não é forçosamente o cidadão, pois o eleitor pode existir sem que o indivíduo realize inteiramente suas potencialidades como participante ativo e dinâmico de uma comunidade. O papel desse eleitor não-cidadão se esgota no momento do voto; sua dimensão é singular, como o é do consumidor, esse "imbecil feliz" de que fala H. Laborit (1986, p. 201). O cidadão é multidimensional. Cada dimensão se articula com as demais na procura de um sentido para a vida. Isso é o que dele faz o indivíduo em busca do futuro, a partir de uma concepção de mundo, aquela individualidade verdadeira no dizer de B. Ollman, dotada de uma nova sensibilidade, ronipida com a "sensibilidade mutilada" descrita por Marcuse (1973, pp. 74-75), quando se refere à sociedade existente como reproduzida não apenas na mente, na consciência do homem, mas também nos seus sentidos [...] até que a familiaridade opressiva com o mundo objetivo seja quebrada". (Santos, 2004, p. 50).

A consolidação do domínio territorial por parte de grupos criminosos na região amazônica é indissociável da fragilidade da atuação estatal. A integração física, quando ausente, converte o território em um arquipélago de áreas isoladas. Nesses vácuos logísticos, organizações criminosas assumem a gestão das rotas e do fluxo de pessoas, estabelecendo uma soberania paralela que dita as normas de convivência e o controle do espaço geográfico.

7

No contexto do PL 5582/2025, essa realidade demonstra que a repressão isolada é insuficiente; o combate ao domínio estruturado exige a retomada da soberania territorial por meio do provimento de direitos fundamentais. Quando o Estado é uma abstração distante, a criminalidade torna-se a estrutura primária de ordem e controle social. Assim, as "cidadanias mutiladas" descritas por Milton Santos tornam-se o terreno fértil para a reprodução de redes ilegais. Superar esse fenômeno requer transformar os hiatos logísticos em corredores de cidadania, desarticulando o nexo entre narcóticos e degradação ambiental. Somente a presença estatal multifacetada pode romper o ciclo de dependência que sustenta o poder paralelo sobre a vida regional. Nesse sentido, o trabalho do Fórum Brasileiro de Segurança Pública é corroborado no seguinte aspecto:

Nas atuais formas que o crime organizado toma na Amazônia, os territórios e torna um núcleo das relações de poder e controle das atividades criminosas, articulando ilícitos ambientais e econômicos. Assim, a interconexão entre o narcotráfico e outras formas de ilegalidade torna as comunidades tradicionais mais vulneráveis à invasão territorial e as diversas manifestações de violência. A compreensão do crime organizado na Amazônia, portanto, exige uma abordagem multifacetada, que considera tanto a complexidade das redes criminosas quanto vulnerabilidades locais que permitem sua reprodução (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025, p. 50).

Embora a Amazônia Legal enfrente desafios severos concernentes à educação, verifica-se que a região apresenta densidade docente por habitante ligeiramente superior à observada nos estados do Sudeste. Tal fenômeno é tributário das especificidades geodemográficas do Norte brasileiro, as quais demandam estratégias distintas de alocação de profissionais. A configuração territorial da Amazônia Legal impõe a necessidade de uma vasta capilaridade da rede física escolar, caracterizada pela pulverização de unidades de ensino de pequeno porte em áreas de difícil acesso. Diferentemente dos adensamentos urbanos do Centro-Sul, onde a infraestrutura escolar é otimizada pela concentração populacional, a realidade amazônica é marcada por uma baixa densidade demográfica que exige a manutenção de milhares de escolas rurais, ribeirinhas e indígenas. Muitas vezes, uma escola com apenas 10 alunos precisa de pelo menos um professor, o que eleva a proporção de docentes por habitante. Essa asserção fundamenta-se na análise comparativa entre os indicadores estatísticos da educação básica (INEP, 2024).

A precariedade histórica do acesso à saúde na região é o resultado de um descompasso entre o crescimento demográfico explosivo e a incapacidade de estruturação estatal. O advento da Zona Franca de Manaus transformou a dinâmica regional, provocando um êxodo rural que inchou a capital através de ocupações espontâneas e desprovidas de saneamento. Enquanto Manaus expandia-se sem infraestrutura adequada, o interior permanecia dependente de iniciativas fragmentadas e descontínuas. A vasta dimensão territorial e a dispersão populacional foram historicamente utilizadas como justificativas para a baixa densidade de serviços e a falta de pessoal especializado. Essa negligência consolidou um cenário onde doenças endêmicas — como malária, tuberculose e hanseníase — tornaram-se agravos permanentes, resistindo aos ciclos de desenvolvimento econômico (Schweickardt *et al.*, 2017). Vale dizer que a saúde na Amazônia reflete a carência de serviços em que a região está exposta, em que um sistema onde o acesso ao direito básico é dificultado pela desarticulação institucional, permitindo que vulnerabilidades locais se perpetuem e que o Estado se manifeste apenas de forma pontual e insuficiente diante da complexidade do território, o que representa fértil território para o acesso e o domínio do crime organizado.

A trajetória das populações que habitam o território amazônico, em especial após a estruturação dos entes políticos que deram forma ao Estado brasileiro contemporâneo, foi marcada pelo abandono dos direitos sociais e pela marginalização e consequente vulnerabilidade do território e do povo. Tais fenômenos sociais levam a vulnerabilidade atual em que se encontram e ajudam a explicar as causas da atuação e do domínio de grupos criminosos sobre

essas áreas. Há ainda outras causas para essa vulnerabilidade como é a uniformização imposta pelos governos, causada pela invenção de uma nacionalidade única emanada de um poder centralizado, que ao invés de incorporar os povos originários ao cenário nacional, supriu e as línguas, tradições e culturas minoritárias (Damas, 2009). Sob outra análise a descrição do processo cultural que constitui os povos amazônicas deve considerar a ideia de que há uma teia de significados que o constituem. Ora, a própria formação das instituições nesse território também pode ser vista sob essa ótica. Logo, os séculos de abandono da vastidão amazônica representariam instituições desacreditadas para a população, a qual estaria ainda mais receptiva ao domínio de grupos econômicos criminosos. Diz-se isso a partir do conceito de teia de significado (Geertz 2016, p. 4).

Deve-se afirmar ainda que o processo civilizatório brasileiro, como se manifestou na Amazônia, negligenciou o direito ancestral dos povos indígenas, conferindo às terras o status de bens sem proprietários, esperando para ser tomada ou dominada, seja pelo estado ou por agremiações paralelas. Nas palavras de Darcy Ribeiro (2013, p. 23), ainda que a 'matriz indígena' tenha constituído a primeira estrutura de convivência no espaço brasileiro, ela foi relegada à margem da sociedade por meio de uma marginalização sistemática e brutal. Não se pode ainda deixar de citar o paradigma em questão introduzindo as noções de Estado Plurinacional e Pluralismo Jurídico de Antônio Carlos Wolkmer: o Pluralismo Jurídico contesta a exclusividade do Estado na criação do Direito. Segundo Wolkmer (2011), isso implica a aceitação de diversos sistemas jurídicos convivendo com a ordem estatal.

9

#### **4 CONTORNOS DOGMÁTICOS DO DOMÍNIO SOCIAL ESTRUTURADO: FUNÇÃO SIMBÓLICA E DIREITO PENAL EMERGENCISTA NO PL 5582/2025**

O Projeto de Lei 5.582/2025 estabelece o tipo penal do Domínio Social Estruturado. O qual é natureza mista alternativa, ou seja: apresenta dois ou mais núcleos na sua descrição típica e que a realização de várias condutas sucessivas sobre o mesmo objeto configura crime único; em oposição de um tipo misto cumulativo, no qual a prática de mais de uma conduta gera concurso material, fazendo o agente responder por todos os delitos praticados; ou ainda dos tipos penais simples que possuem um único núcleo (Masson, 2023). Das diversas modalidades previstas no Art. 2º do diploma legislativo, o inciso I lida com a questão da criminalização do domínio territorial por parte de grupos criminosos. Observe-se:

Domínio social estruturado

Art. 2º Constitui crime, independentemente de suas razões ou motivações, a prática, por membros de organização criminosa, paramilitar ou milícia privada, de condutas tendentes a:

I – utilizar violência ou grave ameaça para intimidar, coagir ou constranger a população ou agentes públicos, com o propósito de impor ou exercer o controle, domínio ou influência, total ou parcial, sobre áreas geográficas, comunidades ou territórios; (Brasil, 2025).

O referido projeto de lei não revoga a Lei nº 12.850/2013, que dispõe sobre organizações criminosas. Pelo contrário, as normas devem vigorar de forma complementar, visto que a nova proposta adota institutos da legislação vigente, a exemplo do próprio conceito de organização criminosa:

§ 1º Considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional (Brasil, 2013).

O que se destaca com o PL 55.82/2025 é a criminalização do controle, domínio ou influência, total ou parcial sobre área geográficas, comunidades ou territórios e sua repercussão no território da Amazônia legal. Pois, o legislador brasileiro é recorrente em tomar decisões de caráter nacional esquecendo-se das consequências e das especificidades da região norte. De acordo com o documento que veicula o PL 5582/2025 o Brasil atravessa uma crise sem precedentes na segurança pública, caracterizada pela sofisticação das organizações criminosas. Estes grupos evoluíram de arranjos desarticulados para estruturas rigidamente hierarquizadas, dotadas de vultoso aporte financeiro e logística avançada, o que representa uma afronta direta à soberania estatal.

10

Esse cenário de 'militarização do crime' manifesta-se no emprego de táticas de beligerância, como o uso de armamento de uso restrito, drones ofensivos e a imposição de domínio territorial e econômico sobre comunidades inteiras. Diz ainda que em diversas regiões do país, observa-se um processo de erosão da soberania em que o Estado deixou de ser o provedor da ordem, permitindo que o crime organizado preenchesse o vácuo institucional. Como consequência direta, a sociedade tornou-se refém do medo, restando ao cidadão comum viver encerrado entre o domínio territorial de grupos infratores e a crônica limitação operacional do poder público. Diante desse cenário, as leis atuais — concebidas para enfrentar a criminalidade individual e não estruturas empresariais complexas — revelam-se anacrônicas e insuficientes. O enfrentamento do crime organizado no Brasil exige, portanto, uma mudança de paradigma: a adoção de uma legislação de guerra para tempos de paz (Brasil, 2025).

Esse caráter de emergência citado pelo Poder Legislativo na proposição, tratando inclusive como comparável a uma situação de guerra a qual abre margem para toda sorte de exceções nos direitos e garantias formalmente constituídos na carta constitucional de 1988 acaba por representar uma intervenção punitivista do Estado que é legitimada por um caráter político e não jurídico fortalecendo legislação reativa e de emergência.

Esta concessão da emergência outra coisa não é que a idéia do primado da razão de Estado sobre a razão jurídica como critério informador do direito e do processo penal, seja simplesmente em situações excepcionais como aquela criada pelo terrorismo político, ou de outras formas de criminalidade organizada. Ela equivale a um princípio normativo de legitimação da intervenção punitiva: não mais jurídica, mas imediatamente política; não mais subordinada à lei enquanto sistema de vínculos e de garantias, mas à esta supraordenada. Salus rei publica suprema lex:<sup>1</sup> a salvaguarda, ou apenas o bem do Estado, é a norma principal do "direito de emergência" (Grundnorm), a lei suprema que impregna todas as outras, aí compreendidos os princípios gerais, e que lhes legitima a mutação. (Ferrajoli, 2002, p. 649-650).

É importante explicar que a lei penal tem entre uma de suas funções a simbólica; que consiste na ideia de que mesmo não possuindo efeitos internos, a norma trará consequências para a mente do legislador e do cidadão, podendo influir em como os sujeitos percebem o fenômeno do crime e em como ou o quanto eles se sentem seguros.

A função simbólica é inerente a todas as leis, não dizendo respeito somente às de cunho penal. Não produz efeitos externos, mas somente na mente dos governantes e dos cidadãos.

11

Em relação aos primeiros, acarreta a sensação de terem feito algo para a proteção da paz pública. No tocante aos últimos, proporciona a falsa impressão de que o problema da criminalidade se encontra sob o controle das autoridades, buscando transmitir à opinião pública a impressão tranquilizadora de um legislador atento e decidido (Masson, 2023, p. 45).

Decorrrênia negativa do simbolismo penal é o chamado direito penal do terror acontece quando o Estado cria leis desnecessárias em excesso (inflação legislativa) ou aumenta as penas de forma exagerada para casos isolados (hipertrofia). A função simbólica deve ser mitigada, principalmente por tender a utilizar o direito como tentativa assustar certos grupos. Servindo em curto prazo, para cumprir funções educativas e promocionais dos programas de governo, tarefa que não pode se prestar o Direito Penal. Além disso, em longo prazo resulta na perda de credibilidade do ordenamento jurídico, bloqueando as suas funções instrumentais da norma penal. Nesse caso: "Querer combater a criminalidade com o Direito Penal é querer eliminar a infecção com analgésico." (Teles, 2004, p. 46 apud Masson, 2023, p. 45).

Nesse mesmo sentido é o entendimento de que recrudescer a lei criminal: criando novos tipos penais, aumentando penas e estabelecendo medidas cautelares e investigativas mais dinâmicas; em sacrifício das garantias formais do processo penal são na verdade uma tentativa

de fortalecer o aparato de segurança, mas que na verdade apenas aumentam o esforço do estado sem melhorar seus resultados. Nesse sentido está o conceito de “Síndrome da Rainha Vermelha” de Marcos Rolim:

Uma passagem bastante conhecida de *Através do espelho*, de Lewis Carroll, relata o episódio do encontro de Alice com a Rainha Vermelha em um cenário bucólico que evoca a imagem de um imenso tabuleiro de xadrez a céu aberto. Essa passagem deu origem, segundo Richard Dawkins (em *O relojoeiro cego*), à expressão “efeito Rainha Vermelha”, cunhada pelo biólogo americano Leigh van Valen para designar o princípio de “mudança zero” na taxa de êxito alcançado independentemente do progresso evolutivo, por exemplo, quando predador e presa evoluem na mesma proporção e ritmo de tal forma que os melhoramentos alcançados por um e por outro se “anulam”. Aproveitei essa sugestão para cunhar a expressão “síndrome da Rainha Vermelha” e empregá-la em outro contexto (Rolim, 2006, p. 36-37).

A resposta estatal para o fenômeno do domínio territorial por parte de grupos criminosos deve ocorrer com contornos jurídicos e não políticos, que é a forma segura e democrática. Direito Penal é instrumento de controle social formalizado, porém a reação ao delito não tem de ser exclusividade do direito criminal, o que só deveria ser chamado a intervir quando falhassem todas as demais formas de controle social. Isso se dá porque a lei penal é parte de uma ciência normativa e sistemática, necessitando de outras disciplinas como a criminologia e a política criminal, porém o poder público vem ignorando essas circunstâncias em prol da força de uma norma penal simbólica, emergencista e eleitoreira. Nesse sentido a lição de Cézar Roberto Bitencourt:

Embora a resposta estatal ao *fenômeno criminal* deva ocorrer nos limites e por meio do Direito Penal, que é o mais seguro, democrático e garantista *instrumento de controle social formalizado*, a reação ao delito não deve ser exclusivamente do Direito Penal, que somente deve ser chamado a intervir quando falharem todas as demais formas de controle social, isto é, deve ser utilizado como a *ultima ratio*. Para atingir esse desiderato, uma disciplina puramente normativa e *sistemática* como o Direito Penal necessita da complementação de outras disciplinas, como a *Criminologia e a Política Criminal*, que admitem a delinquência como um *fenômeno social e comunitário*, que pode existir nas mais diferentes camadas da população, sem qualquer *conotação patológica*. Lamentavelmente, essa necessidade de utilização de outras disciplinas similares e complementares tem sido ignorada pelo legislador brasileiro, que pretende resolver todos os problemas — econômicos, políticos, éticos, sociais e morais — através do Direito Penal, utilizando-o *simbolicamente*. Essa é a política criminal que se instalou no País, na década de 1990, com os denominados *crimes hediondos, criminalidade organizada e crimes de especial gravidade*, simbolizando mais que um Direito Penal funcional, um autêntico *Direito Penal do terror* (BITENCOURT, 2023, p. 506 – 507).

Em suma, a eventual tipificação do domínio territorial pode representar uma expansão infértil do poder punitivo em solo amazônico se não for acompanhada de notória evolução no acesso aos direitos sociais que ocupam essa região. Os quais historicamente foram legados à periferia do investimento público e que, por ora, só são assistidos pela formalidade do legislador.

Vale dizer que é de suma importância que não se esqueça a historicidade do direito penal, o qual não existe se não como fruto do processo histórico de determinada comunidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente investigação permite concluir que a integridade territorial, erigida pela Constituição Federal de 1988 como cláusula pétreia e pilar da soberania nacional, enfrenta na região amazônica um desafio que transcende a mera delimitação geográfica ou a vigilância de fronteiras. A análise empreendida demonstrou que a autoridade do Estado sobre o espaço físico não se consolida apenas pela rigidez do texto constitucional, mas, fundamentalmente, pela presença fática e efetiva das instituições garantidoras de direitos individuais e sociais. O que se observou, contudo, foi a existência de um hiato profundo entre a norma que prescreve direitos como saúde, educação e infraestrutura e a realidade vivida pelas populações locais, o que cria verdadeiro estado de cidadania mutilada, especialmente no Alto Solimões, onde o isolamento geográfico e a escassez de serviços básicos engendraram o que a literatura denomina como "vazio institucional".

Nesse cenário de ausência estatal, o território deixa de ser um espaço de exercício da cidadania para se converter em um núcleo de "governança criminal". A pesquisa evidenciou que facções criminosas e milícias não operam apenas como meros grupos criminosos, mas assumem funções típicas do Estado, estabelecendo uma soberania paralela que dita normas de conduta e controla fluxos logísticos. Essa dinâmica de poder paralelo, articulada entre o narcotráfico e ilícitos ambientais, encontra terreno fértil na precariedade infraestrutural e na vulnerabilidade das comunidades tradicionais e indígenas. Conclui-se, portanto, que a ocupação do território por grupos criminosos é o resultado direto de um projeto de integração nacional que, historicamente, negligenciou as especificidades regionais em prol de uma nacionalidade única e centralizada.

13

No que tange à resposta legislativa representada pelo PL 5.582/2025, o estudo revelou uma inclinação preocupante ao uso do Direito Penal como instrumento meramente simbólico, emergencista e realitvo. A proposta de criminalização do "Domínio Social Estruturado", embora pretenda restaurar a ordem, arrisca-se a incorrer no que se definiu como "Síndrome da Rainha Vermelha": aumento do esforço punitivo e da rigidez normativa que, paradoxalmente, não produz resultados concretos na redução da criminalidade. Ao invocar a "militarização do crime" para justificar o endurecimento de penas e a flexibilização de garantias individuais, o

Poder Legislativo parece priorizar o envio de mensagens tranquilizadoras à opinião pública em detrimento de soluções estruturais para a segurança pública na Amazônia.

A análise crítica aqui desenvolvida reforça que o combate ao domínio territorial ilícito não pode ser dissociado da promoção dos direitos sociais. Como discutido a partir da obra de Milton Santos, a existência de "cidadanias mutiladas" — indivíduos cujos direitos à saúde e à educação são negados pela desarticulação institucional — é o fator que legitima a lealdade imposta pelo crime organizado por meio do assistencialismo de conveniência. Assim, a repressão isolada mostra-se infértil se não for acompanhada de uma ocupação social do território.

Ademais, as considerações aqui tecidas ressaltam que a vulnerabilidade do território da Amazônia e dos povos amazônicos não são um acidente geográfico, mas uma construção histórica de marginalização sistemática. É imperativo que o Estado Brasileiro converta a sensação psicológica de proteção, gerada por leis de emergência, em políticas públicas permanentes que garantam o mínimo existencial. Somente através da garantia de direitos sociais e da presença estatal, para além da ocupação das forças de segurança, é que será possível garantir o império da lei brasileira sobre essas áreas.

Por fim, esta pesquisa não pretende esgotar o debate sobre a criminalização do domínio territorial proposto pelo PL 5.582/2025, mas sim alertar para os perigos da expansão do poder punitivo sem o correspondente fortalecimento do Estado Social e Democrático de Direito. A soberania da lei na Amazônia depende da capacidade das instituições de serem vistas como legítimas pela população, o que só ocorrerá quando o Estado se manifestar não apenas como o braço armado que pune. Espera-se que este trabalho sirva de subsídio para futuras investigações que se debrucem sobre a eficácia das novas tipificações penais frente à complexidade sociopolítica da região norte, reforçando a tese de que, sem justiça social e respeito à diversidade cultural, o domínio territorial continuará sendo um campo de disputa onde a lei penal será sempre a última e, muitas vezes, a mais ineficiente das ferramentas.

14

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de Direito Penal: parte geral (arts. 1º a 120). 29. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. v. 1. p. 506-507.

BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 5582/2025. Altera o Código Penal para tipificar o domínio social estruturado. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: [link do site]. Acesso em: 3 jan. 2026.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constiticao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constiticao/constituicao.htm). Acesso em: 17 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Brasília, DF: Presidência da República, [2013]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm). Acesso em: 29 dez. 2025.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 92.

DAMAS, Edson. Direito Ambiental, índios e a defesa das fronteiras na Amazônia. Curitiba: Juruá, 2009.

FERRAJOLI, Luigi. Direito e razão: teoria do garantismo penal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Cartografias da violência na Amazônia. 4.ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. P 56. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/289>. Acesso em: 27 dez. 2025.

GEERTZ, Clifford. A Interpretação das Culturas. Rio de Janeiro: LTC, 2016. Disponível em: [https://monoskop.org/images/3/39/Geertz\\_Clifford\\_A\\_interpretacao\\_das\\_culturas.pdf](https://monoskop.org/images/3/39/Geertz_Clifford_A_interpretacao_das_culturas.pdf). Acesso em: 16 dez. 2025.

MASSON, Cleber. Direito penal: parte geral (arts. 1º a 120). 18. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2024.p. 273. 15

RAPOZO, Pedro; RADAELLI, Aline; SILVA, Reginaldo Conceição da. Invisibilidades e Violências nos conflitos socioambientais em terras indígenas da microrregião do Alto Solimões, Amazonas Brasil. Mundo Amazônico, v. 10, n. 2, p. 11-37, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/imanimundo/article/view/76508>. Acesso em: 30 dez. 2025.

ROLIM, Marcos. A síndrome da Rainha Vermelha: policiamento e segurança pública no Século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Oxford: University of Oxford, 2006. p. 36-37.

SANTOS, Milton. O espaço do cidadão. 7. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007. p 31 - 43.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos sociais no Estado Democrático de Direito (parte 1). Consultor Jurídico, [São Paulo], 15 jul. 2016. Coluna Direitos Fundamentais. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jul-15/direitos-sociais-estado-democratico-direito-parte>. Acesso em: 2 jan. 2026.

SCHWEICKARDT, Júlio Cesar et al. (org.). História e política pública de saúde. 1. ed. Porto Alegre: Rede UNIDA, 2017. 214 p. (Série Saúde & Amazônia). p 43-71. Disponível em:<chromeextension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/http://historico.redeunida.org.br/editora/bibliotecadigital/seriesaudreamazonia/Historia%20e%2opolitica%2opublica%2ode%2osaude%20Fiocruz%20Amazonas%20-PDF.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2026.



WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo Jurídico: Fundamentos de uma nova cultura no Direito. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. Disponível em: <https://www.forumjustica.com.br/wp-content/uploads/2013/02/Antonio-Carlos-Wolkmer-Pluralismo-juridico.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2025.

FOLLY, Maiara; VIEIRA, Flávia do Amaral (org.). Crimes ambientais na Amazônia: lições e desafios da linha de frente. Rio de Janeiro: Plataforma CIPÓ, 2024. Disponível em:<chromeextension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://plataformacipo.org/wp-content/uploads/2024/04/web-na-linha-de-frente-cipo-3.pdf>. Acessado em: 19 de jan. 2026.