

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS**

JOAMA CRISTINA ALMEIDA DANTAS

**ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS E CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVA:
A EXPRESSÃO DO CRIME ORGANIZADO ENDÓGENO
(UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE ITAPORANGA, ESTADO DA PARAÍBA)**

**JOÃO PESSOA
2013**

JOAMA CRISTINA ALMEIDA DANTAS

**ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS E CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVA:
A EXPRESSÃO DO CRIME ORGANIZADO ENDÓGENO
(UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE ITAPORANGA, ESTADO DA PARAÍBA)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, Área de Concentração em Direito Econômico, da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Ciências Jurídicas.

Orientador: Prof. Dr. Manoel Alexandre Cavalcante Belo

**JOÃO PESSOA
2013**

JOAMA CRISTINA ALMEIDA DANTAS

**ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS E CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVA:
A EXPRESSÃO DO CRIME ORGANIZADO ENDÓGENO
(UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE ITAPORANGA, ESTADO DA PARAÍBA)**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Manoel Alexandre Cavalcante Belo
Orientador

Prof^ª. Dr^ª. Ana Paula Basso
Membro Externo (UNIPÊ)

Prof^ª. Dr^ª. Ana Luísa Celino Coutinho
Membro Interno (UFPB – CCJ)

Prof. Dr. Rômulo Rhemo Palitot Braga
Membro Interno (UFPB – CCJ)

*À minha mãe, Umbelina Almeida Silva Dantas,
que desde os primeiros passos ensinou-me o
valor da busca pelo conhecimento.*

AGRADECIMENTOS

Agradecimento! Não há palavra mais oportuna para formar as primeiras linhas deste trabalho, resultado da cooperação e apoio de todos que fizeram parte da minha caminhada durante estes dois anos dedicados à pesquisa.

Agradeço primeiramente a Deus, meu Sustentador, de cujas mãos provêm todas as vitórias alcançadas em minha vida. A Ele, pois, toda a honra e glória!

À minha família, especialmente minha mãe, Umbelina Dantas, a responsável pela melhor parte de mim; meu pai, João Dantas, pelo apoio; meus irmãos, Janaína Dantas e João Paulo Dantas, pela presença constante, apesar da distância física; meus sobrinhos, João Antônio e Bruno, pelos momentos mais felizes e renovadores.

Ao meu namorado, Leonardo Targino, pelas palavras de estímulo, auxílio, carinho e compreensão.

Aos Professores-Amigos da graduação em Direito pelo Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, Giorgia Petrucce, Márcia Glebyane, Danielle Cruz e Márcio Flávio Lins, pelas orientações, apoio e inspiração para o ingresso no mestrado.

Ao estimado Professor Doutor Manoel Alexandre Cavalcante Belo, pela disposição em orientar este trabalho, e por conceder-me liberdade para produzir.

Ao amigo e ex-servidor do Ministério Público Federal em Sousa-PB, Thiago Coutinho, pela disponibilidade e auxílio indispensável para a seleção do caso que compõe o estudo de caso desta pesquisa.

Ao então Juiz de Direito da 14ª Vara da Justiça Federal em Patos-PB, Doutor Gustavo de Paiva Gadelha, bem como ao Diretor de Secretaria, Alexandre Ribeiro, pela permissão de acesso aos autos processuais dos quais se extraiu o caso analisado no presente trabalho, colaboração deveras imprescindível.

Aos queridos amigos da jornada acadêmica, especialmente Edhyla Carolliny, Annuska Macedo, Kássia Líriam, Hebert Vieira, Amanda Coutinho e Andrezza Nogueira, pelos desafios compartilhados e apoio seguro.

Aos amigos sempre presentes, Helena Cananéa, Fábía Nielly, Pablo Andrés, Rafael Carvalho, Priscila Raquel, Yokebedh Neri e Heláine Welma.

Por fim, agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, por intermédio de todo o corpo docente e funcionários.

*Meu coração está aos pulos!
Quantas vezes minha esperança será posta à prova?
Por quantas provas terá ela que passar?
Tudo isso que está aí no ar, malas, cuecas que voam entupidas de
dinheiro, do meu dinheiro, que reservo duramente para educar os
meninos mais pobres que eu, para cuidar gratuitamente da saúde
deles e
dos seus pais, esse dinheiro viaja na bagagem da
impunidade e eu não posso mais.
Quantas vezes, meu amigo, meu rapaz, minha
confiança vai ser posta à prova?
Quantas vezes minha esperança vai esperar no cais?
É certo que tempos difíceis existem para aperfeiçoar o
aprendiz, mas não é certo que a mentira dos maus
brasileiros venha quebrar no nosso nariz. [...] Com o
tempo a gente consegue ser livre, ético e o escambau.
Dirão: “É inútil, todo o mundo aqui é corrupto, desde o primeiro
homem que veio de Portugal”. Eu direi: Não admito, minha
esperança é imortal. Eu repito, ouviram? IMORTAL! Sei que não
dá para mudar o começo mas, se a gente quiser, vai dar para
mudar o final!” - Elisa Lucinda*

RESUMO

O crime organizado compõe a nova face da criminalidade, apresentando-se as organizações criminosas como verdadeiras empresas, à medida que adotam métodos empresariais objetivando a maximização dos benefícios e a redução dos riscos das práticas delitivas, cujos agentes são criminosos profissionais, que atuam silenciosamente através da execução de fraudes diversas. Diante desta configuração recente, a compreensão do fenômeno criminológico organizado passa pela observação do lugar ocupado pelo Estado nas relações criminosas, o qual pode servir de facilitador para a execução dos esquemas ilícitos, ou ainda como nascedouro das organizações criminosas. Nesta esteira, partindo-se da análise das tipologias do crime organizado, a presente dissertação tem por escopo demonstrar a configuração de um crime organizado endógeno por meio do estabelecimento de organizações criminosas no aparelho administrativo estatal, de modo a ampliar a visão da criminalidade organizada, ainda predominantemente restrita ao modelo mafioso de organização criminosa. Para tanto, aborda-se a manifestação da corrupção administrativa por constituir elemento indissociável do crime organizado endógeno, perfazendo a atuação concertada de agentes públicos e privados. Identifica-se o setor das licitações públicas como ambiente favorável à atuação das organizações criminosas endógenas, porquanto possibilita a formação de uma rede de trocas de benefícios e de proteção entre agentes públicos e privados através das práticas de corrupção. A fim de comprovar empiricamente a manifestação da criminalidade organizada endógena, estuda-se caso ocorrido no setor das licitações públicas do município Itaporanga/PB, reproduzido em diversos outros municípios paraibanos, extraído de processos cível e criminal em tramitação na 14ª Vara da Justiça Federal em Patos/PB. Os resultados da pesquisa apontam para a existência de um crime organizado endógeno revelado na atuação concertada de mais de um agente público, geralmente em unidade de desígnios com agentes privados, e na presença da corrupção administrativa.

Palavras-chave: Organizações criminosas. Corrupção administrativa. Crime organizado endógeno.

ABSTRACT

Organized crime makes up the new face of criminality, the criminal organizations presents themselves as real companies, adopting business methods aimed at maximizing the benefits and reducing the risk of their criminal practices, whose agents are professional criminals who work silently through several running frauds. Given this recent configuration, the understanding of this criminological organized phenomenon is made by the observation of the place occupied by the state in criminal relationships, which can serve as a facilitator for the implementation of the scams, or as birthplace of criminal organizations. On this track, starting from the analysis of the types of organized crime, this dissertation has the scope to demonstrate the configuration of a endogenous organized crime through the establishment of criminal organizations within the state administrative apparatus so as to broaden the vision of organized crime which is still predominantly restricted to the model of mafia criminal organization. It thus explores the manifestation of administrative corruption as a inseparable element of endogenous organized crime, constituting the concerted action of public and private actors. It's identified that the public bidding sector is a favorable environment for the endogenous activity of criminal organizations, because it enables the formation of a network that exchanges benefits and protection between public and private actors through corrupt practices. In order to prove empirically the manifestation of endogenous organized crime, is studied a case that occurred on the public bidding sector in the municipality of Itaporanga/PB, reproduced in several other municipalities in Paraíba, extracted from civil and criminal proceedings in the 14th Federal Court in Patos/PB. The results of the research point to the existence of an endogenous organized crime revealed in the concerted action of more than one public official, usually in unity of purpose with private agents, and in the presence of administrative corruption.

Keywords: Criminal organizations. Administrative corruption. Endogenous organized crime.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	Tipos de organização criminosa com base em sua origem e relação com o Estado	91
Quadro 2	Corrupção em licitações	96
Quadro 3	Frequência de cobrança de propina - por serviço público	97
Quadro 4	Probabilidade que cobre propina - por tipo de funcionário público	98
Quadro 5	Iniciativa de corrupção - por ramo e total	98
Quadro 6	Formas alternativas de obter tratamento diferenciado	99
Quadro 7	Efeitos da corrupção na escolaridade média e no IDH	104
Gráfico 1	Relação entre o Índice de Percepção da Corrupção e o PIB <i>per capita</i>	108
Gráfico 2	Relação entre o Índice de Percepção da Corrupção e o IDH	108
Quadro 8	Simulação dos benefícios que os brasileiros deixam de obter por causa da corrupção	109
Gráfico 3	Relação entre o Indicador Efetividade do Governo e o Índice de Percepção da Corrupção	110
Gráfico 4	Relação entre o Indicador Eficácia da Lei e o Índice de Percepção da Corrupção	111
Figura 1	Esquema da atuação sintetizada da organização criminosa	124
Quadro 9	Realização dos atos do processo licitatório - modalidade convite	126
Figura 2	Esquema da atuação sintetizada da organização criminosa endógena	130
Quadro 10	Ações julgadas em relação às ações propostas na Justiça Federal, Seção Judiciária da Paraíba - período de 2005 a 2010	147
Quadro 11	Ações julgadas em relação às ações propostas na Justiça Estadual da Paraíba - período de 2005 a 2010	147

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMARRIBO - Amigos Associados de Ribeirão Bonito
ART - Autorização de Responsabilidade Técnica
CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CF - Constituição Federal
CFT - Comissão de Finanças e Tributação
CGU - Controladoria Geral da União
COAF - Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CP - Código Penal
CPI - Índice de Percepção da Corrupção
CPL - Comissão Permanente de Licitação
CREA-PB - Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia da Paraíba
CSPCCO - Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado
DASP - Departamento Administrativo de Serviço Público
ENAP - Escola Nacional de Administração Pública
FIESP - Federação da Indústria do Estado de São Paulo
FOCCO - Fórum Paraibano de Combate à Corrupção
FUNASA - Fundo Nacional de Saúde
GAFI - Grupo de Ação Financeira Internacional
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IED - Investimento Estrangeiro Direto
MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado
PB - Paraíba
PCC - Paridade de Poder de Compra
PIB - Produto Interno Bruto
SEMAB - Secretaria de Abastecimento do Município de São Paulo
STF - Supremo Tribunal Federal
STJ - Superior Tribunal de Justiça
TCE - Tomada de Contas Especial
TCU - Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS: A COMPLEXIDADE DA NOVA FACE DA CRIMINALIDADE	15
1.1 INTRÓITO	15
1.2 DAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS TRADICIONAIS ÀS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS EMPRESARIAIS	15
1.2.1 Os Modelos de Organização Criminosa e suas Características.....	23
1.3 O PROBLEMA DA CONCEITUAÇÃO DO CRIME ORGANIZADO.....	30
1.3.1 A (in) Definição de Organização Criminosa no Campo Legal	37
1.4 A PRÁTICA DA LAVAGEM DE DINHEIRO PELAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS	51
1.4.1 O Processo de Lavagem e as Técnicas mais Utilizadas	58
1.5 NOTAS CONCLUSIVAS DO CAPÍTULO.....	64
2 CRIME ORGANIZADO ENDÓGENO: A CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVA DE FORMA ORGANIZADA.....	65
2.1 INTRÓITO	65
2.2 UMA VISÃO DA CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVA NO BRASIL	65
2.2.1 Aspectos Conceitual e Institucional da Corrupção Administrativa....	75
2.3 A CONFIGURAÇÃO DO CRIME ORGANIZADO ENDÓGENO: ELEMENTOS, INDÍCIOS E CUSTO	89
2.3.1 Indícios do Crime Organizado Endógeno nas Licitações Públicas	95
2.3.2 O Custo do Crime Organizado Endógeno	101
2.4 NOTAS CONCLUSIVAS DO CAPÍTULO.....	112
3 O CRIME ORGANIZADO ENDÓGENO NO MUNICÍPIO DE ITAPORANGA, ESTADO DA PARAÍBA.....	114
3.1 INTRÓITO	114
3.2 ESTUDO DO CASO	114
3.2.1 O Envolvimento de Agentes Públicos do Município de Itaporanga/PB.....	125

3.2.2 A Permeabilidade do Setor Municipal de Licitações Públicas à Corrupção Administrativa Organizada.....	135
3.2.3 O Enquadramento Penal do Crime Organizado Endógeno, seus Reflexos e Deficiência no Controle	144
3.3 NOTAS CONCLUSIVAS DO CAPÍTULO.....	152
CONSIDERAÇÕES FINAIS	154
REFERÊNCIAS	159

INTRODUÇÃO

O presente trabalho de dissertação investiga tema atual, que vem sendo discutido nas mais variadas esferas, ocupando espaço nos debates jurídicos, legais, políticos e midiáticos, figurando, inclusive, em tramas cinematográficas. Trata-se do crime organizado, fenômeno envolto de complexidade, haja vista as suas diversas formas de manifestação e a variedade de práticas criminosas que empreende. A preocupação com as dimensões da criminalidade organizada não é algo recente. O assunto vem suscitando discussões na Organização das Nações Unidas desde 1950, as quais se intensificaram quatro décadas depois, quando se constatou que as máfias estavam gerando cifras superiores ao Produto Interno Bruto da grande maioria dos países.

A expansão do fenômeno criminológico organizado foi estimulada pela era neoliberal, caracterizada pela desregulamentação das transações econômicas e financeiras, combinada com a facilidade de deslocamento de numerosas quantias em dinheiro via sistema informatizado, possibilitando a inserção dos recursos provenientes dos crimes no mercado de capitais, retornando prontos para serem investidos em corporações internacionais e nas próprias organizações criminosas.

Diante desta conjuntura, o crime organizado aparece com uma nova face moldada à complexa sociedade contemporânea. As organizações criminosas surgem no formato de verdadeiras empresas, criando uma espécie de rede protetora para seus associados, e expandido suas atividades para os mais variados campos da atividade econômica. Os criminosos não mais se revestem da figura do poderoso chefe mafioso, mas se misturam entre os ocupantes de cargos importantes no governo, em grandes escritórios, bancos e corporações, fora de qualquer suspeita.

A identificação recorrente da criminalidade organizada com um poder paralelo ao poder estatal perde o seu sentido, à medida que diversas organizações criminosas encontram apoio no Estado, o qual serve de facilitador para o desenvolvimento dos empreendimentos ilegais, garantindo a impunidade dos atores ilícitos. O Estado ainda pode manifestar-se como fonte de grupos criminosos quando os atores públicos atuam no interior das instituições estatais de forma concertada e em unidade de desígnios com atores privados, a fim de desviar recursos públicos.

Nesta perspectiva, o objetivo deste trabalho científico consiste em evidenciar a configuração de um crime organizado endógeno, revelada através do estabelecimento de

organizações criminosas no âmbito da burocracia administrativa, bem como demonstrar a relação existente entre este novo modelo e a corrupção administrativa, da qual resulta desvio de verbas públicas e, por conseguinte, danos ao erário.

A exploração do tema revela-se importante e pertinente, tendo em vista que amplia a visão do fenômeno criminológico organizado, ainda arraigada ao modelo tradicional de organização criminosa, o qual age às margens das instituições estatais, incluindo na pauta das discussões jurídicas uma nova tipologia de crime organizado. O crime organizado endógeno ocupa espaço ainda tímido na agenda de pesquisa das Ciências Sociais, de modo que são escassas as referências acadêmicas à aparição de organizações criminosas em cooperação com o Estado.

A pesquisa lança novos olhares sobre o estudo da criminalidade organizada ao examinar o lugar ocupado pelo Estado nas relações criminosas. Através da análise das tipologias do crime organizado, a investigação evidencia o papel do Estado enquanto nascedouro de organizações criminosas diante da verificação de relações de cooperação firmadas entre agentes públicos e atores privados para o desvio de verbas públicas.

Nesta esteira, outra abordagem relevante inserida na investigação concerne à corrupção administrativa, por constituir elemento indissociável do crime organizado endógeno, conferindo a este aspecto diferenciado daquele que se origina à margem do Estado, de natureza exógena. Por meio das práticas de corrupção, os atores estatais, membros de organização criminosa endógena, atuando no campo do aparelho administrativo e em unidade de desígnios com atores privados, tomam proveito das oportunidades inerentes ao exercício de função pública, desviando recursos públicos, provocando danos ao erário, fulminando com a probidade administrativa, e acarretando impactos negativos ao desenvolvimento.

O percurso metodológico seguido a fim de conferir cientificidade ao trabalho passou por duas fases. A primeira fase consistiu na revisão da literatura, composta de material nacional e estrangeiro, extraído de livros e artigos científicos, assim como na pesquisa documental, em fontes legislativas, jurisprudências e relatórios divulgados pela Transparência Internacional, Transparência Brasil, Controladoria Geral da União e pelo Fórum Paraibano de Combate à Corrupção.

O segundo momento da investigação, de cunho empírico, residiu no desenvolvimento de estudo de caso extraído de dois processos instaurados na 14ª Vara da Justiça Federal em Patos/PB, em face de agentes públicos do município de Itaporanga, neste estado, subsidiados pelas investigações decorrentes da Operação I Licitação, deflagrada pela Polícia Federal com vistas a desbaratar organização criminosa que fradou mais de 300

(trezentos) procedimentos licitatórios em mais de 40 (quarenta) municípios paraibanos. O inquérito correspondente à Operação referida trouxe elementos probatórios suficientes para a propositura de várias denúncias e ações civis públicas por parte do Ministério Público Federal, considerando o número elevado de municípios que tiveram licitações fraudadas pelo grupo criminoso em questão, o qual contava com a participação de agentes públicos de cada municipalidade atingida.

Neste diapasão, a metodologia empregada para a construção do trabalho tomou por base o método de abordagem dedutivo, partindo-se de uma análise geral e teórica ao exame dos resultados obtidos em razão do desenvolvimento da investigação científica. As técnicas da documentação indireta e observação sistemática serviram ao exame dos conteúdos dos relatórios, jurisprudência, legislação, bem como das leituras realizadas, abrangendo publicações nacionais e estrangeiras. O manejo procedimental da pesquisa deu-se através do método de estudo de caso, haja vista a necessidade de sua verificação empírica, de forma a permitir a confrontação da teoria com as informações fornecidas pela experimentação prática.

Frente à necessidade de validar a investigação, a configuração do crime organizado endógeno restou demonstrada através do estudo amplo e detalhado do caso extraído dos processos supramencionados. A seleção de caso envolvendo fraude em procedimento licitatório justifica-se em razão de o setor de contratação de bens ou serviços ser atrativo aos agentes da criminalidade organizada endógena, por possibilitar o desvio de verbas públicas através do estabelecimento de uma relação transacional com agentes privados, maximizando os benefícios da atuação criminosa e diminuindo os seus riscos. Outrossim, a escolha de caso ocorrido no município de Itaporanga deu-se em face da exigência metodológica de delimitação do caso a ser estudado, e por representar expressão da atuação conjunta de agentes públicos e privados em provável desvio de recursos públicos no interior da administração pública municipal.

Ademais, a pesquisa desdobra-se em três partes. A primeira parte dedica-se ao tratamento do crime organizado de forma abrangente, com vistas a demonstrar a complexidade que circunda o fenômeno diante das suas diversas formas de manifestação. A segunda parte destina-se a evidenciar a configuração do crime organizado endógeno, através da relação existente entre a corrupção administrativa e as organizações criminosas, bem como a identificar os impactos no desenvolvimento, provocados por esta modalidade de crime organizado. Por último, a terceira parte é reservada à pesquisa empírica, direcionada à verificação da manifestação da criminalidade organizada endógena no setor de licitações públicas do município de Itaporanga/PB.

1 ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS: A COMPLEXIDADE DA NOVA FACE DA CRIMINALIDADE

1.1 INTRÓITO

O presente capítulo aborda os delineamentos gerais do crime organizado, de modo a comprovar a complexidade que circunda este fenômeno criminológico. Partiu-se da exposição da criminalidade organizada tradicional, representada pelas organizações criminosas internacionais clássicas, apresentando sua estrutura e formas de manifestação, até chegar à configuração mais recente, de modelo empresarial. Foram exploradas diversas posições e conceitos atribuídos ao crime organizado por estudiosos do tema, a fim de realçar a ausência de um conceito definitivo. Tratou-se ainda da discussão estabelecida em razão da existência ou não de uma definição legal de organização criminosa no ordenamento jurídico brasileiro, e suas implicações. Ademais, demonstrou-se a inter-relação existente entre o crime organizado e a lavagem de dinheiro, haja vista a necessidade de as organizações criminosas utilizarem as técnicas de lavagem para conferir aparência legítima aos seus ganhos ilícitos.

1.2 DAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS TRADICIONAIS ÀS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS EMPRESARIAIS

A atividade criminosa empreendida de forma organizada, no sentido da participação de duas ou mais pessoas com divisão de tarefas, não consiste em fenômeno social recente, pois se trata de prática tão antiga quanto o próprio crime. Contudo, o aperfeiçoamento da organização para a prática de crimes, originando o que se compreende por crime organizado, surge no século XVII com a figura das máfias estruturadas sobre uma organização hierárquica, empregando práticas de violência, intimidação, corrupção, e amparadas na ideia de fidelidade (BECK, 2004, p. 56-57).

A máfia italiana, verdadeira expressão das organizações criminosas internacionais clássicas ou tradicionais, aparece na Idade Média como resposta ao cenário de exploração dos camponeses pelos senhores feudais no sul da Itália. A sociedade camponesa reivindicava uma reforma agrária e melhores condições de vida. Atuava inicialmente através de ataques às

plantações e ao gado, atemorizando os latifundiários que se viam obrigados a fazer acordos com os mafiosos a fim de proteger suas propriedades.

Consoante Newton (2003, p. 55), os camponeses reuniam-se em pequenas associações de três ou mais homens, sendo denominados de “homens de honra”, os quais representavam uma família que comandava determinado território. A área de cada família era circunscrita por uma espécie de unidade normativa paraestatal reguladora, que proibia a interferência no território uma das outras. Várias máfias foram estruturadas. Apenas para mencionar as de maior visibilidade, na Sicília estabeleceu-se a Cosa Nostra; na Campânia, a Camorra; e na Calábria, a Ndrangheta (TOLENTINO NETO, 2012, p. 51).

O modelo da máfia original¹, que tem por berço e sede mais importante a Sicília, é tradicionalmente piramidal, estando os seus membros organizados em grupos criminosos denominados de *coshe* (cosca), cujo chefe é o capomafioso. No ápice da cosca encontra-se o núcleo, integrado por uma quantidade limitada de homens de honra e seus filiados. Os homens de honra distinguem-se dos filiados, pois passam por uma filiação de cunho formal, e possuem acesso irrestrito às informações da organização criminosa. Ao redor do núcleo, que constitui a unidade mais secreta e homogênea, estão a coroa e a periferia. A coroa é formada por aqueles que apresentam laços de parentesco com os membros do núcleo, ao passo que a periferia é composta pelos participantes que orbitam ao redor da cosca, no entanto sem vínculos formais ou de parentesco (FERRO, 2008, p. 431-432).

A cosca é a estrutura essencial do rígido sistema de organização da Cosa Nostra, sendo composta pela reunião de diversas famílias. A família constitui a unidade primária. Em sua formação figuram o *capo famiglia* (chefe da família); o *vice capo* (vice-chefe); o *consigliere* (conselheiro); o *reggente* (regente), posicionado paralelamente ao *vice capo*; o *capo decina* (o chefe de dezena ou grupo de dez comandados); e abaixo, o *uomo d'onore* (homem de honra) (PELLEGRINI; COSTA JR., 1999, p. 108).

Os critérios para a admissão dos membros são rígidos, exigindo-se proveniência mafiosa, habilidades criminosas determinadas, e lealdade criminal e moral. Em razão desta não é permitida a admissão de filhos de policiais, juízes, bem como de divorciados e

¹Ferro (2008, p. 432) menciona os quatro níveis de organização configurativos da Cosa Nostra siciliana elencados por Abadinsky (2003), quais sejam, a *famiglia* (família), a *cosca* (grupo criminal), a *consorteria* (conventículo) e a *onorata società* (a própria Máfia). A *famiglia* constitui o núcleo. A *cosca* é formada por um grupo de diversas famílias que se reúnem. A *consorteria* trata-se de uma aliança estabelecida por mais de uma *cosche*, através da qual uma *cosca* é reconhecida como superior, e seu líder recebe a liderança da *consorteria*. Todas as *consorterie* na Sicília formam a *onorata società*. Cf. ABADINSKY, Howard. *Organized crime*. 7. ed. Belmont, California: Wadsworth, 2003.

homossexuais. Aqueles que são admitidos submetem-se a rituais específicos, proferindo juramento diante da máfia de manter segredo sobre as ações criminosas perpetradas (FERRO, 2008, p. 433).

Cressey (2009, p. 442) esclarece que a função do chefe é a de manutenção da ordem, possuindo autoridade absoluta dentro da família. O vice-chefe, indicado pelo chefe, é uma espécie de vice-presidente ou vice-diretor da unidade familiar, cujo papel consiste na coleta de informações, bem como na transmissão de ordens para os membros de posição hierárquica inferior. Ainda substitui o chefe quando ausente. No mesmo nível hierárquico que o vice-chefe encontra-se o conselheiro, uma espécie de oficial de estado maior. Geralmente é um membro mais velho que não conseguiu subir à posição de chefe. Também é indicado pelo chefe da família, e seus conselhos costumam ser baseados na vontade daquele. Exerce ainda o papel de historiador, apresentando influência e poder considerável².

Em linhas gerais, a estrutura organizacional da máfia italiana, ultrapassando a célula base da família, pode ser resumida da seguinte forma: “o presidente, no topo; o *capo mandamento* (chefe do distrito), em posição intermediária; o *capo famiglia* (chefe da família), na base; e órgãos em nível provincial e interprovincial (conselhos) [...]” (FERRO, 2008, p. 437). O *capo mandamento*, conforme esclarece Mendroni (2009, p. 295), trata-se do mafioso nomeado para chefiar três ou mais famílias territorialmente contíguas. Os conselhos³, por sua

² Os esclarecimentos do autor foram extraídos das seguintes considerações: “The boss’s primary function is to maintain order while at the same time maximizing profits. Subject to the possibility of being overruled by the Commission, his authority is absolute within his ‘family’, geographical area, and any sphere of influence which does not bring him into conflict with another boss. He is the final arbiter in all matters relating to his branch of the confederation [...] Beneath each boss of the larger ‘families’, at least, is an ‘underboss’, or ‘sottocapo’, appointed by the boss. This position is, essentially, that of executive vice president and deputy director of the ‘family’ unit. The man occupying the position often collects information for the boss. He relays messages to him, and he passes his orders down to the men occupying positions below him in the hierarchy. He act as boss in the absence of the boss. On the same level as the underboss there is a position for a ‘counselor’, or adviser, often referred to as ‘consigliere’, or in slang, ‘consuliere’. The person occupying this position is a staff officer rather than a line officer. He is likely to be an elder member who has partially retired after a career in which he did not quite succeed in becoming a boss. He is appointed by the boss, but he gives no commands or orders. He is something of a neutral adviser to all ‘family’ members, including the boss an underboss. The counselor also is a historian. Consistently, his advice is based on precedent, frequently reflecting the wishes of the boss, of whom he is a close confidant. He therefore enjoys considerable influence and power. Although the counselor has no subordinates reporting to him, he is given a piece of the action of many members, in return for his counsel” (CRESSEY, 2009, p. 442).

³ Cressey (2009, p. 440-442) faz referência à Comissão e ao Conselho. Para o autor, a Comissão, ou Alta Comissão ou Grande Conselho, ou Conselho de Administração, entre outras denominações que podem ser empregadas, consiste em um misto de conselho de administração de empresa, de poder legislativo, supremo tribunal, câmara de arbitragem, que decide em última instância as disputas dentro da organização. A Comissão é composta pelos líderes das mais poderosas famílias mafiosas. O Conselho, por sua vez, é órgão hierarquicamente inferior à Comissão, composto pelos membros mais experientes de cada família de uma região geográfica específica. No texto original: “As the former Attorney General’s testimony before the McClellan Committee indicated (see p.60), the highest ruling body in Cosa Nostra is the ‘Commission’, sometimes called the ‘High Commission’, the ‘Grand Council’, the ‘Administration’, ‘Consiglio d’Amministrazione’, the ‘Roundtable’, or

vez, destinam-se a resolver os conflitos que surgem entre os membros e os grupos mafiosos. Os de nível provincial constituem organismo colegiado de esfera de atuação provincial, cujas tarefas consistem em “assegurar as regras da Cosa Nostra e compor as vertentes da família”. O conselho de nível interprovincial é uma espécie de “colegamento hierárquico superior”, de caráter secreto e misterioso.

A Camorra e a Ndrangheta apresentam inclinação para uma organização mais do tipo horizontal. Segundo Ferro (2008, p. 445), a Camorra é possivelmente a mais horizontalizada das três máfias italianas mencionadas, por possuir estrutura fragmentada, integrada por grupos reduzidos sem vértices unificados e com um número menor de alianças estratégicas. Na Ndrangheta, embora em cada *andrine* ou *'ndrina*, que é a célula da organização, verifique-se uma hierarquia semelhante a da Cosa Nostra, o caráter vertical do plano interno não se estende para as relações firmadas entre os grupos criminosos, de modo que não se submetem a autoridades provinciais ou regionais.

No tocante às práticas criminosas, a máfia diversificou a sua atuação ao ampliar suas ações para além da venda de proteção no campo, estendendo as atividades para a cidade, notadamente por meio do controle de alvarás para construção e permissões para funcionamento, demonstrando relacionamento aproximado com os poderes públicos. Outrossim, praticam contrabando, tráfico de drogas, monopólio do jogo, dentre outras atividades criminosas (MINGARDI, 1998, p. 54). Tal qual a Cosa Nostra, a Camorra também direcionou suas atividades para infiltração em negócios públicos por meio da corrupção, especialmente para obtenção de obras públicas, não pela execução exclusiva da obra, mas através de serviços terceirizados, a exemplo dos de fornecimentos e de terraplanagem (MENDRONI, 2009, p. 312).

Além das máfias italianas, ganham destaque entre as organizações criminosas tradicionais, a Cosa Nostra americana, a Yakusa e as Tríades chinesas. A estrutura organizacional da Cosa Nostra americana assemelha-se à da Cosa Nostra italiana. Ambas as

the ‘Inner Circle’. This body serves as a combination board of business directors, legislature, supreme court, and arbitration board, but most of its functions are judicial, as we will show later. Members look to the Commission as the ultimate authority on organizational disputes, and arbitration board, but most of its functions are judicial, as we will show later. Members look to the Commission as the ultimate authority on organizational disputes and each Commission member is sometimes called a ‘chair-man’ or an ‘*avvocato*’ (advocate, counsel). The Commission is made up of the rulers of the most powerful ‘families’, which are located in large cities. At present, eight such ‘families’ are represented on the Commission, but the number of commissioners usually varies from nine to twelve [...] In some sections of the country, the next level of authority, below the Commission, is a ‘council’ made up of the more experienced members of each ‘family’ in particular geographic area. New York, Detroit, and Chicago (at least) have councils. The patriarch of the council may be called a ‘Don’ or ‘chairman’, and he might or might not be a member of the Commission. Council members are elected by the council chooses a new member from the men in this ‘family’ [...]”

famílias apresentam estrutura hierárquico-piramidal; estabelecem uma espécie de confederação a fim de resolver conflitos, disputas e firmar regras; e utilizam ritos de iniciação para a admissão de membros. A Cosa Nostra americana é composta por cinco *famiglias* mafiosas originárias da Itália, notadamente da região sul e da Sicília, quais sejam, as *famiglias Bonanno, Columbo, Gambino, Genevese e Lucchese*, que se concentram em Nova York (MENDRONI, 2009, p. 340).

Em que pese a semelhança de objetivos entre as famílias italianas e americanas, no sentido da obtenção de dinheiro, observa-se uma ordem inversa. Enquanto a Cosa Nostra italiana objetiva a aquisição de poder e respeito para a obtenção de dinheiro, o objetivo primeiro da Cosa Nostra americana é auferir dinheiro por meio da corrupção, intimidação, extorsão e das influências políticas (MENDRONI, 2009, p. 299-300). A máfia americana é relativamente recente, estruturando-se nas décadas de vinte e trinta do século XX, sendo que a partir da década de setenta torna clara a sua incidência, quando entrou firmemente no mercado de drogas ilegais.

Devido à expansão considerável da facção americana, a partir de 1970, gerando lucros exorbitantes, os criminosos empenharam-se em obscurecer os rendimentos ilícitos. Para tanto, passaram a investir inicialmente em empreendimentos legítimos, tais como hotéis e agências de turismo. Posteriormente, em face da insuficiência destes meios para encobrir os lucros que se avolumavam, os investimentos também foram direcionados para os setores de esporte, imóveis, comércio exterior, entre outros. Os mafiosos ainda assumiram o controle de bancos, e passaram a transacionar com fundos de investimentos, moeda e ouro. Anos depois se inseriram na construção civil, siderurgia e nas indústrias automobilísticas (NEWTON, 2003, p. 58-59).

A Yakusa, por sua vez, trata-se de organização criminosa antiga que surge no Japão no século XVII. Possui estrutura bem tradicional, dividida em famílias, assim como na máfia italiana, de hierarquia piramidal. Encontra origem em dois grupos distintos, o Bakuto, integrado por jogadores, e o Tekiya, formado por vendedores ambulantes. A base da organização denomina-se de *oyabunkobun*, que expressa a relação existente entre mestre-discípulo, ou mesmo entre pai-filho. Possui um código interno de leis bastante rigoroso, amparado na ideia de justiça, lealdade, fraternidade, fidelidade e dever para com o grupo. A punição típica imposta aos membros que impedem o bom funcionamento da organização é ter decepada a falange superior do dedo mínimo (MINGARDI, 1998, p. 57). Suas práticas não se limitam ao território japonês, estendendo-se para qualquer país onde exista colônia japonesa, apresentando forte incidência em Hong Kong, Taiwan e na Tailândia. Entre as atividades

perpetradas pela Yakusa estão o tráfico de drogas, prostituição, jogos de azar, controle do comércio de camelôs, extorsão e tráfico de imigrantes (TOLENTINO NETO, 2012, p. 53).

De igual modo, as Tríades chinesas remontam ao século XVII, quando aparecem na China como organização de apoio à dinastia Ming, em oposição à dinastia Tsing. Sob a forma de sociedade secreta, de estrutura vertical e hierárquica, com a adoção de ritos esotéricos definidos e objetivos políticos temporários, agiam nas diversas províncias chinesas. O sistema hierárquico das Tríades é dividido em níveis rígidos e de forte impermeabilidade, de forma que a mobilidade em sentido ascendente é restrita, e ocorre na maioria das vezes, nos momentos iniciais da carreira criminosa. Dificilmente o comando participa das operações delituosas, permanecendo apenas na função de gerenciamento e de repartição dos rendimentos ilícitos (FERRO, 2008, p 449).

Hodiernamente, as bases principais das Tríades são Hong Kong e Taiwan, muito embora atuem em vários países. Os rituais de iniciação sofreram adaptação a fim de resguardar a segurança da organização. Assim, as cerimônias que se estendiam por horas, e às vezes dias, foram reduzidas a um período de duração não superior a uma hora, no entanto, sempre enfatizando os valores do grupo, quais sejam, o sigilo, a fidelidade e a irmandade. Entre as práticas criminosas estão o tráfico de drogas, a prostituição e a extorsão (FERRO, 2008, p. 452).

Mingardi (1998, p. 49) destaca que apenas no começo do século XX, após algumas décadas de conflitos, pois havia resistência pela velha guarda, as organizações criminosas centenárias como a Cosa Nostra, as Tríades e a Yakusa passaram a adotar a racionalização empregada nas atividades econômicas lícitas, realizando avaliações típicas de investidores capitalistas no sentido de diminuir ao máximo os riscos das atividades criminosas, e maximizar os lucros. A Cosa Nostra americana passou a utilizar a racionalização nas práticas criminosas na década de vinte, com Salvatore Lucania, conhecido como Lucky Luciano, por meio do controle do negócio de prostituição em Nova York. A máfia italiana, por sua vez, transforma-se em uma empresa do crime depois da libertação da Sicília pelos aliados, em 1943; e a Yakusa abandona o antigo modelo, após a Segunda Guerra Mundial.

O atual crime organizado distingue-se dos demais grupos criminosos não apenas em razão de sua estrutura piramidal estável, a qual possibilita a permanência das organizações criminosas, tendo em vista que dificilmente os órgãos de controle e repressão chegam até os seus chefes, mas especialmente por atuar com maior previsibilidade, contando com a constância do mercado consumidor e, como qualquer empresário, buscando diversas

garantias, a exemplo do alcance de policiais, através do pagamento de propinas ou, ainda, elegendo políticos.

Nesta esteira, Mingardi (1998, p. 47-48) diferencia o crime organizado das associações criminosas antigas como a dos contrabandistas e dos piratas, nas quais a morte ou prisão do líder implicava a desestabilização do grupo, ante a ausência de uma estrutura piramidal estável, e cujas atividades consistiam em grandes apostas, uma vez que poderiam enriquecer ou perder tudo em uma viagem, enquanto que os chefes do moderno crime organizado atuam com previsibilidade dos riscos e benefícios.

Gomes (1995, p. 71-73) elenca como características de identificação de uma organização criminosa a estabilidade ou permanência; número mínimo de quatro integrantes⁴; finalidade de cometimentos de crimes; previsão de acumulação de riqueza indevida; hierarquia estrutural; planejamento empresarial e uso de meios tecnológicos sofisticados. Esclarece que não é exigida a presença cumulativa destas características, sendo suficiente para a configuração de uma organização criminosa a constatação de três delas.

Conforme o citado autor, não se trata de rol taxativo, de modo que outras características podem ser apontadas, como o recrutamento de pessoas e divisão funcional das atividades; a conexão estrutural ou funcional com o Poder Público ou com agentes deste; 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 outra organização criminosa (GOMES, 1995, p. 73-75).

O recrutamento de pessoas ocorre quando a multiplicidade de tarefas requer um número de integrantes além do mínimo exigido para a configuração da organização, do que decorre a divisão funcional das atividades. No tocante à conexão estrutural ou funcional com o Poder Público, a depender do grau de desenvolvimento da organização criminosa, não raras vezes acaba por formar uma simbiose com o Poder Público com vistas a favorecer o seu funcionamento ou garantir a impunidade de seus integrantes. Pode acontecer de agentes estatais passarem até mesmo a compor o grupo criminoso.

A ampla oferta de prestações sociais, por seu turno, reflete o estabelecimento de relações clientelistas. A prestação de serviços de saúde, segurança, transporte, alimentação e moradia para comunidades carentes, busca notadamente uma legitimação popular para o

⁴ O autor refere-se ao número mínimo de quatro integrantes, tendo em vista que antes das modificações trazidas pela Lei nº 10.217/2001, a Lei nº 9.034/1995 ligava o conceito de organização criminosa ao de quadrilha ou bando, de modo que se tratava de exigência impostergável, muito embora reconheça que o número de duas ou três pessoas seja suficiente para a configuração de uma organização criminosa em razão dos meios tecnológicos e informáticos disponíveis (GOMES, 1995, p. 71).

crime organizado e pode decorrer logicamente da conexão com o Poder Público. A divisão territorial das atividades ilícitas é resultado de um acordo estabelecido entre organizações criminosas que ocupam um mesmo setor, devendo cada uma atuar dentro dos limites do seu território.

O alto poder de intimidação revela a vertente violenta da criminalidade organizada, sendo marcante no método mafioso⁵, o qual tende a gerar impunidade, medo e silêncio tanto no âmbito interno da organização quanto no externo, atingindo também os poderes constituídos. Não são todas as organizações criminosas que praticam atos de violência, de maneira que em algumas se verifica uma real capacidade para a fraude difusa, inclusive para lesar o patrimônio público e coletivo. Trata-se do crime organizado de colarinho branco, de pouca visibilidade, que emprega recursos tecnológicos sofisticados e conta com a participação de agentes públicos.

Por último, a conexão local, regional, nacional ou internacional com outras organizações criminosas consiste em mais um indício do crime organizado, sendo a conexão internacional umas das principais características da criminalidade atual, tendo em vista as facilidades advindas com a globalização para a sua expansão. “O crime é global. As faraônicas transnacionais criminosas expandem seus domínios por todo o planeta” (NEWTON, 2003, p. 67).

Beck (2004, p. 80-91), atentando para a natureza mutante do fenômeno criminológico organizado e, portanto, sem descartar a incidência de novas características, elenca como mais importantes a estrutura plúrima hierarquizada e permanente⁶; 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 e emprego da lavagem de dinheiro. Acrescenta o referido jurista que as atividades empreendidas pela criminalidade organizada tendem a atingir um número elevado

⁵ Newton (2003, p. 22-23) acentua que o método mafioso apresenta prodigiosa capacidade de intimidação e subordinação, constituindo uma espécie violenta de organização criminosa, que emprega meios rígidos e sangrentos nas práticas criminosas, além de possuir um código de honra, o qual se pauta no auxílio mútuo entre os membros; na submissão absoluta aos superiores; na compreensão de que a ofensa, física ou moral, contra qualquer membro, assinala uma agressão contra todos; na *Omertá*, ou lei do silêncio, significando o sigilo em relação aos membros das *societas sceleris*, sob pena capital.

⁶ Beck (2004, p. 80-81) entende por estrutura plúrima hierarquizada e permanente uma associação numérica de no mínimo duas pessoas, amparada em um rígido esquema de distintos níveis hierárquicos, e com objetivo de determinadas infrações, dissolvendo-se logo após sua realização, ainda que a atividade tenha exigido a prévia elaboração de um plano de ação com atribuição de funções específicas aos seus membros. Destaca ainda que o número mínimo de duas pessoas trata-se de hipótese meramente teórica, pois acredita ser quase impossível a constatação de uma atividade de crime organizado com um número tão restrito de integrantes.

de pessoas ou toda a coletividade, afastando a ideia de vítimas individualizadas, especialmente quando se trata de práticas de fraude ou corrupção. Quanto à lavagem de dinheiro, observa que consiste em um procedimento umbilicalmente ligado ao crime organizado, uma vez que reveste de legalidade as grandes somas de dinheiro sujo ao inseri-las nos sistemas econômico ou financeiro.

Diante das diversas características de identificação do crime organizado, não é possível limitar sua expressão ao modelo mafioso ou das organizações criminosas tradicionais, marcadamente violento, estruturalmente rígido, cujos membros são ligados por laços de sangue e fidelidade. Ao lado destas, coexistem novas modalidades, que atuam no campo da invisibilidade, especialmente voltadas para a prática de fraudes, sendo compostas por criminosos profissionais que empregam métodos empresariais, de forma a maximizar os lucros e minimizar os riscos das atividades delitivas.

1.2.1 Os Modelos de Organização Criminosa e suas Características

Ao observar a expansão e as diversas formas de manifestação do fenômeno criminológico organizado, Mingardi (1998, p. 81) defende a existência de pelo menos dois modelos diferentes, embora aparentados, de organização criminosa, a saber, o modelo tradicional ou territorial, e o modelo empresarial.

O modelo tradicional é composto por um grupo de pessoas que se organizam de forma hierárquica e com planejamento empresarial, objetivando a prática de atividades ilícitas e clandestinas. Por planejamento empresarial entende-se a divisão de tarefas entre os membros da organização criminosa e a previsão de lucros. A fonte de lucros consiste na venda de mercadorias ou serviços ilícitos, a qual recebe a proteção de setores do Estado. Em suas atividades as organizações de modelo tradicional recorrem ao emprego da violência e da intimidação.

Nesta direção, Mingardi (1998, p. 82-83) aponta como atributos das organizações criminosas tradicionais as atividades ilícitas e clandestinas; vendas de serviços e mercadorias ilícitas; hierarquia; previsão de lucros; divisão do trabalho; planejamento empresarial; simbiose com o Estado; clientelismo; uso da intimidação; lei do silêncio; e monopólio da violência.

Impende ainda destacar outra característica indicada por Mingardi (1998, p. 85), que é a fragmentação do poder, haja vista a existência de grupos semi-autônomos inseridos nas organizações criminosas tradicionais, que possibilitou o aparecimento da figura dos arrependidos italianos, os quais revelavam a atuação da máfia ao Judiciário para se livrar da cadeia e/ou em expressão de vingança. A fragmentação do poder também ocorre em razão dos empreendimentos adotados pelo grupo, a exemplo da concessão de franquias pelos líderes mafiosos às pessoas de sua confiança, permitindo a exploração de negócios em territórios diversos. Quanto à origem dos grupos criminosos tradicionais, identificam-se quatro formas:

- 1) Na cadeia, a partir de uma liga de presos. Como o Comando Vermelho e a Camorra;
- 2) Pela união de pequenas quadrilhas, criando um conselho ou empossando um chefão, como a Yakusa;
- 3) Através de laços de sangue que unem grupos numa terra dominada por estranhos, num modelo parecido com o da Máfia de New York;
- 4) Pela união de grupos interessados na manutenção do monopólio de uma mercadoria ou serviço, como o Cartel de Cali (MINGARDI, 1998, p. 84).

Trata-se de construções típicas-ideais, pois a organização criminosa pode apresentar duas ou três formas de origem, no entanto, sendo uma predominante. É o caso da Máfia de Nova York, que encontra origem tanto nos laços sanguíneos quanto na junção de quadrilhas, prevalecendo a ligação consanguínea entre os membros.

No tocante ao modelo empresarial, verifica-se uma transposição para o âmbito do crime organizado de métodos empresariais, havendo desligamento das noções de honra, lealdade, obrigação, e de vinculação a um determinado território, características presentes no modelo tradicional. É marcante neste modelo a real capacidade para a fraude difusa, inclusive para lesar o patrimônio público e coletivo.

As organizações criminosas de modelo empresarial são equiparadas a empresas montadas para auferir lucros através do desenvolvimento de atividades criminosas especializadas, que conhecem bem. Os seus membros não se ligam ao grupo por meio de vínculos familiares ou étnicos, mesmo que seja identificada a presença de um líder, uma vez que desempenham apenas uma profissão, sendo o seu sistema eminentemente comercial.

Neste ponto, imperioso observar que o emprego de métodos empresariais, presente nas organizações criminosas empresariais, não se confunde com o planejamento empresarial adotado pelas organizações criminosas tradicionais. Este reflete apenas a divisão de tarefas e

o objetivo de lucros, ao passo que o método empresarial consiste na execução de atividades especializadas por criminosos profissionais, cuja atuação é direcionada para a maximização dos benefícios e diminuição dos riscos.

Mingardi (1998, p. 88) aponta como exemplo de modelo empresarial uma organização criminosa voltada para a lavagem de dinheiro liderada por Alberto Barrera, apelidado pela Polícia do Tesouro americana de “Papai Smurf”. O grupo tinha sede em Miami e era composto pelo menos por dezessete pessoas especializadas em lavar dinheiro. Lavava até 3,5 milhões de dólares por mês, provenientes do tráfico de cocaína. Não era vinculado a nenhum dos principais traficantes e os profissionais recebiam comissão pelo trabalho executado.

O modelo empresarial das organizações criminosas também é abordado por Oliveira Filho (2002, p. 102-104), ao partir do entendimento de que a estrutura e o funcionamento destas assemelham-se ao de uma empresa. O referido autor identifica cinco setores na estrutura da organização criminosa de modelo empresarial, seguindo uma concepção piramidal: o centro de comando, o centro de inteligência, o centro de coordenação e controle, as unidades operacionais e as unidades periféricas. Como em uma empresa, cada setor é dotado de profissionais habilitados para a execução das atividades designadas, de maneira que a atuação da organização ocorra de forma harmônica e alcance satisfatoriamente o objetivo pretendido.

O centro de comando é o setor de maior nível hierárquico, tratando-se de uma espécie de centro de poder, sob a direção de um membro ou de um número reduzido de criminosos, no qual são estabelecidos os objetivos a serem atingidos e as decisões necessárias para tanto. O centro de inteligência é integrado por um maior número de agentes, no entanto, ainda restrito. Sua função é impedir o acesso ao núcleo de decisão da organização criminosa e ativar os dispositivos de defesa em caso de sinal de alerta do setor de coordenação e controle. O número reduzido de componentes dos centros de comando e de inteligência justifica-se por razões de segurança, uma vez que um maior número de criminosos vinculados a estes centros implica maior grau de vulnerabilidade do grupo criminoso.

O centro de coordenação e controle é o responsável por fazer a conexão entre a parte superior da estrutura organizacional, que constitui a cúpula, e a parte inferior, formada pelas unidades incumbidas da execução das práticas delitivas. Outrossim, é de sua responsabilidade acionar os centros superiores quando houver suspeita de qualquer ameaça contra a permanência da organização, para que sejam adotadas as medidas cabíveis, de desmonte ou ocultamento do grupo. As unidades operacionais, por seu turno, desenvolvem o planejamento

estratégico e operacional das atividades da empresa criminosa, ao passo que as unidades periféricas, integradas pela mão-de-obra propriamente dita, executam os crimes comuns.

Na estrutura da empresa criminosa os agentes que compõem a mão-de-obra propriamente dita, ou seja, aqueles que apresentam menor qualificação intelectual e menor aptidão para a prática de fraudes, são os que ficam mais expostos ao poder de repressão do Estado e, não raras vezes, desconhecem o fato de participarem de uma organização criminosa. Em posição secundária de exposição encontram-se os testas-de-ferro, integrantes das unidades operacionais.

Compartilhando da percepção de um modelo empresarial de crime organizado, Silva (1998, p. 48) assevera que a inovação ocorrida nas últimas décadas na criminalidade organizada consiste na tendência de os grupos criminosos organizarem-se profissionalmente, em moldes empresariais. A atuação através de empresas criminosas confere ao crime organizado condições para o desenvolvimento de suas atividades delitivas na sociedade contemporânea, ao tempo que cria uma espécie de rede protetora para seus membros.

Decerto, o modelo empresarial de crime organizado encontrou receptividade em meio ao processo de globalização. A globalização resultou especialmente do estabelecimento de um mercado mundial no final da década de oitenta, gerido por regras próprias e que não reconhece fronteiras, provocando a quebra das barreiras protecionistas estatais e o surgimento de um novo capitalismo, cujo agente principal é o conglomerado de empresas transnacionais. Neste novo capitalismo, os capitais concentrados pelas empresas transnacionais adquirem grande mobilidade e volatilidade, e a revolução tecnológica na área comunicacional possibilita a troca de informações com tal rapidez que restam praticamente suprimidos os fatores tempo-espaço.

Conforme acentua Franco (2001, p. 256), o modelo globalizador instituído produziu novas formas de criminalidade que se caracterizam pelo caráter supranacional e organizado, além de permitir a separação tempo-espaço entre as ações criminosas e os danos sociais provocados. O mencionado autor destaca que o crime organizado reflete esta nova realidade. As práticas delitivas perpetradas desvinculam-se do espaço geográfico fechado do Estado, estendendo-se por vários outros, de modo a dificultar a identificação do lugar de origem das ações delitivas e dos atores criminosos.

Destarte, a globalização, marcada pela desregulamentação das transações econômicas e financeiras, pela facilidade de deslocamento de grandes somas de capitais via sistema informatizado, pela generalização célere da comunicação e, ao mesmo tempo, pelo fracasso do Estado nacional em face desta nova realidade, possibilitou o estabelecimento de

empresas criminosas transnacionais⁷. Palermo e Sánchez (2008, p. 33) acentuam o caráter transnacional da criminalidade organizada decorrente do processo globalizante:

La expansión internacional de la actividad económica, la apertura y/o globalización de los mercados, se vê acompañada de la correlativa expansión o globalización de la criminalidad que frecuentemente presenta un carácter transnacional. De esta forma, el crimen organizado se une a ello buscando el máximo beneficio y el mínimo riesgo, así como las formas más lucrativas de actividad ilegal. Opera en varios países y se aprovecha de las facilidades que la expansión del liberalismo econômico ha provocado en el mundo de hoy, para sortear los controles legales y judiciales.

A criminalidade contemporânea, portanto, ganha caráter internacional. Assim, organizações criminosas que limitavam a atuação às suas próprias regiões passaram a ampliar suas ações para outros espaços em associação com outros grupos criminosos. Conforme assevera Beck (2004, p. 60), nem mesmo as máfias, das quais se extrai o que se compreende, ou ao menos se tenta compreender, sobre o crime organizado, guardam semelhanças com o que foram a algumas décadas, pois passaram de uma realidade de atuação restrita, ligada a um caráter nacionalista ou a alguma orientação ideológica ou política, para uma realidade mais abrangente.

Arbex Júnior e Tognolli (1996, p. 214) destacam que, em razão da nova configuração empresarial e internacional do crime organizado, o perfil do líder criminoso também mudou, o qual não mais assume a figura do chefe mafioso que aparece de óculos escuros fumando um charuto, mas que se revela no papel de um destacado executivo de uma grande corporação:

As organizações criminosas atuais possuem vínculos internacionais e informatizados, com capacidade de influir nos rumos da política financeira de um país. Já não se trata de “famílias” cuidando das jogatinas, da prostituição e da distribuição de drogas nos bairros. É claro que certas figuras consagradas, como o mafioso de óculos escuros e fumando charuto, continua existindo. Mas estes são apenas os “peixes pequenos”, a parte mais visível de um edificio complexo e multinacional. É mais provável que o grande mafioso se apresente como um honrado executivo de alguma respeitada corporação.

⁷ Newton (2003, p. 48) faz menção às multinacionais criminosas nos seguintes termos: “[...] As multinacionais criminosas ampliam seus mercados internacionais acessando novas áreas para a proliferação de suas operações. Oportunizam as fórmulas capitalistas abordando coerentemente os modelos econômicos para a aquisição de vantagens, inclusive o compartilhamento de mercados ilícitos. Assimilam os métodos expansionistas das empresas multinacionais, com estratégias empresariais, artimanhas administrativas e a adoção de institutos próprios das empresas mercantis, como a criação de conglomerados, fusões, incorporações, contatos locais para a distribuição de produtos, etc.”

Percebe-se que a nova configuração do crime organizado é representada por uma sofisticada estrutura organizacional que emprega métodos empresariais, amparada na finalidade de obtenção de lucros ilimitados, cujas práticas criminosas situam-se em uma zona cinzenta entre o ilícito e o lícito, de difícil determinação territorial e visibilidade, e na qual os criminosos são agentes profissionais especializados na execução de determinados crimes.

Atentando-se para a natureza mutante do fenômeno criminológico organizado, decorrente do incrível poder variante das organizações criminosas, que adaptam suas estruturas e práticas criminosas às condições políticas, sociais, policiais, econômicas e territoriais a fim de alcançar maiores lucros e escapar da persecução criminal, não é possível limitar a manifestação do modelo empresarial à formatação estrutural piramidal apresentada por Oliveira Filho (2002).

Neste sentido, Levi (2002, p. 906-907) reconhece a tendência de a criminalidade organizada estruturar-se em redes criminosas descentralizadas voltadas notadamente para a realização de ataques financeiros a alvos econômicos determinados através do emprego de fraudes, tomando proveito das deficiências existentes nos sistemas de combate e repressão e da corrupção de funcionários públicos⁸.

De igual modo, Godoy (2011, p. 69-71) acentua que as ações em rede configuram uma nova composição das organizações criminosas em nível internacional, a qual dificulta a identificação dos envolvidos, bem como as ações de combate, uma vez que os diversos grupos não atuam concertadamente. Não há a identificação de uma estrutura piramidal e hierárquica, mas a divisão de células que ficam responsáveis por tarefas diversas, agindo de forma independente e autônoma, entremontes submetidas a um controle final. A separação em células possibilita a ocultação dos integrantes da organização criminosa, pois apesar de comporem a mesma organização não se conhecem, o que garante a impunidade dos demais membros caso ocorra a colaboração de um componente de determinada célula, identificado no curso de uma investigação.

⁸ Levi (2002, p. 906-907) menciona a criminalidade em rede de bens e serviços ilegais como sendo mais eficiente que a de planejamento hierárquico e centralizado: “[...] Despite the apocalyptic visions not only of the political right but also of sociologists such as Castells (1998), however, it seems far less likely that Chinese, Colombian, and Russian crime ‘cartels’ will dominate the West with their economic power than that there will be an increasing number of financial attacks on economic targets and a continuing devolved and networked supply of illegal goods and services, with some larger operators in countries where the evidential rules or the inefficiency/corruption of officials make proof of involvement too difficult. Though judgements of incidence and prevalence of threats may differ, there is general agreement that networked crime is more efficient than hierarchical ‘planned centralism’ for long-term criminal survival, at both national and transnational levels (Levi and Naylor 2000; Williams 2001)”.

Nos termos do Informe da União Europeia sobre a Criminalidade Organizada, referente ao ano de 2003, as organizações criminosas que agem na Europa constituem grupos formados por poucos integrantes, assemelhando-se a células com poucas pessoas no comando, portanto, sem uma estrutura hierárquica muito rígida; as atividades normalmente são desenvolvidas através da prática de mais de um tipo de delito; os grupos mantêm relação/comunicação com outros grupos, inclusive cooperação internacional; empregam a lavagem de dinheiro e a corrupção de agentes estatais (OLIVEIRA, 2008, p. 35).

Mendroni (2009, p. 47), ao fazer menção aos novos modelos de organizações criminosas surgidos em face da aceleração da globalização e, por conseguinte, da livre circulação de pessoas, aponta a existência de grupos menores, com menos integrantes, os quais são especialistas em determinados setores, *experts* em mercado financeiro e em informática, atuando notadamente na prática de crimes ligados a fraudes diversas. O lapso temporal de suas atividades delitivas é curto, portanto, não há que se falar em estabilidade ou permanência do grupo criminoso. Após auferirem o lucro pretendido, dissolvem-se, indo compor outros pequenos grupos, com outros criminosos, em outra localidade.

O referido jurista ainda menciona a manifestação de grupos temporários que praticam crimes das mais variadas naturezas, constituindo um modelo de crime organizado que parece ter início na década de 1990, na China. A estrutura destes grupos é extremamente volátil, de forma que não há perpetuação pelo tempo. Os grupos são formados sob o comando de um líder, um criminoso profissional com vasta experiência em práticas delitivas e capacidade para escapar das punições através das brechas ou lacunas legais. Os líderes escolhem os integrantes dos grupos preferencialmente entre jovens com menos de vinte e cinco anos de idade e com baixo nível de escolaridade. Os membros não se conhecem, sabendo apenas os apelidos. Após a execução de alguns delitos o grupo dissolve-se. Sobre os obstáculos ao combate e repressão, assevera Mendroni (2009, p. 51):

Trata-se de uma estrutura idealizada exatamente para dificultar a ação da Polícia e da justiça, pois os seus integrantes, mais especialmente os líderes, reúnem um grupo de pessoas diversificado, sem números exatos ou limitados, comandam a prática de crimes da mais variada natureza, auferem as vantagens proporcionadas e se desmantelam, passando a agir em outra localidade. Se algum dos integrantes vier a ser preso, dificilmente poderá (saberá) colaborar com a Polícia, inclusive pelo real desconhecimento da identificação e moradia de demais companheiros e especialmente dos líderes, e a Polícia e a justiça dificilmente conseguem utilizar alguns instrumentos legais, como escutas telefônicas e delação premiada.

Frente ao surgimento destes novos grupos criminosos de modelo empresarial, percebe-se que resta ultrapassada a identificação de uma hierarquia estrutural e do elemento de estabilidade ou permanência para a caracterização de uma organização criminosa, de modo que se enquadram dentro do crime organizado os grupos criminosos estruturados em células, bem como os temporários, cujas atividades delitivas passam por um planejamento organizado prévio, sendo empreendidas por criminosos profissionais e, por vezes, contando com a participação de agentes públicos, a fim de tornar os resultados das práticas delitivas mais seguros.

Não obstante esta nova realidade, percebe-se que a compreensão prevalente do crime organizado ainda está presa ao modelo tradicional, cuja expressão encontra-se nas organizações criminosas clássicas, haja vista a ênfase atribuída à estrutura hierárquica e permanente, como características da criminalidade organizada, por vários estudiosos do tema, refletida inclusive na percepção da Academia Nacional de Polícia Federal do Brasil⁹.

A constatação de diversas formas de manifestação das organizações criminosas reflete a complexidade que envolve o fenômeno criminológico organizado, resultando na dificuldade do estabelecimento de um conceito definitivo, tendo em vista que a representatividade conceitual pode falhar pela limitação ou amplitude demasiada da noção de organização criminosa.

1.3 O PROBLEMA DA CONCEITUAÇÃO DO CRIME ORGANIZADO

Um dos fatores complicadores do combate e repressão ao crime organizado é a ausência de uma conceituação doutrinária e legal definitiva, o que tem gerado dissonância entre os estudiosos do tema em virtude do estabelecimento de posicionamentos antagônicos que giram em torno da impossibilidade de conceituação e da sua imprescindibilidade.

Beck (2004, p. 73-74) assevera que as discussões ainda giram em torno das diversas formas de manifestação da criminalidade organizada e mesmo sobre a existência desta categorização de crime. Sustenta a impossibilidade de uma definição de organização

⁹ A Academia Nacional de Polícia Federal identifica dez características, a saber, planejamento empresarial, antijuridicidade, diversificação de área de atuação; estabilidade dos seus integrantes; cadeia de comando; pluralidade de agentes; compartimentação; códigos de honra; controle territorial; fins lucrativos (OLIVEIRA, 2008, p. 35-36).

criminosa em razão de não existir apenas um modelo de crime organizado e por se tratar de fenômeno mutante. Assim, um conceito que poderia ter sido empregado há duas ou três décadas certamente não enquadraria a maior parte dos casos atuais de expressão da criminalidade organizada, haja vista a abertura para diversas formas de grupos criminosos, com o advento da globalização da economia e da revolução tecnológica e das formas de comunicação.

Na mesma linha, Mendroni (2009, p. 18) acentua não ser possível restringir as organizações criminosas em um conceito rígido e estanque, pois estas possuem um incrível poder variante, podendo alternar suas atividades criminosas a fim de alcançar maiores lucros, acompanhar a revolução mundial tecnológica e escapar da persecução criminal. Sanctis (2009, p. 8) também comunga desta opinião, ao expressar o seu entendimento no sentido da impossibilidade de uma conceituação rígida de organização criminosa, uma vez que esta denominação abrange uma série de grupos criminosos distintos e com diferentes níveis de organização e expansão.

É evidente que o tratamento do fenômeno criminológico organizado encontra obstáculos em face do seu caráter não homogêneo. Contudo, pesquisadores e instituições empenhadas no enfretamento desta nova face da criminalidade têm juntado esforços na elaboração de um conceito, cuja importância revela-se na elucidação da sua expressão, bem como em razão de determinadas especialidades do direito, notadamente o direito penal e processual penal, necessitarem de uma definição de crime organizado.

Costa (2004, p. 51-57) formula um conceito jurídico-sociológico de crime organizado tomando por base o contexto das organizações sociais. Aponta os elementos constitutivos destas, a saber, unidade social, existência de metas específicas, comportamento padronizado, arranjo pessoal, estrutura hierárquica e descritível, recursos e influência no funcionamento de outro subsistema.

A unidade social resulta da reunião de pessoas que, sendo integrantes do todo social, estabelecem-se em um grupo menor a fim de alcançarem metas específicas, as quais configuram os objetivos perseguidos pela organização social. A padronização comportamental revela-se por meio dos comportamentos a serem seguidos, bem como pela proibição de outros. Os sujeitos do grupo são identificados através de suas ações padronizadas, traduzidas nas saudações, vestimentas, expressões corporais, entre outras ações. Em virtude do comportamento-padrão dos integrantes da organização há a constatação de um arranjo pessoal, o qual é determinado pela vontade individual de realizar as metas específicas do grupo.

Estrutura hierárquica e descritível é aquela em que há divisão de tarefas, atribuição de funções e o exercício de cargos específicos, sendo uns subordinados a outros, existindo ainda a figura de um líder. Quanto aos recursos, são necessários para a manutenção da organização social e para a execução de suas metas, sendo auferidos através da mão de obra dos membros do grupo, e pelo capital arrecadado com as atividades executadas. No que concerne à influência no funcionamento de outro subsistema, tem-se que as organizações sociais não são exteriores à sociedade, uma vez que constituem partes desta, e ao mesmo tempo são geradoras de subsistemas, ou de teias ou redes interligadas. Assim, não é possível conceber uma organização que não realize trocas, negociações e coalizões com vistas a alcançar seus objetivos.

A organização social que, apresentando os elementos adrede mencionados, volta-se para a realização de práticas delitivas, configura uma organização criminosa. Destarte, Costa (2004, p. 88) entende que a criminalidade organizada no Brasil é o conjunto de crimes perpetrados por um grupo de indivíduos associados de forma livre e consciente para a execução de metas e fins comuns, necessitando para o êxito de suas pretensões da interação com outras organizações sociais, lícitas ou ilícitas, mantendo características próprias de hierarquia e de divisão de funções¹⁰.

Trata-se de uma compreensão eminentemente tradicional do crime organizado, ainda arraigada ao modelo mafioso de organização criminosa, cuja manifestação é visível inclusive através das vestimentas e comportamento padronizado dos seus membros. Diferente desta abordagem é a empreendida por Silva (1998, p. 47) ao enfatizar o caráter típico empresarial do crime organizado. Segundo o citado autor, a criminalidade organizada manifesta-se através de organizações criminosas estruturadas nos moldes empresariais para agir, as quais tomam proveito da permeabilidade das instituições do Poder Público por meio de práticas de corrupção, garantindo a impunidade de seus integrantes. As ações delitivas empreendidas provocam vultosos danos às suas vítimas e à sociedade. De igual modo, Mendroni (2009, p. 21) equipara as organizações criminosas a empresas voltadas para a prática de crimes.

No campo da ciência política, Oliveira (2008, p. 40-43) desenvolve um conceito de crime organizado a partir da construção de uma teoria do crime organizado baseada na explicação por mecanismos das ações das organizações criminosas. A explicação por

¹⁰ A autora ainda sugere a seguinte tipificação de crime organizado: “Associarem-se mais de três pessoas, de forma estável e permanente, organizando-se hierarquicamente, para a prática de crimes voltados à obtenção de vantagens econômicas ou ilícitas, a partir do estabelecimento de conexões locais, nacionais ou internacionais com outras organizações criminosas” (COSTA, 2004, p. 145).

mecanismos consiste em abrir a “caixa-preta” do crime organizado e mostrar as suas “peças”¹¹. Encontra sustentação teórica na teoria da escolha racional, cujo enfoque é a compreensão da tomada de decisões dos indivíduos com vistas à maximização de benefícios. Em conformidade com esta teoria, o referido cientista político verifica que não existe sentido na formação de uma organização quando a ação individual é suficiente para que os indivíduos alcancem seus interesses. Assim, uma organização é formada para maximizar os ganhos dos seus integrantes.

Oliveira (2008, p. 43) apresenta os fatos e eventos que revelam as supostas ações das organizações criminosas. Identifica como peças principais que compõem os mecanismos do crime organizado as próprias organizações criminosas e o Estado. A análise empírica da atuação de quatro organizações criminosas¹² desenvolvida em seu estudo demonstrou que algumas delas são criadas fora do ambiente estatal, concorrendo com o poder de fiscalização e coerção do Estado, no entanto, com o desenvolvimento de suas atividades passam a buscar representantes no Poder Público. Outras organizações têm a origem de suas atividades no próprio Estado.

¹¹ O autor toma por base a exemplificação de Ratton Júnior sobre a explicação por mecanismos: “[...] explicar é fornecer mecanismos, abrir a caixa-preta e mostrar as peças e engrenagens, porcas e parafusos da maquinaria interna da vida social. **O termo mecanismo relaciona-se a cadeias intencionais de um objetivo para uma ação, como também cadeias causais de um evento para o seu efeito.** O papel dos mecanismos é duplo: eles nos tornam capazes de ir do maior para o menor; da sociedade para os indivíduos, [...]. Um mecanismo fornece uma cadeia contínua e contígua de **links** intencionais e causais: ele abre uma caixa-preta, que é uma falha, algo obscuro, na cadeia explicativa” (OLIVEIRA, 2008, p. 43). Cf. RATTON JÚNIOR, José Amorim. *Ulisses liberto ou Prometeu acorrentado?* Virtudes e limites da explicação da ação na obra de Jon Elster. 2003. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003, p. 176-177.

¹² As organizações criminosas analisadas por Oliveira (2008, p. 43-76) são: 1) organização Marlboro, que atuava na atividade de sonegação fiscal envolvendo cigarros. O *modus operandi* do grupo consistia no envio de caixas de cigarros para o Paraguai, as quais retornavam com selos falsificados da Receita Federal para a distribuição em Pernambuco; 2) organização Anjos da Guarda, que prestava serviços de segurança privada no município de Timbaúba/PE, especialmente para os comerciantes, institucionalizando-se no contexto social da cidade como força armada; 3) organizações criminosas de assalto a Bancos: o *modus operandi* dos grupos não difere muito em razão da grande troca de informações entre eles. A maioria dos grupos era liderada por ex-policiais civis e militares, atuando em várias cidades do estado de Pernambuco, notadamente na região metropolitana do Recife; 4) organização do juiz Rocha Mattos e do agente federal César Herman: atuava em diversas instituições com o intuito de modificar ou paralisar determinadas ações institucionais direcionadas para o cumprimento da lei. Seus agentes conseguiam influenciar as decisões dos mais altos níveis hierárquicos das instituições. A base da organização localizava-se em São Paulo, mas possuía ramificações nos estados do Pará, Alagoas e Rio Grande do Sul. Conforme o relatório final da Operação Anaconda, que desarticulou a organização, o agente federal César Herman Rodrigues chegou a preparar sentenças do juiz federal João Carlos da Rocha Mattos. O referido autor observa que as análises das três primeiras organizações mostraram que as mesmas criaram-se fora do ambiente estatal, concorrendo, de início, com o poder de fiscalização e coerção do Estado. Com o desenvolvimento de suas práticas, passaram a buscar representantes no Estado. Por outro lado, a organização do juiz Rocha Mattos e do agente César Herman, evidenciou uma origem diferenciada, na medida em que a origem das ações dos sujeitos criminais não se deu paralelamente ao poder estatal, mas inerente a este poder.

Nesta esteira, Oliveira (2008, p. 77) compreende ser falsa a premissa de que todo crime organizado está sempre em concorrência com o Estado, visto que as organizações criminosas que concorrem com o Poder Público sempre o procuram para a cooperação. De outro lado, afirma ser verdadeira a premissa de que as organizações criminosas encontram origem tanto à margem quanto dentro do Estado. Nesta última situação a organização integra a própria dinâmica das atividades estatais, e seus membros utilizam dos recursos da função pública para a prática de atos ilícitos.

Os agentes públicos que utilizam sua função para a prática de crimes não atuam individualmente, de forma que constituem um grupo objetivando maximizar os resultados e minimizar os riscos de delação, estabelecendo uma rede de proteção interna, a qual é ampliada quando passa a abranger mais de uma instituição. Além de uma rede de proteção, pode ser constituída uma rede de trocas entre agentes estatais e sujeitos privados, sustentada por interferências políticas e relações clientelistas.

Considerando a relação entre o Estado e os grupos criminosos como básica para entender esta nova criminalidade, Oliveira (2008, p. 108) sustenta que o crime organizado consiste em uma instituição composta por mais de um indivíduo, formada para maximizar e distribuir os benefícios entre os seus componentes, cujo grau de poder e organização deve ser avaliado e aferido de acordo com o grau de cooperação/apoio que conquista no Estado. Destarte, as organizações criminosas tornam-se mais poderosas e organizadas à medida que conseguem maior apoio do Poder Público.

Flores e Ruiz (2008, p. 52) buscam demonstrar como o crime organizado afeta a democracia, focando a análise na experiência do México e na região centroamericana. Destacam que a criminalidade organizada não apresenta pretensão política, no entanto, suas práticas contrariam os interesses do regime democrático, uma vez que abalam a solidez das instituições do Estado por meio da corrupção de funcionários públicos, provocando a erosão da legitimidade do Poder Público frente aos cidadãos. Os autores equiparam o crime organizado a uma rede social de existência prolongada e direcionada para a prática de atividades ilícitas visando aos maiores benefícios econômicos possíveis:

[...] el crimen organizado puede ser entendido como una red social que se integra por individuos asociados para cometer actividades ilícitas a lo largo de un periodo prolongado de tiempo y con el interés fundamental de obtener la mayor ganancia económica posible. No cuenta con una pretensión política, sin embargo sus actividades sí tienen consecuencias en tal ámbito.

Levi (2002, p. 881) destaca que em trabalhos desenvolvidos nos Estados Unidos e na Itália visualiza-se acentuada junção de empresários, políticos e criminosos em organizações para a prática de crimes contra o interesse público¹³. A criminalidade organizada na América não é mais percebida como um grupo de estrangeiros que vieram perverter a sociedade, mas como um conjunto de coalizões entre grupos de bandidos, políticos, empresários e grupos sindicais, de âmbito local ou regional, cujos participantes muitas vezes possuem empregos legítimos e fontes de renda¹⁴. Ademais, a integração vertical entre os grupos do crime organizado é menos visível tanto nos Estados Unidos quanto na Europa, mesmo no mercado de drogas.

Frente a esta realidade e em razão das deficiências que circundam o termo crime organizado, Levi (2002, p. 885-886) propõe o emprego do termo “*State-Organized Crime*”¹⁵ (Crime Organizado do Estado) como sendo o mais apropriado, haja vista a permanência da criminalidade organizada encontrar apoio nos interesses burocráticos e pessoais de alguns centralizadores da política, polícia, justiça e das agências de inteligência. Aponta como exemplo a posição das agências de inteligência dos Estados Unidos em operações militares secretas no exterior, especialmente em oposição a regimes militares comunistas, no sentido de tolerar ou mesmo apoiar alguns fornecedores e distribuidores internacionais de drogas desde que se prestem a auxiliar na guerra contra o comunismo.

Considerando que as formas de organização do crime dependem do estágio do desenvolvimento histórico, dos mecanismos de combate existentes e do local das práticas delitivas, Levi (2002, p. 906) defende que o crime organizado consiste em um processo dinâmico que evolui à medida que os agentes adaptam as atividades criminosas às mudanças

¹³ A observação do autor resta evidenciada no seguinte trecho: “Work done in Italy and the United States particularly emphasizes the coalition between businesspeople, politicians, and crime groups in organizing crime against the public interest (Block and Chambliss 1981; Paoli 2002; Stille 1996; Woodiwiss 2001). However, this symbiotic model ignores the often unwanted parasitical and predatory crimes committed against business by crime groups, in which businesspeople get locked into a system of paying both to obtain services and contracts and to avoid active harm from regulators and enforcement personnel” (LEVI, 2002, p. 881).

¹⁴ A afirmação foi extraída do comentário a seguir transcrito: “As Block and Chambliss (1981) suggest, rather than being viewed as an alien group of outsiders coming in and perverting society, organized crime in America is best viewed as a set of shifting coalitions between groups of gangsters, businesspeople, politicians, and union leaders, normally local or regional in scope. Many of these participants have legitimate jobs and sources of income” (LEVI, 2002, p. 890).

¹⁵ O autor justifica sua proposta de nomenclatura nos seguintes termos: “States with a role in the production or supply of illegal commodities (drugs or people), or in the storing and laundering of proceeds of crime, can sometimes be said to be ‘captured’ by organized crime; while other ‘collapsed states’ (such as Afghanistan at times) are too weak and/or political rebels in their midst (Arquilla and Ronfeldt 2001; Mitsilegas 2000; Tilly 1985; Williams 2001; Zartman 1995). This makes ‘State-Organized Crime’ (Chambliss 1989) sometimes a more appropriate term than mere ‘organized crime’, for the latter tends to focus us away from the role of political elites downwards towards the threat posed by some (usually alien) group of low-lives and murky East European businesspeople [...]” (LEVI, 2002, p.885-886).

ocorridas no ambiente onde são executadas. Trata-se, de igual modo, de um processo de negócios, que em razão de sua complexidade exige financiamento, habilidades técnicas e mecanismos de distribuição e manipulação do dinheiro proveniente do crime¹⁶.

Diante da nova face empresarial do crime organizado, um posicionamento conceitual baseado no modelo tradicional de organização criminosa, tal qual o apresentado por Costa (2004), não encontra respaldo. De pouco vale que os autores se prendam aos precedentes históricos do fenômeno criminológico organizado, vinculando a sua definição a elementos ultrapassados, a exemplo da estrutura hierárquica e permanente, e do comportamento padronizado, haja vista a tentativa de categorização ser recente. A construção de um conceito para o crime organizado deve levar em consideração a sua condição de processo dinâmico, como bem aponta Levi (2002). Igualmente se faz necessária a identificação de alguns elementos que integram a própria natureza do crime organizado. A estes elementos Oliveira (2008) atribui a denominação de peças. São elementos indispensáveis ou peças do crime organizado, a existência de uma organização criminosa e a relação que esta firma com o Estado por meio da corrupção.

O crime organizado, portanto, é o praticado por organização criminosa, estruturada com vistas a maximização dos benefícios e a redução dos riscos dos empreendimentos criminosos através da formação de uma rede de proteção interna, e de uma rede de trocas externa. Os seus membros tomam proveito da permeabilidade das instituições estatais por meio da corrupção e, por vezes, se estabelecem no interior delas. Suas práticas delitivas são lucrativas, notadamente situadas em uma zona cinzenta entre o ilícito e o lícito, de pouca

¹⁶ O autor esclarece que a organização criminosa resulta de uma interação de fatores em um processo dinâmico: “The organization of crimes results from the interaction of crime opportunities, offender and prospective offender skills and net-networks, and formal control efforts (whether through the criminal law, administrative law, or disruption). It is thus a *dynamic* process that evolves as offenders adapt (or fail to adapt) to their changing environment, including facilities offered by the legal commercial environment, such as container lorries and ships, car repair firms (Tremblay *et al.* 2001), payment card issuers and merchants (Levi 1998), and financial institutions. There are many cases where crime networks adapt to police preventive tactics even in the course of one series of frauds; and the losses of drugs or excise-evaded shipments constitute mainly opportunity costs from which higher members of crime groups develop counter-intelligence strategies or just accept risks and losses of (often female) ‘mules’”(p. 903). Ainda faz referência ao crime organizado como um processo de negócios nos seguintes termos: “Gradually (and see Sutton 1998, for a valuable analysis of this in relation to stolen property markets), criminologists have begun to see ‘the causes of crime’ as including an analysis of how crime is organized socially and technically. This fuses the neglected traditions of gang/subculture theory with situational opportunity theory, especially in its improved recent formulations (Clarke 1997; Clarke and Homel 1997), in showing how the forms of crime are shaped by the motivational and cultural environments in which they occur, which facilitate and/or inhibit the development of highly organized crime, whether or not accompanied by offender versatility. To understand how this is possible, we need to examine crime as a business process, requiring funding, technical skills, distribution mechanisms, and money-handling facilities. The larger the criminal-business, the more likely it is that all these elements will be required, with the special business problem that what the participants are doing is illegal and, if caught and convicted, they – and their bankers or lawyers – could all go jail for very long time as ‘organized criminals’”(LEVI, 2002, p. 906).

visibilidade e de difícil combate e repressão, cujos efeitos danosos tendem a atingir toda a coletividade.

1.3.1 A (in) Definição de Organização Criminosa no Campo Legal

A Lei nº 9.034, de três de maio de 1995, que dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organização criminosa, não trouxe uma definição desta espécie de grupo delitivo. No texto original, o artigo 1º previa como objeto da lei a regulação de meios de prova e procedimentos investigatórios concernentes aos crimes resultantes das ações de quadrilha ou bando. Em abril de 2001 foi promulgada a Lei nº 10.217, que alterou os artigos 1º e 2º do referido diploma legal, acrescentando as organizações e associações criminosas de qualquer tipo, bem como dois novos procedimentos investigativos, a saber, a interceptação ambiental e a infiltração policial. Assim, com a nova redação do artigo 1º, a Lei nº 9.034/1995¹⁷ passou a definir e regular os meios de prova e procedimentos investigatórios referentes aos ilícitos¹⁸ decorrentes de ações praticadas por quadrilha ou bando ou organizações ou associações criminosas de qualquer tipo.

Conforme Gomes (2003, p. 2), a redação original do artigo 1º permitia tríplice interpretação: 1) a lei apenas é aplicável aos crimes resultantes de quadrilha ou bando; 2) a lei é válida para o delito de quadrilha ou bando mais o crime daí resultante, em concurso material; 3) a lei apenas aplica-se ao crime decorrente de organização criminosa, o qual não se confunde com o delito de quadrilha ou bando ventilado no artigo 288 do Código Penal. O citado autor filiava-se a esta última interpretação por entender que a aplicação dos dispositivos legais à estrutura típica do delito de quadrilha ou bando poderia gerar injustiças,

¹⁷ Art. 1º, Lei nº 9.034/95: “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”.

¹⁸ A nova redação do artigo 1º da Lei nº 9.034/1995 faz referência aos ilícitos praticados por quadrilha ou bando ou organizações ou associações criminosas, diferente da redação anterior que empregava o termo “crime”. Em razão disto, Capez (2006) assevera que a substituição da expressão “crime” por “ilícitos” permitiu a abrangência das contravenções penais praticadas por quadrilha ou bando ou organizações ou associações criminosas. Defendendo entendimento contrário, no sentido da inaplicabilidade da lei às contravenções penais, Conserino (2011) sustenta que para a configuração da organização criminosa conforme a Convenção de Palermo, é exigida a prática de uma infração grave, ato punível com pena privativa de liberdade cujo máximo não seja inferior a quatro anos, de maneira que não há espaço para a aplicabilidade da Lei nº 9.034/1995 quando se tratar de contravenção penal, haja vista a pena não exceder um ano, como é o caso do jogo do bicho.

uma vez que as quadrilhas ou bandos não se identificam com as organizações criminosas. Destarte, uma estrutura conceitual deveria ser construída com base nos dados típicos previstos no artigo 288 do Código Penal, acrescidos de um *plus* especializante, consistente nos requisitos extras para a configuração de uma organização criminosa.

Em razão da edição da Lei nº 10.217/2001, Gomes (2003, p. 2-3) passou a defender que vários dispositivos da Lei nº 9.034/95, especificamente aqueles que têm por base a organização criminosa, perderam sua eficácia. O entendimento fundamenta-se na ausência de uma definição legal de organização criminosa e na impossibilidade de uma interpretação construtiva em virtude das alterações legais trazidas. Atentando para o princípio da legalidade, o referido jurista assevera que a definição de organização criminosa é tarefa exclusiva do legislador, uma vez que sem lei prévia não é legítima a restrição de direitos e liberdades fundamentais. No tocante à interpretação construtiva, esta perdeu sustentação normativa à medida que a nova lei distinguiu com clareza a quadrilha ou bando das organizações criminosas, assim como das associações criminosas.

Neste diapasão, o texto atual da Lei nº 9.034/1995 incide sobre os ilícitos provenientes de três tipos distintos de grupos ilícitos, a quadrilha ou bando, as associações criminosas e as organizações criminosas. O tipo previsto no artigo 288 do Código Penal¹⁹ exige para a configuração da quadrilha ou bando a presença de pelo menos quatro pessoas, incluindo os possíveis agentes inimputáveis. O núcleo do tipo é o verbo associar-se, que traz a ideia de reunião, a qual deve ser estável ou permanente, com o fim de cometer crimes indeterminados. A consumação ocorre com a simples associação, de forma que é desnecessária a prática de qualquer crime (BITENCOURT, 2009, p. 933). Segundo Messa (2012, p. 104), o principal critério diferenciador entre a quadrilha ou bando e a organização criminosa é a organização estrutural desta última, uma vez que na quadrilha ou bando a atuação criminosa não apresenta a articulação, amplitude, sofisticação e disciplina que são evidenciadas na organização criminosa. Esclarecedor é o exemplo apontado por Mendroni (2009, p. 10):

[...] quatro pessoas se reúnem e combinam assaltar bancos. Acertam dia, local e horário em que se encontrarão para o assalto. Decidem funções de vigilância e execução entre eles e partem. Executam o crime em agência bancária eleita às vésperas. Repetem a operação em dias quaisquer subsequentes. Formaram bando ou

¹⁹ Art.288, CP: “Associaram-se mais de três pessoas, em quadrilha ou bando, para o fim de cometer crimes: Pena – reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos.”

quadrilha. Se, ao contrário, as pessoas reunidas planejam – de forma organizada – os assaltos, buscando informações privilegiadas preliminares – como por exemplo estudar dias e horários em que determinada agência bancária contará com mais dinheiro em caixa, a sua localização na agência, a estrutura da vigilância e dos alarmes, planejar rotas de fuga, infiltrar agentes de segurança, neutralizar as câmeras filmadoras internas etc. - , esse grupo poderá ser caracterizado como uma organização criminosa voltada para a prática de roubos a bancos.

A associação criminosa, por seu turno, encontra previsão em alguns tipos penais destinados a alcançar as ações executas por grupos de indivíduos que com *animus associativo* direcionam-se para a prática de delitos específicos, a exemplo do genocídio e do tráfico de drogas²⁰. Compreende um vínculo permanente e estável entre seus membros, mesmo para a execução de uma única conduta delitiva descrita no tipo. Surge no cenário brasileiro em razão da edição do artigo 2º da Lei nº 2.889/1956²¹, que define e pune o crime de associação para fins de genocídio. Trata-se de um delito de autoria coletiva que exige a presença mínima de quatro pessoas, tal qual o crime de quadrilha. A associação criminosa também está prevista no artigo 35 da atual Lei de Drogas, Lei nº 11.343/2006²², no entanto, para a sua configuração é suficiente o número mínimo de dois integrantes (GODOY, 2011, p. 35-37).

No que concerne às organizações criminosas, não há no ordenamento jurídico brasileiro um tipo penal que delimite os elementos necessários à sua manifestação. Entrementes, a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, também denominada de Convenção de Palermo²³, adotada pela Assembleia Geral da

²⁰ Ainda o artigo 16 da Lei nº 7.170/1983, que define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, tipificou a conduta de integrar ou manter associação com o objetivo de mudar o regime vigente ou o Estado de Direito, por meios violentos ou com o emprego de grave ameaça. Contudo, o dispositivo legal não menciona a quantidade mínima de integrantes, resultando no estabelecimento de dois entendimentos: pluralidade mínima de dois agentes (mínimo indispensável) ou pluralidade mínima de quatro agentes (como no tipo penal de quadrilha ou bando).

²¹ Art. 2º, Lei nº 2.889/56: “Associarem-se mais de 3 (três) pessoas para prática dos crimes mencionados no artigo anterior: Pena: Metade da cominada aos crimes ali previstos”. O art. 1º da Lei dispõe: “Quem, com a intenção de destruir, no todo ou em parte, grupo nacional, étnico, racial ou religioso, como tal: a) matar membros do grupo; b) causar lesão grave à integridade física ou mental de membros do grupo; c) submeter intencionalmente o grupo a condições de existência capazes de ocasionar-lhe a destruição física total ou parcial; d) adotar medidas destinadas a impedir os nascimentos no seio do grupo; e) efetuar a transferência forçada de crianças do grupo para outro grupo. Será punido [...]”

²² Art. 35, *caput*, Lei nº 11.343/06: “Associaram-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: Pena – reclusão, de 3 (três) a 10 (dez) anos, e pagamento de 700 (setecentos) a 1.200 (mil e duzentos) dias multas.”

²³ A Convenção recebeu esta denominação por ter sido assinada no Palácio de Justiça de Palermo, na Itália, sendo subscrita por 147 países. O período inicial para a assinatura do documento foi de 12 a 15 de dezembro de 2000, ficando posteriormente aberta para novas assinaturas em Nova Iorque até 12 de dezembro de 2002. Entrou em vigor internacionalmente em 29 de setembro de 2003, noventa dias após a data de depósito do quadragésimo instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão. Outros três instrumentos específicos complementam o conteúdo da Convenção de Palermo no tratamento de medidas e técnicas especiais de investigação na

Organização das Nações Unidas em quinze de novembro de 2000, na cidade de Nova Iorque, e ratificada pelo Brasil quatro anos depois, através da edição do Decreto nº 5.015, de doze de março de 2004, traz a definição de grupo criminoso organizado em seu artigo 2º, alínea a, complementada pelas alíneas b e c, nos seguintes termos:

Artigo 2. 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.

A ratificação da referida Convenção ensejou diversas discussões nos âmbitos doutrinário e jurisprudencial no sentido da superação ou não do problema relativo à conceituação de organização criminosa no ordenamento jurídico nacional, de modo que é possível verificar o estabelecimento de posicionamentos ao menos em três direções: 1) a Convenção de Palermo não definiu o que se deve considerar crime organizado no país; 2) o conceito definitivo da Convenção pode ser empregado mediante uma interpretação analógica; 3) a expressão “organização criminosa” inserida no artigo 1º da Lei nº 9.034/1995 deve ser compreendida à luz do artigo 2º da Convenção de Palermo.

Em que pese a Convenção de Palermo ser lei vigente no ordenamento jurídico pátrio desde a sua ratificação pelo Decreto nº 5.015/2004, para os que adotam o primeiro posicionamento, a internalização do tratado com o *status* de lei ordinária não implica a criação de um tipo penal. Esta depende de lei aprovada pelo processo legislativo previsto constitucionalmente. Assim, a Convenção por ser desprovida de legalidade formal não pode

prevenção, controle e combate à criminalidade organizada, quais sejam, o Protocolo para Prevenir e Punir o Tráfico de Pessoas, especialmente de mulheres e crianças; Protocolo contra o Contrabando de Pessoas por Terra, Mar e Ar; e o Protocolo contra a Produção Ilícita e o Tráfico de Armas de fogo, suas Partes, Componentes e Munição (GOMES, 2012, p.652-653).

figurar como fonte do direito penal interno, consistindo apenas em uma diretriz indicativa²⁴ para o estabelecimento de um conceito de organização criminosa. Ademais, a definição inserida no referido diploma legal não dispõe da estrutura de um tipo penal incriminador, composto de um preceito primário que descreve a conduta proibida, e de um preceito secundário definidor da sanção penal (MESSA, 2012, p. 95).

Neste sentido, Rodrigo Gomes (2009, p. 164) sustenta que com o Decreto nº 5.015/2004 nasce a obrigação jurídica internacional de o legislador pátrio observar os traços delineadores do que seja grupo criminoso organizado nas proposições legislativas, não afastando, portando, a imprescindibilidade da lei penal em sentido estrito. Também compartilha desta posição a 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do *Habeas Corpus* nº 96007, entendendo pela inexistência do crime de organização criminosa ante a ausência de previsão legal, conforme o teor do Informativo nº 670, de junho de 2012:

Em conclusão, a 1ª Turma deferiu *habeas corpus* para trancar ação penal instaurada em desfavor dos pacientes. Tratava-se, no caso, de *writ* impetrado contra acórdão do STJ que denegara idêntica medida, por considerar que a denúncia apresentada contra eles descreveria a existência de organização criminosa que se valeria de estrutura de entidade religiosa e de empresas vinculadas para arrecadar vultosos valores, ludibriando fiéis mediante fraudes, desviando numerários oferecidos para finalidades ligadas à Igreja, da qual aqueles seriam dirigentes, em proveito próprio e de terceiros. A impetração sustentava a atipicidade da conduta imputada aos pacientes — lavagem de dinheiro e ocultação de bens, por meio de organização criminosa (Lei 9.613/98, art. 1º, VII) — ao argumento de que a legislação brasileira não contemplaria o tipo “organização criminosa” — v. Informativo 567. Inicialmente, ressaltou-se que, sob o ângulo da organização criminosa, a inicial acusatória remeteria ao fato de o Brasil, mediante o Decreto 5.015/2004, haver ratificado a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional — Convenção de Palermo. [...]

Em seguida, aduziu-se que o crime previsto na Lei 9.613/98 dependeria do enquadramento das condutas especificadas no art. 1º em um dos seus incisos e que, nos autos, a denúncia aludiria a delito cometido por organização criminosa (VII). Mencionou-se que o *parquet*, a partir da perspectiva de haver a definição desse crime mediante o acatamento à citada Convenção das Nações Unidas, afirmara estar compreendida a espécie na autorização normativa. Tendo isso em conta, entendeu-se que a assertiva mostrar-se-ia discrepante da premissa de não existir crime sem lei anterior que o definisse, nem pena sem prévia cominação legal (CF, art. 5º, XXXIX). Asseverou-se que, ademais, a melhor doutrina defenderia que a ordem jurídica brasileira ainda não contemplaria previsão normativa suficiente a concluir-se pela existência do crime de organização criminosa. Realçou-se que, no rol taxativo do art. 1º da Lei 9.613/98, não constaria sequer menção ao delito de quadrilha, muito menos ao de estelionato — também narrados na exordial. Assim, arrematou-se que se estaria potencializando a referida Convenção para se pretender a

²⁴ A autora aponta que a definição de grupo criminoso organizado presente na Convenção de Palermo pode ser considerada como norma do direito penal internacional não incriminadora do tipo explicativa, tendo em vista que serve para explicar ou esclarecer, ainda que de forma vaga ou imprecisa, o conceito de organização criminosa (MESSA, 2012, p. 95).

persecução penal no tocante à lavagem ou ocultação de bens sem se ter o delito antecedente passível de vir a ser empolgado para tanto, o qual necessitaria da edição de lei em sentido formal e material. Estendeu-se, por fim, a ordem aos corrêus (HC 96007/SP, rel. Min. Marco Aurélio, 12.6.2012).

O segundo posicionamento consiste em uma proposta intermediária, pois afasta a concepção que desconsidera a aplicação do conceito da Convenção de Palermo, bem como a que importa a definição de grupo criminoso organizado para o ordenamento jurídico nacional sem atentar para a finalidade daquele diploma normativo internacional. Nesta esteira, propõe a utilização do conceito definitivo da Convenção de Palermo como instrumento de interpretação da lei penal já existente. Fabretti (2012, p. 79), ao adotar esta posição defende que diante da ausência de uma definição de organização criminosa, em respeito ao Princípio da Reserva Legal, não é possível aplicar as medidas ventiladas na Lei nº 9.034/1995, de modo que, mesmo não existindo um conceito legal, é imperioso o estabelecimento de uma definição, de maneira segura e racional, em observância aos Princípios Dogmáticos e Políticos Criminais. Para tanto, o mencionado jurista sustenta o emprego do conceito inserido na Convenção, mediante uma interpretação analógica.

Fabretti (2012, p. 85-86) esclarece que a interpretação analógica consubstancia uma forma de interpretação utilizada quando um termo ou expressão legal carecer de conteúdo ou de determinação. Não se confunde com a analogia, que reflete uma lacuna em razão de uma omissão legislativa, e cuja aplicação é vedada no âmbito penal em face do Princípio da Legalidade, o qual confere legitimidade única e exclusiva à lei de restringir a liberdade do cidadão. Enfatiza que o problema da conceituação de organização criminosa não consiste em lacuna legislativa, haja vista o artigo 1º da Lei 9.034/1995 trazer o termo de forma expressa. Destarte, é possível que o julgador através da interpretação analógica empregue o conceito atribuído à expressão “grupo criminoso organizado” previsto na Convenção de Palermo, no entanto, nos limites definidos pelo texto internacional²⁵.

Observando os limites traçados pela Convenção, Fabretti (2012, p. 87) preconiza que o conceito não pode ser utilizado para organizações criminosas que agem em um único Estado, tendo em vista o objetivo exposto no artigo 1º no sentido da promoção da cooperação

²⁵ Discordando desta compreensão, Gomes (2003, p. 5) sustenta que o artigo 3º do Código de Processo Penal apenas permite a aplicação da interpretação analógica em leis com conteúdo genuinamente processual. Considerando que a lei perde o seu caráter predominantemente processual quando interfere no *ius libertatis* ou quando sua eficácia depende de um conceito penal, e sendo esta última a situação dos diversos dispositivos da Lei 9.034/1995 que fazem menção às organizações criminosas, conclui pela inadmissibilidade da interpretação analógica.

para prevenir e combater mais eficazmente a criminalidade organizada transnacional. Assim, o conceito apenas poderá ser aplicado quando se estiver diante de uma organização criminosa transnacional, conforme o § 2º do artigo 3º da Convenção de Palermo²⁶. Ademais, outros requisitos objetivos precisam ser verificados, a saber, o próprio conceito de grupo criminoso organizado estampado no artigo 2º, alínea a; a definição de grupo estruturado que completa aquele, com previsão no mesmo artigo 2º, alínea c; e ainda o conceito de infração grave exposto na alínea b.

Comunga deste posicionamento Gonçalves (2012, p. 214-215), ao tratar dos efeitos produzidos pela Convenção de Palermo no ordenamento jurídico interno. O mencionado jurista além de apontar o efeito de mandado de criminalização, o qual vincula o legislador brasileiro à obrigação de elaborar uma definição legal de organização criminosa, e a adotar as demais providências normativas necessárias à aplicação das disposições convencionadas, indica a função de instrumento de interpretação da legislação penal com vistas a compatibilizá-la com o compromisso internacional firmado, o que se dá por meio da técnica da interpretação analógica. Ainda observa que o próprio texto legal possibilita o emprego desta técnica por conter hipóteses casuísticas seguidas das de fecho genérico:

Ao mencionar “quadrilha ou bando” (exemplo concreto) e depois indicar “as organizações ou associações criminais de qualquer tipo”, a Lei n. 9.034/95 valeu-se da técnica de interpretação analógica, permitindo aos aplicadores da lei estender o alcance da norma para aquelas outras figuras de organização ou associação criminosa parelhas com a quadrilha ou bando. Cuida-se, sempre, na exemplificação legislativa, distinguir entre uma mera reunião eventual de agentes para a prática de determinada conduta criminosa da situação na qual pessoas formam vínculo diferenciado, o *pactum sceleris*, orientado para a prática de crimes em geral e no futuro (GONÇALVES, 2012, p. 215).

O terceiro posicionamento reconhece a aplicação no direito brasileiro do conceito de grupo criminoso organizado inserido na Convenção de Palermo diante da ausência de definição de organização criminosa. Considerando que o referido diploma internacional foi ratificado pelo Brasil através do Decreto nº 5.015/2004, passando a integrar o ordenamento

²⁶ Art. 3º, §2º, Convenção de Palermo: “Para efeitos do parágrafo 1 do presente Artigo, a infração será de caráter transnacional se: a) For cometida em mais de um Estado; b) For cometida num só Estado, mas uma parte substancial de sua preparação, planejamento, direção e controle tenha lugar em outro Estado; c) For cometida num só Estado, mas envolva a participação de um grupo criminoso organizado que pratique atividades criminosas em mais de um Estado; ou d) For cometida num só Estado, mas produza efeitos substanciais noutro Estado”.

jurídico brasileiro, o termo “organização criminosa” presente no artigo 1º da Lei 9.034/95 deve ser interpretado à luz do artigo 2º da Convenção de Palermo. Destarte, em face da autoridade normativa interna da Convenção, não é necessária a edição de lei para atribuir um conceito a organização criminosa.

Neste diapasão, Capez (2006, p. 234) aponta que em face da ratificação da Convenção de Palermo “a tendência é a de que acabe a restrição quanto à incidência da Lei de Crime Organizado sobre as organizações criminosas, ante o argumento de que não foram definidas em lei”. Essa tendência vinha sendo confirmada por diversos julgados da Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça²⁷ (STJ), como evidencia uma parte extraída do julgamento recente do *Habeas Corpus* nº163422/MG, concernente à inaplicabilidade de causa especial de diminuição de pena, prevista na Lei 11.343/2006, em razão da participação do paciente em organização criminosa:

ASSOCIAÇÃO PARA O NARCOTRÁFICO. CAUSA ESPECIAL DE DIMINUIÇÃO PREVISTA NO § 4º DO ART. 33 DA LEI 11.343/2006. PRETENDIDA APLICAÇÃO. REQUISITOS SUBJETIVOS. NÃO PREENCHIMENTO. INTEGRAÇÃO EM ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA. CONCEITO. CONVENÇÃO DE PALERMO. INDEFERIMENTO DA MINORANTE JUSTIFICADO. COAÇÃO NÃO DEMONSTRADA.

1. Revela-se inviável a aplicação da causa especial de diminuição prevista no § 4º do art. 33 da Lei 11.343/06, porquanto o conjunto de provas colacionado, derivado de meses de investigação policial, levaram a conclusão que o paciente seria integrante de organização voltada à prática de tráfico de drogas.

2. A definição de organização criminosa é aquela estabelecida na Convenção das Nações Unidas sobre Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo), aprovada pelo Decreto Legislativo 231/03 e promulgada pelo Decreto 5.015/04, que dita que grupo criminoso organizado é aquele "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" (HC 163422 / MG, rel. Min. Jorge Mussi, 07/02/2012).

²⁷ No julgamento do HC 171912/SP, em 13/09/2011, a Quinta Turma do STJ decidiu de forma semelhante, atribuindo a organização criminosa a definição de grupo criminoso organizado constante na Convenção de Palermo, alcançando a conduta criminosa prevista no artigo 1º, VII, da Lei 9.613/98, consistente em ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de crimes praticados por organização criminosa. Fazendo incidir ainda a causa de aumento elencada no §4º do artigo 1º da referida lei, a qual deve ser aplicada ao agente que oculta ou dissimula a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, dos crimes elencados nos incisos I a VI, do mesmo artigo 1º, por intermédio de organização criminosa (STJ, 5ª Turma, HC 171912, Rel. Ministro Gilson Dipp, DJe 28/09/2011).

Denegando embasamento constitucional à aplicação da definição de organização criminosa constante na Convenção de Palermo, Gomes (2009, p. 1-2) já sustentava o argumento que posteriormente viria a ser adotado pela 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal no julgamento do *Habeas Corpus* nº 96007, no sentido da inexistência do crime de organização criminosa no ordenamento jurídico brasileiro. O mencionado jurista identifica três vícios dos quais padece o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça: 1) a definição de organização criminosa da Convenção de Palermo é muito ampla e genérica, de forma que viola a garantia da taxatividade extraída do Princípio da Legalidade; 2) a definição apenas é aplicável no âmbito das relações com o direito internacional, ou seja, entre os indivíduos e organismos internacionais, e diz respeito tão somente à criminalidade transnacional; 3) as definições advindas de convenções ou tratados internacionais não servem para reger as relações com o Direito Penal interno ante o princípio da democracia ou garantia da *lex populi*.

Esclarece Gomes (2009, p. 2) que a dimensão democrática do princípio da legalidade em matéria penal incriminatória exige que o Poder Legislativo discuta e crie a norma, o que não ocorre no processo de incorporação dos tratados ou convenções internacionais no direito interno. Inobstante a necessidade de aprovação pelo Congresso do documento internacional, mediante decreto legislativo, o conteúdo anteriormente subscrito pelo Presidente da República não pode ser alterado, de modo que o texto aprovado não resulta das discussões parlamentares.

Destarte, os tratados e convenções não podem figurar como fonte do Direito Penal interno, uma vez que ao parlamento brasileiro apenas é conferido o poder de referendar, e não o de criar a norma. Portanto, no plano normativo interno, “o conceito de organização criminosa é (juridicamente falando) um verdadeiro ‘fantasma’ (que ronda as cabeças do inconsciente popular, da mídia, do legislador, dos operadores jurídicos, e dos autores de ficção)” (GOMES, 2011, p. 2).

Em consonância com a construção argumentativa exposta, Gomes (2003, p. 3) assevera que o crime organizado com base no texto atual da Lei nº 9.034/1995 envolve a quadrilha ou bando, com tipificação no artigo 288 do Código Penal, muito embora configure fenômeno diverso do verdadeiro crime organizado; as associações criminosas já tipificadas, a exemplo das previstas no artigo 2º da Lei nº 2.889/1956 e no artigo 35 da Lei nº 11.343/2006, e as demais que porventura recebam tipificação; e todos os ilícitos resultantes das ações praticadas pelas quadrilhas ou bandos ou associações criminosas. Por consequência, não abarca a organização criminosa ante a falta de definição legal, bem como o concurso de pessoas, por não apresentar os requisitos de estabilidade e permanência. Ao que parece, a

tendência é a de que o entendimento dos aplicadores do direito firme-se nesta direção em razão da posição adotada pela 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal, reconhecendo a inexistência de um conceito legal de organização criminosa.

Com o escopo de resolver as incongruências apontadas pela doutrina e pela jurisprudência em matéria de crime organizado, tramita desde nove de dezembro de 2009 na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 6.578/2009, oriundo do Projeto de Lei nº 150/2006 do Senado Federal, apresentado pela Senadora Serys Slhessarenko. O referido Projeto, com base na Convenção de Palermo, traz no § 1º do artigo 1º definição de organização criminosa nos seguintes termos:

Art. 1º

§ 1º Considera-se organização criminosa a associação, de 3 (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 infrações penais cujas penas máximas sejam iguais ou superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional.

Além de inserir em seu texto a conceituação de organização criminosa, o Projeto tipifica em seu artigo 2º a conduta de promover, constituir, financiar ou integrar, pessoalmente ou por interposta pessoa, organização criminosa, prevendo pena de reclusão de três a oito anos, e multa, sem prejuízo das penas correspondentes às demais infrações penais praticadas. Outrossim, traz normas específicas sobre o procedimento criminal e regula de forma mais consistente, meios de obtenção de prova, como a colaboração premiada, a ação controlada e a infiltração de agentes, previstos na lei 9.034/95, no entanto, pouco aplicados em face da ausência dos regramentos necessários. O Projeto passou pelas Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e de Finanças e Tributação (CFT), estando atualmente sujeito à apreciação do Plenário em regime prioritário.

Cotejando-se os elementos previstos na descrição de organização criminosa do Projeto de Lei nº 6.578/2009 com os elencados no artigo 2º da Convenção de Palermo, percebe-se que dentre aqueles não consta a exigência de formação do grupo criminoso há algum tempo, ventilada no bojo do tratado internacional. Talvez a não previsão desta exigência pelo legislador pátrio encontre justificativa diante da sua indefinição, uma vez que a referida Convenção não definiu com precisão o lapso temporal. Outrossim, a redação do

Projeto não esclareceu o que vem a ser uma associação estruturalmente ordenada, e caracterizada pela divisão, ainda que informal, de tarefas. Ao que parece, a intenção do legislador é a de tornar aplicável a definição de grupo estruturado presente na alínea c do artigo 2º da Convenção de Palermo.

Nos termos da Convenção, o grupo estruturado é aquele formado de maneira não fortuita para a prática imediata de uma infração, mesmo que os seus integrantes não tenham funções formalmente definidas, que não haja continuidade na sua composição e que não disponha de uma estrutura elaborada. Em uma primeira leitura, percebe-se que o texto foi redigido de forma confusa ao enquadrar no conceito de grupo estruturado mesmo aquele que não conte com uma estrutura elaborada. Ademais, o diploma internacional, através da leitura combinada das alíneas a e c, apenas identifica como grupo criminoso organizado o grupo estruturado que atue há algum tempo, no entanto, não considera como requisito deste a continuidade na composição.

Em razão da confusão textual, o Comitê incumbido de produzir o texto preliminar da Convenção de Palermo trouxe esclarecimentos sobre o sentido conferido ao termo grupo estruturado, devendo este ser compreendido como o grupo cujos integrantes reúnem-se de maneira não-fortuita ou de forma não aleatória, incluindo os grupos estruturados hierarquicamente ou não, com ou sem divisão expressa de funções, nos termos da nota interpretativa A/55/3283/Add. 1, item 4, apresentada por Rodrigo Gomes (2009, p. 161):

4. En los travaux préparatoires [registros oficiais] se indicará que la expresión “grupo estructurado” debe utilizarse en un sentido amplio para que incluya tanto a los grupos con una estructura jerarquizada u otro tipo de estructura compleja como a los grupos no jerarquizados en los que no es necesario definir expresamente la función de sus miembros.

Neste diapasão, conforme a inteligência da alínea c do artigo 2º da Convenção de Palermo, pode-se entender por associação estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão, ainda que informal, de tarefas, extraída do artigo 1º do Projeto de Lei nº 6.578/2009, o grupo criminoso constituído por membros que não se associaram aleatoriamente, organizado de forma hierárquica ou não, com ou sem divisão expressa de tarefas, objetivando alcançar, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza.

O Projeto de Lei nº 6.578/2009, tal qual o texto convencional, restringiu as ações das organizações criminosas às práticas de infrações penais cujas penas máximas sejam iguais ou

superiores a 4 (quatro) anos, excluindo da categoria de crime organizado os grupos criminosos que se voltam para a execução de contravenções penais, a exemplo do jogo do bicho.

O jogo do bicho no Brasil, especialmente em São Paulo e no Rio de Janeiro, revela a faceta tradicional do crime organizado. A relação entre os bicheiros e seus funcionários não é apenas profissional, como ocorre nas organizações de modelo empresarial, mas de proteção. Mais do que líderes, os bicheiros são protetores dos integrantes do seu grupo. A manutenção do monopólio da área de atuação por meio da violência é outra característica das organizações criminosas tradicionais presente no jogo do bicho. Outrossim, a relação estabelecida com o Estado através da cooperação ou cooptação de agentes públicos reflete a simbiose entre o jogo do bicho e o Poder Público, resultante da forte prática de corrupção. Na esfera política a influência dos bicheiros resta evidente através do financiamento de campanhas. Além destes fatores, tem-se o elevado grau de organização, manifestado através do tipo de relacionamento firmado entre os próprios chefes do jogo, que se associam em uma espécie de cartel regulamentado por um estatuto que cria órgãos de gestão interna e define as obrigações dos sócios (MINGARDI, 1998, p. 107-108).

Com efeito, a política legislativa adotada na elaboração do Projeto de Lei nº 6.578/2009, consistente na limitação da expressão do crime organizado às infrações de pena máxima igual ou superior a 4 (quatro) anos, implica, diante do atual ordenamento jurídico penal, na criação de obstáculos ao combate e repressão ao fenômeno criminológico organizado em sua vertente tradicional, marcadamente corrupta e lucrativa, que encontra manifestação nos grupos criminosos direcionados para a prática do jogo do bicho ou de jogos de azar, contravenções penais com pena máxima de 1 (um) ano.

Decerto, a efetividade do combate e repressão ao crime organizado passa pela criminalização interna da participação em organização criminosa, a qual deve ser tipificada legalmente de forma concisa, empregando minimamente expressões indeterminadas, no entanto, buscando enquadrar as diversas formas de expressão da criminalidade organizada, e ao mesmo tempo, diferenciá-las objetivamente das quadrilhas ou bandos e associações criminosas. Uma proposta nesta direção deve apontar como elementos do tipo penal as características determinantes para a configuração de uma organização criminosa, a saber, pluralidade de agentes, atuação planejada com vistas a maximização dos benefícios e redução dos riscos, finalidade de obtenção de vantagem de natureza econômica ou material através da

execução de infrações penais nocivas a economia nacional²⁸ ou que provoquem graves consequências sociais, e práticas de fraudes, corrupção ou violência.

Nestes termos, propõe-se a seguinte redação para a conduta típica de participação em organização criminosa: associaram-se dois ou mais sujeitos para, de forma organizada, ainda que informal, e previamente planejada, com emprego de fraude, corrupção ou violência, praticar infrações penais nocivas à economia nacional, ou que provoquem graves consequências sociais, a fim de obter vantagem econômica ou material.

O número mínimo de dois integrantes para a constituição de organização criminosa justifica-se em face da possibilidade de utilização de tecnologia sofisticada para a prática das infrações penais, o que afasta a exigência de um número expressivo de componentes. A título de exemplo, pode-se indicar uma organização criminosa voltada para a execução de crimes cibernéticos, sendo suficiente para a sua composição a presença de dois agentes.

A forma organizada e planejada refere-se à atuação do grupo, que deve contar com a divisão de funções entre os seus integrantes, passando o desenvolvimento de suas atividades por um planejamento prévio, de forma a potencializar os lucros e minimizar as perdas ou riscos das práticas criminosas. Por organização informal compreende-se aquela em que apesar de identificada a divisão de funções, não há a formação de uma estrutura hierárquica.

O emprego de fraudes, corrupção ou violência constitui mecanismo de garantia de realização dos empreendimentos ilícitos, visto que facilita a execução dos delitos, ou assegura a impunidade dos agentes criminosos. A previsão da prática de violência enquadra na proposta do tipo penal as organizações criminosas de modelo tradicional, que dela se utilizam para intimidar os agentes de combate e repressão, escapando do poder coercitivo do Estado, ao passo que o emprego de fraudes remete aos grupos de modelo empresarial.

As fraudes e falsificações, conforme Mendroni (2009, p. 195), são crimes meios ou acessórios necessários à execução de crimes principais, empregadas comumente no Brasil na constituição de empresas de fachada e fictícias, através das quais se escondem diversas organizações criminosas, a fim de conferir aparência legítima às suas atividades. Para a criação de tais empresas os criminosos falsificam dados e documentos.

²⁸ Newton (2003, p. 24) aponta a prática de crimes nocivos a economia nacional como elemento distintivo entre as organizações criminosas e as associações injurídicas comuns, tais como as quadrilhas ou bandos: “As organizações criminosas evidenciam associações delinquentes articuladas para a prática de ilícitos complexos, nóxios a economia nacional; enquanto que os “bandos” comuns, despojados de qualificação ou refinamento, reúnem pessoas em um grupo delinquente destituído dos primorosos paradigmas dispostos nas associações ilícitas em sentido estrito. Desprovidos de polidez em seus atos executórios, os esforços conjugados pelas quadrilhas simples inclinam-se ao exercício de crimes comuns”.

A corrupção, por sua vez, indica a existência de um relacionamento de cooperação entre o Estado e o crime organizado através do suborno de agentes públicos incumbidos do combate e repressão, garantindo a impunidade e a permanência dos grupos criminosos ou até mesmo da cooptação de atores estatais atuantes em outros campos do serviço público, notadamente nos de compra e fiscalização, de modo a possibilitar o desvio de recursos públicos.

O direcionamento para a prática de infrações nocivas à economia nacional ou de graves consequências sociais, constitui elemento de distinção entre as organizações criminosas e as quadrilhas ou bandos, já tipificadas no ordenamento jurídico penal e inclinadas para execução de crimes comuns, de forma que sua previsão configura instrumento de política criminal com vistas à não banalização da figura das organizações criminosas, ao tempo em que insere as contravenções penais do jogo do bicho e jogos de azar dentro do fenômeno criminológico organizado.

Por último, a finalidade de obtenção de vantagem econômica ou material é inerente ao crime organizado enquanto empresa voltada para a prática de crimes. As organizações criminosas são estruturadas com vistas à obtenção de lucros fáceis e ilícitos. Neste sentido, a Convenção de Palermo aponta que para caracterização de um grupo criminoso organizado é imprescindível a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou material.

Conforme Rodrigo Gomes (2009, p. 170-171), o oxigênio do crime organizado é o dinheiro, entenda-se a vantagem patrimonial econômica ou financeira proveniente das atividades ilícitas, que continua financiando as práticas criminosas ainda que o chefe do grupo seja substituído, morto ou preso, de forma que a moderna repressão à criminalidade organizada não pode prescindir da supressão deste oxigênio.

Diante da obtenção de grandes somas de dinheiro sujo, as organizações criminosas intensificaram a prática da lavagem de dinheiro, possibilitando o autofinanciamento e a expansão do crime organizado, vez que por meio do emprego das técnicas de lavagem os criminosos inserem os proveitos do crime no mercado econômico ou financeiro, os quais saem prontos para serem reinvestidos nos empreendimentos criminosos, bem como em atividades lícitas sem levantar suspeitas de sua origem. Destarte, a lavagem de dinheiro aparece como elemento do crime organizado, revelando uma nova espécie de criminalidade, qual seja, a criminalidade econômica.

1.4 A PRÁTICA DA LAVAGEM DE DINHEIRO PELAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS

A lavagem de dinheiro e o crime organizado são práticas inter-relacionadas, tendo em vista que as organizações criminosas necessitam do processo de lavagem para conferir aparência lícita às grandes somas de dinheiro sujo auferidas por meio das atividades delitivas. Em razão da legalização dos lucros ilícitos os grupos criminosos escapam do poder coercitivo do Estado e acumulam ativos financeiros. Nesta linha, Mendroni (2006, p. 10) assevera que a criminalidade organizada e a lavagem de dinheiro não coexistem separadamente, não sendo possível visualizar uma organização criminosa que não pratique o crime de lavagem com vistas a viabilizar a continuidade dos crimes, e de maneira mais aprimorada²⁹.

Compartilhando do mesmo entendimento, Lima (2012, p. 561) sustenta que através da lavagem de dinheiro ocorre a ampliação e a perpetuação das atividades criminosas e, por conseguinte, o aumento do poder econômico do crime organizado, pois permite que as organizações criminosas usufruam com tranquilidade os lucros provenientes das operações ilícitas. Conserino (2011, p. 4), por sua vez, observa que a lavagem de dinheiro é um consectário impostergável da criminalidade organizada, porquanto a ocultação ou dissimulação do capital obtido ilicitamente torna possível a reinserção do dinheiro sujo no sistema econômico a fim de permitir aos criminosos as benesses materiais dos crimes, de modo que não faria sentido os membros da organização criminosa cometerem práticas ilegais para não desfrutar dos seus produtos.

Oliveira (2008, p. 82) identifica na lavagem de dinheiro uma das peças que compõem os mecanismos de atuação do crime organizado, a qual permite a maximização dos benefícios financeiros de uma organização criminosa. Enfatiza que os grupos delitivos lavam dinheiro não apenas para maximizar os lucros obtidos, mas especialmente para legalizar os ganhos financeiros ilícitos através de uma atividade que pode ser declarada³⁰. Para tanto, os

²⁹ O autor exemplifica o aperfeiçoamento das atividades criminosas através do emprego do dinheiro lavado do tráfico de drogas, o qual “é utilizado para a estruturação de meios cada vez mais sofisticados de esconderijo para o transporte de mais entorpecentes, para a viabilização de práticas de corrupção de funcionários de escalões mais altos, para a aquisição de negócios lícitos que servem de escudo para a obtenção de outros fundos, de forma a proporcionar a dissimulação de origem ilícita daqueles, para ‘contratar’ mais funcionários dispostos a se exporem e testas-de-ferro que viabilizem a ocultação dos verdadeiros ‘chefes’, para o aprimoramento da distribuição” (MENDRONI, 2006, p. 9-10).

³⁰ O autor não comunga do entendimento de que todas as organizações criminosas praticam o crime de lavagem de dinheiro, haja vista existirem organizações criminosas que ante o seu lucro ínfimo não necessitam do

criminosos tomam proveito de diversos meios, a exemplo da utilização de empresas legais que possuem, ou de titularidade de pessoas de sua confiança, de forma que os recursos ilícitos passam a ser vistos como provenientes de uma empresa legítima. Neste sentido, pertinentes são as considerações de Callegari, Sheid e Andrade (2011, p. 221):

O crime organizado, mercê de suas atividades ilícitas (tráfico de drogas, contrabando de armas, extorsão, prostituição, etc.) dispõe de fundos colossais, mas, inutilizáveis enquanto possam deixar pistas de sua origem. Da necessidade de ocultar e reinvestir as ingentes ganâncias obtidas, ora para financiar novas atividades criminosas, ora para aquisição de bens e serviços, surge a lavagem de dinheiro, com o fim último de evitar o descobrimento da cadeia criminal e a identificação de seus autores. A reciclagem do dinheiro converte-se, assim, em requisito imprescindível para a sua impune introdução no circuito econômico. A partir deste momento, o poder econômico do crime organizado se converte em exponencial.

Assim sendo, pode-se apontar como objetivo principal da lavagem de dinheiro a integração dos capitais ilícitos na economia legal e sua conversão em bens e serviços lícitos, a fim de escamotear a origem espúria daqueles recursos. Deste processo resulta a perpetuação das organizações criminosas, visto que conseguem escapar do poder de persecução criminal do Estado ao tempo em que incrementam o seu poderio econômico por meio do investimento, de parte do dinheiro lavado, no desenvolvimento de novas práticas criminosas mais amplas e aperfeiçoadas.

Neste ponto, imperiosa é a observação de Braga (2010, p. 38-39) no sentido de que não configura lavagem de dinheiro a reutilização integral dos ativos de procedência ilícita nas atividades criminosas, uma vez que o processo volta-se para a aplicação dos produtos dos crimes em fontes lícitas³¹. Sustenta o citado jurista que seria ilógica a prática da lavagem de dinheiro para reinvestimento integral na atividade criminosa, pois quase sempre resulta em perda de recursos, além do que o desenvolvimento de suas etapas pode despertar a atuação

processo. A lavagem de dinheiro, portanto, associa-se às organizações que geram grandes somas financeiras (OLIVEIRA, 2008, p. 83).

³¹ Ao que parece este não é o entendimento de Callegari, Sheid e Andrade (2011, p. 222-223), pois sustentam que o processo de lavagem de dinheiro resta configurado a partir das ações de ocultação ou dissimulação, sendo indispensável a transformação dos ativos ilícitos em lícitos, não afastando a possibilidade de aplicação do dinheiro lavado tão somente em atividades delitivas. Impende destacar ainda a posição dos autores no tocante às condutas que se apresentam como *postfactum* impunível, ou seja, aquelas que apenas utilizam o dinheiro ilícito sem realizar o seu *branqueamento* (transformá-lo em ativo lícito), a exemplo da compra de um imóvel com valores procedentes de crime antecedente. Por razão evidente não consubstanciam a lavagem de dinheiro, uma vez que tais condutas não objetivam disfarçar ou ocultar os proveitos do crime por meio da inserção das quantias ilícitas no mercado.

das autoridades fiscalizatórias competentes. Contudo, esta compreensão não afasta a caracterização da lavagem de dinheiro na hipótese de determinada parcela de “recurso lavado”, seja ampla ou reduzida, reingressar nas mesmas organizações criminosas com a finalidade de ampliar suas estruturas e poder econômico.

A lavagem de dinheiro, tal qual o crime organizado, não dispõe de um conceito fechado, haja vista tratar-se de fenômeno que apresenta variadas formas de manifestação, com o emprego de técnicas diversas. Entrementes, verifica-se nas formulações conceituais a presença uniforme de seu objetivo principal já mencionado, a saber, conferir aparência lícita a ativos financeiros ilícitos, de modo que se identifique uma fonte legal para os produtos dos crimes³², viabilizando a impunidade dos agentes criminosos e o investimento dos recursos auferidos.

Braga (2010, p. 37) entende que a lavagem de dinheiro é um processo, o qual abrange operações comerciais ou financeiras, capaz de esconder ou dissimular a existência, a fonte ilegal de procedência, a movimentação, o destino ou o emprego ilegal dos bens provenientes de práticas ilícitas, a fim de conferir aparência de procedência legítima³³. De modo semelhante, Barros e Conte (2006, p.393) definem a lavagem de dinheiro como “um conjunto de operações comerciais e financeiras que buscam a incorporação na economia de cada país, de modo transitório ou permanente, de recursos, bens e valores de origem ilícita”.

De Carli (2008, p. 116), por seu turno, conceitua a lavagem de dinheiro como “o processo de legitimação do capital espúrio, realizado com o objetivo de torná-lo apto para uso, e que implica, normalmente, em perdas necessárias.” O mencionado autor equipara o processo de lavagem a um processo produtivo que visa transformar dinheiro “sujo” em dinheiro “limpo” e, como qualquer negócio, apresenta custos, que são identificados nas perdas evidenciadas nos casos concretos.

Ocorre que as operações de lavagem de dinheiro não se baseiam em uma ótica econômica, porquanto se destinam apenas a conferir aparência legítima aos capitais ilícitos. Sendo assim, os lavadores investem em negócios que geram prejuízos, são as chamadas operações *nonsense*, que não fazem sentido sob a ótica comercial. Empresas cujas atividades

³² Callegari, Sheid e Andrade (2011, p. 221) destacam que a maior parte da doutrina estrangeira compreende a lavagem de dinheiro como um processo ou conjunto de operações através do qual os bens e dinheiro ilícitos, tendo ocultada tal procedência, são inseridos no sistema econômico ou financeiro.

³³ O autor observa que não é satisfatória a compreensão que vincula a lavagem de dinheiro às condutas dirigidas exclusivamente à ocultação de capitais provenientes de delitos sem observar a finalidade de investir ou reinserir os recursos no sistema legal (BRAGA, 2010, p. 29).

não geram lucros, ou empresários que declaram renda superior a que recebem para pagar mais impostos, são exemplos das perdas necessárias inerentes ao processo de lavagem.

Na seara normativa, a Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes, mais conhecida como a Convenção de Viena, por ter sido aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 25 de novembro de 1988 naquele estado austríaco, é considerada o marco internacional³⁴ que apresenta a primeira definição mundialmente aceita do crime de lavagem de dinheiro. O diploma estabelece o dever jurídico dos Estados-parte de adotar providências para a criminalização da conversão ou transferência, da ocultação ou encobrimento da natureza, origem, localização, destino, movimentação ou propriedade verdadeira de bens procedentes de algum ou alguns dos delitos nele mencionados, com o objetivo de esconder a sua origem ilícita, ou de ajudar a qualquer pessoa que participe na prática do crime a fugir das consequências jurídicas de seus atos. A Convenção também prevê a adoção de medidas de natureza penal contra a aquisição, posse ou utilização dos referidos bens (DE CARLI, 2008, p. 141).

O Brasil ratificou a Convenção de Viena em 26 de junho de 1991, através do Decreto nº 154/91, assumindo, a partir de então, o compromisso de criminalizar a lavagem de dinheiro em seu ordenamento jurídico. Em cumprimento à obrigação contraída, o Legislativo nacional editou a Lei nº 9.613, de três de março de 1998, que tipificou a lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores oriundos de determinados crimes de especial gravidade. O texto legal sancionado continha um rol de crimes antecedentes com seis tipos penais. Posteriormente, a Lei nº 10.476, de onze de junho de 2002, acrescentou ao rol de crimes o delito praticado por particulares contra a administração pública estrangeira, adicionando também à Parte Especial do Código Penal dois novos tipos, corrupção ativa em transação comercial internacional (art. 337-B) e tráfico de influência em transação comercial internacional (art.337-C). Em seguida, a Lei nº 10.701, de nove de setembro de 2003, incluiu o financiamento do terrorismo, complementando o rol de delitos prévios à lavagem de dinheiro.

Destarte, em observância à redação do artigo 1º da Lei nº 9.613/1998³⁵, apenas haveria relevância penal para movimentar a máquina de repressão estatal, a atuação de agente

³⁴ O autor esclarece que a importância da Convenção de Viena resta evidenciada através da repetição dos seus termos pelos textos jurídicos internacionais subsequentes que versam sobre a criminalização da lavagem de dinheiro, com pequenas exceções (DE CARLI, 2008, p. 141).

³⁵ Art. 1º, Lei nº 9.613/98: “Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, diretamente ou indiretamente, de crime: I- de tráfico ilícito de substâncias entorpecentes ou drogas afins; II- de terrorismo e seu financiamento; III- de contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado à sua produção; IV- de extorsão mediante sequestro; V- contra a Administração Pública, inclusive a exigência, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, de qualquer

criminoso na tentativa de ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente do tráfico de entorpecentes, terrorismo e seu financiamento, tráfico de armas e munições, extorsão mediante sequestro, crimes contra a administração pública, crimes contra o sistema financeiro nacional, crimes praticados por organização criminosa e crimes praticados por particular contra a administração estrangeira.

Tomando por base o texto legal, Martinelli (2012, p. 118) conceitua a lavagem de dinheiro como “o processo por meio do qual o criminoso busca introduzir um bem, direito ou valor proveniente de um dos crimes antecedentes na atividade econômica legal, com aparência de lícito”. A técnica legislativa de elencar os crimes antecedentes³⁶ em rol taxativo visando restringir o alcance da incriminação à lavagem dos produtos dos crimes considerados graves, recebeu diversas críticas.

Maia (2007, p. 70) verifica que a referida técnica enseja grandes dificuldades na fixação da responsabilidade penal, notadamente na esfera do tipo subjetivo, pois ignora a realidade inerente ao processo de lavagem, consistente no desconhecimento pelos lavadores da natureza específica do crime-base, de forma que nas operações de lavagem, especialmente após a separação física entre o criminoso e o produto do crime, muito embora os agentes saibam que se trata de dinheiro sujo, podem desconhecer o crime antecedente. Prado (2007, p. 445), por sua vez, observa que ao inserir um rol taxativo a lei pode dar lugar a graves lacunas de punibilidade, sustentando que seria suficiente para a incriminação da lavagem a proveniência do produto de um injusto penal.

Diante das diversas críticas feitas ao modelo legislativo adotado, e objetivando tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro, foi recentemente sancionada a Lei nº 12.683³⁷, de nove de julho de 2012, a qual modificou expressivamente a

vantagem, como condição ou preço para a prática ou omissão de atos administrativos; VI- contra o sistema financeiro nacional; VII- praticado por organização criminosa; VIII- praticado por particular contra a administração pública estrangeira. Pena – reclusão, de 3 (três) a 10 (dez) anos e multa”.

³⁶ De Carli (2008, p. 174-175) menciona que inicialmente o crime de lavagem de dinheiro teve como único crime antecedente o crime de tráfico de drogas, em virtude das disposições da Convenção de Viena (1998). Posteriormente, a Convenção de Palermo (2000) recomendou aos Estados a ampliação dos crimes antecedentes a mais ampla gama possível, e se assim não ocorresse, determinou que fossem considerados todos os crimes graves (aqueles punidos com pena privativa de liberdade cujo máximo não seja inferior a quatro anos ou com pena superior), além da participação em grupo criminoso organizado, corrupção e obstrução à Justiça. Por último, a Convenção de Varsóvia (2005) considera crime antecedente qualquer delito do qual resultem bens ou valores que possam ser objeto de lavagem de dinheiro. O diploma internacional listou um grupo de vinte tipos de crimes diversos para os países que adotarem o critério de rol; e para os países que utilizarem o critério de limite de pena, indicou o patamar de pena máxima superior a um ano (ou seis meses, quando o país empregar o critério de pena para diferenciar os tipos de infrações penais) ou os crimes definidos como graves pela lei interna.

³⁷ Publicada no Diário Oficial da União de nove de julho de 2012.

Lei nº 9.613/1998. A alteração considerada mais importante foi a retirada do rol de crimes antecedentes, resultando na passagem de uma legislação de segunda geração, composta pelo rol de delitos prévios, para uma de terceira geração, em que não há a indicação de um rol, igualando-se às leis de países como os Estados Unidos da América, México, Suíça, França, Itália, entre outros³⁸.

Pela nova redação³⁹ as condutas descritas no tipo penal consistem em ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal. Ocultar significa esconder, encobrir, não revelar. Dissimular expressa o ato de encobrir com astúcia ou engano, disfarçar para tornar imperceptível. A ocultação ou dissimulação diz respeito à natureza (essência ou especificidade), origem (proveniência ou forma de obtenção), localização (local onde se encontra), disposição (uso ou emprego, gratuito ou oneroso), movimentação (circulação ou deslocamento), ou propriedade (titularidade, domínio, direito de usar, gozar, dispor e reaver) de bens, direitos ou valores. Bens⁴⁰ são todas as espécies de ativos, material ou imaterial, ou qualquer benefício que tenha valor econômico ou patrimonial. Direito é tudo o que se atribui a determinado sujeito. Valor corresponde ao grau de utilidade das coisas ou bens (PRADO, 2007, p. 442-443).

Os bens, direitos ou valores devem proceder, direta ou indiretamente, da prática anterior de alguma conduta infracional; assim, qualquer infração penal capaz de produzir ativos pode se enquadrar como delito antecedente à lavagem. Portanto, o objeto material do atual delito de lavagem é o produto de crime ou de contravenção penal, ou os seus ganhos e benefícios, suscetíveis de serem empregados na atividade econômica, em qualquer dos seus segmentos, o mercantil, o financeiro ou o de prestação de serviços.

A retirada do rol de crimes não ficou imune a críticas, concentradas na percepção de que a ampliação do conjunto das infrações foi exagerada ou desproporcional, podendo significar um retrocesso. Rios (2012, p. 3) aponta o risco de vulgarização diante da possibilidade de a punição pela lavagem ser superior a prevista para o delito antecedente.

³⁸ Odon (2003, p. 333-334) esclarece que para a doutrina internacional as leis de primeira geração são as que apenas consideram como dinheiro sujo passível de ser lavado os recursos provenientes exclusivamente do narcotráfico. As leis de segunda geração consideram além do narcotráfico, o terrorismo, o tráfico de armas, a corrupção, entre outros, como crimes antecedentes à lavagem de dinheiro. As leis de terceira geração, por seu turno, não definem um rol, de forma que qualquer provento de infração penal é passível de ser lavado.

³⁹ Art. 1º, Lei nº 9.613/98 – redação dada pela Lei nº 12.683/12: “Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal”.

⁴⁰ Prado (2007, p. 442) assevera que, na verdade, o termo “bem” abrange direitos, créditos ou valores.

Nesta direção, Estellita e Bottini (2012, p.2) exemplificam a desproporcionalidade advinda da supressão da lista exaustiva através da situação do autor da contravenção antecedente de jogo de azar que fica sujeito a uma pena extremamente mais severa pela lavagem (três a dez anos) do que pela prática da conduta infracional que se quer coibir (o jogo de azar, com pena de três meses a um ano e multa, art. 50, Lei de Contravenções Penais). Ainda poderá acontecer de a norma punir “com a mesma pena mínima de três anos o traficante de drogas que dissimula o capital ilícito e o organizador de rifa ou bingo em quermesse que oculta seus rendimentos” (IBCCRIM, 2012, p. 1).

Ao que parece, a intenção do legislador ao ampliar o rol de crimes antecedentes para abranger as contravenções penais foi a de atingir o jogo do bicho, no entanto, melhor seria a reformulação da previsão legal desta prática, transformando-a em crime, que assoberbar o sistema penal com inúmeras condutas contravencionais de menor lesividade (ESTELLITA; BOTTINI, 2012, p. 2).

Vilardi (2012, p. 17) considera a nova lei um retrocesso, ao perceber que a conjuntura de combate e repressão à lavagem de dinheiro não está preparada para o possível aumento de demandas resultante da ampliação dos delitos antecedentes: “o Judiciário não está preparado para o número de processos novos; as polícias estaduais ainda não sabem investigar o crime, e muitos operadores do Direito ainda confundem a ocultação da lavagem com o exaurimento do crime anterior”.

Como forma de preservar o foco original da Lei nº 9.613/1998, no sentido de identificar ilícitos de especial gravidade que funcionam como vetores da lavagem, sem massificar a criminalização de uma infinidade de infrações, atentando-se ainda para as deficiências supracitadas, mais propício “seria estabelecer um parâmetro de gravidade do crime antecedente, com um patamar de pena mínima a partir do qual a infração seria possível de gerar a lavagem, como propõe a Convenção de Palermo [...]” (IBCRIM, 2012, p. 1).

Outros dispositivos da nova lei têm sido alvos de críticas, como é o caso do inciso I do parágrafo 2º do artigo 1º, o qual criminaliza a utilização, na atividade econômica ou financeira, de bens, direitos ou valores provenientes de infração penal. Em relação à redação anterior, houve a supressão da expressão “que sabe”, de forma a autorizar a punição do agente que utiliza na atividade econômica ou financeira, mesmo sem ciência plena da sua origem ilícita, bens, direitos ou valores, esvaziando o elemento subjetivo do tipo ao substituir o dolo direto pelo dolo eventual (IBCCRIM, 2012, p. 1).

Para Vilardi (2012, p. 17) a retirada da expressão em questão não traz nenhuma alteração de sentido, sendo necessária à subsunção da conduta ao tipo penal a ciência da

infração penal anterior, e a vontade de utilizar o bem na atividade econômica ou financeira. Assevera o referido autor que a mera utilização de um bem, direito ou valor proveniente de infração penal não configura o crime de lavagem de dinheiro, sendo necessário que o agente adira ao processo de lavagem, agindo com dolo direto, ou seja, “deverá ter ciência que o dinheiro provém de infração penal e que está sendo inserido na economia após conquistar aparência de licitude, por meio de dissimulação”.

Não obstante a nova lei de lavagem ter se aproximado das legislações mais modernas, alinhando-se ainda aos padrões recomendados pelo Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)⁴¹, diante das inquietações expostas, sua aplicação requer cautela, de maneira que restem preservados os princípios da fragmentariedade e da intervenção mínima, bem como o foco da política anti-lavagem, direcionada para o enfrentamento do crime organizado⁴². Ademais, devem ser observados os delineamentos do processo de lavagem, a fim de que não seja confundido com a mera utilização do dinheiro proveniente de crime ou contravenção penal.

1.4.1 O Processo de Lavagem e as Técnicas mais Utilizadas

Para conferir aparência lícita aos proventos ilícitos os agentes lavadores desenvolvem o processo de lavagem, o qual geralmente é composto por três fases⁴³. A sistematização em fases tem caráter meramente didático, uma vez que não ocorrem necessariamente em momentos distintos, podendo aparecer até mesmo superpostas. A

⁴¹ Saadi (2012, p. 7) observa que no último relatório de avaliação do Brasil pelo GAFI, apresentado em junho de 2011, foram citadas, entre outras, as seguintes críticas: “- poucas condenações finais por lavagem de dinheiro; - problemas sistêmicos no sistema judiciário que dificultam seriamente a capacidade de se obter condenações finais e penas; - **pequena variedade de crimes antecedentes**; - falta de responsabilização civil ou administrativa direta às pessoas jurídicas por crimes de lavagem de dinheiro; - o número de confiscos é muito baixo, dado o tamanho da economia e o risco da lavagem de dinheiro; - os sistemas de gerenciamento de ativos são deficientes, o que deprecia os bens apreendidos; - **a não colocação de advogados, tabeliães, outras profissões jurídicas independentes, contadores, prestadores de serviços de assessoria e consultoria de empresas e corretores de imóveis pessoas físicas como ‘pessoas obrigadas’**; - as instituições financeiras não são expressamente proibidas de estabelecer ou manter relações de correspondência bancária com bancos ‘de fachada’; - estatísticas insuficientes sobre investigações, denúncias e condenações por lavagem de dinheiro, bem como sobre o número de casos e os valores dos bens confiscados”. Percebe-se que o novo texto busca sanar algumas dessas críticas (grifos nossos).

⁴² Imperioso observar que em razão do combate à lavagem de dinheiro objetivar o combate e repressão ao crime organizado, as tipificações penais de ambas as práticas delitivas devem ser harmoniosas, de forma que os ilícitos empreendidos pela criminalidade organizada encontrem previsão entre os crimes antecedentes à lavagem.

⁴³ Conserino (2011, p. 20-21) aponta que nem todas as fases precisam ser necessariamente realizadas para a caracterização da lavagem de dinheiro.

primeira delas é denominada de *placement* ou conversão, ou introdução, ou colocação. Consiste na separação física inicial entre o produto de crime ou de contravenção penal e o agente criminoso, com vistas a desvinculá-lo de sua fonte. É nesta fase que o dinheiro sujo é inserido no sistema financeiro ou econômico através de instituições financeiras, bancárias ou não bancárias, e também por meio de atividades comerciais.

A inserção dos valores ilícitos no sistema financeiro e econômico pode ocorrer de diversas formas⁴⁴, abrangendo simples depósitos em conta correntes, aquisição de instrumentos monetários, de mercadorias legítimas, ou de negócios, entre outras alternativas. Os valores em espécie são comumente aplicados em atividades comerciais, e depois de misturados com os recursos lícitos são depositados nos bancos. Nesta etapa são maiores as possibilidades de descoberta do esquema de lavagem, uma vez que o “dinheiro sujo” não foi efetivamente “limpo”, ou seja, totalmente desvinculado de sua origem ilegal (MAIA, 2007, p. 38).

Na segunda fase, conhecida por *layering*, ou transformação, ou ocultação, ou estratificação, os agentes lavadores realizam numerosas transações financeiras, nacionais e internacionais, com o intuito de fazer desaparecer o vínculo existente entre os criminosos e os recursos ilícitos. Para tanto, são utilizadas especialmente diversas contas bancárias de empresas nacionais e internacionais, com estruturas societárias e regimes jurídicos variados. Também exercem papel fundamental os paraísos fiscais, cujas rigorosas leis de sigilo bancário afastam um possível rastreamento do dinheiro sujo. A crescente sofisticação dos meios de telecomunicação e cibernéticos tornou esta etapa extremamente dinâmica e complexa, permitindo uma célere movimentação dos ativos financeiros em rede mundial, implicando

⁴⁴ Maia (2007, p. 37) elenca diversos exemplos de operações que promovem a separação física entre os criminosos e os produtos de seus crimes: “Esta é obtida através da imediata aplicação destes ativos ilícitos no mercado formal para lograr sua conversão em ativos lícitos (*e. g.*: por intermédio de instituições financeiras tradicionais, com a efetivação de depósitos em conta corrente ou aplicações financeiras em agências bancárias convencionais; pela efetivação de operações de *swap etc.*; através da troca de notas de pequeno valor por outras de maior denominação, reduzindo o montante físico de papel-moeda; mediante a utilização de intermediários financeiros atípicos, com a conversão em moeda estrangeira através de “doleiros”; através da utilização de “mulas” para o transporte de divisas para o exterior; remetendo estes lucros para fora do país, através de depósitos ou transferências eletrônicas em “paraísos fiscais”; ou, ainda, diretamente no sistema econômico, com a aquisição de mercadorias legítimas, inclusive, via “importação” de mercadorias que são superfaturadas ou inexistentes, para lograr a remessa do dinheiro para o exterior, até mesmo mediante pagamentos de faturas de cartões de crédito internacionais creditados para empresas de fachada). Por outro lado, constata-se que a conversão não envolve necessariamente o sistema financeiro e pode ocorrer através da pura e simples aquisição de mercadorias (bens móveis e imóveis) ou de negócios. Neste último aspecto, cabe destacar que são preferidas as atividades empresariais caracterizadas pela intensidade de seu fluxo de caixa, pela ocorrência de um elevado número de transações em espécie e pela existência de certa estabilidade de custos. Assim, por exemplo, atendem a tais requisitos os cinemas que exibem filmes pornográficos [...]”.

maiores riscos de vulneração aos sistemas financeiros nacionais. Nesta esteira, assevera Braga (2007, p. 18):

[...] As novas tecnologias e os novos produtos têm permitido o alcance do objetivo de legitimar os capitais, alcançadas com a segunda fase do processo, utilizando especialmente das compensações financeiras, mediante cheques, subfaturação nas exportações, por meio do mercado bursátil ou de forma eletrônica por meio de transferência de ativos para contas bancárias anônimas, onde o envio de capitais pode ser realizado para qualquer lugar do mundo com uma simples operação informática, como se fosse um verdadeiro processo de «alquimia telemática», principalmente para os países que não tem um rigoroso sistema de identificação, de proteção mais ampla ao sigilo bancário ou que desprovido de normas mais rígidas, mais conhecidos como “paraísos fiscais” ou territórios “não-cooperantes”.

A terceira fase é a *integration* ou integração, na qual não há que se falar em lavagem do dinheiro, o que ocorre é uma reciclagem dos valores ilícitos através de sua legitimação. Nesta etapa, os valores já lavados retornam à economia legal por intermédio da aquisição ou investimento em negócios legítimos⁴⁵, dificultando a distinção entre os valores legais e ilegais, viabilizando, portanto, a utilização do dinheiro lavado sem levantar suspeitas. Conforme Maia (2007, p. 40), é nesta fase que se potencializa “a possibilidade de lesão à ordem econômica, quer na faceta da livre concorrência, quer na vertente da economia popular”⁴⁶.

Para a execução do processo de lavagem os agentes lavadores utilizam diversas técnicas, as quais são aperfeiçoadas à medida que surgem novos meios de prevenção ou repressão ao crime de lavagem, bem como para se adaptarem a velocidade e formas sofisticadas de circulação do capital. Entre as técnicas empregadas pelos criminosos estão o *smurfing*, o *commingling*, a compra de bens, a utilização de paraísos fiscais e centros *off-shore*, a exploração de jogos e sorteios e de empresa de fachada ou fantasma.

O *smurfing* ou estruturação é a técnica por meio da qual o agente lavador reparte os proventos ilícitos em várias parcelas para, logo em seguida, depositá-las em diversas contas

⁴⁵ Braga (2010, p. 33) aponta algumas das áreas mais utilizadas: “As áreas mais utilizadas pelos criminosos para a lavagem de somas do produto ilegal podem ser obtidas principalmente através dos variados serviços oferecidos pelos bancos, as seguradoras, as empresas financeiras de *factoring*, as casas de câmbio, as loterias, os bingos e cassinos, compra e venda de antiguidades e objetos de arte, as companhias aéreas e de transporte, restaurantes, construtoras, imobiliárias, entre tantas outras [...]”

⁴⁶ Braga (2007, p. 21) trata das consequências acarretadas pelas atividades desenvolvidas na fase de integração: “[...] contaminam a normalidade do contexto econômico do país, produzindo uma situação que possibilita uma intensa desigualdade entre os investidores lícitos (legalmente estabelecidos) e aqueles que buscam seu poderio nos capitais de origem criminal ou desconhecido. Este quadro acarreta um profundo desconhecimento da realidade econômica comprometendo com isto a estabilidade econômica e financeira do país”.

de diferentes instituições financeiras, a fim de escapar do controle administrativo destes órgãos. Assim, para não levantar suspeitas, o criminoso divide o dinheiro sujo nas quantias que forem necessárias, realiza vários depósitos e, posteriormente, remete os valores a um fluxo convergente (CONSERINO, 2011, p. 25).

O *commingling* ou mescla consiste na conjugação entre recursos ilícitos e lícitos com vistas a legitimar o capital sujo proveniente de alguma infração penal. Geralmente os valores ilícitos são inseridos na receita de empresa devidamente constituída, servindo para o pagamento de pessoal, compra de matéria-prima, entre outros investimentos. A mistura dos valores ilícitos ainda pode ocorrer por meio de conta-corrente ou aplicação financeira, e para compra de qualquer outro ativo ou bens (MENDRONI, 2006, p. 63).

A compra de bens constitui outra técnica de lavagem de dinheiro. Comumente, o agente lavador acorda com o vendedor do bem o fornecimento de recibo em valor inferior ao preço pelo qual o mesmo foi adquirido para, em seguida, vendê-lo a um terceiro pelo valor que pagou no negócio anterior, recuperando, portanto, toda a quantia aplicada no bem. Pode acontecer ainda a expedição de fatura com preço superior ao valor real do bem com o propósito de legitimar os valores exorbitantes. É o que se dá nas hipóteses de subfaturamento e superfaturamento de bens imóveis⁴⁷, respectivamente.

Mais uma alternativa para lavar dinheiro são os paraísos fiscais e os centros *off-shore*, que muito embora apresentem finalidade legítima e certa justificção comercial, são frequentemente utilizados para a prática da lavagem de dinheiro. Segundo Rodrigo Gomes (2009, p. 135), os paraísos fiscais⁴⁸ são países que ofertam incentivos aos investidores em razão da isenção ou considerável redução da carga tributária, do controle financeiro brando e rígido sigilo bancário, de forma que geram privacidade, segurança e proteção ao nome dos sócios das empresas constituídas. Os centros *off-shore*, por sua vez, são as empresas constituídas em paraísos fiscais, cujas atividades são desenvolvidas fora dos países onde são estabelecidas e cujos recursos são portados por não-residentes. Os investidores tomam

⁴⁷ Conserino (2011, p. 26-27) traz o seguinte exemplo de subfaturamento de bem imóvel: “[...] um compromisso de compra e venda de uma casa no valor de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), mas que, efetivamente, foi vendida por R\$ 800.000,00 (oitocentos mil reais) objetivando-se “esquentar” R\$ 1.200.000,00 do proprietário da casa, traficante de drogas”. Para exemplificar o superfaturamento o autor apresenta a seguinte ilustração: “[...] traficante vende uma casa por R\$ 1.000.000,00, mas, na verdade, o imóvel vale R\$ 200.000,00. Dessa maneira, objetivou-se ‘esquentar’ R\$ 800.000,00 frutos de atividade do tráfico de entorpecentes.

⁴⁸ Nos termos do artigo 1º da Instrução Normativa nº 1.037, de 4 de junho de 2010, da Secretaria da Receita Federal, o Brasil identifica como paraíso fiscal os países que não tributam a renda ou que a tributam à alíquota inferior a 20% (vinte por cento) ou, ainda, cuja legislação interna não permita acesso a informações relativas à composição societária de pessoas jurídicas ou à sua titularidade. São elencadas como paraísos fiscais 65 (sessenta e cinco) jurisdições.

proveito da não incidência da regulamentação fiscal, do rígido sigilo bancário e da portabilidade dos títulos de propriedade, significando que o proprietário ou o sócio da empresa é o portador das cautelas da empresa, de modo a viabilizar a ocultação dos reais sócios e beneficiários, possibilitando a transferência de lucros por meio do aumento ou diminuição do volume dos negócios e da interposição de sociedade intermediária.

Por meio da exploração de jogos e sorteios, a exemplo de bingos e loterias, também é possível lavar dinheiro. Os lavadores comumente compram o bilhete premiado ou realizam grande quantidade de apostas a fim de fechar as combinações de determinada modalidade de jogo. Beneficiam-se pelo fato de que nos bilhetes premiados não há identificação do ganhador. Assim, ofertam ao premiado um valor superior ao do bilhete, e através deste justificam a procedência dos recursos ilícitos⁴⁹. Os agentes ainda encontram facilidades diante da ausência, nos boletos de jogos, do registro do jogador, de maneira que realizam quantos jogos queiram. Normalmente contam com a ajuda de um *expert* matemático para apontar as possíveis combinações. Acertando o jogo, o lavador declara em sua receita os valores provenientes dos crimes como se fossem ganhos de uma loteria federal, conferindo-lhes origem legítima. (MENDRONI, 2009, p. 189). Conserino (2011, p. 27) ainda cita a simulação de prêmios pagos com capitais ilícitos, e o falso registro de movimentação de clientes nos estabelecimentos de sorteios ou congêneres por meio da injeção dos recursos monetários sujos.

A constituição de empresa de fachada ou de empresa fantasma ou fictícia é mais um meio de lavagem de dinheiro. Impende ressaltar que tais empresas são enquadradas em modalidades distintas de pessoa jurídica. A primeira apresenta cadastro na Junta Comercial e Receita Federal, ocupando ainda imóvel próprio, de forma a aparentar que desenvolve atividade empresarial regularmente. A segunda existe apenas “no papel”, porquanto no endereço comunicado à Junta Comercial e Receita Federal não consta imóvel destinado à atividade empresarial. Essas empresas são constituídas pelos agentes lavadores com o único propósito de utilização de suas firmas para a abertura de contas bancárias e realização de transações. Deste modo, viabilizam a circulação do dinheiro sujo (CONSERINO, 2011, p. 26).

Nos dias hodiernos, vários são os fatores estruturais, econômicos e sociais, em âmbito internacional e nacional, que contribuem para o desenvolvimento das mais variadas

⁴⁹ Mendroni (2009, p. 189) menciona a seguinte situação: “Por exemplo, em relação ao prêmio de R\$ 1 milhão, o agente oferece R\$ 1,1 milhão. Terá um prejuízo de R\$ 100 mil. Entretanto, aquele R\$ 1,1 milhão era produto de crime. Este valor de R\$ 1 milhão, ele poderá declarar como ganho na loteria [...]”.

técnicas de lavagem de dinheiro. Diante da globalização, com a liberalização e desregulamentação dos mercados, a internacionalização do sistema financeiro, os avanços tecnológicos no campo das telecomunicações e das transações eletrônicas, foram criados espaços mais secretos, circuitos mais rápidos e rendimentos mais atrativos para os recursos de procedência ilícita.

No Brasil, o processo de internacionalização da lavagem de dinheiro foi especialmente motivado pelo tráfico de drogas, pelas crises fiscais e institucionais e pelo processo inflacionário dos anos oitenta. Outrossim, a localização geográfica do país possibilita o trajeto de recursos ilícitos que necessitam ser lavados, uma vez que faz fronteira com países que se destacam na produção de drogas, como a Bolívia, Colômbia e Peru. Outro fator facilitador do processo de lavagem é a presença de um sistema financeiro vantajoso, diversificado, dinâmico, inovador, com instituições sólidas e competitivas, em expectativa de crescimento e desenvolvimento, além de um sistema bursátil atrativo para investidores em razão de sua alta rentabilidade e liquidez. Somando-se a isto o país não conta com meios eficientes de controle do sistema financeiro e tem sido alvo de fortes esquemas de corrupção (BRAGA, 2010, p. 60-62).

As conexões entre o crime organizado e a lavagem de dinheiro integram uma nova espécie de criminalidade, a saber, a criminalidade econômica (econômico-financeira) ou criminalidade do dinheiro⁵⁰, a qual resulta em uma economia criminoso ou subterrânea que se apoia no contexto globalizado, na ausência de uma cooperação internacional efetiva, bem como nas lacunas e deficiências das legislações e das práticas repressivas nacionais. As somas elevadas de dinheiro movimentadas pelo crime organizado acarretam graves e nocivas implicações ao desenvolvimento dos Estados, uma vez que servem ao incremento das atividades delitivas, conferindo maior poder econômico às organizações criminosas, ao tempo em que não apresentam qualquer vinculação socioeconômica, afetando negativamente suas bases econômica, política e social.

⁵⁰ Expressão utilizada por Prado (2007, p. 436) para designar a criminalidade que evidencia uma “economia das atividades ilícitas em suas dimensões produtiva e financeira, ou o conjunto de infrações penais cuja particularidade é relacionar-se com dinheiro e empresa”.

1.5 NOTAS CONCLUSIVAS DO CAPÍTULO

Ao longo deste capítulo restou demonstrada a complexidade do crime organizado, haja vista a composição de diversas organizações criminosas nos dias atuais, de maneira que não é possível limitar a sua manifestação ao modelo mafioso ou das organizações criminosas tradicionais, em que predomina uma estrutura hierárquica rígida, a prática da violência, os laços de sangue, e a estabilidade ou permanência.

Diante da globalização, o fenômeno criminológico organizado expande-se em uma nova configuração, representada pelo modelo empresarial das organizações criminosas, com a utilização de métodos empresariais e a obtenção de lucros ilimitados, cujas práticas são de pouca visibilidade e de difícil determinação territorial, sendo os agentes criminosos profissionais especializados na execução de crimes. Observou-se que passaram a integrar o crime organizado os grupos criminosos estruturados em redes ou células, bem como os temporários, os quais atuam com base em um planejamento organizado prévio, sem uma estrutura hierárquica definida e permanente, minimizando os riscos e maximizando os benefícios das práticas ilícitas.

Frente às diversas formas de organizações criminosas, percebeu-se a ausência de um conceito doutrinário definitivo de crime organizado, não obstante a sua relevância para a compreensão do fenômeno e para a abordagem do direito, especialmente nas searas penal e processual penal. Constatou-se ainda a inexistência, no ordenamento jurídico brasileiro, de um conceito de organização criminosa e de tipo penal criminalizador da participação em organização criminosa, que alcancem os grupos delitivos atuantes nos limites do território nacional, de modo que o tratamento penal do crime organizado limita-se aos tipos de quadrilha ou bando e de associação criminosa.

Ainda dentro do contexto globalizante, notou-se a inserção do crime organizado na criminalidade econômica, notadamente em razão da inter-relação com o crime de lavagem de dinheiro, que possibilita aos agentes criminosos o desfrute das benesses materiais dos crimes perpetrados, e afasta a incidência do poder coercitivo do Estado.

Em apertada síntese, abordou-se o crime organizado de forma abrangente, revelando especialmente sua base internacional, alargada em face da globalização e amparada na prática da lavagem de dinheiro. O próximo capítulo será dedicado ao crime organizado de base nacional, tendo em vista a íntima relação que estabelece com o Estado por meio da corrupção nas instituições públicas, refletindo uma nova modalidade de criminalidade organizada.

2 CRIME ORGANIZADO ENDÓGENO: A CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVA DE FORMA ORGANIZADA

2.1 INTRÓITO

Este capítulo é reservado ao tratamento de um novo modelo de crime organizado, a saber, o crime organizado endógeno, cujas organizações criminosas estabelecem-se no interior das instituições públicas. Inicialmente, abordou-se a corrupção administrativa por constituir elemento indissociável da criminalidade organizada endógena. Partiu-se do percurso histórico da corrupção no Brasil, para logo em seguida, adentrar no campo das reformas empreendidas na burocracia administrativa, a fim de atestar a persistência das práticas corruptas, não obstante os avanços alcançados. Demonstrada a manifestação da corrupção administrativa, passou-se a análise do crime organizado endógeno, de modo a identificar nas falhas do controle da corrupção e nas deficiências da burocracia administrativa, circunstâncias favoráveis ao seu aparecimento. Ademais, foram especificados os elementos que compõem as organizações criminosas endógenas; evidenciados os indícios de sua configuração nos procedimentos licitatórios; e estimado o custo dos atos de corrupção perpetrados.

2.2 UMA VISÃO DA CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVA NO BRASIL

Antes de adentrar no tratamento da corrupção administrativa, é mister uma incursão no trajeto histórico da corrupção no Brasil, vez que sua recorrência nos dias atuais decorre de uma espécie de destino atávico, cujas raízes estão fincadas na tradição portuguesa, identificada como a sementeira dos males atuais. A corrupção, portanto, reflete umas das heranças perversas da colonização (FIGUEIREDO, 2008, p. 209).

A corrupção surge no Brasil Colonial como um desdobramento da cultura política, da colonização mercantilista e das práticas administrativas transplantadas de Portugal. Não havia na colonização o compromisso ideológico de constituir uma nação, o que se almejava era a exploração das riquezas encontradas, de forma que inexistia um código moral disciplinador das condutas daqueles que aqui aportavam. Estes, perdidos e desgarrados, muitas vezes

marcados pela falta de perspectivas na Europa, buscavam mudar sua sorte, para tanto se valendo de suas capacidades para explorar a terra bruta. “Implantava-se, desde essa época, a lei da vantagem, que passaria a fazer parte da cultura brasileira, e que, em vários momentos de nossa história, teria aplicação, conquanto condenável” (HABIB, 1994, p. 11).

A organização da colônia dava-se entre a confusão das leis e contradições no teor dos códigos legais, bem como na justaposição de funções administrativas, acumulação de cargos pelos mesmos oficiais e remunerações desniveladas. Os cargos públicos na administração colonial pertenciam ao rei como expressão de sua soberania, de modo que a sua ocupação dava-se através de cessão patrimonial por parte do soberano. “Seguindo conveniências, el-rei poderia vender, arrendar ou cedê-los, temporária ou vitaliciamente” (FIGUEIREDO, 2008, p. 211).

Outrossim, a metrópole remunerava mal seus servidores, motivando a recepção de ganhos complementares no exercício de suas funções. Além das honras e privilégios de servir ao rei, os oficiais esperavam ganhos pecuniários, “sendo toleradas pela coroa, mediante repartição dos lucros, todas as espécies de corrupção, desde o contrabando, até à sonegação de impostos” (VILAR, 2011, p. 20). Assim, era recomendável tomar proveito das oportunidades da economia colonial auferindo ganhos para o patrimônio familiar:

Magistrados, capitães, governadores, vice-reis, meirinhos, contratadores, eclesiásticos não desperdiçaram chances de cultivar ganhos paralelos. Em troca deles guardas facilitavam a soltura de condenados, juízes calibravam o rigor das sentenças, fiscais unham parte das mercadorias que deveriam tributar. A participação em atividades de contrabando revelava-se também tolerada. Afinal, era recomendável, ao menos tacitamente, participar das oportunidades da economia colonial amealhando ganhos para o patrimônio familiar. Essa lógica que tornava natural a recepção por parte dos funcionários de ganhos no exercício de funções em nome do rei integrava o universo cultural em diversas escalas, desde o ambiente das relações locais em que a autoridade atuava, que aceitavam, até as esferas decisórias na metrópole, que toleravam (FIGUEIREDO, 2008, p. 212).

A corrupção, no vocábulo do período, significava deterioração material ou moral, no entanto, inaplicável a determinadas condutas corruptas praticadas pelos oficiais régios amparadas pela concordância tácita do rei. As condutas dos funcionários apenas eram alcançadas pela responsabilização quando consideradas violadoras das regras do bom governo, a exemplo das situações de abuso, opressão ao patrimônio e a segurança dos súditos (FIGUEIREDO, 2008, p. 213-214).

O Brasil Império representou uma nova fase de modernidade e progresso. “Pode-se dizer que o país progredia a olhos vistos. Mas a corrupção não desistia. Antes, aumentava. Haveria de ser agora um pouco mais requintada, praticada por nobres, ministros e demais ocupantes do governo” (HABIB, 1994, p. 15). Durante o Primeiro Reinado, não obstante o fechamento da Assembleia Constituinte e a crise que ensejou a partida de D. Pedro I para Portugal, a ideia de corrupção pouco aparecia nos jornais e atas da Câmara, preservando-se o Estado e seu governante. No Segundo Reinado, em face da popularidade do Império, D. Pedro II era citado como um monarca de direito divino e um mecenas das artes (FIGUEIREDO, 2008, p. 228-229).

É apenas após a Guerra do Paraguai, diante dos primeiros sinais de oposição direta, revelados através das reivindicações dos defensores do abolicionismo, da fundação do Partido Republicano e da resistência do exército à sua antiga ocupação de caçador de escravos fugidos, que o Império começa a entrar em decadência, e suas rachaduras internas tomam visibilidade. A partir da década de 1880, a própria idoneidade do sistema⁵¹ passaria a ser atacada e o termo corrupção ficou atrelado ao ato de corromper e à ação de subornar (SCHWARCZ, 2008, p. 228).

Em face deste cenário de fragilidade do governo, uma série de casos toma notoriedade, referente especialmente ao suborno de funcionários, gerando escândalos, evidenciando as fissuras do regime, de maneira a tornar questionável a autoridade do monarca. Percebe-se que foi a debilidade do sistema que, tornada pública, possibilitou o aparecimento da corrupção:

Não se quer dizer com isso que antes não existissem exemplos de descontentamento; mas o mais importante é que nesse contexto eles saíam do espaço privado e ganhavam o público. Ao mesmo tempo, passavam a se constituir como demarcadores poderosos a sinalizar os limites deste sistema, crescentemente associado a expedientes que implicavam subornar funcionários e cidadãos, ou evitar que a lei vingasse. Pela primeira vez, também, se questionava o poder do monarca, e a imprensa passava a se imiscuir em sua vida privada. Com efeito, num sistema como a monarquia, a fronteira entre esferas públicas e privadas é tão relativa como porosa, e até então D. Pedro parecia aportado e protegido deste tipo de problema. [...] enquanto o regime esteve forte pareceu imune a este tipo de questionamento. Foi só a sua fragilidade, cada vez mais pública, que fez com que certos temas deixados normalmente embaixo do tapete entrassem na sala de jantar (SCHWARCZ, 2008, p. 229).

⁵¹ Schwarcz (2008, p. 229-232) trata de um episódio acontecido no final do Império que serve para clarificar as facetas da corrupção naquele período, o qual ficou conhecido como o “roubo das joias da coroa”. O caso sinaliza a depravação da monarquia, evidenciando atos de favoritismo, a falta de lei, a carência de ordem, um poder público frágil e uma polícia dominada por interesses.

Habib (1994, p. 20-21) destaca que era comum nesta época a concessão de títulos honoríficos em troca de favores, prática muitas vezes utilizada para corromper pessoas e que decorria da inexistência de uma realeza com genealogia puramente brasileira. Com efeito, a concessão de títulos honoríficos servia para a obtenção de vantagens dos magistrados, dos demais servidores públicos, além dos comerciantes. Somando-se à corrupção geral, a fraude eleitoral também enfraquecia o Império.

Percebe-se que a Monarquia derrubou a Monarquia devido a questões variadas, a saber, a abolição; a questão militar; a luta dos partidos com vistas à conquista do poder; a propaganda republicana; a incapacidade dos políticos; a subserviência da maioria ao Imperador; e a concentração de poder nas mãos deste, que o enfraquecia na proporção dos erros e desacertos dos seus ministros (HABIB, 1994, p. 23).

A República surge com perspectivas de dias melhores e como resistência às antigas práticas permissivas e abusivas, no entanto o objetivo dos seus idealizadores no sentido de resgatar o progresso do país rompendo com os laços do passado parece não ter prosperado, vez que o idealismo deu lugar ao “utilitarismo perverso, para, em nome do poder, praticar-se todo o tipo de corrupção política e econômica, numa verdadeira apologia de que os fins justificam os meios” (HABIB, 1994, p. 76).

A corrupção expande-se através da troca de favores, do tráfico de influência e do apadrinhamento, estando presentes no período do coronelismo, o qual se consolida a partir dos dois primeiros presidentes civis, estendendo-se até 1930. O coronelismo estabelece uma simbiose de tipo ideal entre os chefes municipais, os coronéis; a chefia dos estados e os presidentes eleitos; resultando numa teia extensa de tráfico de influências que transformava a política em politicagem, maculando a moral republicana à medida que se fortaleciam os interesses de determinados grupos econômicos que permaneciam no poder:

Num perfeito diálogo, havia um entendimento entre os políticos nacionais, os governantes e os coronéis, onde predominavam o respeito e a consideração, mas, também, em que eram comuns as trocas de favores, o apadrinhamento e o protecionismo, numa rede infundável de tráfico de influências, garantindo-se, assim, os votos na época de eleições [...]

A política vai aos poucos transformando-se em politicalha, politicagem, politicaria. Esbarrondava-se, assim, a moral republicana e, em seu lugar, fortalecia-se a emaranhada teia de interesses de certos grupos econômicos, cujos propósitos – quase nunca explícitos – visavam a obtenção de lucros sempre maiores e sua permanência no poder (HABIB, 1994, p. 28-29).

Os coronéis praticavam todos os tipos de desmandos e de corrupção, mantendo-se até a década de trinta como base de sustentação para as eleições de deputados, senadores e presidentes da República. Seus poderes foram enfraquecendo diante da ascensão dos representantes da cultura de café, grandes fazendeiros com mais terras e mais crédito bancário. Fortalecia-se ainda a categoria dos funcionários públicos em face da necessidade de aproveitamento da mão de obra não absorvida por outros setores, apresentando-se o emprego público como alternativa para aqueles atingidos pelo desemprego, ao tempo em que beneficiava os políticos que podiam ser recompensados com apoio nas eleições por intermédio da concessão de cargos públicos.

Instalava-se, nas palavras de Habib (1994, p. 32), “um grave problema que traria consequências nefastas para a história da República”, consistente no inchaço do funcionalismo público, recaindo sobre a sociedade o encargo de “sustentar toda uma categoria inchada e deformada por vícios e achaques, decorrentes, na sua quase totalidade, de um processo seletivo cujas regras estariam na razão direta do apadrinhamento, do clientelismo, do favoritismo, em benefício de uns e em detrimento de muitos”.

Frente a este contexto, no Brasil Republicano o termo corrupção faz alusão especialmente à malversação de recursos públicos. “A grande corrupção dessa época concentrava-se sobretudo na política, no funcionalismo público e nos negócios envolvendo interesses estrangeiros no país, com a participação de banqueiros e de empresários de peso” (HABIB, 1994, p. 39).

Em meio a essa corrupção, o ambiente era de crescimento da especulação no mercado de ações, dando espaço a todo tipo de esperteza, beneficiando um grupo reduzido que obtinha lucros em desfavor de um grande número de investidores, inclusive pessoas do povo, sobre as quais recaíam os prejuízos. O país ainda sofria com altos índices de inflação, com o fechamento de novas indústrias, e o governo era alvo de acusações de vários escândalos em matérias publicadas constantemente na imprensa (HABIB, 1994, p. 36 e 39).

As denúncias de práticas políticas e administrativas corruptas passaram a recair de forma incisiva contra o grupo varguista, sintetizadas no aproveitamento de verbas públicas em benefício particular por parte de Vargas e seus auxiliares. Acentua Habib (1994, p. 34-35) que muito embora não se possa apontar nada que macule a imagem moral de Vargas, a mesma posição não poderia ser tomada em relação àqueles que estavam próximos dele e que tomavam proveito do poder. Os “amigos” de Getúlio ocupavam postos estratégicos no Fundo Sindical, no Banco do Brasil e nos Institutos, para desviar recursos públicos. Além disso, sua

guarda pessoal era acusada de ser composta por pessoas desqualificadas, verdadeiros marginais.

O fato é que a República serviu de campo adequado para a expansão desenfreada da corrupção, com a reiteração de casos nos diversos governos que se sucederam, implicando o recrudescimento do sentimento de indignação popular. Nos anos de 1960 as denúncias de práticas corruptas são direcionadas de forma rumorosa contra Goulart, abrindo caminho para o golpe militar. A acusação de maior repercussão envolvia a diretoria da Petrobrás no desvio de recursos da estatal, sendo o caso amplamente divulgado pela imprensa. Segundo as denúncias, o dinheiro desviado estaria tomando duas direções: uma parcela estaria sendo empregada para financiar atividades de grupos de esquerda, a exemplo de organizações de eventos, publicações e viagens a países socialistas; a outra parcela teria sido direcionada para os bolsos de alguns diretores da empresa. O escândalo resultou na demissão do general Albino Silva, então presidente da Petrobrás, o qual atribuiu aos comunistas integrantes da estatal a responsabilidade pelas irregularidades apontadas (MOTTA, 2008, p. 246-247).

Em que pese a incidências de acusações de corrupção sobre outros líderes nos anos de 1960, inclusive com participação em casos mais graves, os ataques contra Goulart tomaram maiores proporções em razão da abertura que possibilitou ao golpe militar. Com o sucesso do golpe em 1964, consolida-se o discurso de que seu objetivo consistia na derrota de um inimigo duplo, a saber, subversão⁵²-corrupção. “Os militares e aliados civis que se empenharam na chamada operação limpeza tinham em mira expurgar do país esse mal duplo e, é importante referir, para alguns deles tratava-se do mesmo problema, pois enxergavam comunismo e corrupção imbricados um no outro” (MOTTA, 2008, p.248).

Segundo Starling (2008, p. 250), a percepção dos militares sobre a corrupção era estritamente moral. “Na fantasmagoria do quartel, corrupção era resultado dos vícios produzidos por uma vida política de baixa qualidade moral e vinha associada, às vésperas do golpe, ao comportamento viciado dos políticos diretamente vinculados ao regime nacional-desenvolvimentista”. A redução do político à moral individual, ou em outras palavras, a visão

⁵² Motta (2008, p. 247) esclarece que “seria mais preciso trocar o termo genérico subversão por comunismo, e considerar que as denúncias sobre corrupção foram tema secundário na campanha contra o Governo Goulart”. Para sustentar o argumento de que a corrupção foi assunto de segundo plano em meios às críticas direcionadas à Goulart e seus aliados, ganhando centralidade apenas após o sucesso do golpe militar, recorre a três argumentos: “Primeiramente, é preciso destacar que não apareceu nenhum caso rumoroso de corrupção envolvendo pessoalmente o presidente Goulart; segundo, ainda estava muito próxima a sensação de decepção causada por Jânio Quadros, líder eleito para varrer a sujeira e cuja renúncia inexplicável deixou perplexos seus seguidores, tornando mais difíceis os esforços visando mobilizar a sociedade por meio de discursos anticorrupção; finalmente, dado o agravamento do quadro político no decorrer da gestão de Goulart, e a sensação de iminente ruptura institucional ou guerra civil, acusações sobre improbidade administrativa tornaram-se problema menor.”

estritamente moral da corrupção, fez fracassar o seu combate no regime militar. Deveras este fracasso refletia a própria natureza do regime, haja vista a incapacidade institucional de permitir a participação dos nacionais na vida pública, resultando na degradação do espaço público:

Na realidade, a corrupção não poupou o regime militar brasileiro basicamente porque estava representada na própria natureza desse regime – vale dizer, estava inscrita em sua estrutura de poder e no princípio de funcionamento de seu governo. Há duas maneiras de enxergar essa inscrição. A primeira delas: se o sentido político da corrupção está associado diretamente à incapacidade institucional de permitir a participação dos indivíduos na vida pública, numa ditadura onde governar é reprimir não há jeito de evitar que a corrupção se inscreva como degradação do espaço público e conseqüente degradação da ideia de interesse público.
[...] Como se vê, a corrupção não era um problema para a ditadura; ao contrário, ela alimentou o comportamento desviante do regime militar, degradou a lei em arbítrio, esvaziou o corpo político de seu significado público e espalhou o mal. Com efeito, a outra maneira pela qual a corrupção se inscreve na própria natureza do regime militar fica visível a partir de sua associação com a tortura – o máximo de corrupção de nossa natureza humana (STARLING, p. 256-257).

Morais Filho (1987, p.24) assevera que o regime ditatorial intensificou o fenômeno da corrupção no Brasil, pois criou condições para o êxito da venalidade alheia. Em que pese o estamento militar permanecer imune aos atos corruptos, constituindo exceção os episódios de corrupção entre os militares brasileiros, a prática tornou-se rotineira e institucionalizada, consubstanciada em alguns setores através do recebimento do denominado “por fora”, bem como, em momento posterior, na exigência, pelos atores ímprobos, do pagamento de vantagem indevida.

A institucionalização da corrupção constitui, portanto, “subproduto da ditadura implantada”, vez que a supressão da liberdade de imprensa e dos demais instrumentos fiscalizadores, bem como o manto protetor colocado sobre os funcionários e gestores públicos pela doutrina da Segurança Nacional⁵³, possibilitava a formação de fortunas ilegítimas por

⁵³ Sobre a Doutrina da Segurança Nacional discorre Moraes Filho (1987, p. 23): “Como corolário da Doutrina da Segurança Nacional então vigente, a crítica ao Poder Público ou a seus representantes poderia ser considerada ‘conduta inserida no contexto da guerra psicológica adversa’, verdadeiro ato preparatório destinado a propiciar aquela ‘bolchevização’ do Brasil que a ‘Revolução Redentora’ de 1964 objetivava impedir. Dentro dessa perspectiva, o Decreto-lei nº 898, de 29-9-1969, editado pela Junta Militar que se assenhoreou do governo em substituição ao Gal. Costa e Silva, considerava crimes contra a segurança nacional as ofensas à honra de funcionário públicos e a divulgação de ‘notícia falsa ou fato verdadeiro truncado ou deturpado que pudesse indispor o povo contra as autoridades constituídas’”.

parte destes em detrimento do erário e do interesse público (MORAIS FILHO, 1987, p. 22-23).

Ainda são sinais da degradação decorrente dos anos de autoritarismo a prevalência da especulação financeira sobre a ética do trabalho e do investimento produtivo; o desmerecimento do trabalho como ferramenta única e legítima para a satisfação das necessidades de uma existência digna; a consolidação de padrões importados em que o ter sobrepuja o ser; e a proliferação e impunidade dos crimes de colarinho branco. Tais sinais contribuíram para a disseminação da venalidade no serviço público:

Assim, a corrupção emergiu como consequência natural desse contexto. O consumismo e a ostentação como sinais de elevado *status*, e o enriquecimento rápido como símbolo de sucesso; a indiferença pelos métodos de alcançar fortuna; a permissividade em relação aos lucros descabidos e o incentivo à especulação financeira; o desmerecimento do trabalho aviltado pelos baixos salários; e afrontosa impunidade dos “colarinhos brancos” – tudo isso contribuiu para a disseminação da venalidade no serviço público, em todos os graus de hierarquia, notadamente nos setores ligados à aquisição de bens, à contratação de serviços e ao controle e fiscalização em geral (MOARES FILHO, 1987, p. 27).

A subcultura da venalidade instalava-se em diversos setores do serviço público, construindo núcleos para a obtenção de vantagens ilícitas, nos quais os novos membros eram impelidos pelos veteranos a aceitarem o suborno como forma normal de pagamento, sendo instruídos quanto às técnicas de extorsão, de modo que se adequavam às regras do jogo da corrupção a fim de alcançar bens e posições em afronta à moralidade pública⁵⁴ (MORAIS FILHO, 1987, p. 29).

Habib (1994, p. 47-48) acentua que com a o governo militar o país entrava numa de suas piores crises morais e institucionais, refletida pela prática de condutas despóticas e imorais; na implantação do império da força em detrimento da aplicação do direito; no desapareço pelos valores intelectuais; na repressão à liberdade de ideologia e culto; no abuso de autoridade; na violação dos direitos individuais; em suma, no desprezo da cidadania.

⁵⁴Mingardi (1998, p. 76) atentando para o setor policial, observa que a subcultura da venalidade dificulta a sustentação do argumento de que a corrupção faz parte da atuação de maus policiais, pois revela que o fenômeno integra as normas da organização, socializando seus membros dentro de certos padrões de corruptibilidade. Menciona um caso que serve para exemplificar a presença da subcultura da venalidade no setor policial. O caso é de um delegado carioca que se recusava a aceitar o dinheiro proveniente do jogo do bicho. Diante de sua resistência foi punido com a transferência compulsória de vários distritos. Após inúmeras transferências acabou recebendo o dinheiro dos bicheiros, simbolizando sua aceitação das normas de conduta impostas pelo sistema policial.

Somando-se a estes fatores o impedimento de fiscalização pelos órgãos de imprensa e de comunicação social permitia a acumulação de casos de corrupção, que passou a ser ascendente, atingindo seu ponto culminante no governo Collor.

Collor toma proveito do expressivo aumento da corrupção no governo Sarney, além do contexto de hiperinflação, de recessão econômica, de acumulação de uma gigantesca dívida externa, de especulação de inúmeras empresas estrangeiras, de achatamento da classe média e aniquilamento da pobreza, de altos índices de doença e violência, para ascender ao poder. Com a bandeira de “caçador de marajás”, e empregando o discurso de combate às elites e proteção aos descamisados, Collor é eleito. No primeiro ano de governo houve uma queda considerável da inflação em razão do choque aplicado sobre a economia, confisco das poupanças e outras medidas de impacto; no entanto, seria pela corrupção que Collor se notabilizaria, sendo o primeiro presidente a perder o mandato por *impeachment* (HABIB, 1994, p. 62-64).

Nos governos de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, também foram constatados escândalos de corrupção. Diante da recorrência das práticas de corrupção desde o período colonial aos dias atuais⁵⁵, Carvalho (2008, p. 237) assevera que a corrupção configura fenômeno histórico, portanto, antigo e mutante, de forma que o seu sentido não permanece o mesmo.

Observa Carvalho (2008, p. 238) que o sentido atribuído à corrupção no Império e na Primeira República não se referia a pessoas, mas ao sistema. “Nenhum republicano acusava D. Pedro II de presidir uma administração corrupta ou de ser ele mesmo corrupto. Em 1930, quando os revolucionários chamavam de carcomidos aos políticos da Velha República, não queria dizer que eram ladrões.”

A alteração semântica da expressão veio a partir de 1945, com a oposição a Vargas, passando a significar a corrupção individual. Os sujeitos eram corruptos porque desviavam recursos públicos em benefício próprio ou de terceiros. Corruptos eram “os políticos getulistas, o próprio Vargas. Expulsos o presidente e seus aliados, voltaria a correr água cristalina nas tubulações da República”. O sentido de corrupção individual permaneceu como

⁵⁵ Carvalho (2008, p. 237) sintetiza a recorrência das práticas de corrupção nas seguintes palavras: “Os republicanos da propaganda acusavam o sistema imperial de corrupto e despótico. Os revolucionários de 1930 acusavam a Primeira República e seus políticos de carcomidos. Getúlio Vargas foi derrubado em 1954 sob a acusação de ter criado um mar de lama no Catete. O golpe de 1964 foi dado em nome da luta contra a subversão e a corrupção. A ditadura militar chegou ao fim sob acusações de corrupção, despotismo, desrespeito pela coisa pública. Após a redemocratização, Fernando Collor foi eleito em 1989 com a promessa de caça aos marajás e foi expulso do poder por fazer o que condenou. De 2005 para cá, as denúncias de escândalos surgem com regularidade quase monótona”.

justificativa do golpe militar, bem como serviu de grito de guerra para Collor, através da caça aos marajás (CARVALHO, 2008, p. 238).

Nas discussões atuais sobre corrupção a compreensão mais lúcida, segundo Carvalho (2008, p. 239), abrange o comportamento individual enquadrado em uma perspectiva política ou sistêmica, e não moralista. “Para esta posição, a corrupção seria inaceitável por minar a própria essência do sistema democrático-representativo”.

Além do sentido, mudou também a dimensão da corrupção, que depende da natureza do Estado e é proporcional ao seu tamanho. “Quanto mais despótico o Estado, maior a corrupção pela dificuldade de combatê-la. Quanto maior o Estado, quanto mais recursos ele controlar, maiores as oportunidades de corrupção”. O crescimento da máquina estatal desde 1930 ampliou o espectro de atuação das práticas clientelísticas e patrimoniais. A ditadura militar agravou ainda mais a situação frente ao arbítrio dos governantes, acrescido do excessivo aumento do funcionalismo público, criando um ambiente favorável à proliferação da corrupção, contribuindo para isto uma intensa burocracia.

Habib (1994, p. 77) sustenta “que também a dominação pode levar à corrupção, daí, porque, há tanta corrupção no Brasil, pois sempre houve dominação”. A dominação durante o período colonial, continuando no Império e adentrando as portas da República, destituiu o povo do ideal de uma nação, “levando as pessoas ao egoísmo, ao individualismo e ao exercício constante da lei da vantagem”. Percebe ainda que a ausência de identidade do povo brasileiro com a nação brasileira ante a falta da conscientização de sentimentos nacionalistas implica a ocupação da função pública não “como se o patrimônio público fosse algo ‘bom para todos’, mas, sim, ‘bom para uns’”.

Carvalho (2008, p. 240) ainda observa que mudou a reação à corrupção. “Reagem contra a corrupção os que dela não se beneficiam e que, ao mesmo tempo, dispõem de recursos para identificá-la e combatê-la”. É a classe média que desde a derrubada de Collor permanece à frente do embate contra a corrupção, vez que é conhecedora da lei; a que menos depende do poder do Estado e das políticas sociais; a que suporta grande parcela dos impostos; e que possui alta escolaridade, refletida na formulação de uma opinião crítica e bem informada. “Daí que maior a classe média urbana e piores suas condições de vida, maior o grito por moralidade”.

Ocorre que a classe média que se manifestou no ano de 1992 em favor da ética e contra a corrupção, e que esteve à frente da reação ao mensalão, está sozinha, sem o apoio dos pobres e dos ricos. “Os de cima não têm razões de queixa, graças à alta lucratividade dos

grandes negócios nos setores financeiros, agrícola e industrial. Os de baixo também não reclamam, beneficiados que são pelas políticas sociais” (CARVALHO, 2008, p. 240).

Nota-se que a conjuntura histórica do Brasil possibilitou o estabelecimento e a expansão de práticas corruptas, as quais se inseriram no serviço público desde o período colonial em face da política de recepção de ganhos complementares pelos funcionários da metrópole, decorrentes dos baixos salários pagos pela Coroa; intensificadas no governo militar diante do inchaço da máquina estatal, da excessiva burocracia e da subcultura da venalidade que se instalou em diversos setores do serviço público; e que permanecem nos dias atuais através de variados mecanismos de desvio do dinheiro público empregados pelos agentes estatais, geralmente em unidade de desígnios com agentes privados. Trata-se da expressão da corrupção administrativa que será abordada nas próximas linhas.

2.2.1 Aspectos Conceitual e Institucional da Corrupção Administrativa

O termo corrupção concentra uma infinidade de práticas ilícitas e agrega uma polissemia de sentidos, com distinta aplicação nos diferentes contextos da dimensão política. Provém da expressão latina *corruptione*, cujo sentido primeiro, relativo a alimentos ou materiais, era o de adulteração, decomposição ou putrefação. Em sentido figurado, aplicável a pessoas e regimes políticos, expressava perversão, devassidão, depravação. Foi inserida nos estudos filosóficos e políticos significando inicialmente a perversão de um regime político. Posteriormente, assume o sentido de uso indevido do poder em troca de benefícios econômicos, materiais ou de outra espécie. Hodiernamente, o emprego mais difundido do termo coincide com este último significado, ou seja, o de prática, ação ou conduta corrupta, que a depender da sua incidência, pode comprometer o sistema político (BARBOZA, [2004?], p. 20).

A corrupção tem sido comumente relacionada ao exercício da função pública, quando o agente público trai o seu papel em favor de seus interesses privados (KLITGAARD, 1994, p. 39). As práticas corruptas refletem, deste modo, uma quebra do dever de lealdade do ator público para com o Estado, implicando geralmente o acréscimo de vantagem ilícita a um patrimônio particular em desfavor da coletividade (VILAR, 2011, p. 18).

Neste diapasão, Rios (1987, p. 86) identifica a corrupção na utilização ilegítima do poder público e administrativo pelo detentor de cargo ou função pública que busca auferir

vantagens em proveito próprio ou distribuí-las entre amigos, parentes e correligionários. De semelhante modo, Carvalho (1987, p. 64) acentua que o comportamento corrupto consiste na ação ou inação dolosa do agente público diante de uma norma que deixará de ser cumprida com vistas ao alcance de ganhos próprios ou de terceiros. De forma genérica, a corrupção pressupõe uma relação transacional que envolve duas partes, a saber, o titular do cargo público e o representante do interesse particular.

Silva (1996, p.3) reconhece que entre os diversos sentidos atribuídos à palavra corrupção, há em todos um denominador comum, qual seja, a interação entre o setor público e o setor privado, envolvendo dois indivíduos ou grupo de indivíduos que corrompem e são corrompidos, resultando da relação que se firma às margens das regras do jogo econômico ou político-legal uma transferência de renda.

Vilar (2011, p. 18) distingue a corrupção pública da corrupção privada, considerando que a primeira envolve dinheiro ou patrimônio público, ou ainda vantagem ofertada ou adquirida por agente público, ao passo que a corrupção privada restringe-se ao campo das fraudes privadas, onde não há o envolvimento de recursos ou agentes públicos.

Boll (2010, p.12), por sua vez, faz referência à corrupção governamental, a qual se manifesta na utilização ilegal do poder discricionário, político e financeiro de organismos ou agências governamentais por parte dos governantes, funcionários públicos e agentes privados, a fim de transferir recursos públicos de forma criminosa, em benefício próprio ou de sujeitos ou grupos ligados por um interesse comum, resultando em danos ao erário público. Abrange, deste modo, os crimes contra a Administração Pública previstos no Título XI do Código Penal Brasileiro, basicamente sob as formas de corrupção passiva e corrupção ativa. O citado autor ainda separa a corrupção governamental da corrupção burocrática, apontando como principal diferença o fato de a governamental ocorrer exclusivamente no setor público, ao passo que a burocrática pode figurar tanto no setor público quanto no privado, centrando-se no estudo do comportamento dos agentes e tomando por base uma análise microeconômica.

A análise deste trabalho recairá especificamente sobre a corrupção administrativa, cujo conceito enquadra-se na esfera da corrupção pública, mas ganha especificidade por se reportar aos atos de corrupção praticados no campo institucional do Poder Executivo, quando do exercício da função administrativa típica⁵⁶ pelos agentes públicos. O campo da corrupção pública é mais vasto que o da corrupção administrativa, pois abarca além dos atos de

⁵⁶ A expressão função administrativa típica, extraída do Direito Administrativo, refere-se à função de gestão dos interesses coletivos desenvolvida exclusivamente pelo Poder Executivo. Cf. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 13ª ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p.2-4.

corrupção praticados na seara do Poder Executivo, os cometidos no domínio dos Poderes Judiciário e Legislativo. A adoção do termo corrupção administrativa justifica-se por corresponder à função sobre a qual recai.

No conceito a ser proposto, o sentido atribuído aos atos de corrupção é abrangente, não se limitando às condutas criminosas de desvio de recursos públicos, de modo a incluir os atos de improbidade administrativa previstos nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/1992 que não apresentem tipos penais correspondentes. Outrossim, confere destaque à atuação dos agentes públicos⁵⁷ no exercício do poder político ou administrativo, envolvendo a atuação de agentes privados apenas quando em relação transacional com aqueles.

Destarte, a corrupção administrativa consiste no uso ilegítimo do poder político ou administrativo por parte do agente público, o qual toma proveito dos recursos acessíveis em razão do exercício de cargo ou função pública no âmbito institucional do Poder Executivo para auferir vantagens econômicas, materiais ou de outra espécie, em benefício próprio ou de terceiros, provocando lesões ao erário público e à moralidade administrativa, e que geralmente resulta do estabelecimento de uma relação transacional com um agente privado.

O ambiente no qual se desenvolve a corrupção administrativa nos moldes aqui traçados é o da burocracia administrativa⁵⁸, que no Brasil vem passando por transformações desde os anos de 1990, com vistas ao aperfeiçoamento dos instrumentos de governança e ao fortalecimento da eficiência do Estado. Ocorre que o aprimoramento alcançado, como restará demonstrado, não foi seguido de uma diminuição da percepção da corrupção administrativa.

A formação da burocracia administrativa no Brasil ocorreu em meio a uma cultura patrimonialista, sistema de dominação herdado da colonização que não faz separação entre o patrimônio público e privado, sendo a administração tratada como assunto pessoal. “A forma como o funcionário desempenha as funções próprias ao cargo, respeitada a tradição, se inscreve no âmbito da relação de dominação frente ao senhor, não existindo regras claras e objetivas, previamente definidas, para o seu exercício” (CUNHA; MEDEIROS; AQUINO, 2010, p. 332-333).

O aparato administrativo da colônia “se pautava pela indiferenciação de funções, pelo mimetismo das estruturas e pela profusão de regras e normas, muitas vezes contraditórias

⁵⁷ O termo agente público, também retirado do Direito Administrativo, tem sentido amplo, de modo que abarca o conjunto de pessoas que exercem uma função pública como prepostos do Estado, quer seja remunerada ou gratuita, definitiva ou transitória. Especificamente para o conceito de corrupção administrativa, refere-se àqueles que exercem função administrativa típica. Cf. CARVALHO FILHO, 2007, p.511.

⁵⁸ O termo burocracia administrativa refere-se à estrutura organizacional do Poder Executivo composta pelos agentes públicos, sendo empregado no mesmo sentido de aparelho administrativo.

e díspares, que chegavam ao nível das minúcias, tornando-o moroso e ineficaz”. A função pública apresenta-se na forma delegada, de modo que a Coroa transferia os negócios públicos aos poderosos locais, que por sua vez, utilizavam a nomeação de cargos públicos como instrumento de aliciamento ou de retribuição de favores, sem qualquer análise de mérito (CUNHA; MEDEIROS; AQUINO, 2010, p. 317).

A independência não trouxe mudanças substanciais para o âmbito administrativo, tendo em vista que “fez surgir um conglomerado de estruturas oligárquicas de poder espalhadas pelo País”, que passou a exercer controle sobre os cargos burocráticos, reforçando ainda mais as práticas clientelistas em preterição do critério de nomeação por competência (MARTINS, 1997, p. 17). A presença de burocratas qualificados geralmente limitava-se aos postos mais elevados da administração. Nas palavras de Cunha; Medeiros e Aquino (2010, p. 331-332):

Consta, assim, que a burocracia do Império funcionava como cabide de empregos, sendo, no geral, ineficaz e instável. Essa instabilidade, aliás, se constituía na base do sistema de clientelas, o que reforçava a dependência dos grupos urbanos com relação às oligarquias rurais. Os cargos seguiam sendo usados como meios de apadrinhamento e cooptação, inclusive de certos indivíduos talentosos oriundos das camadas inferiores da sociedade. A figura do bacharel, como também a ascensão de alguns homens pretos e mulatos aos cargos públicos, à base de suas qualidades individuais, exemplifica a existência desse sistema de clientelas e cooptação, inclusive como mecanismo de mobilidade social.

A herança colonial perpassa o Império e adentra as portas da República através das nomeações por apadrinhamento e favoritismos. É apenas em meados dos anos 30, diante de centralização e tendências reformistas trazidas pela Revolução de 1930, que as discussões sobre a modernização da estrutura administrativa ganham relevo, objetivando a ruptura com o passado patrimonialista, a afirmação de uma racionalidade típica do Ocidente e o fim da corrupção como prática rotineira (FILGUEIRAS; ARANHA, 2011, p. 359).

Filgueiras e Aranha (2011, p. 359-360) apontam que os primeiros passos para a modernização do aparelho burocrático foram dados através da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), com vistas ao aprimoramento da eficiência do serviço público por intermédio da reforma do sistema de pessoal, e da implantação e simplificação de sistemas administrativos e das atividades relativas ao orçamento público. No tocante ao sistema de pessoal, a reforma opunha-se à nomeação de servidores públicos por critérios não meritocráticos, estimulando a formação de uma equipe técnica de excelência.

“Na visão de seus dirigentes, o sistema de mérito asseguraria a igualdade de oportunidade, a eficiência dos quadros e a neutralidade administrativa, requisitos para a criação de um moderno sistema público de pessoal” (CUNHA; MEDEIROS; AQUINO, 2010, p. 348).

A reforma estendeu-se aos estados e municípios através da reprodução dos elementos de racionalização do serviço público disciplinados em lei federal, adaptando-os às condições locais, de forma que foram implantadas as primeiras medidas de reajustamento dos quadros e dos vencimentos do funcionalismo estadual; a formação de carreiras profissionais e a redução dos padrões de vencimento; e a decretação de estatutos dos funcionários civis estaduais e municipais (CUNHA; MEDEIROS; AQUINO, 2010, p. 348).

Martins (1997, p. 16-17) observa que pressões populistas-clientelistas limitaram o alcance da reforma, resultando no estabelecimento de um padrão duplo na Administração Pública, no sentido de que os altos escalões seguiram o padrão da reforma iniciada, ganhando destaque como a melhor burocracia da América Latina, enquanto que os escalões inferiores, a exemplo dos órgãos encarregados dos serviços de saúde e de assistência social, permaneceram no critério clientelista de recrutamento de pessoal e submetidos à manipulação populista das verbas públicas.

Cunha, Medeiros e Aquino (2010, p. 350) identificam como obstáculos à realização do papel do DASP a criação, após 1938, de agências independentes, autarquias e institutos de seguridade, as quais serviram de portas de entrada no serviço público sem concurso; a aplicação restrita do sistema de mérito ao ingresso na carreira, permanecendo a progressão funcional geralmente vinculada aos critérios de laços de amizade e favorecimento político; e a ausência de um apoio popular ao concurso público, tendo em vista que a adoção do critério de nomeação por mérito foi uma decisão de cima para baixo, sem anuência prévia da sociedade.

O fato é que durante o Estado Novo a máquina pública continuou a ser operada com base no modelo de clientelas políticas, consistente na troca de empregos ou privilégios por votos, evidenciando a permanência de valores tradicionais na sociedade e do modo de fazer política no Brasil; a prevalência dos interesses dos partidos populistas; e a dificuldade de inserção das classes médias no mundo de trabalho (CUNHA; MEDEIROS; AQUINO, 2010, p. 352).

A queda da ditadura Vargas e a democratização em 1945 não conseguiram superar as práticas clientelistas profundamente enraizadas, persistindo a natureza de “moeda de troca” do cargo público, utilizado como mecanismo de sucesso eleitoral. Diante desta conjuntura não se mostrava interessante o aprimoramento das regras para ingresso no serviço público, resultando do seu afrouxamento o inchaço da máquina estatal e a má remuneração, de maneira

que na burocracia brasileira prevaleciam as características das administrações públicas dos países mais subdesenvolvidos: “excesso ou má distribuição de pessoal, absenteísmo, a ocupação simultânea de dois ou mais cargos públicos pela mesma pessoa, atividades paralelas e baixa produtividade” (MARTINS, 1997, p. 17).

Este ambiente tornou-se campo fértil para a proliferação da “pequena corrupção”, na forma “do jeito”, implicando o surgimento de uma “profissão” próspera, a de despachante, “aquele que conhece os labirintos da burocracia e é capaz de facilitar as coisas para os demandantes de bens e serviços públicos”. Os altos escalões da burocracia permaneceram ocupados por agentes públicos qualificados, obtendo melhorias com as novas práticas administrativas, mantendo-se resistentes às investidas clientelistas e à pequena corrupção; no entanto, tiveram que adotar táticas para superar as limitações impostas, notadamente as mudanças constantes no nexó político-administrativo. Tais táticas consistiram na emancipação daqueles órgãos através da criação de órgãos semi-independentes da administração indireta, a saber, autarquias, fundações, empresas públicas e empresas estatais; ou no alcance do monopólio da competência ou da informação nas áreas sob sua jurisdição, constituindo “feudos” dentro do aparelho estatal (MARTINS, 1997, p. 19).

A expansão do aparelho administrativo diante do desenvolvimento da administração indireta com a criação de fundações, empresas públicas, autarquias e sociedades de economia mista, ganhou impulso com a reforma administrativa de 1967, propiciada pelo Decreto-Lei nº 200. “O objetivo, com o modelo de administração indireta, era descentralizar a administração pública brasileira, levando-a a todos os cantos do país, com o lema da desburocratização em vista”, bem como de ampliar a eficiência do serviço público e possibilitar o controle da atuação dos agentes públicos. Tratava-se de uma onda de modernização aproximada dos modelos de administração privada (FILGUEIRAS; ARANHA, 2011, p. 361).

Ocorre que ao conceder às estatais condições de funcionamento idênticas às das empresas privadas, inclusive quanto às políticas de recrutamento e remuneração, o referido Decreto abriu margem à contratação de especialistas permanentes e temporários, nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), tornando dispensável a ferramenta do concurso como mecanismo de entrada no serviço público. Muito embora os referidos organismos contassem com agentes capacitados, cujo ingresso se dava em razão da análise de aptidões por intermédio de concurso ou do modo de contratação no setor privado, nos demais órgãos do serviço público perpetuava-se a política do clientelismo (CUNHA; MEDEIROS; AQUINO, 2010, p. 353-354).

Conforme Martins (1997, p. 26-27), passou a coexistir “não apenas duas esferas públicas, mas também dois tipos de servidores sociologicamente diferentes”. No primeiro tipo encontrava-se o burocrata mal remunerado, desqualificado, e sem motivação da administração direta; no segundo tipo, o executivo público da administração indireta, geralmente qualificado e em ascendência funcional. Esta diferenciação “produziu uma fratura vertical dentro do aparelho do Estado”, dificultando a articulação de negociações políticas entre ministros de Estado e presidentes de empresas estatais, atingindo negativamente a coerência interna, a implementação de políticas públicas e, por conseguinte, a governabilidade. Outrossim, a autonomia alcançada por alguns órgãos governamentais obstruiu os canais institucionais de representação de interesses, resultando no estabelecimento de relações diretas e pessoais entre grupos de interesses especiais, empreiteiras de obras públicas e outros, e setores da administração direta e empresas estatais. Tais relações aliadas à ausência de transparência e de definições de responsabilidades, assumiriam, posteriormente, a forma de corrupção generalizada nos altos escalões do Estado.

Com o fim do governo autoritário o modelo de administração proposto pelo Decreto-Lei nº 200 esfacelou-se em sua desorganização e desarticulação. A racionalidade pretendida com a centralização normativa restou prejudicada em face da concentração de poder nas mãos dos militares, e as ações de descentralização funcional foram parcialmente desviadas de seu objetivo maior de ampliação da eficiência do serviço público. Somando-se a estes fatores o descontrole financeiro, a ausência de responsabilização dos governantes e burocratas frente à sociedade e a politização indevida da burocracia, potencializaram-se os problemas históricos da administração pública brasileira (ABRUCIO, 2007, p. 68).

Durante a Nova República um novo conjunto de reformas foi estruturado com vistas a combater os problemas históricos da administração pública brasileira, aguçados pelo regime autoritário, e a implementar a modernização da burocracia administrativa, cujas principais medidas encontrariam repouso na Constituição Federal de 1988. Abrucio (2007, p. 69) destaca três grupos de mudanças advindos do texto constitucional:

- a) em primeiro lugar, a democratização do Estado, que foi favorecida com o fortalecimento do controle externo da administração pública, com destaque, entre outras mudanças, para o novo papel conferido ao Ministério Público (MP). Neste aspecto está, também, o reforço dos princípios da legalidade e da publicidade;
- b) a descentralização foi outra demanda construída nos anos de luta contra o autoritarismo e que ganhou enorme relevância na Constituição de 1988. Após 20 anos de centralismo político, financeiro e administrativo, o processo descentralizador abriu oportunidades para maior participação cidadã e para

inovações no campo da gestão pública, levando em conta a realidade e as potencialidades locais. Impulsionadas por esta mudança, várias políticas públicas foram reinventadas e disseminadas pelo país;

c) propôs-se, ainda, completar a chamada reforma do serviço civil, por meio da profissionalização da burocracia. Nesta linha, houve ações importantes, como o princípio da seleção meritocrática e universal, consubstanciada pelo concurso público. Em consonância com este movimento, o Executivo federal criou, em 1986, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), num esforço de melhorar a capacitação da alta burocracia.

As disposições do texto constitucional significaram um avanço no projeto de reforma da administração pública brasileira, no entanto, sua aplicação sofreu limitações em razão de uma série de problemas. No tocante à democratização, tem-se o controle falho dos governantes visualizado no exemplo dos Tribunais de Contas, especialmente os subnacionais, cuja autonomia restou comprometida diante da enorme interferência do Executivo nos processos de escolha dos conselheiros. Quanto à descentralização, houve uma multiplicação exagerada dos municípios; poucos incentivos à cooperação intergovernamental; um federalismo compartimentalizado sem o estabelecimento de laços entre os níveis de governo; e a sobrevivência do patrimonialismo em boa parte do país. No que concerne às medidas de profissionalização do serviço público, parte delas resultou em aumento do corporativismo estatal (ABRUCIO, 2007, p.69-70).

A percepção destes problemas ensejou, durante o governo Collor, a elaboração de dois raciocínios falsos, a saber, a ideia de Estado mínimo e o conceito de marajás. Houve uma contenção da proliferação de empresas estatais e de fundações, bem como um maior controle sobre elas. A medida mais drástica consistiu no desmantelamento da máquina estatal, diante da ideia de “enxugar” o quadro de pessoal. No funcionalismo público imperava a sensação de desconfiança, em razão de a classe ter-se tornado o bode expiatório das dificuldades nacionais. Ironicamente, as medidas foram barradas pelo *impeachment* do presidente em razão do seu envolvimento em forte esquema de corrupção (FILGUEIRAS; ARANHA, 2011, p. 363-364).

O governo Itamar Franco não teve grande iniciativa reformista, limitando-se à produção de documentos com avaliações importantes da situação da administração pública, e à elaboração de um Código de Ética Profissional do Servidor Público da Administração Federal. É na gestão de Fernando Henrique Cardoso que a reforma da administração pública encontra substrato político. Entre os pilares da reforma, erigiu-se o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), sob a responsabilidade do então ministro Bresser Pereira. Seu plano de trabalho partiu de um diagnóstico que ressaltava, sobretudo, as

falhas da Constituição de 1988, e tomou por base o estudo da experiência internacional recente, marcada pela implantação de uma nova gestão pública (ABRUCIO, 2007, p. 70-71).

A proposta do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado consistia em transformar a administração pública de burocrática para gerencial⁵⁹, objetivando tornar o Estado menor, mais eficiente e voltado para o atendimento das demandas dos cidadãos, de modo a adequar o serviço público ao capitalismo contemporâneo. O ministro Bresser Pereira (1997a, p. 30) compreendia que no século XX, diante da ampliação do papel social e econômico do Estado, a administração pública burocrática, centrada no controle hierárquico e formalista ou legal sobre os procedimentos, não mais se sustentava, por ser ineficiente e cara. A administração pública gerencial ao se basear no modelo de gestão privada surgia como uma nova forma de administração, em resposta à crise do Estado.

Conforme Bresser Pereira (1997a, p. 30), a administração pública gerencial é direcionada para o atendimento ao cidadão e para a obtenção de resultados; atua de forma descentralizada, com incentivo à criatividade e à inovação; realiza o controle sobre os órgãos descentralizados através do contrato de gestão; abarca estratégias mais eficientes na luta contra as recentes modalidades de privatização do Estado; confere aos políticos e aos funcionários públicos um grau de confiança, ainda que limitado.

A fim de implantar o modelo gerencial de administração, o governo Fernando Henrique Cardoso, por intermédio do MARE, criou quatro setores de atuação estatal, a saber, o núcleo estratégico, composto pelos Poderes da República e pelo Ministério Público, incumbido de formular e avaliar diretrizes, políticas e leis; o setor de atividades exclusivas do

⁵⁹ Bresser (1997a, p. 30-31) diferencia a administração burocrática da gerencial nos seguintes termos: “Enquanto a administração pública burocrática se concentra no processo legalmente definido, em definir procedimentos para contratação de pessoal; para compra de bens e serviços; e em satisfazer as demandas dos cidadãos, a administração pública gerencial orienta-se para resultados. A burocracia concentra-se nos processos, sem considerar a alta ineficiência envolvida, porque acredita que este seja o modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção. Os controles são preventivos, vêm *a priori*. Entende, além disto, que punir os desvios é sempre difícil, se não impossível; prefere, pois, prevenir, estabelecendo estritos controles legais. A rigor, uma vez que sua ação não tem objetivos claros - definir indicadores de desempenho para as agências estatais é tarefa extremamente difícil - não tem outra alternativa senão controlar os procedimentos. A administração pública gerencial, por sua vez, assume que se deve combater o nepotismo e a corrupção, mas que, para isto, não são necessários procedimentos rígidos. Estes podem ter sido necessários quando dominavam os valores patrimonialistas; mas não o são hoje, quando já existe uma rejeição universal a que se confundam os patrimônios público e privado. Por outro lado, emergiram novas modalidades de apropriação da *res publica* pelo setor privado, que não podem ser evitadas pelo recurso aos métodos burocráticos. *Rent-seeking* é quase sempre um modo mais sutil e sofisticado de privatizar o Estado e exige que se usem novas contra-estratégias. A administração gerencial - a descentralização, a delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público, o rígido controle sobre o desempenho, aferido mediante indicadores acordados e definidos por contrato - além de ser uma forma muito mais eficiente para gerir o Estado, envolve estratégias muito mais efetivas na luta contra as novas modalidades de privatização do Estado. Enquanto a administração pública burocrática é auto-referida, a administração pública gerencial é orientada para o cidadão”.

Estado, através do qual são realizadas as políticas públicas e as atividades atribuídas apenas ao Estado; o setor de serviços não exclusivos, integrado pelas autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, que realizam serviços públicos, mas não exclusivos do Estado; e o setor de produção de bens e serviços para o mercado, voltado para o desenvolvimento de atividades lucrativas, especialmente realizadas pelas empresas estatais (MARE, 1995, p. 41-42).

No tocante ao núcleo estratégico, Bresser Pereira (1997a, p. 35) acentua que uma estratégia essencial para a reforma do aparelho do Estado passa pelo reforço deste setor, ocupando-o de servidores públicos altamente qualificados, bem treinados e bem remunerados, conscientes do dever de servir aos cidadãos, assegurando-lhes, por lei, a carreira e a estabilidade, no entanto, de forma mais flexível que seus correspondentes na administração pública burocrática.

Os avanços da reforma, segundo Abrucio (2007, p. 71-72), residiram na continuação e aperfeiçoamento da *civil service reform*; na reorganização administrativa do governo federal, especialmente uma melhoria substancial das informações da administração pública e o fortalecimento das carreiras de Estado; na realização de um número significativo de concursos e de cursos de capacitação. Na seara legal, a reforma constitucional com as Emendas de nº 19 e 20 resultou na instituição de tetos para o gasto com o funcionalismo; em alterações no caráter rígido do Regime Jurídico Único; e na inserção do princípio da eficiência entre os pilares do direito administrativo. Outrossim, a elaboração de um plano diretor como diretriz geral da reforma disseminou um rico debate nas esferas federal e estadual sobre novas formas de gestão. Em que pese o fato de que muitas mudanças institucionais, necessárias para se alcançar o modelo de administração pública gerencial, não tenham sido efetivadas, houve um "choque cultural", de modo que os conceitos subjacentes a esse modelo foram espalhados por todo o país, passando a influenciar as ações de vários governos estaduais.

A reforma Bresser não teve força suficiente para prosseguir de forma contínua na reorganização da administração pública. No segundo governo de Fernando Henrique Cardoso o MARE foi extinto, e deu-se o empobrecimento da agenda de reforma da gestão pública. No governo Lula houve uma continuidade da modernização do Estado, notadamente no reforço de algumas carreiras, no governo eletrônico e na nova moldagem conferida à Controladoria Geral da União. Entrementes, a reestruturação do aparelho estatal não constituiu assunto-chave, sendo amplo o loteamento de cargos públicos para vários partidos, de maneira que foi verificada uma intensa politização da administração indireta e dos fundos de pensão. Ao lado

deste aspecto negativo, um legado positivo foi deixado, o aprimoramento dos mecanismos de controle da corrupção evidenciado nas ações da Polícia Federal e, destacadamente, pelo trabalho da Controladoria Geral da União (ABRUCIO, 2007, p. 75-77).

Percebe-se notável avanço na estruturação da administração pública brasileira que, inicialmente, com a reforma de 1930, passou de um modelo de gestão patrimonialista para um modelo burocrático⁶⁰, objetivando a proteção do patrimônio público contra as investidas de apropriação privada através da implantação de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, racional, formal e legal. No entanto, a instituição do modelo burocrático não foi acompanhada da diminuição da corrupção administrativa, vez que eclodiram diversos casos nos governos que se sucederam, surgindo como produto do governo militar a subcultura da venalidade no serviço público, da qual decorreu o estabelecimento de núcleos para a obtenção de vantagens ilícitas na burocracia administrativa.

De semelhante modo, os avanços advindos da recepção do modelo gerencial de administração pública, com a aprovação, em 1995, do Plano Diretor da Reforma do Estado, inserido na nova ordem constitucional, a qual ampara as práticas de transparência e controle externo da administração pública, não foram seguidos da diminuição da percepção da corrupção administrativa. Neste diapasão, Filgueiras e Aranha (2011, p. 366) atestam que o Brasil vive um paradoxo, haja vista a permanência da corrupção⁶¹ como prática recorrente mesmo em face do aprimoramento das instituições de controle e da efetivação dos instrumentos de transparência da gestão.

No tocante à persistência da corrupção no modelo de administração burocrático, têm-se como justificativa o argumento sustentado pelos defensores do modelo gerencial, no sentido de que mais burocracia para controlar a integridade dos funcionários públicos implicava mais gastos e mais corrupção, podendo, inclusive no contexto do desenvolvimento econômico, constituir prática funcional com vistas à redução dos entraves burocráticos à

⁶⁰ Bresser Pereira (1997b, p. 41-42) esclarece que foram duas as reformas administrativas estruturais no capitalismo: “A primeira foi a da implantação da administração pública burocrática, em substituição a administração patrimonialista, que ocorreu no século passado nos países europeus, na primeira década deste século nos Estados Unidos, nos anos 30 no Brasil. A segunda está sendo a da implantação da administração pública gerencial, que tem seus precedentes ainda nos anos 60, mas que, de fato, só começa a ser implantada nos anos 80, no Reino Unido, na Nova Zelândia e na Austrália, e nos anos 90, nos Estados Unidos, quando o tema ganha a atenção do grande público com a publicação de *Reinventing Government* e a adoção do *National Performance Review* pelo governo Clinton, e no Brasil, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, com a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Estado (1995)”.

⁶¹ O sentido atribuído ao termo corrupção pelos autores é o mesmo conferido à expressão corrupção administrativa neste trabalho, nos seguintes termos: “a corrupção é a elevação de interesses privados sobre o interesse público, tendo em vista o recorte do fenômeno na dimensão da organização burocrática do Estado.” (FILGUEIRAS; ARANHA, 2011, p. 353).

acumulação de capitais, somando-se a isto o aspecto negativo do elevado número de órgãos, documentos e processos exigidos para se alcançar os fins desejados. Ademais, a ampliação da burocracia servia de estímulo ao desenvolvimento do comportamento *rent-seeking*⁶² por parte dos burocratas e políticos (FILGUEIRAS; ARANHA, 2011, p. 354-355).

Na administração pública gerencial, por sua vez, a recorrência da corrupção administrativa dá-se em razão de as reformas terem privilegiado o fortalecimento das instituições de controle burocrático em detrimento das instituições de controle judicial e de controle não estatal⁶³. Nesta perspectiva, Avritzer e Filgueiras (2011, p. 22) acentuam que uma equação referente ao controle da corrupção pode ser enunciada nos seguintes termos: “o controle aumenta, a punição permanece baixa e os casos de corrupção continuam existindo e pautando negativamente a opinião pública”.

O aumento expressivo do controle administrativo-burocrático⁶⁴ é evidenciado através da hipertrofia da legislação referente a esta espécie de controle, bem como da expansão das agências especializadas de controle. Avritzer e Filgueiras (2011, p. 25) observam que do total de 51 (cinquenta e uma) leis aprovadas pelo Congresso Nacional e sancionadas pelos presidentes, entre 1990 e 2009, e que dizem respeito ao controle da corrupção, 33 (trinta e três) leis, ou aproximadamente 65%, referem-se ao controle administrativo-burocrático. No que concerne à expansão das agências de controle tem-se a criação da Controladoria Geral da União, e de controladorias e auditorias na esfera dos órgãos do governo federal e nos estados, além do perfil mais atuante do Tribunal de Contas.

Ocorre que ao lado da presença generalizada das instituições de controle nos órgãos da administração direta, poucas condenações por atos ilícitos correspondentes à corrupção são

⁶² O comportamento *rent-seeking* abordado pela teoria dos caçadores de renda é identificado na atuação dos agentes públicos nas falhas do sistema, de modo a maximizar seus ganhos (VILAR, 2011, p. 19).

⁶³ Avritzer e Filgueiras (2011, p. 16) asseveram que o controle democrático da corrupção deve ser firmado em uma concepção tridimensional e integrada, assentada nos seguintes tipos: i) controle administrativo-burocrático; ii) controle judicial; e iii) controle público não estatal. O controle administrativo-burocrático é o tipo de controle decorrente da existência de agências especializadas, capazes de averiguar, vigiar e corrigir a eventual ação ilegítima praticada pelos agentes públicos no exercício de suas funções. A partir de agências especializadas, institui-se uma lógica de vigilância sobre a atuação dos agentes públicos com base na legalidade que define a legitimidade da ação do Estado. O controle judicial, por sua vez, é aquele exercido exclusivamente pelo Poder Judiciário, pautado no campo do direito, nos preceitos de neutralidade e universalização derivados da interpretação jurídica de códigos, estatutos e regulamentos. O controle público não estatal é o realizado pela sociedade, especialmente pela sociedade civil através do exercício apropriado da publicidade, em que o cidadão comum seja capaz de controlar a ação dos agentes públicos com base nos princípios e nos valores morais da democracia.

⁶⁴ Avritzer e Filgueiras (2011, p. 25) sustentam que o aumento do controle administrativo-burocrático gerou uma “burocratização excessiva no controle da corrupção, resultando em barreiras para a cooperação interinstitucional, em uma posição defensiva das gerências, em lentidão de procedimentos e processos administrativos, em pouca criatividade na inovação gerencial e em maior conflitualidade entre os órgãos da máquina administrativa”.

proferidas no Judiciário. Disto decorre uma visão limitada no âmbito da opinião pública brasileira, manifestada pela anuência de 65% dos brasileiros à ideia de que a corrupção seria menor se as leis que existem fossem cumpridas e não ocorresse a impunidade, e pela adesão de 66% à compreensão de que o controle da corrupção exige leis novas, com penas mais duras e maiores (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 27).

O incremento do controle burocrático e, ao mesmo tempo, sua ineficiência diante dos corriqueiros escândalos, enfraquece o controle não estatal à medida que é criado “um processo de deslegitimação da política e de naturalização da corrupção na dimensão do Estado brasileiro”. O Estado, portanto, passa a ser visto como “o lugar dos vícios”, reforçando “o atavismo da cultura política brasileira, que não vê na política um processo de procura pelo bem comum, mas de manutenção do privatismo e do sistema de apropriação indevida do bem comum” (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 28-29).

A fim de compreender esta conjuntura paradoxal de ampliação do controle e de continuidade da percepção negativa dos cidadãos sobre a corrupção⁶⁵, Filgueiras e Aranha (2011, p. 368) partem para a observância da visão dos burocratas da linha de frente⁶⁶ sobre o controle da corrupção, uma vez que estes tratam diretamente com o cidadão, de maneira que a incidência das práticas corruptas nesta esfera reflete diretamente na percepção negativa sobre o Estado brasileiro. Os dados que seguem abaixo referem-se a uma pesquisa de *survey* com servidores públicos federais do Poder Executivo⁶⁷, realizada no ano de 2010. Os questionamentos foram direcionados especialmente para a percepção dos burocratas da linha

⁶⁵ A percepção negativa dos cidadãos sobre a corrupção restou demonstrada em pesquisa realizada pelo Centro de Referência do Interesse Público, no ano de 2009, concernente à evolução da corrupção nos últimos cinco anos. A amostra foi composta por 2.400 indivíduos, estratificada por situação de domicílio, gênero, idade, escolaridade, renda familiar e situação perante o trabalho. A maioria, um percentual de 39,0, respondeu que a corrupção aumentou muito. O segundo maior percentual de entrevistados, de 33,00, respondeu que a corrupção aumentou um pouco (FILGUEIRAS; ARANHA, 2011, p. 367).

⁶⁶ Filgueiras e Aranha (2011, p. 358) identificam como burocratas da linha de frente aqueles que se relacionam diretamente com os cidadãos e criam, por suas ações, a percepção que estes têm sobre o serviço público e sobre o alcance da corrupção no interior do Estado.

⁶⁷ A amostra foi calculada em 1.115 servidores e foi estratificada de forma proporcional, por ramo da administração (administração direta, autarquias e fundações), gênero, escolaridade e estado da Federação onde atua como servidor, conforme os dados do Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, edição 169 de 2009. No campo da amostra formulada, 69% dos servidores atuam há mais de 15 anos no serviço público federal (14% atua de 15 a 20 anos, e 55% há mais de 20 anos), o que revela que os respondentes, em sua maioria, conhecem bem e já estão familiarizados com o que ocorre neste campo. A maioria dos servidores que integraram a amostra (85%) ingressou no serviço público federal por meio de concurso. Em termos de escolaridade, a maioria possui ensino superior completo (43,5%). Em seguida aparecem os servidores com especialização (14,2%), doutorado/pós-doutorado (12,9%) e segundo grau completo (12,6%). Os níveis de escolaridade menos frequentes foram o segundo grau incompleto (5,5%), mestrado incompleto (1,1%) e doutorado incompleto (1,7%) (FILGUEIRAS; ARANHA, 2011, p. 373).

de frente sobre o controle da corrupção e aspectos relativos às ações no serviço público que são interpretadas como corrupção.

Aos questionamentos concernentes às práticas de corrupção no interior da administração pública federal, 34,8% dos entrevistados responderam que a cobrança de propina é muito frequente ou frequente, superando a percepção das práticas de suborno como muito frequente ou frequente, em 17%. Tais percentuais indicam que “a ação que parte dos próprios servidores – cobrar propina – ocorreria em uma frequência maior do que aquela que parte de terceiros – tentativa de suborno” (FILGUEIRAS; ARANHA, 2011, p. 374).

A pesquisa revela que “a opinião dos entrevistados sobre a corrupção (a frequência do suborno e da propina) está agregada com a opinião dos mesmos sobre a igualdade na aplicação das normas”. Em outras palavras, na visão de 61,9% dos servidores a frequência da propina e do suborno em seus órgãos está diretamente relacionada à não-universalidade dos procedimentos na administração pública brasileira, considerando que, se as normas não são igualmente aplicadas, alguns são favorecidos em razão de práticas corruptas. Tendo em vista que a propina e o suborno são medidas de corruptibilidade dos servidores da linha de frente na sua relação direta com os cidadãos, depreende-se que o aprimoramento do controle não recaiu de forma devida sobre o nível da rua, modificando muito pouco a percepção sobre a corrupção (FILGUEIRAS; ARANHA, 2011, p. 378).

Diante deste contexto, Filgueiras e Aranha (2011, p. 353) defendem que a baixa presença de regras universais, acrescida da discricionariedade da atuação dos servidores públicos, e do controle deficiente, cria condições para que a corrupção apareça e permaneça como mazela organizacional. Isto decorre do fato de as inovações gerenciais, concentradas no alto escalão da burocracia, não terem sido seguidas das inovações devidas na posição e nas carreiras dos servidores da linha de frente, os quais carecem de formação sobre as leis gerais e específicas que regulam o serviço público, bem como de uma formação sobre ética no serviço público⁶⁸.

Percebe-se que a corrupção administrativa manifesta-se no Brasil desde o período colonial através das práticas patrimonialistas transplantadas de Portugal, tornando-se pública e reprovável, porém permanente, durante o Império; e institucionalizada na República. As sucessivas reformas pelas quais passou o aparelho administrativo não implicaram a adoção de medidas efetivas de controle da corrupção, de modo que o ambiente da burocracia

⁶⁸ Em avaliação da qualificação dos servidores no ano de 2010, o Centro de Referência do Interesse Público verificou que um alto percentual de servidores não recebeu algum tipo de treinamento: 42% não receberam formação sobre leis, e 50% não receberam formação ética (FILGUEIRAS; ARANHA, 2011, p. 374).

administrativa mostra-se favorável à persistência do fenômeno, que ocorre de forma cada vez mais sofisticada e organizada; alimentando uma rede de proteção entre os agentes públicos envolvidos, e uma rede de troca com agentes privados; maximizando os benefícios das práticas corruptas e diminuindo os seus riscos. Nesta perspectiva, a corrupção administrativa revela-se como prática inerente a uma nova modalidade de crime organizado. Trata-se do crime organizado endógeno, que instala no interior da administração pública espaços de segredos, influências, favoritismos e de apropriação privada de recursos públicos.

2.3 A CONFIGURAÇÃO DO CRIME ORGANIZADO ENDÓGENO: ELEMENTOS, INDÍCIOS E CUSTO

Restou evidenciado no Capítulo I, através da exposição dos diversos conceitos de crime organizado, que um dos elementos de identificação deste fenômeno consiste no interesse das organizações criminosas de encontrar apoio no Estado com vistas a escapar do seu poder de fiscalização e coerção e, por conseguinte, garantir o sucesso dos empreendimentos criminosos. Quando conquistado, o apoio é resultado do oferecimento de benefícios privados ou públicos pelos atores ilícitos aos agentes estatais, os quais consubstanciam práticas de corrupção. Frente a este cenário, é possível sustentar que “não há crime organizado sem corrupção, isto é, sem a captura clandestina das instituições públicas por interesses privados ilícitos” (SOARES, 2008, p. 410).

Neste diapasão, Gonçalves (2012, p. 217) destaca a atuação das organizações criminosas de “fora para dentro” ou de “dentro para fora”. Na primeira situação, a infiltração institucional ocorre através da cooptação de agentes públicos dos mais diferentes níveis de atuação. Em outros termos, os grupos criminosos no desdobramento de suas atividades procuram o poder estatal, de fora para dentro. É visualizada no Brasil especialmente por meio dos diversos relatos de envolvimento de policiais, membros do Ministério Público e até do Judiciário com o crime organizado, que favorece o funcionamento das organizações criminosas, além de garantir a impunidade dos seus integrantes⁶⁹. Trata-se do elemento de

⁶⁹ Gonçalves (2012, p. 217) ainda menciona a possibilidade de o crime organizado financiar e cooptar candidatos a cargos eletivos como forma de ingressar no aparelho estatal de maneira menos árdua, alcançando posições decisivas à manutenção e crescimento das organizações criminosas. Outrossim, faz referência a notícias passíveis de comprovação, consistentes no fato de que grupos criminosos estariam preparando participantes para

identificação supramencionado, presente nas mais variadas abordagens do fenômeno criminológico organizado, que encontra espaço no imaginário popular, através da representação de pessoas de baixo estrato social, de temperamento violento, armadas e sob o comando de um líder, capazes de pressionar os agentes públicos a colaborarem com as ações criminosas.

Já na segunda situação, ocupantes de cargos eletivos tomam proveito dos serviços do crime organizado, de dentro para fora, a fim de prosseguir no poder⁷⁰. Ou ainda, agentes públicos montam estruturas de comando no interior da administração pública, que se voltam para a prática de fraudes em licitações, desvios de recursos públicos, superfaturamento de obras, entre outras práticas de corrupção. “Essas estruturas, sem necessidade de recorrer à criminalidade armada ou centrada em estabelecimentos penitenciários, sem precisão de assaltos ou sequestros, caracterizam-se também como organizações criminosas”. Revelam uma face do crime organizado abordada de maneira ainda tímida pelos estudiosos do tema, que, em virtude de sua invisibilidade e insuspeição, não desperta de maneira expressiva a atenção popular (GONÇALVES, 2012, p. 218).

Nesta direção, Oliveira (2008, p. 90), considerando como básica a relação estabelecida entre o Estado e as organizações criminosas no âmbito da criminalidade organizada, uma vez que os atores ilícitos buscam a cooperação de agentes públicos objetivando diminuir os riscos das atividades delitivas, bem como as origens das organizações criminosas tanto às margens como dentro do Estado, identifica duas tipologias principais do crime organizado, a saber, o crime organizado exógeno e o crime organizado endógeno.

O crime organizado exógeno, ou seja, aquele que tem origem às margens do Estado, pode ser classificado como cooperativo simétrico, caso as organizações criminosas alcancem a cooperação do Estado para as suas práticas; ou cooperativo assimétrico, em não sendo o apoio conquistado. De outro modo, o crime organizado endógeno apenas se classifica como cooperativo simétrico, tendo em vista que os grupos criminosos endógenos firmam suas bases dentro do próprio Estado, de modo que, por natureza, já surge cooperativo simétrico. Nesta esteira, de acordo com a sua origem e relação com o Estado, as organizações criminosas

serem aprovados nas diversas fases de concursos públicos e ingressarem no serviço público já na condição de criminosos organizados.

⁷⁰ Neste sentido, Minguardi (1998, p. 71) assevera que “a corrupção é a contrapartida do clientelismo no que diz respeito ao conluio entre o Crime Organizado e Estado”, tendo em vista que setores do Estado buscam manter “bons termos” com determinadas organizações criminosas em razão da influência que exercem em determinados locais, a qual pode ser traduzida em votos.

podem ser classificadas da seguinte forma⁷¹: a) crime organizado cooperativo simétrico exógeno; b) crime organizado cooperativo simétrico endógeno; c) crime organizado cooperativo assimétrico exógeno (OLIVEIRA, 2008, p. 90).

Quadro 1 – Tipos de organização criminosa com base em sua origem e relação com o Estado

Origem	Relação com o Estado	Classificação
Exógena	Assimétrica	Crime organizado cooperativo assimétrico exógeno
Exógena	Simétrica	Crime organizado cooperativo simétrico exógeno
Endógena	Simétrica	Crime organizado cooperativo simétrico endógeno

OLIVEIRA, 2008

Oliveira e Zaverucha (2010, p. 5) ainda mencionam a tipologia do crime organizado híbrido quando não for possível identificar claramente a origem da organização criminosa, se o seu nascedouro localiza-se dentro ou fora das instituições estatais. Desta feita, não afastam a possibilidade do grupo criminoso surgir simultaneamente no Estado e na sociedade.

Nota-se que o crime organizado apresenta alto poder de corrupção, porquanto estabelece uma conexão estrutural ou funcional com o Estado, seja por meio da cooptação de atores públicos para facilitar as suas atividades ilícitas externas, ou do estabelecimento de grupos criminosos no interior do aparelho estatal para desvio de recursos públicos.

Na relação com o crime organizado exógeno, o Estado desempenha um papel de facilitador, ao passo que na esfera do crime organizado endógeno aparece como fonte dos grupos criminosos. Neste sentido, Mingardi (2007, p. 57) identifica como expressão do crime organizado endógeno “organizações que nascem dentro de determinadas instituições⁷², tomando proveito das vantagens ilegais que não estão acessíveis aos ‘de fora’”. Mendroni (2009, p. 37), por sua vez, embora não utilize o termo crime organizado endógeno, reconhece

⁷¹ Em publicação posterior, preparada para apresentação em Congresso da Associação de Estudos Latino-Americanos – LASA, em junho de 2009 no Rio de Janeiro, Oliveira apresenta nova qualificação das organizações criminosas, acrescentando tipologias específicas para os grupos criminosos que surgem no interior dos estabelecimentos prisionais. Outrossim, simplifica as nomenclaturas das tipologias do crime organizado exógeno e endógeno. São elencadas, desse modo, cinco tipologias de organizações criminosas: a) crime organizado cooperativo exógeno; b) crime organizado endógeno; c) crime organizado não-cooperativo exógeno; d) crime organizado endógeno-prisional não-cooperativo; e) crime organizado endógeno-prisional cooperativo (OLIVEIRA, 2009, p.5-6).

⁷² Mingardi (2007, p.58) indica como nascedouros dos grupos criminosos endógenos o interior do aparelho estatal e de empresas.

como traço marcante e evidente do crime organizado no Brasil, a colaboração de agentes públicos através das formas utilizadas para roubar o dinheiro público, como fraudes em licitações, permissões e concessões públicas, e superfaturamento de obras.

O crime organizado endógeno manifesta-se, portanto, na atuação concertada de mais de um agente público dentro de determinada instituição pública para a prática de crimes diversos e atos de corrupção em geral, objetivando o desvio de verbas públicas. Os grupos criminosos instalados dentro do Estado prestam serviços a outros grupos ou sujeitos que executam ou desejam realizar atos ilícitos, ou ainda visam atender às demandas dos próprios agentes estatais (OLIVEIRA, 2009, p. 2).

Diante desta conjuntura, a corrupção administrativa pode refletir a configuração do crime organizado no interior da burocracia administrativa, integrando as normas que regem a organização criminosa endógena, e socializando seus componentes para atuarem dentro de certos padrões de corruptibilidade, o que enseja a formação de uma rede de proteção interna, que maximiza os benefícios das atividades ilícitas e diminui os riscos de delação (OLIVEIRA, 2008, p. 78).

As práticas de corrupção são por natureza ações de cooperação realizadas por, no mínimo, dois indivíduos ou grupo de indivíduos que estabelecem uma relação antiética entre si. Ribeiro (2004, p. 24) acentua a existência de uma poderosa relação de co-participação entre a corrupção pública e a corrupção privada, de modo a afirmar, sem receio, que não existiria corrupção pública se não estivessem em jogo os interesses do setor privado. Destarte, é possível inferir que no campo do crime organizado endógeno firma-se uma relação de dependência entre atores estatais e indivíduos estranhos ao Estado, em uma rede de trocas de solicitações e benefícios, estruturada por uma gama de incentivos inerentes às instituições públicas (OLIVEIRA, 2008, p. 101-102).

As relações pessoais firmadas entre os sujeitos da organização criminosa endógena, consubstanciadas nos atos de corrupção, não substituem os procedimentos formais da administração pública, mas se inserem nos interstícios das suas etapas, de forma que ocorre uma sobreposição de relações institucionais e pessoais, servindo as exigências oficiais e garantias administrativas de mecanismos para a obtenção de vantagens⁷³ por parte dos agentes públicos e privados envolvidos. Esta mescla de procedimentos lícitos e ilícitos frente à

⁷³ Bezerra (1995, p. 55) ao analisar as relações pessoais e institucionais estabelecidas nos casos de corrupção no Brasil, acentua que estas não perfazem um processo de anulação, mas de coexistência, tendo em vista que dentro do processo formal há espaços que permitem as intervenções de caráter pessoal, servindo as garantias administrativas e as exigências oficiais para garantir que interesses particulares sejam assegurados.

ausência de um controle efetivo, torna ainda mais dificultosa a identificação da criminalidade organizada endógena.

Ocorre que o ambiente da burocracia administrativa brasileira permite que os sujeitos centralizem suas ações na pessoalidade e não na impessoalidade, haja vista a não universalidade dos procedimentos, acrescida da discricionariedade da atuação dos servidores públicos e do controle deficiente da corrupção, ante a falta de equilíbrio entre os controles burocrático, judicial e não-estatal. Nesta perspectiva, Oliveira (2008, p. 106-107) aponta que são favoráveis aos grupos criminosos endógenos, ou exógenos simétricos, os ambientes onde os indivíduos não confiam nas instituições públicas e, por consequência, buscam relações clientelistas com agentes estatais por meio da corrupção, e nos quais se constata a ausência de um capital social cívico, no sentido da cooperação dos indivíduos em prol do bem comum. De diferente modo, os ambientes protegidos das práticas clientelistas e corruptas em face da presença da transparência, da impessoalidade dos atores estatais, do controle efetivo da corrupção e da participação cívica dos indivíduos, são menos suscetíveis ao desenvolvimento da criminalidade organizada.

Decerto, a corrupção administrativa como mazela organizacional indica a presença do crime organizado endógeno a partir do momento em que indivíduos que mantêm vínculos com o Estado formam um grupo para desviar recursos públicos. Tendo em vista que as práticas de corrupção exigem a atuação concertada de, no mínimo, dois sujeitos, elemento indispensável para a caracterização de uma organização criminosa, pode-se afirmar que o crime organizado endógeno manifesta-se na corrupção administrativa de forma organizada.

Partindo-se da noção de corrupção administrativa enquanto prática de cooperação e elemento central da criminalidade organizada endógena, pode-se afirmar que são elementos das organizações criminosas endógenas a ação concertada de, no mínimo, dois agentes públicos, que em razão da relação de dependência entre a corrupção pública e a privada, poderão atuar juntamente com agentes estranhos ao aparelho estatal; a invisibilidade, tendo em vista que as práticas de corrupção coexistem com os procedimentos institucionais por intermédio das fraudes diversas perpetradas pelos criminosos, a exemplo da constituição de empresas de fachada ou fictícias para a montagem de processos licitatórios; a execução de infrações penais nocivas à economia nacional; e o dano a um patrimônio comum de bens e serviços.

Outrossim, o crime organizado endógeno insere-se no modelo empresarial de crime organizado, pois emprega métodos empresariais, no sentido da maximização dos benefícios e diminuição dos riscos dos empreendimentos delitivos, e seus integrantes qualificam-se como

criminosos profissionais, à medida que conhecem muito bem as brechas dos procedimentos oficiais da burocracia administrativa, apresentando capacidade para a fraude difusa com vistas a lesar o patrimônio público e coletivo. Ainda integra a criminalidade econômica (econômico-financeira) ou criminalidade do dinheiro, uma vez que, associado à prática da lavagem de dinheiro, atinge negativamente a ordem econômica.

Entre as técnicas de lavagem empregadas pelas organizações criminosas endógenas, através das quais os agentes criminosos conseguem ocultar ou dissimular bens, valores ou direitos provenientes do montante de recursos públicos indevidamente embolsado, estão o superfaturamento de contratos públicos, de notas fiscais de produtos e o faturamento falso em nota fiscal de serviço⁷⁴. Contratos públicos têm seus valores majorados com base no argumento da preservação do equilíbrio econômico e financeiro, quando o verdadeiro objetivo consiste na legitimação da verba pública desviada pelos agentes estatais. O superfaturamento de notas fiscais do setor de obras de um determinado Município, com a inserção de valores superiores aos efetivamente gastos, serve para justificar a apropriação dos valores excedentes. Ainda, o faturamento em nota fiscal de um serviço não executado serve para legitimar valores indevidamente embolsados pelos membros da organização criminosa endógena. Nesta direção, elucidativo é o exemplo apresentado por Conserino (2011, p. 30) ao tratar da troca de favores entre o setor público e privado como método de lavagem de dinheiro:

Um político após fim de mandato assume a administração de uma empresa ou obtém um cargo de direção em empresa que lidara anteriormente quando estava ocupando um cargo público e que na oportunidade a beneficiara. Exemplo: construção de vários viadutos e pontes em determinado Município. O construtor sugere ao Prefeito que lhe facilite a licitação adjudicando o serviço licitatório à construtora “X” para, posteriormente, após o fim de seu mandato, ocupar um cargo bem remunerado na construtora em questão. Se isso acontecer (fraude licitatória) e provar-se o dolo de todas as partes envolvidas, toda remuneração obtida pelo ex-alcaide com a condução do respectivo cargo e os bens, direitos ou valores ocultados ou dissimulados poderão ser enquadrados na Lei de Lavagem de Dinheiro.

Observa-se que a criminalidade organizada endógena revela a existência de um crime organizado de base nacional, uma vez que a atuação das organizações criminosas endógenas é

⁷⁴ Conserino (2011, p. 29-31) aborda as mencionadas técnicas de lavagem de dinheiro. Especificamente sobre o faturamento falso em nota fiscal de serviço, expõe: “O faturamento de uma prestação de serviços não significa verdadeiramente uma entrada ou saída do referido serviço. Nada obsta que algum funcionário público proceda a falsificação de uma nota fiscal de serviço, apanhe o dinheiro (peculato) e oculte ou dissimule bens, valores ou direitos valendo-se daquele valor monetário indevidamente embolsado”.

restrita à esfera das instituições públicas, constituindo elemento indispensável à sua configuração a presença de indivíduos vinculados ao Estado, os quais, em unidade de desígnio, tomando proveito das facilidades advindas do exercício de cargo ou função pública e, portanto, empregando de forma ilegítima o poder político ou administrativo, voltam-se para o desvio de verbas públicas, a fim de auferir vantagens econômicas ou materiais, provocando lesões ao erário público e à moralidade administrativa. Ações estas que perfazem a ideia de corrupção administrativa. Desta feita, são indícios da manifestação do crime organizado endógeno a atuação concertada de mais de um agente público e a prática de atos de corrupção.

2.3.1 Indícios do Crime Organizado Endógeno nas Licitações Públicas

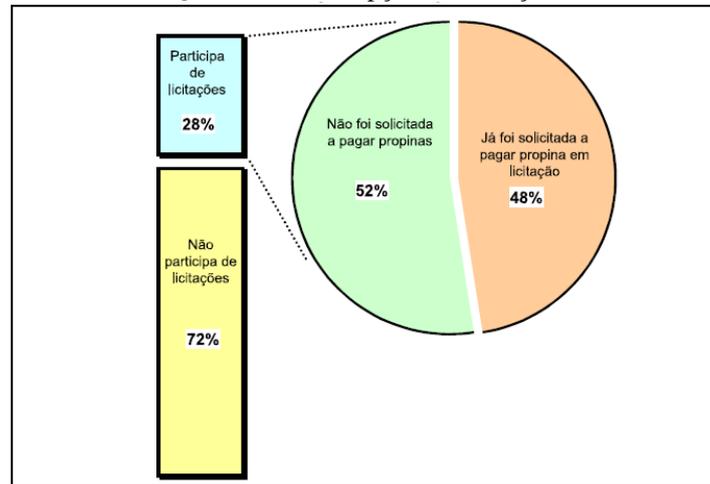
O crime organizado endógeno no Brasil encontra expressão, entre outras práticas de desvio de verbas públicas, na corrupção em licitações públicas. O procedimento licitatório ao posicionar de um lado, agentes públicos e, do outro, fornecedores privados interessados na prestação de bens ou serviços ao Estado, possibilita trocas e desvio de recursos públicos. A iniciativa corruptora pode partir tanto dos agentes públicos quanto dos licitantes. Estes geralmente oferecem benefícios privados em troca da adjudicação do objeto licitado, enquanto aqueles se valem de sua posição privilegiada para, através do oferecimento de vantagens na competição, obterem proveitos pessoais. Do conluio entre agentes públicos e privados resulta a repartição da verba sursupriada dos cofres públicos.

As ações corruptas no âmbito das licitações públicas são evidenciadas nos dados veiculados em pesquisa realizada no início do ano de 2002 pela Transparência Brasil e a Kroll – The Risk Consulting Company – sobre percepções e experiências com fraude e corrupção no setor privado brasileiro. Participaram 150 (cento e cinquenta) empresas respondentes, dentre as quais 84 (oitenta e quatro) responderam a questionários sobre fraudes e 92 (noventa e duas) sobre corrupção. Os questionários foram preenchidos em sua maioria, por funcionários de alto escalão (presidente, vice-presidente e diretor), médio escalão (gerente, supervisor e coordenador) e assessoria (advogado, analista, auditor e assessor). O sentido atribuído à fraude é o de processo de enriquecimento ilícito ocorrido no campo do setor privado, cujo agente é sempre um sujeito privado; em contrapartida, o conferido à corrupção é o de utilização do cargo ou função pública em benefício particular, envolvendo sempre um administrador público e um agente privado, empresa ou indivíduo. As empresas consultadas

situam-se majoritariamente na região Sudeste, significando que os dados apresentados demonstram com mais propriedade a realidade desta região (TRANSPARÊNCIA BRASIL; KROLL, 2002, p. 3-6).

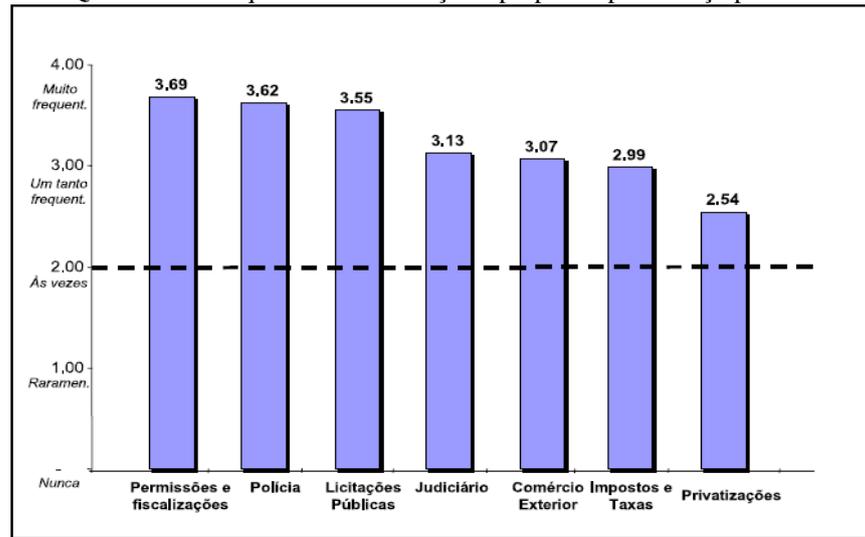
A pesquisa averiguou que das empresas respondentes que participam ou já participaram de licitações, o que corresponde a 28% (vinte e oito por cento), quase a metade, precisamente 48% (quarenta e oito por cento), declararam ter sido sujeitas a propostas de pagamento de propinas relacionadas ao processo. O problema de corrupção em licitações foi identificado como mais grave na esfera administrativa estadual, seguida pela administração municipal (TRANSPARÊNCIA BRASIL; KROLL, 2002, p. 8-9).

Quadro 2 – Corrupção em licitações



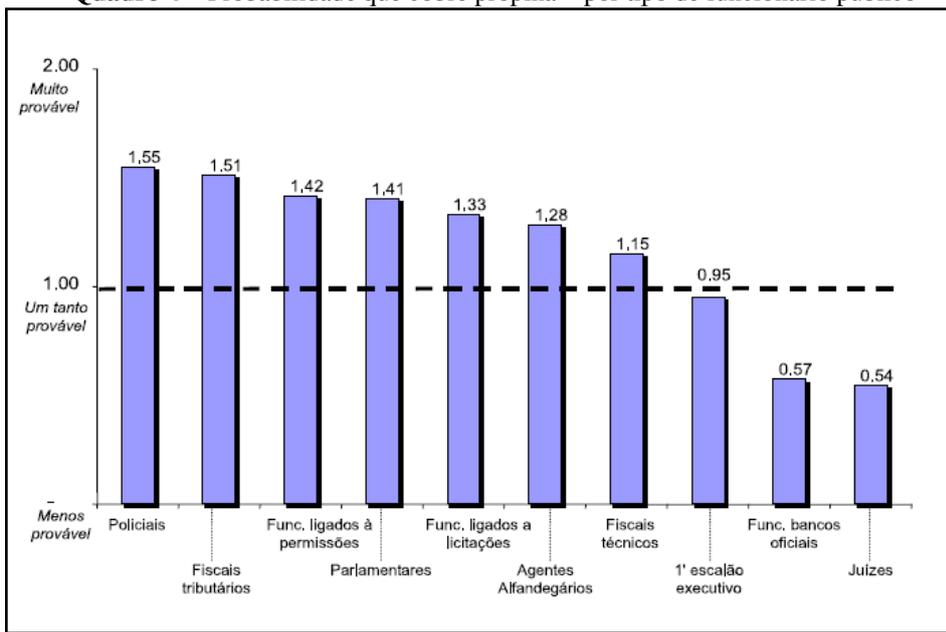
TRANSPARÊNCIA BRASIL; KROLL, 2002

As licitações públicas, juntamente com os serviços de permissões e fiscalizações e o policial, receberam as piores médias quanto à frequência da cobrança de propina. Em uma escala de zero (nunca) a quatro (muito frequente), as licitações públicas obtiveram a terceira pior média de 3.55; a atividade policial ficou na segunda pior posição com a média de 3.62; e o serviço de permissão e fiscalização foi considerado, entre os serviços selecionados, o mais propenso à cobrança de propinas, com a média de 3.69. (TRANSPARÊNCIA BRASIL; KROLL, 2002, p. 15). O gráfico abaixo demonstra a frequência de cobrança de propina por serviço público:

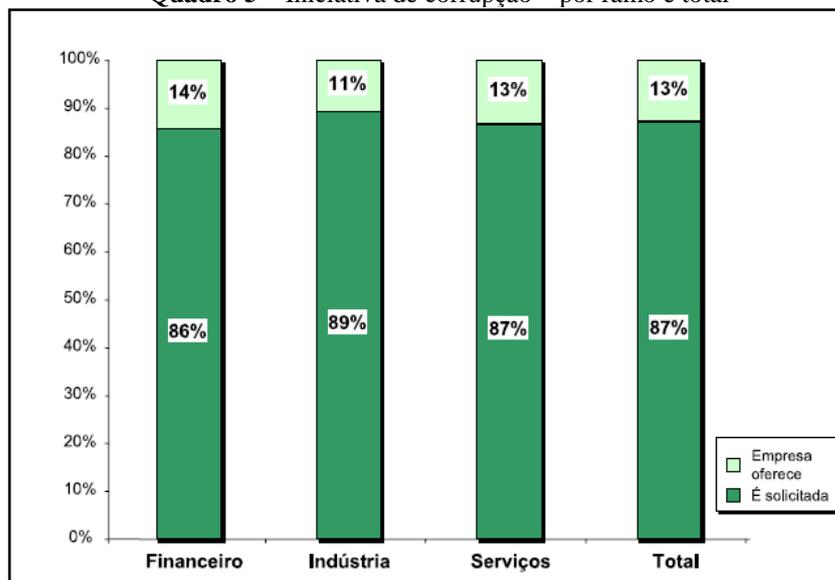
Quadro 3 – Frequência de cobrança de propina – por serviço público

TRANSPARÊNCIA BRASIL; KROLL, 2002

Em termos de corrupção por certas classes de agentes públicos, no sentido da probabilidade de cobrarem propina, em uma escala de zero (menos provável) a dois (muito provável), os funcionários ligados à licitação obtiveram a quinta pior média (média de 1.33), ficando atrás apenas dos parlamentares (média de 1.41), dos funcionários ligados às permissões (média de 1.42), fiscais tributários (média de 1.51) e policiais (média de 1.55). Conforme as empresas consultadas, a iniciativa de introduzir o assunto corrupção nas negociações é quase sempre (87%) do agente público (TRANSPARÊNCIA BRASIL; KROLL, 2002, p. 17). Percepção esta homogênea nos setores financeiro, industrial e de serviços. Os gráficos a seguir revelam a probabilidade de cobrança de propina por classe de agente público e a iniciativa para a introdução da corrupção nos negócios:

Quadro 4 – Probabilidade que cobre propina – por tipo de funcionário público

TRANSPARÊNCIA BRASIL; KROLL, 2002

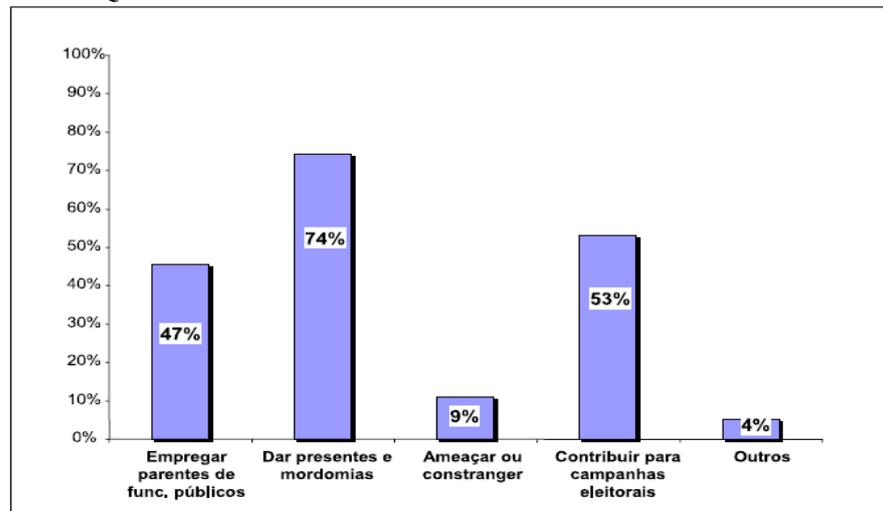
Quadro 5 – Iniciativa de corrupção – por ramo e total

TRANSPARÊNCIA BRASIL; KROLL, 2002

No tocante ao comportamento das empresas consultadas, aproximadamente um terço afirma que as práticas de corrupção são aceitas por empresas dos seus setores. O setor de serviços apresenta-se como o mais aberto às influências corruptas. As principais formas apontadas para a obtenção de influências consistem em empregar parentes de funcionários públicos, dar presentes e mordomias, ameaçar ou constranger, e contribuir para campanhas

eleitorais. O oferecimento de presentes e outras gentilezas, como jantares e viagens, é indicado como frequente por 74% (setenta e quatro por cento) das empresas respondentes. De semelhante modo, as contribuições para campanhas eleitorais e o emprego ou favorecimento de parentes do funcionário público são observados com frequência (TRANSPARÊNCIA BRASIL; KROLL, 2002, p. 18).

Quadro 6 – Formas alternativas de obter tratamento diferenciado



TRANSPARÊNCIA BRASIL; KROLL, 2002

As práticas corruptas nas licitações públicas constituem um indicativo da atuação da criminalidade organizada endógena, vez que perfazem a atuação concertada de agentes públicos e privados em uma rede de trocas de benefícios e, ao mesmo tempo, de proteção, à medida que se desenvolvem no campo da invisibilidade, acobertadas por diversas fraudes. Destarte, a troca de benefícios é seguida do cometimento de inúmeras irregularidades, de modo a conferir aparência de licitude ao procedimento licitatório fraudado.

De acordo com a Controladoria Geral da União (2010), as irregularidades em licitações são os problemas mais detectados no emprego de verbas públicas federais. Na vigésima oitava e vigésima nona edições do Programa de Fiscalização por Sorteios foram fiscalizados 120 (cento e vinte) municípios, sendo verificado algum tipo de irregularidade em licitação em 110 (cento e dez), o que representa 91,66% do total. As irregularidades consistiam em dispensa indevida de processo licitatório, verificada em 57 (cinquenta e sete) municípios (51,8%); simulação, com montagem e favorecimento no processo, constatada em 50 (cinquenta) municípios (45,45%); e conluio entre os licitantes em cinco unidades (4,54%).

A realidade das fraudes em licitações públicas também é exposta em estudo de caso realizado no ano de 2002 com o auxílio do Tribunal de Contas da União por intermédio da Secretaria de Controle Externo do Estado de Minas Gerais. O trabalho resultou da análise da fiscalização de 121 (cento e vinte um) convênios celebrados entre a União e 30 (trinta) municípios mineiros, totalizando repasse de verbas públicas no valor de 10 (dez) milhões de reais para a construção de obras de saneamento básico, unidades de saúde, quadras poliesportivas e outras. Observou-se em 23 (vinte e três) municípios esquema de fraudes em licitações, por montagem de documentos e participação de empresas inexistentes; e em 55% dos convênios firmados verificou-se o conluio entre empresas, prefeitos municipais e comissões de licitação. O desvio de recursos federais foi constatado através da análise de cheques e notas fiscais emitidos (AFFONSO, 2002, p.1).

As inspeções efetuadas pelo Tribunal de Contas permitiram identificar irregularidades graves, dentre as quais se destacam: inexistência física ou ausência de estrutura administrativa e/ou operacional de empresas licitantes; constituição forjada, detectada em razão da ausência de registro das empresas na Junta Comercial do Estado; montagem das propostas apresentadas nas licitações; desvio de recursos evidenciado na emissão de cheques ao próprio município emitente ou à pessoa física do Prefeito, e por meio dos endossos apostos no verso dos cheques pelas empresas contratadas em favor de empresas relacionadas com o esquema de fraude; emissão de notas fiscais inidôneas ou irregulares; abandono de grande parte das obras, e continuidade das mesmas com pessoal contratado pelos municípios, sem qualquer vínculo com a empresa inicialmente contratada; realização das obras com materiais inferiores, tanto em qualidade quanto em quantidade (AFFONSO, 2002, p. 5-6).

Os vícios escondem-se nos interstícios das etapas do procedimento licitatório, resultando na montagem de concorrências públicas, com ares de legalidade. A simulação tem início com a nomeação de uma comissão de licitação composta por agentes públicos envolvidos no esquema, a qual monta o processo licitatório. Participam do certame empresas previamente acertadas, que apresentam propostas perdedoras a fim de legitimar a adjudicação do objeto licitado por uma das empresas fraudadoras (TREVISAN et al, 2003, p. 43)⁷⁵.

⁷⁵ Trevisan, Antonio Chizzotti, Ianhez, José Chizzotti e Verillo descrevem as práticas corruptas empreendidas no município paulista de Ribeirão Bonito, identificadas pela organização não governamental AMARRIBO (Amigos Associados de Ribeirão Bonito) - um movimento para o monitoramento, a cobrança e a contestação de atos das autoridades municipais -, as quais eram encabeçadas pelo então prefeito com a colaboração de outros agentes públicos.

O direcionamento de licitações públicas é comumente empregado para devolver favores acertados nas campanhas eleitorais e, ao mesmo tempo, encaminhar recursos para as contas bancárias dos cúmplices. “O administrador mal intencionado dirige essas licitações a fornecedores ‘amigos’, por meio de especificação de condições impeditivas da livre concorrência, incluindo exigências que os demais fornecedores em potencial não tem condições de atender”. Esta prática é quase rotineiramente verificada na modalidade carta-convite (TREVISAN et al, 2003, p. 42).

A burla às licitações públicas também pode ocorrer por meio da participação de empresas fantasmas, que inexistem física ou juridicamente. Através do uso de documentos falsos, a exemplo de contrato de constituição e registro na Junta Comercial, forjados, tais empresas são habilitadas no processo licitatório, e suas propostas são julgadas vencedoras. O pagamento a uma empresa fictícia indica, na grande maioria dos casos, a inexecução do serviço ou a inexistência do produto especificado, e que os cheques emitidos foram diretamente para as mãos dos fraudadores (TREVISAN et al, 2003, p. 62).

A prática de irregularidades desta natureza nas licitações públicas não prescinde da atuação concertada de mais de um agente público. É inconcebível a ideia de que os membros da comissão de licitação não têm participação no esquema fraudulento que dirige a licitação para determinada empresa, ou que habilita e julga vencedora a proposta de empresa que sabe ser de fachada ou fantasma, vez que integram ativamente todo o procedimento licitatório. Portanto, a atuação concertada de mais de um agente público e a execução de ações corruptas apontam para a manifestação do crime organizado endógeno no setor das licitações públicas.

2.3.2 O Custo do Crime Organizado Endógeno

As práticas de corrupção empreendidas pelo crime organizado endógeno não afetam vítimas determinadas, pois atingem toda a coletividade, constituindo obstáculos ao desenvolvimento econômico. Considerando o desenvolvimento econômico para além do sentido de modernização ou crescimento econômico, e o papel do Estado como promotor deste desenvolvimento, nas linhas que seguem demonstrar-se-á em termos representativos o custo da criminalidade organizada endógena.

Bercovici (2005, p.53-54) traça uma separação entre desenvolvimento e modernização. O eminente jurista condiciona o desenvolvimento à transformação das

estruturas sociais, de modo que não sendo constatada esta transformação verifica-se uma simples modernização. Esta se identifica com o crescimento econômico sem desenvolvimento. O crescimento econômico ocorre diante do progresso técnico, do aumento da produtividade e da expansão de empregos, no entanto, na ausência de uma análise dos fatores sociais, institucionais e culturais.

A reflexão atual sobre o desenvolvimento exige observância da atuação do Estado, uma vez que a Carta Constitucional de 1988 adotou a ideologia intervencionista, atribuindo ao Estado o papel de administrador, incentivador e promotor do desenvolvimento através da execução de políticas públicas orientadas pelas diretrizes e objetivos traçados constitucionalmente (BERCOVICI, 2005, p. 59).

Nesta esteira, o artigo 3^o⁷⁶ da Carta Magna elenca como objetivos da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização, e a redução das desigualdades sociais e regionais; a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Outrossim, no *caput* do artigo 170⁷⁷ aparece como diretriz constitucional a dignidade da pessoa humana, devendo a ordem econômica assegurar a todos existência digna.

Conforme Rister (2007, p. 263- 264), o artigo 3^o da Constituição Federal possui caráter obrigatório e vincula as funções administrativa, legislativa e judicial do Estado, servindo de parâmetro interpretativo e de concretização do texto constitucional. No tocante à dignidade da pessoa humana, a referida jurista também atenta para a sua qualidade de princípio fundamental estampado no artigo 1^o do texto constitucional⁷⁸, indicando a pessoa humana como o sujeito central do desenvolvimento, cuja dignificação deve ocorrer em razão dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Destarte, o sentido de desenvolvimento abarca a execução de uma política econômica cujas premissas materiais repousem no texto constitucional.

⁷⁶ Art. 3^o, CF: “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”.

⁷⁷ Art. 170, *caput*, CF: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social [...]”

⁷⁸ Art. 1^o, CF: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana [...]”

Segundo Castro (2011, p. 180), o Estado enquanto sujeito do desenvolvimento é, ao mesmo tempo, relação e estrutura. Relação entre pessoas, classes e categorias que se desenvolve através de uma estrutura administrativa e burocrática com vistas ao cumprimento de seus fins. Esta relação deve observar os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, de forma que a concretização do desenvolvimento passa pela obediência a estes fundamentos, os quais refletem a autonomia do Estado perante os interesses privados e a integração da população no projeto de desenvolvimento.

Nesta perspectiva, a criminalidade organizada endógena ao posicionar o Estado como fonte de práticas de corrupção impede a efetivação do desenvolvimento nacional, porquanto prejudica a sua atuação na execução de políticas públicas, e abala a estrutura administrativa através do estabelecimento de relações privadas em desrespeito aos princípios constitucionais que lhes confere sustentação. As ações corruptas empreendidas resultam na redução da eficiência do gasto público; na imposição de obstáculos ao exercício da livre concorrência; afetam as decisões de investimento; opõem-se à transparência; e maculam a legitimidade e confiança nas instituições públicas⁷⁹.

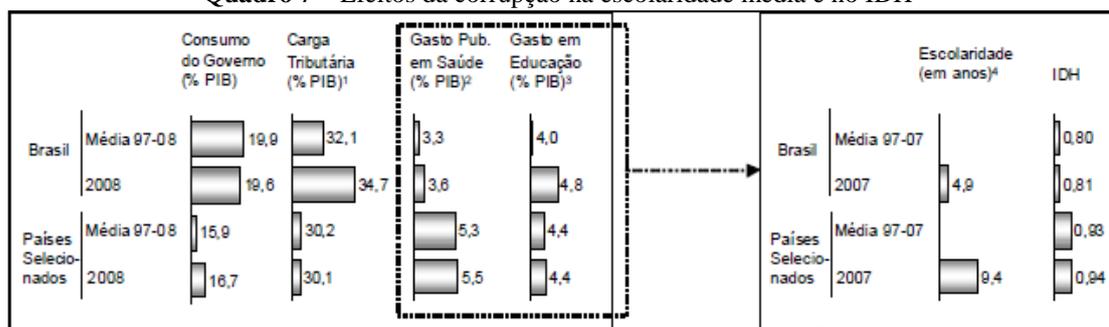
A eficiência do gasto público sofre consequências em razão da corrupção, notadamente o gasto social. O desvio de verbas públicas, além de provocar queda nas receitas públicas, gerando perdas orçamentárias, torna o gasto público ineficiente. A ineficiência do gasto público diante dos atos de corrupção restou evidenciada no resultado de pesquisa realizada pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Considerando a média do Índice de Percepção da Corrupção (CPI)⁸⁰, entre 1997 e 2009, de 3,8 para o Brasil e

⁷⁹ Uma amostra de brasileiros foi consultada em janeiro de 2010 sobre a confiança dos cidadãos no Governo. Verificou-se que quase 60% possuem baixa confiança no Governo (FIESP, 2010, p. 14).

⁸⁰ O Índice de Percepção da Corrupção é desenvolvido desde o ano de 1995 pela Transparência Internacional, organização internacional não governamental. Trata-se de índice subjetivo baseado na opinião de empresários e analistas sobre suas percepções a respeito das práticas de corrupção. Em geral, a Transparência Internacional busca dirigentes de empresas transnacionais em um determinado país. O índice varia entre uma escala de 0 (muito corrupto) a 10 (muito limpo), de forma que quanto menor o índice maior a incidência da corrupção. Avritzer (2008, p. 506-507) aponta algumas críticas aos índices de percepção da corrupção, condensadas em três pontos: “1) no caso dos índices de corrupção internacionalizados eles são dependentes dos interesses e da visão política de dirigentes de grandes corporações internacionais em relação a um país e ao seu governo. Assim, países como Bahrein, Emirados Árabes ou Qatar estão relativamente bem localizados no índice da Transparência Internacional, provavelmente, porque os dirigentes das empresas transnacionais localizadas naqueles países não veem problemas nas práticas de corrupção ali existentes. 2) Também no caso dos índices de percepção da corrupção, eles estão relacionados em termos de pluralismo existente e na mídia. Logo, se a mídia está interessada em não deixar um escândalo sair de pauta, ela pode alterar a sua percepção. Por outro lado, se inexistente uma mídia pluralista e com liberdade de expressão em um país, este fenômeno altera completamente a percepção da corrupção [...] 3) O terceiro problema importante envolvido nos índices de elaboração da corrupção é a sua concentração no comportamento de funcionários públicos. As perguntas de pesquisas sobre corrupção

de 7,5 para os demais países selecionados⁸¹, a FIESP (2010, p. 18) verificou que, não obstante o peso do governo brasileiro na economia ser maior, os demais países apresentaram melhores resultados em termos de escolaridade média e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). “Portanto, ainda que o governo brasileiro gaste mais, este gasto revela-se ineficiente, gerando resultados insatisfatórios em termos de escolaridade e IDH se comparados ao que ocorre nos países selecionados”.

Quadro 7 – Efeitos da corrupção na escolaridade média e no IDH⁸²



FIESP, 2010

Os obstáculos à livre concorrência, por sua vez, são constatados especialmente nas fraudes em processos licitatórios, através das quais o procedimento de licitação torna-se viciado em face da dispensa e inexigibilidade indevidas; das licitações dirigidas a determinada empresa ou grupo de empresas; ou ainda pela constituição de empresas fictícias ou de fachada. Estas práticas rompem com o tratamento isonômico que o Estado deve conferir aos licitantes, bem como resulta na alocação de recursos em contratos não executáveis ou improdutivos. As empresas corruptas que ganham a licitação quando executam o serviço geralmente comprometem a sua qualidade, desencadeando nova prestação ou a constante manutenção, gerando mais gastos públicos.

A corrupção repercute também nas decisões de investimento, pois representa um custo adicional, abalando a competitividade do país em relação a outros Estados e provocando prejuízos internos. A sua incidência eleva o custo de captação de recursos no exterior e, por

sempre se concentram no campo dos comportamentos dos funcionários públicos e quase nunca elaboram o papel do setor privado no estabelecimento de comportamentos problemáticos [...]"

⁸¹ A FIESP selecionou uma amostra de doze países: Coreia do Sul, Costa Rica, Japão, Chile, Espanha, Irlanda, Estados Unidos, Alemanha, Austrália, Canadá, Cingapura e Finlândia.

⁸² Quadro extraído do Quadro Efeitos Econômicos da Corrupção, elaborado pela FIESP (2010, p.19).

consequente, aumenta os juros e a inflação no mercado interno (RIBEIRO, 2004, p.39). Ao comprometer o crescimento e a competitividade do país, as ações corruptas privam a população de melhores condições econômicas e de bem estar social, e as empresas de melhores condições de infraestrutura e de um ambiente de negócios mais estável. Portanto, a corrupção afeta negativamente o país através dos seguintes canais:

Reduz o incentivo ao investimento produtivo, pois a corrupção é interpretada como mais uma taxa a ser paga, diminuindo a rentabilidade dos projetos. Os efeitos também são sentidos no investimento estrangeiro direto (IED), dado que países mais corruptos apresentam maior “custo informal”, o que limita a competitividade do país frente a esse investimento;

A incerteza sobre a necessidade de um pagamento adicional de recursos para viabilização de um projeto desestabiliza o ambiente de negócios do país, colocando-o em desvantagem em relação aos seus competidores;

O desvio de certo montante financeiro para atividades ilegais provoca queda nas receitas arrecadadas do governo, o que gera perdas orçamentárias e reduz a possibilidade de financiamento de gastos produtivos;

Reduz a eficácia dos recursos distribuídos pelo setor público;

Ocorre a alocação ineficiente dos recursos, uma vez que os ativos financeiros são desperdiçados em atividades caçadoras de renda e improdutivas;

Gera ineficiência na administração pública, pois os contratos licitados ganhos por empresas corruptoras podem comprometer a qualidade dos serviços e da infraestrutura pública. A má qualidade aumenta tanto a probabilidade de refazer o serviço, como a frequência da manutenção, reduzindo a produtividade total da economia;

Distorce a composição dos gastos públicos, pois o governo pode favorecer projetos onde a lucratividade gerada pela corrupção seja maior. Como consequência, ocorre deformação das políticas sociais e de desenvolvimento. (FIESP, 2010, p. 15-16).

As práticas de corrupção ainda contrariam a transparência dos atos da Administração Pública, tendo em vista que a informação governamental chega à população de maneira distorcida, maquiada de veracidade e legitimidade. Esta realidade exige a implementação de um controle efetivo dos atos administrativos, o qual inclua o controle social como forma de participação da sociedade na promoção do desenvolvimento, de maneira que o cidadão comum seja capaz de fiscalizar as ações dos agentes públicos com base no interesse público e nos processos deliberativos e discursivos inerentes à democracia (PEREIRA, 2005, p. 14). Nesta direção, Avritzer e Filgueiras (2011, p. 20-21) sustentam que a transparência não pode constituir um fim em si mesma, no sentido de que é “preciso avançar na geração de oportunidades para o envolvimento e a participação da sociedade civil no planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública [...]”.

Imperioso ressaltar que a corrupção geralmente aparece associada à lavagem de dinheiro. Nos termos da informação prestada por Eluf (2008, p.31), então Procuradora de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo, em artigo publicado na revista jurídica *Consulex*, “a grande maioria dos recursos lavados em nosso país provém da corrupção e da concussão, não do tráfico ilícito de armas e drogas, como se supunha”. Destarte, às consequências negativas da corrupção devem ser acrescentadas as implicações perniciosas da prática da lavagem, que segundo De Carli (2008, p. 105-109) consistem nas distorções econômicas; risco à integridade e à reputação do sistema financeiro; diminuição dos recursos governamentais; e repercussões socioeconômicas.

As distorções econômicas surgem em face dos investimentos realizados em atividades ineficientes que prejudicam o crescimento econômico, tendo em vista que a lavagem de dinheiro não se fundamenta em princípios econômicos, sendo as aplicações realizadas no interesse de disfarçar a origem criminosa dos rendimentos e favorecer a permanência da atividade criminosa. Exemplificam esta realidade as empresas que para lavar dinheiro ofertam os seus produtos a preços inferiores aos do mercado, prejudicando a concorrência:

O prejuízo ao desenvolvimento do setor privado decorre do fato de que as decisões de investimento não decorrem de uma motivação econômica normal, mas visam apenas misturar o rendimento da atividade ilícita com dinheiro legítimo. Em razão disso, quem lava dinheiro oferece produtos inferiores aos de mercado, ou até mesmo inferiores ao custo de fabricações, prejudicando enormemente a concorrência (em especial, aos negócios que cumprem com suas obrigações tributárias, trabalhistas e sociais) (DE CARLI, 2008, p. 105).

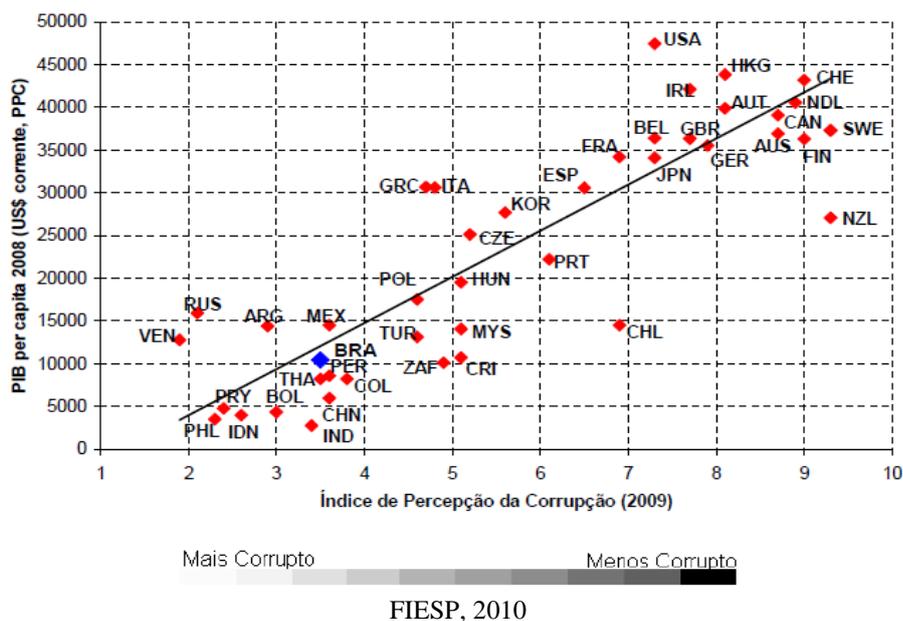
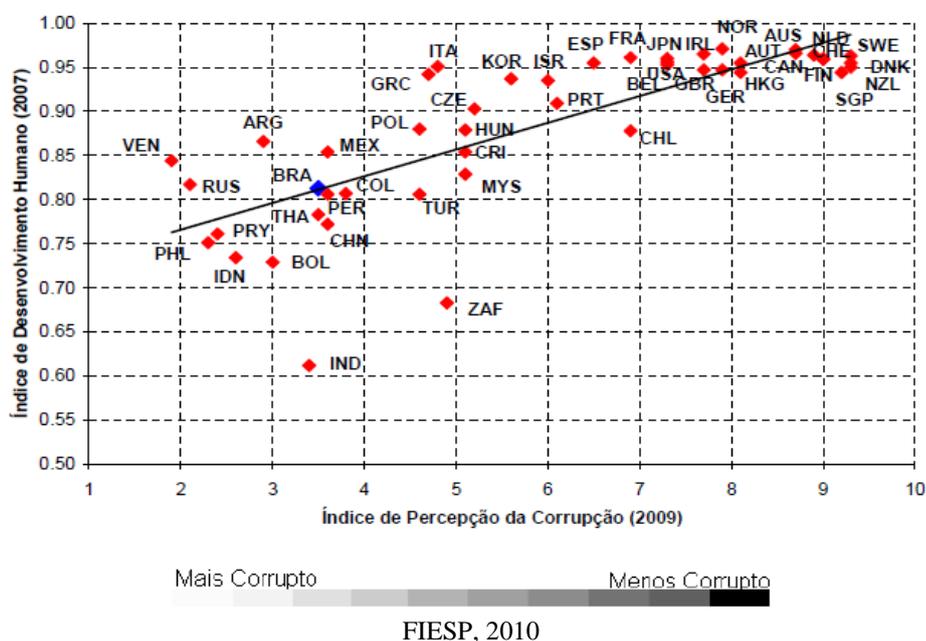
O risco à integridade e à reputação do sistema financeiro resulta da grande soma de dinheiro sujo movimentada nos bancos e instituições financeiras, a qual não corresponde aos fatores de mercado. São valores que chegam e rapidamente saem, podendo provocar crises financeiras e a quebra de bancos e de outras instituições. Estes, vistos como meios de lavar o dinheiro ilícito, perdem a credibilidade e a confiança do público.

A diminuição dos recursos governamentais dá-se em razão da dificuldade na arrecadação de impostos e da diminuição da receita tributária, pois as transações relacionadas à lavagem geralmente ocorrem no âmbito da economia informal ou ilegal. A lavagem de dinheiro também apresenta repercussões socioeconômicas negativas, desestabilizando as

bases social e econômica do Estado à medida que parte do dinheiro público é destinada para contas bancárias localizadas em diversos centros financeiros.

O custo da corrupção, representado pela quantia de recursos que deixa de ser aplicada nas atividades produtivas em razão do desvio provocado, gera consequências negativas que são sentidas pela sociedade em diversos aspectos. Além de atingir a estabilidade do ambiente de negócios e, por conseguinte, reduzir a atratividade do investimento produtivo, a corrupção produz consequências negativas sobre o nível do PIB (Produto Interno Bruto) *per capita* e do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o que reflete a ineficiência do gato público, adrede mencionada. “Os países onde a corrupção percebida é menor, o PIB *per capita* e o IDH são mais elevados e maior tende a ser a sua competitividade”. Esta percepção resultou de uma análise realizada pela FIESP (2010, p. 20) que cruzou o Índice de Percepção da Corrupção (CPI) e o PIB *per capita* e o IDH de 47 (quarenta e sete) países.

O CPI utilizado refere-se ao ano de 2009, no qual o Brasil atingiu a nota de 3,70 em meio a uma amostra de 180 países. O PIB *per capita* dos países selecionados, por sua vez, é medido em preços correntes corrigidos pela Paridade do Poder de Compra (PCC), uma espécie de taxa de câmbio calculada a partir dos valores de uma mesma cesta de bens e serviços, relativo ao ano de 2008. O IDH empregado refere-se ao ano de 2007, e sua relação com o CPI é no sentido de que os países mais corruptos obtenham menor efetividade na educação e na saúde. Os gráficos a seguir atestam a relação existente entre o CPI e o PIB *per capita* e o IDH.

Gráfico 1 – Relação entre o Índice de Percepção da Corrupção e o PIB *per capita***Gráfico 2** – Relação entre o Índice de Percepção da Corrupção e o IDH

Em termos quantitativos, a FIESP (2010, p.27-28) calculou o custo médio da corrupção, em valores de 2008, entre 1,38% e 2,3% do PIB, isto é, de R\$ 41,5 bilhões a R\$ 69,1 bilhões. Estima-se que, se o custo médio anual da corrupção fosse aplicado em benefícios para a educação, a rede pública seria capaz de atender mais 16,4 milhões de alunos do ensino fundamental, significando um aumento de 48%; ou se fosse mantido o mesmo

número de alunos, seria possível aumentar o gasto médio por aluno de R\$ 2.236 para R\$ 3.302. Ainda, acaso o montante médio anual gasto com a corrupção fosse aplicado à saúde, seria possível manter mais 327 mil leitos de internação. A tabela a seguir simula os benefícios que os brasileiros deixam de obter por causa da corrupção.

Quadro 8 – Simulação dos benefícios que os brasileiros deixam de obter por causa da corrupção

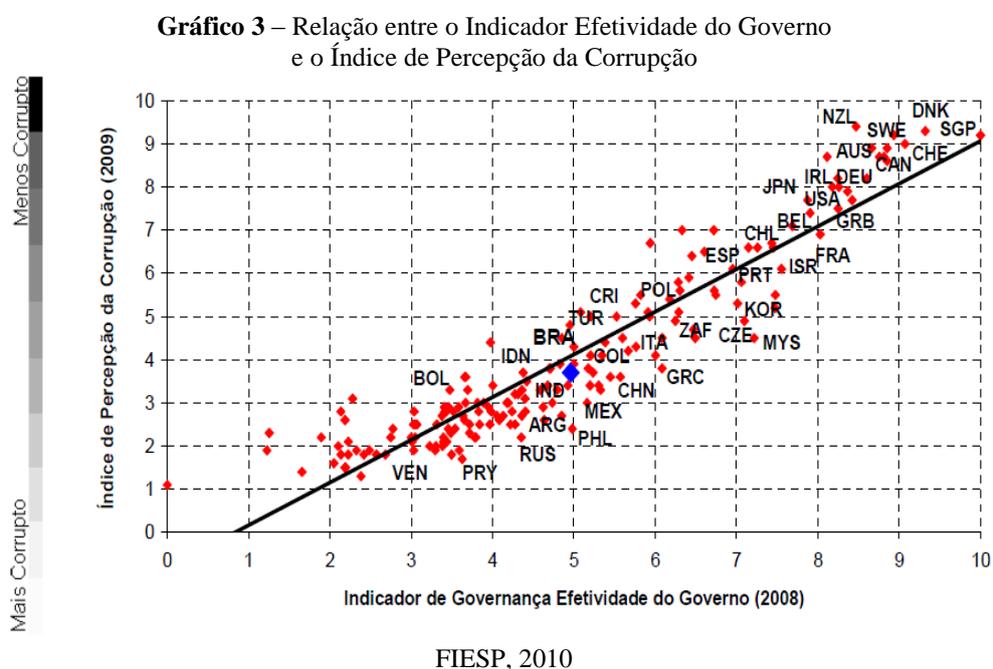
	Valor observado ou Meta (A)	Adicional: equivalente ao desviado para a corrupção (B)	Adicional em % (B/A)
Educação – Ensino Fundamental			
Número de Alunos da Rede Pública	34.510.989	16.438.071	47,6%
Saúde – SUS			
Número de leitos (internação)	367.397	327.012	89,0%
PAC – Metas (2007-2010)			
Luz para todos (pessoas atendidas)	5.150.000	24.570.088	477,1 %
Saneamento básico (domicílios atendidos)	22.500.000	23.347.547	103,8%
Habitação (famílias atendidas)	3.960.000	2.940.371	74,3%
Rodovia (Km)	45.337	56.341	124,3%
Ferrovia (Km)	2.518	13.230	525,4%
Porto (unidade)	12	184	1537%
Aeroporto (unidade)	20	277	1383,6%

FIESP, 2010

Em estudo mais recente, a FIESP (2011, p. 7), considerando os valores de 2010, avaliou o custo médio da corrupção entre 1,38% e 2,3% do Produto Interno Bruto no valor de R\$50,8 bilhões a R\$84,5 bilhões. Calcula-se que com R\$ 50,8 bilhões seria possível arcar com o custo anual de 24,5 milhões de alunos das séries iniciais do ensino fundamental; equipar e prover o material para 129 mil escolas das séries iniciais do ensino fundamental com capacidade para 600 alunos; construir 57,6 mil escolas para séries iniciais do ensino fundamental; comprar 160 milhões de cestas básicas; pagar 209,9 milhões de bolsas família em seu valor máximo; construir 918 mil casas populares segundo o programa Minha Casa Minha Vida.

Tais dados correspondem aos indicadores afetados pelas ações corruptas e apontam para outros indicadores, situados, conforme Abramo (2002, p. 3), na raiz da corrupção, quais sejam, a efetividade governamental e a eficácia da lei. A corrupção relaciona-se com a efetividade governamental ao passo que reduz a capacidade dos países de executar suas funções eficientemente. Nesta direção, a FIESP (2010, p. 12) ilustrou a relação existente entre

o CPI e o indicador de governança “efetividade do governo”⁸³, desenvolvido pelo Banco Mundial, o qual mede as percepções quanto à lentidão e excesso burocráticos, falha na ação governamental, qualidade do governo e da administração, vulnerabilidade da administração ante pressões políticas, continuidade administrativa quando de mudanças de governo, eficiência governamental na prestação de serviços, previsibilidade de normas etc. Nota-se uma “tendência de que governos mais eficazes sejam associados à menor corrupção percebida pela sociedade”. O gráfico abaixo demonstra que o Brasil tem uma corrupção compatível com seu indicador de efetividade de governo.

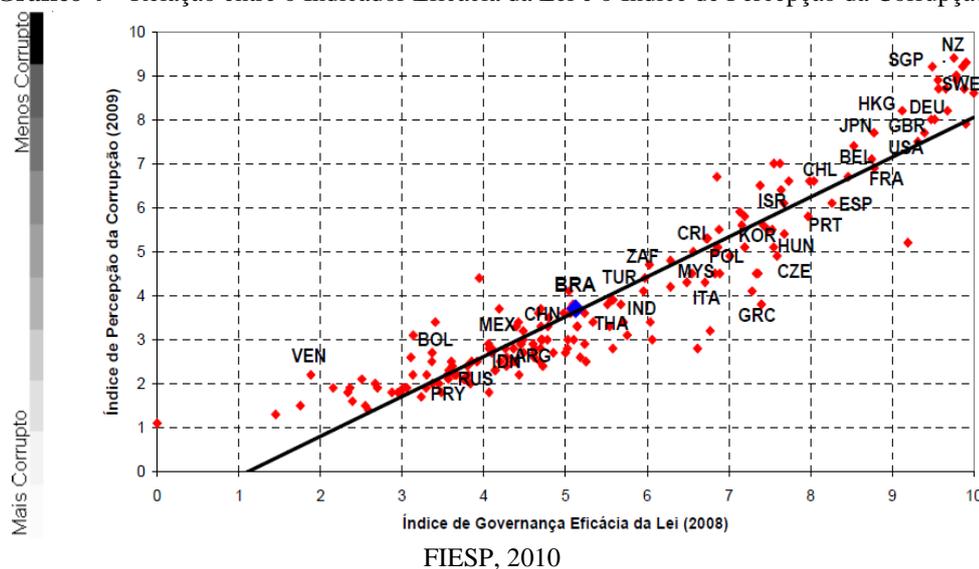


O indicador eficácia da lei, por sua vez, mede as percepções sobre a validade efetiva dos contratos, custos derivados de atividades criminosas, fraudes bancárias, possibilidade de cidadãos acionarem o governo, independência do Poder Judiciário, obediência dos cidadãos a sentenças judiciais, tradição de lei e ordem, prevalência de atividades informais, evasão fiscal, confiança no Judiciário na proteção à propriedade, previsibilidade do Judiciário etc. Os níveis mais eficazes das questões legais estão associados a uma menor corrupção percebida. O

⁸³ São seis os indicadores de governança divulgados pelo Banco Mundial desde 1996: voz e transparência, estabilidade política e ausência de violência, efetividade do governo, qualidade da estrutura regulatória, eficácia da lei e controle da corrupção. O CPI empregado pela FIESP na pesquisa é o correspondente ao ano de 2009, e o indicador de governança “efetividade do governo” é o relativo ao ano de 2008.

gráfico elaborado pela FIESP (2010, p.13) revela “que o Brasil tem uma corrupção compatível com seu indicador de governança Eficácia da Lei”.

Gráfico 4 – Relação entre o Indicador Eficácia da Lei e o Índice de Percepção da Corrupção



O alto índice de percepção da corrupção no Brasil⁸⁴ reflete a atuação da criminalidade organizada endógena na burocracia administrativa, que repercute na redução da eficiência da Administração Pública e na falta de efetividade da lei. A persistência da corrupção administrativa e sua manifestação cada vez mais incrementada através das organizações criminosas endógenas, implicam impactos negativos ao desenvolvimento enquanto processo de transformação das estruturas sociais, haja vista afetar as bases social, institucional, econômica e cultural do Estado.

Com efeito, o custo da corrupção empreendida pelo crime organizado endógeno não representa apenas o montante de recursos que deixa de ser aplicado nas atividades produtivas, pois constitui obstáculo à concretização do desenvolvimento, vez que reduz a possibilidade de um financiamento eficiente dos gastos públicos, resultando em baixos índices dos indicadores sociais como o PIB *per capita* e o IDH; estabelece relações privadas na burocracia administrativa em detrimento do alcance do interesse público, implicando a redução da efetividade do governo; abala a economia através da imposição de barreiras à livre

⁸⁴ O índice de corrupção do Brasil referente ao ano de 2011, divulgado pela Transparência Internacional (2011) é de 3,8. Na escala de 0 (muito corrupto) a 10 (muito limpo), o índice é alto, posicionando o país no 73º lugar entre os 183 países pesquisados.

concorrência; e afasta a sociedade do projeto de desenvolvimento diante da descrença nas instituições públicas.

2.4 NOTAS CONCLUSIVAS DO CAPÍTULO

Neste segundo capítulo ampliou-se a visão do fenômeno criminológico organizado através da identificação do crime organizado endógeno na atuação concertada de mais de um agente público, geralmente em unidade de desígnios com agentes privados, no interior do aparelho administrativo estatal para a execução de práticas corruptas.

Com base na análise das tipologias do crime organizado desenvolvida por Oliveira (2008), observou-se a importante relação estabelecida entre as organizações criminosas e o Estado, de modo que este pode apresentar-se como facilitador das práticas criminosas ou como fonte dos grupos delitivos. Na primeira situação, tem-se o crime organizado exógeno, cujas organizações criminosas atuam à margem do Estado, ao passo que na segunda os grupos delitivos instalam-se na burocracia administrativa; lesionando o erário público e afrontando a moralidade administrativa.

Considerando que as práticas ilícitas empreendidas pela criminalidade organizada endógena desenvolvem-se no âmbito do aparelho administrativo estatal, verificou-se que a corrupção administrativa, enquanto uso ilegítimo do poder político ou administrativo por parte dos agentes públicos com vistas a auferir vantagens econômicas, materiais ou de outra espécie, constitui elemento indissociável das organizações criminosas endógenas, à medida que os atores estatais tomam proveito dos privilégios decorrentes do exercício de cargo ou função pública no âmbito do Poder Executivo para, de forma planejada, sem afastar a formalização dos procedimentos, e em concurso com agentes privados, desviar recursos públicos.

Neste diapasão, apontou-se como elementos do crime organizado endógeno a ação concertada de, no mínimo, dois agentes públicos, que podem atuar juntamente com agentes estranhos ao aparelho estatal; a invisibilidade, vez que as práticas de corrupção coexistem com os procedimentos institucionais; a execução de infrações penais nocivas à economia nacional; e o dano a um patrimônio comum de bens e serviços.

Observou-se que a burocracia administrativa brasileira consiste em ambiente favorável ao estabelecimento das organizações criminosas endógenas, haja vista a

centralidade de suas ações na personalidade, a não universalidade dos procedimentos, a discricionariedade da atuação dos servidores públicos e o controle deficiente da corrupção. Diante desta conjuntura, através da identificação de práticas corruptas, as quais perfazem a atuação concertada de agentes públicos e privados em uma rede de trocas de benefícios, e ao mesmo tempo de proteção, inferiu-se a manifestação do crime organizado endógeno no setor das licitações públicas.

Demonstrou-se ainda, em termos representativos, os obstáculos ao desenvolvimento impostos pela criminalidade organizada endógena, consubstanciada na corrupção administrativa de forma organizada. Ao posicionar o Estado como fonte de grupos criminosos, o crime organizado endógeno atinge sua estrutura administrativa, implicando a redução da eficiência da Administração Pública e a falta de efetividade da lei. As ações corruptas perpetradas provocam ineficiência do gasto público, restrição à livre concorrência, interferência negativa nas decisões de investimento, ausência de transparência, e abalo da legitimidade e da confiança nas instituições públicas. A fim de comprovar a manifestação do crime organizado endógeno, no próximo capítulo será desenvolvida análise de caso ocorrido no setor das licitações públicas da administração municipal de Itaporanga/PB.

3 O CRIME ORGANIZADO ENDÓGENO NO MUNICÍPIO DE ITAPORANGA, ESTADO DA PARAÍBA

3.1 INTRÓITO

O capítulo atual é destinado à comprovação empírica do crime organizado endógeno, através da apreciação de caso ocorrido no município de Itaporanga, estado da Paraíba, e reproduzido em vários outros municípios paraibanos. Trata-se da atuação de organização criminosa no setor municipal de licitações públicas, composta por agentes públicos municipais e agentes privados, a fim de fraudar procedimento licitatório, possibilitando a apropriação privada de recursos públicos. Foram identificados os elementos de definição do crime organizado endógeno, analisadas as circunstâncias favoráveis ao estabelecimento da organização criminosa endógena no setor de licitações públicas, bem como o enquadramento penal das condutas associativas dos agentes e a deficiência do controle das práticas corruptas perpetradas.

3.2 ESTUDO DO CASO

O caso a ser analisado está sob apreciação em dois processos, um cível e um criminal, em tramitação na 14ª Vara da Justiça Federal em Patos, estado da Paraíba, os quais tiveram início a partir da propositura de ação civil pública e denúncia pelo Ministério Público Federal⁸⁵. Consiste, como restará demonstrado, na manifestação do crime organizado endógeno no município de Itaporanga/PB, através da atuação concertada de agentes públicos municipais e privados na montagem de procedimento licitatório. A sua escolha decorreu de uma análise prévia das denúncias e ações civis públicas, propostas pelo Órgão Ministerial Federal, que envolviam fraudes em licitações, haja vista o setor de compras públicas ser

⁸⁵ As ações civil e penal foram propostas pelo Ministério Público Federal em Sousa/PB, em dezembro de 2011, por intermédio da Excelentíssima Procuradora da República, Lívia Maria de Sousa. Nessa Instituição a autora desenvolveu estágio no ano de 2010, quando concluiu sua graduação em Direito na Universidade Federal de Campina Grande, experiência que possibilitou o contato com diversos procedimentos administrativos que versavam sobre fraudes em licitações públicas com envolvimento de agentes públicos municipais, despertando inquietações que fizeram nascer o projeto de pesquisa que subsidiou o presente trabalho de dissertação.

atrativo aos agentes criminosos, como evidenciado no segundo capítulo deste trabalho. Outrossim, reproduz esquema ilícito empreendido em diversos municípios paraibanos.

Os referidos processos encontram-se na fase de instrução, fato que não compromete a análise do caso, tendo em vista o farto acervo probatório que subsidiou a propositura das ações cível e penal, integrando, anteriormente, procedimentos administrativos no âmbito do Ministério Público Federal. Insta ainda mencionar que na busca realizada com vistas a seleção do caso não foram encontrados processos transitados em julgado, o que reflete a complexidade dos fatos relacionados à atuação de organizações criminosas, compostas por agentes públicos municipais, em fraudes nas licitações públicas, bem como a realidade da morosidade do Judiciário.

Além das provas colhidas em razão do exercício do poder investigativo do *Parquet*, robustece o acervo probatório dos processos aludidos o inquérito policial instaurado pela Polícia Federal em decorrência da deflagração da Operação I Licitação, com o objetivo de desmontar organização criminosa voltada para a criação de “empresas” em nome de sócios “laranjas” para participar de processos licitatórios no estado da Paraíba, cujos autos tramitam atualmente na 6ª Vara da Justiça Federal em Campina Grande/PB⁸⁶.

O inquérito referido foi instaurado em 08 de março de 2004, com o escopo de investigar a constituição fraudulenta de determinada “empresa”. Porém, no decorrer das investigações percebeu-se, pelo expressivo número de “empresas” e pessoas envolvidas, que se tratava de uma organização criminosa com atuação destacada no ramo da construção civil e direcionada especificamente para fraudar licitações, atuando no estado desde o ano de 2003, e mais intensamente a partir de 2006.

Os elementos probatórios coligidos resultaram da aplicação de alguns instrumentos previstos na Lei nº 9.034/97, a saber, monitoramento telefônico, ação controlada e quebra do sigilo fiscal e bancário. O monitoramento das conversas dos membros da organização criminosa possibilitou a compreensão da sua forma de atuação, bem como a colheita de provas materiais, compondo um arcabouço de provas coerente juntamente com as informações bancárias e fiscais, e as filmagens dos encontros obtidas. Foram apreendidos

⁸⁶ O inquérito policial foi instaurado em 08 de março de 2004, e concluído em 20 de outubro de 2008. As investigações foram centradas nas ações da organização criminosa que tipificam os crimes de formação de quadrilha, falsidade ideológica, falsificação e uso de documento falso, falso reconhecimento de firma e de certidão. O procedimento investigatório serviu de base para a propositura de denúncia pelo Ministério Público Federal em Campina Grande/PB em fevereiro de 2009, por intermédio dos Excelentíssimos Procuradores da República, Sérgio Rodrigo P. de Castro Pinto, Acácia Soares Peixoto Suassuna, Marcos Alexandre B. Wanderley de Queiroga e Victor Carvalho Veggi. A referida ação penal deflagrou a abertura de processo criminal em tramitação na 6ª Vara da Justiça Federal em Campina Grande/PB.

diversos documentos das “empresas” investigadas, tais como notas fiscais, recibos, livros contábeis, procurações, documentos pessoais dos “sócios”, além de computadores e diversos processos licitatórios dos quais participaram.

Os fatos investigados pela Polícia Federal no bojo do inquérito em questão relacionam-se diretamente com o caso selecionado para apreciação, tendo em vista que alguns membros da organização criminosa destinada a fraudar licitações públicas no estado da Paraíba atuaram de forma concertada com agentes públicos do município de Itaporanga/PB. Desta feita, para a compreensão do caso é mister a elucidação do esquema ilícito empreendido inicialmente por aquele grupo criminoso. Considerando que os processos que serviram de fonte para o presente estudo estão em tramitação, não havendo, portanto, sentença transitada em julgado, serão resguardadas as identidades dos sujeitos envolvidos, bem como das empresas investigadas.

O esquema ilícito referido era composto por três etapas, a saber, a criação de empresas fantasmas ou fictícias⁸⁷ mediante interpostas pessoas (sócios “laranjas”); a utilização destas mesmas “empresas” para concorrer em licitações públicas nos diversos municípios do estado; e a constituição de novas “empresas” em substituição àquelas quando apresentavam dívidas que impediam a participação em novos procedimentos licitatórios. Este esquema implicou a constituição de mais de 10 (dez) empresas fictícias, e por consequência, no cometimento de inúmeras fraudes. As fraudes perpetradas estendiam-se para além da constituição das “empresas”, sendo falsificados os documentos apresentados à Junta Comercial para o registro das “pessoas jurídicas”; os utilizados para a abertura e movimentação de contas em instituições financeiras; bem como os que serviam para forjar os certames licitatórios.

Nesta esteira, os papéis desempenhados pelos membros da organização criminosa objetivando fraudar licitações consistiam no desenvolvimento das seguintes ações: a constituição de empresas fantasmas; a preparação da documentação necessária para habilitá-las nos processos licitatórios, que incluía o reconhecimento de firma, a autenticação de documentos, a confecção de certidões e a elaboração de procurações públicas, por meio das

⁸⁷ As expressões empresas fantasmas ou fictícias são empregadas como sinônimas, significando “empresas” que existem apenas no papel, pois apesar de apresentarem cadastro na Junta Comercial e na Receita Federal, não ocupam imóvel adequado à atividade a que se propõem. Diferem das empresas de fachada, tendo em vista que estas ocupam estabelecimento adequado para o desenvolvimento da atividade empresarial. No entanto, ambas as modalidades de “pessoas jurídicas” são constituídas com o propósito de utilização de suas firmas para a abertura de contas bancárias e realização de transações, sendo úteis para a lavagem de dinheiro. Nas peças que serviram de fonte para o presente estudo de caso, as expressões empresas fantasmas ou fictícias e empresas de fachada são empregadas no mesmo sentido, a saber, de “empresas” existentes apenas no papel.

quais os sócios “laranjas” conferiam poderes irrestritos aos integrantes do grupo que utilizavam as “empresas”; a administração das várias empresas fictícias; e a intermediação entre estas e as prefeituras.

A organização criminosa contava com a participação destacada de oito integrantes, cada um exercendo funções específicas dentro do grupo, compondo atuação planejada e com divisão de tarefas. Sem observância da ordem cronológica dos fatos, a explanação da atuação individualizada dos membros servirá para compreensão da ação concertada do esquema criminoso.

O agente 1, principal membro e mentor intelectual da organização, foi o responsável pela criação e administração das diversas empresas fantasmas que serviram para fraudar mais de 300 (trezentos) procedimentos licitatórios em mais de 40 (quarenta) municípios paraibanos⁸⁸, entre os anos de 2003 e 2008, sendo que a grande maioria envolvia verbas federais repassadas às prefeituras pelos mais diversos Ministérios integrantes da União. O mencionado agente criminoso utilizava interpostas pessoas (“laranjas”) para figurarem como “sócias” das empresas fictícias, cabendo-lhe de fato administrá-las graças a procurações forjadas/falsificadas⁸⁹. Posteriormente, “emprestava” as mesmas “empresas” para concorrerem em licitações, sendo-lhe destinado 5% (cinco por cento) a 10% (dez por cento) do valor do contrato a título de “comissão”, independentemente de vencerem ou não tais certames.

⁸⁸ Foi identificada a atuação de, ao menos, duas “empresas” pertencentes ao agente 1 nos seguintes municípios paraibanos: Alagoa Nova, Amparo, Arara, Areia, Aroeiras, Bayeux, Baraúna, Barra de Santa Rosa, Boa Ventura, Boqueirão, Cacimba de Dentro, Casserengue, Caturité, Conceição, Curral Velho, Dona Inês, Esperança, Gado Bravo, Ingá, Guarabira, Jacaraú, Juarez Távora, Juazeirinho, Junco do Seridó, Livramento, Manaíra, Mari, Maturéia, Monteiro, Montadas, Natuba, Nova Floresta, Olho D’Água, Pedra Lavrada, Pedro Régis, Pilões, Poço de José de Moura, Riachão, Riacho de Santo Antônio, Santana dos Garrotes, São João do Tigre, São José de Espinharas, São José dos Ramos, São Mamede, São Sebastião da Lagoa de Roça e São Vicente de Seridó.

⁸⁹ Com a deflagração da “Operação I-Licitação”, que resultou no cumprimento de 12 (doze) mandados de prisão temporária e de 20 (vinte) mandados de busca e apreensão, foi possível apreender vasta documentação que comprova a constituição e o emprego de mais de 10 (dez) empresas fictícias em licitações públicas. A utilização de sócios laranjas restou comprovada por meio de relatório de inteligência desenvolvido pela Polícia Federal, que atestou que nenhum dos sócios foi localizado nos endereços constantes dos respectivos contratos sociais, bem como que quatro deles apresentavam o mesmo endereço residencial, o qual correspondia à localização de antigo escritório pertencente ao líder da organização. Outrossim, a administração de fato das empresas fantasmas pelo agente 1 foi evidenciada através de uma análise comparativa do contrato social de uma delas apresentado perante o Banco do Brasil para fins de abertura de conta-corrente e o depositado na Junta Comercial da Paraíba, vislumbrando-se que houve flagrante alteração deste documento, vez que na via depositada na Junta Comercial o referido agente não figura como sócio da empresa, ao passo que no contrato apresentado ao Banco do Brasil aparece nesta condição. Ou seja, a via apresentada ao Banco do Brasil demonstra quem de fato é o administrador da empresa. De igual modo, a apreciação dos dados fiscais e financeiros das principais pessoas jurídicas fictícias obtidos durante a investigação mediante ordem judicial, identificou a vinculação direta do agente 1 com as empresas fantasmas. Verificou-se que este efetuou 119 saques, totalizando a importância de R\$ 1.613.224,00 (um milhão, seiscentos e treze mil, e duzentos e vinte e quatro reais). Ademais, foram encontrados nas residências do agente 1 em Campina Grande/PB, Lagoa Seca/PB e João Pessoa/PB diversos talonários de recibos e notas fiscais das empresas investigadas.

As ações da organização criminosa eram dirigidas pelo agente 1 através de dois escritórios de corretagem⁹⁰ sob sua gerência e em pleno funcionamento no município de Campina Grande/PB, onde trabalhavam outros três agentes do grupo. A agente 2 exercia a função de contadora em um dos escritório do agente 1, sendo responsável pela contabilidade de algumas das empresas fantasmas, e ainda pela preparação e entrega de documentos usados para constituir e habilitar as mesmas nos certames licitatórios. Visando esses fins, confeccionava declarações de imposto de renda das “empresas” e dos seus respectivos “sócios”, expedia certidões negativas e elaborava os balanços anuais⁹¹.

A agente 3 trabalhava juntamente com a agente 2, desempenhando a função de secretária no escritório do agente 1, incumbindo-lhe notadamente a análise quase diária dos saldos bancários das “empresas” administradas por este. Ainda conservava consigo cartões bancários das mesmas “pessoas jurídicas” e documentos relacionados a elas, a exemplo de cheques, recibos e notas fiscais⁹².

O agente 4 era o responsável pelo outro escritório do agente 1, cujo endereço é o constante no contrato social de uma das empresas fictícias mais utilizadas pela organização criminosa. Preparava a documentação de parte das “empresas”, falsificando ou auxiliando na falsificação de documentos, tais como comprovantes de residência, contratos sociais e certidões negativas, a fim de constituí-las ou de possibilitar a habilitação das mesmas nos

⁹⁰ Em defesa apresentada no âmbito do processo criminal que tramita na 6ª Vara da Justiça Federal em Campina Grande/PB, o agente 1 declara que trabalha com escritório de corretagem, intermediando contratos no ramo da construção civil. Por cada “negócio” realizado recebia uma “comissão”. Prestava seus “serviços” notadamente a empreiteiros do ramo da construção civil.

⁹¹ Vários foram os diálogos monitorados pela Polícia Federal nos quais a agente 2 mantém contato com diversas pessoas, sempre encarregando-se de providenciar a confecção de declaração de imposto de renda dos sócios laranjas, de balanços contábeis das empresas fictícias, e de certidões. Neste sentido, o agente 1 em seu interrogatório na fase inquisitorial declarou que: “[...] conhece a senhora [agente 2] há aproximadamente cinco anos; Que desde então ela vem desempenhando para ele todo tipo de trabalho contábil relacionado às empresas que ele administra; Que dentre as suas atividades estão inseridas a confecção de declarações de imposto de renda das empresas, bem como de alguns sócios e recolhimentos tributários (PIS e COFINS); Que quando necessário ela também era responsável pela confecção de certidões negativas pela internet [...]”. No mais, foram apreendidos inúmeros documentos (contratos sociais, notas fiscais, certidões etc.) das empresas de fachada aludidas em poder da agente 2.

⁹² Os diálogos telefônicos interceptados pela Polícia Federal, nos quais a agente 3 era uma das interlocutoras, provam que ela integrava a organização criminosa executando as atribuições já discriminadas. Outrossim, o agente 1 afirmou no seu interrogatório em sede policial que a agente 3 era sua secretária e tinha entre as suas atribuições consultar o saldo diário das contas correntes das suas “empresas”, bem como conservar consigo alguns documentos das “pessoas jurídicas”. Declarando ainda que a mesma sabia do fato de tais “empresas” não existirem. Ademais, cumpre acrescentar que foram apreendidos diversos talões de notas fiscais das empresas fantasmas em poder da agente 3.

procedimentos licitatórios⁹³. Identificava as licitações em curso no estado, e ainda representava as “pessoas jurídicas” nos certames licitatórios.

O agente 5 exercia oficialmente a função de *office-boy* para o agente 1, no entanto, clandestinamente, realizava as seguintes atribuições na organização criminosa: falsificava documentos com a indicação de terceiros para figurarem como “sócios” das empresas fantasmas e assinava vários documentos em substituição a estes com vistas a constituição e habilitação das “pessoas jurídicas” nas licitações públicas forjadas⁹⁴.

A agente 6, por sua vez, era uma das principais auxiliares do agente 1. Inicialmente, prestava serviços como contadora em um dos escritórios deste. Posteriormente, passou a exercer a sua função em escritório próprio, também localizado no município de Campina Grande/PB, porém, continuou a prestar “serviços” ao agente 1 e a participar ativamente dos negócios ilícitos engendrados⁹⁵. Na organização criminosa, era de sua alçada controlar juntamente com a agente 2 a movimentação dos recursos existentes nas contas correntes das empresas fantasmas; preparar/entregar os documentos exigidos para constituir e habilitar as “empresas” nos certames licitatórios, inclusive falsificando-os quando necessário; abrir contas

⁹³ Foram apreendidos inúmeros documentos das empresas fantasmas no escritório (notas fiscais, ARTs e carimbos), inclusive duas contas telefônicas falsificadas mediante aposição de recorte de papel com nova qualificação, sendo que uma delas originalmente em nome do agente 1, passou, após a adulteração, a constar como sendo de titularidade de um sócio laranja. Na residência do agente 4 foi apreendido o contrato social de umas das “empresas”, bem como notas fiscais e recibos relativos a outra. Ainda um diálogo telefônico inserto no procedimento investigativo revela entendimento mantido entre o agente 4 e outro membro da organização criminosa, no sentido de que este providencias

se a confecção de procuração e o reconhecimento de firma do Senhor X, cujo nome constava sem o seu consentimento como “sócio” de uma das empresas fictícias. O Senhor X em sede de inquérito policial, declarou que apenas tomou conhecimento de que era sócio da empresa fantasma quando da apresentação de declaração à Receita Federal para fins de revalidação do CPF, acrescentando que nunca firmou procuração, e tampouco abriu conta bancária em nome da “pessoa jurídica”. Em outras conversas telefônicas o agente 4 solicitava carimbos das “empresas”, procuração e reconhecimento de firma de “sócios”, com o intuito de usá-los para habilitar as “pessoas jurídicas” nas licitações públicas.

⁹⁴ Em poder do agente 5 foi apreendido vasto material, constituído notadamente por certidões de nascimento; mais de 20 (vinte) fotos 3x4 de diversas pessoas; cópias de documentos pessoais; carimbos variados, inclusive de cartórios; máquina de costura, com a qual eram realizados os furos de autenticação nas notas fiscais; e notas fiscais de várias “empresas”.

⁹⁵ Em seu depoimento na esfera policial, o agente 1 relata a participação da agente 6 na organização criminosa: “[...] Que o interrogado conhece [a agente 6] há aproximadamente sete anos; Que por cinco a seis anos ela foi sua empregada formalmente contratada e que de um ano para cá ela continua a lhe prestar serviços, mas sem ostentar a relação de emprego; Que [a agente 6] recebe proporcional ao serviço executado sendo que em média recebe de R\$ 100,00 a R\$ 150,00 por semana; Que antigamente [a agente 6] trabalhava para ele no escritório localizado [na Rua X], Campina Grande e que atualmente possui escritório [na Rua Y], Campina Grande; Que o trabalho da [agente 6] consiste no preparo de certidões, contratos sociais e demais documentos das empresas com a finalidade de habilitá-las em licitações; Que [a agente 6] também, quando necessário, é a responsável por emitir notas fiscais; Que [a agente 6] costuma conservar consigo diversos documentos das empresas como certidões, notas fiscais e contratos sociais [...]”

bancárias em nome das mesmas “pessoas jurídicas”⁹⁶; e ainda intermediar negócios escusos para a organização criminosa.

No exercício de suas “funções”, a agente 6 mantinha contatos frequentes com a agente 7, tabeliã em um determinado cartório, e responsável pelo reconhecimento de firmas, autenticação de documentos e lavratura de procurações forjados. Esta auxiliava aquela ao efetuar procedimentos cartorários ilícitos, a fim de conferir aparência de legalidade aos documentos falsos necessários ao ingresso das empresas fictícias nas licitações públicas⁹⁷.

A agente 7, portanto, valendo-se da qualidade de tabeliã de cartório, executava, sob a orientação do agente 1⁹⁸, os seguintes procedimentos cartorários ilícitos: lavratura de procurações públicas sem que os “sócios” das “empresas” tivessem autorizado; reconhecimento de firma de pessoas que não possuíam cartões de autógrafos no cartório; autenticação de documentos sem a apresentação dos originais⁹⁹. Tais procedimentos

⁹⁶ Na residência da agente 6 foram apreendidas, dentre outros documentos, 06 (seis) procurações públicas de algumas das “empresas”, as quais outorgam amplos poderes a ela. Ainda no seu escritório foram apreendidos diversos recibos e envelopes timbrados e outros documentos afetos às empresas fantasmas, bem como 28 (vinte e oito) carimbos de empresas, de engenheiros e até de auditores fiscais do Estado da Paraíba. Em sede policial confessou a sua participação na organização criminosa: “Que a atividade principal da reinquirida consistia na preparação da documentação necessária para habilitar as empresas administradas [pelo agente 1] em licitações; Que a reinquirida após preparar a documentação necessária para habilitar a entregava a pessoa indicada [pelo agente 1] [...]; Que costumavam utilizar códigos quando se referiam às construtoras para evitar sua identificação; Que foi essa a recomendação [do agente 1]”.

⁹⁷ Na fase inquisitorial a agente 6 revelou o relacionamento que mantinha com a agente 7 a fim de possibilitar a participação das empresas fantasmas no certames licitatórios:[...] “Que a pedido [do agente 1] a reinquirida obteve duas procurações públicas perante o cartório [da agente 7] em que os sócios [de algumas empresas fictícias] conferiam amplos poderes de gestão para ela; Que para a confecção das referidas procurações bastou um pedido do agente 1; Que munida das procurações mencionadas a reinquirida abriu diversas contas bancárias para que pudesse recepcionar os valores provenientes de contratos firmados com o Estado; Que para conseguir autenticação de documentos forjados por ela [ou pelo agente 5] somente era necessário apresentá-los no cartório [da agente 7] que realizava o procedimento sem solicitar a apresentação dos originais; Que em várias oportunidades [a agente 7] também chegou a reconhecer firmas em nome dos sócios das empresas sem que possuíssem cartões de autógrafo no cartório [da agente 7]. Que [a agente 7] não cobrava nada a mais por isso; Que quando a reinquirida precisava de algum serviço [da agente 7] e ela não se encontrava no cartório era comum que os procedimentos cartorários fossem realizados no local em que [a agente 7] se encontrava [...]”

⁹⁸ O agente 1 declarou em seu depoimento perante a autoridade policial as funções executadas pela agente 7 com sua prévia anuência: “Que o declarante conhece [a agente 7], Tabeliã [de determinado cartório]; Que [a agente 7] era responsável por autenticações, reconhecimento de firmas e lavraturas de procurações públicas, sempre referentes às empresas do interrogado; [...] Que em algumas oportunidades [a agente 7] chegou a lavar procurações públicas a pedido do interrogado ainda que sem a anuência expressa dos sócios das empresas; Que pelo fato [da agente 7] ter conhecimento que as empresas eram administradas pelo interrogado, ela só realizava a lavratura de procurações públicas, reconhecimento de firmas e autenticações com a prévia anuência do interrogado [...]”

⁹⁹ Mais de 300 (trezentas) procurações públicas relacionadas a empresas ligadas ao agente 1 foram apreendidas em poder da agente 7, bem como 12 (doze) cartões de autógrafo, alguns em nome dos “sócios” das “empresas” do grupo criminoso. A importante participação da agente 7 na organização criminosa restou evidenciada em seu próprio depoimento na fase inquisitorial: “Que já aconteceu em algumas oportunidades de ter autenticado cópias de documentos das empresas [do agente 1] que foram até ela levados [pela agente 6] sem, no entanto, ter sido apresentados os respectivos originais; Que a reinquirida realizou tal procedimento na confiança, alegando não ter recebido nada mais por isso; Que também já aconteceu por diversas vezes o reconhecimento de firma de diversas

possibilitavam a constituição das “empresas”, a abertura e movimentação de contas nas instituições financeiras em nome das mesmas, e a participação nas licitações públicas.

Constituídas as empresas fantasmas, o agente 8 desempenhava o papel de intermediário entre as mesmas “empresas” e as pessoas que, de fato, as empregavam nas licitações públicas com intuito de fraudá-las; e ainda, por muitas vezes, ele mesmo as utilizava com o mesmo objetivo. Para tanto, se valia dos documentos falsos confeccionados pela própria organização criminosa¹⁰⁰. De igual modo, outros agentes do grupo utilizavam as referidas “empresas” a fim de firmarem contratos vultosos com o Poder Público por meio de fraudes aos certames licitatórios¹⁰¹.

Percebe-se que o *modus operandi* da organização criminosa encontrava sustentação, em tese, na prática de diversas fraudes, as quais perfazem, nos termos da denúncia apresentada pelo Ministério Público Federal, os crimes de falsidade ideológica (artigo 299 do Código Penal¹⁰²), falsificação de documento público e de documento particular (artigos 297 e

peças que não possuíam cartão de autógrafa no cartório da reinquirida, sendo que nessas oportunidades [a agente 6] levava os documentos, e por confiança, a reinquirida realizava os procedimentos; Que a reinquirida também já entregou cartões de autógrafos em branco para [a agente 6] a fim de que ela colhesse a assinatura da pessoa e fizesse a posterior entrega à reinquirida; Que a reinquirida afirma que já chegou em algumas oportunidades a confeccionar procurações públicas das empresas administradas pelo agente 1 a mando dele, ainda que sem solicitação dos seus sócios [...]

¹⁰⁰ Perante a autoridade policial o agente 8 confessou a utilização das “empresas” do agente 1 para participar de licitações dos municípios de Casserengue/PB, Campina Grande/PB e Cuetegi/PB, bem como do estado, e que costumava entregar ao agente 1 a importância correspondente a 3% do valor contratado. Confessou ainda ter tomado proveito dos “serviços cartorários” da agente 7, bem como o fato de ter levado vários documentos referentes às empresas fantasmas para que o agente 5 os assinasse em substituição aos “sócios”.

¹⁰¹ No decorrer das investigações empreendidas pela Polícia Federal foram desvendadas diversas pessoas que se utilizavam das “empresas” do grupo criminoso para conseguir firmar contratos mais vantajosos com o Poder Público por meio de fraudes às licitações. No bojo do inquérito policial que serviu de fonte para o presente estudo de caso foram indiciados além dos oito agentes identificados no corpo do texto, outros quatro, todos em razão de integrarem a organização criminosa, empregando os documentos falsos confeccionados pelos demais membros do grupo com vistas a fraudar procedimentos licitatórios. Diante do elevado número de envolvidos a Polícia Federal e o Ministério Público Federal em Campina Grande estabeleceram para o caso um plano de trabalho mais produtivo na perspectiva da persecução penal, de modo que as investigações do inquérito aludido, bem como a denúncia correspondente, centraram-se nas condutas ilícitas praticadas que tipificassem os delitos de formação de bando ou quadrilha, falsidade ideológica, falsificação de documento público e de documento particular, uso de documento falso e falso reconhecimento de firma e certidão. De outra banda, os demais fatos delituosos perpetrados pelos componentes da organização criminosa também objetivando fraudar os certames - corrupção ativa e passiva, crimes de responsabilidade de Prefeitos, crimes contra licitações públicas etc. - passaram a ser investigados através de novos inquéritos relacionados aos ilícitos ocorridos em um município específico. Destarte, outros componentes do grupo delitivo que utilizavam as empresas fantasmas para fraudar licitações públicas, empregando, portanto, os documentos forjados elaborados pela própria organização criminosa, não foram abrangidos pelo inquérito policial em questão.

¹⁰² Art. 299, CP: “Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante: Pena – reclusão, de 1(um) a 5(cinco) anos, e multa, se o documento público, e reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos, e multa, se o documento é particular.”

298 do Código Penal¹⁰³), uso de documento falso (artigo 304 do Código Penal¹⁰⁴), e falso reconhecimento de firma e de certidão (artigos 300 e 301 do Código Penal¹⁰⁵).

O agente 1, líder da organização criminosa, ao utilizar interpostas pessoas para figurarem como “sócios” das empresas fantasmas, inseriu ou ajudou a inserir em diversas ocasiões declarações falsas em documentos (art. 299, CP), alterando a verdade sobre fato juridicamente relevante, consubstanciado no interesse da União de manter registradas no Cadastro de Pessoas Jurídicas informações verídicas. Com vistas a constituição e gerência fraudulenta das “empresas”, falsificou ou auxiliou a falsificar em diversas oportunidades documentos públicos e particulares, a exemplo de contratos sociais, comprovantes de residência e notas fiscais (art. 297 c/c art. 298, ambos do CP). Para a confecção destas, o mencionado agente empregava uma máquina de costura¹⁰⁶. Ainda tomou proveito dos serviços cartorários da agente 7, a fim de reconhecer firmas dos documentos falsos (art. 300, CP) e certificar a autenticidade dos mesmos (art. 301, CP). Usou ou colaborou para que fossem usados os documentos que falsificou ou auxiliou na falsificação em inúmeras ocasiões (art. 304, CP).

A agente 2, encarregada da contabilidade de algumas das empresas fictícias, e o agente 4, responsável juntamente com aquela pela preparação da documentação das “pessoas jurídicas”, inseriram ou ajudaram a inserir em diversas ocasiões declarações falsas em documentos (art. 299, CP); falsificaram ou auxiliaram a falsificar documentos públicos e particulares (art. 297 c/c art. 298, ambos do CP); e usaram ou colaboraram para que fossem usados os documentos falsos (art. 304, CP). O agente 5 também praticou estas mesmas ações criminosas ao falsificar documentos com a indicação dos sócios “laranjas”, assinando-os em substituição a terceiros para serem empregados nas licitações públicas.

¹⁰³ Art. 297, CP, *caput*: “Falsificar, no todo ou em parte, documento público, ou alterar documento público verdadeiro: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.” CP, Art. 298: “Falsificar, no todo ou em parte, documento particular ou alterar documento particular verdadeiro. Pena – reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa.”

¹⁰⁴ Art. 304, CP: “Fazer uso de qualquer dos papéis falsificados ou alterados, a que se referem os arts. 297 a 302. Pena – a cominada à falsificação ou à alteração”.

¹⁰⁵ Art. 300, CP: “Reconhecer, como verdadeira, no exercício de função pública, firma ou letra que o não seja: Pena – reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos, e multa, se o documento é particular.” Art. 301, *caput*: “Atestar ou certificar falsamente, em razão de função pública, fato ou circunstância que habilite alguém a obter cargo público, isenção de ônus ou de serviço de caráter público, ou qualquer outra vantagem: Pena – detenção, de 2 (dois) meses a 1 (um) ano.”

¹⁰⁶ A referida máquina de costura foi apreendida durante as investigações da Polícia Federal em poder do agente 5, o qual afirmou ser de propriedade do agente 1, que dela se utilizava para perfurar as notas fiscais das “empresas”, fato este posteriormente confessado pelo agente 1. A simples análise das notas fiscais apreendidas, em comparação com as autorizações expedidas pelas Recebedorias Estadual e Municipal, atestou que parcelas significativas são frias, ou seja, confeccionadas sem a prévia autorização da autoridade fazendária competente.

A agente 3, por sua vez, ao desempenhar o papel de secretária em um dos escritórios do agente 1, realizando a análise diária dos saldos bancários das empresas fictícias, e conservando consigo documentos das mesmas, auxiliou na falsificação de documentos públicos e privados (art. 297 c/c art. 298, ambos do CP), e colaborou para que fossem usados pelos demais membros da organização criminosa (art. 304, CP).

A agente 6, de semelhante modo, ao prestar “serviços” de gerência financeira controlando a movimentação dos recursos existentes nas contas correntes das “empresas”, e ao preparar e entregar suas documentações, inseriu declarações falsas em documentos (art. 299, CP), especialmente procurações públicas; falsificou ou auxiliou na falsificação de documentos públicos e particulares (art. 297 c/c art. 298, ambos do CP); e fez uso dos mesmos (art. 304, CP). Ainda prestou auxílio à agente 7 no reconhecimento de firmas e na certificação de documentos falsos (arts. 300 e 301, CP).

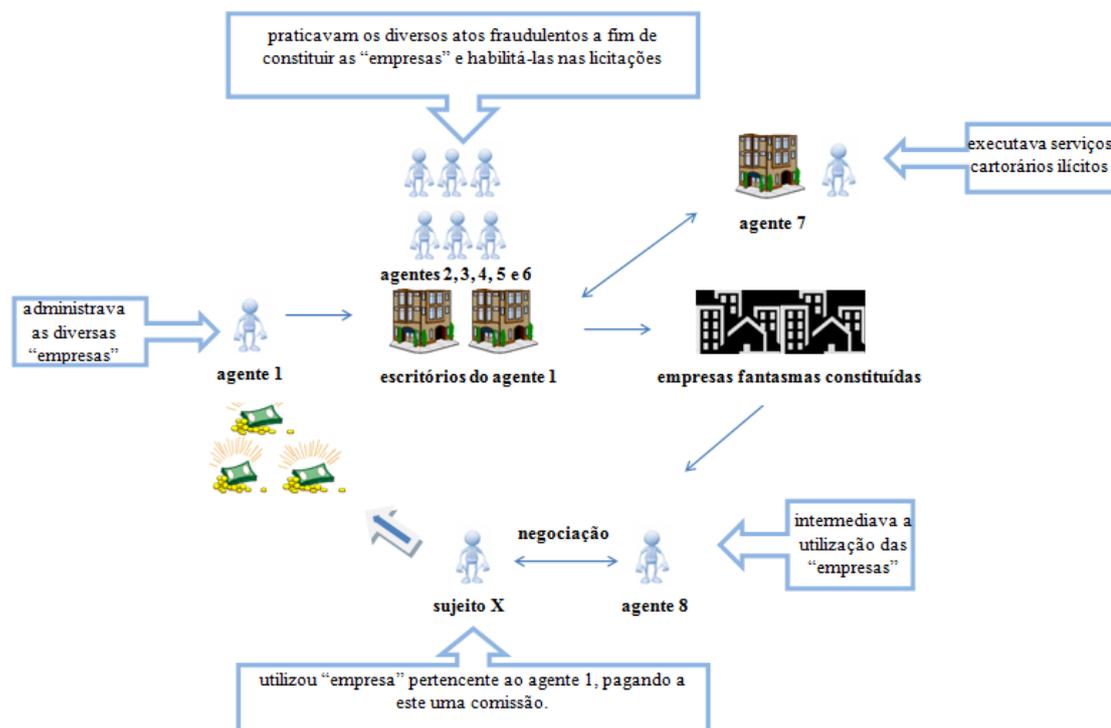
A agente 7, ao executar atividades cartorárias ilícitas, reconheceu firmas e certificou a autenticidade de documentos falsos (art. 300 c/c 301, CP); falsificou documentos públicos (art. 297, *caput* e §1º, CP¹⁰⁷); e colaborou para que fossem usados os documentos falsos (art. 304, CP). O agente 8, valendo-se dos serviços cartorários aludidos, bem como da falsificação de documentos públicos e particulares, e do uso dos mesmos, intermediou o emprego das empresas fictícias, e tomou proveito das mesmas para concorrer em processos licitatórios, cometendo, em tese, os crimes de falsidade ideológica (art. 299, CP), falsificação de documento público e de documento particular (arts. 297 e 298, CP), uso de documento falso (art. 304, CP), e falso reconhecimento de firma e de certidão (arts. 300 e 301, CP).

Em síntese, o *modus operandi* da organização criminosa consistia inicialmente na utilização de interpostas pessoas, sem que estas muitas vezes tivessem conhecimento, para figurar como sócias nos contratos sociais das empresas fictícias. Esta prática era seguida da falsificação de diversos documentos públicos e particulares (contratos sociais, comprovantes de residência, declarações de imposto de renda, certidões de nascimento etc.), que ganhavam aspecto de legalidade em razão dos serviços cartorários ilícitos realizados pela tabeliã integrante do grupo. Os documentos falsificados indevidamente autenticados/certificados eram apresentados na Junta Comercial para o cadastro das “pessoas jurídicas”. Posteriormente, outros documentos falsos eram empregados para a abertura de contas nas instituições financeiras, com vistas a movimentação dos recursos das “empresas”, bem como

¹⁰⁷ O parágrafo primeiro do artigo 297 do Código Penal prevê o aumento da pena da sexta parte quando o agente é funcionário público e comete o crime de falsificação de documento público prevalecendo-se do cargo.

para a habilitação das mesmas nos certames licitatórios. Constituídas, as empresas fantasmas eram “emprestadas” aos interessados em concorrer às licitações públicas no estado, os quais utilizavam a documentação falsificada, desde os contratos sociais, procurações públicas que lhes conferiam a representação das “empresas”, até as certidões exigidas nos editais de licitação.

Figura 1 – Esquema da atuação sintetizada da organização criminosa



As “empresas” funcionavam apenas no papel, porquanto não ocupavam estabelecimentos adequados e nem possuíam maquinário e funcionários suficientes para o desenvolvimento dos serviços correlatos à construção civil, contudo, faturavam milhões de reais por ano com licitações públicas¹⁰⁸. Sagrando-se vencedoras nos certames, as empresas fictícias emitiam notas fiscais frias a fim de instruir as prestações de contas apresentadas pelas

¹⁰⁸ A Polícia Federal elaborou relatórios que comprovam que as sedes de três “empresas” utilizadas pela organização criminosa eram humildes e acanhadas, sequer ostentavam qualquer tipo de identificação, e quase não possuíam maquinários e funcionários, no entanto, apenas no ano de 2006 faturaram juntas com licitações públicas o valor de R\$ 9.500.000,00 (nove milhões e quinhentos mil reais). Outrossim, um levantamento realizado pela Receita Federal constatou que as aludidas empresas e outras duas também empregadas pelo grupo, movimentaram, de 2004 até 2007, recursos superiores a R\$ 33.000.000,00 (trinta e três milhões de reais), sem, no entanto, apresentarem declarações de imposto de renda de pessoas jurídicas compatíveis com as quantias movimentadas.

prefeituras municipais aos Ministérios que repassavam as verbas federais para a execução das obras.

Nota-se que o grupo criminoso abordado constitui uma verdadeira organização criminosa, conforme a compreensão explicitada neste trabalho, haja vista a associação de dois ou mais sujeitos para, de forma organizada, previamente planejada, e com emprego de fraudes, praticarem infrações penais nocivas à economia, e que provocam consequências sociais¹⁰⁹, a fim de obter vantagem econômica ou material. Insere-se entre as novas modalidades de organização criminosa, vez que atua no campo da invisibilidade, cujos agentes são criminosos profissionais que direcionam suas ações de forma a maximizar os lucros e minimizar os riscos das atividades delitivas. Desta feita, revela a manifestação da criminalidade organizada de modelo empresarial, na qual não se verifica a formação de uma estrutura hierárquica rígida, mas o estabelecimento de uma rede de proteção, amparada nas relações de cumplicidade entre os seus membros e nas fraudes perpetradas.

Trata-se de organização criminosa exógena, tendo em vista que encontra origem à margem do aparelho estatal, não obstante o direcionamento das suas práticas delitivas para fraudar procedimentos licitatórios na esfera administrativa municipal. Quando da utilização das empresas fantasmas nas licitações públicas, oportunidade em que alguns dos integrantes do grupo tomavam proveito da permeabilidade da burocracia administrativa municipal por meio da corrupção, é que se observa a composição de uma organização criminosa de natureza endógena, da qual participavam agentes públicos municipais.

3.2.1 O Envolvimento de Agentes Públicos do Município de Itaporanga/PB

Três das empresas fantasmas constituídas pela organização criminosa exógena desarticulada pela Operação I Licitação foram utilizadas na montagem do processo licitatório na modalidade convite, realizado pela prefeitura municipal de Itaporanga/PB. O certame foi deflagrado para dar execução ao objeto de Convênio celebrado entre a referida edilidade e o Fundo Nacional de Saúde (FUNASA), consistente na edificação de uma unidade de saúde.

¹⁰⁹ As diversas fraudes empreendidas na constituição das empresas fantasmas pela organização criminosa a fim de fraudar procedimentos licitatórios atinge negativamente a economia, à medida que viola a livre concorrência, afastando a participação de empresas idôneas e, por conseguinte, o barateamento das propostas e o fornecimento de serviços e mercadorias de qualidade, além de possibilitar o desvio de recursos públicos, provocando perdas sociais.

Por intermédio do referido Convênio foram transferidos recursos no valor de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais), cabendo à municipalidade conveniente disponibilizar, a título de recursos próprios, a quantia de R\$ 3.600,00 (três mil e seiscentos reais).

Para participarem do processo licitatório foram convidadas as “empresas” aludidas, sagrando-se vencedora a que apresentou proposta com menor preço, no valor de R\$ 122.664,56 (cento e vinte e dois mil seiscentos e sessenta e quatro reais e cinquenta e seis centavos). Apesar da ilegalidade do certame ser flagrante em razão das “empresas” licitantes não existirem de fato, uma série de falhas foi apurada pelo Ministério Público Federal na execução do Convênio em sede de Inquérito Civil Público, de modo a evidenciar que o Convite tinha por único objetivo conferir ares de legalidade às condutas ímprobas e criminosas perpetradas pelos agentes públicos municipais e privados envolvidos.

Duas das “empresas” licitantes habilitadas apresentaram certidões de registro vencidas junto ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia da Paraíba/CREA PB, estando as datas dos documentos destacadas, de maneira que não seria possível passarem despercebidas pela Comissão Permanente de Licitação (CPL), integrada por três servidores públicos municipais. De forma incongruente, dissonante da realidade prática, diversos atos do procedimento foram realizados na mesma data ou em dias muito próximos, conforme demonstra o quadro abaixo:

Quadro 9 – Realização dos atos do processo licitatório – modalidade convite

Documento	Data de realização
Requisição para a contratação de serviços	06/01/2005
Autorização para a realização de licitação	10/01/2005
Consulta sobre a existência de recursos	10/01/2005
Confirmação da existência de recursos	10/01/2005
Edital, confeccionado e assinado pela CPL	13/01/2005
Planilha quantitativa de preços orçados	Incompleta/sem data
Parecer jurídico	10/01/2005
Aviso de edital de licitação	11/01/2005
Entrega dos convites às três licitantes	Sem data
Entrega das propostas pelas três licitantes	Sem data
Termo de renúncia ao prazo recursal	18/01/2005
Ata de reunião e julgamento	18/01/2005
Publicação do resultado do procedimento	Não há
Parecer da consultoria	18/01/2005
Termo de homologação e adjudicação	20/01/2005
Publicação do termo de homologação	20/01/2005
Publicação do extrato do contrato	Não há registro
Termo de contrato para execução da obra	20/01/2005
Ordem de serviços	Não há registro

Não houve publicação do edital do Convite no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação, em afronta, no entendimento do *Parquet* Federal, ao disposto no art. 21, incisos I e III, da Lei nº 8.666/93¹¹⁰. Ainda foi descumprido item do instrumento convocatório que determinava às empresas interessadas, ao serem representadas no certame, a apresentação da procuração correspondente até o início da sessão de abertura dos envelopes, vez que as “empresas” licitantes não foram representadas por seus respectivos sócios, e a comissão de licitação não identificou a pessoa que teria rubricado a ata de abertura e julgamento das propostas. Ao que parece, este documento retrata uma sessão que não ocorreu, porquanto faz referência a atos não praticados pelos membros da comissão de licitação.

O Ministério da Saúde, por sua vez, na primeira fiscalização realizada *in loco*¹¹¹, com o objetivo de acompanhar a execução do Convênio, constatou as seguintes irregularidades no Convite, apontadas em relatório: I- o procedimento licitatório não estava autuado, nem protocolado; II- os documentos de habilitação de propostas não haviam sido rubricados pelos membros da comissão de licitação; III- os protocolos dos recebimentos dos convites não estavam datados; IV- a ata de abertura das propostas não faz nenhuma referência à fase de habilitação.

As falhas apontadas constituem indícios de que o certame licitatório foi montado com vistas a possibilitar a contratação direta de uma das “empresas” criadas pela organização criminosa exógena, conferindo aparente legalidade à adjudicação do objeto licitado. Com efeito, a contratação da “empresa” vencedora não foi efetivamente precedida de procedimento licitatório.

Considerando que os agentes públicos municipais que compõem a Comissão Permanente de Licitação participam ativa e diretamente de todo o procedimento, é possível inferir diante dos vícios identificados que os mesmos contribuíram para a simulação do processo de licitação na modalidade convite. Outrossim, depreende-se a participação do então

¹¹⁰ Art. 21, Lei nº 8.666/93: “Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez: I- no *Diário Oficial da União*, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal, e ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais; [...] III- em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição”.

¹¹¹ A fiscalização *in loco* é realizada pelo Ministério concedente com vistas a acompanhar, orientar e prestar cooperação técnica à execução física e financeira do objeto pactuado nos termos de convênio e/ou aditivos, com o propósito de avaliar a aplicação dos recursos financeiros transferidos.

prefeito municipal no esquema ilícito em razão da homologação do procedimento licitatório viciado e da adjudicação do seu objeto à empresa fantasma.

A empreitada ilícita foi previamente acertada entre agentes públicos do município de Itaporanga/PB e agentes privados integrantes do grupo criminoso exógeno investigado pela Polícia Federal. A negociação espúria foi firmada entre o então gestor municipal; o administrador de fato das “empresas” licitantes - o agente 1 da organização criminosa, que constituiu diversas empresas fictícias para fraudar certames licitatórios em todo o estado; e o agente intermediador, integrante da mesma organização, doravante identificado como o agente 9. O acordo foi firmado nos seguintes termos: o agente 1 disponibilizava suas “empresas” para “concorrerem” ao certame; o prefeito municipal em unidade de desígnios com os membros da comissão de licitação montava o procedimento licitatório a fim de garantir a adjudicação do objeto licitado a uma das empresas fictícias; e o agente 9 executava a obra.

Pelo “empréstimo” das “empresas” o agente 1 recebeu “uma comissão”, representando, por óbvio, desvio de recursos federais pelo gestor público municipal. Conforme já mencionado, o valor correspondia a até 10% da quantia destinada ao contrato administrativo formalmente celebrado entre a “empresa” vencedora e o município contratante. O dinheiro que aportava na conta corrente da “pessoa jurídica” era transferido pelo agente 1 para o agente 9, verdadeiro executor da obra, sempre mediante o desconto ao qual aquele fazia jus. Ou ainda, o valor era sacado e a parcela devida era entregue¹¹².

O agente 9, por sua vez, utilizou “empresa” administrada de fato pelo agente 1 para participar do certame e adjudicar o objeto licitado. Atuou como uma espécie de intermediador para o emprego das empresas fantasmas, combinando previamente com os membros da comissão de licitação e, em particular, com o prefeito municipal, a montagem do

¹¹² As declarações prestadas pelo agente 1 no curso da investigação policial confirma a situação explanada: “Que o interrogado afirma que ganhou em média, a título de comissão pelo empréstimo da empresa, a importância correspondente a 10% do valor do contrato firmado com o Estado; que quando o dinheiro aportava na conta da empresa, ou a quantia era sacada ou era emitido um cheque em favor do verdadeiro executor da obra, conservando apenas o valor correspondente à sua participação; [...] que o interrogado era responsável pela administração da empresa [vencedora do certame]; [...] que a [empresa vencedora do certame] foi constituída com a finalidade de participar de licitações, destacando que recebia de 5 a 10% do valor total contratado com o Governo; que o dinheiro que aportava na conta corrente da empresa proveniente do Governo era sacado ou transferido para o verdadeiro executor da obra, sempre mediante pagamento da comissão que o interrogado fazia jus [...]”

procedimento licitatório. Fraudou outros procedimentos no estado, sempre buscando restringir a divulgação das licitações, de forma a limitar a competição¹¹³.

A análise dos extratos, cópias microfilmadas dos cheques e fitas de caixa relativas à conta corrente usada para movimentar os recursos federais provenientes do Convênio celebrado com o Fundo Nacional de Saúde, evidencia que tais recursos não foram destinados à “empresa” contratada, mas repartidos entre o agente 9 (por meio de contas mantidas em nome próprio, do irmão, da esposa e das duas filhas) e o agente 1 (por meio da conta de sua esposa). Uma parcela dos recursos ainda foi sacada em espécie, a qual, possivelmente foi destinada ao gestor municipal¹¹⁴.

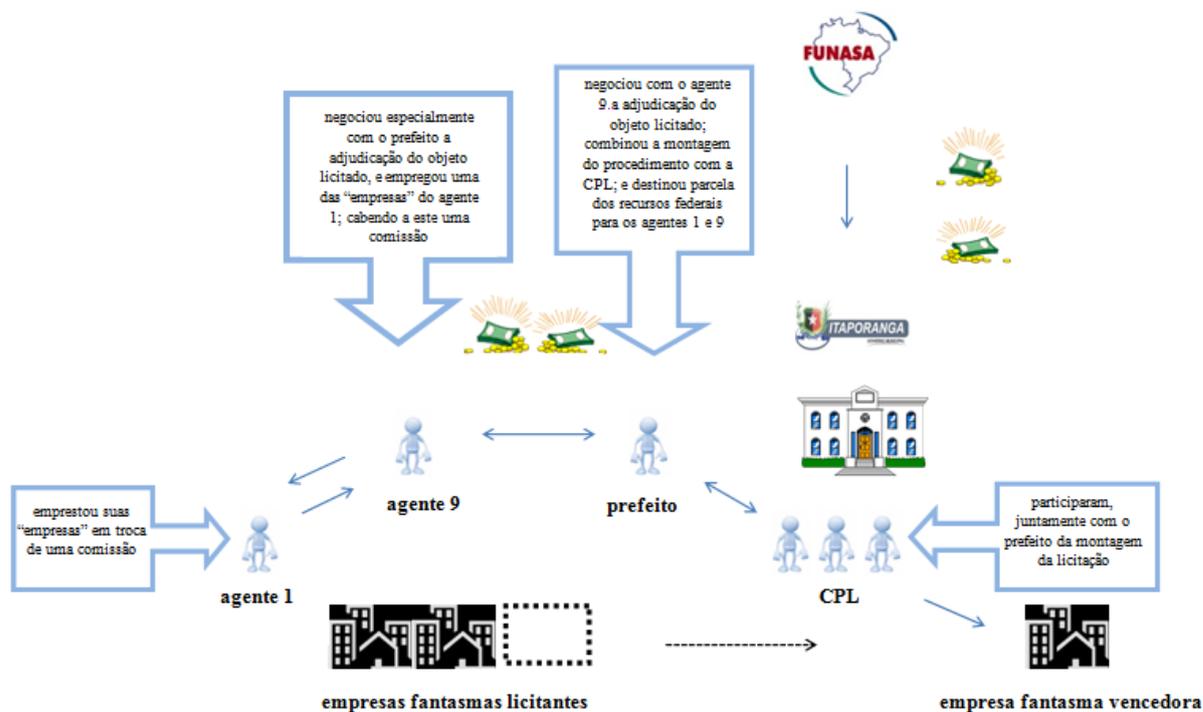
Verifica-se, portanto, atuação previamente planejada e com divisão de tarefas, exercendo, cada membro, um papel específico dentro do esquema criminoso direcionado para a contratação direta de empresa fantasma. O *modus operandi* da organização criminosa consistiu em quatro etapas: fornecimento de documentos das empresas fantasmas, a fim de compor o certame, por parte do agente 1 e do agente 9; a montagem do procedimento licitatório pelos membros da comissão de licitação e pelo gestor municipal, resultando na celebração de contrato administrativo sem prévio procedimento licitatório, fora das hipóteses legais de dispensa ou inexigibilidade de licitação; a apresentação de documentos falsificados para a comprovação das despesas efetuadas, a exemplo de notas fiscais frias; a repartição de recursos públicos decorrentes da contratação entre os agentes 1 e 9, e o prefeito municipal¹¹⁵.

¹¹³ A forma de atuação do agente 9 foi descrita pelo agente 1 em depoimento prestado a respeito de outro procedimento licitatório fraudulento, no entanto, perfeitamente aplicável ao caso em questão, transcrito na Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal: “[...] que o Sr. [agente 9] sempre pedia as empresas do depoente emprestadas para participar de licitações [...]; que o Sr. [agente 9] tinha uma forma peculiar de tentar fraudar as licitações que participava utilizando as suas empresas ou, mesmo, as empresas de terceiros, como a do depoente; que, via de regra, o Sr. [agente 9], naturalmente tendo combinado previamente com os agentes públicos e em particular com o Prefeito Municipal, buscava restringir a divulgação da licitação; que, informado pelo Procurador da República ao final assinado de que não houve publicação em jornal diário de grande circulação do Estado de que ocorreria a Tomada de Preços de nº [x] em foco, restringindo a competição, o depoente esclareceu que tal modo de buscar fraudar licitações é característico do Sr. [agente 9]; que afirma peremptoriamente que o Sr. [agente 9] sempre atuava em comunhão de desígnios com agentes públicos e, principalmente, com o Prefeito Municipal [...]”

¹¹⁴ Neste sentido, relatório elaborado pelo Banco do Brasil em relação a dois dos seis cheques emitidos pelo gestor municipal revela que os recursos relacionados ao Convênio foram repartidos entre os agentes 1 e 9.

¹¹⁵ Nos autos processuais não há elementos de prova que atestem a destinação de parcela dos recursos para os membros da comissão de licitação, no entanto, não se pode descartar o recebimento de algum benefício por parte destes, ofertado pelo gestor municipal ou pelo agente 9, com vistas a assegurar a adjudicação do objeto licitado.

Figura 2 – Esquema da atuação sintetizada da organização criminosa endógena



A denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal atribuiu aos agentes 1 e 9, bem como ao gestor municipal, a prática do crime tipificado no artigo 89 da Lei nº 8.666/1993¹¹⁶, uma vez que este último, de forma dolosa, efetuou contrato administrativo sem prévio procedimento licitatório, fora das hipóteses legais, tendo os demais concorrido para a consumação da ilegalidade através do fornecimento dos documentos das empresas fictícias. Ainda incidiu sobre os sujeitos indicados, em tese, o delito previsto no artigo 1º, inciso I do Decreto-Lei nº 201/1967¹¹⁷, tendo em vista que o então prefeito, utilizando-se desta condição, desviou ilícitamente, em benefício dos agentes 1 e 9, parcela dos recursos recebidos à conta de Convênio firmado com o Fundo Nacional de Saúde.

Outrossim, todos os envolvidos na empreitada ilícita foram denunciados pelo crime de falsidade ideológica, tipificado no artigo 299 do Código Penal, pois confeccionaram diversos documentos públicos e particulares, nos quais foram inseridas declarações falsas, ou

¹¹⁶ Art. 89, Lei nº 8.666/93: “Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade: Pena – detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa. Parágrafo único: Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público”.

¹¹⁷ Art. 1º, Decreto-Lei nº 201/67: “São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores: I - apropriar-se de bens ou rendas públicas, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio”.

diversas das que deveriam ser escritas, objetivando simular a realização de procedimento licitatório inexistente, ocultando a execução de crime anterior e assegurando a vantagem dela decorrente. Todos os atos integrantes do certame em questão foram ideologicamente falsificados, porquanto descreviam fatos que nunca ocorreram na realidade, muito embora tenham sido subscritos por funcionários públicos compromissados.

As condutas concertadamente perpetradas pelos agentes públicos do município de Itaporanga juntamente com os agentes privados responsáveis pela utilização das empresas fantasmas, também configuram, em tese, atos de improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429/1992, os quais ensejaram a propositura de Ação Civil Pública pelo *Parquet* Federal. Nos termos do referido diploma legal, os atos de improbidade administrativa encontram-se divididos em três categorias separadas por linhas demarcatórias tênues. O artigo 9º elenca os atos de improbidade que resultam em enriquecimento ilícito; o artigo 10 aponta os atos de improbidade que causam prejuízo ao erário; e o artigo 11 reporta-se aos atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Tem-se que as ações dos sujeitos indicados guardam perfeito enquadramento nos tipos correspondentes à improbidade administrativa. As evidências de que uma parcela dos recursos federais transferidos por meio do Convênio firmado entre o Fundo Nacional de Saúde e o município de Itaporanga/PB foi destinada pelo então prefeito ao financiamento do esquema ilícito acordado entre ele e os agentes 1 e 9, apontam para ato de improbidade administrativa que importa em enriquecimento ilícito, conforme o artigo 9º da Lei nº 8.429/1992¹¹⁸.

De semelhante modo, os indícios de má aplicação e desvio de recursos federais diante da montagem do procedimento licitatório com o escopo de contratar diretamente empresa fictícia pertencente ao grupo criminoso capitaneado pelo agente 1, com adulteração dos documentos apresentados junto ao Ministério concedente para a prestação de contas, evidenciam ato de improbidade administrativa por lesão ao erário, previsto no artigo 10 do mesmo diploma legal¹¹⁹. Os atos ilícitos empreendidos ainda violam os deveres de

¹¹⁸ Art. 9º, *caput*, Lei nº 8.429/92: “Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta Lei [...]”

¹¹⁹ Art. 10, Lei nº 8.429/92: “Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa ou culposa, que enseja perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: [...] I- facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei; [...]”

honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, perfazendo atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública, nos termos do artigo 11 da Lei nº 8.429/1992¹²⁰.

A execução do objeto licitado, qual seja, a edificação de uma unidade de saúde, ficou a cargo do agente 9, na condição de engenheiro civil. Nas fiscalizações realizadas, o Ministério concedente apontou algumas irregularidades na execução da obra. O primeiro relatório de fiscalização *in loco* constatou a não execução das instalações elétricas e de ar comprimido para funcionamento da cadeira odontológica; nos sanitários para público feminino e masculino não foram instaladas barras de apoio para portadores de necessidades especiais; as torneiras dos ambientes onde há manipulação de pacientes não eram do tipo pressão com temporizador, entre outras irregularidades. Ainda observou-se que a documentação técnica da obra estava incompleta¹²¹.

O segundo relatório de fiscalização *in loco* verificou que, além da ausência da instalação das barras de apoio para portadores de necessidades especiais nos sanitários de atendimento ao público, faltava tampa do ralo no banheiro feminino; as tampas dos ralos não eram escamoteáveis; a maçaneta da porta encontrava-se quebrada; as paredes internas apresentavam umidade em excesso; o piso do banheiro encontrava-se danificado e cedendo; e o quadro de distribuição de disjuntores estava sem tampas. O terceiro relatório de fiscalização *in loco*, por sua vez, averiguou que a obra não atendia aos requisitos técnicos e legais, tendo em vista que os ralos não eram escamoteáveis; as torneiras dos consultórios não eram de pressão com temporizador; existia vazamento no vaso sanitário do banheiro feminino, bem como equipamentos danificados no ambiente destinado ao expurgo.

Não obstante as irregularidades apontadas, algumas sanadas antes do prazo de conclusão do Convênio, o Ministério concedente entendeu que o objeto foi executado em 98,9%. Tal percentual foi atribuído em razão de algumas recomendações não terem sido atendidas, implicando a persistência das falhas apontadas no terceiro relatório de fiscalização.

VII- frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente; [...] XII- permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente”.

¹²⁰ Art. 11, *caput*, Lei nº 8;429/92: “Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições [...]”

¹²¹ A documentação técnica não disponibilizada consistia no projeto arquitetônico aprovado pela Agência Estadual de Vigilância Sanitária; projetos complementares; Autorização de Responsabilidade Técnica (ART) do autor do projeto, do construtor e do fiscal da obra; documento de designação do fiscal da obra; alvará de construção; diário de obra, entre outros documentos.

A Controladoria Geral da União (CGU), através do Projeto de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos¹²², realizado em data posterior aos relatórios de fiscalização mencionados, verificou, com base em visita *in loco*, a existência de itens da planilha contratual que, muito embora já tivessem sido pagos, não haviam sido executados, ou então haviam sido executados em desacordo com o projeto básico¹²³.

Em consonância com os documentos acostados à prestação de contas final do Convênio, a CGU ainda constatou que a prefeitura municipal de Itaporanga não aplicou nenhum recurso da contrapartida municipal na execução da unidade de saúde. Segundo a citada prestação de contas, o município conveniente realizou pagamentos à “empresa” construtora no montante total de R\$ 122.011,32 (cento e vinte e dois mil onze reais e trinta e dois centavos), sendo R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil) oriundos do Ministério da Saúde e R\$ 2.011,32 (dois mil onze reais e trinta e dois centavos) provenientes dos rendimentos auferidos com a aplicação financeira desses recursos federais. À vista disso, verificou-se a necessidade de devolução do valor proporcional (R\$ 3.482,52) da contrapartida municipal, devidamente atualizado. No tocante à prestação de contas, há que se considerar que tomaram por base notas fiscais e outros documentos falsos, forjados notadamente pelo agente 1, cuja autenticidade não passou pela análise da CGU e do Ministério concedente.

As irregularidades na execução do objeto do Convênio evidenciam a escolha viciada da “empresa” contratada, as quais acrescidas da destinação de parcela dos recursos federais para as contas bancárias dos agentes 1 e 9, sendo a maior parte transferida para este, por ser o

¹²² O Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos, conforme informações constantes na página eletrônica da CGU, “é uma iniciativa do governo federal, que visa inibir a corrupção entre gestores de qualquer esfera da administração pública. Criado em abril de 2003, o Programa usa o mesmo sistema de sorteio das loterias da Caixa Econômica Federal para definir, de forma isenta, as áreas municipais e estaduais a serem fiscalizadas quanto ao correto uso dos recursos públicos federais. A cada sorteio são definidos 60 municípios. Em cada uma dessas unidades, os auditores examinam contas e documentos e fazem inspeção pessoal e física das obras e serviços em realização, mas privilegiam, sobretudo, o contato com a população, diretamente ou através dos conselhos comunitários e outras entidades organizadas, como forma de estimular os cidadãos a participarem do controle da aplicação dos recursos oriundos dos tributos que lhes são cobrados. Fazem parte do sorteio municípios com até 500 mil habitantes, exceto as capitais estaduais [...] Os relatórios contendo os resultados dos sorteios são encaminhados aos Ministérios gestores das políticas públicas, possibilitando a adoção de providências para a correção de desvios verificados, e servindo para subsidiar a avaliação dos programas de governo e a implementação de melhorias eventualmente identificadas como necessárias. São encaminhados, também, a órgãos de defesa do Estado, para que atuem no âmbito de suas competências”. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/ControleInterno/AvaliacaoExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/leiamais.asp>> Acesso em: 10 jan. 2013.

¹²³ Conforme o Relatório de Fiscalização foi prevista a instalação, ao todo, de 19 luminárias do tipo calha aberta para 02 lâmpadas. No entanto, a visita técnica demonstrou que, das 19 luminárias instaladas na unidade de saúde, somente 06 eram do tipo calha aberta para 02 lâmpadas. O restante das luminárias era do tipo calha aberta para 01 lâmpada fluorescente. Outrossim, havia a previsão de instalação de 02 luminárias de emergência. A visita técnica evidenciou que somente uma luminária de emergência foi instalada na unidade de saúde. Ainda constava no projeto básico a instalação de 05 balcões em granito 1,50m x 0,60m com 01 cuba em aço inox. Somente foram instalados 04 balcões desse tipo, faltando, portanto, a instalação de um balcão.

verdadeiro executor da obra¹²⁴, apontam para a participação fundamental do então prefeito municipal e dos membros da comissão de licitação no empreendimento ilícito de montagem do processo licitatório na modalidade convite.

Diante da participação concertada de mais de um agente público, e tendo em vista o local de desenvolvimento das práticas ilícitas, qual seja, o aparelho administrativo municipal, verifica-se a manifestação do crime organizado endógeno no município de Itaporanga. A organização criminosa endógena resultou da articulação entre agentes públicos e privados em uma rede de trocas, bem como em uma rede de proteção.

A rede de trocas é visualizada através do acordo firmado entre os agentes 1 e 9 e o gestor municipal, à medida que o agente 1 “emprestou” suas “empresas” para comporem o certame montado pelo prefeito municipal juntamente com a comissão de licitação, a fim de adjudicar o objeto licitado ao agente 9. Desta feita, o agente 1 foi beneficiado com o pagamento de uma comissão; o agente 9 auferiu lucros com a contratação direta dos seus serviços de engenharia; e o gestor municipal apropriou-se, indevidamente, de parcela do montante de dinheiro público repassado. A rede de proteção, por seu turno, arquitetada pelos agentes públicos com o escopo de encobrir as fraudes perpetradas e, ao mesmo tempo, evitar os riscos de delação, é percebida pela atuação concertada dos mesmos na montagem do processo licitatório.

Nota-se, ainda, no âmbito da organização criminosa endógena, inerente às redes mencionadas, uma relação de dependência entre a corrupção pública e a privada. Esta é revelada através das condutas fraudulentas dos agentes privados no intuito de apropriar-se de recursos públicos, consistentes na confecção de documentos falsos e a na utilização dos mesmos para habilitar as empresas fantasmas no processo licitatório, além da participação na simulação dos atos do procedimento, a partir de acerto previamente celebrado com os agentes municipais. A corrupção pública manifesta-se na corrupção administrativa, praticada pelo prefeito e pelos três funcionários municipais integrantes da comissão de licitação, ao utilizarem de forma ilegítima o poder político e administrativo, tomando proveito das facilidades advindas do exercício da função pública no âmbito da burocracia administrativa municipal visando ao alcance de benefícios privados em detrimento do interesse público.

O ambiente da burocracia administrativa municipal, especificamente o setor de licitações públicas, mostrou-se favorável ao estabelecimento da organização criminosa

¹²⁴ Neste sentido, as informações prestadas pelo Banco do Brasil nos autos da Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal em Sousa/PB, relativas aos destinos dos recursos sacados da conta corrente específica do Convênio em questão.

endógena, manifestada na atuação concertada dos agentes 1 e 9, do gestor municipal e membros da comissão de licitação, vez que o grupo delitivo logrou êxito ao atender às demandas dos seus próprios integrantes, além de prestar serviços à organização criminosa exógena que atuava no estado constituindo empresas fantasmas para fraudar licitações públicas, fomentando a continuidade de suas práticas delitivas.

3.2.2 A Permeabilidade do Setor Municipal de Licitações Públicas à Corrupção Administrativa Organizada

O crime organizado endógeno encontra campo fértil no setor municipal de licitações públicas, vez que este possibilita trocas de benefícios entre os agentes públicos municipais e agentes privados através do desenvolvimento do procedimento licitatório. A fim de compreender as razões da permeabilidade do setor de licitações públicas do município de Itaporanga/PB às ações dos agentes da criminalidade organizada endógena, é mister uma análise dos principais pontos da Lei nº 8.666/93, que institui normas para as licitações e contratos da Administração Pública, unificando os procedimentos e as modalidades de contratação, e ampliando o dever de licitar às administrações dos estados e municípios.

A Lei nº 8.666/93 foi aprovada no intuito de minimizar a interferência dos agentes públicos nos processos de compras governamentais, através do fornecimento de parâmetros objetivos adequados e necessários à boa contratação, de modo a valorizar a aplicação do princípio da isonomia¹²⁵ entre os competidores, alargando o acesso ao mercado público. O ambiente político, quando da elaboração do projeto que deu origem à lei em comento, era de eclosão de uma série de escândalos de corrupção envolvendo o Governo nas contratações públicas, de maneira que se depositava no novo diploma legal a crença de cercar a corrupção e de moralizar a Administração Pública¹²⁶. Em razão de tais escândalos, que resultaram no

¹²⁵ A Lei nº 8.666/93 prevê em seu artigo 3º além da vinculação da licitação ao princípio constitucional da isonomia, o seu processamento e julgamento em conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da proibidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

¹²⁶ Neste sentido, as falas dos Senadores da República Elcio Álvares (PFL-ES) e Pedro Simon (PMDB-RS) por ocasião dos debates legislativos acerca do Projeto de Lei nº 1.491/91, o qual resultou na Lei nº 8.666/93, transcritas por Rosilho (2011, p. 78): “O Poder Legislativo não pode ficar insensível ao clamor público. Quando existe clamor público, como foi a Carta de Belo Horizonte, é sinal de que alguma coisa está errada, e V. Exª [fazendo referência ao Senador Gerson Camata] tem sido o intérprete, com muita objetividade desses clamores que vêm do Espírito Santo. (...) Nesse sentido, o substitutivo Pedro Simon é claro, transparente e nos dá uma tranquilidade total de que, se alguma coisa houver, não será mais com a complacência do texto legal, conforme

impeachment do Presidente Collor, o Decreto-Lei nº 2.300/1986, que trazia as normas sobre licitações públicas, passou a ser apontado pelos parlamentares como a fonte de todos os males e o responsável pela onda de corrupção que assolava o setor de compras públicas. As falhas apontadas consistiam na excessiva margem de discricionariedade conferida aos agentes públicos; e no detalhismo das disposições legais, que dava abertura às mais diversas interpretações e, por conseguinte, aos atos de corrupção (ROSILHO, 2011, p. 78-79).

Neste diapasão, Nahat (1991, p. 19-22), ao referir-se ao Decreto-Lei nº 2.300/86 acentua que não obstante o objetivo do diploma de garantir a lisura das compras feitas pelos órgãos públicos, vários artifícios possibilitavam fraudes às concorrências. O primeiro problema identificado pelo referido autor dizia respeito ao prazo mínimo do edital (de 30 dias, nos termos do artigo 32, parágrafo 5º, do Decreto-Lei nº 2.300/86) que abria a concorrência, por ser muito pequeno, o que beneficiava empresas de amigos dos detentores do poder, as quais tomavam conhecimento prévio da realização das concorrências e, portanto, passavam a dispor de tempo suficiente para elaborar as propostas, em detrimento das demais. Alguns editais exigiam condições que alijavam a concorrência; outros praticamente identificavam a empresa que ganharia a competição¹²⁷. Outrossim, determinados órgãos cobravam verdadeiras fortunas para a aquisição das pastas da licitação necessárias à elaboração das propostas, dificultando a participação no procedimento de empresas de pequeno porte.

Em outras situações, dispensava-se a licitação sob o fundamento da notória especialização no ramo (artigo 12, parágrafo 2º, do Decreto-Lei nº 2.300/86), afastando a participação de outras empresas através da contratação direta de empresa engajada no esquema de desvio de verbas públicas¹²⁸. Ainda, a adoção do tipo de licitação preço-base,

ocorria à sombra do Decreto nº 2.300” (Senador Elcio Álvares). “Esse projeto [substitutivo do Senado Federal ao PL nº 1.491/91] é duro. Pessoas vão gritar, vão espernear. Penso que não devemos ter um projeto mole, com furos, com saída para tudo quanto é lado. Vamos votar um projeto que é bastante duro e que talvez necessite ser amaciado. Agora, isso aqui é duro, dá cadeia, dá penas inafiançáveis” (Senador Pedro Simon).

¹²⁷ Nahat (1991, p. 21) cita o seguinte caso de licitação dirigida: “Houve um caso em que determinado órgão avisava certo fornecedor que iria comprar grande quantidade de dormentes fora de padrão normal. Avisado previamente, ele começava a fabricá-las com muita antecedência. Na época da concorrência, o órgão estipulava um prazo muito curto para a entrega do material, como o material era fora de padrão, somente aquele fornecedor tinha condição de entregá-lo porque já o tinha pronto, obviamente por um preço bem maior do que o que seria cobrado se houvesse a fixação de um prazo normal, preço esse que já embutia o valor do suborno aos funcionários do órgão comprador”.

¹²⁸ Sob o fundamento da “notória especialização”, importante a transcrição das palavras de Nahat (1991, p. 20): “À primeira vista o argumento tem sua lógica e impressiona, mas acontece que, muitas vezes, essa ‘notória especialização’ simplesmente não existe (há casos de empresas-fantasma, constituídas tão-só para participar de determinada concorrência, obtendo o registro na Junta Comercial somente após a própria contratação, quando o conceito de notória especialização pressupõe, evidentemente, o exercício anterior da atividade por um grande período de tempo). Além disso, esse é um conceito de extrema subjetividade, que dá margem a todo tipo de abuso, principalmente quando se sabe que a Justiça, quando chamada a decidir em um eventual litígio, somente

permitia ao órgão público calcular “sigilosamente” o preço-base de determinada obra, de forma que apenas eram consideradas válidas as propostas cujo preço estivesse na margem, por exemplo, de 10% (dez por cento) abaixo ou acima do valor apresentado, oportunizando o vazamento de informações para beneficiar as empresas que atuavam em conluio com os agentes públicos.

Ocorre que a reforma proporcionada pela Lei nº 8.666/93 foi apenas incremental, no sentido de que as alterações foram pontuais, sendo mantidos vários elementos já consolidados pelo Decreto-Lei 2.300/86¹²⁹. Nesta direção, Rosilho (2011, p. 100-108) identifica os principais aspectos da lei vigente no tratamento das licitações públicas. Ocorreu uma ampliação do grau do dever de licitar, estendendo-se, conforme a redação dos artigos 1º e 2º para as obras, serviços – inclusive de publicidade –, compras, alienações, concessões, permissões e locações contratados – com terceiros – pela administração direta, fundos especiais, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios¹³⁰. Entrementes, a abrangência do dever de licitar foi seguida do aumento das

pode apreciar a questão da legalidade ou ilegalidade do contrato (ou seja, apenas se alguma formalidade foi descumprida), não podendo entrar no exame do mérito do ato administrativo questionado. Não é preciso dizer que nesses casos, quando há dispensa de licitação, as mercadorias acabam sendo adquiridas por um preço 2 a 3 vezes maior do que deveriam sê-lo”.

¹²⁹ Neste sentido, a percepção de Rosilho (2011, p.91): “[...] apesar de nos discursos se atribuir à legislação anteriormente vigente a responsabilidade por todos os males da administração pública brasileira, o processo legislativo de reforma da lei de licitações revela, na verdade, que os parlamentares, de um modo geral, não estavam convencidos de que o “malfadado Decreto-Lei” era, de fato, tão ruim assim. Tal como apontado anteriormente, os episódios de corrupção ocorridos à sombra do Decreto-Lei nº 2.300/86 é que o obscureciam – e não o modelo de licitações públicas que nele havia sido estampado”. O referido autor complementa seu raciocínio ao inferir que a Lei nº 8.666/93 “representou a continuidade do Decreto-Lei nº 2.300/86, adotando e aprofundando seu modelo legal maximalista, o qual apostava na ideia de que as normas, se precisas, detalhistas, objetivas e bem direcionadas, seriam capazes de gerar, quase que automaticamente, boas contratações. O atual estatuto das licitações e contratos, por meio de uma intensa normatização, buscou, em tese, as mesmas metas perseguidas pelo diploma normativo que o precedeu: reduzir a discricionariedade da administração pública no processo de escolha de seus fornecedores – reflexamente tornando-o mais objetivo – e valorizar o princípio da isonomia entre os competidores, ampliando o acesso ao mercado público” (p. 111).

¹³⁰ No texto do Decreto-Lei nº 2.300/86 já havia uma efetiva preocupação com a ampliação do dever de licitar, submetendo-se ao procedimento licitatório as obras, serviços, compras, alienações, concessões e locações – no âmbito da administração centralizada e autárquica da União, Estados e Municípios. Quanto à extensão do dever de licitar para as empresas estatais, incluindo as sociedades de economia mista e as empresas públicas, as fundações e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo poder público, foi-lhes imposta a obrigatoriedade de se submeterem às disposições do Decreto-Lei até que fossem editados regulamentos próprios para as contratações, os quais deveriam disciplinar procedimentos seletivos mais simplificados e flexíveis, sem, contudo, deixar de observar os princípios básicos da licitação. A Lei nº 8666/93, em seu artigo 119, buscou reforçar os vínculos das estatais com o seu texto, de modo que prevê a edição de regulamentos próprios, no entanto, sem mencionar o estabelecimento de processos seletivos simplificados.

hipóteses de dispensa e inexigibilidade, através das quais é possível excepcioná-lo, nos termos artigos 24 e 25¹³¹.

A fim de restringir as contratações diretas com fundamento na inexigibilidade da licitação para a contratação de serviços técnicos especializados, apontada nos debates parlamentares como forma de macular a lisura dos procedimentos, a Lei nº 8.666/93 elencou em seu artigo 13 quais tipos de serviço enquadram-se nesta categoria. Outrossim, exigiu a notória especialização dos profissionais ou empresas prestadores dos serviços técnicos, conforme a inteligência do parágrafo 1º do artigo 25¹³².

O atual texto legal também conferiu especial tratamento aos interessados nas contratações públicas, intensificando a incidência do princípio da isonomia sobre os mesmos, de modo a possibilitar ampla competitividade nas concorrências. Com a especificação legal dos critérios para a habilitação nos procedimentos licitatórios, a saber, habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal, e a indicação dos documentos correspondentes, buscou-se diminuir a intervenção dos administradores públicos na escolha dos licitantes¹³³.

As modalidades de licitação empregadas pelo texto legal vigente são as mesmas elencadas no Decreto-Lei nº 2.300/86, quais sejam, concorrência, tomada de preços, convite,

¹³¹ O Decreto-Lei 2.300/86 elencava 9 (nove) hipóteses de dispensa e 5 (cinco) hipóteses de inexigibilidade. O texto atual da Lei nº 8.666/93 prevê 31 (trinta e uma) hipóteses de dispensa, e 3 (três) hipóteses de inexigibilidade.

¹³² A Lei nº 8.666/93 seguiu a mesma direção do Decreto-Lei 2.300/86, adotando definição quase idêntica de “notória especialização”, bem como elencou as mesmas espécies de serviços técnicos especializados, acrescentando apenas a previsão do serviço de restauração de obras de arte e bens de valor histórico. Consideram-se serviços técnicos profissionais especializados, nos termos do artigo 13, os trabalhos relativos a: “I- estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos; II- pareceres, perícias e avaliações em geral; III- assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; IV- fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços; V- patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas; VI- treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; VII- restauração de obras de arte e bens de valor histórico”. Ainda, considera-se de notória especialização, conforme a redação do parágrafo primeiro do artigo 25, “o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que seu trabalho é essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto contratado”.

¹³³ O artigo 27 da Lei nº 8.666/93 traz as exigências relativas à habilitação dos interessados nas licitações. A redação em muito se assemelha a do Decreto-Lei nº 2.300/86, sendo acrescida a exigência de observância ao inciso, XXXIII do art. 7º da Constituição (“proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menor de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos”), decorrente de alteração posterior. As documentações correspondentes à habilitação jurídica, à qualificação técnica, à regularidade fiscal, e à qualificação econômico-financeira são, de igual modo, semelhantes, havendo o acréscimo quanto à regularidade fiscal, de prova de regularidade junto à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Ainda em relação à qualificação econômico-financeira, há previsão, no texto atual, de garantias.

concurso e leilão¹³⁴. Quanto aos tipos, houve a exclusão do “preço-base”¹³⁵ previsto no Decreto-Lei, permanecendo os tipos “melhor preço”, “melhor técnica” e “técnica e preço”. As licitações do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço” são direcionadas exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual. A licitação será do tipo menor preço, por seu turno, quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa determinar como vencedor do certame o licitante que apresentar proposta de acordo com as especificações do ato convocatório e ofertar o menor preço.

Imperioso destacar a questão do controle dos procedimentos licitatórios, que sofreu importantes mudanças com o advento da Lei nº 8.666/93, tanto na direção da atuação dos Tribunais de Contas, quanto às sanções aplicáveis. Aos Tribunais de Contas foi atribuído além do controle das despesas provenientes dos contratos públicos, o poder de interferir diretamente no curso da licitação, podendo solicitar para exame o edital publicado, bem como apontar as medidas corretivas pertinentes a serem observadas pela Administração Pública¹³⁶.

No tocante às sanções, além da previsão das de natureza administrativa, que incidem sobre as condutas dos licitantes que resultem na inexecução total ou parcial dos contratos firmados com o poder público – advertência, multa, suspensão temporária de participação em licitações, impedimento de contratar com a administração pública por prazo não superior a 2 (dois) anos e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração

¹³⁴ Os parágrafos do artigo 22 da Lei nº 8.666/93 define cada modalidade de licitação nos seguintes termos: “§1º Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para a execução do objeto. §2º Tomadas de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atendam as todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. §3º Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número de três pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas. §4º Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias. §5º Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação”.

¹³⁵ Rosilho (2011, p. 107-108) esclarece que o Projeto de Lei nº 1.491/91 não apenas previu o tipo de licitação preço-base como também o transformou em regra, “impondo-o para obras e serviços contínuos ou futuros, salvo quando não se referissem ao regime de ‘empreitada por preço global’, ou quando não se baseassem em projeto executivo definitivo”. Contudo, devido a pressões por parte dos parlamentares a previsão foi excluída do texto definitivo da lei.

¹³⁶ A extensão da atuação dos Tribunais de Contas encontra previsão no parágrafo segundo do artigo 113 da Lei nº 8.666/93, cuja redação segue transcrita: “Os Tribunais de Contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão solicitar para exame, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, cópia do edital de licitação já publicado, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada à adoção de medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas.”

Pública –, houve a inclusão de sanções penais em seção própria do texto legal¹³⁷. Em razão do estabelecimento das sanções penais, com o desvio da incidência das penalidades sobre os contratados para os agentes públicos, ficou nítido o caráter “corruptocêntrico” do atual sistema de contratações públicas (ROSILHO, 2011, p. 110)¹³⁸.

Em que pese o incremento das medidas legais com o escopo de afastar as práticas corruptas dos procedimentos licitatórios, e possibilitar a participação nos certames de todos os interessados em contratar com o Poder Público; bem como o contexto de constitucionalização das licitações e contratos públicos através da Carta Magna de 1988, com a incorporação de princípios orientadores do agir da Administração Pública¹³⁹; persistem no âmbito das licitações públicas, notadamente na esfera municipal, as ações oportunistas de agentes públicos e privados direcionadas ao desvio de verbas públicas, conforme revelam os dados recentes trabalhados no capítulo anterior, quando foram abordados os indícios da configuração do crime organizado endógeno nas licitações públicas¹⁴⁰.

As fraudes aos procedimentos licitatórios são empreendidas sem maiores dificuldades em prefeituras de porte pequeno como a do município de Itaporanga/PB, em razão do emprego mais frequente das licitações na modalidade convite, haja vista os valores de menor vulto dos contratos celebrados, cujo procedimento é mais simples, e confere maior

¹³⁷ As sanções administrativas incidentes quando da inexecução total ou parcial do contrato, encontram previsão nos incisos do artigo 87 da Lei nº 8.666/93. As sanções penais, por seu turno, ocupam seção específica, acompanhando os tipos penais descritos nos artigos 89 a 98.

¹³⁸ Rosilho (2011, p. 109-110) esclarece que a disposição de sanções penais no texto da Lei nº 8.666/93 constituiu uma forma de resposta ao clamor popular por justiça e pela moralização da Administração Pública: “Muito possivelmente influenciado pelo ambiente político que o país vivia – dominado por escândalos de corrupção em compras governamentais –, o Senado Federal, em substitutivo ao PL apresentado pelo Senador Pedro Simon, incluiu no projeto de lei sanções penais – inafiançáveis, diga-se de passagem –, além das administrativas. Tratou-se, claramente, de uma resposta fácil ao clamor popular por justiça e pela moralização da administração pública”. Convém mencionar que na conversão do PL em lei, a Câmara dos Deputados retirou a natureza inafiançável das sanções penais.

¹³⁹ A Constituição Federal de 1988 elencou em seu artigo 37 os princípios aos quais deve submeter-se a atividade administrativa, bem como constitucionalizou o dever de licitar: “Art. 37: A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também ao seguinte: XXI-ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

¹⁴⁰ Ver o levantamento de dados feito pela CGU e em estudo de caso auxiliado pela Secretaria de Controle Externo do estado de Minas Gerais na página 87, relativo às irregularidades detectadas em licitações públicas realizadas por municípios brasileiros envolvendo recursos federais repassados por intermédio de convênios celebrados com a União.

discricionariedade ao gestor municipal, se comparado às modalidades tomada de preços e concorrência¹⁴¹.

Na modalidade convite, como a própria nomenclatura sugere, é conferida à Administração a discricionariedade de convidar ao menos três pessoas que operem no ramo pertinente ao objeto licitado. Outrossim, a publicidade desta modalidade é restrita, vez que não se exige a publicação de edital¹⁴². O instrumento convocatório é a carta-convite, na qual devem constar as regras da licitação, remetida aos três interessados ligados ao ramo do objeto

¹⁴¹ Nos termos do artigo 23 da Lei 8.666/93, a licitação na modalidade convite é destinada para contratos de valores pequenos, que correspondem às obras e serviços de engenharia com valores até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) e, para outros bens e serviços, até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). A modalidade tomada de preços, por sua vez, é imposta para os contratos de valores médios, acima do valor limite da modalidade convite, e abaixo do valor mínimo da modalidade concorrência. Destarte, para as obras e serviços de engenharia os valores devem ser superiores a R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) até o limite de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e, para outros bens e serviços os valores devem ser superiores a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), até o limite de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais). Já a modalidade concorrência é exigida para os contratos de obras e serviços de engenharia nos valores superiores a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), e para outros bens e serviços, nos valores superiores a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais). Quanto ao procedimento, o mais complexo é o da modalidade concorrência, justamente em razão dos valores altos que envolve. Tem início com a formalização do processo, que consiste em uma etapa interna composta pelos atos preparatórios (autuação do processo administrativo, indicação do seu objeto e do recurso para a despesa, designação da comissão de licitação etc.) indispensáveis a deflagração do certame com a elaboração do edital, cujos requisitos estão relacionados no artigo 40 da Lei nº 8.666/93. A fase de formalização é seguida da publicação do instrumento convocatório nos termos do artigo 21 do mesmo diploma legal, no Diário Oficial da União ou no Diário Oficial do Estado, e em jornal de grande circulação. A comissão de licitação, no local, dia e hora designados, passará ao recebimento dos envelopes de licitação. Concluída a fase de recebimento e abertura dos envelopes, passa-se à fase de habilitação, oportunidade na qual serão analisados os requisitos e documentos pessoais apresentados pelos licitantes. Os requisitos para a habilitação estão taxativamente enumerados no artigo 27 da Lei nº 8.666/93. Finalizada a habilitação, passa-se à abertura dos envelopes contendo as propostas. No julgamento e classificação das propostas, a comissão de licitação deve verificar se as mesmas obedecem às exigências do edital. Selecionada a proposta mais vantajosa conforme o tipo de licitação expressamente fixado no edital, passa-se à fase de homologação. Insta mencionar que a abertura dos envelopes para a habilitação e das propostas deve ocorrer em ato público, com data previamente fixada, lavrando-se ata com a descrição de todos os fatos ocorridos na sessão. Outrossim, todos os documentos devem ser rubricados pelos licitantes e pela comissão de licitação. A homologação consiste na conferência dos trabalhos executados pela comissão de licitação por parte da autoridade superior, correspondendo à ratificação do julgamento. A homologação do julgamento é seguida da adjudicação do objeto licitado, atribuindo-se ao vencedor do certame o objeto da licitação. Os procedimentos das modalidades tomada de preços e convite guardam muitas semelhanças com o da modalidade concorrência. Quanto ao procedimento da tomada de preços, as diferenças residem no prazo de intervalo mínimo entre a publicação do edital e a entrega dos envelopes, e na habilitação, que ocorre previamente através do cadastramento. O procedimento do convite, por seu turno, distingui-se basicamente pelo instrumento convocatório, a carta-convite, que é remetida para os convidados e fixada na repartição; pelo prazo de intervalo mínimo, que é apenas de cinco dias; por ser permitida a realização, excepcionalmente, por apenas um servidor; e devido a habilitação ser mais rápida. Cf. CARVALHO FILHO, 2007, p. 244-255.

¹⁴² A publicação do convite na imprensa oficial ou em jornal de grande circulação, além da distribuição aos fornecedores escolhidos, é uma faculdade do órgão licitante para alcançar o maior número de interessados no objeto licitado, de modo a obter ao menos três propostas válidas e, por conseguinte, afastar a invalidação do procedimento. Este não foi o entendimento esposado pelo Ministério Público Federal na redação da ação civil pública proposta em desfavor dos agentes da organização criminosa endógena, defendendo o Órgão Ministerial a obrigatoriedade de publicação da carta-convite no Diário Oficial e em jornal de grande circulação. Cf. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Licitações e contratos*: orientações e jurisprudência do TCU /Tribunal de Contas da União. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010, p. 41.

licitado, escolhidos livremente pelo administrador entre as empresas cadastradas ou não na prefeitura municipal. A Lei nº 8.666/93 apenas impôs a exigência de afixação de cópia do instrumento convocatório em local adequado a fim de possibilitar a participação dos cadastrados junto ao órgão administrativo correspondente.

Conquanto o processo licitatório na modalidade convite possibilite maior celeridade e mobilidade na seleção da proposta, não restam dúvidas de que o seu *modus procedendi* favorece o desenvolvimento de práticas fraudulentas a fim de burlar a competitividade do processo licitatório e mascarar a contratação direta fora das hipóteses legais de dispensa e inexigibilidade. Nesta esteira, os agentes públicos municipais componentes da organização criminosa endógena sob análise, sem afastar a formalização, montaram o procedimento licitatório, encobrendo de legitimidade os atos administrativos praticados.

Tomando proveito da autorização legal, o gestor municipal convidou três empresas fantasmas para participarem do certame; a comissão de licitação, agindo conforme o acerto prévio com o prefeito, recebeu os envelopes da licitação, e registrou na ata de abertura das propostas a proposta vencedora. Ratificando todos os atos do procedimento forjado, o representante constitucional do município homologou o resultado do julgamento e adjudicou o objeto licitado a empresa fantasma pertencente ao agente 1, para de fato, ser executado pelo agente 9.

O estabelecimento da organização criminosa no aparelho administrativo do município de Itaporanga, especificamente no setor das licitações públicas, não decorreu apenas da modalidade licitatória adotada, a qual confere maior discricionariedade ao administrador municipal, de modo que não se pode identificar nos dispositivos da Lei nº 8.666/93 o fator preponderante para a montagem do procedimento licitatório e malversação dos recursos públicos envolvidos. O fator determinante para a cooperação criminosa entre o gestor municipal, os membros da comissão de licitação e os agentes 1 e 9, é a existência de uma estrutura de incentivos no interior da burocracia administrativa municipal¹⁴³.

A estrutura de incentivos referida encontra sustentação na presença da corrupção administrativa e, ao mesmo tempo, na ausência de um controle efetivo sobre os atos administrativos praticados. Com efeito, a percepção dos agentes privados no sentido da corruptibilidade dos agentes públicos municipais, incentiva a criação de uma rede de trocas de

¹⁴³ Oliveira (2008, p. 40), com base na teoria da escolha racional, trata da influência do contexto institucional na tomada de decisões dos agentes da criminalidade organizada: “[...] O ambiente – que pode ser representado pelas instituições e seus incentivos internos – molda as atitudes dos atores individuais. Desse modo, os envolvidos tomam suas decisões racionais levando em consideração as características do contexto social em que estão presentes e as ações dos outros participantes [...]”

benefícios; ao passo que o controle deficiente da atividade administrativa possibilita o estabelecimento de uma rede de proteção entre os agentes públicos municipais, favorecida pela invisibilidade do procedimento licitatório¹⁴⁴.

O emprego ilegítimo do poder político e administrativo por parte do prefeito municipal e dos membros da comissão de licitação, consistente no proveito das vantagens advindas do exercício de função pública a fim de contratar diretamente “empresa” pertencente ao agente 1, em preterição das normas de dispensa e inexigibilidade previstas na Lei nº 8.666/93, evidencia a manifestação da corrupção administrativa enquanto mazela organizacional, de maneira que as fraudes perpetradas apoiam-se na permeabilidade do ambiente institucional e na violação à lei de licitações, e não em razão dela¹⁴⁵.

Considerando a responsabilidade dos órgãos de controle em fazer cumprir a lei, e pelo combate às práticas corruptas no setor das licitações públicas, percebe-se, através da aprovação, pelo Ministério concedente, da prestação de contas relativa à execução do convênio celebrado com o município de Itaporanga, não obstante instruída por notas fiscais frias e outros documentos falsos, a superficialidade das ações exercidas nesse sentido, o que possibilita a legitimação das fraudes empreendidas, tendo em vista que estas se inserem no procedimento legalmente previsto. O controle deficiente abre espaços dentro do processo licitatório para as intervenções de caráter pessoal, servindo as garantias e exigências legais como forma de assegurar os interesses particulares dos agentes envolvidos.

¹⁴⁴ Oliveira (2008, p. 78) reconhece o estabelecimento de uma rede de proteção entre os agentes do Estado para a prática de crimes: “[...] os agentes do Estado utilizam-se de suas funções para contrariar a norma legal, isto é, praticar crimes, mas eles não praticam os atos ilegais de modo individual. Montam um grupo, porque sabem que, por meio dele, maximizam os resultados e diminuem os riscos de delação, e criam uma rede de proteção interna na instituição [...]”

¹⁴⁵ Herrmann (1999, p. 36) ao analisar a eficiência das compras públicas de alimentos no estado de São Paulo no ano de 2007, observou que a ineficiência do processo independe da forma contratual, ou seja, da Lei. “Os resultados da pesquisa revelaram que nenhum dos princípios legais e constitucionais são corretamente aplicados nas transações entre público e privado envolvendo a compra de alimentos.” No âmbito estadual foram analisadas 1.125 licitações para a compra de açúcar refinado, arroz, farinha de trigo, carne de frango e óleo de soja refinado. As compras movimentaram um valor de R\$ 2.962.181,00 (dois milhões novecentos e sessenta e dois mil e cento e oitenta e um reais). No âmbito municipal, por sua vez, foram abrangidas 49 licitações realizadas pela Secretaria de Abastecimento do Município de São Paulo (SEMAB) para a compra de açúcar refinado, arroz, carne de frango e leite em pó integral. Foram gastos nestas compras o valor de R\$ 86.479.658,00 (oitenta e seis milhões quatrocentos e setenta e nove mil seiscentos e cinquenta e oito reais). Constatou-se nas licitações analisadas os seguintes vícios: não publicação dos julgamentos das licitações na sua íntegra e das relações de compras por diversos órgãos públicos; fornecimento concentrado nas mãos de poucas empresas (nas licitações estaduais, cinco empresas responderam por quase metade das compras de açúcar, arroz, farinha de trigo, carne de frango e óleo de soja; nas licitações municipais, apenas oito empresas contrataram com a SEMAB); contratação de familiares para o fornecimento de carne à SEMAB; e patrocínio de interesses particulares no exercício de função pública. Diante dos vícios apontados, a autora concluiu que as compras realizadas não se subordinam a Lei, de modo que “a ineficiência nas compras públicas decorre do ambiente institucional, da não-aplicação da Lei e não por causa dela”.

Desta feita, a manifestação da corrupção administrativa no setor das licitações públicas do município de Itaporanga, acrescida da utilização oportunista do arbítrio conferido ao administrador municipal na modalidade licitatória convite, da visibilidade restrita do procedimento, e do controle deficiente sobre o processo licitatório e sobre a execução do objeto licitado, permitiu o sucesso do empreendimento criminoso arquitetado pelos membros da organização criminosa endógena, resultando na má aplicação dos recursos públicos repassados pela FUNASA, na apropriação privada de parcela destes, na contratação direta de empresa fictícia, afastando a participação na concorrência de pessoas jurídicas aptas a executarem o objeto licitado, bem como o barateamento das propostas, além de violar frontalmente os princípios que regem as licitações, implicando na ineficácia da lei.

3.2.3 O Enquadramento Penal do Crime Organizado Endógeno, seus Reflexos e Deficiência no Controle

Frente à demonstração da manifestação do crime organizado endógeno no setor de licitações públicas do município de Itaporanga, impõe-se a análise penal das condutas dos agentes ao associaram-se com o fim de fraudar o processo licitatório na modalidade convite, resultando na contratação direta de empresa fantasma, constituída pela organização criminosa exógena que fraudou mais de 300 (trezentos) procedimentos licitatórios no estado da Paraíba.

Como restou esclarecido no primeiro capítulo deste trabalho¹⁴⁶, não há no ordenamento jurídico penal brasileiro tipo que criminalize a participação em organização criminosa. Conforme entendimento esposado pela 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal, inexistente previsão normativa que contemple o crime de organização criminosa, de modo que a criminalidade organizada apenas apresenta relevância jurídica penal, nos termos da Lei nº 9.034/95, através da configuração dos crimes de quadrilha ou bando e associação criminosa. Tendo em vista que ambas as espécies de grupo criminoso exigem a presença do elemento estabilidade ou permanência, não é possível a subsunção das condutas associativas dos membros da organização criminosa endógena nas tipificações de crime organizado. Portanto, a atuação concertada do gestor municipal, dos membros da comissão de licitação e dos agentes 1 e 9, no interior do aparelho administrativo municipal, padece de atipicidade no atual

¹⁴⁶ Conferir o tópico 1.3.1, sobre a (in) definição de organização criminosa no campo legal.

sistema penal, haja vista suas ações serem pontuais dentro do esquema ilícito abrangente desenvolvido pela organização criminosa exógena liderada pelo agente 1.

Tal realidade produz incongruências à medida que as condutas associativas dos membros de quadrilha ou bando, não obstante menos articuladas e geralmente menos lesivas, encontram enquadramento penal como crime organizado; enquanto que as ações concertadas dos agentes da criminalidade organizada endógena, por não apresentarem permanência ou estabilidade, são atípicas. Por outro lado, recebem a tipificação de quadrilha ou bando, em razão da execução por mais de três agentes e do desenvolvimento de forma permanente ou estável, as condutas associativas dos integrantes da organização criminosa exógena.

Nesta direção, o Ministério Público Federal capitulou a atuação associativa dos membros da organização criminosa exógena responsável pela constituição de empresas fictícias para fraudar licitações no tipo penal de quadrilha ou bando. Em que pese a compreensão do *Parquet*¹⁴⁷ no sentido de tratar-se de verdadeira organização criminosa, o enquadramento penal como quadrilha dá-se em face da ausência de tipo penal específico, constituindo mecanismo para tornar punível a participação dos sujeitos em organização criminosa.

Percebe-se que o tratamento penal do crime organizado no ordenamento jurídico brasileiro não condiz com a manifestação multifacetada do fenômeno hodiernamente, estando preso a uma visão tradicional e reducionista, dificultando notadamente o combate e repressão às organizações criminosas endógenas, ante a ausência de um tipo penal que criminalize a atuação concertada e transitória de agentes públicos e privados no desvio de verbas públicas, e da impossibilidade da aplicação dos meios de prova e procedimentos investigatórios previstos na Lei nº 9.034/95¹⁴⁸, incidentes, na atual conjuntura, apenas sobre os crimes de quadrilha ou

¹⁴⁷ O entendimento dos doutos representantes do Ministério Público Federal que subscreveram a denúncia ajuizada em desfavor dos membros da organização criminosa exógena capitaneada pelo agente 1, é evidenciado na exposição da complexa atuação do grupo ilícito, bem como no emprego da expressão organização criminosa.

¹⁴⁸ O artigo 2º da Lei nº 9.034/95 elenca os meios de investigação e de obtenção de prova, indicando a ação controlada; o acesso a dados, documentos e informações fiscais, bancárias, financeiras e eleitorais; a captação e a interceptação ambiental de sinais eletromagnéticos, óticos ou acústicos e, o seu registro e análise; infiltração por agentes da polícia ou de inteligência, em tarefas de investigação, constituídas pelos órgãos especializados pertinentes. A ação controlada, ou ainda ação prorrogada ou retardada ou diferida, consiste em um procedimento de investigação e formação de prova que resulta no retardo da ação policial para que seja realizada no momento mais oportuno do ponto de vista da formação de provas e fornecimento de informações contra a organização criminosa investigada. Infere-se do texto legal que tal mecanismo só poderá ser utilizado em desfavor de organização criminosa, afastando-se a sua utilização quando se tratar de quadrilha ou bando. O acesso a dados, documentos, informações fiscais, bancárias, financeiras e eleitorais apenas é admitido mediante autorização judicial, ouvido o Ministério Público, a fim de que sejam respeitadas as garantias constitucionais do cidadão. Trata-se de medida excepcional, empregada em situação excepcional, quando os meios comuns de investigação não sejam suficientes para a produção da prova. A captação e a interceptação ambiental de sinais eletromagnéticos, óticos ou acústicos são mecanismos de prova unicamente previstos na Lei nº 9.034, não

bando e associação criminosa. Com efeito, o ordenamento penal identifica como crime organizado a quadrilha ou bando, modalidade de grupo criminoso que difere do mesmo, ao tempo em que afasta a tipificação de sua verdadeira expressão, qual seja, as organizações criminosas.

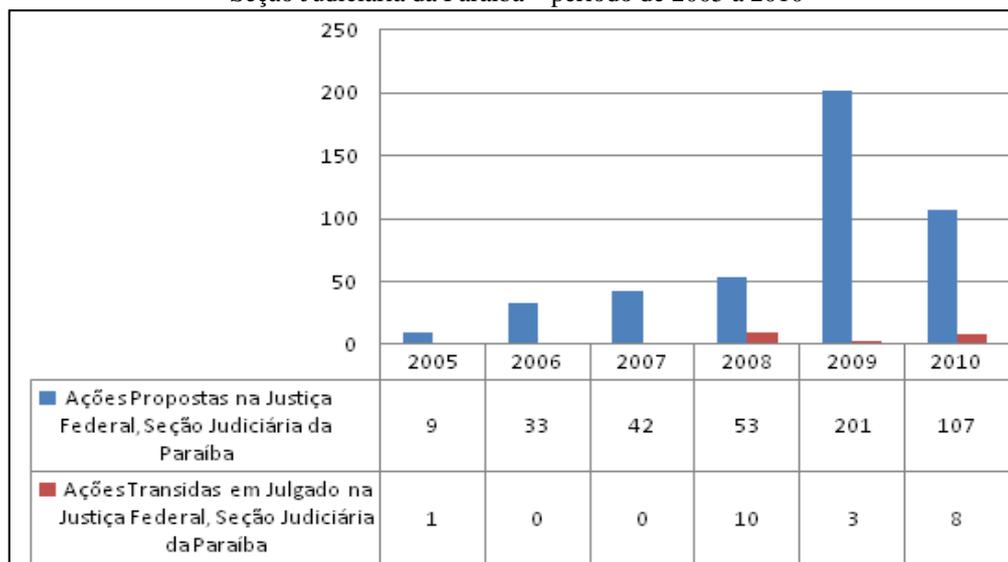
Além da atipicidade penal, dificulta o combate e repressão ao crime organizado endógeno a prevalência da impunidade diante da prática de atos de improbidade administrativa que resultam em enriquecimento ilícito, causam prejuízo ao erário e atentam contra os princípios da Administração Pública. Neste sentido, uma análise desenvolvida por Vilar (2011, p. 102-105) demonstrou que entre os anos de 2005 e 2010 foram mínimas as ações civis por atos de improbidade administrativa transitadas em julgado no estado da Paraíba¹⁴⁹.

A pesquisa desenvolvida averiguou que o número crescente de ações por improbidade, ajuizadas no decorrer dos anos na Justiça Federal não foi acompanhado do aumento proporcional do número de ações transitadas em julgado, de modo que do total de 445 (quatrocentas e quarenta e cinco) ações propostas no período de cinco anos, apenas 22 (vinte e duas) transitaram em julgado, representando efetivamente condenações aos sujeitos ímprobos. De semelhante modo, na Justiça Estadual o quadro de desproporcionalidade repete-se, e de maneira mais expressiva. Em que pese o maior número de ações ajuizadas no período em referência, totalizando 1.756 (mil setecentas e cinquenta e seis) ações civis, apenas 21 (vinte e uma) transitaram em julgado.

podendo ser confundidas com a interceptação telefônica. A diferença entre a captação e a interceptação ambiental reside no conhecimento ou não, por parte de um dos interlocutores da captação, de maneira que se nenhum dos interlocutores tiver ciência da captação, tem-se a interceptação em sentido estrito. De outro modo, se um dos interlocutores é conhecedor da captação, fala-se em captação ambiental. Tendo em vista a necessidade de autorização judicial devidamente fundamentada, dessume-se que a captação ou interceptação ambiental é a obtida em ambiente particular ou em local onde não seria permitida sem a devida autorização judicial, a obtenção de sinais eletromagnéticos, óticos ou acústicos. A infiltração por agentes da polícia ou de inteligência exige expressa autorização judicial, de forma a garantir a segurança do agente infiltrado evitando que as informações relativas à investigação cheguem ao conhecimento do investigado. A autorização judicial deve apontar as circunstâncias para o desenvolvimento da infiltração, a exemplo da identificação do grupo criminoso e da extensão territorial da infiltração. Cf. CURY, Rogério. Procedimento investigatório e de produção de provas. In: MESSA, A. F.; CARNEIRO, J. R. G. *Crime Organizado*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 279-284.

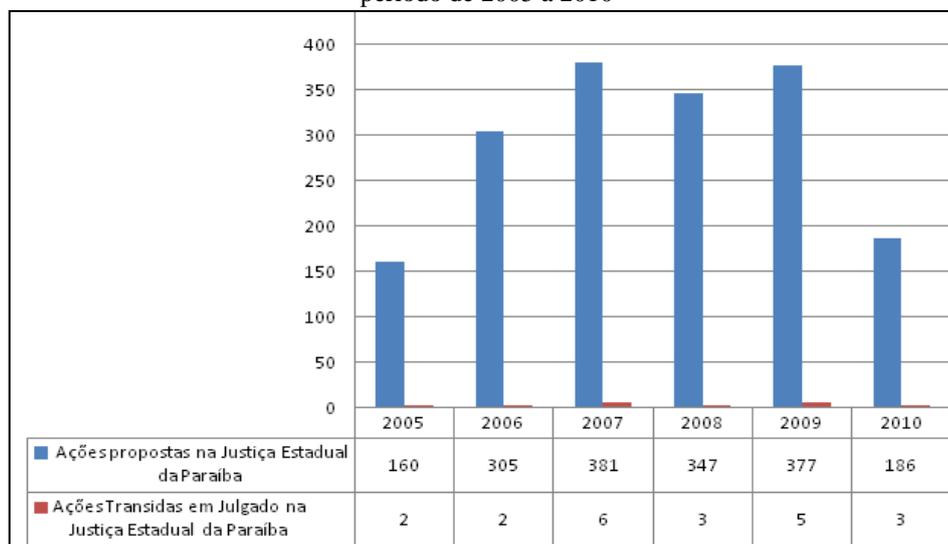
¹⁴⁹ A pesquisa foi realizada junto à Justiça Federal e Estadual da Paraíba, bem como através do sítio do Conselho Nacional de Justiça, no qual consta o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa. Perante o Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, e na Justiça Federal - Seção Judiciária do Estado da Paraíba, foram coletados relatórios contendo o número de ações de improbidade distribuídas no período de 2005 a 2010. O número de ações transitadas em julgado foi obtido através do acesso ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa. Cf. VILAR, P. I. de O. *Lei de Improbidade Administrativa como Instrumento de Combate à Corrupção e de Desenvolvimento Econômico*. 2011. 118 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.

Quadro 10 – Ações julgadas em relação às ações propostas na Justiça Federal, Seção Judiciária da Paraíba – período de 2005 a 2010



VILAR, 2011

Quadro 11– Ações julgadas em relação às ações propostas na Justiça Estadual da Paraíba – período de 2005 a 2010



VILAR, 2011

Atentando-se para a corrupção administrativa como elemento indissociável do crime organizado endógeno, a qual se manifesta por intermédio da atuação ilegal de agentes públicos, consubstanciada em atos de improbidade administrativa¹⁵⁰, tem-se que o alto índice

¹⁵⁰ A íntima relação entre a corrupção administrativa e a improbidade administrativa revela-se na conceituação de ato de improbidade administrativa proposta por Fazzio Júnior (2007, p.74): “[...] numa aproximação conceitual, tem-se o *ato de improbidade administrativa* como ato ilegal, fundado na má-fé do agente público

de impunidade representado pelo baixo número de ações transitadas em julgado no estado, evidenciando a falta de efetividade da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), repercute na persistência do fenômeno criminológico organizado instalado no aparelho administrativo municipal, à medida que a não incidência de sanções¹⁵¹ sobre as condutas ímprobas perpetradas produz a percepção de que a corrupção administrativa compensa, ao tempo que gera na sociedade a sensação de naturalização das práticas corruptas.

Este quadro de impunidade permite aos agentes da criminalidade organizada endógena a apropriação privada dos recursos públicos, cuja legitimação, a fim de afastar qualquer espécie de investigação, passa pela execução da lavagem de dinheiro. A presença de empresas fictícias no esquema ilícito endógeno pode consistir em forte indicativo da prática do crime de lavagem, vez que são geralmente constituídas com o único propósito de utilização de suas firmas para a abertura de contas bancárias e realização de transações. Após a circulação do dinheiro sujo através das contas bancárias das empresas fictícias, os valores com aparência de ganhos legítimos são rateados entre os agentes criminosos¹⁵². As dificuldades do combate à lavagem, notadamente frente à necessidade de uma maior interação no uso dos mecanismos de controle das atividades financeiras e bancárias, possibilitam aos

que, isoladamente ou com a participação de terceiro, viola o dever de probidade administrativa, com ou sem proveito econômico, produzindo ou não lesão ao patrimônio público econômico”.

¹⁵¹ A Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) prevê nos incisos do seu artigo 12 as sanções que podem ser aplicadas em decorrência da prática de ato de improbidade administrativa. Conforme o texto legal, são sanções comuns a todos os casos de improbidade administrativa - que resultam em enriquecimento ilícito, causam prejuízo ao erário, ou atentam contra os princípios da Administração Pública - , ou seja, passíveis de serem aplicadas a quaisquer atos de improbidade administrativa: a perda da função pública; a suspensão dos direitos públicos, cujo prazo varia a depender do ato de improbidade praticado; multa civil, cujo valor varia conforme o ato de improbidade; interdição contratual, cujo prazo também varia de acordo com o ato de improbidade administrativa.

¹⁵² No caso analisado, o agente 1 juntamente com sua esposa e filho, foram denunciados pela prática do crime de lavagem de dinheiro em razão da provável ocultação/dissimulação da natureza/origem/localização/propriedade de bens provenientes de crimes praticados pela organização criminosa exógena comandada por ele. Nos termos da denúncia proposta pelo Ministério Público Federal, o agente 1 com o intuito de ocultar/dissimular a origem dos bens que adquiriu com os lucros ilícitos, colocou-os em nome de sua esposa e do seu filho – naturalmente com a anuência destes - . Tal fato restou evidenciado através de consulta às declarações de imposto de renda de ambos, as quais demonstraram que não possuem rendimentos que justifiquem o considerável patrimônio que acumularam. A prática da lavagem de dinheiro decorrente da corrupção administrativa municipal é ainda visualizada em caso apresentado pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), nos seguintes termos: “O Senhor ‘F’, prefeito da cidade ‘D’ efetua depósito em espécie de significativa quantia em conta titulada pela Senhora ‘V’, vice-prefeita da cidade e filha de ‘F’. Mais tarde, revela-se que três pessoas, os senhores ‘O’, ‘P’ e ‘Q’, recebem sistematicamente em suas contas TED – Transferências Eletrônicas Disponíveis e DOC – Documentos de Crédito originados de contas da Prefeitura de ‘D’ em diferentes bancos. Os recursos são remetidos para conta da empresa ‘E’, cujo proprietário é o senhor ‘E’. Por sua vez, o dinheiro é transferido para a conta da empresa ‘G’, titulada pelo senhor ‘G’ e, por fim, para conta da empresa agropecuária ‘J’. A agropecuária, então, ‘converte’ os valores recebidos em gado bovino. Apurou-se que os senhores ‘E’, ‘G’, ‘O’, ‘P’ e ‘Q’ atuaram como interpostas pessoas do prefeito ‘F’, o qual, em quatro anos de gestão, foi responsável pelo desvio de dezenas de milhões de reais em recursos públicos”. Cf, COAF. *Casos e Casos: I coletânea de casos brasileiros de lavagem de dinheiro/ Ministério da Fazenda*. Brasília: COAF, 2011. p. 67-68.

agentes criminosos o desfrute silencioso dos proveitos da corrupção administrativa, impondo obstáculos à recuperação do dinheiro malversado.

A expressão representativa do crime organizado endógeno no setor das licitações públicas do município de Itaporanga, reproduzida em mais de 40 (quarenta) municípios paraibanos, nos quais foi verificada a atuação de membros da organização criminosa exógena responsável pela constituição de diversas empresas fantasmas em conluio com agentes públicos municipais com vistas a fraudar procedimentos licitatórios, compõe o alto índice de corrupção na Paraíba, gerando um custo anual estimado em, no mínimo, 354,7 milhões de reais¹⁵³(FOCCO, 2010, p. 3).

A configuração do crime organizado endógeno no estado é sentida notadamente na atuação de processos pelo Tribunal de Contas da União na Paraíba, decorrente de comunicações de irregulares apresentadas pela sociedade ou por órgãos públicos sobre desvios de recursos federais. Entre os anos de 2009 a 2011 foi autuada uma média anual de 84 (oitenta e quatro) processos, dos quais 77% (setenta e sete por cento) correspondiam à malversação de recursos federais repassados a prefeituras.

Apenas em 2012 foram autuadas 52 (cinquenta e duas) Tomadas de Contas Especiais (TCE)¹⁵⁴, processos destinados à apuração de dano e à identificação dos responsáveis pelo ressarcimento ao erário. Entre os anos de 2007 e 2011 foram autuadas 303 (trezentos e três) processos desta natureza, sendo que mais da metade – aproximadamente 52% (cinquenta e

¹⁵³ A estimativa do custo anual da corrupção foi elaborada pelo Fórum Paraibano de Combate à Corrupção (FOCCO) com base no percentual de 1,38% sobre o PIB, apontado pela FIESP em pesquisa realizada no ano de 2010 como forma de quantificar o custo da corrupção no Brasil. Estendendo esta previsão para o estado da Paraíba, que possui um PIB de 25,7 bilhões e situa-se no Nordeste, região com um dos maiores índices de desvios, chegou-se a estimativa de que a corrupção causa no estado, no mínimo, um prejuízo anual de cerca de 354,7 milhões de reais. Cf. FOCCO. Fórum Estadual de Combate à Corrupção. *Relatório Anual das Atividades do FOCCO 2010*, João Pessoa-PB, 2010. Disponível em: <http://www.foccpb.gov.br/site/?page_id=201>.

¹⁵⁴ A Tomada de Contas Especial (TCE), conforme a inteligência da Instrução Normativa nº 56 do Tribunal de Contas da União (TCU), consiste em um processo administrativo de natureza excepcional, que apenas é instaurado quando não for possível obter o ressarcimento ao erário por outros meios. Nos termos do artigo 8º da Lei 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU), apenas quando for verificada omissão na prestação de contas, não comprovação da aplicação de recursos repassados, ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, ou a prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que resulte em dano ao erário, é que incumbe à autoridade administrativa competente instaurar, de imediato, a Tomada de Contas Especial. O seu processamento demanda certo período de tempo e apresenta certo custo, pois envolve a atuação de vários órgãos: a) o tomador de contas – o que repassa os recursos nos casos de transferências voluntárias - é o responsável pela instauração; b) o órgão de controle interno após certificar a irregularidade das contas remete as mesmas para o TCU; c) o TCU julga o processo de TCE e, quando há condenação de débito, encaminha através do Ministério Público à Advocacia Geral da União ou às Procuradorias das entidades da administração indireta para que efetuem a cobrança judicial da dívida. Cf. PALMA, M. S. F. S., Tomada de Contas Especial à Luz do Tribunal de Contas da União. 2008. 132 p. Monografia (Especialização em Direito Público e Controle Externo) – Universidade Tiradentes, Aracaju. p. 64-96. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053720.PDF>>.

dois por cento) – resultou de irregularidades verificadas nas áreas de saúde, educação e saneamento (FOCCO, 2012, p. 6-7).

No ano de 2010, o Tribunal de Contas da União na Paraíba condenou ao pagamento de multa ou ressarcimento de débito 86 (oitenta e seis) pessoas físicas e 12 (doze) empresas privadas no montante de mais de 13,9 milhões de reais (R\$ 13.966.888,28, sendo R\$ 1.446.547,55 de multa e R\$ 12.520.340,73 de débitos) (FOCCO, 2010, p.15). No ano de 2011, as condenações a pagamento de multa ou a ressarcimento de débito foram elevadas para o montante de quase 76 milhões de reais (R\$ 75.921.030,41, sendo R\$ 1.856.756,19 de multas, e R\$ 74.064.274,22 de débitos), envolvendo 126 (cento e vinte e seis) pessoas físicas e 29 (vinte e nove) empresas privadas (FOCCO, 2011, p.10). Em 2012 o montante de condenações a pagamento de multa ou a ressarcimento de débito foi reduzido a um valor superior a 15 milhões de reais (R\$ 15.178.659,24, sendo R\$ 1.851.838,78 de multas, e R\$ 13.326.820,46 de débitos), recaindo sobre 52 (cinquenta e duas) pessoas físicas e 14 (quatorze) empresas privadas. Contudo, menos de 2% (dois por cento) desses valores são recolhidos administrativamente, ou seja, pelo próprio Tribunal¹⁵⁵ (FOCCO, 2012, p.7).

Além das condenações de natureza pecuniária, o Tribunal de Contas da União na Paraíba aplicou, nos anos de 2011 e 2012, outras medidas que incidiram sobre o patrimônio jurídico daqueles que fraudaram ou empregaram mal os recursos públicos, a exemplo da inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança de 4 (quatro) responsáveis; declaração de inidoneidade de 22 (vinte e duas) empresas para licitar com a Administração Pública Federal; e a inclusão de 230 (duzentos e trinta) gestores na “Relação de Responsáveis com Contas Julgadas Irregulares” (FOCCO, 2012, p.7).

O Tribunal de Contas do Estado, por seu turno, remeteu ao Ministério Público Estadual para cobrança, apenas no ano de 2010, 368 (trezentos e sessenta e oito) acórdãos, importando no valor de 15,99 milhões de reais (R\$ 15.998.471,39), os quais dizem respeito a 429 (quatrocentos e vinte e nove) responsáveis punidos por desvios ou malversação de recursos públicos, sendo que 93% (399) dizem respeito a processos envolvendo prefeituras (FOCCO, 2010, p.15).

¹⁵⁵ Além do baixo recolhimento de valores no âmbito administrativo do Tribunal de Contas da União na Paraíba, apenas 40 (quarenta) execuções foram ajuizadas no ano de 2010 pela Advocacia Geral da União com base em acórdãos remetidos por aquele órgão, sobretudo contra ex-prefeitos e empresas que cometerem ilícitos que resultaram em prejuízo ao erário, significando o ressarcimento ao Poder Público no valor de apenas 4,3 milhões de reais (R\$ 4.301.402,77), se comparado ao valor total de débitos e multas de mais de 13,9 milhões de reais imputados pelo Tribunal no mesmo ano. Cf. Fórum Estadual de Combate à Corrupção. *Relatório Anual das Atividades do FOCCO 2010*, João Pessoa-PB, 2010. Disponível em:<http://www.foccpb.gov.br/site/?page_id=201>.

Em 2011, o Tribunal de Contas do Estado promoveu o julgamento de 5.959 (cinco mil, novecentos e cinquenta e nove) processos, sendo 1.135 (mil cento e trinta e cinco) de licitações, contratos e convênios. Foram remetidos ao Ministério Público Estadual, para cobrança, 707 (setecentos e sete) acórdãos, relativos a 829 (oitocentos e vinte e nove) responsáveis, no valor total de 37,78 milhões de reais (R\$ 37.787.099,42) (FOCCO, 2011, p.10). No ano de 2012, foram julgados 6.267 (seis mil duzentos e sessenta e sete) processos, entre os quais, 1.620 (mil seiscentos e vinte) diziam respeito a licitações, contratos e convênios. No mesmo ano foram encaminhados ao Ministério Público Estadual, para cobrança, 379 (trezentos e setenta e nove) acórdãos, correspondentes a 438 (quatrocentos e trinta e oito) responsáveis, importando no valor de 18,35 milhões (FOCCO, 2012, p.8).

Não obstante o elevado número de processos administrativos instaurados pelos Tribunais de Contas da União e do Estado nos últimos anos, visando à apuração de irregularidades no emprego dos recursos públicos, quantificação do dano ao erário, e identificação dos responsáveis, com aplicação expressiva de multas e débitos, o controle exercido ainda é falho, de maneira que não atinge parte significativa dos agentes da criminalidade organizada endógena. Ocorre que as apreciações limitam-se ao aspecto formal, ou em outras palavras, ao que é atestado nos documentos que instruem os processos, não adentrando no mérito do que é declarado.

Tendo em vista que os aspectos formais geralmente são observados pelos agentes criminosos fraudadores, prefeitos municipais integrantes de organizações criminosas endógenas têm suas contas aprovadas com base na apresentação de documentos forjados, os quais compõem os processos licitatórios e servem para comprovar as despesas realizadas. O órgão fiscalizador não analisa se as empresas licitantes existem de fato ou se são fantasmas; se o procedimento licitatório foi montado ou não; se as notas fiscais apresentadas na comprovação das despesas são frias ou não. Diante desta realidade, os pareceres favoráveis dos Tribunais de Contas tornam-se úteis para atestar o proceder “probo” e “idôneo” de vários agentes públicos corruptos¹⁵⁶, tornando ainda menos perceptível a configuração do crime organizado endógeno.

¹⁵⁶ A atuação deficiente do Tribunal de Contas também foi percebida pela organização não governamental AMARRIBO, no caso do município paulista de Ribeirão Bonito: “Como foi observado no caso de Ribeirão Bonito, o Tribunal de Contas do Estado tende a verificar somente os aspectos formais das despesas. O órgão fiscalizador não entra no mérito se a nota fiscal contabilizada é “fria” ou não, se a empresa é “fantasma” ou não, se o valor é compatível com o serviço ou não, se o procedimento licitatório foi montado e conduzido adequadamente ou não. O Tribunal só examina tais questões quando estimulado especificamente. Contudo, mesmo que os aspectos formais examinados sejam irrelevantes frente à grosseira falsificação de documentos verificada em muitas prefeituras do país, os Tribunais de Contas mantêm os seus procedimentos. Como, na

Verifica-se que a atuação deficiente dos órgãos de controle administrativo, acrescida da ausência de tipificação do crime de organização criminosa que alcance a atuação concertada e transitória de agentes públicos e privados, objetivando a apropriação privada de recursos públicos, da inefetividade do controle judicial dos atos de improbidade administrativa, além da apatia do controle social ou não-estatal, decorrente da repetição cotidiana das práticas corruptas, favorece a expansão imune da corrupção administrativa de forma organizada nos municípios paraibanos, consolidada no crime organizado endógeno.

3.3 NOTAS CONCLUSIVAS DO CAPÍTULO

Traçados os aspectos gerais e mais debatidos do crime organizado no primeiro capítulo, e ampliada a visão do fenômeno através do tratamento do crime organizado endógeno, com a identificação dos seus elementos, no segundo capítulo; neste último capítulo restou comprovada a manifestação da criminalidade organizada através de estudo de caso sucedido no setor das licitações públicas do município de Itaporanga/PB.

Por intermédio da análise das peças processuais que compõem ação penal e ação civil pública em tramitação na 14ª Vara da Justiça Federal em Patos/PB, bem como das informações extraídas do inquérito policial decorrente da Operação Licitação-I, verificou-se o estabelecimento de uma organização criminosa endógena no setor municipal das licitações públicas de Itaporanga/PB através da atuação concertada de mais de um agente público em unidade de desígnios com agentes privados, com a utilização de empresas fantasmas a fim de fraudar procedimento licitatório e disfarçar o desvio de recursos públicos.

A atuação planejada do então gestor municipal, dos membros da comissão de licitação e dos agentes privados envolvidos, elemento caracterizador distintivo de uma organização criminosa, revelou-se no *modus operandi* do grupo delitivo, consistente no fornecimento dos documentos das empresas fictícias pelos agentes privados, com vistas à formalização do número mínimo de empresas licitantes; na montagem do procedimento

maioria das vezes, os aspectos formais são observados cuidadosamente pelos fraudadores, o Tribunal, ao aprovar as contas do Município, passa atestado de idoneidade a um grande número de corruptos e exime publicamente de culpa quem desvia dinheiro público no país. Na forma como atuam hoje, os Tribunais de Contas não contribuem para o fim da corrupção. É preciso haver uma mudança significativa em sua forma de ação, para que se tornem uma força contra a corrupção [...]”. Cf. TREVISAN, A. M.; CHIZZOTTI, A.; IANHEZ, J. A.; CHIZZOTTI, J.; VERILLO, J. *O combate à corrupção nas Prefeituras do Brasil*. 4 ed. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003. p. 28-29.

licitatório na modalidade convite pelos membros da comissão de licitação e pelo prefeito municipal; na apresentação de documentos forjados para a comprovação das despesas realizadas pela administração, a exemplo de notas fiscais frias; e na repartição dos recursos públicos desviados.

Demonstrou-se a natureza endógena da organização criminosa através da presença dos elementos do crime organizado endógeno, a saber, a participação concertada de mais de um agente público, a burocracia administrativa municipal como o lugar de desenvolvimento do empreendimento criminoso, a composição de uma rede de trocas de benefícios e de proteção decorrente da relação de dependência firmada entre a corrupção privada e a corrupção pública, esta consubstanciada na corrupção administrativa.

A manifestação da corrupção administrativa no aparelho burocrático do município de Itaporanga/PB, evidenciada no emprego ilegítimo do poder político e administrativo por parte do então gestor municipal e servidores integrantes da comissão de licitação, tornou o setor das licitações públicas ambiente favorável ao estabelecimento da organização criminosa endógena, à medida que possibilitou, diante da utilização oportunista da discricionariedade conferida ao prefeito no processo licitatório na modalidade convite, da visibilidade limitada do procedimento e do controle deficiente das práticas corruptas, o desenvolvimento da mencionada rede de trocas de benefícios e, ao mesmo tempo, de proteção, garantindo a apropriação privada de recursos públicos.

Observou-se, frente ao controle superficial da atividade administrativa, acrescido da ausência de tipificação do crime de organização criminosa que incida sobre a atuação concertada e transitória dos agentes delitivos, da inexpressividade do controle judicial sobre os atos de improbidade administrativa e do controle social ou não estatal sobre as práticas de corrupção, a tendência de expansão da criminalidade organizada endógena nos municípios paraibanos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compreensão prevalente do fenômeno criminológico organizado revela-se limitada em face da sua vinculação aos grupos criminosos que apresentam uma estrutura hierárquica e o elemento de estabilidade ou permanência, características presentes no modelo mafioso ou tradicional de crime organizado, não obstante o reconhecimento da atual formatação sofisticada, assemelhada a uma verdadeira empresa, desvinculada dos laços de sangue e dos crimes violentos, e de difícil determinação territorial, haja vista as conexões nacionais e internacionais que estabelece.

Outrossim, dificulta a percepção sobre a criminalidade organizada o seu posicionamento, notadamente no discurso popular e midiático, na condição de poder paralelo ao Estado, como se entre as organizações criminosas e as instituições estatais, tais quais linhas paralelas, não existissem pontos de intersecção, ou seja, qualquer espécie de relação, a não ser concorrencial, o que reflete a abordagem tímida do papel das instituições estatais em meio a atuação das diversas formas de organizações criminosas.

Diante desta conjuntura, o presente trabalho de dissertação buscou ampliar a visão do fenômeno criminológico organizado, afastando a existência de um único modelo de organização criminosa ao abordar a configuração de, ao menos, um modelo tradicional e um modelo empresarial, tomando por base a análise das tipologias do crime organizado e o vínculo com a corrupção administrativa.

Percebeu-se que a atual configuração do crime organizado guarda maior identidade com o modelo empresarial de organização criminosa, caracterizado por uma estrutura organizacional sofisticada, que prescindir da formatação hierárquica e permanente, cujos agentes criminosos adotam métodos empresariais, maximizando os benefícios e minimizando os riscos das práticas delitivas a fim de obter lucros ilimitados, buscando, para tanto, relações de cooperação com o Estado.

Considerando a relação existente no âmbito da criminalidade organizada entre as organizações criminosas e o Estado, servindo este de facilitador para o desenvolvimento dos empreendimentos criminosos ou até mesmo como fonte dos grupos delitivos, foram trabalhadas as tipologias principais do crime organizado, a saber, o crime organizado exógeno, que tem origem às margens das instituições públicas, e o crime organizado endógeno, que nasce dentro do aparelho estatal.

A problemática da pesquisa girou em torno da configuração do crime organizado endógeno através da ação concertada e previamente planejada de mais de um agente público, geralmente em unidade de desígnios com agentes privados, no interior do aparelho administrativo estatal, objetivando o desvio de recursos públicos. Tendo em vista o lugar de desenvolvimento das práticas criminosas, qual seja, a burocracia administrativa, e o envolvimento de atores estatais, observou-se que a corrupção administrativa constitui elemento indissociável da criminalidade organizada endógena.

Nesta esteira, o embasamento teórico para a verificação da manifestação do crime organizado endógeno foi construído mediante o estudo da corrupção administrativa no Brasil, partindo-se do contexto histórico da corrupção, e adentrando no exame da estruturação da burocracia administrativa, de modo a justificar a presença da corrupção administrativa, revelada nos atos corruptos praticados no âmbito institucional do Poder Executivo pelos agentes públicos no exercício da função administrativa típica.

Pela análise histórica, notou-se que as práticas corruptas inseriram-se nas instituições públicas desde o período colonial com a política de recepção de ganhos complementares pelos funcionários da Coroa, intensificadas no período do governo militar em face da instalação da subcultura da venalidade no serviço público, resultando na formação de núcleos para a acumulação de fortunas ilegítimas provenientes do suborno e da extorsão, permanecendo até os dias atuais com o emprego de mecanismos cada vez mais aprimorados para o desvio do dinheiro público.

Do exame da estruturação da administração pública brasileira, depreendeu-se que a permanência das práticas corruptas, inobstante as reformas pelas quais passou, direcionadas para a proteção do patrimônio público, deve-se à baixa presença de regras universais, acrescida da discricionariedade da atuação dos agentes públicos e da sua centralização na pessoalidade, bem como do controle deficiente da corrupção, evidenciado no desequilíbrio entre os controles burocrático, judicial e não estatal.

Ocorre que o incremento do controle burocrático da corrupção, diante da atuação expressiva da Controladoria Geral da União e dos Tribunais de Contas, não foi seguido do aprimoramento do controle judicial, tendo em vista o reduzido número de condenações proferidas por atos ilícitos relacionados às práticas corruptas, realidade que interfere no exercício do controle não estatal, vez que a impunidade e a repetição dos escândalos geram na sociedade a sensação de naturalização da corrupção, sendo o Estado visualizado como o lugar de vícios.

Em face da presença da corrupção administrativa, a burocracia administrativa mostra-se como ambiente favorável ao estabelecimento de organizações criminosas compostas por uma rede de troca de benefícios entre agentes públicos e privados, e uma rede de proteção, apoiada na execução de fraudes diversas, demonstrando a configuração do crime organizado endógeno.

Neste diapasão, o crime organizado endógeno é identificado na atuação concertada de dois ou mais agente públicos, os quais tomam proveito das facilidades advindas do exercício de cargo ou função pública, sem afastar a formalização dos procedimentos administrativos, para atender aos seus próprios interesses e as demandas de agentes estranhos ao aparelho estatal mediante a apropriação privada de recursos públicos, implicando danos ao erário público e afronta aos princípios que regem a Administração Pública.

Com base nesta percepção, apontou-se como elementos da criminalidade organizada endógena a atuação concertada de mais de um agente público; a possível participação de agentes privados em razão da relação de dependência entre a corrupção pública e a privada; a invisibilidade, à medida que as ações corruptas coexistem com as práticas oficiais; o cometimento de infrações penais nocivas à economia nacional; e o dano ao patrimônio comum de bens e serviços.

A interferência negativa sobre a economia nacional é sentida pelos impactos deletérios provocados pela corrupção administrativa no desenvolvimento, visto que reduz a eficiência do gasto público, impõe obstáculos ao exercício da livre concorrência, afeta as decisões de investimento, afasta a transparência e macula a legitimidade e a confiança nas instituições públicas. Com efeito, a condição do Estado enquanto fonte de grupos delitivos impede a efetivação do desenvolvimento nacional, porquanto as práticas corruptas abalam sua estrutura administrativa, resultando na inexecução ou má execução das políticas públicas e também na falta de efetividade das leis.

A criminalidade organizada endógena enquadra-se no modelo empresarial de crime organizado, à medida que emprega métodos empresariais, no sentido de que as ações criminosas são realizadas com vistas à maximização dos benefícios e a diminuição dos riscos, sustentadas no estabelecimento de uma rede de trocas de benefícios entre os agentes públicos e privados, e de uma rede de proteção amparada na visibilidade restrita dos procedimentos administrativos e na concordância dos envolvidos. Os agentes são criminosos profissionais, pois conhecem bem os caminhos da burocracia administrativa, de modo que disfarçam a ilicitude dos atos que executam ao inseri-los nos interstícios das etapas dos procedimentos previstos em lei. As ações corruptas e fraudulentas perpetradas possibilitam a apropriação

privada dos recursos públicos, lesionando o patrimônio público e coletivo. Integra, ainda, a criminalidade econômica, visto que seus empreendimentos criminosos são prejudiciais à economia, mormente quando seguidos da prática da lavagem de dinheiro.

A comprovação empírica do embasamento teórico construído com fulcro nas tipologias do crime organizado e na análise da corrupção administrativa e da burocracia administrativa brasileira, do qual se extrai a afirmação da manifestação de um crime organizado endógeno, que se ampara na presença da corrupção administrativa e nas falhas da burocracia administrativa, deu-se em razão de estudo de caso ocorrido no setor de licitações públicas do município de Itaporanga, neste estado.

Identificou-se no caso aludido, através da observância dos elementos do crime organizado endógeno, a configuração de uma organização criminosa endógena a fim de fraudar procedimento licitatório na modalidade convite, e disfarçar o desvio de recursos públicos. O âmbito das licitações públicas revelou-se propício a atuação concertada do então gestor municipal, dos membros da comissão de licitação, e dos agentes privados envolvidos, visto que ao posicionar de um lado os agentes públicos municipais e, do outro, agentes privados interessados na adjudicação do objeto licitado, possibilitou a formação das redes de troca e de proteção inerentes à criminalidade organizada endógena.

A instalação da organização criminosa endógena no setor municipal de licitações públicas apoiou-se na presença da corrupção administrativa, verificada na utilização ilegítima do poder político e administrativo, por parte do então prefeito e dos membros da comissão de licitação. As práticas corruptas encontraram receptividade em meio às falhas da burocracia administrativa municipal, consistentes na centralização dos atos administrativos na pessoalidade, repercutindo de forma negativa no exercício do poder discricionário conferido por lei ao gestor municipal, bem como no controle burocrático deficiente.

Mediante o emprego indevido do poder discricionário, e tomando proveito do procedimento mais simplório previsto na Lei nº 8.666/93 para a licitação na modalidade convite, o prefeito convidou para a composição do número mínimo de empresas licitantes três empresas fantasmas, contando com a colaboração dos membros da comissão de licitação para a montagem do procedimento licitatório, de modo a disfarçar de legalidade a adjudicação do objeto licitado.

O sucesso do empreendimento criminoso deu-se, sobretudo, em razão da superficialidade do controle administrativo exercido notadamente pelo Ministério que repassou as verbas públicas para a construção da obra licitada, porquanto restrito a uma

análise meramente formal dos documentos que instruíram a prestação de contas, consubstanciados em notas fiscais frias.

Os efeitos danosos da montagem do procedimento licitatório pela organização criminosa endógena atuante no setor municipal de licitações públicas são sentidos na má aplicação dos recursos públicos, haja vista o afastamento da disputa pública de empresas idôneas, impedindo o barateamento das propostas e a prestação de obras e serviços públicos de qualidade; no desvio de parcela das verbas repassadas; na agressão aos princípios que orientam a atividade administrativa e as licitações públicas, com destaque para o princípio da isonomia entre as empresas licitantes; e na ineficácia da lei.

A abordagem do esquema criminoso engendrado no interior do aparelho administrativo do município de Itaporanga, reproduzido em mais de quarenta municípios paraibanos, com a constatação da atuação concertada e previamente planejada de agentes públicos municipais e agentes privados, além da presença dos demais elementos identificadores de uma organização criminosa endógena, confirmou a hipótese da presente pesquisa, no sentido da configuração de um crime organizado endógeno dentro da burocracia administrativa, o qual se sustenta na manifestação da corrupção administrativa.

Notou-se que as falhas apontadas na abordagem teórica da burocracia administrativa são refletidas no aparelho administrativo do município de Itaporanga. No que diz respeito às deficiências do controle da corrupção, infere-se do exame de dados correspondentes à atuação dos órgãos de controle burocrático e judicial no estado da Paraíba, o desequilíbrio existente entre ambos, atingindo outros municípios paraibanos e, ainda, a esfera administrativa estadual. Tem-se que nos últimos anos diversos processos administrativos foram autuados pelos Tribunais de Contas da União e do Estado em razão da verificação de irregularidades na aplicação dos recursos públicos, servindo de base para a propositura de um número expressivo de ações civis públicas pelo Ministério Público Federal e Estadual, entretantes é insignificante o número de ações que transitam em julgado, favorecendo, frente à impunidade dos seus agentes, a expansão da criminalidade organizada endógena.

Diante da expressão do crime organizado endógeno, aponta-se imperiosa a necessidade de um reexame do fenômeno criminológico organizado nas searas doutrinária, normativa e de controle estatal, que implique no reconhecimento e tipificação penal da composição de organizações criminosas temporárias, estruturadas sobre uma rede de trocas de benefícios e de proteção, bem como na análise do relacionamento que estabelecem com o Estado; seguido da implementação de uma política de combate e repressão que engaje a atuação equilibrada dos órgãos de controle burocrático, judicial e não estatal da corrupção.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Cláudio W. Relações entre índices de percepção de corrupção e outros indicadores em onze países da América Latina. *Rio Estudos n° 2*: coleção estudos da cidade, Rio de Janeiro, n° 2, p. 1-8, jun. 2002.

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 41, Edição Especial Comemorativa, p. 67-86, jun. 2007.

AFFONSO, Neusa Coutinho. *Estudo de Caso – Fraude em Licitações de Obras Públicas*. Minas Gerais, 2002. Disponível em: <<http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/downloads/25.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2011.

ARBEX JÚNIOR, José; TOGNOLLI, Claudio Julio. *O Século do Crime*. São Paulo: Boitempo, 1996.

AVRITZER, Leonardo. Índices de Percepção da Corrupção. In: AVRITZER, Leonardo; NEWTON, Bignotto; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, H. M. M (Org). *Corrupção*. Ensaios e Críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 505-510.

_____; FILGUEIRAS, F. *Corrupção e Controles Democráticos no Brasil*. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 32). 40 p.

BARBOZA, M. N. *O combate à corrupção no mundo contemporâneo e o papel do Ministério Público no Brasil*. Concurso de Monografias do Ministério Público Federal, Brasília, [2004?], 35 p. Disponível em:<http://5ccr.pgr.mpf.gov.br/publicacoes/eventos/docs-monografias/monografia_3_lugar.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2012.

BARROS, Marco Antonio de; CONTE, Christiany Pegorari. Antilavagem de dinheiro: ensaio sobre uma cultura em formação. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 854, n. 95, p.391-404, dez. 2006.

BECK, Francis Rafael. *Perspectivas de controle ao crime organizado e crítica à flexibilização das garantias*. São Paulo: IBCRIM, 2004.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BEZERRA, M. O. *Corrupção*. Um estudo sobre o poder público e relações pessoais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

BITENCOURT, César Roberto. *Código Penal Comentado*. 5 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

BOLL, J. L. S. *A corrupção governamental no Brasil: construção de indicadores e análise da sua incidência relativa nos Estados Brasileiros*. 5º Concurso de Monografias da

Controladoria-Geral da União - Controladoria-Geral da União, Brasília, DF, 2010. 59 p. Disponível em: <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3568/1/corruptao_governamental_no_brasil.pdf> Acesso em: 12 dez. 2011.

BOTTINI, P. C.; ESTELLITA, H. Alterações na legislação de combate à lavagem: primeiras impressões. In: *Boletim IBCRIM*. São Paulo: IBCRIM, ano 20, nº 237, p. 02, ago. 2012.

BRAGA, R. R. P. *Lavagem de dinheiro*. Aspectos teórico-dogmáticos. João Pessoa: Sal da Terra, 2007.

_____. *Fenômeno da Lavagem de Dinheiro e Bem Jurídico Protegido*. Curitiba: Juruá, 2010.

CALLEGARI, André Luís; SCHEID, Carlos Eduardo; ANDRADE, Roberta Lofrano. Breves anotações sobre a Lei de Lavagem de Dinheiro. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 19, n. 92, p.219-260, out. 2011.

CAPEZ, Fernando. *Curso de Direito Penal*. Legislação penal especial. v. 4. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARVALHO FILHO, J. S. *Manual de Direito Administrativo*. 17 ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CARVALHO, G. Da Contravenção à Cleptocracia. In: LEITE, C. B. (Org). *Sociologia da Corrupção*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987. p. 61-82.

CARVALHO, J. M. de, Passado, Presente e Futuro da Corrupção Brasileira. In: AVRITZER, Leonardo; NEWTON, Bignotto; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, H. M. M (Org). *Corrupção*. Ensaios e Críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 238-242.

CASTRO, Matheus Felipe. A Dialética do Desenvolvimento: Economia, Política e Constituição no Brasil Contemporâneo. *Cuadernos del Pensamiento Latinoamericano* Nº 18, Centro de Estudios del Pensamiento Latinoamericano, p. 178-193, 2011. Disponível em: <<http://www.cuadernoscepla.cl/web/wp-content/uploads/Matheus-Felipe.pdf>> Acesso em: 10 nov. 2011.

CGU. Controladoria Geral da União. *CGU constata problemas em licitações em 110 de 120 municípios fiscalizados*. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2010/noticia02210.asp>>. Acesso em: 10 out. 2011.

CONSERINO, Cassio Roberto; VASCONCELOS, C. R. C., MAGNO, L. E. (Org.). *Crime organizado e institutos correlatos*. São Paulo: Atlas, 2011.

_____. *Lavagem de Dinheiro*. São Paulo: Atlas, 2011.

COSTA, Renata Almeida da. *A sociedade complexa e o crime organizado: a contemporaneidade e o risco nas organizações criminosas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

CRESSEY, Donald R; BURN, Tim New (Ed.). Organized crime: the structural skeleton. In: *Key Readings in Criminology*. First published. USA and Canada: Willam publishing, 2009.

CUNHA, A. dos S.; MEDEIROS, B. A. de; AQUINO, L. M. C. de. *Estado, instituições e democracia : república*. Livro 9, v.1, Brasília : Ipea, 2010.

CURY, Rogério. Procedimento investigatório e de produção de provas. In: MESSA, A. F.; CARNEIRO, J. R. G. *Crime Organizado*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 276-287.

DE CARLI, Carla Veríssimo. *Lavagem de dinheiro: ideologia da criminalização e análise do discurso*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

ELUF, Luiza Nagib. Lavagem de dinheiro. *Consulex*, Brasília, DF, ano XII, nº 266, p 30-31, fev. 2008.

FABRETTI, Humberto Barrionuevo. O conceito de crime organizado no Brasil: O princípio da legalidade, a Lei n. 9.034/95 e a Convenção de Palermo. In: MESSA, A. F.; CARNEIRO, J. R. G. *Crime Organizado*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 75-90.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Atos de improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência*. São Paulo: Atlas, 2007.

FERRO, Ana Luiza Almeida. Os modelos estruturais do crime organizado e das organizações criminosas. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 877, n. 97, p.427-466, nov. 2008.

FIESP. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. *Índice de Percepção da Corrupção – 2010*, São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/competitividade/downloads/indice%20de%20percep%C3%A7%C3%A3o%20da%20corrup%C3%A7%C3%A3o%20-%202011.pdf>> Acesso em: 10 out. 2011.

_____. *Corrupção: custos econômicos e propostas de combate*. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/competitividade/downloads/custo%20economico%20da%20corrupcao%20-%20final.pdf>> Acesso em: 10 out. 2011

FIGUEIREDO, L. R. A Corrupção no Brasil Colônia. In: AVRITZER, Leonardo; NEWTON, Bignotto; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, H. M. M (Org). *Corrupção. Ensaios e Críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 209-218.

FILGUEIRAS, F.; ARANHA, A. L. M. Controle da Corrupção e Burocracia da Linha de Frente: Regras, Discricionariedade e Reformas no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 54, nº 2, 2011, 349-387.

FLORES, Carlos; RUIZ, S. G.; ARAVENA, F. R., SOLÍS, L. G. (Ed.). Democracia y Crimen Organizado. In: Crimen Organizado en América Latina y el Caribe. Chile: Catalonia, 2008. p. 51-107.

FÓRUM ESTADUAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO. *Relatório Anual das Atividades do FOCCO 2010*, João Pessoa-PB, 2010. Disponível em:<http://www.foccpb.gov.br/site/?page_id=201>.Acesso em: 12 fev. 2011.

_____. *Relatório Anual das Atividades do FOCCO 2011*, João Pessoa-PB, 2011. Disponível em: <http://www.foccpb.gov.br/site/?page_id=201>. Acesso em: 14 jun. 2012.

_____. *Relatório Anual das Atividades do FOCCO 2012*, João Pessoa-PB, 2012. Disponível em: <http://www.foccpb.gov.br/site/?page_id=201>. Acesso em: 19 dez. 2012.

FRANCO, Alberto Silva. Globalização e Criminalidade dos Poderosos. In: PODVAL, Roberto. *Temas de direito penal econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 235-277.

GODOY, L. R. U. *Crime Organizado e seu Tratamento Jurídico Penal*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GOMES, Rodrigo Carneiro. *O crime organizado na visão da Convenção de Palermo*. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

_____. O crime organizado na Convenção de Palermo. In: MESSA, A. F.; CARNEIRO, J. R. G. *Crime Organizado*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 649-678.

GOMES, Luiz Flávio. O conceito de organização criminosa é um fantasma. *Consultor Jurídico*. São Paulo, março. 2011. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2011-mar-03/coluna-lfg-brasil-conceito-organizacao-criminosa-fantasma>>. Acesso em: 28 nov. 2011.

_____. Definição de crime organizado e a Convenção de Palermo. *LFG*. São Paulo, maio. 2009. Disponível em: <http://www.lfg.com.br/artigo/20090504104529281_definicao-de-crime-organizado-e-a-convencao-de-palermo.html>. Acesso em: 12 jun. 2011.

_____. Crime organizado: que se entende por isso depois da Lei n. 10.217, de 11.04.01? (Apontamentos sobre a perda da eficácia de grande parte da Lei 9.034/95). São Paulo, abril. 2003. Disponível em: <http://www.ibccrim.org.br/site/artigos/_imprime.php?jur_id=928>. Acesso em: 10 fev. 2011.

_____; CERVINI, Raul. *Crime organizado: enfoques criminológico jurídico (Lei 9.034/95) e político-criminal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

GONÇALVES, L. C. S. Crime organizado e práticas eleitorais. In: MESSA, A. F.; CARNEIRO, J. R. G. *Crime Organizado*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 212-219.

HABIB, Sérgio. *Brasil: quinhentos anos de corrupção. Enfoque sócio-histórico-jurídico-penal*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1994.

HERRMANN, Isadora. Licitações públicas no Brasil: explorando o conceito de ineficiência por desenho. *Revista de Administração*, São Paulo, vol. 34, n. 2, p. 29-38, abril/junho 1999. IBCCRIM. Nova lei de lavagem de dinheiro: o excesso e a banalização. In: *Boletim IBCRIM*. São Paulo: IBCRIM, ano 20, nº 237, p. 01, ago. 2012.

KLITGAARD, Robert. *A corrupção sob controle*. Tradução de Octavio Alves Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1994.

LEVI, Michael; MAGUIRE, Mike, MORGAN, Rod, REINER, Robert (Ed). The Organization of Serious Crimes. In: The Oxford Handbook of Criminology. Third Edition. Inglaterra: Oxford University Press, 2002. p. 878-911.

LIMA, M. A. F. Lavagem de capitais e crime organizado. In: MESSA, A. F.; CARNEIRO, J. R. G. *Crime Organizado*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 555-575.

MAIA, Rodolfo Tigre. *Lavagem de dinheiro*. Lavagem de ativos provenientes de crime. Anotações às disposições criminais da Lei n. 9613/98.2 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MARE. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, Brasília, p. 6-68, nov. 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em: 12 abr. 2012.

MARTINELLI, João Paulo Orsini. Lavagem de dinheiro: a questão do bem jurídico tutelado. *Revista Jurídica*, São Paulo, v. 60, n. 413, p.115-134, mar. 2012.

MARTINS, L. Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. *Cadernos ENAP*, n. 8, Brasília, p. 6-57, 1997.

MENDRONI, Marcelo Batlouni. *Crime Organizado: aspectos gerais e mecanismos legais*. 3 ed.. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. *Crime de Lavagem de Dinheiro*. São Paulo: Atlas, 2006.

MESSA, Ana Flávia. Aspectos constitucionais do crime organizado. In: MESSA, A. F.; CARNEIRO, J. R. G. *Crime Organizado*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 93-116.

MINGARDI, Guaracy. O Estado e o crime organizado. São Paulo: IBCCrim, 1998.

_____. O trabalho de inteligência no controle do Crime Organizado. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 21, n. 61, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a04v2161.pdf>> Acesso em: 15 jan. 2012.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Casos & Casos: I coletânea de casos brasileiros de lavagem de dinheiro/ Ministério da Fazenda, Conselho de Controle de Atividades Financeiras*. Brasília: COAF, 2011.

MOTTA, R. P. S. Corrupção no Brasil Republicano – 1954-1964. In: AVRITZER, Leonardo; NEWTON, Bignotto; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, H. M. M (Org). *Corrupção. Ensaio e Críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 243-249.

MORAIS FILHO, A. E. de. *O Círculo Vicioso da Corrupção*. In: LEITE, C. B. (Org). *Sociologia da Corrupção*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987. p. 21-34.
NAHAT, Ricardo. *Anatomia da Corrupção*. São Paulo: R. Nahat, 1991.

NEWTON, P. C. da C. *As Organizações Criminosas na Ordem Econômica Mundial*. 2003. 140 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.

ODON, Tiago Ivo. Lavagem de dinheiro: os efeitos macroeconômicos e o bem jurídico tutelado. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 40, n. 160, p.333-349, dez. 2003.

OLIVEIRA, Adriano. *Tráfico de Drogas e Crime Organizado – Peças e Mecanismos*. Curitiba: Juruá, 2008.

_____. A criminalidade organizada endógena no Brasil. In: CONGRESSO DA LASA - ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS, 6., 2009, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: LASA, 2009. Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/members/congress.papers/lasa2009/files/OliveiraDosSantosAdriano.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

_____. ZAVERUCHA, Jorge. Manifestações do crime organizado e governo de coalizão em Pernambuco. *Revista Brasileira de Ciência Política*. Dossiê “Partidos Políticos”, Brasília, nº 4, julho/dezembro, 2010. Disponível em: <http://rbcp.unb.br/artigo_html.php?id=61>. Acesso em: 20 mai. 2012.

OLIVEIRA FILHO, Edemundo Dias. *O vácuo do poder e o crime organizado: Brasil, início do século XXI*. Goiânia: AB, 2002.

PALERMO, P. G.; SÁNCHEZ, A. R. Criminalidad Organizada Y Reparación. Hacia Una Propuesta Politico-Criminal que Disminuya la Incompatibilidad entre Ambos Conceptos. In: SILVA, L. N. *Estudos Jurídicos Criminais*. Curitiba: Juruá, 2008. p. 31-65.

PALMA, M. S. F. S., *Tomada de Contas Especial à Luz do Tribunal de Contas da União*. 2008. 132 p. Monografia (Especialização em Direito Público e Controle Externo) – Universidade Tiradentes. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053720.PDF>> Acesso em: 12 dez. 2012.

PELLEGRINI, Angiolo; COSTA JR., Paulo José da. *Criminalidade Organizada*. São Paulo: Jurídica Brasileira, 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista de Economia Política*, vol. 17, nº 3, julho-setembro, p. 24-38, 1997- a. Trabalho apresentado à Assembléia Geral Resumida das Nações Unidas sobre Administração Pública, outubro 1996.

_____. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, v.1, Brasília - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, p. 7-57, 1997-b. Disponível em: <<http://bresserpereira.org.br/view.asp?cod=1422>> Acesso em: 10 fev. 2012.

PEREIRA, José Matias. Reforma do Estado e Controle da Corrupção no Brasil. *Caderno de Pesquisas em Administração*, São Paulo, v. 12, n.2, p.1-17, abril/junho 2005. Disponível em: <<http://www.revistasusp.sibi.usp.br/pdf/rege/v12n2/v12n2a1.pdf>> Acesso em: 20 out. 2011.

PRADO, Luiz Regis. Delito de lavagem de capitais: um estudo introdutório. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 860, n. 96, p.433-455, jun. 2007.

RIBEIRO, A. S. M., *Corrupção e Controle na Administração Pública Brasileira*. São Paulo: Atlas, 2004.

RIOS, J. A. A Fraude Social da Corrupção. In: LEITE, C. B. (Org). *Sociologia da Corrupção*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987. p. 83-123.

RIOS, R. S. Alterações na Lei de Lavagem de dinheiro: breves apontamentos críticos. In: *Boletim IBCRIM*. São Paulo: IBCRIM, ano 20, nº 237, p. 03 e 04, ago. 2012.

RISTER, Carla Abrantkoski. *Direito ao Desenvolvimento: Antecedentes, Significados e Consequências*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

ROSILHO, André Janjácómo. *Qual é o modelo legal das licitações no Brasil? As reformas legislativas federais no sistema de contratações públicas*. 2011, 214 p. Dissertação (mestrado) – Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8824>> Acesso em: 15 nov. 2011.

SAADI, R. A., O combate à lavagem de dinheiro. In: *Boletim IBCRIM*. São Paulo: IBCRIM, ano 20, nº 237, p. 07, 08 e 09, ago. 2012.

SANCTIS, Fausto Martim de. *Crime Organizado e Lavagem de Dinheiro: destinação de bens apreendidos, delação premiada e responsabilidade social*. São Paulo: Saraiva, 2009.

SCHWARCZ, L. M. Corrupção no Brasil Império. In: AVRITZER, Leonardo; NEWTON, Bignotto; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, H. M. M (Org). *Corrupção. Ensaios e Críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 227-236.

SILVA, Ivan Luiz da. *Crime Organizado: aspectos jurídicos e criminológicos (Lei nº 9.034/95)*. Belo Horizonte: Nova Alvorada, 1998.

SILVA, M. F. G. da. A economia política da corrupção. IN: EESP – Escola de Economia de São Paulo. *Textos para Discussões*. São Paulo: FGV, 1996. p. 1-22. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/1957?show=full>>. Acesso em: 02 out. 2012.

SOARES, Luiz Eduardo. Crime Organizado. In: AVRITZER, Leonardo; NEWTON, Bignotto; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, H. M. M (Org). *Corrupção. Ensaios e Críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 405-412.

STARLING, H. M. M. Ditadura Militar. In: AVRITZER, Leonardo; NEWTON, Bignotto; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, H. M. M (Org). *Corrupção. Ensaios e Críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 251-260.

SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL. Informativo nº 670. HC 96007/SP, Relator Ministro Marco Aurélio, Data de Julgamento: 12/06/2012, Primeira Turma, Data de Publicação: 21/06/2012.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. HC 163422/MG, Relator: Ministro Jorge Mussi, Data de Julgamento: 07/02/2012, Quinta Turma, Data de Publicação: 15/02/2012.

_____. HC 171912/SP, Relator: Ministro Gilson Dipp, Data de Julgamento: 13/09/2011. Quinta Turma, Data de Publicação: 28/09/2011.

TOLENTINO NETO, Francisco. Histórico do crime organizado. In: MESSA, A. F.; CARNEIRO, J. R. G. *Crime Organizado*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 50-67.

TRANSPARÊNCIA BRASIL; KROLL. *Fraude e Corrupção no Brasil: a perspectiva do setor privado*. São Paulo, 2002. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/Kroll-final.pdf>>. Acesso: 20 nov. 2011.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption Perceptions Index 2011*. Berlin, 2011. Disponível em: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/in_detail/>. Acesso em: 05 jan. 2012.

TREVISAN, A. M.; CHIZZOTTI, A.; IANHEZ, J. A.; CHIZZOTTI, J.; VERILLO, J. *O combate à corrupção nas Prefeituras do Brasil*. 4 ed. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União*. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

VILARDI, C. S. A ciência da infração anterior e a utilização do objeto da lavagem. In: *Boletim IBCRIM*. São Paulo: IBCRIM, ano 20, nº 237, p. 17 e 18, ago. 2012.

VILAR, P. I. de O. *Lei de Improbidade Administrativa como Instrumento de Combate à Corrupção e de Desenvolvimento Econômico*. 2011. 118 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.