



**FACULDADE METROPOLITANA DE FORTALEZA
ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM SISTEMA JURÍDICO E CRIMINALIDADE**

HUGO FROTA MAGALHÃES PORTO NETO

**O PODER INVESTIGATIVO E DE INTELIGÊNCIA CRIMINAL REALIZADA PELO
MINISTÉRIO PÚBLICO NO COMBATE AO CRIME ORGANIZADO: AS
ATIVIDADES PRÉ-PROCESSUAIS**

FORTALEZA

2013

HUGO FROTA MAGALHÃES PORTO NETO

O PODER INVESTIGATIVO E DE INTELIGÊNCIA CRIMINAL REALIZADA PELO
MINISTÉRIO PÚBLICO NO COMBATE AO CRIME ORGANIZADO: AS ATIVIDADES
PRÉ-PROCESSUAIS

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Sistema Jurídico e Criminalidade da Faculdade Metropolitana de Fortaleza – FAMETRO e Escola Superior do Ministério Público - ESMP, como requisito para obtenção do grau de especialista, sob a orientação do Prof. Dr. Ricardo Arruda de Paula.

FORTALEZA

2013



HUGO FROTA MAGALHÃES PORTO NETO

O PODER INVESTIGATIVO E DE INTELIGÊNCIA CRIMINAL REALIZADA PELO
MINISTÉRIO PÚBLICO NO COMBATE AO CRIME ORGANIZADO: AS ATIVIDADES
PRÉ-PROCESSUAIS

Este estudo monográfico foi apresentado no dia 01 do mês março de 2013 como requisito para obtenção do grau de especialista da Faculdade Metropolitana de Fortaleza e Escola Superior do Ministério Público – FAMETRO e ESMP -, tendo sido aprovada pela banca examinadora composta pelos professores;

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ricardo Arruda de Paula.
Orientador – UNILAB – Universidade

Prof. Titulação e nome
Membro – Instituição

Prof. Titulação e nome
Membro – Instituição

À família, aos mestres e amigos e ao tempo, fonte de inspiração e de superação, móveis para a compreensão dos reveses, transfigurando-os em vitórias, amálgama para as cicatrizes.

AGRADECIMENTOS

A minha esposa, pelo dom da paciência e da compreensão, aos meus filhos Gabriel e Beatriz, esta no prenúncio da vida, ao professor doutor Ricardo Henrique Arruda de Paula, pela orientação e incentivo constante para a produção dessa monografia, aos integrantes da família da Faculdade Metropolitana de Fortaleza e a Escola Superior do Ministério Público do Ceará, que com sensibilidade estimularam e apoiaram a apresentação e a defesa deste trabalho.

RESUMO

Este trabalho de pesquisa iniciou-se através de uma análise histórica da criminalidade organizada, posicionando o tema dentro do capítulo da criminologia referente a neocriminalização, passando pela problemática enfrentada pelos ordenamentos jurídicos relativa a conceituação do tema: crime organizado. Aliou-se a análise teórica com a experiência profissional adquirida pelo orientando ao longo dos mais de 10 anos no exercício do cargo de promotor de justiça, para melhor analisar as nuances dos modelos adotados para a estruturação e atuação das organizações criminosas, suas características e peculiares, servindo como fonte de conhecimento para um eficaz combate pelos agentes estatais voltados às atividades de investigação e inteligência criminal, destacando a posição multidisciplinar do Ministério Público. Prosseguiu-se discorrendo sobre o poder investigatório criminal do Ministério Público e o seu posicionamento constitucional pela Corte Suprema do Brasil. No mesmo sentido, sintetizou-se, via exegese constitucional e infraconstitucional, os poderes do Ministério Público ante a gestão das atividades de inteligência. Em seções subseqüentes, discorreu-se sobre a relevância dessa atividade aliada a investigação e a cooperação mútua entre os atores voltados ao combate ao crime organizado, à luz do ordenamento jurídico, a fim de otimizar resultados à permitirem um eficaz enfrentamento dessa modalidade criminosa complexa e sofisticada. Por fim, destacou-se os desafios enfrentados pelos agentes públicos diante do avanço e da ousadia do crime organizado, destacando as mortes e atentados contra policiais, promotores de justiça e juizes, bem como a interação das organizações criminosas com a classe política, a justaposição de interesses entre essa e a classe empresarial, apontando inter-relações mantenedoras da ascensão e do vigor do crime organizado em vários segmentos da sociedade brasileira.

Palavras-chave: Ministério Público. Inteligência Criminal. Crime Organizado. Poder Investigativo.

ABSTRACT

This research was initiated through a historical analysis of organized crime, positioning the subject within the chapter concerning criminology neocriminalization past the problem faced by jurisdictions on the conceptualization of the theme: organized crime. He allied himself with the theoretical analysis of professional experience gained by directing over the more than 10 years in office of the prosecutor, to better analyze the nuances of the models adopted for the structure and operations of criminal organizations, their characteristics and peculiar serving as a source of knowledge for an effective combat by state agents directed the activities of criminal investigation and intelligence, highlighting the position multidisciplinary prosecutors. Was continued discussing the power of the criminal investigative prosecutors and positioning constitutional by the Supreme Court of Brazil. In the same sense, was synthesized via constitutional exegesis and infra, the powers of the Public Prosecutor against the management of intelligence activities. In subsequent sections, spoke up about the relevance of this activity combined research and mutual cooperation among stakeholders aimed at combating organized crime, in light of the legal system in order to optimize results to allow an effective modality facing this complex and sophisticated criminal . Finally, they emphasized the challenges faced by public officials before the advancing boldly and organized crime, highlighting the killings and attacks on police, prosecutors and judges, as well as the interaction of criminal organizations with the political class, the juxtaposition of interest between the business class and, pointing interrelationships sustaining the rise and the force of organized crime in various segments of Brazilian society.

Keywords: Prosecutors. Criminal Intelligence. Organized Crime. Investigative Branch.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 A NEOCRIMINALIZAÇÃO.....	16
2.1 O Crime Organizado. O Problema da Conceituação.....	20
2.2 Elementos do Crime Organizado e os Modelos de Organizações Criminosas	24
2.2.1 Pluralidade de Pessoas com uma Identidade Grupal	25
2.2.2 Os Modelos das Organizações Criminosas. Estrutura Estável e Hierarquizada com Divisão Direcionada de Tarefas e Compartimentalização do Conhecimento.....	26
2.2.3 Membros Restritos Sujeitos a Códigos de Conduta.....	32
2.2.4 Agentes Públicos Participantes ou Envolvidos.....	33
2.2.5 Finalidade de Lucro e de Poder Político	35
2.2.6 Uso da Violência, Mortes, Tráfico de Influência e/ou Corrupção.....	38
2.2.7 Atualização Tecnológica Constante.....	41
2.2.8 Compartimentalização do Comando e da Informação	42
3 O COMBATE AO CRIME ORGANIZADO	46
3.1 Distinção entre Investigação e a Atividade de Inteligência.....	49
3.2 O Poder Investigatório Criminal do Ministério Público	61
3.3 O Sistema de Inteligência Criminal do Ministério Público.	69
3.3.1. O Ciclo do Conhecimento e a Operacionalização dos Sistemas de Inteligência.....	77
3.4 Os Limites Normativos das Ações de Investigação e de Inteligência.....	88

3.5 Grupos de Forças-Tarefas e a Cooperação Mútua entre Estados, Instituições e a Sociedade Civil.....	94
4 CONCLUSÃO	102
REFERÊNCIAS	105

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno da criminalidade organizada, sensivelmente incrementado pelo processo de globalização assistido nas últimas décadas, vem provocando intensos estudos pela comunidade acadêmica em geral, notadamente pelos sociólogos, cientistas políticos e juristas, não olvidando o debate promovido pela imprensa e pela sociedade civil.

A globalização tem transformado o modo de vida e a condução dos membros das sociedades e dos Estados. Tornou as fronteiras entre os países mais permeáveis ao trânsito de pessoas, de mercadorias, de serviços, de recursos e, principalmente, ao fluxo financeiro e da informação, trazendo consigo uma maior estruturação das práticas criminosas por meio de organizações, de grupos estáveis destinados preponderantemente a maximização do lucro ilícito.

Esse processo de aprofundamento da integração econômica, social, cultural e política, incrementou o comércio e a inter-relação entre os povos, implicando em mudanças substanciais nas dinâmicas dos crimes e da violência, situação catalisada pelas inovações tecnológicas das últimas décadas, principalmente dos meios de comunicação com o advento da Internet de banda larga e móvel (*smartphones, tablets, laptops, etc.*), servindo de instrumento para o progresso, mas também como facilitador às atividades ilícitas daqueles propensos ao crime, principalmente das organizações criminosas.

O presente trabalho visa discorrer sobre as repercussões das mudanças nas relações sócio-econômicas e políticas no estudo do crime praticado por grupos, reservando um capítulo ao tema da “neocriminalização”, onde aborda-se a influência dessa maior integração e das transformações na atuação da criminalidade e na análise e abrangência do sistema legal repressivo.

A percepção da existência de organizações criminosas não é algo desse ou do século que passou, encontrando os primeiros relatos na formação dos grupos mafiosos na Europa.

Entretanto, a envergadura e a eficiência adquiridas por essas organizações a partir da segunda metade do século passado, aliadas ao seu crescente poder destrutivo efetivado contra o Estado e a sociedade, passaram a frequentar com maior enfoque as agendas das nações como também os estudos da comunidade científica.

A outrora confederação de pessoas, como na pioneira máfia, ligada por uma subordinação direta, pelo respeito e, muitas vezes pela devoção, voltada para auferir maiores dividendos nos negócios lícitos e ilícitos mantidos localmente ou, quando muito, na região, deu lugar a verdadeiras empresas com hierarquia definida de membros e com a compartimentalização de atividades e do conhecimento.

O capítulo segundo aborda, em um dos seus tópicos, a estruturação desses novos grupos criminosos, cujos objetivos consistem na obtenção do máximo de lucro ilícito e no acúmulo de poder político de amplitude transfronteiriças, valendo-se do uso de todos os instrumentos para assegurar e aumentar os dividendos dos seus negócios, tendo a intimidação, a ameaça, mortes, corrupção, tráfico de influência e as fraudes como os meios mais comumente empregados, consoante o modelo adotado pela organização.

As organizações criminosas modernas passaram a concentrar as suas atividades nas grandes cidades, principalmente nos maiores centros financeiros, agindo nas lacunas do Estado, confrontando as leis estatais, cooptando pessoas para servirem aos seus interesses, dentre elas menores de idade (inimputáveis penais), principalmente quando falamos nas organizações criminosas que adotam o modelo mafioso (ou piramidal) ou de rede, incidindo diretamente na desestruturação familiar e da sociedade, fato que vem sendo amplamente percebido diante da crescente do uso de entorpecentes.

O estudo destinou um dos tópicos do segundo capítulo para abordar os elementos e as modalidades das organizações criminosas, destacando que as primeiras organizações desse tipo desempenhavam as suas atividades com forte presença de atos de violência como meio de persuasão e de facilitação do lucro. Ao passo que os mais recentes grupos do crime organizado,

preponderantemente econômicos, constituem-se por meio de efetivas instituições, como nas modalidades empresariais e endógenas, cujo emprego da força cedeu lugar às ações de corrupção, tráfico de influência e de infiltração de pessoas no poder público.

O crime organizado há muito vem sendo percebido dentro das atividades comerciais tidas como lícitas e do próprio Estado, ganhando envergadura transnacional, como se verifica no tráfico de drogas, de armas e de pessoas, na prostituição internacional, lavagem de dinheiro e nos delitos financeiros, na obstrução da justiça, no contrabando e no descaminho, dentre outros tantos, não olvidando as fraudes nos processos licitatórios de âmbito local, regional e internacional que proporcionam o enriquecimento ilícito com recursos dos Estados.

A máfia na Itália (Cosa Nostra, Camorra, 'Ndranghetta, Sagrada Coroa Unida), famílias italianas que espalharam organizações mafiosas no Estados Unidos da América, máfia nigeriana e no Japão (Yakuza), tríades chinesas, Cartel na Colômbia e no México, Bratva na Rússia e na Ucrânia e Comandos no Brasil, tais como o PCC – Primeiro Comando da Capital, Amigos dos Amigos e o Comando Vermelho, são nomes diferentes que individualizam grupos criminosos que desempenham suas atividades ilícitas com amplitude transnacional, demonstrando a dimensão, a complexidade e a urgência do seu enfrentamento.

O terceiro capítulo discorre sobre as ações, as estratégias, os agentes e as ferramentas necessárias para o enfrentamento do crime organizado, tecendo considerações sobre as atividades de inteligência e de investigação criminal e enfatizando as suas distinções e as suas correlações, sobretudo quando convergem para a formação dos elementos probatórios a serem postos em demandas judiciais.

É comum observarmos equívocos na compreensão do que vem a ser atividade de inteligência e atividade investigativa, gerando prejuízos ao combate ao crime organizado, visto que muitas das informações de inteligência servem ao Estado em nível estratégico, mas não possuem validade como provas

processuais, principalmente aquelas acobertadas pelas limitações legais do sigilo.

O estudo destina o capítulo terceiro para abordar os elementos e os instrumentos eficazes no combate às organizações criminosas, identificando-as, delimitando as suas atuações, o *modus operandi* (modo de agir), o perfil dos seus integrantes e do fluxo financeiro, distinguindo as instituições estatais aptas para o correto enfrentamento, principalmente para a gestão do chamado “ciclo do conhecimento” (desde a coleta dos dados, passando pela gestão da base de dados e do seu armazenamento com critérios previamente estabelecidos por entidades tecnicamente aptas a fim de produzir a informação e, com isso, o conhecimento necessário).

Nesse contexto, os governos, os Poderes Constituídos, as empresas, as instituições públicas e as sociedades civis organizadas, onde merecem destaques as ações coordenadas dos Ministérios Públicos espalhados pelo mundo, têm unido esforços para combater essa prática danosa, promovendo a devida cooperação e intercâmbio de informações, experiências, de materiais e de ações, todas arrimadas na exigência de uma legislação avançada e instrumentalizadora da atuação dos órgãos executivos de combate ao crime organizado.

A dimensão tomada pelo crime organizado nas últimas décadas repercutiu na agenda entre as nações, exigindo uma instrumentalização jurídica e administrativa a permitir um urgente combate.

É

nessa seara que o Ministério Público exerce posição de relevância, visto ser o órgão estatal de interação entre o Estado-Polícia e o Estado-Juiz, possuindo atribuições constitucionais investigativas, sendo o titular da ação penal e o ente encarregado pela Constituição Federal para realizar o controle externo das atividades policiais e também o controle finalístico das investigações criminais realizadas por outras instituições envolvidas, tais como Polícias, Banco Central, Receita Federal, Entidades de Regulação, Entidades de Gestão de

Ativos Financeiros, Imobiliários, de Bens de Capital, Tribunais de Contas, dentre outras.

A preservação do poder investigatório criminal do Ministério Público guarda correlação direta com o enfrentamento do crime organizado, notadamente aquele praticado por agentes públicos, por integrantes da classe política ou por altos empresários.

Neste diapasão, discorre-se em um tópico específico (3.2) sobre o poder investigatório criminal do Ministério Público brasileiro, seus fundamentos normativos, bem como as investidas supressoras, principalmente por parte daqueles que tiveram sua zona de interesse tocada por ações desempenhadas pelo órgão no combate ao crime organizado nos últimos anos.

Os ordenamentos jurídicos internacionais, em geral, conferem poderes investigatórios criminais simultaneamente às polícias, ao Ministério Público e à outros entes públicos. Apenas no Quênia, na Indonésia e em Uganda se encontram normas diversas.

Em que pese a posição constitucional do Ministério Público na Ordem Jurídica brasileira, em que pese as diretrizes da Convenção de Palermo (Convenção Internacional para o Combate ao Crime Organizado Transnacional, aprovada no Brasil pelo Decreto 5.015/2004) que conferiram poder de investigação ao Ministério Público e estreitam os esforços à cooperação mútua e ao intercâmbio nacional e internacional entre as órgãos, Estados e governos e entre entidades envolvidas no combate a criminalidade organizada como os meios mais eficazes para o enfrentamento das organizações criminosas, tramita no Congresso Nacional um projeto de emenda constitucional No. 37 – PEC 37 que visa subtrair os poderes investigatórios criminais do Ministério Público, conferindo exclusividade para as polícias judiciárias estadual e federal, deslocando a nação brasileira para a contramão da ordem mundial de combate a criminalidade, notadamente a organizada.

Enquanto as nações exigem maior cooperação, união de esforços, de intercâmbio de informações, parte do Brasil legislador, em franco retrocesso, visa concentrar poderes exclusivos em uma só instituição, cujo controle e a

independência restam mitigados pela subordinação direta ao governo, uma vez que a polícia integra o Poder Executivo.

Ademais, não se pode olvidar a notória proximidade da polícia com a criminalidade, suas vulnerabilidades institucionais, as conseqüências dos desvios inerentes a burocracia interna e a racionalidade da eficiência na maximização da sua produção, como bem destaca J. SKOLNICK, na sua obra *Justice Without Trial. Law Enforcement in a Democratic Society (Justiça sem Julgamento. A Aplicação da Lei em uma Sociedade Democrática)*, New York: Wiley, 1966, tratadas neste trabalho por meio das lições dos professores lusitanos Jorge de Figueiredo Dias e Manuel da Costa Andrade¹.

A abordagem do poder investigatório criminal do Ministério Público vem acompanhada da análise dos sistemas de inteligência criminal e da necessidade de gestão consolidada das bases de dados, produzindo o mais amplo e atualizado “ciclo do conhecimento”.

O estudo trata ainda da evolução dos sistemas de inteligência criminal, com maior enfoque para as ações do Ministério Público, seus fundamentos legais e a importância destes para o combate das organizações criminosas, servindo como elemento condutor das investigações criminais, mas também para as políticas públicas de segurança pública.

Como o poder público e as entidades privadas mantêm e gerenciam um vasto manancial de dados e informações nas mais diversas searas da administração pública e dos seus negócios, as investigações criminais não podem prescindir da consolidação desses dados por meio de sistemas de inteligência.

O Ministério Público, neste contexto, se encontra em posição privilegiada diante da sua atribuição institucional que lhe assegura fácil interação com todos os órgãos e poderes públicos e com as entidades privadas de interesse público e social, fomentando a consolidação de um mais amplo e

1

¹ ANDRADE, Manuel da Costa e DIAS, Jorge de Figueiredo. **Criminologia. O Homem Delinqüente e a Sociedade Criminógena**. 2a Reimpressão. Coimbra Editora.1997. p. 465/466.

completo “ciclo do conhecimento” a produzir as informações relevantes e necessárias para o mais efetivo e preciso combate ao crime organizado.

Ademais, sendo o Ministério Público um órgão com atribuições múltiplas, agindo tanto na fase investigativa, quanto judicial, serve como agente para a análise das ações desempenhadas por outro órgãos investigativos ou de inteligência, mitigando o afastamento dos limites da legalidade.

Ainda que a lesividade causada pelas ações do crime organizado seja de grande proporção, o enfrentamento dessa modalidade criminosa encontra os seus limites nos princípios e nas regras impostas pelo Estado Democrático de Direito, devendo os agentes destinados ao seu combate estarem capacitados para desempenharem ações estruturadas e eficazes, mas jungidas a legalidade.

O tópico 3.4 discorre sobre esses limites impostos pela ordem jurídica, analisando os instrumentos legais disponíveis, assim como o enquadramento constitucional do tema, regulando as bases para as ações e para a cooperação mútua entre os órgãos e os poderes públicos, as concessionárias de serviços públicos e as instituições financeiras.

O tópico 3.5 do capítulo terceiro destina-se a uma abordagem mais operacional do combate ao crime organizado por meio dos grupos de forças-tarefas e da cooperação mútua, posicionando o Ministério Público como um integrante importante no desempenho dessas atividades, possuindo atribuições tanto nas fases investigativas e de inteligência, mas também na judicial, posto ser o órgão titular da ação penal.

Ainda nesse tópico, o estudo discorre sobre o combate a lavagem de dinheiro como um dos mais eficazes meios de extinção ou paralisação das organizações criminosas, ante a supressão do fluxo financeiro, apresentando as recentes inovações trazidas à Lei 9613/96 – Lei de Combate a Lavagem de Dinheiro, constituindo a cooperação mútua entre as nações e os agentes dos sistemas financeiros, de capitais e bens, no elemento imprescindível para o êxito dessas ações.

Os desafios prementes das nações modernas passam pela convergência de informações, de agentes, de entidades e de órgãos para ações

conjuntas, tanto nas atividades de inteligência, quanto investigativas, melhor produzindo e esmerando as provas para as devidas responsabilizações dos criminosos, consistindo também em meio preventivo e inibitório à formação e ao avanço dessa modalidade delituosa que polui a atmosfera das democracias no mundo.

O presente estudo enfoca a fase pré-processual realizada pelos Ministérios Públicos e pelos demais órgãos concertados para o combate ao crime organizado, visando a formação das provas legais a municiar as demandas penais para a devida responsabilização dos membros das organizações criminosas, mas também para nortear as políticas de segurança pública e a produção normativa.

Não se poderia sintetizar as provas a sustentarem o sucesso do combate ao crime organizado sem antes conhecer os modelos que as organizações criminosas tem adotado, os seus elementos caracterizadores e as ferramentas utilizadas para o compartilhamento do comando e da informação, como também para a ocultação do fluxo financeiro ilícito até a consolidação do capital e do patrimônio advindos do crime.

Ademais, a produção dos elementos probatórios a assegurarem a responsabilização legal dos criminosos e a paralisação, ou mesmo a extinção, das organizações criminosas, exige o desempenho de atividades distintas, mas correlacionadas, muitas vezes simultâneas, consistentes na inteligência e na investigação criminal, uma interagindo com a outra a fim da produção do conhecimento mais vasto e atualizado, valendo-se dos sistemas e de bases de dados públicos e privados como fonte tanto do conhecimento para o implemento de estratégias e ações táticas e operacionais, como para a constituição da prova exigida no sistema judiciário brasileiro.

Assim, o estudo não pretende abordar as nuances da fase judicial, as estratégias processuais e jurídicas, mas a busca do conhecimento por meio dos sistemas de inteligência e de produção de provas a embasarem as investigações criminais, as estratégias de segurança pública e as atividades legislativas, posicionando o Ministério Público como um agente indutor nesta

seara jurídico-administrativa, bem como os demais órgãos e organismos voltados ao combate ao crime organizado.

2 A NEOCRIMINALIZAÇÃO

O fenômeno do crime é uma realidade que se relaciona com os demais objetos naturais e os imanentes ao ser. Portanto, é uma realidade ôntica.

O criminoso, por sua vez, seria o agente que perturba, que desequilibra as relações na sociedade. Aquele que afronta as normas postas e se apresenta como ameaça ao equilíbrio social, uma vez que suas ações investem contra bens jurídicos valorados pela sociedade e protegidos por normas do direito, por normas penalizadoras.

O direito não permite aos indivíduos terem a percepção de que vivem em um mundo moderno por inteiro. As relações primeiro se constituem e depois são reguladas, sendo o direito uma sub-síntese do processo de controle social, visto que a sua preceptividade sucede aos demais meios de resolução de conflitos.

O direito penal, como subdivisão didática da ciência jurídica, sente ainda mais esse descompasso entre a mecânica social e os seus meios de controle, uma vez que no seu objeto se encontram fragmentos das relações intersubjetivas que foram valoradas ao extremo pela sociedade.

As sínteses do direito penal sucedem as transformações sociais. As relações intersubjetivas se desenvolvem, ganham complexidade, tendo como consequência o surgimento de conflitos e a exigência das suas soluções.

A história do direito penal se confunde com as constantes secções que a ciência faz nas relações humanas, tomando como seu objeto de análise os fragmentos mais conflituosos e beligerantes para assim criminalizá-los, estabelecendo sanções diante da prática de certas condutas compreendidas como mais graves pela sociedade e pelo Estado. A criminologia denomina esse processo de neocriminalização.

Baratta (2002) destaca a importância da análise de certos (novos) comportamentos, principalmente de grupos concertados, com grande carga de lesividade social como forma de relegitimizar o direito penal, sendo um dos fundamentos para a reformulação da política criminal. O professor Baratta (2002,

p. 202) traça uma linha sobre o processo de neocriminalização, notadamente sobre a sua amplitude crescente:

Trata-se de dirigir os mecanismos de reação institucional para o confronto da criminalidade econômica, dos grandes desvios criminais dos órgãos e do corpo do Estado, da grande criminalidade organizada. Trata-se, ao mesmo tempo, de assegurar uma maior representação processual em favor dos interesses coletivos.

Ao analisar o tema, Cervini (2002, p. 207) sintetiza a neocriminalização como o processo “à punição de novas condutas que denotam enorme nocividade social e frente às quais as soluções extrapenais se mostraram ineficazes”.

O processo de neocriminalização é dinâmico e contínuo, de criação e de transformação da forma como os valores sociais são percebidos, aceitos e protegidos.

Mesmo na fase de preponderância humanista influenciada pelos ideais racionais-iluministas, a sociedade não deixou de assistir a esse processo, ampliando a área criminalmente relevante para um maior controle da relações sociais.

A Revolução Francesa, fomentada pelo Iluminismo, colocou a burguesia no primeiro plano sócio-econômico, iniciando um período de hipertrofia das normas para a defesa preponderantemente patrimonial. Era o capital maior valorado e uma classe dominante procurando a sua afirmação.

Segue ao movimento iluminista um certo retorno à ênfase dos valores religiosos e morais nas relações, erigindo-os a categoria de bens jurídicos a serem também defendidos pelo direito penal, como

O mundo pós-iluminista assistiu a ascensão do Estado de Direito. As transformações tecnológicas, sociais, econômicas, políticas e culturais reclamaram maior incidência dos mecanismos de controle social e normativo, vindo o direito penal a exercer um papel preponderante.

No mesmo sentido, as Revoluções Industriais e Sociais trouxeram o progresso tecnológico e novas interações com o meio ambiente, com a sobrevivência, com a integridade física, moral e com a privacidade do homem, recomendando maior efetividade da tutela criminal.

Os vazios normativos foram se apresentando ante a fúria transformadora da sociedade, principalmente dos meios de produção, das relações laborais, das ciências médicas, das telecomunicações e do fluxo financeiro de dimensões mundiais.

Nesse período, as novas interações subjetivas intensificaram o surgimento de lides de maior complexidade e envergadura a exigirem densos desdobramentos resolutivos, cujas regras postas se mostravam insuficientes à pacificação dos novéis interesses.

A consciência social sobre os valores éticos ganhou maior incidência na comunidade internacional no primórdio do século passado, reclamando tutelas enérgicas e uniformes, tais como se viu para o sistema repressivo para crimes contra a humanidade, o terrorismo e também para o crime organizado.

Na seara sócio-econômica e sua repercussão direta no direito, merecem destaque as alterações advindas do Estado Social de Direito (*Welfare State*), havendo ressonância política e jurídica dos valores éticos-solidários. Coube ao Estado uma maior mediação das relações, sendo o garantidor (e muitas vezes executor direto) de prestações públicas a assegurar a condição de dignidade da pessoa humana.

O Estado progride na defesa de direitos, antes observados apenas na esfera individual, agora também na do indivíduo introduzido em suas necessidades sociais.

O Estado expande os seus alcances, participando ativamente da vida do cidadão enquanto indivíduo e em coletividade, ganhando maior poder econômico e se ramificando para interagir em vários setores da vida em sociedade.

No primeiro quartel do século XX surgiram grandes campos de relegitimação do direito penal relativos as áreas de saúde, segurança social, economia e na administração pública em geral.

O Estado mais presente nas relações e mais rico estaria também mais vulnerável as ações ilícitas mais sofisticadas, exigindo um maior aparato de controle e repressão em defesa dos bens jurídicos mais importantes.

Nesse fenômeno da neocriminalização, o direito penal passou a agregar a defesa de valores coletivos, além dos tradicionais ilícitos contra a vida, o patrimônio privado, a incolumidade física e moral, etc, diante das constantes inovações que os infratores passaram a empreender para auferirem maiores proventos financeiros.

O Estado Social, provedor por essência, exigiu maior capacidade econômica, portanto tornou-se o maior repositório dos recursos financeiros, um ente enriquecido, fonte principal do custeio das relações e, portanto, alvo maior para condutas ilícitas, notadamente dos atos de corrupção e de desvios do erário.

O Estado sentiu os efeitos de uma nova delinquência estruturada, dominada por grupos detentores do poder político e que viam no erário o canal para um enriquecimento mais acelerado.

Os meios de ataque ao erário se sofisticaram. Fraudes, falsificações, corrupção, desvios se modernizaram, principalmente com o avanço dos recursos tecnológicos e de comunicação, trazendo a reboque um incremento e novas formas de agir da criminalidade.

As transformações das relações assistidas pelo processo de globalização permitiram uma maior convergência de desígnios entre pessoas, não exigindo que compartilhassem mais do mesmo território ou sequer se conhecessem pessoalmente para agirem em conjunto.

O simples ato de realizar um pagamento de contas, de marcar consultas médicas, emitir bilhetes aéreos, investir em bolsas de valores, transferir capitais para terceiros, receber salários, realizar compras de produtos no mercado aberto, deixou de exigir uma presença física, ou mesmo ter que conhecer o seu interlocutor, pessoa física ou jurídica.

A era digital facilitou a vida moderna, acelerou a velocidade das relações sociais, eliminou fronteiras, catalisou o fluxo financeiro e de capitais pelo mundo, mas também munuiu, deu nova envergadura à criminalidade, seja por propiciar o surgimento de novas condutas desviadas (invasão de sítios eletrônicos, fraudes cibernéticas, etc.) ou por otimizar e maximizar outras já

conhecidas pelo direito penal (tráfico de drogas, de armas, de pessoas, dentre outras).

Os avanços tecnológicos nas áreas de telemática, das telecomunicações e dos transportes foram elementos decisivos a conferir maior organização à criminalidade, possibilitando maior agregação e o comando remoto de pessoas e de ações para servir a um grupo hierarquizado, bem como a sua atuação em múltiplas áreas e territórios.

Ainda que a Máfia tenha se tornado oficialmente conhecida em um documento policial datado de 1865, notadamente no sul da Itália, foram os avanços tecnológicos obtidos no século XX que asseguraram uma transformação empresarial na sua gestão, bem como a formação de conglomerados transnacionais de pessoas físicas e jurídicas destinados à prática de crimes voltados a obtenção de lucros e de conquista e manutenção de poder político.

Sobre o crime organizado, Gascón (2007, p. 5-6) aduziu:

Estas novas formas de crime são aquelas que resultam basicamente uma combinação de vários elementos: em primeiro lugar, a existência, cada vez mais comuns, organizações criminosas, isto é, grupos de pessoas que buscam o lucro econômico através da prática do crime, a proporcionar uma gama de resultados materiais, pessoais e econômicas, juntamente com ela, o uso de meios de comunicação e transmissão de informação cada vez mais sofisticado, para facilitar a consumação dos delitos e, finalmente, o uso de técnicas de engenharia financeira, fiscal e contábil para esconder os resultados da atividade criminosa.(traduzimos)

Gascón (2007) perscrutou os diversos elementos, destacando a engenharia financeira, fiscal e contábil para ocultar os resultados lucrativos das ações criminosas, onde acrescentamos para esse estudo, além da ocultação, as atividades de “branqueamento”, de lavagem do capital, recursos dissuasivos para assegurar a continuidade da organização criminosa e uma vida regular aos seus integrantes. Ou seja, maximização do lucro sem os infortúnios dos efeitos do sistema repressivo criminal, político, social e, porque não dizer, moral.

As legislações adotam processos diversos de inserção normativa do crime organizado, ora tipificando-o como conduta autônoma (neocrime) ou como qualificação de delitos convencionais.

A opção legislativa brasileira preferiu qualificar os delitos praticados por agentes quando integrantes de organizações criminosas (Lei 9034/1995).

Outros países tipificaram o crime organizado como delito autônomo, como na Itália, que previu no Código Penal um tipo penal para “as associações mafiosas” (art. 416 *bis* – Associazione di tipo mafioso).

Iremos melhor abordar o tema quando tratarmos das ações e instrumentalização para o combate ao crime organizado.

2.1 O Crime Organizado. O Problema da Conceituação

Por certo, não há consenso doutrinário acerca do conceito de crime organizado ou de organização criminosa, afirmando parcela da doutrina que essa tarefa é, por demais, indelimitável, sob o argumento de que se pretende, com tal conceituação, apreender realidades díspares no tempo e no espaço, que não comportariam aglutinação sob uma única formulação.

O termo crime organizado foi inicialmente cunhado nos Estados Unidos da América. Mesmo a pretensão de elaborar um conceito de crime organizado se mostra tarefa árdua, visto a multiplicidade de formatações de condutas e delitos que variam no curso do tempo e em cada território, e a ênfase que cada Estado, doutrinador, ordenamento jurídico ou entidade executiva de combate a essa modalidade delitativa pretende empreender, jungindo-se, por vezes, a uma carga ideológica e a uma análise histórica.

Falar em crime organizado na Itália, por exemplo, remonta imediatamente ao estudo da Máfia, as estruturas familiares, códigos de postura e costumes, império do medo, extorsões, da *vendetta*, mortes e ao envolvimento direto do crime patrimonial pautado na violência do mercado, valendo-se também da corrupção como um dos meios para a obtenção e manutenção dos seus resultados lucrativos.

De outro bordo, falar em crime organizado no Brasil exige uma compreensão mais ampla, tanto do crime organizado fundado na prática de violência quanto do crime organizado econômico entranhado no Estado.

No que concerne a primeira modalidade, far-se-ia necessário um aprofundamento no estudo do sistema carcerário, dos agrupamentos urbanos desordenados, notadamente dos morros e favelas, do jogo do bicho, do avanço do tráfico de drogas, da execução planejada de roubos a bancos e a cargas, bem como da corrupção, presente como “elemento dissuasivo” o uso constante da violência armada, ameaças e mortes para a obtenção dos seus proventos.

Quanto a segunda modalidade, exigir-se-ia indiscutivelmente uma análise do sistema político-eleitoral e das suas relações com o Erário e com o mercado privado, valendo-se o crime do aparelhamento estatal, da fraude, dos desvios de conduta funcional e da corrupção como meios para um grupo dominante angariar os lucros ilícitos, bem como conquistar e manter o poder político.

Ainda que no Brasil a segunda modalidade não tenha na violência física e na morte os instrumentos de dissuasão e de persuasão para a resolução dos conflitos e para efetivar as pretensões do grupo dominante organizado, não são desconhecidas as eventuais práticas de extermínios de políticos e de empresários pertencentes a esquemas de corrupção e fraudes às licitações e contratos públicos, uma verdadeira competição predatória pelo lucro, majoritariamente obtido através de tráfico de influência, corrupção, fraudes e desvios de dinheiro público.

O surgimento das organizações criminosas difere em cada nação, sofrendo forte influência dos valores culturais, econômicos e sociais.

Portanto, na Itália, a organização criminosa nasceu no seio de uma ou algumas estruturas familiares, concertando esforços e convergindo desígnios para auferir lucros e, também, poder político, havendo clara estrutura hierárquica piramidal.

No Brasil, de um modo geral, os presídios possibilitaram a união de desígnios de diversos “intelectuais do crime”, formando facções que passaram a

comandar grupos externos as penitenciárias, escudando as suas operações e lucros em locais de difícil acesso ao Estado ou mesmo de completa ausência estatal como nos morros do Rio de Janeiro e favelas presentes em todo o país.

Assim, as variáveis de aferição diferem de Estado a Estado e ao longo do tempo, porém é importante apresentar alguns conceitos postos, permitindo conhecer as nuances do problema do crime organizado e, com isso, um estudo mais estruturado.

Potter (1994, p. 153 *apud* MENDRONI, 2007, p. 6) conceitua uma organização criminosa como sendo “uma empresa voltada para a prática de crimes”. Entende por empresa um grupo de pessoas com ações concertadas, presentes comandos hierarquizados, com a explícita finalidade de obter lucros advindos das atividades do mercado, envolvendo a distribuição de mercadorias e de serviços criminosos.

Quanto à conclusão de Potter (1994), faz-se necessária a inclusão também do Estado como destinatário dessas atividades ilícitas, seja pelos ataques que o crime organizado desfere contra o Erário, ou porque o sucesso das organizações criminosas não pode prescindir de agentes estatais movidos pela corrupção.

A conceituação pormenorizada de crime organizado, como dito acima, não se mostra tarefa fácil, estimulando a vários entes e doutrinadores envolvidos no seu estudo e combate à produção de um conceito mais abrangente, ainda que sempre encontrando uma completude inacabada.

O art. 1º da ação comum de 21 de dezembro de 1998, relativa à tipificação penal da participação de uma organização criminosa nos Estados membros da União Européia definiu o crime organizado como sendo:

Associação estruturada de mais de duas pessoas estabelecida durante um período de tempo e que atue de maneira concertada com o fim de cometer delitos punidos com pena privativa de liberdade ou medida de segurança de privação de liberdade de ao menos 4 anos, consistindo estes delitos um fim em si mesmos ou um meio de obter benefícios patrimoniais e influir de maneira indevida no funcionamento da autoridade pública. (art. 1º da Ação Comum de 21 de dezembro de 1998, relativa a tipificação penal da participação de uma organização criminosa nos Estados-Membros da União Européia).

A Organização das Nações Unidas – ONU, por meio da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional realizada em novembro de 1993, internalizado no ordenamento brasileiro por meio do Decreto 5015/2004, denominada Convenção de Palermo, conceituou como segue:

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. (art. 2º - Terminologia)

A *International Criminal Police Organization* – INTERPOL (1993) concretizou na sua regulamentação ainda mais o conceito de crime organizado, compreendendo ser:

Qualquer grupo que tenha um estrutura corporativa, cujo principal objetivo seja o ganho de dinheiro através de atividades ilegais, sempre subsistindo pela imposição do temor e pela prática da corrupção.

No Brasil, Mingardi (1998, p. 82) apresentou a seguinte conceituação:

Grupo de pessoas voltadas para atividades ilícitas e clandestinas que possui uma hierarquia própria e capaz de planejamento empresarial, que compreende a divisão do trabalho e o planejamento de lucros. Suas atividades se baseiam no uso da violência e da intimidação, tendo como fonte de lucros a venda de mercadorias ou serviços ilícitos, no que é protegido por setores do Estado. Tem como características distintas de qualquer outro grupo criminoso um sistema de clientela, a imposição da Lei do silêncio aos membros ou pessoas próximas e o controle da força de determinada porção de território.

As tentativas de conceituar o crime organizado, ante a imensa diversidade de natureza e variantes, mostraram-se inexitosas, porém não infrutíferas, visto ter demonstrado a importância de abordar o tema como um problema social e de enfrentamento multidisciplinar, envolvendo todas as esferas de poder, a cooperação dos órgãos investigativos, de inteligência e repressivos e a própria sociedade.

Assim, se mostram mais importantes a análise dos tipos de atividades desenvolvidas pelo grupo criminoso e das suas transformações e aperfeiçoamentos técnicos, visto que para cada delimitação espacial e política (Estado, região, etc.) apresentar-se-ão realidades criminológicas diversas.

Como bem advertiu Gropp (2007, p. 10):

[...] deve-se sobretudo verificar, que cada espaço territorial apresenta distintas formas de criminalidade, e o conceito de organização criminosa deve ser justamente tratado como problema social sentido e discutido.

Em síntese, a ênfase no combate ao crime organizado deve ser dada mais aos crimes praticados pela organização do que pela sua simples existência como ente autônomo, tendo uma conceituação aberta a permitir a integração da conduta pelos diplomas normativos no caso concreto e pelos órgãos de enfrentamento, notadamente pelo Estado-Juiz, polícia e Ministério Público, partindo de um mínimo legal a conferir segurança jurídica e para assegurar a devida observância dos direitos e das garantias fundamentais aos investigados, visto que são justamente nas lacunas estatais que as organizações criminosas incrementam as suas ações e maximizam os seus lucros. É nesse sentido que caminham alguns dos mais modernos ordenamentos jurídicos.

2.2 Elementos do Crime Organizado e os Modelos de Organizações Criminosas

Mesmo diante da dificuldade de conceituação do crime organizado, como restou retratada no tópico anterior, alguns elementos são recorrentes nas ações desse fenômeno delitivo, sendo as variantes predefinidas o mínimo legal a conferir a segurança para qualquer higidez jurídica de atividades e ações no combate as organizações criminosas.

Podemos verificar como principais variantes predefinidas presentes, em regra, nas ações do crime organizado, elementos importantes para um correto enfrentamento: a) pluralidade de pessoas com uma identidade grupal; b) estrutura estável e hierarquizada com divisão direcionada de tarefas; c) membros restritos sujeitos a códigos de conduta; d) agentes públicos participantes ou envolvidos; e) finalidade de lucro e poder político; f) uso da extorsão, violência, morte e/ou corrupção; i) atualização tecnológica constante e j) compartimentalização do comando e da informação.

Ainda que a doutrina inclua a delimitação e o domínio territorial como um dos elementos do crime organizado, *a contrario sensu*, caminho no sentido de compreender ser uma variante de apenas um dos modelos de estruturação das organizações criminosas, no caso da mafiosa ou piramidal (como o tráfico de drogas, milícias e a máfia propriamente dita), uma vez que se alimenta do controle sobre os negócios de uma área geográfica específica e o uso da violência, da extorsão, do medo e do extermínio de pessoas em relação a uma população definida e que reside ou interage nesse ou com esse território.

De outro bordo, organizações criminosas empresariais e endógenas não possuem delimitação territorial. Enfatizam os negócios criminosos que praticam e que ultrapassam quaisquer fronteiras, como, por exemplo, nos crimes contra o fisco e contra o Erário, havendo atuação das organizações criminosas onde houver poder de decisão, onde se possa se valer da corrupção e do tráfico de influência para fraudar contratos ou desviar recursos públicos.

Iremos abordar as principais variantes, ainda que perscrutando de forma direta ou indireta todas essas.

2.2.1 Pluralidade de Pessoas com uma Identidade Grupal

As organizações criminosas são grupos estruturados, portanto, reunião de pessoas, que possuem uma identidade própria, sendo possível a sua identificação seja pelo *modus operandi* das suas transações e ações delitivas, pela forma de se apresentar e se comunicar dos seus integrantes, pela finalidade das ações (como nos crimes organizados econômicos, onde o poder político e o erário tem primazia) ou como procedem para a ocultação e a lavagem dos proventos auferidos.

Essa pluralidade de pessoas advém da própria idéia do congresso de interesses estruturados para a prática de crimes com visio de auferir o máximo de lucros.

A Convenção de Palermo (Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional) estabeleceu no seu art. 2º, item 'a' ser grupo criminoso organizado:

[...] um 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.

É característica reconhecida expressamente no Código Penal da Bolívia, art. 132 *bis*, bem como no Código Penal da Itália (art. 416-bis). A legislação brasileira, por meio da Lei 9034/1995, alterada pela Lei 10217/2001, seguindo a tendência mais moderna e eficaz, prescindiu da conceituação de crime organizado, deixando a tarefa para os operadores políticos, administrativos e jurídicos envolvidos no seu enfrentamento.

Os agentes podem ser individualizados seja por identificações corporais (tatuagens, indumentárias, etc), por reiteração do planejamento, da execução dos delitos, dos atos de violência, extorsões, corrupção, como se verifica nas organizações mafiosas italianas e japonesas, por exemplo, uma vez que os integrantes da Yakuza usam tatuagens próprias e os Sicilianos seqüestram comerciantes e seus familiares, praticam mutilação e outros meios de violência física e psíquica como meio de persuasão.

Daí ser recorrente nas deflagrações e nas conduções dos procedimentos investigativos se fazer uma análise correlacional entre as características físicas dos membros da organização, dos dados do *modus operandi*, da eventual particularidade dos fins das atividades do grupo, das características dos membros e da singularidade empreendida para a ocultação e lavagem de capitais para assim se fazer um elo lógico do curso que devem tomar as investigações.

Essa identidade grupal pode ser verificada com os desdobramentos no tempo das ações ilícitas da organização criminosa.

Sem se afastar da redundância, a organização do grupo, a estruturação e o concerto das ações, assim como o fluxo de comando e informação, aliados a uma estabilidade, caracterizam o crime organizado.

2.2.2 Os Modelos das Organizações Criminosas. Estrutura Estável e Hierarquizada com Divisão Direcionada de Tarefas e Compartimentalização do Conhecimento

Discordando do professor Mendroni (2007, p. 14) que ao falar sobre a estruturação das organizações criminosas limita-se ao modelo piramidal, seguindo a lógica das organizações mafiosas, é possível se observar outras estruturas das organizações criminosas.

Como foi mencionado linhas acima, a expressão crime organizado nasceu e se consolidou nos Estados Unidos, valendo-se do paradigma mafioso que estabelecia um domínio territorial, uma estrutura hierarquizada na forma piramidal, portanto com concentração de poder da cúpula e por poucos, por vezes dotada de uma comissão de dirigentes, verdadeiros sindicatos do crime na acepção de Mingardi (1998, p. 107-108), como no chamado *Cartel*, denominação que se deu a associação dos bicheiros de São Paulo/Brasil, a exercer um monopólio sobre mercados e ações ilícitas e ilegais, havendo ritualística para a seleção e iniciação dos membros na organização, sendo exigida lealdade máxima.

Esse modelo tradicional, como preferiu chamar o professor Mingardi (2007, p. 57), foi denominado piramidal ou mafioso, subsumindo perfeitamente para demonstrar a estruturação das organizações mafiosas, dos cartéis do tráfico drogas, como os colombianos e mexicanos, ou seja, modelo adequado para as organizações criminosas fundadas na prática de atos de violência, notadamente em mortes e extorsões.

Porém, as estruturas das organizações criminosas não se limitam a esse modelo apenas. Caso contrário, no Brasil, elas se cristalizariam apenas no PCC (Primeiro Comando da Capital, grupo com base de atuação em São Paul),

no Comando Vermelho (grupo com base de atuação no Rio de Janeiro) e em outros grupos criminosos violentos, ignorando os grandes esquemas de corrupção e os vários escândalos financeiros, perpetrados por membros tidos como respeitáveis da sociedade.

A aceitação dessa unicidade estrutural das organizações criminosas é que fez com que, por muito tempo, se tivesse negado a existência do crime organizado em outros países, criando um retardo na instrumentalização e no combate dessa danosa modalidade criminosa.

Portanto, conclui-se que nem toda organização criminosa se vale do modelo mafioso ou piramidal, havendo a necessidade de interação com outras instâncias e grupos, portanto com outras células criminosas autônomas para manter a sua estabilidade mínima a fim da obtenção o máximo do lucro ilícito e do poder político, como se pode perceber inclusive no Brasil desde setembro de 2012, onde o PCC de São Paulo e o Comando Vermelho do Rio de Janeiro se aliaram para concertadamente empreenderem as mortes de policiais no Estado de São Paulo.

Os questionamentos sobre o modelo piramidal se deram com a percepção de outras formas de atuação do crime organizado, notadamente pelo entrelaçamento de grupo criminoso autônomos, mas que compartilhavam recursos e ações para uma finalidade comum e com partição dos lucros.

Esse novo paradigma foi denominado de modelo de rede ou modelo de entrelaçamento de agentes criminosos.

Esse é o modelo mais difundido na Europa, salvo na Itália, base originária no modelo mafioso, como lecionou Kerner (apud BALTAZAR JÚNIOR, 2008, p. 26).

De resto assim é caracterizada a cena européia: uma rede informal e transfronteiriça de relações recíprocas entre os chamados criminosos em tempo integral, que trabalham em pequenos grupos. Os membros dos grupos mudam de ação em ação, mas pertencem a uma reserva básica de especialistas, que estão à disposição conforme a demanda.

Nesse modelo, atuação das organizações criminosas se dá em células autônomas integradas por agentes dedicados a várias modalidades de delitos, tais como ataques cibernéticos, roubos de cargos, seqüestros, fraudes a

licitações e contratos públicos, crimes financeiros, mortes e extorsões, onde cada célula se vale especificamente dos serviços especializados das outras.

A estrutura das organizações deixa de ser verticalizada, com concentração de poder no topo, para ser horizontal, havendo uma fragmentarização do conhecimento e do fluxo da informação, visto que nem todos os integrantes das células sabem ou conhecem os demais criminosos.

KLERKS (apud BALTAZAR JÚNIOR, 2008, p. 27) destacou que nos Estados Unidos os integrantes das células criminosas recebem a denominação de *floater*, ou seja, pessoas flutuantes que são cedidas e agem temporariamente para desempenhar ações específicas para um outro grupo, tornando-se relevante a figura do facilitador, aquele que detém os contatos, os agenciadores, melhor dizendo, aquele que faz as conexões com outras células ou com os fornecedores dos produtos ilícitos, como drogas ou contrabando.

Abordando a realidade brasileira, Misse (2007, p. 149-150) constatou-se nas organizações criminosas estruturadas no modelo de rede uma reciprocidade entre as células, havendo colaboração mútua, ainda que possa existir competição entre si, principalmente quando ocorrem quebras de acordos entre os facilitadores e que produzem prejuízos, ou pelo domínio territorial ou dos negócios do outro grupo, ante a cupidez ou a necessidade de sobrevivência da organização criminosa.

Misse (2007) retratou um fenômeno ocorrido no Rio de Janeiro no início dos anos 90, quando o Comando Vermelho sofreu severa concorrência de outra organização criminosa que despontava.

Intitulado Terceiro Comando (TC), derivação em parte do Comando Vermelho, iniciou uma alarmante corrida armamentista, prenúncio de uma guerra e das mortes e da violência já bem conhecidas do cotidiano policial e da imprensa. Misse (2011, p. 19) destacou:

A expectativa do Comando Vermelho era a de oligopolizar o mercado a varejo das drogas em todo o estado do Rio de Janeiro, mas ainda em meados dos anos 1980 surgiu outra organização, intitulada “Terceiro Comando” (TC), que passou a disputar violentamente os territórios com o CV. Iniciou-se, assim, uma corrida armamentista entre os dois comandos pela posse das armas mais eficientes e letais, capazes de

garantir seja a manutenção do controle dos pontos de venda, seja sua expansão para outras favelas. Com isso, estruturou-se, em paralelo, o tráfico de armas de guerra (fuzis AK-47, AR-15, metralhadoras de uso reservado das Forças Armadas, granadas, armas antiaéreas, bazucas etc.). Havia também os traficantes que controlavam áreas que se consideravam “independentes” dos dois comandos. Com o tempo, dissidências surgiram e criaram-se novas facções a partir de meados dos anos 1990 (Comando Vermelho Jovem (CVJ), Amigos dos Amigos (ADA) e Terceiro Comando Puro (TCP), elevando a disputa com o Comando Vermelho (CV) a níveis de violência inéditos na cidade). Foi também em meados dos 1990, que o Governador do estado obrigou-se a aceitar a intervenção das Forças Armadas na cidade em uma operação que interrompeu momentaneamente a violência, mas não foi capaz de dissolver os comandos ou impedir o retorno das disputas nos anos seguintes.

A característica principal das organizações criminosas que se estruturam no modelo de rede é a convergência única para a obtenção de lucro, não havendo ritualística ou código interno de lealdade como no modelo mafioso.

Outro paradigma estrutural que se valem as organizações criminosas consiste no modelo empresarial, fruto do capitalismo, principalmente da nova forma financista que adquiriu amplitude mundial com o processo de globalização e pelos avanços tecnológicos dos sistemas de telecomunicação e de informação.

A organização criminosa atua como se empresa fosse, muitas vezes não se identificando os integrantes como criminosos, mas como empresários e executivos em busca do lucro econômico.

Hetzer (apud BALTAZAR JÚNIOR, 2008, p. 28) sintetiza as características do modelo ao dizer:

Bem por isso, a alta busca de lucro e uma falta de consciência da ilicitude marcam o comportamento das pessoas poderosas na criminalidade organizada. Eles se definem freqüentemente como empresários. Os condutores enxergam a si próprios não como criminosos, senão como homens de negócios, que exploram também negócios lícitos. O desenrolar de seus negócios se dá muitas vezes nas proximidades de grandes atores da economia de mercado. A diferença com homens de negócios respeitadores da lei se dá essencialmente porque o empresário do ilícito não conhece fronteiras ao levar a cabo suas atividades.

Baltazar Júnior (2008) destaca que as empresas criminosas atuam e se constituem com diferentes formas e interesses. Existem aquelas que são criadas exclusivamente para prática de crimes.

Outras organizações foram constituídas regularmente e para desempenharem atividades lícitas, mas que adentram no mundo do crime como via para a maximização do lucro, tais como para fraudar o fisco e licitações, violar o sistema financeiro, compartilhando atividades regulares e criminosas, tudo visando maiores resultados econômicos.

Por fim, existem organizações criminosas que se valem de outras administradoras de empresas de fachada para ocultarem e lavarem capitais obtidos ilicitamente.

É importante destacar que não configura uma organização criminosa no modelo empresarial aquela entidade que eventualmente pratica delitos, mas sim quando sistematicamente assim o faz, quando uma das suas formas de atuação encontra no crime o meio para maximizar o lucro e o poder, fazendo parte habitual da sua engrenagem.

Ainda que os modelos estruturais acima mencionados apresentem características próprias, não se pode dizer que uma organização criminosa não possa se valer de fragmentos de cada uma desses paradigmas para o exercício de suas atividades.

Assim, a máfia pode ter sua identidade grupal e hierarquia, bem como a ritualística de admissão, mas poderia se valer do modelo empresarial para gerir os seus negócios, bem como do modelo de rede para interagir com outras organizações criminosas para obter um fim específico (ataques ao sistema financeiro ou a base empresarial daquele que não se quedou ante as intimidações ou extorsões).

Há uma tendência de maior sinergia entre as organizações criminosas como forma de maximizar o lucro, assegurar os proventos do crime e a impunidade, principalmente pelo predomínio político e econômico da classe empresarial no mundo atual, sendo o empresário tido como pessoal respeitável, não podendo realizar atividades violentas, corruptas, de extermínio, utilizando-se para isso da integração com outras organizações criminosas voltadas para essas ações, cuja linha de interação se dá apenas por meio dos

facilitadores/agenciadores, escudando, conferindo certa imunidade criminal e “moral” ao verdadeiro detentor do poder e beneficiário dos lucros.

Pouco se pode acreditar que o tráfico de droga no mundo, onde se especula movimentar valores na ordem de 50-60 bilhões de dólares, seja dominado por pequenos comerciantes, pessoas simples e de pouca estrutura econômica, e que constantemente são presos.

Aparte casos isolados, como o do mega-traficante Pablo Escobar, chefe do Cartel de drogas da cidade de Medellín, na Colômbia, que ganhou notoriedade mundial pelo poder econômico e político no seu país, detendo reconhecidamente fortuna de bilhões de dólares e chegando a se investir de mandato eletivo de deputado federal, mesmo mantendo declarada guerra contra o Estado, são residuais quaisquer notícias de prisão ou envolvimento de políticos e de altos empresários nessa seara criminosa se comparado com as cifras envolvidas, não sendo crível que tamanho mercado e fluxo financeiro seja dominado por pessoas com menor envergadura político-econômico e pouca visibilidade social.

O professor Mingardi (2007, p. 58) destaca uma forma estrutural muito comum na Administração Pública brasileira, que denominou de modelo endógeno. Nesse modelo, a organização criminosa nasce no interior das instituições, notadamente as públicas, valendo-se os integrantes do poder de comando para a obtenção de proventos ilícitos, principalmente aqueles advindo do Erário.

Esse modelo tem preferência por instituições de alto poder de decisão e que guarda forte pressão sob terceiros, como a polícia, os órgãos de fiscalização, poderes constituídos ou comissões de licitação e orçamentárias.

No Brasil se tornou comum assistirmos as ações criminosas de organizações que adotam esses modelos, podendo citar o escândalo do orçamento da década de 90 que abalou o país diante das descobertas de grandes fraudes praticadas por parlamentares para o desvio de recursos orçamentários. O chamado esquema PC Farias, também nos anos 90, que findou com o *impeachment* do Presidente da República Fernando Collor de

Mello e atualmente o caso da Ação Penal 470/STF, vulgarmente chamada de “Mensalão”, cujo objeto consistiu na compra de votos de parlamentares por parte dos membros de um partido político para a aprovação de leis e reformas constitucionais mediante o uso de recursos públicos.

A compreensão desses modelos de estruturação é de fundamental importância para o estabelecimento de diretrizes, para o planejamento de ações investigativas e a instrumentalização dos agentes envolvidos no combate ao crime organizado, bem como para orientar a produção legislativa pertinente a matéria.

2.2.3 Membros Restritos Sujeitos a Códigos de Conduta

Outra variante predefinida que se verifica nas organizações criminosas consiste no acesso restrito de seus membros, havendo um processo seletivo que vai desde uma ritualística de iniciação até a comprovação das qualidades básicas exigíveis para participar da organização criminosa, convergindo sempre numa disposição inequívoca para cometer crimes, em manter o respeito às regras da organização, obediência aos comandos da cúpula e a manutenção do silêncio.

É interessante que essa variante está classicamente atrelada a máfia tradicional, porém a preleção nos demais paradigmas estruturais se mostra presente, ainda que de outra forma.

Um agente público ou privado para ser recepcionado por uma organização endógena ou empresarial, tendo como uma das finalidades ou como finalidade única investir contra o Estado, primeiro é sondado e testado, dentro de um preleção que atualmente é vista ainda nos bancos escolares.

As organizações criminosas passaram a investir em pessoas com fragilidade econômica, mas que demonstram aptidão ou capacidade intelectual para atuarem em favor do crime, notadamente jovens em idade escolar e universitários, custeando os seus estudos e capacitando-os para depois se

valerem dos seus serviços ou mesmo infiltrá-los no Estado por meio de concursos públicos, fraudulentos ou não.

Ademais, as organizações criminosas selecionam e capacitam os agentes cooptados para aderirem às regras de discrição, ter habilidade com evasivas e domínio da boa linguagem, tornando o diálogo suave e pseudo-ponderado, boa aparência, cuidados físicos e com as indumentárias, capacidade de se mostrar flexível e educado ante aos conflitos de interesses, ser atencioso, tudo visando mitigar conflitos, impedir a entrega de informações, de provas, não levantar suspeitas, “abrir portas”, ser envolvente, sendo também exigências para quaisquer profissionais de alto escalão de empresas regulares, mas também pressupostos para ascenderem dentro do crime organizado empresarial ou endógeno.

2.2.4 Agentes Públicos Participantes ou Envolvidos

Prosseguindo na análise das variantes predefinidas, nos elementos do crime organizado, constatamos a constância do envolvimento e/ou participação direta de agentes públicos nas mais diversas formas, de acordo com o modelo estruturado da organização criminosa, porém sempre com a prática da corrupção, imunidade estatal e tráfico de influência.

No modelo mafioso ou piramidal, mais observado nas organizações mafiosas ou nas organizações criminosas que tem nas suas ações a preponderância de atos de violência, tais como as envolvidas com o tráfico de drogas, roubo a banco, cargas, sequestro, extermínios de pessoas, a característica que mais aflora no concernente ao envolvimento de agentes públicos consiste nos atos de corrupção e no tráfico de influência, mais precisamente subornos para a facilitação do crime, para o favorecimento pessoal ou material dos criminosos e de seus proventos ilícitos.

A presença direta de policiais no interior de organizações criminosas é também percebida, principalmente no tráfico de drogas, seqüestros e nos grupos

de extermínio, porém trataremos a seguir quando discorrermos sobre as relações dos agentes públicos no modelo endógeno.

O envolvimento ou a participação direta de agentes públicos nas organizações criminosas estruturadas no modelo de rede se assemelha ao que foi exposto acima.

Por sua vez, no modelo empresarial observa-se uma maior infiltração ou participação direta dos agentes públicos como parte integrante das organizações.

Por fim, no modelo endógeno verifica-se que o crime organizado nasce no seio estatal, portanto são agentes públicos os protagonistas dos ilícitos, praticando atos de interesse meramente privado para a obtenção de enriquecimento ilícito e de poder político.

As milícias, os grupos de extermínio, os esquadrões da morte, os agentes de uma instituição pública que agem internamente para fraudar contratos, licitações e desviar recursos públicos são exemplos desse modelo.

Os atos de corrupção fazem parte da contabilidade do crime organizado, se desdobrando desde a cooptação de agentes estatais para operarem em seu favor, as fraudes de contratos e de processos de licitação, facilitando a liberação de verbas, ao patrocínio de pessoas para se inserirem como agentes políticos nos poderes constituídos, seja para legislarem, gerirem a coisa pública segundo os seus interesses, ou para proverem julgamentos parciais e concederem imunidade contra o sistema de responsabilização e fiscalização estatais.

A corrupção é o mais forte aliado do crime organizado, sem esta, ou pelo menos com a sua diminuição para níveis primários, o esmaecimento das forças das organizações criminosas seria imediato. Ela escuda o crime organizado. Muitas vezes blinda os agentes que estão nas cúpulas do poder, como se verifica com maior frequência nas organizações criminosas estruturadas sob os modelos empresariais e endógenas.

O controle da corrupção consiste assim em um dos pilares essenciais para o enfrentamento do crime organizado. Os tribunais brasileiros já

demonstraram tal preocupação com o “poder econômico e as ramificações na estrutura administrativa e política do Estado”, como destacou o julgado do Superior Tribunal de Justiça, em sede do Habeas Corpus 32102, relatoria do ministro José Arnaldo da Fonseca, 5ª. T., un., ocorrido em 18.12.03.

De igual modo, o acórdão exarado pela mesma Corte Federal, na sua 2ª Turma, em sede de Hábeas Corpus 37078/RJ, na relatoria da ministra Laurita Vaz, 5ª. T., un., em 4.11.04, constata a presença e a infiltração de agentes públicos para servirem ao crime organizado, concluindo o julgado pela elucidação de que “uma complexa organização criminosa investigada, para cumprir seus fins escusos, se valia de estratagemas envolvendo corrupção ativa e passiva, lavagem de dinheiro, exploração de prestígio, extorsão, receptação, dentre outros crimes, contando para isso com a colaboração de funcionários da Agência Nacional de Petróleo – ANP, da Polícia Rodoviária Federal, da Fazenda Estadual fluminense e, quiçá, do TRF da 2ª Região.”

Os dois trechos dos acórdãos apontam apenas para o pouco que a seletividade do sistema repressivo consegue apanhar, visto serem ainda diminutas as demandas judiciais que visam responsabilizar integrantes do crime organizado que se estruturam no modelo endógeno ou empresarial.

2.2.5 Finalidade de Lucro e de Poder Político

As atividades desempenhadas pelo crime organizado tem como finalidade última a maximização dos lucros e do poder político, variando a intensidade conforme o perfil e o modelo de estruturação que a organização possui.

Antes de mais nada, o crime organizado é um negócio praticado por um grupo estável que confronta a lei penal como meio de obter maiores resultados econômicos e políticos.

Portanto, o crime organizado é um “crime-negócio”, nos valendo do termo cunhado pela professora Zaluar (2009, p. 32), o que é irônico, visto a etimologia da palavra negócio, que deriva do latim, significar a negação do ócio

Na ótica de Minguardi (2007, p. 56), “mais que mero fim de lucro, o crime organizado é marcado pela previsão de lucro possibilitada pela regularidade da atuação criminosa, o que distinguiria a organização do ladrão que simplesmente toma o que puder em cada roubo cometido.”

Ou seja, o crime organizado se estabelece por meio de um grupo de pessoas que tem planejam, coordenam, controlam e operacionalizam as suas ações e não um grupo de pessoas que ocasionalmente se unem para praticarem crimes.

Em todos os modelos de organização criminosa a maximização dos resultados econômicos tem primazia finalística, aliando-se ao poder político. Os proventos econômicos são o verdadeiro oxigênio, fonte primeira de sobrevivência do crime organizado, sendo o alvo principal das ações e do planejamento para um eficaz enfrentamento das organizações criminosas, visto que o esgotamento financeiro leva a imediata mitigação da sua estrutura, ao esmaecimento da coesão entre os integrantes, a fuga dos agentes públicos diretos e de proteção, ao esvaziamento armamentista e dos recursos materiais, notadamente de comunicação e transporte (logística).

Abordando outras destinações importantes para os lucros ilícitos das organizações, Baltazar (2008), citando os exemplos do Comando Vermelho e do PCC, portanto algumas das organizações criminosas com mais notoriedade e atuação no Brasil, frisou que parte dos proventos dos crimes-negócios também se destinam aos membros, demonstrando um dever de solidariedade entre os seus integrantes, bancando o “bem comum” daqueles momentaneamente paralisados pela ação estatal, por ferimentos e/ou enfermidades e de suas famílias.

Tal conduta intensifica o grau de coesão e de lealdade entre os membros, envolvendo também as suas famílias, estimulando os seus apoios contra os sistemas de responsabilização penal, notadamente por meio do silêncio ou do favorecimento pessoal ou material, escondendo pessoas ou os resultados dos delitos.

Portanto, a maximização dos lucros visa não apenas o enriquecimento dos integrantes, mas também criar uma teia protetiva envolvendo a família dos membros e, muitas vezes, a comunidade onde o crime organizado atua.

Observou Baltazar (2008, p. 28):

É certo, aliás, que ambas as organizações contam com uma caixinha organizada, arrecadada com contribuições obrigatórias dos membros, presos ou soltos, bem como com o resultado do tráfico, roubos, extorsão e seqüestro, sendo utilizada para pagamento de advogados, corrupção, financiamento de fugas ou novas ações criminosas, pagamento de médicos para tratamento de membros feridos em ações criminosas, manutenção das famílias de membros presos, etc.

Além da finalidade de lucro e de acúmulo do poder político, os integrantes das organizações criminosas precisam usufruir dos proventos ilícitos com uma mínima estabilidade e segurança, não podendo depositar em conta bancária, por exemplo, dinheiro recebido do tráfico de drogas, de sequestros ou de fraudes contra o erário e o fisco, posto que seriam os seus titulares alvos fáceis das investigações, principalmente pelo monitoramento financeiro que, com os cruzamentos de base de dados, detectaria um enriquecimento sem lastro legal e movimentações atípicas.

Daí os familiares e os membros da comunidade servirem como “testas de ferro” para homiziar os proventos do crime, retroalimentando a cadeia de interesses e de solidariedade mencionada.

Como um dos corolários do lucro advindo dos crimes-negócios é a sua devida ocultação dos meios de fiscalização estatais, com uma consequente reintrodução no sistema financeiro, mobiliário e imobiliário, a organização criminosa precisa manter uma proximidade com pessoas que não levantem suspeitas para os órgãos de investigação e de inteligência voltados para o crime organizado, servindo as ações assistencialistas como uma via para a perpetuação segura das atividades das organizações criminosas.

Os ordenamentos jurídicos denominaram essa atividade ilícita de ocultação dos ativos advindos do crime como “lavagem de dinheiro” ou “branqueamento de capitais”, como preferiu o direito espanhol, consistindo o seu

combate como um dos meios mais eficaz para o desmantelamento das organizações criminosas, visto sufocar o fluxo financeiro e identificar os titulares diretos dos proventos criminosos.

Dentre as várias técnicas utilizadas para lavar dinheiro, a mistura de recursos “sujos” com lícitos, denominada mescla (tradução para *commingling*, comumente usado pela legislação anglo-saxônica), é a mais usual.

Para esse artifício, as organizações criminosas, em regra, abrem bares e restaurantes, lojas de carros, escritório de assessorias e administração de recursos de terceiros, entre outros estabelecimentos para servirem como empresas que simulam desempenharem atividades lícitas.

Estas empresas são geralmente constituídas parte com o dinheiro do crime e outra com dinheiro lícitamente obtido, servindo de dissimulações financeiras e contábeis para fabricarem lucros inexistentes, mas que legitimariam os proprietários auferirem renda suficientes para justificarem a suas riquezas aparentes.

Outro forma da utilização da mescla consiste em realizar o caminho inverso do que mencionamos acima, constituindo empresas com prazo de existência pré-definido, passando a produzirem propositais prejuízos e findando com as suas falências.

Esta forma de lavagem de dinheiro permite o uso dos recursos auferidos do crime durante o período de existência da empresa, por meio de pró-labores, pagamentos de débito simulados para terceiros, entre outros.

Alguns negócios nascem exclusivamente para serem deficitários, provindo de operações realizadas de forma criminosa, mas com destino falencial preordenado.

Portanto, a cessação ou mitigação do fluxo financeiro, do financiamento das ações do crime organizado, bem como a apreensão, confisco e perda dos bens auferidos pelos crimes praticados ou por estes sub-rogados, configuram os meios mais eficazes para o combate às organizações criminosas.

2.2.6 Uso da Violência, Mortes, Tráfico de Influência e/ou Corrupção

O emprego da violência e do extermínio de pessoas varia em cada modelo de organização criminosa.

Nos modelos mafiosos e de rede, os membros desleais, delatores ou que façam jogo duplo com outros grupos criminosos ou com o Estado, o agente estatal corrupto mais que tergiverse quanto aos propósitos para os quais foi remunerado, por exemplo, sofrem, em regra, como consequência o emprego da violência e da morte como via a sancionatória, persuasiva e/ou pedagógica.

Outro exemplo da ação violenta do crime organizado é observado junto aos comerciantes que são extorquidos, mas relutam em efetuarem o pagamento do seu “pedágio” protetivo e permissivo, ou seja, ao pagamento dos valores cobrados para que lhe seja assegurado o desempenho das suas atividades sem a importunação de terceiros ou de outros criminosos, assim como para permitir que se estabeleça naquele território.

A violência e as mortes empreendidas pelo crime organizado visam manter a estabilidade exigida para a subsistência da organização, deixando uma mensagem para os destinatários da ação do grupo e para os seus membros, implantando o medo como meio facilitador das suas próximas ações delitivas, assim como impondo o respeito aos comandos e ao sigilo das informações.

Outra razão para o uso da violência e mortes se encontra na guerra territorial ou pelo negócio de grupos rivais, assim como forma para obter o pagamento de débitos gerados com a organização criminosa.

Portanto, a violência pode ser interna ao grupo criminoso, dirigida aos seus membros e envolvidos, como forma de manter a disciplina, a hierarquia e o silêncio, ou externa, direcionada a grupos rivais, a agentes públicos e as pessoas da comunidade onde a organização está instalada ou atue, potenciais testemunhas, como também para a cobrança de dívidas do tráfico de drogas e “pedágios”, servindo, outrossim, como meio para certos delitos, como roubos a banco, estabelecimentos comerciais ou de cargas, para seqüestros, ou mesmo

como fim exclusivo da existência do próprio grupo criminoso, como nas células criminosas dirigidas ao extermínio de pessoas.

Nas organizações criminosas estruturadas sob os modelos empresarial e endógeno não é comum o emprego da violência e de extermínio de pessoas, ainda que eventualmente assim o façam, justamente quando cessados as tratativas pautadas na “diplomacia” da corrupção e do tráfico de influência.

Demonstrou-se mais eficaz e menos danoso aos negócios criminosos o implemento de facilidades obtidas mediante atos de corrupção e tráfico de influência dentro do aparelho estatal, uma vez que não produz a repulsa imediata da sociedade, bem como uma resposta efetiva do Estado movida pelo sangue e por cadáveres.

Mortes e violência não são constantes na criminalidade organizada econômica, também denominada de “colarinho branco”. Em casos tais, ainda que eventualmente se possa empregar violência, é o último recurso, raramente contra os seus membros, salvo eventuais rupturas econômicas e desvios de valores.

Verificou-se o uso de violência e mortes em eventual disputa de mercado ou para embaraçar o curso processual, como nas chamadas “queima de arquivo” ou intimidar autoridades, possuindo um caráter adjetivo, secundário, sendo o uso mitigado quanto mais a organização criminosa se afasta do modelo mafioso e de rede e se aproxima do modelo empresarial e endógeno.

Observa-se que quanto mais se estrutura e se “profissionaliza” uma organização criminosa, menos esta se vale de atos de violência e de extermínio de pessoas, visto aumentar o seu leque de opções para resolução de lides e acertos, assim como nichos mercadológicos para prosseguir auferindo os seus proventos ilícitos, sendo como já mencionado, a corrupção, o tráfico de influência e a infiltração de agentes do crime organizado no interior do Estado os meios mais rentáveis e menos escandalosos para a maximização do lucro, para a estabilidade da organização, para maior segurança e impunidade dos seus integrantes.

O professor Luiz Flavio Gomes, em parceria com a advogada Natália Macedo, realizou um estudo sobre a violência e o seu emprego pelo crime organizado no mundo, concluindo que a América Latina concentra as maiores taxas de homicídios praticados pelas organizações criminosas, em contraposição ao continente asiático que possui grande atividade do crime organizado, mas baixa taxa de mortes relacionadas.

GOMES e MACEDO (ano, *online*) assim concluíram:

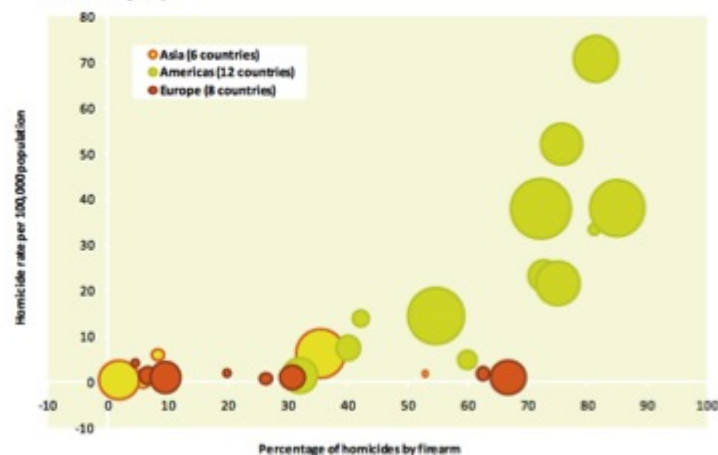
Em 2010, no mundo, de acordo com recente Estudo das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), teriam sido cometidos 468 mil homicídios. Desses, 199 mil teriam sido executados com arma de fogo (42% do total).

Qual parcela desses homicídios cometidos com arma de fogo está relacionada com o crime organizado (ou com gangues)? Em alguns países, especialmente os da América do Sul, a taxa de homicídios cometidos pelo crime organizado é bastante alta. Mas essa realidade e constatação não valem para muitos outros países do planeta.

Na América do Sul, de modo bastante acentuado, combinam-se alta taxa de homicídios com o crescente uso das armas de fogo pelo crime organizado/gangues. Isso não pode ser afirmado para a África, por exemplo, pela falta de dados dos governos africanos. Em outros países nem sempre as informações sobre homicídios cometidas por arma de fogo estão diretamente relacionadas com a atividade do crime organizado.

No gráfico abaixo é possível verificar que alguns países possuem taxas de homicídio por 100 mil habitantes baixas, como é o caso de alguns da Ásia, porém a concentração de crime organizado é alta (tal concentração é medida pelo diâmetro do círculo, quanto maior, mais crime organizado há naquele país).

Fig. 3.10: Homicide rate, percentage of homicides by firearm and percentage of gang/organized crime-related homicides, selected countries (2010 or latest available year)



Source: UNODC Homicide Statistics (2011) and national police data. Bubble size is proportional to the percentage of gang/organized crime-related homicides.

Isto ocorre porque quanto mais bem organizado é o crime, menos violência estará associada ao mesmo. Por organizado entende-se que tudo está funcionando em perfeita ordem, grupos criminosos pagam policiais (oficiais), resolvem tensões entre grupos e intimidam a população em geral, de tal forma que pouca violência adicional se faz necessária. O crime bastante organizado atua mais com “prata” (dinheiro para a corrupção) do que com “chumbo” (violência).

O oposto também pode ser verificado no gráfico. Países em que o número de homicídio é alto, cometido com arma de fogo, mas não está relacionado ao crime organizado. É o caso dos Estados Unidos. Detêm alta parcela de homicídios cometidos por arma de fogo, pelo fácil acesso às armas (venda liberada).

Temos então: (a) países com grande concentração de crime organizado, sem muita violência (sem uso intenso da arma de fogo) (Ásia, por exemplo); (b) países com grande número de mortes com armas de fogo, sem muita visibilidade do crime organizado (EUA); (c) países (como o Brasil) com grande performance do crime organizado e, ao mesmo tempo, com grande número de mortes geradas por armas de fogo. As regiões do planeta pouco civilizadas e/ou que adotam uma política de segurança pública fundada na prata (corrupção) e no chumbo (violência) são as mais violentas.

O crime organizado leva sempre em conta o fato de que atos de violência e mortes geram estatísticas policiais e noticiários, promovendo a repulsa da sociedade, fazendo com que o aparato estatal se torne mais presente. A polícia, os órgãos de investigação, o Ministério Público e o Poder Judiciário são instados a atuarem de forma mais célere e com maior rigor.

Portanto, conclui-se que quanto mais rudimentar for uma organização criminosa, maior o emprego de violência e mortes. Quanto mais sofisticada e estrutura for, maior o emprego do capital para a “compra” dos resultados almejados, deixando os seus gestores cada vez mais próprios da boa reputação na sociedade.

Entretanto, para ambos os casos, quando empreendidas violência e mortes, as organizações criminosas maximizam, ante a constante atualização tecnológica e a compartimentalização do comando e das informações, dentro dos seus universos de recurso material, a aplicação de formas sofisticadas e dissimuladas, visando deixar poucos (ou nenhum) vestígios e provas, impedindo ou pelo menos dificultando a ação de responsabilização do Estado.

2.2.7 Atualização Tecnológica Constante

O processo de globalização é dinâmico, exigindo maior eficiência e resolutividade às demandas, não podendo as organizações criminosas ficar alheias as transformações econômicas e tecnológicas, sob pena de serem tragadas pela competição pelo lucro ilícito.

O desenvolvimento de parcerias, como mencionado no modelo de estruturação em rede para as organizações criminosas, o emprego de tecnologias da informação, de recursos avançados para os meios de transporte e comunicação são ações exigidas para qualquer empresa, não diferindo tal exigência para aquelas voltadas para a prática negocial de crimes.

O acompanhamento da evolução das tecnologias torna as organizações criminosas mais eficazes, permite estenderem os seus limites de atuação, diminui os riscos de insucessos ou de prejuízos com a ação estatal de enfrentamento ao crime organizado, o que otimiza os recursos a serem empregados, diminuindo os custos e maximizando o lucro.

No Brasil, são reiterados os episódios de uso de aparelhagem de telefonia celular e de Internet dentro de presídios, de onde partem os comandos para a maioria das ações das organizações criminosas estruturadas nos modelos mafioso e de rede.

A tecnologia é empregada para dissimular o tráfico de drogas, por exemplo, mesclando o entorpecente quimicamente com outros produtos ou alterando o seu estado físico para dificultar a fiscalização.

Emprega-se sistema de informação para conluio, para obter dados e fraudar certames e contratos públicos. No mesmo sentido, para fraudar concursos públicos com o objetivo de infiltrar agentes do crime organizado na estrutura estatal.

Há poucos anos se massificou os ataques cibernéticos a contas bancárias e contra empresas virtuais, exigindo os grupos criminosos pagamentos para garantirem a estabilidade dos seus sítios eletrônicos, situação que pouco ou em nada diverge das extorsões de comerciantes pelas organizações mafiosas ou por milícias, mas que acrescenta um maior grau de

sofisticação para a ocultação das identidades dos criminosos, posto que as operações são todas virtuais, portanto no mundo digital, havendo uma invisibilidade parcial quanto as autorias dos crimes.

2.2.8 Compartimentalização do Comando e da Informação

As organizações criminosas, como qualquer organismo, desenvolvem meios para manter a sua estabilidade, preservando a sua higidez para a obtenção dos seus fins últimos: o lucro e o poder.

Nesse sentido, o processo de compartimentalização consiste na criação de uma rede de comandos, de modo que o executor dos atos criminosos não recebe as ordens diretamente do líder da organização criminosa, que se escuda ao não praticar materialmente os delitos, bem como por não determiná-los diretamente.

A compartimentalização também se dirige ao fluxo das informações dentro do crime organizado, impedindo que os agentes dos níveis inferiores conheçam os superiores, além daqueles a que se reportam, bem como os negócios da organização criminosa como um todo, limitando-se apenas a sua área de atuação ou ao seu compartimento de negócio.

Um líder mafioso, por exemplo, possui os seus subalternos, numa linha hierárquica que chega ao agente de rua, ou seja, ao criminoso executor que interage com as pessoas, com a comunidade e com os alvos dos negócios da organização.

Esse *capo*, na linguagem própria do modelo criminoso, pode auferir lucro com o tráfico de drogas, com o contrabando ou os jogos ilegais (do bicho, por exemplo), mas não terá a sua identidade informada para os aviões do tráfico, para o contrabandista-transportador ou para o apontador dos jogos, bem como esses não receberam daquele qualquer comando, muitas vezes sequer sabem que existem.

Aliada essa tática à lei do silêncio, a obediência a ordem e a uma eventual violência contra um dos elos dessa rede, constrói-se um eficiente

sistema que impede ou dificulta a elucidação da cadeia autoral dos crimes praticados pela organização criminosa, visto que, no mundo dos fatos, o Estado conhecerá apenas os atos que deixaram vestígios e a autoria imediata ou autoria executiva do delito.

O mundo assistiu perplexo os ataques terroristas às torres gêmeas em Nova Iorque, no dia 11 de setembro de 2011. Assumiu logo a responsabilidade pelo atentado a rede criminosa intitulada *Al Qaeda*, grupo terrorista já conhecido pela autoridade americana, até porque o seu líder Osama bin Laden servira aos propósitos desse país em outras empreitadas.

Pois bem, as investigações, no entanto, permitiram conhecer a eficiência da estrutura em rede do grupo terrorista. Os comandos partiram de células autônomas, com independência, mas todas com propósitos convergentes aos ideais anti-americanos, ainda que encapsulados em linhas religiosas do Islamismo.

A estruturação em células autônomas assegura que o aniquilamento de uma delas não permitiria a destruição da organização criminosa, assim como impediria que os agentes estatais de combate ao crime organização obtivessem as informações necessárias para conhecer os integrantes e os seus níveis, os contatos com a classe política, empresarial e com agentes estatais, o fluxo financeiro, os planejamento de ações, os recursos materiais disponíveis para a prática dos crimes a que se destinam a empresa do crime.

Portanto, quanto mais sofisticada e estruturada uma organização criminosa, menor o contato da cúpula com a prática executiva dos delitos, menor o conhecimento da hierarquia ascendente pelos membros da base, menor a informação que cada integrante detém sobre os seus negócios principais, portanto sobre a totalidade das ações e objetivos da empresa criminosa.

A compartimentalização do comando impede ou dificulta a responsabilização dos agentes da cúpula da organização criminosa, visto a distância na cadeia probatória entre os atos executivos do delito e o comando superior que o determinou e financiou.

Certamente na cúpula de organizações criminosas se encontraram altos políticos, grandes empresários e, mesmo, celebridades, que nunca sequer conheceram um carregamento de droga, nunca pegaram em armas de fogo, nunca viram um cadáver ou seqüestraram pessoa.

Na cúpula das organizações criminosas o objetivo é maximizar lucros e manter o poder, sendo os obstáculos encontrados pela empresa criminosa ultrapassados conforme os métodos que a caracterizam, desde mortes, extorsões e seqüestro nas organizações mafiosas e estruturadas em rede à corrupção, infiltração de agentes no Estado e ao tráfico de influência nas organizações criminosas empresariais e endógenas (tidas como corporativas), ainda que nada impeça que um modelo utilize os métodos mais característicos aplicados pelo outro.

A compartimentalização da informação além de escudar os integrantes dos níveis superiores da organização criminosa, ainda impede ou dificulta que agentes da base conheçam o negócio e se coloquem como concorrentes, iniciando uma guerra interna.

Nos grupos criminosos mais rudimentares de traficantes, por exemplo, é comum se verificar que um vendedor de entorpecentes, ao conhecer toda a logística da droga, da produção até a chegada no território onde será vendida, deixe de servir a um “gerente” outrora seu fornecedor/credor direto e passe a negociar a compra do entorpecente diretamente com um fornecedor maior, digamos um regional, subtraindo um elo de intermediação e com isso maximizando os seus lucros.

A consequência mais comum dessa conduta é deflagração de uma guerra entre integrantes do tráfico pela disputa por território para venda, onde a morte de chefes e membros é uma constante e assolam os índices de homicídios nos subúrbios e nas regiões metropolitanas das grandes cidades brasileiras.

O mesmo se verifica em países como, por exemplo, no México, na Colômbia e na Bolívia, apenas para nos referimos a América Latina, todos com forte produção e comercialização de entorpecentes, sendo também a região de

maior violência urbana do planeta, como mostrou o estudo realizado pelos professores Luiz Flavio Gomes e Natalia Macedo e referido linhas acima.

A processo de compartimentalização assegura ainda uma fácil substituição das baixas ocorridas nas organizações criminosas advindas de mortes, prisões e enfermidades incapacitantes.

A compartimentalização também guarda estreita relação com a constante atualização tecnológica empreendida pelas organizações criminosas. Os avanços das telecomunicações e dos sistemas de informação potencializaram as atividades do crime organizado, dando maior amplitude e alargando fronteiras territoriais, bem como assegurando maior impunidade para os agentes da cúpula e mesmo de membros mediatos a execução dos crimes, mas que participam de forma decisiva da cadeia criminosa.

O mundo digital permitiu que os comandos sejam determinados de qualquer parte do mundo, por agente de difícil identificação, mediante uma simples ação no computador, no smartphone ou em tablets.

Essa compartimentalização digital, vamos assim denominar, trouxe grandes dificuldades para que as autoridades estatais envolvidas no combate ao crime organizado pudessem monitorar ações de pessoas alvos de investigações, mesmo rastrear contatos mantidos por meio de mensagens digitais instantâneas, emails ou por voz sobre ip (chamado Voip), que consiste no uso de ferramentas computacionais para contatos telefônicos, tais como o Skype, Viber, dentre vários outros existentes no mercado.

3 O COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

O enfrentamento estruturado do crime organizado é uma atividade estatal relativamente recente no Brasil. A força repressiva e investigativa do Estado regularmente envida esforços para combater os delitos em si e de forma reflexa responsabilizar os seus autores, mas não possui longa história no enfrentamento quando a autoria advém de uma empresa do crime, que funciona com grupo estável de pessoas, que tem contabilidade própria e agentes voltados para atividades ilícitas bem definidas.

De início, os vestígios deixados pelas organizações criminosas mafiosas ou piramidais, notadamente aqueles advindos de atos de violência, como cadáveres e mutilações, foram os móveis para uma ênfase do Estado em se estruturar para combater a criminalidade organizada. A repulsa social clamava por respostas do aparato de segurança pública e do sistema judicial repressivo.

Entretanto, as investigações passaram a desvendar, fruto das transformações sociais e dos avanços tecnológicos a participação de agentes públicos, empresários, políticos na estruturação de outras modalidades de organizações criminosas, mais complexas e sofisticadas, não afeitas as práticas de violência, portanto momentaneamente invisíveis para a repulsa da sociedade, visto que os efeitos no mundo naturalístico exigiriam decurso considerável de tempo.

Os prejuízos causados pelas organizações criminosas endógenas e empresariais, ao fraudarem o fisco, licitações, ao obterem benesses contratuais do Estado, auferindo verdadeiras fortunas, demorariam mais a ser sentidos pela coletividade do que um cadáver em via pública, exigindo maior aparelhamento técnico, administrativo, jurídico e normativo para a elucidação dos delitos e, mais ainda, para se comprovar a suas autorias, posta a cadeia compartimentalizada dos comandos e das informações.

Nesse sentido, Zaluar (2003, *online*) enfatizou sobre esse processo de sofisticação e complexificação das atividades das organizações criminosas nas suas diversas modalidades:

Ainda não se fez, no Brasil, uma história do crime organizado, desde aquele que sempre presidiu a legalização da propriedade fundiária até o mais recente do tráfico ilegal de drogas que tornou as redes mais extensas, mais globais e muito mais difíceis de serem controladas. Apenas nos últimos anos a investigação policial e a dos promotores e procuradores do Estado permitiu começar a levantar o véu que encobria a crucial participação de políticos, empresários, negociantes em diversos esquemas de lavagem do dinheiro fruto da corrupção ou de negócios escusos, o véu que afirmava a correlação entre pobreza e criminalidade, sem complexificar os processos de interconexão entre várias atividades ilegais de personagens com diferentes origens sociais. Recentemente soube-se da fórmula elaborada em São Paulo para tirar dinheiro dos cofres públicos via superfaturamento de precatórios, cujos mesmos personagens, de famílias importantes e grandes partidos políticos também participam do esquema de remessa de dinheiro para o Exterior e de troca de reais para dólares, além dos imóveis comprados em nome de terceiros, sempre colocados em nome de laranjas. Ainda há muito a desvendar no que se refere aos muitos tráficos existentes no Brasil.

Para um devido planejamento, coordenação, organização e controle das ações e de agentes no combate as atividades do crime organizado é importante distingui-las de outros eventos delituosos assemelhados.

Não há no que se confundir crime organizado com criminalidade de grupo, crimes praticados de forma organizada, criminalidade profissional, gangues juvenis e terrorismo.

Um delito pode ser praticado em grupo como nos assaltos e “arrastões”, mas nem por isso será considerado crime organizado quando inexistirem os atributos do planejamento, estabilidade do grupo, a coordenação das ações e dos comandos e finalidade de lucro econômico.

O crime organizado é praticado por um grupo de pessoas concertadas, mas um grupo de criminosos não obrigatoriamente configura uma organização criminosa.

No mesmo sentido, podemos abordar a criminalidade profissional. Não resta dúvida que uma organização criminosa é integrada por agentes profissionais na prática de delitos, porém um ou alguns criminosos renitentes, contumazes e possuidores de destreza na consumação de crimes, ainda que

profissionais, não constituiriam uma organização criminosa, caso ausente uma constância do grupo para, juntos, orquestrarem e planejem novos delitos, tornando-se assim uma empresa com a finalidade apenas de obter dividendos ilícitos.

Também não há no que se confundir crime organizado com aqueles praticados de forma organizada. Baltazar (2008, p. 34) destacou bem essas diferenças ao dizer que:

Não se deve confundir, ainda, a criminalidade ou delinquência organizada como atividade do crime ou delito isolado cometido de forma organizada, ou seja, com planejamento, ânimo de lucro e divisão de tarefas, características apontadas na criminalidade organizada. Falta aqui, porém, o requisito da estabilidade ou permanência, típico das quadrilhas e organizações criminosas. Do ponto de vista da dogmática penal, cuida-se de um caso de concurso de agentes para a perpetração de um delito isolado.

As gangues juvenis, por sua vez, consistem em um agrupamento de jovens alimentados pela desestruturação urbana, socioeconômica, pelo desemprego, pela opressão e pelas imposições da sociedade moderna, catalisados pelos próprios instintos da juventude, que se associam para transgredirem, eventualmente servindo como mão de obra descartável para as organizações criminosas, notadamente àquelas da modalidade mafiosa e de rede, posto o escudo da inimputabilidade penal a acobertar os homicidas, os traficantes de drogas e os assaltantes juvenis.

E por fim, as organizações terroristas são efetivamente organizações criminosas, diferindo das convencionais (assim iremos chamar as clássicas) pelo fato de não visarem propriamente auferir lucros, ainda que o façam para o patrocínio de suas ações.

As organizações terroristas atuam contra o Estado. Almejam a tomada do poder político, para a implantação de uma ideologia bem definida, de valores religiosos fundamentalistas ou étnicos.

Como mencionado, as organizações terroristas são organizações criminosas, possuem planejamento, coordenação, organização e usam da violência para a obtenção de seus fins, mas que não tem no lucro econômico a sua primazia.

As organizações terroristas, por vezes, se associam as organizações criminosas, configurando o chamado narcoterrorismo, tais como ocorre com a FARC colombiana, Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia, que se relacionam estreitamente com o tráfico de drogas latino americano, compartilhando recursos e proteção, verdadeiro exemplo de inter-relação de células independentes de organizações criminosas autônomas.

Ainda que se possa definir ambas as organizações como criminosas, o regramento legal e jurídico, as ações estatais preventivas, investigativas e repressivas tem essências diferentes, ainda que assemelhadas. O terrorismo consiste em crime contra a segurança nacional, maximizando a violência como meio a obter publicidade através de ações espetaculares, como no caso do ataque as torres gêmeas no 11 de setembro de 2001, em Nova Iorque. Estas ações visam unicamente o domínio do Estado e o capital político. Portanto, tem como alvo a soberania e não o indivíduo ou o erário, como na criminalidade organizada propriamente dita, que se vale da violência como meio, como instrumentos para os seus fins econômicos.

Nada obsta, no entanto, que o crime organizado se valha de ações terroristas para desnortear, para intimidar o Estado, como verificamos na violência patrocinada pelo PCC – Primeiro Comando da Capital, em 2006 ou mesmo quando investem contra a segurança e a vida de agentes públicos incumbidos de combatê-lo, estando em aberto o debate sobre a aplicação de normas de segurança nacional ou os instrumentos tradicionais de combate a criminalidade.

Portanto, o combate a criminalidade organizada convencional, não se incluindo o terrorismo pelos motivos expostos, exige um correto conhecimento sobre as suas modalidades, suas nuances e estruturas, sobre qualificação dos seus atores, métodos e objetivos, assim como dos meios empreendidos para a obtenção dos lucros econômicos ilícito, permitindo ao Estado e aos seus agentes a produção de normas modernas, a formação de órgãos especializados e grupos capacitados para o monitoramento da ações dos integrantes e do fluxo financeiro, com a devida estruturação tecnológica, munido com os recursos

materiais necessários para o efetivo enfrentamento fático e jurídico, propiciando a elaboração de uma eficaz estratégia de atuação com uso de sistemas operacionais atualizados.

Neste diapasão, sublinha-se a importância da atuação dos Ministérios Públicos, dos órgãos de inteligência que integram o SISBIN – Sistema Brasileiro de Inteligência, dos órgãos de fiscalização financeira (Banco Central, CVM e demais bancos) e contábil pública (Tribunais de Contas e Controladorias Gerais) e do fisco (Receita Federal e Secretarias da Fazenda), dentre outras entidades que vem a complementar as ações preventivas e repressivas ao crime organizado ainda na fase extra-judicial, formatando um sistema de inteligência e de investigação que possuem limites legais e constitucionais e características próprias.

3.1 Distinção entre Investigação e a Atividade de Inteligência

Ainda que muito confundido pelo grande público ou mesmo por alguns operadores do Direito e pela própria imprensa, o poder investigatório distingue-se das atividades de inteligência, sendo estas fomento para uma maior eficiência para as investigações, sejam criminais, sejam por atos ilícitos sujeitos ao sistema de responsabilização, como no caso dos atos de improbidade administrativa.

Nery Junior (1995, p. 148). se posiciona pela adequação do termo “investigação criminal” tanto para os inquéritos policiais propriamente ditos, presididos pelo Delegado de Polícia, regidos pelo Código de Processo Penal, quanto para qualquer outro procedimento administrativo instaurados para averiguar a existência de fatos típicos definidos pela legislação como crimes ou contravenções penais.

Assim, estão legitimados para praticar atos de investigação criminal no Brasil tanto a autoridade policial, esta com primazia das atribuições legais, mas também outros órgãos, tais como os Ministério Públicos, a Receita Federal e os seus correlatos estaduais e municipais, quanto aos delitos de sonegação e

outros ilícitos fiscais, o IBAMA e os seus correlatos estaduais em matéria ambiental, o BACEN – Banco Central do Brasil e CVM – Comissão de Valores Monetários nas ações ilícitas financeiras e no mercado de capitais e valores mobiliários, notadamente nas fraudes referentes a Lei das S/As - Sociedades Anônimas e a Bolsa de Valores, o CADE/SNDE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica e a Secretaria Nacional de Direito Econômico, quando em baila ações criminosas referentes aos crimes contra a ordem econômica nacional, tais como a formação de cartéis, *dumping*, *trustes*, etc.

Além dos vários órgãos supramencionados, possuem também atribuições investigativas as Corregedorias dos Ministérios Públicos e do Poder Judiciário, quando aos delitos praticados pelos seus membros. No mesmo sentido, possuem poder investigatório as Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs.

O professor José Frederico Marques definia a investigação criminal como uma “atividade estatal da *persecutio criminis* destinada a preparar a ação penal”, apresentando “caráter preparatório e informativo, visto que o seu objetivo é o de levar aos órgãos da ação penal os elementos necessários para a dedução da pretensão punitiva em juízo: *inquisitio nihil este quan informatio delicti*”. (NERY JUNIOR. 1995, p. 148)

Portanto, a investigação criminal é a atividade destinada à apuração das infrações penais, crimes e contravenções penais, com a individualização das autorias, produção de provas documentais, testemunhais, periciais, esclarecendo os motivos, as circunstâncias, as causas e consequências dos delitos, permitindo a formação do corpo de provas a embasar a *opinio delicti* do Ministério Público, deflagrando a ação judicial penal.

Ainda que em regra as investigações criminais sejam realizadas por agentes públicos, nada impede que essas possam ser praticadas pelo particular, como nos casos dos crimes processados por meio da ação penal privada, tais como calúnia, difamação e injúria, por exemplo. As investigações privadas podem advir de trabalhos ou diligências desempenhadas pela vítima de um

delito, pelo próprio indiciado em sua defesa, pela imprensa e outros meios de comunicação.

As investigações criminais quando exigidas para apurarem crimes processados por meio da ação penal pública incondicionada (sem a exigência da autorização da vítima), de ação pública condicionada a representação da vítima (havendo a representação criminal) ou delitos de ação penal privada (com a expressa notícia criminal pelo ofendido) são obrigatórias, devendo o Estado agir compulsoriamente, ainda que por vias mais simplificadas, como nos casos dos delitos de menor potencial ofensivo, definidos pela Lei 9099/95 (crimes com cominação de pena máxima de até 2 anos).

Já as investigações privadas são facultativas, cabendo ao interessado agir para melhor fomentar as ações estatais ou mesmo para preservar os seus direitos fundamentais, como no caso do indiciado que busca provar a sua inocência ou da vítima e seus familiares que exigem uma resposta responsabilizatória do Estado.

Pacheco (2008, p. 47), destacando o protagonismo (mas não o exclusivismo) das policias para o exercício do poder de investigação criminal, asseverou:

[...] um procedimento preliminar, de caráter administrativo e normalmente feito pela polícia investigativa ('polícia judiciária'), por meio do qual se procura reunir um mínimo de provas que permita ao acusados pedir o início do processo penal.

O instrumento administrativo que ganha primazia nas investigações criminais estatais é o inquérito policial, não olvidando a importância dos demais procedimentos adstritos aos outros órgãos com atribuições investigativas, merecendo destaque os PICs – Procedimentos de Investigação Criminal instaurados no âmbito dos Ministérios Públicos, notadamente para complementarem provas e, supletivamente, quando alvos das investigações são policiais, agente públicos em geral, políticos ou forças econômicas, visto não serem desconhecidas na história republicanas más conduções, inações ou ingerências no curso das investigações policiais, propiciando assim que o dever estatal seja realizado com plenitude e com isenção, bem como com a devida

transparência e a credibilidade exigida pelas democracias, o que a posição constitucional e o sistema de controle do Ministério Público asseguram.

O documento da SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública - intitulado “Modernização da Polícia Civil brasileira” traça sólidas linhas sobre a importância dos inquéritos policiais, aduzindo:

O inquérito policial é fonte de rigorosa captação de informações, porque é o núcleo dos registros sobre a ação estatal de investigação e a realidade social e comunitária. Portanto, a sua elaboração deve ser orientada por rigorosa observância da metodologia lógico-científica na produção de conhecimentos, não apenas para consignar informações sobre o infrator da lei, mas também sobre o ambiente do crime e a ação dos operadores públicos. Nesta medida, o inquérito policial se reveste como verdadeiro instrumento de defesa do interesse público, dos direitos e garantias fundamentais e da dignidade da pessoa humana. (BRASIL, 2003, *online*)

Ainda que possuam pontos de convergência, visto serem a investigação criminal e a inteligência, em última análise, atividades de coletas de dados para uma tomada de decisão, estas não se confundem, principalmente quando observamos as suas finalidades precípuas.

A inteligência de Estado, ou também chamada de inteligência clássica, antecede a inteligência policial ou criminal. Cepik (2003, p. 28-29) compreende ser inteligência “toda a informação coletada organizada ou analisada para atender as demandas de um tomador de decisões qualquer”, sintetizando como sendo a produção do conhecimento por meio da captura de dados brutos.

O professor Minguardi (2007) distingue a inteligência de Estado da inteligência policial apenas na amplitude e finalidade de atuação, visto que a instrumentalização material em nada diferenciam, limitando apenas no maior controle da legalidade das atividades policiais, diante da maior proximidade de transmutação das informações coletadas em provas, ou pelo menos servindo de direcionamento para a sua produção, precisando ser legais e lícitas para terem preceptividade jurídica.

Minguardi (2006) apresenta os pontos de distinção ao analisar os órgãos de inteligência britânicos, o que vale para os correspondentes brasileiros,

no caso as polícias, os MPs, ABIN, COAF e demais órgãos de investigação e inteligência. Disse o doutrinador (MINGUARDI, 2006, p. 46-48):

A Divisão Especial é uma unidade policial, voltada para combater o delito. Seus membros atuam para impedir que o crime ocorra ou para identificar os autores dos crimes já ocorridos. Qualquer ação que não envolva comportamento ilícito não deveria estar, pelo menos em tese, dentro de suas atribuições. Os relatórios e análises da Divisão muitas vezes acabam por ser utilizados no tribunal, o que implica seguir algumas normas mais restritas para não invalidar as provas. Já o MI5 é um organismo de segurança interna. Realiza trabalhos como seguir diplomatas estrangeiros, manter contatos com organismos de espionagem britânicos ou do exterior, infiltrar agentes nos sindicatos, grampear telefones sem ordem judicial etc.

Seus relatórios servem apenas para orientar o governo ou direcionar o trabalho das unidades policiais. Por exemplo, o MI5 não pode prender um suspeito; para efetuar uma prisão seus agentes têm de contatar a divisão especial. Ou seja, embora os fins das duas organizações sejam os mesmos, uma utiliza meios legais (pelo menos em teoria) enquanto a outra utiliza qualquer meio à disposição para atingir seu objetivo. Outra diferença é o cliente final do trabalho de cada agência. A divisão tem como cliente final o judiciário, portanto tem de apresentar provas de suas afirmações. O MI5 tem como cliente preferencial o ministério e a administração superior, para quem apresenta relatórios analíticos.

[...]

Uma quer resultados imediatos, a outra pode esperar um tempo mais longo. Isso é facilmente notado na forma de utilizar as fontes. Um policial operacional só procura seu informante quando necessita de uma informação específica. Já um agente de inteligência tem de cultivar o relacionamento com o informante, procurando-o periodicamente e extraindo dele informes, que podem não ter utilidade imediata, mas analisados em conjunto com outros podem gerar conhecimento útil.

No ordenamento jurídico brasileiro, a Lei 9883/99, que criou o SISBIN – Sistema Brasileiro de Inteligência e a ABIN – Agência Brasileira de Inteligência, positivou o escopo a finalidade das atividades de inteligência e contra-inteligência nacional.

Estabelecem os parágrafos 1º, 2º e 3º do art. 1º da Lei 9883/99:

§ 1º O Sistema Brasileiro de Inteligência tem como fundamentos a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado Democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana, devendo ainda cumprir e preservar os direitos e garantias individuais e demais dispositivos da Constituição Federal, os tratados, convenções, acordos e ajustes internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte ou signatário, e a legislação ordinária.

§ 2º Para os efeitos de aplicação desta Lei, entende-se como inteligência a atividade que objetiva a obtenção, análise e

disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.

§ 3º Entende-se como contra-inteligência a atividade que objetiva neutralizar a inteligência adversa. (BRASIL, 1999, *online*)

O parágrafo 2º apresenta uma definição normativa de atividade de inteligência, bem como apresenta as etapas do que restou denominado pela doutrina especializada como ciclo de inteligência ou ciclo do conhecimento, tema que abordaremos em seção vindoura.

Para melhor didática, podemos delimitar o escopo da atividade de inteligência em duas dimensões, estando nessas inserido o ciclo de inteligência ou do conhecimento, permitindo demonstrar a essência do seu objeto, seguindo as lições do professor Marco Cepik.

A dimensão operacional que consiste na coleta de informações sem consentimento, a cooperação e mesmo o conhecimento dos alvos da ação, podendo ser pessoa física ou jurídica. Como disse Cepik (2003, p. 29):

Inteligência lida com o estudo do "outro" e procura elucidar situações nas quais as informações mais relevantes são potencialmente manipuladas ou escondidas, em que há um esforço organizado por parte de um adversário para desinformar, tornar turvo o entendimento e negar conhecimento.

A inteligência se distingue de outras atividades de aquisição sistemática de informações, notadamente pelo seu caráter sigiloso, mesmo secreto em alguns casos, como quando tratamos de combate ao crime organizado ou ao terrorismo. O professor Cepik (2003, p. 32) destaca que:

[...] o grau de intervenção humana requerido para a análise e a disseminação dos dados obtidos, associados ao grau de vulnerabilidade das fontes de informação às contramedidas de segurança e à conseqüente necessidade de sigredo para a proteção das atividades de inteligência.

A atividade de inteligência possui também uma dimensão analítica consistente na capacidade de síntese e de produção do conhecimento ante aos dados coletados, fomentando o ente com informações sobre os alvos do escopo definido, bem como sobre as questões relevantes que potencial ou concretamente afetam a segurança do Estado, tais como na defesa da

soberania nacional, na asseguaração da ordem pública e quanto a questões internacionais de interesse do Estado.

Portanto, as atividades de inteligência podem ou não serem realizadas pelo órgãos investigativos criminais. Ambos coletam dados, os analisam e produzem informações e, em última análise, o conhecimento, ainda que as sínteses investigativas sejam aplicadas a um caso concreto.

Uma vez que os órgãos e entes investigativos atuam reativamente, portanto diante da ocorrência de um fato descrito como delito, passando a fase de elucidação da sua materialidade e da autoria ou mesmo da sua real existência. Ao passo que a atividade de inteligência atua de forma pró-ativa, em abstrato, coletando dados, analisando-os e processando-os de forma contínua a fim de produzir a informação específica para um fim ou o conhecimento em mais alto nível para uma tomada de decisão mais abrangente, notadamente como ocorre nas ações de Estado, dada a multiplicidade de matérias, grande número de variáveis decisórias e de pessoas envolvidas e a sensibilidade dos efeitos no mundo dos fatos.

Quando os órgãos detentores do poder investigatório criminal gerenciam diretamente o seu sistema de inteligência, em regra, possuem setores específicos, tais como, exemplificativamente, as COINs policiais – Centro de Inteligência Policial ou pelos Núcleos de Inteligência dos Ministérios Públicos.

Vários países optam por constituírem um sistema próprio de inteligência de Estado, servindo e mantendo estreita integração com os demais sistemas de inteligência criminal, ainda que com eles não se confundindo.

No Brasil, cabe a ABIN – Agência Brasileira de Inteligência. Nos Estados Unidos da América, a CIA – *Central Intelligence Agency*. No Reino Unido pelo SIS – *Secret Intelligence Service*, mais conhecido pelo antigos nomes MI5 e MI6. Um dos mais atuantes e famosos pela eficácia é o Mossad, Serviço Secreto Israelense, continuamente envolvido na produção do conhecimento que visam assegurar a nação judia, principalmente contra as ações dos grupos armados palestinos na faixa de Gaza e Cisjordânia.

O professor Cepik (2003, p. 85) definiu os sistemas governamentais de inteligência, se referindo a inteligência de Estado, nos seguintes termos:

Sistemas governamentais de inteligência consistem em organizações permanentes e atividades especializadas em coleta, análise e disseminação de informações sobre problemas e alvos relevantes para a política externa, a defesa nacional e a garantia da ordem pública de um país. Serviços de inteligência são órgãos do Poder Executivo que trabalham prioritariamente para os chefes de Estado e de governo e, dependendo de cada ordenamento constitucional, para outras autoridades na administração pública e mesmo no Parlamento. São organizações que desempenham atividades ofensivas e defensivas na área de informações, em contextos adversariais onde um ator tenta compelir o outro à sua vontade. Nesse sentido, pode-se dizer que essas organizações de inteligência formam, juntamente com as Forças Armadas e as polícias, o núcleo coercitivo do Estado contemporâneo.

Portanto, podendo concluir que as atividades de inteligência de Estado objetivam maximizar a utilização de recursos e a posição de soberania, econômica e política de um país ou organização:

[...] agregando valor às funções governamentais em tarefas como a racionalização do processo decisório nas áreas de política externa, defesa nacional e ordem pública; especialização de políticas e diretrizes públicas através do contato continuado com oficiais de inteligência; apoio às capacidades ofensivas e defensivas através do monitoramento das tecnologias adversárias; apoio às negociações diplomáticas e ao planejamento de operações de combate, paz, assistência e missões técnicas, entre outras; prevenção contra surpresas nas áreas militar, diplomática e política; monitoramento de alvos e ambientes externos prioritários; e, finalmente, preservação de segredo sobre necessidades informacionais, fontes, fluxos, métodos e técnicas do próprio segmento de inteligência” (CEPIK, p. 64-67).

A inteligência clássica (ou de Estado) voltava a sua linha atuação, primordialmente, às outras nações ou grupos terroristas. Porém com a evolução do crime organizado, seu grau de especialização e de lesividade social, a magnitude que os avanços tecnológicos utilizados, conferindo maior poder as organizações criminosas, o seu combate tornou-se uma questão também de Estado, visto as violações e ataques à soberania nacional, notadamente quando falamos em tráfico de drogas, de pessoas e órgãos humanos, não olvidando os delitos relacionados a corrupção e lavagem de dinheiro.

Verificou-se a importância da integração das ações de inteligência de Estado com os órgãos de segurança pública, se refratando em inteligência criminal, o que não se confunde com a investigação criminal, como visto, mas

que com ela passaram a sistematicamente interagir na produção do conhecimento de espectro mais abrangente, se estendendo no cenário local ou regional para alcançar o universo nacional ou transnacional, acompanhando a evolução das organizações criminosas que “globalizaram” as suas atuações, não havendo mais observância de fronteiras territoriais.

Quando se fala em criminalidade organizada, estamos diante um grupo criminoso estável com grau de sofisticação que pode atingir alta complexidade e poder de atuação, bem como de dissimulação à aplicação da lei, exigindo uma dupla atuação estatal: atividade de inteligência, de Estado e criminal, coligada as investigativas.

O combate ao crime organizado necessita de uma constante monitoração das atividades desse grupo por meio da contínua coleta de dados realizada pelos órgãos de inteligência, assegurando o conhecimento da totalidade ou pelo menos de fração relevante da organização criminosa que permita as investigações criminais, por meio da produção de provas, individualizarem as ações, negócios, comandos e as condutas dos seus membros, demonstrando as conexões com o mundo lícito, conhecendo o fluxo financeiro e patrimonial, as camuflagens legais e os atores envolvidos direta ou indiretamente na cadeia delitiva que formam o seu núcleo de atuação.

Veja-se a dificuldade que as investigações criminais teriam em ampliar o seu espectro investigativo para atingir o núcleo de uma organização criminosa, notadamente quando a sofisticação das ações incrementa a compartimentalização dos comandos e das informações.

Os fatos naturalísticos que ensejam a deflagração das investigações criminais, em regra, são praticados por pessoas de menor nível hierárquico ou com baixo poder de comando dentro das organizações criminosas. Portanto, não existe um élan de fácil aferição entre esse nível e os maiores escalões, salvo por meio de ferramentas tecnológicas e de conexões entre os níveis ascendentes, mas que o silêncio e a ocultação de dados, de logo, obstaculizam um direto prosseguimento das atividades investigativas.

O conhecimento produzido pelas atividades de inteligência serve como mentor das investigações, otimizando recursos materiais e humanos, tempo, assegurando maior precisão nas ações estatais destinadas ao combate da criminalidade, permitindo um amplo conhecimento, ou melhor dizendo, um conhecimento panorâmico da organização criminosa e não apenas de um de seus segmentos ou ramos de atuação, cujos limites envolvem apenas uma fração dos crimes praticados e dos integrantes envolvidos.

Portanto, a investigação criminal tem por escopo a necessidade de apurar a existência de um delito, tanto no que pertine a sua materialidade quanto a autoria. Para iniciar, a investigação criminal exige que, pelo menos em tese, tenha ocorrido um fato penalmente relevante, deflagrando as ações estatais para verificar se tal fato configurou um delito previsto na legislação, quais as suas circunstâncias, os motivos ensejadores, as causas, meios empregados, modo de execução e finalidade da conduta e, também, quem foi (ram) o(s) seu(s) autor(es) e vítima(s).

De outro bordo, as atividades de inteligência não exigem um fato deflagrador para que possam iniciar e prosseguir. As demandas de inteligências são eminentemente informacionais, ajustando-se apenas aos interesses do agente detentor dos recursos operacionais e analíticos para mobilizá-los.

Fernandes (2006) compreende que os órgãos de segurança pública, quando colhem dados sobre ilícitos consumados, fazem apenas investigação, pois o produto desse trabalho só poderia ser chamado de inteligência quando implicasse numa dimensão prospectiva e se situasse no nível estratégico, ou seja, quando produzisse conhecimento que pudesse ser aplicado para os outros casos, assegurando as informações para o devido planejamento. Conclui (FERNANDES, 2008, p. 17-18):

As investigações levadas a efeito por esses órgãos se aproximam da Inteligência ao se valerem de técnicas especializadas, oriundas da atividade operacional de Inteligência – vigilâncias, monitorações eletrônicas, recrutamento, etc. Mas, ao se situar no nível tático-operacional, o conhecimento produzido estará no nível da informação.

Existem serviços de inteligência estatais, como os mencionados, mas também aqueles privados, também chamados Inteligência Competitiva ou de informações de negócios, mais direcionados para averiguar a vida pregressa de candidatos a cargos elevados dentro de uma organização empresarial, levantamento de informações sobre os métodos utilizados pelos concorrentes, coleta de informações sobre fraudes corporativas e a localização de bens e pessoas para a recuperação de ativos desviados por meio de fraudes, tais como as seguradoras estruturam para verificar a veracidade das perdas totais advindas de sinistros, como os bancos averigam o paradeiro de bens financiados, notadamente bens móveis, principalmente equipamentos e veículos.

Podemos citar entre as instituições que desempenham atividades de inteligência privada as empresas Serasa Experian ou a Kroll.

Da mesma forma como as investigações podem ser públicas e privadas, as atividades de inteligência também, estando ambas limitadas às previsões legais e constitucionais para que possam desempenhar as suas funções, caso contrário estaríamos diante de atividades clandestinas, portanto também delituosas, como se verificam nas ações de alguns que se dizem “investigadores particulares” e que se valem de escutas e interceptações telefônicas, por exemplo, para elucidar envolvimentos extra-conjugais, conhecer estratégias e segredos industriais e empresariais.

A atividades de inteligência não se confundem com a espionagem ou “arapongagem”, no jargão tupiniquim. Essas estão, em grande parte das vezes, no campo clandestinidade, visto que as provas facilmente obtidas não precisariam da contratação de serviços particulares pelos interessados.

Os sistemas de inteligência possuem regimentos próprios que limitam e disciplinam a atuação de seus membros, bem como estabelecem as responsabilizações necessárias para os desvios de conduta.

As informações de inteligência podem se transmutar em provas investigativas e processuais, no entanto precisam ter legitimidade na captação e manuseio, passando pelo devido processo legal exigido pelo ordenamento

jurídico, sob pena de serem imprestáveis, de serem julgadas ilícitas, inclusive configurarem prova de crime praticado pelo agente.

Sobre o tema o professor Pacheco (2008, p. 720) assim se posicionou:

Essa possibilidade de utilização decorre do princípio da liberdade probatória do processo penal. Tal aplicabilidade ocorre mais intensamente na fase de investigação criminal, tendo em vista sua finalidade de servir de base à propositura de ações penais e às medidas cautelares pessoais (prisões provisórias, busca-apreensão pessoal) e reais (seqüestro, arresto, busca-apreensão de coisas etc.). [. . .] No processo penal propriamente dito, a aplicabilidade é menor, tendo em vista as normas probatórias mais limitativas, como princípio do contraditório, princípio da ampla defesa etc.

Ademais, a busca tem mais limitações éticas que legais, enquanto ocorre o contrário na investigação criminal, devido as limitações legais formais impostas à última. Entretanto, há um núcleo essencial, nos direitos fundamentais, que não pode ser atingido pela investigação criminal e tampouco pelas operações de inteligência.

Assim, por exemplo, o COAF – Conselho de Controle das Atividades Financeiras, por exemplo, ente que realiza ações de inteligência financeira, apenas pode detectar atividades atípicas na movimentação bancária e de valores para um alvo certo, produzindo os RIFs – Relatórios de Inteligência Financeira, mas estes não poderiam fomentar unicamente a deflagração de uma ação penal, visto que as contas bancárias são protegidas pelo sigilo legal, só sendo transposta esta barreira por meio de decisão judicial exarada por autoridade competente.

Os RIFs fomentam ao gestor do COAF a remeter os dados para que a autoridade investigativa competente possa nortear o seu o escopo de atuação, bem como decidir sobre os melhores e mais eficazes caminhos a serem adotados para a constituição da prova a sustentar uma ação de responsabilização penal ou em outra seara jurídica.

Como dito, as ações de inteligência possuem caráter proativo, contrastando com as ações investigativas, sempre reativas, sempre a dependerem de um fato presumidamente ilícito para assim apurá-los para, em seguida, instar o sistema repressivo judicial.

O fluxo da investigação criminal inicia com um fato penalmente relevante, procedendo-se as diligências necessárias, conforme disciplina o art. 6 do CPP – Código de Processo Penal, tendo como escoadouro a formação da *opinio delicti* pelo Ministério Público e a deflagração da ação penal.

Por outro lado, o fluxo da inteligência criminal nasce de uma demanda informacional apresentada pelo gestor dos recursos, passando pelas etapas do ciclo de inteligência (ou do conhecimento), findando com a produção da informação para municiar os processos decisórios de Estado ou de Segurança Pública, quando falamos de inteligência de Estado e criminal.

Dessa forma, resta indubitável que para o eficaz combate ao crime organizado não se pode prescindir das ações concertadas de inteligência (de Estado e criminal) e de investigação criminal, devendo o Estado assumir uma posição pró-ativa, portanto de prevenção ou mitigação à constituição de organizações criminosas, de impedimento à prática dos seus negócios criminosos ou, no mínimo, à saturação dos seus efeitos e também, e principalmente, para a cessação e/ou obstaculização do fluxo financeiro, arrefecendo o vigor e a musculatura do crime organizado, não olvidando ser o mais eficaz meio para a constituição de um corpo de provas abrangente, assegurando a responsabilização ampla dos seus membros em cada negócio e ação ilegal.

Nesta seara, o Ministério Público exerce papel preponderante, visto possuir atribuição constitucional a permitir o desempenho de ações de inteligência e de investigação criminais, além possuir alta capilaridade (Ministérios Públicos estaduais, Federais, de Contas, do Trabalho, Militar) e coesão em todo o país, uma vez que está adstrito ao princípio da unidade, mantendo estreita interação com os Poderes da República, portanto se posicionando também como um sistemático escoadouro das sínteses dos sistemas de inteligência de Estado.

Ademais, o Ministério Público é o órgão ao qual a Constituição Federal confiou a titularidade da ação penal, detendo assim o conhecimento em

toda a cadeia de informação que finda com a responsabilização judicial dos criminosos.

3.2 O Poder Investigatório Criminal do Ministério Público

O Ministério Público antes da Lei 7347/85, Lei da Ação Civil Pública, e ainda sob a égide da Constituição Federal de 1969, atuava apenas de forma reativa, não possuía atribuição legal para investigar, recebendo apenas os resultados das investigações realizadas por outros órgãos, principalmente por meio do inquérito policial.

A Lei da Ação Civil Pública conferiu ao Ministério Público poderes para a instauração de inquéritos civis para a defesa de direitos difusos e coletivos, consistindo em um marco no incremento do escopo da atuação desse órgão.

A Constituição Federal de 1988, intitulada Carta Cidadã, ampliou os poderes do Ministério Público, concedendo as garantias antes restritas apenas aos membros do Poder Judiciário, tais como autonomia administrativa e financeira, independência funcional, vitaliciedade e inamovibilidade de seus membros.

Com a Carta Magna vigente, o Ministério Público adquiriu relevante posição na República brasileira, sendo-lhe concedidas prerrogativas para uma maior independência e segurança para o desempenho das suas atribuições funcionais.

O Ministério Público avança no cenário nacional para uma posição pró-ativa, atuando de forma mais abrangente em várias searas, desde a guarda do regime democrático, passando pelos valores republicanos, pela preservação dos direitos e garantias fundamentais individuais e coletivas até a observância do respeito dos direitos individuais indisponíveis e homogêneos.

Em evolução aos poderes conferidos pela Lei da Ação Civil Pública, a Constituição Federal assegura ao Ministério Público a possibilidade de instaurar procedimentos administrativos investigativos na defesa de direitos difusos,

coletivos e individuais homogêneos, concedendo-lhe poderes de notificação, recomendação, oitiva, requisição de informações e de requisitar diligências.

No mesmo sentido, confiou a Carta Magna ao Ministério Público a titularidade da ação penal pública, bem como o controle externo da atividade policial, consolidando o plexo normativo a posicioná-lo de forma que o seu alcance tanto se insere nas atividades investigativas criminais realizadas pela polícia e outros entes, quanto nas atividades judiciárias, posto ser constitucionalmente um órgão que desempenha uma função essencial a atividades jurisdicional, conforme estampa a da Constituição de 1988, no seu Capítulo IV, Seção I – Das Funções Essenciais à Justiça.

A mesma Constituição Federal recepcionou normas infraconstitucionais que legitimam a atividade investigatória criminal pelos Ministérios Públicos, ainda que nos últimos anos tenham surgidos questionamentos reativos a atuação exercida no combate ao crime organizado e a corrupção, inclusive chegando ao Supremo Tribunal Federal por meio de dois processos, o Habeas Corpus 84548, impetrado pela defesa do empresário Sérgio Gomes da Silva, o Sombra, acusado como mandante do assassinato do prefeito de Santo André/SP Celso Daniel, fato ocorrido em 2002, e o Recurso Extraordinário (RE 593727) que teve reconhecida a repercussão geral, vindo esse julgado a definir a diretriz jurídica sobre o tema para os demais processos em trâmite, assim como nortear a atuação dos órgãos de investigação criminal, incluindo o Ministério Público.

Em três processos já decididos pelo STF no dia 27.10.09 (HC 87.610, Habeas Corpus 90.099, HC 94.173, todos relatados pelo Ministro Celso de Mello) confirmou-se o entendimento de possuir o Ministério Público poder de investigação criminal, o que contraria a tese sustentada pelas instituições policiais, chegando também tal refrega as portas do Poder Legislativo por meio da chamada PEC 37, Projeto de Emenda Constitucional No. 37, ante ao forte lobby da classe policial e também (e porque não dizer principalmente) de alguns (maus) políticos que vêem no Ministério Público uma ameaça as suas atuações não republicanas.

Um dos principais argumentos que orientou a posição do Supremo Tribunal Federal está relacionado com o art. 4º, parágrafo único, do CPP (Código de Processo Penal), que não confere exclusividade à Polícia para exercer a função investigatória. Muitos outros órgãos (e instituições) também podem investigar no Brasil, desde que haja texto legal, tais como as CPIs (Comissões Parlamentares de Inquérito), o IBAMA, Banco Central, as autoridades fazendárias estaduais, federais e municipais, dentre outras, como frisamos acima.

A exclusividade dada à polícia federal no art. 144, § 1º, IV, da Constituição Federal 1988, de acordo com o Supremo Tribunal Federal, diz respeito às suas funções frente às demais polícias. Esse dispositivo não é impeditivo para que outros órgãos (como o MP, por exemplo) investiguem delitos, inclusive os de atribuição da polícia federal. O que não poderia é uma outra polícia estadual investigar crime que é da responsabilidade federal, por exemplo.

Sobre o tema se manifestou o professor Luiz Flavio GOMES (2009, *online*) ao analisar os julgados referentes ao Habeas Corpus 87.610, 90.099 e 94.173, todos da relatoria do ex-ministro Celso de Mello:

O Ministro Celso de Mello, na esteira de outros julgados do próprio STF, vem proclamando que a investigação criminal pelo Ministério Público é legítima e constitucional e que ela possui caráter concorrente e subsidiário. Ou seja, não existe exclusividade (também) do Ministério Público. Mas tampouco está ele impedido de fazer suas próprias investigações, com base no art. 129 da CF, que lhe conferiu poderes de instaurar não só a investigação civil, senão também a criminal. Claro que também as leis orgânicas dos Ministérios Públicos confirmam esse poder.

Sobretudo quando se investiga um policial, quando então a investigação da polícia pode ser questionável, aí é que a legitimidade do Ministério Público se agiganta, visto que sua autonomia e independência não impedem uma apuração isenta dos fatos noticiados. Nos crimes praticados por policiais (violência, corrupção etc.), muitas vezes, só o Ministério Público é que pode cumprir bem o papel investigativo, visando ao cumprimento do mandamento constitucional de oferecer segurança à população (não deixando – especialmente nos delitos graves - aumentar a cifra da impunidade).

As decisões da Segunda Turma têm sido unânimes. Isso também ocorreu no HC 89.837. No HC 100.042-RO, decidido monocraticamente pelo Min. Celso de Mello em 08.10.09, ficou sublinhado o seguinte: "MINISTÉRIO PÚBLICO. AUTONOMIA

INVESTIGATÓRIA. POSSIBILIDADE DE OFERECER DENÚNCIA INDEPENDENTEMENTE DE PRÉVIA INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO POLICIAL. O Ministério Público, independentemente da prévia instauração de inquérito policial, também pode formar a sua "opinio delicti" com apoio em outros elementos de convicção - inclusive aqueles resultantes de atividade investigatória por ele próprio promovida - que evidenciem a materialidade do fato delituoso e a existência de indícios suficientes de autoria, desde que os dados informativos que dão suporte à acusação penal não derivem de documentos ou escritos anônimos nem os tenham como único fundamento causal. Doutrina. Precedentes".

O fundamental, nesse caso, é que as garantias constitucionais sejam respeitadas. Já não se discute que o suspeito ou indiciado conta com vários direitos durante a investigação (direito de acesso aos autos da investigação, direito de ficar calado, direito de ser ouvido etc.). Tudo isso tem que ser devidamente observado, diz o STF, não importando quem preside a investigação.

Uma ducha de água fria (derramada sobre a aguerrida luta dos policiais contra o poder investigativo do Ministério Público) veio pelas mãos do policial federal gaúcho Gustavo Schneider, que acaba de divulgar um levantamento (amplamente noticiado pela mídia) onde se comprova que a Polícia Federal não esclarece cerca de 80% dos casos que lhe são noticiados. O delegado analisou o número de inquéritos abertos nas duas últimas décadas (pela polícia federal). De 217 inquéritos instaurados, no ano de 2004, no campo dos delitos previdenciários, apenas 77 foram concluídos. "Isso mostra que nossa atividade de polícia judiciária não está atingindo o princípio constitucional de eficiência" (disse o delegado).

Comprovado que a polícia é mesmo seletiva (só atua em poucos casos), não há dúvida que isso legitima (mais ainda) a tese de que outros órgãos devem mesmo concorrer com a polícia, para que o mandamento constitucional da segurança seja cumprido.

A tese de que o Ministério Público pode presidir investigação criminal está praticamente consolidada no STF. Diante da ineficiência investigativa das polícias, parece mesmo improdutivo continuar sustentando o contrário. Sendo este o estado da questão, melhor seria a polícia se reinventar, para poder utilizar seus poucos recursos de forma mais racional (e produtiva). Todos ganhariam com isso. Teríamos uma polícia mais eficiente, sem prejuízo de

que outros órgãos também possam investigar delitos no nosso país (desde que haja para isso amparo legal e constitucional).

Ainda que o Supremo Tribunal Federal tenha já se posicionado sobre o poder de investigação criminal do Ministério Público, como dito, encontra-se em curso o RE (Recurso Extraordinário) 593727, com repercussão geral, estando o julgamento em curso, obstado por outro novo pedido de vista, depois da apresentação o voto do Ministro Luiz Fux, que tinha também pedido vista do processo em junho de 2012.

Nessa demanda, o ex-Ministro Cezar Peluzo, relator do recurso, afirmou pela ausência de previsão constitucional para o Ministério Público exercer as investigações criminais, “a não ser em casos excepcionais”. Para Peluzo, o Ministério Público teria poderes investigatórios criminais quando esta tiver por objeto fatos teoricamente criminosos praticados por membros ou servidores do próprio MP, por autoridades ou agentes policiais e, ainda, por terceiros, quando a autoridade policial, notificada sobre o caso, não instaurar o devido inquérito policial.

O entendimento do ex-Ministro Peluzo confirma a existência de previsão do ordenamento jurídico para o Ministério Público promover a investigação criminal direta, limitando apenas o seu escopo.

O ministro Ricardo Lewandowski seguiu o entendimento do ex-ministro Peluzo. Asseverou o ministro que há bases constitucionais para o Ministério Público investigar crimes, dentro de certos limites.

O ministro Gilmar Mendes destacou no julgado que está pacificada na 2º Turma do Supremo Tribunal Federal o entendimento de possuir o Ministério Público poderes para investigar crimes, aduzindo ser este um poder subsidiário, quando ocorrerem crimes praticados por policiais, contra a administração pública, além da possibilidade de realizar investigações complementares, devendo ser observadas as regras previstas para o inquérito policial.

O ministro Celso de Mello, integrante da 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal, seguiu posição do Ministro Gilmar Mendes, reconhecendo a legitimidade do Ministério Público em promover a investigação criminal, asseverando que extrai a possibilidade do próprio texto constitucional, destacou caber ao Ministério Público tal poder nos casos de abusos de autoridade, prática de delitos por policiais, crimes praticadas contra a administração pública, inércia da polícia ou procrastinação indevida do desempenho das atividades de investigação criminal.

Joaquim Barbosa, atual presidente do Supremo Tribunal Federal, também se posicionou pela legitimidade do Ministério Público em promover a investigação criminal. No mesmo sentido concluiu o ex-ministro Carlos Ayres de

Britto, reconhecendo a competência do Ministério Público para, por conta própria, de forma independente, fazer investigações criminais.

O Ministro Luiz Fux apresentou o voto em 19 de dezembro de 2012, reconhecendo o poder de investigação criminal do Ministério Público, considerando inteiramente compatível com a Carta de 1988 o poder de investigação criminal direta, lembrou que a exclusividade de investigação apenas pela polícia criaria uma substancial dificuldade de apuração de crimes ambientais, tributários, contra a administração pública.

Concluiu Fux como sendo um retrocesso a supressão do poder do Ministério Público para investigar diretamente delitos, devendo seguir as investigações parâmetros definidos e agir em caráter complementar.

Ainda que não tenha proferido o voto, diante do pedido de vistas apresentado pelo Ministro Luiz Fux, o Ministro Marcos Aurélio de Mello teceu comentários contrários ao poder de investigação criminal pelo Ministério Público.

Em paralelo ao RE (Recurso Extraordinário) 593727, tramita na Câmara dos Deputados a PEC 37, que passou a ser conhecida nacionalmente como a PEC da Impunidade, de autoria do deputado federal pelo estado do Maranhão, Sr. Lourival Mendes, tendo como finalidade acrescentar o parágrafo 10º ao art. 144 da Constituição Federal para definir exclusividade de competência para a investigação criminal apenas as policiais federal e civis dos Estados e do Distrito Federal.

Inobservando o peso dos argumentos jurídicos esposados pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal que já apresentaram os seus votos recentemente, reconhecendo todos o poder de investigação criminal pelo Ministério Público, a Comissão Especial da Câmara aprovou parecer favorável aos desideratos da PEC 37. A matéria irá para o plenário da Câmara Federal, para votação em dois turnos, e depois para o Senado Federal para também duplo turno de votação.

Aparte o parecer referente a PEC 37, a 2ª Turma do STF é uníssona sobre o poder investigatório criminal do Ministério Público, bem como todos os

ministros votantes se manifestaram a favor, ainda que com gradações diversas, para o exercício do poder.

Recentemente, mais precisamente em 5 de dezembro de 2012, também o Superior Tribunal de Justiça se posicionou a favor do poder de investigação criminal do Ministério Público, ao julgador a possibilidade desse órgão se valer de placas particulares em seus carros para realizar investigações conforme se verifica no sumário da matéria trazida pela revista eletrônica Consultor Jurídico:

Promotores podem usar carros com placas particulares

Depois de consolidar entendimento de que o Ministério Público tem poder para fazer investigações, o Superior Tribunal de Justiça decidiu, por unanimidade, que seus integrantes podem, assim como os policiais, usar carros com placas particulares — descaracterizadas — para não serem identificados. A questão foi analisada pelos ministros da 2ª Turma, por meio de uma ação popular. As informações são do *Valor Econômico*.

A autorização para uso de placas particulares reacende a polêmica discussão sobre o poder de investigação de promotores e procuradores, que está na pauta do Supremo Tribunal Federal e da Câmara dos Deputados. Recentemente, uma comissão especial aprovou a Proposta de Emenda à Constituição, a PEC 37, que acrescenta o parágrafo 10 ao artigo 144 da Constituição Federal para definir que só as polícias federal e civil têm competência para apurar crimes.

No Supremo, porém, o placar é favorável a promotores e procuradores. Foram proferidos até agora seis votos, prevendo três caminhos. Os ministros Cezar Peluso (hoje aposentado), relator do caso, e Ricardo Lewandowski entenderam que, em regra, o Ministério Público não pode fazer investigações criminais, a não ser em casos excepcionais. Para os ministros Gilmar Mendes e Celso de Mello, os integrantes do órgão podem somente apurar crimes cometidos pela polícia ou praticados contra a administração pública. Já os ministros Joaquim Barbosa e Ayres Britto (também aposentado) votaram pelo reconhecimento da competência do MP para investigar qualquer questão penal.

"Dois votos nos dão ampla liberdade para investigar. Outros dois impõem algumas restrições. Estou confiante em uma vitória. Vamos ver em que termos", diz o presidente da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp), César Bechara Nader Mattar Júnior. Uma derrota no Supremo, segundo ele, significaria "uma enxurrada de pedidos de arguição de inconstitucionalidade contra investigações realizadas pelo Ministério Público ou com a participação de seus integrantes, o que inclui o mensalão".

Para o advogado Renato de Mello Jorge Silveira, chefe do Departamento de Direito Penal da Universidade de São Paulo (USP), uma decisão desfavorável no STF prejudicaria as atividades do Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco), criado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em 1995. "Poderiam ser questionados processos que já foram finalizados", afirma.

O poder de investigação do Ministério Público é discutido no STF por meio de um recurso que teve repercussão geral reconhecida. No caso, o ex-prefeito de Ipanema (MG) Jairo de Souza Coelho questiona decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que recebeu denúncia em que promotores o acusam de crime de responsabilidade, por suposto descumprimento de ordem judicial para o pagamento de precatórios. O julgamento está suspenso por um pedido de vista do ministro Luiz Fux.

Até então, segundo Mattar Júnior, a jurisprudência do Supremo é favorável ao MP. "A 2ª Turma entende que o Ministério Público tem competência para realizar, por sua iniciativa, investigação criminal", diz o presidente da Conamp. Ele espera uma vitória no Supremo antes da análise pelo plenário da Câmara dos Deputados da PEC que limita a atuação de promotores e procuradores. Para protestar contra a proposta, entidades de classe que representam a categoria prometem lançar na terça-feira, dia 11, uma campanha a favor do poder de investigação.

Enquanto o Supremo não define a questão, o Ministério Público vai colecionando precedentes favoráveis no STJ. No caso analisado pela 2ª Turma, o relator do caso, ministro Humberto Martins, entendeu que o Ministério Público "possui poderes investigatórios" e, portanto, pode usar placas descaracterizadas em alguns veículos oficiais, para resguardar a segurança de seus integrantes. "Não se visualiza na concessão do pleito qualquer afronta ao artigo 116 do Código de Trânsito Brasileiro ou a imoralidade administrativa", afirma o relator.

A ação popular foi apresentada pelo advogado e ex-secretário estadual do Paraná José Cid Campêlo Filho. Ele alega que a legislação de trânsito só autoriza o uso de placas particulares por carros de investigadores de polícia. "O Ministério Público não pode fazer investigação", diz o autor. "Portanto, não pode usar placas descaracterizadas. (REVISTA CONSULTOR JURÍDICO, 2012, *online*)"

Não resta dúvida que configuraria um retrocesso a supressão do poder de investigação criminal do Ministério Público, o que colocaria o Brasil na "lista negra" entre as nações, posto que igual limitação normativa se verifica apenas em três países no mundo que não são o melhor modelo de regime político: na Indonésia, Uganda e no Quênia.

O professor Mendroni ([s.d.], *online*) teceu 10 pontos importantes para reflexão sobre o perigo a que a nação brasileira está exposta no caso de aprovação da PEC 37, demonstrando a relevância da pluralidade investigativa para o combate a corrupção e, portanto, ao crime organizado, notadamente com a preservação do poder de investigação direta pelo Ministério Público. Enumerou o autor:

1. A investigação criminal realizada diretamente pelo M.P. é forte aliada da justiça no sentido de combater a corrupção, considerando que no Brasil, observa-se uma Polícia com índice muito maior de corrupção do que nos países europeus (Alemanha, Itália, França, Suécia, Dinamarca, Noruega, Holanda, Portugal, E.U.A., Canadá, Austrália e, etc. todos os demais do mundo, exceto os três abaixo referidos), e nestes países o M.P. tem amplos poderes de investigação direta.

2. Nestes países, ditos de primeiro mundo – europeus, mas também E.U.A., Canadá, México, todos os Países de toda a América Latina, e ainda Ásia e Oceania, o M.P. têm poderes amplos de investigação direta, e discute-se, neles, quanto e como ampliar estes poderes de

forma a melhorar ainda mais o combate ao crime organizado, lavagem de dinheiro e corrupção.

3. No mundo inteiro, apenas Quênia, Uganda e Indonésia estabelecem sistemas onde a Polícia tem a exclusividade da investigação criminal. Deveria o Brasil equiparar-se a estes ou a outros da Europa, onde se discute exatamente a ampliação dos poderes de investigação direta do M.P. (decreta prisão temporária, escuta telefônica) para o combate aos crimes referidos - organizado em geral, incluindo especialmente lavagem de dinheiro e corrupção?

4. Boa parte daqueles que defendem a investigação com exclusividade pela Polícia alega que é melhor corrigir os erros da Polícia do que “tirar-lhe” a investigação. Mas se diz também de alguns abusos por parte do MP ao investigar. Não seria menos trabalhoso corrigir os – muito menor – Promotores que “erram” do que os Policiais?

5. Será possível que o Governo tenha algum interesse no cerceamento da investigação direta do M.P., e pode estar tentando influenciar os Ministros do STF nesse sentido – considerando que muitos foram por ele nomeados, considerando inclusive as recentes declarações do Ministro José Dirceu, ao comparar o Ministério Público à GESTAPO nazista, muito embora tenha timidamente se retratado?

6. Retirando-se os poderes de investigação direta do M.P. – independente, e entregando-se-o, ao mesmo tempo, à Polícia, dependente e ligada ao Poder Executivo, isto não poderia formar uma simbiose de corrupção e controle – Poder Executivo e Polícia, prejudicando a

necessidade de eventuais investigações íntegras e imparciais que ocorrerem no âmbito do próprio Poder Executivo?

7. Como se interpretará a situação de investigação criminal com exclusividade da Polícia, já que “é expressa” na Constituição Federal, se outros tantos órgãos tampouco encontram esta previsão expressa, mas também investigam nos âmbitos de suas atribuições, como por exemplo Receita Federal, Secretarias das Fazendas Estaduais, INSS, ABIN, TCU e TCEs, COAF, Banco Central, IBAMA, SDE/MJ, CVM, e tantos outros? Seguramente nada do que produzirem poderá ser admitido em processo criminal... e somente a Polícia poderá fazê-lo. Mas a Polícia tem preparo técnico e instrumental para assumir todas estas investigações?

8. Por que nunca se contestou o poder de investigação dos Juizes no âmbito da Lei de Falências – em Inquérito Falimentar, mesmo após a Constituição de 1988?

9. A retirada de poderes de investigação direta do M.P., que ultimamente vêm combatendo e processando corruptos de altos cargos políticos e ricos, contrariamente da situação e da tendência na Europa, América do Norte e Ásia, onde estão os investidores estrangeiros, seguramente gerará descrédito nas instituições públicas brasileiras e principalmente na Justiça brasileira, afastando os investimentos e gerando fuga de capital do Brasil, prejudicando sobremaneira o desejado crescimento econômico, senão gerando problemas na economia e provocando ou colaborando com a volta da inflação.

10. No M.P. não há a menor intenção de assumir a presidência do Inquérito policial, mas sim, nos casos de dificuldade e de investigação predominantemente burocrática, realizar investigação direta, tornando-a assim mais célere, mais otimizada e mais direta.

No que concerne ao combate ao crime organizado no Brasil, principalmente contra as organizações criminosas que adotam o modelo endógeno e empresarial, o poder investigatório criminal do Ministério Público é instrumento de importância ímpar para elucidação dos delitos e das autorias, visto o envolvimento de altas autoridades, de grandes empresários, políticos de elevado escalão, de agentes públicos em geral e de policiais.

Enquanto o mundo inteiro converge para a necessidade de ações conjuntas entre órgãos de inteligência e de investigação, enquanto se conclui que a cooperação técnica mútua é uma das mais valorosas e exigíveis ferramentas para um eficaz combate a criminalidade organizada, um grupo de interesses pouco republicanos investe na contramão da modernidade, alguns visando o acúmulo de poder à uma categoria profissional, outros o controle das investigações criminais por meio de ingerências políticas e por fim a maximização da impunidade ante ampla paralisia estatal que viria diante da grandeza geométrica das demandas de segurança pública, como demonstra o cenário brasileiro, cujos recursos humanos e materiais sequer permitem operacionalizar e concluir as requisições investigativas que se apresentam.

A esse poder de investigação, deve o Ministério Público esmerar-se na efetivação e no incremento do uso das atividades de inteligência criminal e de cooperação com outros órgãos, formando forças-tarefas multidisciplinares, colocando o conhecimento plúrimo de vários especialistas a serviço da constituição da melhor prova a consolidar a materialidade e as autoridades dos delitos perpetrados por organizações sofisticadas.

A complexidade na análise de dados financeiros, contábeis, ambientais, tributários, na perícia de equipamentos com avançada tecnologia, dentre outras, exige um vasto conhecimento especializado, muitas vezes inacessível ou ignorado pelos agentes investigativos, ocasionando desvios ou caminhos mais longos ou infrutíferos nas diligências, razão pela qual a troca de experiências, de dados e informações, portanto do conhecimento entre os entes estatais titulares de cada uma das especialidades demonstrou ser o melhor

sistema para o efetivo combate às organizações criminosas, merecendo um maior aprofundamento sobre o tema e sobre a posição dos Ministérios Públicos nos grupos multidisciplinares para forças-tarefas com uma finalidade predefinida.

3.3 O Sistema de Inteligência Criminal do Ministério Público

Visando melhor se aparelhar, os Ministérios Públicos Estaduais, em 22/02/2002, criaram o GNCOC (Grupo Nacional de Combate ao Crime Organizado), integrando inicialmente apenas 20 estados-membros, tendo como missão o combate sistemático ao crime organizado, assegurando um intercâmbio mais ágil e estruturado de informações e dados, bem como de experiências, permitindo o desencadeamento de ações nacionais, regionais, interestaduais e locais com uma maior eficiência e precisão.

Atualmente o GNCOC é integrado pelos 26 Ministérios Públicos dos estados-membros e o do Distrito Federal, pelo Ministério Público Federal e Ministério Público Militar.

Diante de demandas cada vez mais complexas, de maior envergadura, ocasionando maiores dificuldades para a obtenção de informações e a necessidade proteger pessoas e os próprios dados sensíveis, o GNCOC verificou ainda em 2002 necessidade de implementação de um sistema formal de inteligência, inicialmente se aproximando do SISBIN – SISTEMA NACIONAL DE INTELIGÊNCIA, criado pela Lei 9883/99, ainda que esse desenvolvesse inteligência clássica, depois se integrou ao inserir-se no Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP), findando por constituir um sistema de inteligência próprio por meio da criação do GIMP – GRUPO DE INTELIGÊNCIA DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS, depois denominado de GSI – GRUPO DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL.

A formação do GSI consistiu na opção adotada pelo Ministério Público no sentido de melhor deter o conhecimento produzido por um sistema de inteligência próprio, visto o SISBIN, formado apenas por órgãos integrantes do Poder Executivo, servindo como inteligência de Estado, ser hierarquicamente

subordinado aos governos que possuem cargas ideologias alternantes, enquanto o Ministério Público necessitava de uma inteligência tática para melhor fomentar a produção de provas destinadas ao exercício das suas atribuições constitucionais, principalmente na área criminal e também estratégica para nortear os planos de atuação e de interação com os demais entes republicanos.

Questionou-se se o Ministério Público teria legitimidade, se haveria autorização legal, para constituir o seu próprio sistema de inteligência, visto não ser um Poder constituído, mas um órgão essencial à prestação jurisdicional, conforme o posiciona a Constituição Federal, diploma de onde também se extraiu a resposta.

Estabelece o art. Art. 2º da Constituição Federal que “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. O art. 99 assevera que “ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira”.

Por sua vez, o art. 127 da Carta Maior de 1988 dispõe que:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

§ 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).” (BRASIL, 1990, p. 168)

Portanto, do ponto de vista jurídico-constitucional, se o Executivo possui poder para a criação e manutenção do seu próprio sistema de inteligência, o Legislativo e o Judiciário, ante aos princípios da igualdade e da separação dos poderes, não poderiam deixar de possuir igual legitimidade.

E o Ministério Público, jungido as suas atribuições constitucionais, a defesa o regime democrático, da ordem jurídica e, portanto, da higidez do princípio republicano e dos direitos e garantias fundamentais, bem como por

possuir autonomia e independência funcional e administrativa, não poderia ser tolhido do desempenho de atividade tão vital, possuindo autorização constitucional para desenvolver e gerir um sistema de inteligência autônomo.

O Ministério Público, por meio do sistema de inteligência e pela mútua cooperação com os demais órgãos especializados, visa a produção de provas e de conhecimento para as tomadas de decisão, notadamente as relativas as suas investigações e processos criminais, mas também as necessárias para o desempenho das ações cíveis e político-administrativas, tais como no planejamento destinado ao controle da criminalidade e a defesa de interesses difusos e coletivos.

Diante da complexidade, abrangência e sofisticação das organizações criminosas, principalmente por envolvimento de agentes estatais em algumas modalidades do crime organizado, mostra-se imprescindível um sistema autônomo de inteligência por parte do Ministério Público.

Além das provas, o Ministério Público visa também a produção de conhecimento destinado aos processos decisórios estratégicos do Ministério Público, como nos planos de atuação, na elaboração de políticas e no relacionamento com outras instituições. Daí o sistema de inteligência dos Ministérios Públicos embasar as ações por meio da produção do conhecimento tático e estratégico.

Pacheco (2006, p. 631-649), demonstrando a importância do Ministério Público manter o seu próprio sistema de inteligência, assim se manifestou no Congresso Nacional do Ministério Público realizado no ano de 2005 em Belo Horizonte/MG:

Um órgão de inteligência do Ministério Público estabelece um princípio de confiança em outros órgãos de inteligência, no sentido de que as regras de sigilo dos documentos de inteligência serão respeitadas, evitando-se que, inadvertidamente, sejam utilizados, sem o devido tratamento, como prova em procedimentos investigatórios ou processos, cíveis ou criminais; órgãos de inteligência intercambiam informações diretamente com outros órgãos de inteligência, inserindo, assim, os Ministérios Públicos em várias redes de inteligência, o que lhes permite o acesso rápido a informações que, mesmo não podendo, eventualmente, ser utilizadas como provas em procedimentos investigatórios ou processos, permitem orientar a atuação do Ministério Público, o que acarreta uma imensa economia e eficiência no emprego

de recursos humanos, financeiros, materiais e temporais. Por exemplo, uma grande investigação criminal ou um inquérito civil podem ser reorientados a partir de informações obtidas de órgãos de inteligência externos; um órgão de inteligência possibilita uma sistematização de alto nível no tratamento de dados e informações, capaz de transformá-los em conhecimento necessário para a tomada de decisões estratégicas do Procurador-Geral e da Administração Superior do Ministério Público. Por exemplo, as estimativas do desenrolar de situações sociais podem facilitar o estabelecimento da política institucional e a elaboração do Plano Geral de

Atuação (plano estratégico do MP); um órgão de inteligência ministerial pode propiciar o desenvolvimento das atividades persecutórias, sejam em procedimentos investigatórios (inquéritos policiais, procedimentos investigatórios criminais próprios ou inquéritos civis) ou em processos cíveis ou criminais, devido ao aperfeiçoamento das técnicas de análise, por meio das quais é possível o cruzamento de imensas quantidades de informação (por exemplo, construindo-se o diagrama de relacionamentos de uma organização criminosa ou o fluxograma de lavagem de dinheiro de um caso criminal).

Os procuradores-gerais dos Ministérios Públicos, em princípio, podem criar “órgãos de inteligência” por meio, por exemplo, de resolução, de maneira análoga à criação de grupos de atuação especial ou comissões técnicas, ou, até, como um “centro de apoio operacional de inteligência”, tendo em vista a autonomia funcional e administrativa do Ministério Público (art. 127, § 2º, CR), da qual decorre sua competência para estruturar e organizar seus serviços administrativos, e a competência administrativa que os procuradores-gerais dos Ministérios Públicos, de modo geral, possuem para a criação de centros de apoio operacional, grupos de atuação especial e comissões técnicas.

Aliado as conclusões do professor Pacheco (2006), é importante destacar que o Ministério Público é um órgão imparcial por força normativa, parte anômala do processo penal, não sendo um acusador inveterado, mas um garantidor de direitos, inclusive devendo agir com isenção incontestável também na perseguição dos direitos que assistem aos criminosos, observando sempre os limites legais, até porque é justamente o fiscal da lei.

Cabe ao Ministério Público envidar esforços investigativos na defesa da sociedade, dos direitos e liberdades coletivos, mas de igual modo assegurar aos alvos as investigações os seus direitos e garantias individuais, sempre se pautando nos estritos ditames constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa, da licitude e da moralidade inafastáveis das suas atuações, jungindo-se a legalidade na produção das provas e elementos de convicção a serem apresentados aos Estado-Juiz.

Não há no que se falar em princípio da ampla acusação, mas sim da ampla defesa, estando sempre o Ministério Público vinculado e delimitado às fronteiras legais e constitucionais, inclusive devendo ser responsabilizado pelos excessos praticados pelos seus agentes, visto ser meio para conferir ainda maior confiabilidade nas conclusões investigativas e nas sínteses do sistema de inteligência.

De outro bordo, criminalidade organizada, principalmente a endógena e a empresarial, encontra tecido fértil para a sua atuação nas entranhas estatais, inclusive tendo acesso privilegiado aos sistemas de inteligência ou mesmo infiltrando pessoas para deles fazerem parte.

Poder-se-ia questionar se tal situação não poderia também atingir o Ministério Público. A resposta, por óbvio, seria positiva, porém os membros do Ministério Público se inserem em um sistema de controle que nasce no severo processo seletivo, passando por um duplo mecanismo de correição, tanto local, por meio das Corregedorias e Ouvidorias, quanto nacional por meio do Conselho Nacional do Ministério Público, bem como não possui subordinação a qualquer governo ou ingerência motivadas pela carga ideológica político-partidária dominante, possuindo cada agente ministerial as prerrogativas constitucionais e legais para um seguro exercício do seu mister, quais sejam a inamovibilidade, vitaliciedade e irredutibilidade de vencimentos, assim como a independência funcional regrada as previsões normativas.

Como referido em seção acima, existem organizações criminosas que nascem no interior do Estado, dentro da Administração Pública, chamadas endógenas, sendo na sua maioria integrada por agentes públicos. Ao passo que o crime organizado no modelo empresarial interage continuamente com o Estado e seus agentes, sendo a corrupção, a infiltração de agentes e o tráfico de influência os meios mais utilizados para a maximização dos proventos relativos as suas atividades fins.

Historicamente se tem verificado interações ilícitas e criminosas entre agentes públicos e particulares, havendo presença considerável de agentes policiais e políticos com mandatos eletivos, portanto de gestores dos entes da

federação ou de parlamentares, além do braço armado estatal. Portanto, indagar-se-ia: como poderiam a investigação e a inteligência criminal ficar adstritas apenas as polícias, no caso da primeira, e aos órgãos dos Poderes Constituídos, no caso da segunda?

É importante frisar que o Poder Judiciário, ainda que detentor de autorização constitucional para gerir o seu próprio sistema de inteligência, embora imparcial por mandamento normativo, não possui poder de investigação criminal, sendo regido pelo princípio da inércia. Portanto, pouco arrazoado seria conceber o Poder Judiciário exercendo atividade de inteligência criminal, visto que não teria como operacionalizar as sínteses, o conhecimento advindo das atividades de inteligência, tendo que remeter para outros órgãos.

Neste diapasão, verifica-se a importância para a República Democrática brasileira a preservação dos poderes investigatórios e de produção de inteligência criminais por parte do Ministério Público, visto ser um órgão autônomo e independente aos poderes da República, estando equidistante entre a polícia e o Poder Judiciário, assim como possuindo instrumentos legais que asseguram ampla interação com os poderes e com os órgãos estatais e entidades privadas.

O professor Pacheco (2010) destaca a importância da estruturação do sistema de inteligência pelo Ministério Público, valendo-se da melhor tecnologia da informação para a seleção, registro e captura dos dados, para o armazenamento, processamento e resgate (ou difusão), permitindo a produção do conhecimento, muitas vezes constante nas bases de dados geridas pelo órgão, mas desconhecida pelos membros, diante a ausência de ferramentas avançadas de interação dos dados. Asseverou Pacheco (2010, *online*):

Ministério Público deve utilizar algum sistema de gestão da informação, utilizando métodos, técnicas e ferramentas adequados para lidar com as informações necessárias ao desempenho de suas finalidades constitucionais, independentemente de serem utilizados os métodos, as técnicas e as ferramentas do que se convencionou denominar "atividades de inteligência" ou, numa visão mais "gerencial", os seus equivalentes dos sistemas de gestão da informação e da inteligência competitiva, tendo em vista o princípio constitucional da eficiência (art. 37, caput, CR), a crescente complexidade dos fatos e da realidade

social com os quais lida, a necessidade de sua atuação sistêmica, seja na área cível (por exemplo, ações civis para defesa de interesses difusos e coletivos) ou penal (por exemplo, programas de prevenção e repressão à criminalidade), a vastíssima “massa de informações” com que trabalha e a necessidade de evitar desperdício de recursos humanos, materiais e financeiros.

Portanto, o Ministério Público, a fim de otimizar os recursos e maximizar a eficiência das suas ações, deve tanto manter estreita interação com outros órgãos e poderes, como munir o seu sistema de inteligência com as próprias informações e dados que produz cada um dos seus membros no exercício diário das suas atribuições legais e que são relevantes e sensíveis ao combate à criminalidade organizada e às suas demais vertentes funcionais.

Cada Promotoria de Justiça, diariamente, produz ou tem acesso a depoimentos, registros fotográficos, perícias, inspeções e documentos que tem uma finalidade imediata em um processo ou procedimento em curso, porém que possui extremada importância para servir como dados para um sólido sistema de inteligência, sendo muitas vezes desperdiçado ou destruído, restando fragmentos na memória de cada agente que com esses instrumentos tenha mantido contato.

A atuação de uma Promotoria de Justiça competente para a defesa dos direitos relacionados Infância e Juventude ou de Família, por exemplo, recebe informações relevantes referentes a vida econômica, empresarial e contas e extratos bancários de um(a) genitor(a) em uma ação de divórcio, alimentos, etc. e que possuem valor impar para uma atuação voltada ao combate ao crime organizado, mas que em um processo investigativo específico nessa matéria sofreriam inúmeras turbações, obstaculizações e desvios para serem produzidas.

Ainda que o caso exemplificado envolva direitos sujeitos ao sigilo legal, este não impede o conhecimento por parte do Ministério Público, que sendo uno, pode requerer o afastamento da limitação legal ao Poder Judiciário para que sirva de informação de inteligência ou mesmo prova criminal.

Para um melhor e seguro desempenho das ações de inteligência e de investigação, o grupo ou órgão interno do Ministério Público destinado à gestão

do ciclo de conhecimento ou de inteligência não deve coincidir com aquele imbuído com combate investigativo das organizações criminosas.

O GNCOOC é integrado pelos grupos especializados no combate ao crime organizado, chamados GAECOs – Grupo de Atuações Especiais de Combate ao Crime Organizado, entretanto assim como não se deve confundir atividades investigativa com atividade de inteligência, não demonstra ser a melhor opção a convergência de ambas em um só grupo ou órgão, concentrando o ciclo do conhecimento tático e estratégico e a operacionalização da informação por meio da investigação criminal.

Os Ministérios Públicos devem instituir os seus Núcleos de Inteligência – NIs - autônomos e independentes, produzindo o conhecimento do órgão ministerial de forma contínua, porém alheio a um caso concreto, ainda que possam ser acionados e que compulsoriamente devam prestar as informações devidas aos agentes investigativos, embasando a tomada de decisão tanto nas investigações criminais como também nas demandas relativas a defesa dos direitos difusos e coletivos, assim como fomentando a administração superior para o estabelecimento dos planos de atuação nas várias searas ministeriais.

A concentração da atividade de inteligência pelo órgão investigativo criminal poderia gerar uma justaposição ou intersecção indevida entre inteligência e investigação, o que poderia impossibilitar um trabalho especializado e abrangente, visto que o conhecimento produzido pelo sistema de inteligência é mais amplo, ultrapassando a seara criminal, ainda que a sintonia e intercambio mútuo entre o produtor do conhecimento e o operacionalizador investigativo sejam a pedra basilar para o sucesso para o combate do crime organizado,

Assim, os sistemas de inteligência do Ministério Público visam a produção de provas criminais e cíveis, no que se denominou de ação de inteligência tática, e a produção do conhecimento, ação de inteligência estratégica, destinado ao processo de tomada de decisão.

O ciclo do conhecimento consiste em um processo formal e contínuo, composto por fases bem definidas, que exigem um conhecimento especializado

e multidisciplinar e que no Ministério Público direciona-se todas as áreas de atuação do órgão, notadamente à matéria criminal, cível, político-administrativa, econômica, contábil, ambiental, dentre tantas outras.

A doutrina sintetizou em quatro as fases do ciclo do conhecimento: (1) planejamento, (2) coleta de dados próprios e de terceiros e a agregação de conhecimento produzido por entes externos, (3) processamento (avaliação, análise, integração e interpretação dos dados) com armazenamento estruturado dos dados e (4) a difusão da informação, o resgate do processamento e análise para a produção do conhecimento.

O Ministério Público deve se estruturar para desempenhar todas as etapas do ciclo do conhecimento ou ciclo de inteligência, bem como estar apto para estabelecer um formal intercâmbio com os demais entes de inteligência por meio de regras próprias, de protocolos de cooperação para a troca de informações, assegurando a higidez da sua base de conhecimento a servir para uma escolta tomada de decisão nos inúmeros campos de atuação que possui, como também para fornecer o conhecimento, a informação e os dados requeridos pelos demais agentes externos.

3.3.1. O Ciclo do Conhecimento e a Operacionalização dos Sistemas de Inteligência

O ciclo do conhecimento, como antes mencionado, em síntese, consiste no planejamento para otimizar e melhor dirigir a atuação do órgão gestor, delimitando o seu escopo e os recursos exigíveis, na coleta dos dados produzidos e das informações em poder de terceiros, na estruturação do armazenamento e do processamento e na difusão ou resgate do conhecimento (da síntese do ciclo).

Na fase de planejamento, o Ministério Público deve estabelecer os limites do seu sistema de inteligência, permitindo a destinação escolta dos recursos materiais e humanos para um eficaz desempenho das atividades.

Como um sistema consiste em um conjunto de elementos inter-relacionados que interagem para o desempenho das funções previamente estabelecidas pela fase inicial, um ineficaz planejamento poderá ensejar na inconsistência da informação produzida, sua imprecisão diante da ausência dos recursos necessários para a coleta, armazenamento e processamento dos dados e/ou para resgatar e difundir o conhecimento.

As limitações estruturais e orçamentárias devem ser consideradas para o dimensionamento de um sistema de inteligência, permitindo estabelecer a sua abrangência a fim de manter a sua completude e higidez. Pouco adiantaria o Ministério Público procurar ter um vasto sistema de inteligência para atuar em todas as suas vertentes funcionais, quando não tem disponibilidade econômica para manter analistas de dados capacitados, ferramentas tecnológicas específicas, corpo funcional em número suficiente ou recursos para ações de campo.

Mais eficaz seria definir uma das searas ministeriais e desempenhar com plenitude cada fase do ciclo, permitindo manter estrito controle sobre a qualidade e a contemporaneidade dos dados coletados, seu correto armazenamento estruturado e processamento célere e, por fim, a possibilidade imediata da difusão do conhecimento.

Na fase de coleta de dados, deve o Ministério Público desempenhar ações de busca, notadamente por meio de reconhecimentos de áreas, pessoas e bens, monitoramento, entrevista de campo, captura e interceptações de dados, correspondências postais e de comunicações, observados os limites legais, como também por meio de interrogatórios, de requisições de informações e, principalmente, através do intercâmbio entre bases de dados e cooperação mútua entre órgãos estatais e núcleos de inteligência públicos e privados.

Visando a otimização de recursos materiais e humanos, bem como maximizar o tempo dos processos de tomada de decisão, dentre esses se encontram também os procedimentos investigativos, o Ministério Público possui o poder de firmar convênios com os demais órgãos estatais e também entidades privadas que detém informações de inteligência, possibilitando o intercâmbio do

conhecimento, evitando o re-trabalho e também a necessidade de gerir grandes bases de dados, onde apenas uma fração seria de interesse direto para as demandas ministeriais.

Além dos convênios, o Ministério Público pode municiar seu sistema de inteligência por meio do registro dos dados de sua própria produção, tais como os depoimentos, perícias, registros fotográficos, áudios, vídeos, peças processuais e os demais instrumentos que veiculem informações e dados e são manejados diariamente por cada Promotoria de Justiça.

Mesmo as informações advindas das quebras judiciais de sigilos legais, tais como as referentes ao resguardo constitucional às comunicações, aos dados financeiros, bancários e fiscais, e que nutrem as investigações criminais com elementos relevantes e sensíveis, possuem, em regra, importância ímpar para municiar também os sistemas de inteligência, principalmente quando em tela o combate ao crime organizado, não devendo se limitar a uma demanda específica, sempre observados os limites legais e constitucionais.

A densidade das bases de dados geridas pelo sistema de inteligência é obtida pela pluralidade e historicidade de fontes relevantes, encontrando também em cada procedimento investigativo e em cada processo judicial um manancial rico de informações que, ao serem cruzadas, permitem a produção de um conhecimento muitas vezes desconhecido pelo gestor ou investigador.

O conhecimento do fluxo financeiro e de comunicação de um traficante ou de um agente corrupto, por exemplo, as suas interações empresariais e com a administração pública, informações produzidas em um processo investigativo destinado a apurar um homicídio vinculado a dívida do tráfico ou a uma fraude de processo licitatório, pode relevar informações importantes para outras demandas de naturezas diversas ou mesmo completar um “quebra-cabeça” a elucidar as ramificações de uma organização criminosa e o seu acervo delituoso que pode se estender dos crimes financeiros, das fraudes fiscais, da lavagem de dinheiro até os crimes de seqüestro, roubo a bancos e “pistolagem”.

É importante destacar os obstáculos encontrados pelas investigações criminais para a produção das provas que visam elucidar um delito e um alvo autoral certo. Ao passo que o contínuo armazenamento estruturado de dados sensíveis e relevantes a atuação ministerial propicia a formação de um vasto banco de dados a servir ao sistema de inteligência, registrando elementos de prova que podem ser aptos para demonstrar a prática de outros crimes e suas autorias.

É possível, por exemplo, durante um certame eleitoral a obtenção de registro fotográfico e de vídeo, a produção de depoimentos e a obtenção de material publicitário ligando um agente político a um determinado empresário, a uma pessoa jurídica ou mesmo a um criminoso, demonstrando as transações comerciais de uma pessoa jurídica, o uso de veículos e bens por determinadas pessoas, o fornecimento de imóveis e de dinheiro, mesmo a doação de bens sob o pálio do livre direito de promover o seu candidato, mas que, uma vez aberta uma investigação para combater uma organização criminosa endógena voltada ao desvio de dinheiro público e a fraude de contratos e licitações, as mesmas provas e documentos são logo ocultados ou destruídos. Os depoimentos se tornam evasivos e insuficientes, quando não inverossímeis.

As dificuldades aumentam quando os interessados conhecem as razões investigativas, ao passo que em outras situações da vida social não vislumbram o alcance que pode ter determinados registros.

Os sistemas de inteligência devem estar aptos para coletar esses dados/informações, armazená-los de forma estruturada, processá-los para permitir conhecer as interligações entre pessoas físicas e jurídicas, entre pessoas e bens, entre meios de comunicação, pessoas e endereços, entre pessoas, transações empresariais, contratos e movimentações financeiras, entre dinheiro público, contratos, licitações, agentes políticos e movimentações financeiras, dentre tantas outras interconexões possíveis para um vigoroso enfrentamento do crime organizado, sendo tão mais eficaz quanto mais eficiente for o planejamento para a constituição de um sistema de inteligência.

Além dos convênios firmados com órgãos públicos e com entidade particulares detentoras de sistemas de inteligência, além das informações produzidas por cada Promotoria de Justiça por meio de depoimentos, áudios, vídeos, registros fotográficos e também pela documentação que lhe chega através do manejo dos processos judiciais, possui o Ministério Público também o poder constitucional de requisição de informações e de diligências, sendo também fonte importante para municiar as investigações e, por conseguinte, o sistema de inteligência.

Podemos destacar, sem a pretensão de esgotar o tema, como bases de dados que podem ser objetos dos convênios referidos e que constituem instrumentos poderosos para o combate a criminalidade organizada nos seus vários modelos, municiando os sistemas de inteligência do Ministério Público, as que seguem:

- a) Rede INFOSEG/MJ/DPF. A base de dados consiste em um ambiente operacional que converge informações em 4 vertentes: (1) Policial/Criminal - sobre réus e seus procedimentos e processos criminais, mandados de prisão, entradas no sistema penitenciário, convergindo informações policiais e carcerárias e do Poder Judiciário; (2) Registro e autorização de pessoas para porte de armas de fogo, como os respectivos dados cadastrais e sobre extravios ou subtrações das armas e seus acessórios; (3) Cadastro de Veículos e Condutores, convergindo a base do DETRAN para o seu ambiente operacional; (4) Cadastro da Receita Federal, informando sobre os dados cadastrais dos contribuintes e detentores, pessoas físicas e jurídicas, de CPF e CNPJ, sobre a participação acionária em pessoas jurídicas, os seus responsáveis legais, sua regularidade com o fisco, nome de eventuais prepostos e o cruzamento de sócios e empresas.

Sobre a Rede INFOSEG, transcrevemos a descrição apresentada pelo PORTAL na Internet²:

A Rede INFOSEG hoje integra os bancos de dados das secretarias de segurança pública de todos os estados e distrito federal, incluindo termos circunstanciados e mandados de prisão; o sistema de controle de processos do Superior Tribunal de Justiça; o sistema de CPF e CNPJ da Receita Federal; o RENACH - Registro Nacional de Carteira de Habilitação e RENAVAM - Registro Nacional de Veículos Automotores, do Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN); o SIGMA - Sistema de Gerenciamento Militar de Armas, do Exército; o SINARM - Sistema Nacional de Armas, da Polícia Federal e o SINIC - Sistema Nacional de Informações Criminais, ambos da Polícia Federal. Estão em estudos e negociações outros sistemas para comporem a grande REDE INFOSEG.

Assim, a Rede INFOSEG disponibiliza, através da Internet, um índice onde é possível acessar informações básicas de indivíduos. Com base nesse índice, o usuário pode detalhar informações sobre o investigado, acessando, via Rede INFOSEG, as bases estaduais e federais de origem, mantendo assim a autonomia e gerenciamento dos estados e dos órgãos federais em relação às informações detalhadas, como processos, inquéritos, mandados de prisão, dados sobre armas, veículos, condutores, etc.

Como a Rede INFOSEG não possui gerência sobre os bancos de dados que disponibiliza, seu índice nacional é alimentado por uma solução de atualização *real time* ou por processamento em lote onde, à medida que os dados sejam alterados pelo sistema de origem, imediatamente tal alteração se reflete na consulta on-line, facilitando o trabalho dos profissionais de segurança pública, justiça e fiscalização em todo o país.”

b) Sistemas de Informações geridos pelos Tribunais de Contas. Mantém base de dados referentes as administrações públicas, processando licitações, contratos, controlando despesas, gerindo módulos de agentes públicos efetivos, requisitados, contratados e voluntários, realizando a análise contábil e financeira do entes e gestores, observando os limites legais para despesas e controlando receitas, dentre outras ações. Consiste em relevante fonte no combate as organizações criminosas endógenas e empresarias, elucidando fraudes nas licitações e contratos, nos pagamentos e nos desvios de dinheiro público, acúmulo ilegais de cargos e funções,

2

¹ REDE INFOSEG – Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP. Disponível em: <http://www.infoseg.gov.br/paginas/rede-infoseg/descricao>. Acessado em 6 de jan de 2013.

nepotismos, dentre outras ilicitudes comuns nas administrações públicas brasileiras;

c) Sistemas de dados das Controladorias de União, Estados e Municípios. Realizam o controle interno do Poder Executivo, muitas vezes realizando inspeção *in loco* de obras e serviços custeados com dinheiro público, desvendando os chamados “obras e serviços fantasmas”, inadimplementos contratuais fraudulentos, execuções parciais de obras e serviços públicos;

d) Portais da Transparência. Geridos por cada ordenador de despesas, contem dados sobre despesas, credores, contratos e aditivos, convênios, dentre outras informações referentes a aplicação do dinheiro público;

e) Sistemas DETRAN. Mantém um controle sobre a titularidade, regularidade e cadastramento de placas, chassis e de veículos automotores, bem como sobre condutores, gerindo penalidades, registros de roubos, furtos, gravames judiciais e perdas totais, alterações nas características, dentre outros;

f) Sistemas geridos pelas Juntas Comerciais e o Cadastro Nacional de Empresas. Gerido pelo Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e Comércio Exterior – MDIC, contendo os dados sobre sócios em pessoas jurídicas em todo o Brasil, trocas acionárias, aditivos contratuais, balanços das pessoas jurídicas, procuradores, dentre outros;

g) Justiça Eleitoral. Cadastro Nacional de Eleitores e Prestações de Contas. Gerido pela Justiça Eleitoral, o cadastro nacional de eleitoral

permite verificar eventuais paradeiros de réus e pessoas alvos de investigações. Ao passo que as prestações de contas mostram-se relevante fonte para conhecer os doadores de uma campanha, as pessoas que trabalharam para uma determinada candidatura, os gestores dos comitês financeiros das agremiações ou coligações partidárias, os bens imóveis e móveis, notadamente veículos automotores, que serviram para uma candidatura, dentre outros;

h) Sistema de dados do INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social. Gerido do Ministério da Previdência, possui informações relativas as segurados, aposentados e pensionistas e os seus benefícios, ao custeio por meio das contribuições sociais do segurados e empregadores, cadastro destes, sobre o pagamento dos benefícios sociais, os agentes financeiros correlatos, sobre procuradores de beneficiários, controle da margem consignada para empréstimos por parte de aposentados e pensionistas e também dos dependentes econômicos dos segurados, aposentados e pensionistas;

i) CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados. Gerido pelo Ministério do Trabalho e Emprego, permite conhecer os empregados de uma empresa, assegurando o seu regular funcionamento ou da constatação de se tratar de pessoa jurídica “fantasma” ou que não possui capacidade técnica-econômica para participar assumir determinados contratos públicos;

j) Sistemas Processuais do Poder Judiciário. Meio eficaz para cruzar informações sobre processos e réus, principalmente na fase atual onde o Poder Judiciário brasileiro envida esforços para virtualizar os processos judiciais, permitindo o rápido acesso de depoimentos,

documentos, provas e demais elementos que estejam encartados nos processos em curso ou arquivados;

k) Sistemas das Câmaras de Diretores Lojistas – CDLs. Mantém um cadastro da vida financeira de potenciais clientes, verificando a existência capacidade econômica para a oferta de crédito ou aceitação de transações comerciais. O sistema consulta a existência de endividamento, fonte para conhecer e rastrear melhor um alvo investigativo;

l) Quebra do sigilo financeiro e o Sistema da SERASA Experian. Sistema que “gerencia todo o ciclo de negócios, prospecção e mercado, gestão de clientes, retenção e rentabilização, aquisição e concessão de crédito, gestão de portfólio de crédito, gestão de cobrança e fraude e validação” (SERESA, [s.d.], *online*).

m) CCS – Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional. Consiste em uma base de dados gerida pelo BACEN – Banco Central do Brasil, que permite conhecer todas as contas bancárias e as titularidades e eventuais procuradores. Este sistema é de grande valia para descobrir contas fantasmas, pessoas sem capacidade econômica que serve ao crime organizado (“laranja”), posto que a titularidade vem a indicação de quem é o procurador da conta bancária, ou seja, quem tem poderes para movimentá-la. O BACEN descreve a função do CCS (BACEN, [s.d.], *online*):

O CCS, Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional, é um sistema de informações de natureza cadastral. Sua função é permitir a identificação das instituições financeiras nas quais os clientes do sistema financeiro mantêm relacionamentos representados por bens, direitos e valores, como depósitos à vista, em poupança ou a prazo, entre outros produtos. O cadastro contempla informações sobre relacionamentos bancários com as instituições participantes do sistema, mantidos diretamente pelos clientes ou por intermédio de seus representantes legais ou procuradores. O CCS não mantém

informações sobre valores ou movimentações financeiras nem saldos de quaisquer contas ou aplicações.

n) Cartórios de Registros de Imóveis e a DOI – Declaração de Operações Imobiliárias. Gerida pela Receita Federal, consiste nos dados relativos as operações de compra e venda e demais negócios jurídicos imobiliários. A Receita Federal disciplinou a matéria nos seguintes instrumentos normativos IN RFB nº 1.239, de 17 de janeiro de 2012, IN RFB nº 1.193, de 15 de setembro de 2011, IN RFB nº 1.183, de 19 de agosto de 2011, IN RFB nº 1.112, de 28 de dezembro de 2010, IN RFB nº 1.042, de 10 de junho de 2010, IN RFB nº 969, de 21 de outubro de 2009, Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, Lei nº 10.426, de 24 de abril de 2002, Decreto-lei nº 1.381, de 23 de dezembro de 1974, art. 2º, estabelecendo que³:

Os serventuários da justiça responsáveis por Cartório de Notas, de Registro de Imóveis e de Títulos e Documentos estão obrigados a fazer comunicação a RFB dos documentos lavrados, anotados, matriculados, registrados e averbados em suas serventias e que caracterizem aquisição ou alienação de imóveis, realizada por pessoa física ou jurídica, independentes de seu valor.

O valor da operação imobiliária será o informado pelas partes.

A DOI deverá ser feita apresentada pelo:

I - Serventuário da Justiça titular ou designado para o Cartório de Ofício de Notas, quando da lavratura do instrumento que tenha por objeto a alienação de imóveis, fazendo constar do respectivo instrumento a expressão: "EMITIDA A DOI".

II - Serventuário da Justiça titular ou designado para o Cartório de Registro de Imóveis, quando o documento tiver sido:

- a) celebrado por instrumento particular;
- b) celebrado por autoridade particular com força de escritura pública;
- c) emitido por autoridade judicial (adjudicação, herança, legado ou meação);
- d) decorrente de arrematação em hasta pública;
- e) lavrado pelo Cartório de Ofício de Notas, independentemente de ter havido emissão anterior de DOI.

III- Serventuário da Justiça titular ou designado para o Cartório de Registro de Títulos e Documentos, quando promover registros de documentos que envolvam alienações de imóveis, celebradas por

instrumento particular, fazendo constar do respectivo documento:
"EMITIDA A DOI.

o) Quebra do Sigilo Bancário e os Extratos de Cartões de Crédito. Ante a massificação do uso de cartões de crédito, muitas vezes os pagamentos convergem todos para o dinheiro de plástico, o conhecimento do histórico de compras permite verificar a vida não só econômica, mas social do alvo de investigações, notadamente pelos locais que mais frequenta, localidade de uso do cartão de crédito, aquisições recentes, dimensão financeira dos gastos, regularidade nos pagamentos das contas, dentre outras informações relevantes para estabelecer o perfil do investigado e as suas correlações na sociedade;

p) Quebra do sigilo Bancário e o SIMBA – Sistema de Movimentações Bancárias. Desenvolvido pela Procuradoria da República para receber os dados remetidos pelos bancos, ante a quebra dos sigilos legais, vindo a processar e a informar sobre a cadeia de transações financeiras realizadas em uma conta bancária ou entre contas bancárias;

q) Quebra do sigilo fiscal e os dados patrimoniais e de rendas dos contribuintes pessoas física ou jurídica, por meio do acesso as declarações dos ajustes do Imposto de Renda. Informações aduaneiras, dentre outras;

r) Quebra do sigilo de dados telefônicos e os Extratos Reversos da Contas dos Consumidores dos serviços de telefonia. Da mesma forma como mencionado para os extratos de cartões de créditos, as contas telefônicas permitem conhecer a comunicações estabelecidas pelo titular da linha dentro de um período. No caso de telefonia

celular, que corresponde que parcela majoritária das ligações realizadas atualmente, as contas telefônicas permitem conhecer os locais onde foram realizadas as ligações, tais como cidades e estados;

s) Extratos das Contas das Companhias Elétricas e de Água e Esgoto. As informações geridas pelas operadoras dos serviços de energia, água e de esgoto permite conhecer se um dado imóvel estava em funcionamento regular, quem era o titular da relação de consumo e sua cadeia de trocas;

t) Cadastro de Alunos e Matrículas Escolares. Sistema gerido pelas Secretarias de Educação e pelo Ministério da Educação, controlando a matrícula e frequência escolar dos alunos. É uma ferramenta de apoio para acompanhamento da relação alunos matriculados e merenda escolar, para aferir a regularidade dos transportes escolares, encontrar o paradeiro de menores infratores que podem ser cooptados pelo crime organizado, dentre outros;

u) Quebra do sigilo das ligações telefônicas e os Sistemas de Monitoramento de voz e dados telefônicos. O sistema permite gerir as interceptações telefônicas fixas e móveis autorizadas pelo Poder Judiciário, armazenando os áudios e os dados de rastreamento das linhas telefônicas contatadas, as trocas de aparelhos de telefonia celular e demais inter-relações telefônicas realizadas pelo alvo das investigações. O sistema denominado Guardiã é um dos mais difundidos no Brasil;

v) Relatórios de Inteligência Financeira – RIF. Relatórios que informam operações financeiras atípicas e praticadas por pessoas expostas politicamente (PEPs), segundo as normas regulamentares. Os RIFs são produzidos pelo COAF – Conselho de Controle das

Atividades Financeiras, que tem a finalidade definida no art. 14 da Lei Federal No. 9613/1998 – Lei de Combate a Lavagem de Dinheiro, que estabelece:

Art. 14. É criado, no âmbito do Ministério da Fazenda, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, com a finalidade de disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas nesta Lei, sem prejuízo da competência de outros órgãos e entidades.

§ 1º As instruções referidas no art. 10 destinadas às pessoas mencionadas no art. 9º, para as quais não exista órgão próprio fiscalizador ou regulador, serão expedidas pelo COAF, competindo-lhe, para esses casos, a definição das pessoas abrangidas e a aplicação das sanções enumeradas no art. 12.

§ 2º O COAF deverá, ainda, coordenar e propor mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes no combate à ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores.

§ 3º O COAF poderá requerer aos órgãos da Administração Pública as informações cadastrais bancárias e financeiras de pessoas envolvidas em atividades suspeitas. (Incluído pela Lei nº 10.701, de 9.7.2003)

Art. 15. O COAF comunicará às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de crimes previstos nesta Lei, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito. (BRASIL, 1998, *online*)

Aliados aos acessos, ao intercâmbio e à convergência das bases de dados referidas, os sistemas de inteligência do Ministério Público podem ainda ser municiado por ações de campo, tais como o monitoramento e acompanhamento de alvos com registros de áudio e vídeo, tudo após um regular procedimento de investigação e sob a estrita observância dos limites legais.

A fase de processamento e armazenamento estruturado e a de difusão exigem do Ministério Público a disponibilidade de ferramentas computacionais avançadas, notadamente de bancos de dados poderosos, com regras de negócio bem definidas pelos gestores durante a fase de planejamento, servidores de dados e estações computacionais robustos, assim como uma equipe de analistas de inteligência capacitada.

Ademais, a difusão do conhecimento exige regras de segurança, de supervisão e controle, uma vez que se trata de informações sensíveis e de interesse público, mas também de interesse da criminalidade organizada.

Como já tivemos a oportunidade de destacar, as atividades de inteligência não se confundem com as investigativas. Portanto, as demandas que exijam controle judicial para se ter acesso as informações só podem ser desenvolvidas por meio das investigações criminais regulares, devendo o registro dos elementos, peças e das provas nos sistemas de inteligência também observar os limites constitucionais e legais.

Os sistemas de inteligência quanto mais sofisticados e amplos demonstram ser um dos instrumentos mais eficazes para ultrapassar os obstáculos impostos pela compartimentalização dos comandos e da informação dentro das organizações criminosas, posto permitir uma visão mais panorâmica sobre as pessoas físicas e jurídicas envolvidas ou interessadas e seus negócios, muitas vezes deslocados do escopo das investigações e inseridas nas relações rotineiras, bem como sobre as transações e conexões financeiras, administrativas e comerciais realizadas e sobre os meios utilizados para a prática dos delitos.

O sistema de inteligência assegura a produção contínua do conhecimento, munindo o Ministério Público com informações outrora desconhecidas ou, mesmo conhecidas, os agentes ministeriais sequer tivessem elementos para compreender a sua importância.

Em síntese, o Ministério Público deve se estruturar para desenvolver e gerir um sistema de inteligência abrangente, dentro das limitações materiais e orçamentárias, coletando e armazenando dados/informações de produção própria e de terceiros, atento aos requisitos e pressupostos de temporalidade, de sensibilidade, de relevância e de razoabilidade, evitando dispêndios desnecessários para manter grandes bases de dados mas com baixo poder informativo.

3.4 Os Limites Normativos das Ações de Investigação e de Inteligência

Na qualidade de fiscal da lei, guardião do regime democrático e dos direitos e garantias fundamentais, o Ministério Público deve se conduzir no

estrito respeito a legalidade, observando os fundamentos jurídicos-constitucionais que possibilitam uma regular persecução criminal e cível, assim como o desempenho das atividades investigativas e de inteligência.

As ações do Ministério Público devem estar jungidas inicialmente aos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da razoabilidade administrativa, do devido processo legal e da eficiência.

As ações de inteligência nunca podem ser pretexto para a realização de investigações criminais ou cíveis atentatórias aos ditames constitucionais e legais, notadamente o devido processo legal e seus corolários.

Os marcos legais que dispõem sobre as ações investigativas e de persecução criminal para o combate ao crime organizado são definidos pelas Leis No. 9034/1995, No. 9296/1996, Lei 9613/1998 e Lei No. 11343/2006. Abordaremos mais detidamente a Lei 9613/1998 – Lei de Combate a Lavagem de Dinheiro na seção seguinte.

Estabelece o art. 2º da Lei 9034/1995, norma que disciplina a utilização de meios operacionais para prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas:

Art. 2º Em qualquer fase de persecução criminal são permitidos, sem prejuízo dos já previstos em lei, os seguintes procedimentos de investigação e formação de provas: (Redação dada pela Lei nº 10.217, de 11.4.2001)

I - (Vetado).

II - a ação controlada, que consiste em retardar a interdição policial do que se supõe ação praticada por organizações criminosas ou a ela vinculado, desde que mantida sob observação e acompanhamento para que a medida legal se concretize no momento mais eficaz do ponto de vista da formação de provas e fornecimento de informações;

III - o acesso a dados, documentos e informações fiscais, bancárias, financeiras e eleitorais.

IV – a captação e a interceptação ambiental de sinais eletromagnéticos, óticos ou acústicos, e o seu registro e análise, mediante circunstanciada autorização judicial; (Inciso incluído pela Lei nº 10.217, de 11.4.2001)

V – infiltração por agentes de polícia ou de inteligência, em tarefas de investigação, constituída pelos órgãos especializados pertinentes, mediante circunstanciada autorização judicial. (Inciso incluído pela Lei nº 10.217, de 11.4.2001)

Parágrafo único. A autorização judicial será estritamente sigilosa e permanecerá nesta condição enquanto perdurar a infiltração. (Parágrafo incluído pela Lei nº 10.217, de 11.4.2001) (BRASIL, 1995, *online*)

O art. 53 da Lei 11343/2006, Lei de Combate ao Tráfico de Drogas, também disciplina as ações referentes à persecução criminal. Dispõe o dispositivo:

Art. 53. Em qualquer fase da persecução criminal relativa aos crimes previstos nesta Lei, são permitidos, além dos previstos em lei, mediante autorização judicial e ouvido o Ministério Público, os seguintes procedimentos investigatórios:

I - a infiltração por agentes de polícia, em tarefas de investigação, constituída pelos órgãos especializados pertinentes;

II - a não-atuação policial sobre os portadores de drogas, seus precursores químicos ou outros produtos utilizados em sua produção, que se encontrem no território brasileiro, com a finalidade de identificar e responsabilizar maior número de integrantes de operações de tráfico e distribuição, sem prejuízo da ação penal cabível.

Parágrafo único. Na hipótese do inciso II deste artigo, a autorização será concedida desde que sejam conhecidos o itinerário provável e a identificação dos agentes do delito ou de colaboradores. (BRASIL, 2006, *online*)

Por fim, os artigos 1º a 9º da Lei 9296/1996 – Lei que Disciplina as Interceptações Telefônicas, regulamentando o art. 5º, inciso XII da Constituição Federal. Estabelecem os dispositivos legais:

Art. 1º A interceptação de comunicações telefônicas, de qualquer natureza, para prova em investigação criminal e em instrução processual penal, observará o disposto nesta Lei e dependerá de ordem do juiz competente da ação principal, sob sigilo de justiça.

Parágrafo único. O disposto nesta Lei aplica-se à interceptação do fluxo de comunicações em sistemas de informática e telemática.

Art. 2º Não será admitida a interceptação de comunicações telefônicas quando ocorrer qualquer das seguintes hipóteses:

I - não houver indícios razoáveis da autoria ou participação em infração penal;

II - a prova puder ser feita por outros meios disponíveis;

III - o fato investigado constituir infração penal punida, no máximo, com pena de detenção.

Parágrafo único. Em qualquer hipótese deve ser descrita com clareza a situação objeto da investigação, inclusive com a indicação e qualificação dos investigados, salvo impossibilidade manifesta, devidamente justificada.

Art. 3º A interceptação das comunicações telefônicas poderá ser determinada pelo juiz, de ofício ou a requerimento:

I - da autoridade policial, na investigação criminal;

II - do representante do Ministério Público, na investigação criminal e na instrução processual penal.

Art. 4º O pedido de interceptação de comunicação telefônica conterà a demonstração de que a sua realização é necessária à apuração de infração penal, com indicação dos meios a serem empregados.

§ 1º Excepcionalmente, o juiz poderá admitir que o pedido seja formulado verbalmente, desde que estejam presentes os pressupostos que autorizem a interceptação, caso em que a concessão será condicionada à sua redução a termo.

§ 2º O juiz, no prazo máximo de vinte e quatro horas, decidirá sobre o pedido.

Art. 5º A decisão será fundamentada, sob pena de nulidade, indicando também a forma de execução da diligência, que não poderá exceder o prazo de quinze dias, renovável por igual tempo uma vez comprovada a indispensabilidade do meio de prova.

Art. 6º Deferido o pedido, a autoridade policial conduzirá os procedimentos de interceptação, dando ciência ao Ministério Público, que poderá acompanhar a sua realização.

§ 1º No caso de a diligência possibilitar a gravação da comunicação interceptada, será determinada a sua transcrição.

§ 2º Cumprida a diligência, a autoridade policial encaminhará o resultado da interceptação ao juiz, acompanhado de auto circunstanciado, que deverá conter o resumo das operações realizadas.

§ 3º Recebidos esses elementos, o juiz determinará a providência do art. 8º, ciente o Ministério Público.

Art. 7º Para os procedimentos de interceptação de que trata esta Lei, a autoridade policial poderá requisitar serviços e técnicos especializados às concessionárias de serviço público.

Art. 8º A interceptação de comunicação telefônica, de qualquer natureza, ocorrerá em autos apartados, apensados aos autos do inquérito policial ou do processo criminal, preservando-se o sigilo das diligências, gravações e transcrições respectivas.

Parágrafo único. A apensação somente poderá ser realizada imediatamente antes do relatório da autoridade, quando se tratar de inquérito policial (Código de Processo Penal, art. 10, § 1º) ou na conclusão do processo ao juiz para o despacho decorrente do disposto nos arts. 407, 502 ou 538 do Código de Processo Penal.

Art. 9º A gravação que não interessar à prova será inutilizada por decisão judicial, durante o inquérito, a instrução processual ou após esta, em virtude de requerimento do Ministério Público ou da parte interessada. (BRASIL, 1996, *online*)

As leis supramencionadas tratam primeiramente do regramento referente a persecução criminal. Como não há reserva de jurisdição ou vedação constitucional às atividades de inteligência, não se verifica a existência de impedimento para o seu desempenho, desde que observados sempre os limites constitucionais e legais, notadamente para as demandas que exigem

autorização judicial para a coleta de dados, devendo haver precedência de investigações criminais formal e do devido processo legal, bem como observadas as regras de sigilo legais.

Nessa seara, constata-se que sigilo legal consiste em um instrumento normativo para a preservação da eficiência das investigações, aplicado em favor da sociedade e/ou da segurança do Estado, tendo como marco regulatório constitucional os incisos XXXIII e LX do art. 5º da Constituição Federal, que asseveram:

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

LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

A primazia do sigilo à segurança da sociedade e do Estado pode colidir diretamente com o princípio da legalidade (obrigatoriedade) da investigação criminal e da ação penal, com o princípio da busca da verdade “real” (na vertente acusatória) e no princípio da liberdade probatória, impondo limitações as atividades destinadas a produção de provas.

O conhecimento produzido pelos sistemas de inteligência pode, em tese, ser utilizado nas investigações criminais, posto que estaríamos tratando de fase inquisitiva, desde que observados os limites formais e materiais impostos pelo ordenamento jurídico, sob pena decretação da sua ilicitude.

Ademais, o princípio da liberdade probatória afasta qualquer hierarquia axiológica entre as provas produzidas, sejam aquelas advindas de investigação em curso ou outras obtidas pelo manejo dos sistemas de inteligência.

E, por fim, as provas advindas dos sistemas de inteligência serão em seguida judicializadas, submetidas ao controle judicial para assegurar a sua validade ou determinar a sua imprestabilidade jurídica.

Não se devem confundir provas com documentos de inteligência, ainda que um possa ser reconhecido como outro, dependendo do contexto e das limitações normativas.

Os documentos de inteligência não devem ser pura e simplesmente inseridos em investigações criminais sem uma prévia aferição das limitantes legais e constitucionais, principalmente as relacionadas aos sigilos e a segurança nacional.

Assim, se o COAF, por exemplo, detecta uma movimentação atípica de milhões de reais na conta corrente de uma pessoa determinada, não podem os relatórios de inteligência (os RIFs) produzidos por esse órgão serem diretamente inseridos nas investigações, visto que as informações ali constantes exigem a quebra judicial do sigilo bancário. A inserção indevida terá como conseqüência a decretação da sua ilicitude, prejudicando as investigações criminais.

O uso indevido de documentos de inteligência em processos ou investigações criminais pode também levar ao descrédito e a ineficiência do sistema de inteligência. E quando possível a inserção, devem os documentos ser descaracterizados, principalmente por meio da transcrição de seus conteúdos em outros documentos de uso habitual do investigador ou titular da demanda judicial.

O combate as organizações criminosas tem demandado maior sensibilidade dos Poderes da República, principalmente para produção de normas modernas, devendo prever meios eficientes e ágeis para que os órgãos investigativos e de inteligência possa obter melhor resultados.

Nesse sentido, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei 6578/09, de autoria da ex-senadora Serys Slhessarenko (PT/MT), que dispõe sobre as organizações criminosas, os meios de obtenção da prova, o procedimento criminal e dá outras providências, alterando o Código Penal e revogando a Lei 9034/1995.

O PL 6578/09 teve a redação final aprovada pelo Plenário da Câmara do Deputados no dia 05/12/2012, retornando ao Senado Federal.

Percebe-se por parte do Estado, até por cobranças externas e de investidores financeiros, uma maior preocupação com o combate das organizações criminosas endógenas e empresariais, bem como contra as interações e participações de policiais com o crime organizado.

O art. 1º, parágrafo 5º e 7º do PL (Projeto de Lei) 6578/2009 traz previsão específicas sobre as medidas cautelares e sobre providências referentes ao enfrentamento da presença de agentes públicos em geral e de policiais nas organizações criminosas. Estabelecem os parágrafos citados:

§ 5º Se houver indícios suficientes de que o funcionário público integra organização criminosa, poderá o juiz determinar seu afastamento cautelar do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à investigação ou instrução processual.

§ 7º Havendo indícios de participação de policial nos crimes de que trata esta Lei, a Corregedoria de Polícia instaurará inquérito policial, comunicando ao Ministério

Público, que designará membro para acompanhar o feito até a sua conclusão.

O PL 6578/09 traz importantes inovações, modernizando o combate ao crime organizado. O CAPÍTULO II - DA INVESTIGAÇÃO E DOS MEIOS DE OBTENÇÃO DA PROVA, mais precisamente nos artigos 3º a 17, disciplina detalhadamente os meios de obtenção de prova e, por conseguinte, potenciais elementos de inteligência, cujas disposições na legislação atual são bastante lacônicas ou mesmo inexistentes.

Estabelece o art. 3º do PL 6578/09:

Art. 3º Em qualquer fase da persecução penal, serão permitidos, sem prejuízo de outros já previstos em lei, os seguintes meios de obtenção da prova:

I – colaboração premiada;

II – captação ambiental de sinais eletromagnéticos, ópticos ou acústicos;

III – ação controlada;

IV – acesso a registros de ligações telefônicas e telemáticas, a dados cadastrais constantes de bancos de dados públicos ou privados e a informações eleitorais ou comerciais;

V – interceptação de comunicações telefônicas e telemáticas, nos termos da legislação específica;

VI – afastamento dos sigilos financeiro, bancário e fiscal, nos termos da legislação específica;

VII – infiltração por policiais, em atividade de investigação, na forma do art. 11;

VIII – cooperação entre instituições e órgãos federais, distritais, estaduais e municipais na busca de provas e informações de interesse da investigação ou da instrução criminal.

Merece destaque o regramento, antes inexistente, referente ao instituto da colaboração premiada (mais amplo do que delação premiada), estabelecendo os direitos do colaborador e os limites estatais para a exclusão processual ou mitigação da força da lei penal, tendo o Ministério Público papel preponderante no manuseio desse instrumento poderoso.

Outra importante inovação trazida pelo projeto de lei consiste na disciplina das chamadas ações controladas pelos órgãos de investigação e a infiltração de agentes, anteriormente apenas mencionadas as suas possibilidades, mais pelo laconismo sobre os limites da legalidade e as conseqüências para os agentes, restaram parcamente implementadas.

A seção Seção IV - Do Acesso a Registros, Dados Cadastrais, Documentos e Informações vem dirimir constantes querelas relativas aos limites dos sigilos de dados, envolvendo os órgãos de investigação de um lado e do outro as concessionárias de serviços públicos, as instituições bancárias, administradoras de cartões de crédito e provedores de Internet.

Por fim, restou estabelecido o tempo de 5 anos como limite necessário para a manutenção de informações nas bases de dados das concessionárias de serviços públicos, instituições bancárias, provedores de Internet e administradoras de cartões de crédito.

Dispõem os artigos 15 a 17 do PL 6758/09:

Art. 15. O delegado de polícia e o Ministério Público terão acesso aos dados cadastrais do investigado que informam qualificação pessoal, filiação e endereço, independentemente de autorização judicial, mantidos pela Justiça Eleitoral, pelas empresas telefônicas, pelas instituições financeiras, pelos provedores de internet e pelas administradoras de cartão de crédito.

Art. 16. As empresas de transporte possibilitarão, pelo prazo de 5 (cinco) anos, acesso direto e permanente do juiz, do Ministério Público ou do delegado de polícia aos bancos de dados de reservas e registro de viagens.

Art. 17. As concessionárias de telefonia fixa ou móvel manterão, pelo prazo de 5 (cinco) anos, à disposição das autoridades mencionadas no art. 15, registros de identificação dos números dos terminais de origem

e de destino das ligações telefônicas internacionais, interurbanas e locais.

O PL 6758/09, em sendo aprovado, constituirá em um eficiente e atualizado instrumento para o combate as organizações criminosas, ampliando o espectro de atuação investigativa e de inteligência do estatal, concedendo maior poder aos agentes investigativos e de inteligência, principalmente o Ministério Público, que não podem ser afastar das fronteiras legais e constitucionais, sob pena de ver decretada a ilicitude das suas ações, a imprestabilidade jurídica das provas e dados coletados, não olvidando a responsabilização pessoal do agente.

3.5 Grupos de Forças-Tarefas e a Cooperação Mútua entre Estados, Instituições e a Sociedade Civil

Os grupos denominados pelos agentes norte-americanos de *task-force* (força-tarefa) foram concebidos sob a ideologia da mútua cooperação entre os diversos órgãos voltados a persecução criminal extra-judicial e detentores de bases de dados, que passariam a trabalhar em conjunto, convergindo informações e suas análises para um direcionamento especializado das diligências investigativas, propiciando a efetivação e uma maior precisão para o implemento das medidas coercitivas previstas no ordenamento jurídico para o combate as organizações criminosas.

Forças-tarefas nada mais são do que uma união de esforços, por meio de grupos de trabalhos multidisciplinar que tem as suas diretrizes e recursos preestabelecidos. As forças-tarefas devem possuir escopo de atuação bem definido e uma finalidade certa e pré-delimitada.

Os órgãos integrantes das forças-tarefas devem compreender tanto os detentores de informações de inteligência quanto os destinados a investigação criminal, portanto aqueles destinados à persecução criminal.

A constituição de forças-tarefas pode se dar formal ou informalmente. Na primeira modalidade os grupos se constituem por meio de um negócio

jurídico escrito (contrato, convênio, provimento, etc), possuindo duração certa, ainda que prorrogável, servindo para combater uma crise iminente ou já deflagrada, debelando-a ou, pelo menos, retornando a situação a um nível que permita a condução pelos meios normais de persecução criminal.

A segunda, a informal, ocorre pela reunião fática dos órgãos investigativos e de inteligência de onde convergem interesses assemelhados, não havendo negócio jurídico escrito, mas a união momentânea motivada por uma demanda aceita por todos os integrantes.

A Receita Federal, a Procuradoria da Fazenda Nacional, a Polícia Federal e o Ministério Público habitualmente se unem para um mais eficaz combate a crimes contra a ordem tributária. No mesmo sentido, o IBAMA, o Ministério Público e as polícias para os delitos ambientais, não necessitando de instrumentos formais e solenes.

Neste contexto, o Ministério Público possui posição preponderante dentro das forças-tarefas, pois além de deter o poder de investigação criminal, como já foi bem frisado, é o órgão incumbido para sustentar os fatos e seus elementos de prova no processo penal perante o Poder Judiciário, por ser o *domino litis* (*dono da ação, na tradução para a língua nacional*), ou seja, o titular exclusivo da ação penal pública, modalidade que abrange os delitos mais graves e também com maior potencialidade de lucro, fim maior das organizações criminosas.

Ademais, o Ministério Público possui também a atribuição constitucional para exercer o controle externo da atividade policial, situação que lhe assegura o acesso a informações investigativas, mas também a instauração de procedimentos investigativos a fim de apurar desvios praticados pela força policial.

Outrossim, o ser o fiscal da lei, posição assento jurídico em todas as demandas criminais e em todas as fases, desde a inteligência, passando pela persecução penal até a fase de judicialização em todas as instancias do Poder Judiciário.

Portanto, o Ministério Público possui o poder de audiência e presença, assim com a agilidade para interagir com os demais órgãos e poderes constituídos, atributos que o distinguem dos demais órgãos estatais.

Os grupos de forças-tarefas, assim como os demais órgãos incumbidos da persecução criminal, valendo-se dos sistemas de inteligência e das atividades investigativas, devem traçar estratégias para obter um conhecimento o mais panorâmico possível, evitando a paralisação das ações do crime organizado apenas nos escalões inferiores das organizações.

Uma visão mais abrangente das conexões, das transações e dos fluxos das informações assegura ao investigador um maior alcance, permitindo conhecer as ações nos escalões superiores, atingindo aos verdadeiros destinatários do lucro proveniente da criminalidade organizada.

O rastreamento do fluxo financeiro aliado ao acesso as bases de dados geridas pelos sistemas de inteligência permitem ampliar essa visão sobre a organização criminosa, desvendando um maior número de integrantes e suas posições dentre do crime organizado, as suas inter-relações internas e com outras entidades.

O objetivo primordial de uma força-tarefa é a destruição de organização criminosa por meio do seu desfazimento ou pela sua “falência”.

O desfazimento pode ser ou não voluntário. Pode se dar pela paralisia (prisões e enfermidades) ou pela subtração de seus membros (pela ressocialização dos criminosos ou pelas mortes, seja durante o enfrentamento estatal ou as praticadas de forma autofágicas ou pela competição entre grupos).

A falência ocorre principalmente pelo estrangulamento financeiro imposto pela ação estatal, mas também pela superação do negócio criminoso, tal como ocorreu nos tempos da lei seca norte-americana que viu um incremento do contrabando e do descaminho, da sonegação fiscal, mas que, retomada a permissão do comércio de bebidas alcoólicas, as organizações criminosas sofreram imediata retração, até total desaparecimento ou mudança de foco dos negócios, passando a agirem em outros segmentos, como tráfico de drogas e de armas.

A Lei de Combate a Lavagem de Dinheiro, Lei 9613/96 mostrou-se instrumento eficaz para o conhecimento, para paralisia do fluxo financeiro das organizações criminosas e para a recuperação de ativos provindos do crime.

A alteração normativa imposta a Lei 9613/96 pela Lei 12683/2012 trouxe considerável avanço as investigações criminais para o combate ao crime organizado. Entretanto, maior avanço teve os sistemas de inteligência diante das imposições cogentes aplicadas pela nova redação dada aos artigos 9º, 10º e 11º.

A modernização da Lei de Lavagem de Dinheiro, Lei 9613/96 era uma pretensão e recomendação da ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e a Lavagem de Dinheiro, visando alinhar a legislação brasileira com os mais eficientes diplomas legais em outros países.

A ENCCLA foi criada em 2003, por iniciativa do Ministério da Justiça, tendo como finalidade o combate a lavagem de dinheiro, notadamente o proveniente de ações do crime organizado. A estratégia consiste na articulação e cooperação entre diversos órgãos, incluindo o Ministério Público, assim como com a sociedade civil, principalmente segmentos relevantes e detentor de informação e de sistemas de inteligência privados, como o SERASA Experian, FEBRABAN – Federação Nacional de Bancos ou os CDLs- Câmaras dos Dirigentes Lojistas.

Atualmente a ENCCLA concentra a atuação de 60 órgãos, cujos objetivos consistem em identificar e propor aprimoramento ao sistema de combate a lavagem de dinheiro.

Podemos citar dentre os integrantes da ENCCLA os Ministérios Públicos, Policiais, Judiciário, órgãos de controle e supervisão – Controladoria Geral da União - CGU, Tribunal de Contas da União - TCU, Comissão de Valores Mobiliários – CVM, Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, Superintendência Nacional de Previdência Complementar - Previc, Susep, Banco Central do Brasil - BACEN, Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, Advocacia Geral da União - AGU, Federação Brasileira de Bancos - FEBRABAN, etc.

O combate a lavagem de dinheiro constitui também em um importante e imprescindível instrumento para o enfrentamento das organizações criminosas.

O estrangulamento financeiro, o rastreamento do capital e dos bens, suas relações de titularidade ou as dissimulações destas por meio de pessoas interpostas, dentre outras ações, são meios poderosos para a falência ou desfazimento da organização criminosa.

A lavagem de dinheiro, exige a interação entre três sistemas: o de prevenção, composto pelos denominados "sujeitos obrigados" e pelos órgãos de inteligência financeira, especialmente o Conselho de Atividades Financeiras (COAF); o de repressão ou persecução, integrado pelo Ministério Público e pela Polícia; e o de recuperação de ativos, onde se acentua a participação do Ministério Público e de órgãos do Poder Executivo, em que exemplifico o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional(DRCI).

A ausência do trabalho conjunto desses órgãos, bem como a falta de coordenação entre os intermediários econômicos e financeiros e o Estado, obstaculiza o sistema de prevenção e de repressão à lavagem de dinheiro, diante dos prejuízos que esse crime traz à economia e ao sistema financeiro.

As novas redações dos artigos 9º, 10º e 11º da Lei 9613/96 acresceram no número pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela remessa de informações financeiras, de capital, bens e valores sensíveis, cujo escopo é definido pelo poder regulamentar do Estado, municiando os sistemas de inteligência e mesmo os órgãos de persecução criminal com dados mais abrangentes, concedendo maior musculatura ao Estado para o combate ao crime organizado.

Estabeleceu o art. 9º:

Art. 9º Sujeitam-se às obrigações referidas nos arts. 10 e 11 as pessoas físicas e jurídicas que tenham, em caráter permanente ou eventual, como atividade principal ou acessória, cumulativamente ou não: Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012

I - a captação, intermediação e aplicação de recursos financeiros de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira;

II – a compra e venda de moeda estrangeira ou ouro como ativo financeiro ou instrumento cambial;

III - a custódia, emissão, distribuição, liquidação, negociação, intermediação ou administração de títulos ou valores mobiliários.

Parágrafo único. Sujeitam-se às mesmas obrigações:

I – as bolsas de valores, as bolsas de mercadorias ou futuros e os sistemas de negociação do mercado de balcão organizado; (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012)

II - as seguradoras, as corretoras de seguros e as entidades de previdência complementar ou de capitalização;

III - as administradoras de cartões de credenciamento ou cartões de crédito, bem como as administradoras de consórcios para aquisição de bens ou serviços;

IV - as administradoras ou empresas que se utilizem de cartão ou qualquer outro meio eletrônico, magnético ou equivalente, que permita a transferência de fundos;

V - as empresas de arrendamento mercantil (leasing) e as de fomento comercial (factoring);

VI - as sociedades que efetuem distribuição de dinheiro ou quaisquer bens móveis, imóveis, mercadorias, serviços, ou, ainda, concedam descontos na sua aquisição, mediante sorteio ou método assemelhado;

VII - as filiais ou representações de entes estrangeiros que exerçam no Brasil qualquer das atividades listadas neste artigo, ainda que de forma eventual;

VIII - as demais entidades cujo funcionamento dependa de autorização de órgão regulador dos mercados financeiro, de câmbio, de capitais e de seguros;

IX - as pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, que operem no Brasil como agentes, dirigentes, procuradoras, comissionárias ou por qualquer forma representem interesses de ente estrangeiro que exerça qualquer das atividades referidas neste artigo;

X - as pessoas físicas ou jurídicas que exerçam atividades de promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis; (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012)

XI - as pessoas físicas ou jurídicas que comercializem jóias, pedras e metais preciosos, objetos de arte e antigüidades.

XII - as pessoas físicas ou jurídicas que comercializem bens de luxo ou de alto valor, intermedeiem a sua comercialização ou exerçam atividades que envolvam grande volume de recursos em espécie; (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012)

XIII - as juntas comerciais e os registros públicos; (Incluído pela Lei nº 12.683, de 2012)

XIV - as pessoas físicas ou jurídicas que prestem, mesmo que eventualmente, serviços de assessoria, consultoria, contadoria, auditoria, aconselhamento ou assistência, de qualquer natureza, em operações: (Incluído pela Lei nº 12.683, de 2012)

a) de compra e venda de imóveis, estabelecimentos comerciais ou industriais ou participações societárias de qualquer natureza; (Incluída pela Lei nº 12.683, de 2012)

b) de gestão de fundos, valores mobiliários ou outros ativos; (Incluída pela Lei nº 12.683, de 2012)

c) de abertura ou gestão de contas bancárias, de poupança, investimento ou de valores mobiliários; (Incluída pela Lei nº 12.683, de 2012)

d) de criação, exploração ou gestão de sociedades de qualquer natureza, fundações, fundos fiduciários ou estruturas análogas; (Incluída pela Lei nº 12.683, de 2012)

e) financeiras, societárias ou imobiliárias; e (Incluída pela Lei nº 12.683, de 2012)

f) de alienação ou aquisição de direitos sobre contratos relacionados a atividades desportivas ou artísticas profissionais; (Incluída pela Lei nº 12.683, de 2012)

XV - pessoas físicas ou jurídicas que atuem na promoção, intermediação, comercialização, agenciamento ou negociação de direitos de transferência de atletas, artistas ou feiras, exposições ou eventos similares; (Incluído pela Lei nº 12.683, de 2012)

XVI - as empresas de transporte e guarda de valores; (Incluído pela Lei nº 12.683, de 2012)

XVII - as pessoas físicas ou jurídicas que comercializem bens de alto valor de origem rural ou animal ou intermedeiem a sua comercialização; e (Incluído pela Lei nº 12.683, de 2012)

XVIII - as dependências no exterior das entidades mencionadas neste artigo, por meio de sua matriz no Brasil, relativamente a residentes no País. (Incluído pela Lei nº 12.683, de 2012)

CAPÍTULO VI

Da Identificação dos Clientes e Manutenção de Registros

Art. 10. As pessoas referidas no art. 9º:

I - identificarão seus clientes e manterão cadastro atualizado, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes;

II - manterão registro de toda transação em moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores mobiliários, títulos de crédito, metais, ou qualquer ativo passível de ser convertido em dinheiro, que ultrapassar limite fixado pela autoridade competente e nos termos de instruções por esta expedidas;

III - deverão adotar políticas, procedimentos e controles internos, compatíveis com seu porte e volume de operações, que lhes permitam atender ao disposto neste artigo e no art. 11, na forma disciplinada pelos órgãos competentes; (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012)

IV - deverão cadastrar-se e manter seu cadastro atualizado no órgão regulador ou fiscalizador e, na falta deste, no Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), na forma e condições por eles estabelecidas; (Incluído pela Lei nº 12.683, de 2012)

V - deverão atender às requisições formuladas pelo Coaf na periodicidade, forma e condições por ele estabelecidas, cabendo-lhe preservar, nos termos da lei, o sigilo das informações prestadas. (Incluído pela Lei nº 12.683, de 2012)

§ 1º Na hipótese de o cliente constituir-se em pessoa jurídica, a identificação referida no inciso I deste artigo deverá abranger as pessoas físicas autorizadas a representá-la, bem como seus proprietários.

§ 2º Os cadastros e registros referidos nos incisos I e II deste artigo deverão ser conservados durante o período mínimo de cinco anos a partir do encerramento da conta ou da conclusão da transação, prazo este que poderá ser ampliado pela autoridade competente.

§ 3º O registro referido no inciso II deste artigo será efetuado também quando a pessoa física ou jurídica, seus entes ligados, houver realizado, em um mesmo mês-calendário, operações com uma mesma pessoa, conglomerado ou grupo que, em seu conjunto, ultrapassem o limite fixado pela autoridade competente.

Art. 10A. O Banco Central manterá registro centralizado formando o cadastro geral de correntistas e clientes de instituições financeiras, bem como de seus procuradores. (Incluído pela Lei nº 10.701, de 9.7.2003)

CAPÍTULO VII

Da Comunicação de Operações Financeiras

Art. 11. As pessoas referidas no art. 9º:

I - dispensarão especial atenção às operações que, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes, possam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos nesta Lei, ou com eles relacionar-se;

II - deverão comunicar ao Coaf, abstendo-se de dar ciência de tal ato a qualquer pessoa, inclusive àquela à qual se refira a informação, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, a proposta ou realização: (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012)

a) de todas as transações referidas no inciso II do art. 10, acompanhadas da identificação de que trata o inciso I do mencionado artigo; e (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012)

b) das operações referidas no inciso I; (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012)

III - deverão comunicar ao órgão regulador ou fiscalizador da sua atividade ou, na sua falta, ao Coaf, na periodicidade, forma e condições por eles estabelecidas, a não ocorrência de propostas, transações ou operações passíveis de serem comunicadas nos termos do inciso II. (Incluído pela Lei nº 12.683, de 2012)

§ 1º As autoridades competentes, nas instruções referidas no inciso I deste artigo, elaborarão relação de operações que, por suas características, no que se refere às partes envolvidas, valores, forma de realização, instrumentos utilizados, ou pela falta de fundamento econômico ou legal, possam configurar a hipótese nele prevista.

§ 2º As comunicações de boa-fé, feitas na forma prevista neste artigo, não acarretarão responsabilidade civil ou administrativa.

§ 3º O Coaf disponibilizará as comunicações recebidas com base no inciso II do caput aos respectivos órgãos responsáveis pela regulação ou fiscalização das pessoas a que se refere o art. 9º. (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012)

Art. 11-A. As transferências internacionais e os saques em espécie deverão ser previamente comunicados à instituição financeira, nos

termos, limites, prazos e condições fixados pelo Banco Central do Brasil. (Incluído pela Lei nº 12.683, de 2012)⁴

A inovação trouxe maior poder de controle sobre os ativos financeiros, bens e valores mobiliários, assegurando um sofisticado cruzamento de dados, bens, valores e pessoas, sendo uma valorosa ferramenta para o rastreamento de ativos dissimulados pelo crime organizado, chegando ao conhecimento dos verdadeiros detentores do comando e beneficiários das ações das organizações criminosas.

A cooperação mútua entre os órgãos investigativos e de inteligência e a sociedade civil abrange também a participação da imprensa, sendo um forte aliado para o combate ao crime organizado, detendo muitas vezes informações relevantes e desconhecidas pelo Estado.

Todavia, a divulgação das informações investigativas deve estar jungida ao direito de informação que possui o cidadão, mas também ao respeito aos direitos e garantias constitucionais dos alvos das investigações criminais.

Ademais, existem dados e informações sensíveis que uma vez divulgados intempestivamente produziram grande prejuízo para as investigações criminais, podendo torná-las inclusive imprestáveis.

O limite da divulgação por meio da imprensa encontra o seu regramento na legislação, principalmente na Constituição Federal, não podendo violar princípios e direitos fundamentais, salvo quando outros de igual relevância devem preponderar à luz da síntese do princípio constitucional da proporcionalidade e do princípio da razoabilidade administrativa.

Portanto, o combate ao crime organizado não pode se limitar a um ou a poucos órgãos. Deve constituir uma rede de órgãos estatais, de organismos internacionais, a sociedade civil, bem como a imprensa que interagindo, em união de esforço, e com os dados, informações e conhecimentos conjuntos possam produzir a mais vasta teia para o desfazimento ou para a falência das organizações criminosas.

4

¹ LEI 9613

4 CONCLUSÃO

Recentemente foi divulgado o índice mundial de percepção da corrupção, calculado pela ONG Transparência Internacional, que compara 176 países, colocando o Brasil na 69ª posição, que posiciona o país junto a Macedônia e a África do Sul.

Uma posição à frente do Brasil encontram-se o Kuwait, a Romênia e a Arábia Saudita. Entre os sulamericanos, o Brasil ficou atrás do Chile e do Uruguai, que dividiram a 20ª posição.

O índice demonstra a imbricada relação do crime organizado com o poder público, mais precisamente com o vilipêndio ao Erário.

Existe uma mudança bem definida nas ações das organizações criminosas no Brasil. Ainda que a corrupção seja um mal histórico, verificou-se há algum tempo uma profissionalização das atividades das organizações criminosas endógenas e empresariais.

O que outrora consistia em atos delituosos de um ou de alguns, passou a ser de grupos estáveis, muitas vezes estando a frente políticos de vários escalões, bem como empresas a eles ligadas.

A política brasileira assistiu e assiste a um encarecimento das campanhas eleitorais. Verdadeiras fortunas são exigidas para que um candidato se eleja. Tal requisito aproximou a classe empresarial da política, muitas vezes se confundindo.

Aqueles antes políticos verificaram a existência de “nichos” de negócios pautados no dinheiro público ou nas mazelas da sociedade, optando por ingressar na classe empresarial.

Por sua vez, empresários enveredaram para a política como meio de auferirem maiores lucros ou abrangerem outras áreas de atuação empresarial que o conhecimento e a influencia na coisa pública permitiria.

A justaposição de interesses da classe política com o capital vem sendo sentida pelos órgãos de fiscalização, notadamente pelos Ministérios Públicos.

A PEC 37 é uma das respostas visam paralisar às inúmeras e bem sucedidas operações realizadas pelos Ministérios Públicos e demais órgãos ligados ao combate ao crime organizado.

A autonomia e eficiência do Ministério Público aliada aos atuais avanços apresentados pelo Poder Judiciário no combate a impunidade vem repercutindo negativamente dentro de setores da classe política e empresarial no Brasil.

As investigações e as operações criminais deflagradas pelo Ministério Público junto as administrações publicas, principalmente as municipais, tem provocado reações vigorosas, e pouco republicanas, de maus políticos, muitas vezes membros de organizações criminosas, cujos mandatos são parte das ações estratégicas do crime organizado.

As reações do crime organizado não vem se limitando apenas as paralisações e aos obstáculos legislativos ou orçamentários. As organizações criminosas endógenas e empresariais, vem maior interagindo com aquelas que adotam o modelo mafioso e de rede, cujo escopo de atuação envolve crimes de homicídio, de lesão corporal, seqüestro e ameaças.

As notícias de mortes e atentados contra a vida e família de policiais, promotores de justiça e de juízes tem se tornado mais presentes nos noticiários brasileiros.

A morte da juíza Patrícia Accioly no Rio de Janeiro, que desempenhava relevante atuação o combate ao crime praticado por policiais. Os assassinatos do Promotor de Justiça Francisco José do Rego Santos que combatia a chamada “máfia dos combustíveis” e do juiz corregedor dos presídios Antonio José Machado Dias são exemplo de reações do crime organizado, tanto aquele integrado por policiais (modelo endógeno), como os praticados por empresários (modelo empresarial) e por integrantes de facção criminosa ordinária como o PCC, no caso da morte do juiz-corregedor (modelo mafioso).

O Ceará recentemente assistiu a uma série de atentados a fóruns judiciais em todo o estado. Acompanhou também os atentados praticados a

Promotores de Justiça nos municípios de Pedra Branca, Guaraciaba do Norte e em Juazeiro do Norte.

Em contraposição ao avanço e ao aperfeiçoamento das ações do crime organizado, verificamos uma maior ineficiência do aparato de segurança pública no país inteiro, ainda que os orçamentos da pasta tenham elevado consideravelmente.

Contemporâneo ao avanço do crime organizado, a Associação Brasileira de Empresas de Sistemas de Segurança (ABESE) anunciou o faturamento aproximado de R\$ 4 bilhões em 2011 pela empresas que a integram, destacando que apenas 11% do mercado estaria atendido, havendo grande margem de crescimento do setor (fonte jornal Diário do Nordeste, dia 09/10/2012).

É importante destacar, e os noticiários não desautorizam, que as empresas de seguranças privadas pertencem em grande parte a policiais ou ex-policiais ou integram as atividades de empresas de prestação de serviços terceirizados, pertencente em grande escala a políticos-empresários, tendo no Erário uma das maiores fontes de custeio e do lucro das suas atividades.

O combate às diversas modalidades de organizações criminosas no Brasil tem como limitante maior a incapacidade operacional dos órgãos de investigação e inteligência criminal ou a (má) vontade de setor da classe política?

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Manuel da Costa; DIAS, Jorge de Figueiredo. **Criminologia: o homem delinqüente e a sociedade criminógena**. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

BACEN – CCS (site). Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?SFNCCSENT>>. Acesso em: 8 jan 2013.

BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. **Crime Organizado**. Porto Alegre: TRF – 4ª Região, 2008. (Currículo Permanente. Caderno de Direito Penal: módulo 4).

BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: introdução à sociologia do direito penal**. Tradução Juarez Cirino dos Santos. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan; Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

_____. Lei nº 11.343, de 23 de Agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília (DF), 24 Ago. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm>. Acesso em: 8 jan. 2013.

_____. Lei nº 9.034, de 3 de Maio de 1995. Dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília (DF), 3. Mai. 1995. Disponível:<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9034-3-maio-1995-348988-norma-actualizada-pl.html>>. Acesso em: 8 jan. 2013.

_____. Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996. Regulamenta o inciso XII, parte final, do art. 5º da Constituição Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília (DF), 25 jul. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9296.htm>. Acesso em: 8 jan. 2013.

_____. Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília (DF), 4 mar. 1998.

Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9613.htm>. Acesso em: 8 jan. 2013.

_____. Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília (DF), 8 de dez. 1999. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9883.htm>. Acesso em: 8 jan. 2013.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Modernização da Polícia Civil brasileira: aspectos conceituais, perspectivas e desafios. Brasília. Disponível em http://www.mj.gov.br/senasp/SUSP/Modernizacao_PC.pdf. Acesso em: 8 jan. 2013.

BRESLER, Fenton. **Interpol**. Londres: [s.n.], 1993.

CARVALHO, Jailton de . Gurgel: impedir investigação do MP atenta contra a democracia. **O Globo**, Nov. 2012. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/gurgel-impedir-investigacao-do-mp-atenta-contra-democracia-6805726>>. Acesso em: 01. Dez. 2012.

CEPIK, Marco A. C. **Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

CERVINI, Raúl. **Os processos de descriminalização**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

FERNANDES, Fernando do Carmo. Inteligência ou informações? **Revista Brasileira de Inteligência**, Brasília/DF, v. 2, n. 3, set. 2006, p. 17-18.

FOLHA DE SÃO PAULO. 'NYT' relaciona morte de PMs em SP a falta de apoio e baixos salários. **Folha de São Paulo**, Dez. 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1194760-nyt-relaciona-morte-de-pms-em-sp-a-falta-de-apoio-e-baixos-salarios.shtml>>. Acesso em: 02. Jan. 2013.

GOMES, Luiz Flávio. STF confirma poder de investigação do MP. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2346, 3 dez. 2009 . Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/13946>>. Acesso em: 8 jan. 2013.

GOMES, Luiz Flávio; MACEDO, Natalia. O crime Organizado é mais Violento na América do Sul. **Instituto Avante Brasil**, dez. 2011. Disponível em: <<http://www.institutoavantebrasil.com.br/artigos-do-prof-lfg/crime-organizado-e-mais-violento-na-america-do-sul>>. Acesso em: 12. Nov. 2012.

MARQUES, José Frederico. **Tratado do Direito Processual Penal**. São Paulo: Saraiva, 1980.

MENDRONI, Marcelo Batlouni. **Crime Organizado: aspectos gerais e mecanismos Legais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MENDRONI, Marcelo Batlouni. Investigação Direta do M.P. – Situações Reais. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, IX, n. 25, jan 2006. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=733>. Acesso em jan 2013.

MINGARDI, Guaracy. Inteligência policial e crime organizado. In: LIMA, Renato Sérgio de; PAULA, Liana de (org.). *Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo seu papel?* São Paulo: Contexto, 2006. p. 46-48.

MINGARDI, Guaracy. **O Estado e o Crime Organizado**. São Paulo: IBCCrim, 1998.

MINGARDI, Guaracy. O Trabalho da Inteligência no Controle do Crime Organizado. **Revista Estudos Avançados da IEA/USP**, vol. 21. ed. 61. 2007. p. 57.

MISSE, Michel. Crime Organizado e Crime Comum No Rio De Janeiro: Diferenças e Afinidades. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 19. n 40. 2011. p. 19.

MISSE, Michel. Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro. **Revista Estudos Avançados da IEA/USP**. vol. 21. ed. 61. 2007. 149-150.

NERY Junior, Nelson. **Princípios do Processo Civil na Constituição Federal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

PACHECO, Denilson Feitoza. Atividades de inteligência no Ministério Público. In: Congresso Nacional Do Ministério Público: Ministério Público E Justiça Social, 2005, Belo Horizonte. Anais... Belo Horizonte: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público / Associação Mineira do Ministério Público, 2006. p. 631-649.

PACHECO, Denilson Feitoza. Possibilidades e Limites da Atividade de Inteligência: O caso do Ministério Público. Tópico: Sistemas de Inteligência, princípio constitucional federativo, independência dos Poderes e órgãos estatais autônomos – VI Sistema de Inteligência Caso do Ministério Público “gestão informação” e eficiência. Ciclo de Palestras 2010: Busca da Excelência na

Gestão Pública – Inteligência de controle. Disponível em:
<<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/1652937.PDF>>. Acessado em 6 jan 2013.

PACHECO, Denilson Feitoza. **Direito processual penal: teoria, crítica e prática**. 5. ed. rev., ampl. e atual. Niterói: Impetus, 2008.

RECEITA FEDERAL (site). Disponível em:<[http://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaFisica/DOI/OrientGerais/OrientGeraisDOI.htm#Base Legal](http://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaFisica/DOI/OrientGerais/OrientGeraisDOI.htm#Base%20Legal)> . Acesso em: 8 jan. 2013.

REDE INFOSEG. **Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)**. Disponível em: <<http://www.infoseg.gov.br/paginas/rede-infoseg/descricao>>. Acessado em 6 de jan 2013.

REVISTA CONSULTOR JURÍDICO. São Paulo: COMJUR, 2012. Trimestral. ISSN 1809-2829. Disponível em:< <http://www.conjur.com.br/>>. Acesso em 8 jan. 2013.

SERASA EXPERIAN (site). Disponível em: <<http://www.serasaexperian.com.br/quem-somos/institucional/>>. Acesso em: 8 jan 2013.

ZALUAR, Alba. **Crime Organizado e Crise Institucional**. Disponível em:http://www.ims.uerj.br/nupevi/artigos_periodicos/crime.pdf. Acesso em 8 jan. 2013.

ZALUAR, Alba. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. **Revista de Estudos Avançados do IEA/USP**, vol. 21, no. 61, 2009. p. 32.