



MPDFT

em revista

Uma publicação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios Ano VI • Dez/Jan/Fev • Nº 11

Para desorganizar o crime

**Reflexões e propostas dos
Promotores de Justiça que
atuam no CI/NCOC**



Sumário



THE DARK SIDE
As relações do crime
organizado com o Estado

ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA
Métodos de investigação para
a criminalidade organizada



Fotomontagem: Erika Yoda



**A LAVAGEM DE ATIVOS FINANCEIROS E SUA ÍNTIMA
LIGAÇÃO COM O CRIME ORGANIZADO**
Operações de lavagem de dinheiro
sustentam organizações criminosas

**O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA FISCALIZAÇÃO
DAS INTERCEPTAÇÕES TELEFÔNICAS**
Regulamentação dos grampos telefônicos



Livia Barreto



**PROPOSTAS LEGISLATIVAS E MUTAÇÃO CONSTITUCIO-
NAL PARA MELHOR COMBATE AO CRIME ORGANIZADO**
A ausência de um aparelho estatal dificulta a
persecução penal do crime organizado

**CRIME ORGANIZADO: A IMPORTÂNCIA
DA SEGURANÇA CORPORATIVA**
Programas de segurança da informação
no combate ao crime organizado



Livia Barreto



O CARTEL - POR QUE COMBATER?
Os prejuízos que a fixação
de preços traz a sociedade



**Publicação do Ministério Público
do Distrito Federal e Territórios**

Eixo Monumental – Praça do Buriti,
Lote 2, Edifício-Sede – Brasília-DF
CEP: 70.091-900
Telefones: (61) 3343-9500/
Fax: (61) 3344-8251
www.mpdft.gov.br

Procurador-Geral de Justiça
Leonardo Azeredo Bandarra

Vice-Procuradora-Geral de Justiça
Maria Aparecida Donati Barbosa

Corregedora-Geral
Lenir de Azevedo

Chefe de Gabinete
Karel Ozon Monfort Couri Raad

Assessoria de Políticas Institucionais
Dênio Augusto de Oliveira Moura
e Libanio Alves Rodrigues

Diretor-Geral
Moisés Antônio de Freitas

Coordenação do Projeto
Coordenadoria de Comunicação
Social do MPDFT
Fernanda Lambach

Produção Editorial
Jacumã Comunicação

Revisão
Luciana Melo

Capa
Cristiano Gomes

Diagramação
Erika Yoda e Luana Melo

Jornalista responsável
Patrícia Cunegundes DRT 1050/CE
Tiragem: 3.000 exemplares

Impressão
Gráfica Progressiva

Esta edição de MPDFT em Revista diferencia-se das outras por ter sido totalmente elaborada e redigida pelos Promotores de Justiça do Centro de Produção, Análise, Difusão e Segurança da Informação e do Núcleo de Combate ao Crime Organizado do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (CI-NCOC). Não houve trabalho de reportagem. Os autores dos artigos deram uma breve parada no trabalho complexo que desenvolvem para refletir sobre temas que despertam curiosidade de boa parcela da população (e até mesmo de outros integrantes do MP) e tratar do combate a crimes repugnantes em sua essência.

O sigilo é uma das principais regras das investigações. Até para entrar nas salas do CI-NCOC é necessário ter uma senha pessoal. Lá, softwares especiais ajudam a cruzar dados importantíssimos como os resultados de interceptações telefônicas e dados financeiros. Nesta publicação, no entanto, os Membros do MPDFT decidiram quebrar um pouco do silêncio usual para iniciar 2009 discutindo temas relevantes e revelando alguns detalhes do dia-a-dia. “Quase nenhum curso de Direito prepara os profissionais para um dilema dos dias atuais: a moderna criminalidade ou, no caso específico do CI-NCOC, o combate às modernas organizações criminosas”, dizem Wilton

Queiroz de Lima e Marcos Antonio Julião no artigo Atividade de Inteligência.

No artigo The Dark Side, Sérgio Bruno Cabral Fernandes diferencia o crime organizado praticado em diferentes países, em diferentes épocas. De acordo com ele, o poder de se infiltrar no Estado e de cooptar seus agentes é a principal característica de uma organização criminosa. Já Márcio Vieira de Freitas trata da lavagem de ativos e defende a importância de cortar o oxigênio do crime organizado: os altos ganhos financeiros.

O papel do Ministério Público na fiscalização das interceptações telefônicas é discutido por Alessandra Elias de Queiroga, que conta, por exemplo, como o MPDFT pode monitorar diálogos em tempo real, independentemente da análise dos agentes de polícia que acompanham a investigação. Outro autor, Clayton da Silva Germano, sugere uma mutação constitucional para melhor combater o crime organizado. Em seguida, Marcelo da Silva Barenco trata da importância da segurança corporativa e Áurea Regina S. de Queiroz Ramim explica por quê os cartéis devem ser combatidos.



Leonardo Azeredo Bandarra

Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios

THE DARK SIDE

Sérgio Bruno Cabral Fernandes

Promotor de Justiça

Adoutrina aponta várias características para definir uma organização criminosa (estabilidade, cadeia de comando, uso da violência, existência de lei do silêncio¹, etc.). Penso, contudo, que qualquer definição que se procure fazer será provisória e deverá sofrer adequações ou adaptações em razão de tempo e local. Cada lugar e cada época têm o seu crime organizado. A máfia ítalo-americana de hoje é bem diferente da realidade dos anos 30 e 40, retratada nos filmes. O crime organizado do Rio de Janeiro e de São Paulo é diferente do Distrito Federal.

Não obstante isso, há uma característica dessa modalidade criminosa que parece ser recorrente, não importando a época ou a região de atuação. Trata-se da participação de agentes públicos. Dificilmente uma organização criminosa pode ser considerada como tal, se não houver a participação, ativa ou passiva, de servidores do Estado. Servidores no sentido amplo do termo, aqui incluindo detentores de mandato, concursados e comissionados.

Essa, a nosso ver, deve ser a principal característica para se

qualificar uma organização criminosa: o poder de se infiltrar no Estado ou cooptar seus agentes. Essa particularidade pode diferenciar uma quadrilha, ainda que bem ordenada, de uma organização criminosa.

Independentemente do conceito que se adote, o fato é que o atributo mais nocivo e complexo do crime organizado é sua simbiose com o Estado (a rigor, a relação é de parasitismo, visto que, ao contrário da simbiose, nessa relação não há benefício para o Estado).

1. Na Itália a lei de silêncio é conhecida como *Omertá*. Trata-se de pacto feito entre os integrantes da máfia de jamais colaborar com as autoridades públicas ou delatar um companheiro. A “pena” pelo descumprimento é a morte.

Numa guerra tradicional, os inimigos estão do outro lado da trincheira e usam um uniforme diferente. No combate ao crime organizado, o inimigo está, também, dentro da trincheira, logo ali ao lado.

É desesperador olhar para os escândalos que se sucedem e verificar que o crime organizado está incrustado em diversos setores do Estado, nos mais diversos escalões de poder. Entidades da sociedade civil, como a imprensa e organizações não-governamentais, cuja tarefa é fiscalizar o Estado e seus agentes, também estão contaminados. A situação assemelha-se aos filmes de vampiro, nos quais quase todos os personagens vão se transformando em seres com caninos afiados, sedentos por sangue, e não se sabe quem já foi “mordido” ou não. Como combater esses vampiros sanguessugas?

A tarefa não é fácil e, certamente, exige mais que estacas de madeira, alho e crucifixos. Essas criaturas atuam nas sombras, por isso é necessário identificá-las, retirá-las de seus confortáveis caixões e castelos e trazê-las sob a luz do sol.

Instrumentos de investigação como interceptação telefônica e telemática (*emails*), escuta ambiental, ação controlada, busca e apreensão, quebra de sigilo bancário/fiscal e prisão cautelar vêm sendo utilizados com sucesso na identificação desses criminosos e na colheita de provas. Aliados a esses instrumentos legais o Ministério Público e a Polícia vêm utilizando modernos softwares para o processamento e cruzamento das informações coletadas.

Apesar de as leis processuais penais em vigor não terem sido feitas para a criminalidade *high society*, mas sim para criminosos do porte de “Galego” e “Neguinho” (personagens recorrentes nas ações penais brasileiras), importantes avanços têm sido conquistados, notadamente quando Ministério Público e Polícia atuam em harmonia e contam com Juízes independentes.



Esses pequenos progressos incomodam a alta criminalidade (ou a “criminalidade da alta”) que reage valendo-se de todo seu poder econômico e político. Essa reação, todavia, não é vista a olho nu, mas pode ser sentida. Sentida, por exemplo, com o surgimento de propostas legislativas absurdas, decisões judiciais dissonantes do mundo real e discursos sofismáticos de defesa da sociedade ou dos direitos individuais.

Voltando-se aos vampiros, é como se, depois de séculos caçando vampiros com os tradicionais e obsoletos instrumentos de combate, finalmente os vampiros comessem a sucumbir ante a insistência de seus caçadores, e, nesse momento, alguém decretasse: *os vampiros não poderão mais ser incomodados com alho e crucifixos, e aquele que ferir um vampiro com as cruéis estacas de madeira será punido (certamente um decreto desse tipo foi elaborado pensando nos*

vampiros da Dinastia Drácula e não nos vampiros da espécie Silva).

O aparato jurídico estatal (Ministério Público, Poder Judiciário, Polícias e órgãos de controle) é importante nessa guerra. Porém, para que essa equação funcione e os pequenos avanços se multipliquem, é fundamental que haja uma sociedade esclarecida, atuante e inconformada.

De nada adiantam leis modernas e servidores capacitados sem a participação ativa da sociedade. Só ela é capaz de impedir que, por meio de influência de seus prepostos, a criminalidade organizada consiga frear os poucos avanços conquistados.

O poder econômico do crime organizado pode muito. Ele “compra” Juízes, Membros do Ministério Público e Policiais. Ele “aluga” políticos. Ele “patrocina” veículos de comunicação. Ele “investe” em organizações sem fins lucrativos.

Nos países onde o combate ao crime organizado teve algum êxito, a sociedade participou ativamente desse processo. O cidadão, isoladamente ou de forma organizada, deve exigir dos agentes públicos que ajam com transparência e impessoalidade no trato de questões sensíveis como aquelas que influem direta ou indiretamente na repressão à criminalidade.

Deve-se questionar, por exemplo, propostas legislativas que visam a retirar poderes do Ministério Público. Deve-se questionar, também, a quem interessa um Poder Judiciário de primeiro grau fraco e submisso. Deve-se questionar, ainda, quem lucra com disputas políticas internas dentro das Polícias.

São indagações que, feitas corretamente e sem distorções, provavelmente levem alguma luz para o lado escuro e sombrio da macrocriminalidade.



Atividade de Inteligência

Wilton Queiroz de Lima e Marcos Antonio Julião
Promotores de Justiça

Hawala¹, Acordo de Basileia², Compliance³, Chinese Wall⁴, Offshore⁵, UIF⁶, MLAT⁷, crimes antecedentes, dólar-cabo, IBAN⁸ e muitas outras expressões recheadas de estrangeirismos não fazem parte de um curso ordinário de Direito. Na verdade, quase nenhum curso de Direito prepara os profissionais para um dilema dos dias atuais: a moderna criminalidade ou, no caso específico do Cen-

tro de Produção, Análise, Difusão e Segurança da Informação - Núcleo de Combate às Organizações Criminosas (CI-NCOC), o combate às modernas organizações criminosas.

O modelo padrão de investigação, centrado na vinculação entre fato e autor, linearmente, consequência mesmo da teoria da equivalência dos antecedentes causais⁹, não pode ser aplicada cegamente às

investigações relacionadas com a criminalidade organizada. A explicação é simples: enquanto a primeira busca a ligação direta entre o comportamento do agente e o resultado dessa mesma conduta, dizendo que esse comportamento causou tal ou qual resultado, nas investigações relacionadas com a criminalidade organizada o agente realiza toda uma sorte de comportamentos justamente para eliminar esse nexo de causalidade.

1. A hawala é um sistema de realização de operações financeiras fora do sistema financeiro, baseadas na confiança. Na prática o operador A atua a pedido do Operador B apenas baseado na confiança de que o crédito ou débito gerado será liquidado.

2. Acordos para supervisão bancária assinados em Basileia, Suíça.

3. Na linguagem corrente, a expressão compliance indica o responsável, dentro de uma instituição financeira, pela gestão controlada de riscos.

4. Diz respeito à necessária separação entre os recursos dos investidores dos recursos da própria instituição financeira.

5. De maneira geral o termo é empregado para designar sociedades comerciais constituídas em paraísos fiscais.

6. Unidade de Inteligência Financeira. No caso do Brasil o COAF.

7. Mutual Legal Assistance Treaty. Tratado de Assistência Legal que permite a troca de informações e de assistência entre os Ministérios Públicos do Brasil e de outros países.

8. International Bank Account Number. Muitas pessoas se oferecem para o aluguel do IBAN para operações de Hawala e isto pode ser facilmente encontrado via internet.

9. Segundo essa teoria, adotada no Código Penal Brasileiro, um comportamento é causa de um resultado quando de qualquer modo contribui para a sua ocorrência.

O modelo padrão de investigação, quando não é linear, é, no máximo, plano, bidimensional. Tanto na linha quanto no plano, é possível ver todos os agentes. No combate às organizações criminosas, o modelo de investigação é tridimensional e, dependendo do plano, não será possível enxergar este ou aquele operador. Um criminoso sequer precisa saber que o outro existe.

A moderna criminalidade organizada desafia o sistema jurídico, métodos de investigação e parâmetros de julgamento.

Os casos recentes trabalhados no âmbito do CI-NCOC demonstraram uma série de eventos para os quais os operadores do Direito, de resto, não estão preparados. A maior parte dessas novidades está a exigir conhecimentos de como operam os sistemas financeiros formais e informais, algo distante do dia-a-dia do que é ensinado na

faculdade. Especial atenção para meios de pagamentos: cartões pré-pagos (*gift cards, cartões de incentivo ou cartões corporativos*), títulos – cédulas de crédito bancário ou qualquer título ao portador; Atenção especial para transações paralelas entre empresas reais ou de fachada (*Shell companies*). Em resumo: exige-se um conhecimento do que sejam procedimentos comerciais antigos como a Hawalla até modernas práticas informatizadas que permitem que um código malicioso instalado em uma máquina execute um programa parte em uma máquina situada no Brasil e parte em outra situada na Ucrânia.

Em sede de combate à criminalidade organizada, embora seja útil, não vale o adágio *Follow the Money* atado a uma visão estrita da teoria da *conditio sine qua non*¹⁰, porque no final da linha não estará o infrator.

O desafio que se coloca a um órgão especializado está em saber como agir diante de situações como estas.

É nesse contexto que surge a Inteligência aplicada ao combate das organizações criminosas: a sua capacidade de procurar entender um fenômeno, não ape-

nas um fato isolado.

Em se tratando de combate à criminalidade organizada, não é possível conviver sem a atividade de inteligência. E inteligência, aqui, é simplesmente definida como a capacidade de sistematizar dados, transformando-os em informações e agregando-lhe conhecimentos. O objetivo é propiciar ao Membro do Ministério Público a possibilidade de tomar decisões tendo uma visão panorâmica de um determinado fenômeno. Enquanto no combate à criminalidade comum interessa um fato específico, no combate às organizações criminosas faz-se necessário compreender o fato como parte de um fenômeno.

Para que seja possível compreender um fenômeno num ambiente tridimensional, são necessários muitos dados. Esses dados não necessariamente são obtidos dentro de um procedimento investigatório, mas em vários. É preciso que haja uma memória e essa memória é a inteligência. A inteligência tem que ser capaz de armazenar e recuperar informações, agregar-lhe conhecimentos facilmente e difundir-los com obediência a normas estritas de direito e necessidade de conhecer. Esses dados passam de simples notas de jornais, às vezes despreziosas, mas cheias de significados (como a aquisição



10. O mesmo que a Teoria da Equivalência dos Antecedentes Causais.

de uma lancha ou avião), a complexas transações financeiras.

Para se desincumbir dessa missão, fez-se necessário distinguir daquilo que seja informática meio o que seja informática fim. Paralelamente, fez-se necessário possuir um corpo de analistas capazes de, utilizando as ferramentas colocadas à disposição, identificar vínculos entre pessoas que aparentemente não os possuem. Por fim, observou-se a importância de cadastrar toda e qualquer atividade desenvolvida no setor conforme procedimentos específicos.

Foi assim que o CI atuou em apoio a diversas Promotorias: desde as Criminais de Santa Maria e Ceilândia, as do Júri em Brasília até Promotorias de outros Estados e o Ministério Público Federal. Todavia, o grosso da atuação do CI tem sido no apoio ao NCOC e, com este, o apoio às Promotorias de Defesa do Patrimônio Público. E isso só aumenta: recentemente CI-NCOC atuaram em conjunto com a Promotoria de Defesa do Meio Ambiente (PRODEMA) e a Promotoria de Defesa da Ordem Urbanística (PROURB), num embrião de associação no qual quem tem a ganhar é apenas a sociedade. Esse apoio passou por levantamentos e análises realizados até contatos com

o Departamento de Justiça norte-americano¹¹ e a Interpol para a obtenção de informações.

Software e alvos - Mas não foram essas ações que tornaram o CI e o NCOC conhecidos e, até diria, respeitados nacionalmente no ambiente de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. Os sistemas da série Confiteor – bancário, telefônico e, futuramente, fiscal – ainda não completamente maduros, têm servido de paradigma para órgãos Policiais e Ministérios Públicos do Brasil inteiro. Na essência, são programas que normalizam a entrada de dados, permitindo que a análise seja feita sem que o Promotor tenha que se debruçar sobre volumes e volumes de papel. Somente na Operação Aquarela, por exemplo, há mais de um milhão de operações financeiras envolvendo mais de cem alvos e que, resquício de um modo antigo de atuar, resultaram em mais de 300 volumes em papel apenas relacionados com a quebra de sigilo bancário. Há dados tratados de outras operações que também assombram pelo volume e complexidade, como foram as Operações Navalha, Finatec e Megabyte.

Para melhorar o desempenho no combate à lavagem de dinheiro, o MPDFT foi um dos primeiros do Brasil a ser agraciado com a re-

plicação do laboratório padrão de combate à lavagem de dinheiro do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) do Ministério da Justiça. A Operação Aquarela serviu de modelo da atuação desse laboratório. A previsão é que, até março de 2009, com recursos do Ministério da Justiça, o Laboratório já esteja em produção.

O custo total da empreitada está orçado em algo em torno de R\$ 2,5 milhões, valor que perde significado quando contrastado com o fato de que, somente as últimas operações – realizadas com o NCOC ou demais Promotorias – levaram a imensa queda nas despesas com informática no Distrito Federal, e fizeram também que o Banco de Brasília saltasse de um lucro líquido de 37,5 milhões de reais no primeiro semestre de 2007 para 70,1 milhões no primeiro semestre de 2008. Mais espantoso é considerar que, em 2007, após os 37,5 milhões do primeiro semestre, o BRB alcançou a marca de 100,2 milhões de lucro no ano, 63 milhões só no segundo semestre. Há também muitas aplicadas pelo Fisco a pessoas físicas superiores a 10 milhões de reais e diversos procedimentos fiscais em curso que podem resultar em multas estimadas em 400 milhões de reais.

11. Visando ajustar requerimento de assistência legal mútua, nos termos do MLAT firmado com os Estados Unidos.

A lavagem de ativos financeiros e sua íntima relação com o crime organizado

Márcio Vieira de Freitas
Promotor de Justiça Adjunto

Fenômeno recente na literatura do Direito Penal, a lavagem de ativos financeiros obtidos com a prática de crimes é indissociável de outro fenômeno também relativamente novo: o crime organizado. Isso porque as grandes facções criminosas se organizam, em primeiro lugar, visando inviabilizar ou dificultar a atuação dos meios legais de persecução penal e, em segundo, com o intuito de multiplicar, de forma vertiginosa, os ganhos obtidos com sua atividade ilícita. Para tornar viável a utilização dos ganhos astronômicos obtidos com seus crimes, essas organizações dependem de operações complexas de lavagem de dinheiro. Em contrapartida, os

meios estatais de combate a essa realidade devem se aprimorar, procurando causar a ruptura desse ciclo nefasto, onde o fluxo financeiro advindo das operações de lavagem serve exatamente para autoalimentar essa cadeia criminosa. O sucesso no combate à criminalidade organizada depende da quebra desse paradigma, que, uma vez rompido, poderá tornar menos atraente e arriscada a associação criminosa.

Aproveitando-se da letargia estatal, o crime atingiu um alto grau de organização, visando atingir dois

objetivos básicos: potencializar lucros e garantir o sucesso de suas operações. Tal qual as grandes corporações comerciais e industriais, que se organizam em holdings, traders etc., as facções criminosas vêm unindo esforços e incrementando seus lucros. Uma vez obtido sucesso na empreitada, surge a necessidade de se criar meios para desvincular esses lucros financeiros de sua origem criminosa, dando-lhes um aspecto de legalidade e garantindo-lhes a livre fruição. Assim, surgiram “escritórios” especializados em lavar quantias milionárias, à margem ou mesmo dentro do sistema financeiro legal. Dessa forma, podemos definir a lavagem de dinheiro como *as manobras ligadas*

a uma atividade criminosa, praticada visando afastar o dinheiro de sua origem ilícita, para posterior fruição, sem limitações legais.

compra e a venda superfaturada de obras de arte e bens imóveis etc. Isso sem contar as inúmeras operações diárias realizadas por meio de um sistema conhecido por dólar cabo, que é a migração de recursos

dos bens, por meio da realização de negócios ilícitos ou de um processo comumente conhecido por *smurfing*, onde há o espargimento do dinheiro em várias contas ou diversas instituições financeiras. Por fim, há a integração, que é o momento em que o dinheiro passa a integrar



O aumento vertiginoso dos lucros obtidos com as mais diversas formas de criminalidade organizada levou à necessidade, por parte dessas organizações, da criação de meios eficazes de “ocultar ou dissimular-lhes” a natureza ilícita. Isso passou a ser feito por meio de diversas e cada vez mais sofisticadas formas de operações financeiras, utilizando-se do próprio sistema bancário oficial. Também são utilizados mecanismos como as operações internacionais com *off-shores* (empresas de fachada localizadas em países estrangeiros – normalmente paraísos fiscais – sem qualquer atividade econômica no país onde estão sediadas), a

de um país a outro sem transferência física de dinheiro, feitas por doleiros que atuam à margem do sistema financeiro internacional.

Didaticamente, os estudiosos do fenômeno lavagem de dinheiro têm identificado três momentos distintos no processo. O primeiro deles é a conversão ou *placement*, que é a separação do dinheiro obtido de sua atividade criminosa anterior. Normalmente são feitos depósitos em contas correntes titularizadas por laranjas ou remessas a contas no exterior. Já na segunda fase, a da dissimulação ou *layering*, o agente passa a dificultar o rastreamento

o sistema financeiro nacional sem qualquer mácula, pronto para ser utilizado pelo seu titular. No entanto, com o passar do tempo, e com a evolução do sistema bancário, as atividades que permeiam a lavagem de dinheiro têm se tornado bastante complexas, de forma que, na maioria das vezes, há uma sobreposição entre as duas primeiras fases, o que dificulta ainda mais o seu rastreamento por parte dos órgãos de inteligência financeira.

Constatada, ainda que tardiamente, a importância de estudar e combater o fenômeno, chega-se facilmente à conclusão de que os métodos tradi-

cionais de combate ao crime organizado seriam de pouca ou nenhuma eficácia. Surge então a necessidade de se buscar novos mecanismos de ataque a essa modalidade delitiva, com o escopo de impedir que as ricas organizações criminosas tenham acesso aos recursos financeiros cada vez mais abundantes, autofinanciando-se num nefasto ciclo. Assim, como forma de causar o seu estrangulamento, via asfixia financeira, o combate efetivo à lavagem de dinheiro mostra-se o meio mais eficaz de desestimular empreitadas criminosas, tornando-as menos atrativas e mais arriscadas.

O mais importante passo foi dado com o surgimento do GAFI/FATF (Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro), com sede em Paris. Sua criação tornou-se possível graças à iniciativa dos países integrantes do G7, e sua finalidade precípua é editar regras, fazer o monitoramento e integração com os países compromissados a fazer frente a esse fenômeno global. Diversos países passaram a integrá-lo, dentre eles o Brasil, a partir de 21 de junho de 2000, após cumprir suas quarenta recomendações. Dentre as recomendações do GAFI, está a necessidade de edição de um regramento básico destinado a combater a lavagem de dinheiro, bem como a criação de mecanismos rígidos de controle de movimentação de ativos financeiros suspeitos. Foi então promulgada a Lei nº 9.613 em 3 de março de 1998, que, entre outras coisas:

Incrimina a conduta de ocultar ou dissimular a natureza, origem etc. de bens provenientes de um rol de crimes especificados nos oito incisos do artigo primeiro do citado diploma legal;

Cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, unidade de inteligência financeira - UIF/FIU, que, como tal, integra o Grupo de Egmont;

Institui diversas determinações aos agentes do mercado financeiro, como, por exemplo, a obrigação de informar ao COAF todas as operações realizadas que sejam consideradas suspeitas.

Embora tenha representado um avanço, exatamente por colocar o Brasil no rol dos países que se comprometeram a combater a lavagem de dinheiro, a Lei nº 9.613/98 não pode ser tida como um produto legislativo pronto e acabado. Uma das dificuldades que podemos citar é exatamente a previsão de um rol de crimes antecedentes. Isso porque os países mais adiantados no enfrentamento do problema possuem legislação de terceira geração, tratando a conduta de lavagem de dinheiro de *per sí*, sem a necessidade de se pesquisar qual o crime antecedente. O que significa dizer que as legislações de terceira geração conferem relevância penal ao crime de lavagem de dinheiro, sem

se preocupar com a relevância penal do crime que o antecede.

A importância prática da distinção é facilmente perceptível, uma vez que os Estados que fizeram opção pela legislação de segunda geração acabam por deixar à margem diversas condutas que atingem bens jurídicos relevantes, como, por exemplo, a lavagem de ativos financeiros oriundos de contravenção penal, como o jogo do bicho, que auferem vantagens incalculáveis. Ainda podemos citar o problema da lavagem de ativos financeiros obtidos com a prática de crimes contra o sistema tributário, que, por não constar do rol de crimes previstos no artigo 1º da Lei nº 9.613/98, depende de construções doutrinárias e jurisprudenciais para ser investigado e punido.

Atendendo à necessidade de se adequar o regramento legislativo com a realidade social, uma comissão presidida pelo Ministério da Justiça elaborou um anteprojeto de lei que confere nova redação ao artigo primeiro da Lei nº 9.613/98. O texto do projeto tipifica as mesmas condutas de ocultar, dissimular etc, bens direitos ou valores provenientes direta ou indiretamente de infração penal, sem, contudo, fazer menção a qualquer tipo de crime.

A redação adotada, quando aprovada e sancionada, é a que melhor atenderá às finalidades do combate ao crime de lavagem de dinheiro e ao do crime organizado. Isso porque, ao vincular a conduta de ocultamento ou dissi-

mulação a qualquer forma de infração penal, que é o gênero das espécies crime e contravenção penal, possibilitará a persecução da conduta de lavagem de dinheiro como fim em si mesma, sem termos que determinar a conduta antecedente.

A importância prática dessa simples modificação pode ser ilustrada com um caso concreto que tramita há vários meses no Núcleo de Combate ao Crime Organizado. Nesse procedimento, que já conta com mais de dez volumes, tem-se sabidamente configurado um crime de lavagem de dinheiro, feito por meio de empresas de fachada, sem qualquer atividade comercial ou industrial. Mesmo sediadas no DF, apresentam grande movimentação de recursos financeiros em contas bancárias sediadas em outras unidades federativas. Os recursos são ostensivamente movimentados por sócios ocultos ou “laranjas”, contudo, até então, não se sabe ao certo qual o delito antecedente.

Embora passível de críticas, não se pode deixar de destacar o mérito da Lei nº 9613/98, que colocou o Brasil entre os países de vanguarda no combate à lavagem de dinheiro e ao crime organizado. Cenário que, como visto, já não pode ser enfrentado com os instrumentos legados pelo Código Penal, editado ainda na década de quarenta, o qual mostra preocupação apenas com a apreensão e restituição dos bens oriundos de crime. Isso porque o crime organizado, na maioria das vezes, não causa dano a uma pessoa ou grupo de pessoas defini-

das, mas sim a toda a coletividade, difusamente considerada. E, sendo assim, como se pensar na aplicação do artigo 91 do Código Penal, que determina ser efeito da condenação tornar certa a obrigação de reparar o dano aos crimes ligados ao tráfico de drogas ou à lavagem de ativos arrecadados pelo PCC, por exemplo?

Bem se vê que esse dispositivo legal carece de aplicação prática a esses e inúmeros casos concretos em que não se consegue estabelecer umnexo causal entre as condutas criminosas e o lucro ilícito obtido. Segue a mesma lógica a previsão, por parte da Constituição Federal, de mecanismos como o do art. 243, que impõe a perda de glebas de terras utilizadas no plantio de plantas psicotrópicas ilegais em favor da União.

Mesmo que retirada a propriedade de alguns dos meios empregados no cultivo, fabrico ou comercialização de substâncias entorpecentes, os altos ganhos amealhados pelos poderosos cartéis de drogas colombianos ou mesmo do Comando Vermelho ficariam intactos. Assim, impedir ou dificultar a fruição dos lucros obtidos na atividade ilícita é a forma mais adequada de desestimular, por tornar menos atrativa, a organização criminosa.

Outro problema a ser resolvido pelos órgãos de enfrentamento ao crime organizado e suas “lavanderias de dinheiro” é que essa modalidade de crime não tem fronteiras. A noção tradicional de jurisdição, circunscrita apenas a uma determinada base

territorial, representa sério entrave à persecução penal. Por isso a importância de algumas medidas que vêm sendo tomadas pelos países compromissados com a erradicação do crime organizado e da lavagem de dinheiro. Um exemplo são os mecanismos que permitem a simplificação das barreiras legais no tocante à cooperação internacional no trato de informações sigilosas.

Também pode ser citada a imposição de sanções aos países sabidamente classificados como “paraísos fiscais”, que, por terem economia fraca, permitem a livre circulação de riquezas em seus mercados financeiros sem qualquer preocupação quanto a sua origem ou natureza, bem como a criação e a livre operação de *off-shores*.

Uma vez reconhecida a dificuldade de lidar com a criminalidade moderna, e uma vez constatado que os mecanismos tradicionais de persecução penal e a noção dogmática de jurisdição não são suficientemente eficazes para fazer frente a essa união explosiva do crime organizado e lavagem de dinheiro, e uma vez criados os mecanismos necessários para combatê-los, resta então aprimorá-los, dotando-os de recursos financeiros e pessoal especializado. A melhor forma de combater o crime organizado é retirar-lhe o oxigênio, que nada mais é do que os altos ganhos financeiros por ele gerado, lavados pelo mundo afora das mais variadas maneiras, com o emprego de modernos, eficazes e complexos mecanismos, dentro e/ou à margem do sistema financeiro legal.

O papel do Ministério Público na fiscalização das interceptações telefônicas

Alessandra Elias de Queiroga
Promotora de Justiça

O ano de 2008 vai ficar marcado como o ano em que mais se discutiu questões relativas aos chamados grampos telefônicos. A possibilidade de o presidente do Supremo Tribunal Federal ter sido grampeado “apimentou” o cenário, provocando debates acalorados sobre o tema, com a exposição de dados alarmantemente divergentes. Paralelamente, foram apresentados, só neste ano, seis novos projetos de lei que procuram regulamentar a interceptação de dados e voz, os quais se somam a uma dezena de proposições legislativas que tramitam na Câmara dos Deputados,

Wagner Ulisses



algumas irresponsavelmente ameaçadoras e desarrazoadas, outras bastante pertinentes e avançadas.

Além de intensos debates no âmbito do Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas (GNCOOC), o Ministério Público brasileiro discutiu sua visão – não uniforme – sobre as interceptações telefônicas no qualificado fórum de deliberações em que se converteu a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA).

Este último palco de debates teve o mérito de revelar o posicionamento de Juízes, Membros de todos os ramos do Ministério Público, Defensores Públicos, Advogados da União e Membros da polícia judiciária, entre outros segmentos, tornando explícitas profundas divergências, especialmente no que se refere aos poderes e atribuições do Ministério Público neste específico e importante processo de colheita de provas.

Não é sem motivo que se questiona o papel do Ministério Público

no acompanhamento das interceptações de dados e voz. Salvo isoladas e honrosas exceções, ainda passamos ao largo de todo o processo, deixando de exercer o necessário controle deste invasivo, porém necessário, método de investigação.

A chamada “CPI dos Grampos Telefônicos”, instalada na Câmara dos Deputados e tendo como relator um ex-Delegado da Polícia Federal, apesar de aparentemente calcada em dados não confiáveis, ou pelo menos questionáveis, alertou para o abuso na utilização das interceptações telefônicas, situação com a qual somos obrigados a concordar.

De fato, percebe-se que houve uma certa banalização do instrumento, havendo notícias de deferimento de interceptação por Juízes de Varas de Família, ou do Trabalho, com o objetivo de colher provas para lastrear decisões que nada têm a ver com investigações criminais. Decisões, aliás, construídas a partir de manufações do Ministério Público.

Existem, ainda, relatos de números de terminais telefônicos maliciosamente inseridos em pedidos judiciais, pertencentes a outras pessoas que não os investigados, fato que teria possibilitado a gravação de conversas de autoridades públicas e empresários, os quais teriam ficado sujeitos a chantagens e extorsões.

Este desvirtuamento do processo de colheita de provas só serviu para fragilizar um procedimento de investigação que é absolutamente indispensável em certos tipos de crimes, notadamente em casos que envolvem a atuação de organizações criminosas.

Para nós, o que mais ficou evidenciado em toda esta discussão foi a importância da fiscalização do Ministério Público para coibir abusos e ilegalidades. Em verdade, ficou explícito a fiscalização não pode ser meramente formal. Precisamos tomar consciência da gravidade do procedimento e de nosso papel de promoção da justiça, sendo necessário ter uma visão real de todos os

problemas que cercam este método de coleta de provas, além de termos consciência de nossas possibilidades e dos instrumentos que estão ao nosso dispor, em especial ao dispor do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

Insistimos em alertar que não devemos abstrair o mundo real e esquecer que, durante um procedimento de interceptação telefônica, constantemente são flagradas conversas comprometedoras, que podem ocasionar grandes danos à família do investigado e que não interessam, em nada, às investigações e, muito menos, aos outros alvos interceptados, ainda que se trate de organização criminosa. É extremamente penoso, para membros da família de um alvo interceptado, terem que pagar a alta pena de verem sua intimidade devassada e submetida à mórbida curiosidade de um sem número de pessoas que certamente podem fazer uso das informações sigilosas para todo tipo de achaque ou desmoralização. São inúmeros os casos em que são gravadas conversas que, quando reveladas, provocam vergonha, dor, culpa e desagregação.

Assim, não se pode abstrair ou banalizar a violência do procedimento.

E justamente por isso há que ser observada, com rigor, a determinação contida na lei ainda hoje em vigor – a Lei nº 9.296/96 - que permite a interceptação apenas quando a prova do crime não puder ser feita de outro modo, sendo também imprescindível que o ato criminoso investigado seja apenado com reclusão.

Além desta preocupação de natureza formal, é preciso um acompanhamento realmente próximo do Ministério Público.

Uma de nossas principais missões, quase sempre olvidadas, é verificar quando o número telefônico interceptado for pouco usado pelo alvo, sendo majoritariamente utilizado por seus familiares, fato corriqueiro quando se intercepta o número residencial do investigado, o qual, no mais das vezes, utiliza-se da telefonia móvel ou do terminal localizado em seu ambiente de trabalho. Cumpre ao Ministério Público zelar para que o direito à privacidade e à intimidade dos familiares do alvo seja preservado, evitando gravações desnecessárias.

Outro aspecto de suma importância é limitar o número de terminais interceptados, bem como o período da interceptação. A experiên-

cia angariada com algumas das investigações levadas a efeito pelo Núcleo de Combate às Organizações Criminosas (NCOOC) fez com que sentíssemos, na pele, as dificuldades de lidar com dezenas de milhares de conversas interceptadas. É praticamente impossível analisar, com a profundidade desejável, todos os áudios. Se fôssemos instaurar procedimentos de investigação para cada delito explicitado ou sugerido pelos áudios já analisados, teríamos trabalho intenso para o resto de nossas vidas, trabalho fruto de interceptação efetuada no bojo de um único processo judicial. Isso não pode acontecer, sob pena de nos imobilizarmos frente ao que está acontecendo hoje, engessando nossa atuação para o passado.

Discutindo este tema com autoridades norte-americanas – as quais parecem entender ser menos invasivo o procedimento de infiltração ou ação controlada do que o de escuta telefônica – aprendemos que, naquele país, busca-se uma racionalidade ainda desconhecida entre nós. Nos Estados Unidos, uma vez autorizada a interceptação, os investigadores procuram acompanhar os diálogos travados pelos alvos apenas durante

algumas horas do dia. Para isso, efetuam um trabalho prévio de inteligência para verificarem em que período do dia os investigados intensificam sua atividade criminosa. De posse de tal dado, são montados postos de acompanhamento em tempo real, apenas durante aquele período, não sendo gravados os diálogos travados em horário “não comercial” dos alvos. Este é um exemplo que talvez devêssemos seguir. Também o acompanhamento em tempo real, ou aproximado, deveria ser levado a efeito por todos nós.

Hoje, no Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, já é possível monitorar os diálogos em tempo real, independentemente da análise dos agentes de polícia que acompanham a investigação.

O Departamento de Atividades Especiais da Polícia Civil do Distrito Federal (DEPATE) disponibilizou ao Centro de Produção, Análise, Difusão e Segurança da Informação (CI) um terminal remoto do sistema *Guardião*, possibilitando, assim, que algumas investigações de maior relevo, nas quais conste solicitação de interceptação telefônica, possam ser verdadeiramente acompanhadas pelo Ministério Público.

Para possibilitar o acompanhamento de acordo com o permissivo contido no artigo 6º da Lei nº 9296/96, é imprescindível que o DEPATE disponibilize, no sistema *Guardião*, a interceptação deferida judicialmente, aos usuários do Ministério Público. Essa possibilidade é noticiada ao Juízo, o qual determina à autoridade policial que propicie os meios técnicos necessários.

Assim, por linha telefônica, é possível acessar remotamente o sistema *Guardião*, permitindo-se o acesso aos diálogos capturados, em tempo real. Quando o Promotor de Justiça inicializa o sistema disponibilizado pela Polícia Civil, o mesmo precisa digitar a senha a ele correspondente, propiciando, com isso, que se identifique quem está acessando o sistema, informação esta que fica armazenada digitalmente, para o caso de uma eventual auditoria posterior.

No mesmo sentido, é possível ao Ministério Público acompanhar, pelo sistema denominado *Vigia*, a bilhetagem eletrônica (indicação dos números que estabelecem contato com o alvo, em que se aponta, dentre outros dados, a data e o horário das ligações efetuadas e recebidas), bastando, para isso, a criação

de uma senha específica para a operação, sendo o sistema acessado via rede mundial de computadores. Estes novos procedimentos podem ser viabilizados, hoje, através de simples contato com o Centro de Produção, Análise, Difusão e Segurança da Informação/Núcleo de Combate às Organizações Criminosas (CI/NCOC).

Enfim, meios tecnológicos já estão disponíveis. O que ainda falta é o conhecimento desta possibilidade e a disposição do Ministério Público de se responsabilizar pelo acompanhamento ativo deste método de colheita de provas.

Certamente, sob nossa fiscalização, as interceptações seriam muito mais profícuas e muito menos desvirtuadas. É apenas uma questão de tomada de consciência e de conquista de espaço. Este texto é um convite aos colegas!

Propostas legislativas e mutação constitucional para melhor combate ao crime organizado

Clayton da Silva Germano
Promotor de Justiça Adjunto

O enfrentamento ao crime organizado representa grande desafio para a persecução penal. Em virtude do avanço tecnológico, da globalização e do maior intercâmbio comercial entre os países, os criminosos têm se aproveitado do ambiente – propício ao desenvolvimento econômico – para difundir seus “negócios”, aumentando em volume e rentabilidade a prática delituosa.

É de se admitir que o crime organizado assume, cada vez mais, requintes cinematográficos, dadas a ousadia e as formas encontradas para burlar leis. Quem não se lembra da engenhosa “cadeia

produtiva” do tráfico internacional de órgãos humanos, há poucos anos desbaratada na cidade do Recife? O grupo contava com apoio de captadores (responsáveis pelo convencimento de pessoas, em sua grande maioria pobres, analfabetas, que não sabiam, sequer, possuir dois rins!! – para que dois, imagina, se há quem sobreviva com um?); com apoio de médicos e laboratórios sediados no Brasil, para receitar e realizar exames de compatibilidade e evitar portadores de enfermidades infecto-contagiosas; com ajuda de agências de viagens e turismo, que hospedavam doadores em hotéis cinco estrelas na cidade de Johannesburgo, na África do Sul; terminando com

apoio de médicos, doutores com PhD, em transplante de órgãos a cidadãos israelenses.

O crime organizado não seria tão complexo e ousado em outro contexto histórico que não o atual.

É notório que as organizações criminosas sofisticaram a maneira de atuar. Não é simples identificá-las, quem dirá combatê-las. Os criminosos se valem dos meios mais modernos e eficazes (econômicos, políticos, de manipulação e difusão da informação em grandes veículos de comunicação, de tecnologia da informação e de comunicação) para a prática delituosa. A história recente do Brasil demonstrou-nos a relação e

proximidade dos protagonistas do chamado “mensalão” com altas autoridades brasileiras, e a ausência de um aparelho estatal (tão bem aparelhado e sofisticado quanto o crime organizado) dificulta, sobremaneira, a persecução penal do crime organizado.

Aliada à profissionalização, politização, globalização e complexidade do crime organizado, há a ausência de código e leis processuais atualizadas, simples, objetivas na aplicação por Promotores, Juízes e Advogados em tempo razoável e trâmite célere.

Em revista semanal de abrangência nacional, o eminente ministro Joaquim Barbosa, relator da ação penal do “mensalão”, alterou seus prognósticos sobre o julgamento dos réus, que se dará somente em 2011. Seria pior, não fosse sua ousadia e visão ao determinar a digitalização de todo o processo e entrega aos acusados, dentre outras medidas saneadoras; seria mais demorado não fosse a atuação firme e proporcional do Procura-

dor-Geral da República e de seus assessores em regime de força-tarefa com outras instituições e órgãos. Por isso, pode-se afirmar, o combate ao crime organizado exige, da mesma forma como atuam os meliantes, certa dose de ousadia, coragem, espírito de equipe e diálogo inster institucional.

No Estado Democrático de Direito, a sociedade deve ter plena consciência de sua cidadania, o que significa não aceitar leis processuais lenientes, propícias às chicanas processuais, não admitir a “eternização” do andamento processual, não admitir que o interesse no fim do processo seja só do Estado, pois o atraso causador da prescrição favorece a defesa e aumenta a sensação de impunidade e insegurança de todos.

Nesse aspecto, deve haver um reequilíbrio na relação processual. O ônus na demora de tramitação e julgamento do processo deve ser redistribuído entre as partes, de forma equitativa, da maneira como exemplarmente prevê o Có-

digo do Processo Civil (CPC), na instituição da tutela antecipada (não há dúvida que a interpretação constitucional vigente permita a antecipação da tutela penal: a chamada execução provisória da pena condenatória).

A prescrição e as manobras para evitar o julgamento da causa não podem favorecer os acusados impunemente. Deve-se instituir o domicílio virtual do réu, para recebimento da citação e outras comunicações processuais. Acabar com citação e intimação por carta precatória e rogatória, incumbindo aos acusados, quando já tenham sido interrogados ou cientificados na fase extrajudicial, mas tenham mudado de endereço, o dever de informar ao Estado sua nova residência, e que seu comparecimento em Juízo se dê após mera citação ou intimação via *e-mail*.

Deve-se atribuir às partes o ônus de levar sua testemunha na audiência de instrução e julgamento, salvo negativa injustificada (sob o risco de perder o direito à prova



testemunhal). Deve-se reduzir o número de testemunhas para cinco. Sem exigir a demonstração da tese defensiva, deve-se exigir requerimento fundamentado para sua oitiva – demonstrando-se a pertinência –, comumente requerida, com endereço inexistente ou errada, para protelar a tramitação processual.

Promotores e Juízes devem ter hábito de requerer e impor, analogicamente, a parte do CPC concernente à aplicação de multa e indenização (daí a importância de atribuir valor à causa penal, ainda que mínimo, como já prevê o art. 63, parágrafo único, e art. 387, inc. IV do CPP, na redação dada pela Lei n. 11.719, de 20.06.08) ao acusado litigante de má-fé.

A audiência de instrução e julgamento deve ser única, que deve fixar a identidade física do Juiz, de Promotores (no mínimo três, em se tratando de combate a crime organizado, para dissuadir intimidações), inclusive para o direito de recorrer, evitando-se que

outro Juiz, Promotores ou Defensor Dativo “caiam de pára-quedas” na causa em sede alegações finais ou recursais – fator que sempre atrasa o andamento processual e seu trânsito em julgado.

O direito de recorrer em liberdade, em caso de acórdão condenatório ou confirmatório da sentença penal, deve ser a exceção e ceder espaço, nestas situações, à execução antecipada e provisória da pena.

Sigilo de dados bancário, fiscal, telefônico, telemático, médico e profissional, dentre outros dados, devem ser obtido diretamente pelo Ministério Público, sem embargo da subsistência de seu caráter sigiloso, somente para os fins demonstrados na requisição (teoria dos motivos determinantes), sem a necessidade de ordem judicial, que deve ser limitada aos casos explícitos de reserva de jurisdição previstos na Constituição Federal.

Os termos e atos processuais (inclusive perícias, degravações,

informações e laudos de quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico) devem ser digitalizados e postos à disposição dos acusados na *internet*, em não havendo mais a necessidade de sigilo, com acesso via senha pessoal e intransferível mediante autorização judicial.

Após 20 anos de vigência da Carta Magna, o cabimento do *habeas corpus* (fora hipóteses, *strictu sensu*, de violação ao direito de ir e vir) e interpretação do princípio da presunção de inocência devem passar por uma releitura (mutação constitucional).

O Estado Democrático está consolidado, não há que temer qualquer regime ou estado de exceção, a justificar uma “quase supremacia” da presunção de inocência, verdadeiro “escudo” e fundamento de impunidade em inúmeros crimes, em prejuízo da sociedade, pois sua interpretação vetusta só permite a execução da pena com o trânsito em julgado.

O *habeas corpus*, importante ação constitucional no Estado de Direito, salvaguarda de direitos em tempos e regimes ditatoriais, não pode ser panacéia de todos os males no regime democrático e de garantia das liberdades civis. A forma como se utiliza este *writ* constitucional, atualmente, ofende, a um só tempo, a lógica processual e a idéia de preclusão temporal (a se permitir a discussão, em outros graus de jurisdição, de questões já decididas e preclusas na 1ª instância, inclusive após o trânsito em julgado durante a execução penal). Ofende também os princípios do Juiz natural e duplo grau de jurisdição, seja transferindo às Cortes Superiores questões ainda não decididas no primeiro grau de jurisdição, seja transformando-as em tribunais de apelação, emaranhados que se deixam em discussões fáticas e jurídicas, sem qualquer repercussão geral, próprias de instâncias ordinárias.

Preservada a imparcialidade judicial, todas as demais instituições podem e devem investigar

(princípio da fiscalização efetiva), subsidiando e trocando informações em suas atividades fins.

Não se está sugerindo aqui a abolição do cabimento do *habeas corpus* ou do princípio da presunção de inocência, mas propondo sua concordância prática em face de outros cânones constitucionais explícitos e implícitos de mesma envergadura (são os exemplos da proteção penal eficiente, solidariedade e interesse da vítima, prevenção geral e específica, moralidade, segurança, ordem e paz públicas), não se esquecendo da concepção de sistema de regras e princípios conflitantes que é a Constituição.

Simples mutações constitucionais, somadas às alterações

legislativas propostas, podem sofisticar, e muito, a persecução penal do crime organizado, diminuir a duração e permitir tramitação célere do processo, restabelecendo a paridade de armas ao redistribuir o ônus por sua demora e, o que é mais importante, demonstrando à sociedade que o combate ao crime organizado recebe a mesma atenção, intransigência e celeridade da parte do Estado como em outros tipos de crimes – é a aplicação de uma, dentre tantas, das facetas dos princípios da isonomia e dever de prestar contas, alguns dos pilares consubstanciadores do princípio republicano.



Crime organizado:

a importância da segurança corporativa

Marcelo da Silva Barenco
Promotor de Justiça

Em bora a expressão conste em alguns diplomas legais (em especial a Lei nº 9.034/95, modificada pela Lei nº 10.217/01), não existe ainda uma definição exata do que seja ‘crime organizado’. Tal proposição não parece fácil de ser feita por envolver diversos aspectos, mas uma conclusão é certa: tal omissão legislativa inibe os órgãos de repressão – incluído o Ministério Público – de saber, com eficiência, onde e como combater o ‘crime organizado’, bem como dele se proteger.

Neste contexto, algumas dicas são importantes para a sua identificação, sem prejuízo de outras: observar as estruturas de sustentação e divisões de funções dentro do gru-

po criminoso, a constante busca de benefício econômico por meio de suas atividades ilícitas (que vão desde o tráfico de entorpecentes a extorsão e corrupção), bem como o *modus operandi* utilizado pelos respectivos criminosos na execução dos atos ilícitos organizados, quase sempre com efetivo envolvimento de uma rede de influências de agentes do Poder Público.

Ninguém nega que nosso país vive atualmente um momento crítico no que se refere à atuação da criminalidade organizada. A todo momento somos bombardeados com notícias impressas e televisivas dando conta da atuação de grupos criminosos como o PCC e suas filiais criadas em presídios de

todo o país, mas chama a atenção o aumento na prática e repressão de crimes conhecidos como de colarinho branco – ainda em pequena escala –, em especial por conta da atuação bem-sucedida dos Ministérios Públicos e das polícias.

A arrogância dos criminosos organizados tem origem na pseudo-certeza da impunidade e a sensação de que não podem ser incomodados, derivando dessa constatação a importância de ações como a coleta e guarda de dados, informações e conhecimentos, da utilização de ferramentas jurídicas como as interceptações telefônica, telemática e ambiental, ação controlada (Lei nº 9.034/95), acesso a dados fiscais e bancários e

infiltração de agentes, nos termos de cada legislação de regência, e ao que aqui interessa, de ações de contra-inteligência.

Nos termos do § 3º do art. 1º, da Lei nº 9.883/99, “*entende-se como contra-inteligência a atividade que objetiva neutralizar a inteligência adversa*”. Dentro desse conceito estão as estratégias voltadas para a segurança corporativa (ou orgânica), que nada mais é do que o conjunto de medidas necessárias à proteção dos dados, informações e conhecimentos de uma organização, protegendo-a contra o uso inadequado e possível adulteração ou destruição por agentes adversos.

Na complexa rede de repressão à criminalidade organizada, detém o Ministério Público a nobre função constitucional de titular único e exclusivo da ação penal, e dentre suas responsabilidades nessa missão, estão a de coletar, deter e produzir tais dados, informações e conhecimentos ditos sensíveis, os quais necessitam de efetiva proteção, por merecerem real interesse de criminosos.

Daí a importância da segurança corporativa no âmbito ministerial, sendo necessário a conscientização de agentes do valor dos dados e informações obtidos, dos riscos envolvidos na sua guarda e manutenção

do sigilo, além de práticas adequadas ao regular desenvolvimento de suas atividades institucionais, tudo visando a reduzir as vulnerabilidades relacionadas aos ambientes físicos de nosso trabalho.

Em outras palavras, tais medidas têm por objetivo anular ou, ao menos, opôr obstáculos a investidas criminosas no espaço físico que abriga os recursos utilizados para o armazenamento e difusão dos dados, informações e conhecimentos sensíveis, aos meios de comunicação internos (principalmente contas de e-mail corporativo) e às pessoas que possam ter acesso a tais dados e informações.

Alguns atos são indispensáveis à implantação de um programa de segurança da informação:

1. definição do escopo e dos limites onde serão desenvolvidas as ações de segurança da informação e dos objetivos a serem alcançados com a implementação de tais ações. Identificação dos riscos, vulnerabilidades e impactos das perdas de disponibilidade, integridade, autenticidade e confidencialidade de dados e informações para sua missão institucional, bem como das opções de tratamento desses riscos;
2. formulação de um plano de metas para cada objetivo das ações de segurança da informação e implementação de programas de conscientização e treinamento de pessoal e de procedimentos capazes de permitir a pronta detecção de incidentes de segurança da informação;
3. execução de procedimentos de avaliação e análise crítica, a fim de detectar erros nos resultados e incidentes de segurança. Realização de análises críticas regulares em intervalos periódicos, bem como atualização periódica da análise de riscos e os planos de segurança da informação;
4. e, por fim, implementação de melhorias identificadas e execução de ações corretivas ou preventivas correspondentes.

O assunto ainda é um tabu, e tratado sem a devida importância em organizações públicas.

Ante o crescimento da criminalidade organizada – em especial àqueles que atentam contra a Administração Pública – e a evolução dos recursos tecnológicos de que se utilizam para frustrar a atuação dos órgãos do sistema penal, o CI-NCOC passou a adotar alguns procedimentos simples de segurança orgânica: implementação de rotinas internas de trabalho através de ordens de serviço (OS) e ordens de diligência (OD), direcionadas ao servidor responsável pela sua execução; criação de bancos de dados com acessos a Membros com ‘necessidade de conhecer’; credenciamento pessoal ao Sistema Confeitor (atualmente utilizado na análise de dados bancários e fiscais); implementação de controle de entrada a suas dependências por meio de senhas pessoais e câmeras de vigilância; treinamento e capacitação constante dos servidores a respeito da importância da segurança orgânica; além do envio e recebimento de informações sigilosas, quando necessário, através de software livre criptografia (PGP – *Pretty Good Privacy*).

Tais medidas, ainda que tímidas, revelam a preocupação do Ministério Público do Distrito Federal no que diz respeito à prevenção e obstrução de eventuais

ameaças, tecnológicas ou não, a uma de suas áreas sensíveis (CI-NCOC), bem como a necessidade de sua adequada propagação às demais Promotorias.



O cartel

Por que combater?

Áurea Regina de Queiroz Ramim
Promotora de Justiça



Cartéis são acordos, explícitos ou tácitos, entre concorrentes de um mesmo mercado, em relação a preços, quotas de produção e distribuição, divisão territorial do mercado, visando aumentar preços e lucros conjuntamente para níveis próximos dos de monopólio. A principal característica do cartel é a combinação, o acordo, o conluio entre os concorrentes.

Em uma ordem econômica de livre iniciativa e livre concorrência, os agentes econômicos devem portar-se como concorrentes, o que deve denotar comportamento impregnado de rivalidade.

Tal rivalidade traduz-se, na prática, em competitividade, que gera inovações mercadológicas, incessante redução de custos de produção e avanços tecnológicos.

Em outras palavras, concorrentes em um mesmo mercado, ao disputarem a preferência do consumidor, não são aliados nem defensores de interesses comuns; ao contrário, concorrentes têm interesses opostos e conflitantes, na medida em que o aumento dos lucros de um só ocorre à custa do aumento das suas vendas e da inevitável redução da receita do concorrente. Assim, a combinação entre os concorrentes

é algo que destoa de uma dinâmica mercadológica competitiva.

A fixação de preços é apenas uma das formas de cartelização, talvez a mais dramática e mais lesiva ao bem-estar social. Para que a uniformização de preços seja cartel, não basta a mera constatação de que os preços são idênticos; é necessário que tais preços decorram de combinação, a indicar que a uniformização de preços é uma estratégia coletiva dos agentes econômicos. No entanto, a fixação de preços não é a única forma de cartel. A divisão territorial do mercado entre concorrentes também é outro

meio muito comum de formação de cartel, que ocorre quando os concorrentes distribuem entre si as áreas geográficas de um mercado, determinando as regiões em que cada concorrente deve atuar, impedindo que um ingresse na área do outro. Com tal combinação, cada agente econômico garante para si uma reserva de mercado e a tranquilidade de não enfrentar concorrência.

O mais notável, no entanto, para fins de indicação do porquê o cartel é uma conduta ilícita, é compreender quais os danos causados pelo cartel e, ao final, concluir que toda a sociedade perde com a formação de cartéis.

Um acordo de preços implica a maximização dos lucros conjuntos das empresas de um dado mercado. Assim, os concorrentes desenvolvem uma nova dinâmica de comportamento, ao descobrirem que a concorrência não lhes beneficia. Os empresários compreendem que poderão aumentar ainda mais sua lucratividade se unirem-se e combinarem preços. Ora, a concorrência é salutar porque exige agilidade, eficiência econômica, alcançadas com redução de custos e inovações. Os agentes econômicos descobrem que é possível poupar os

esforços de todos e, ainda, aumentar a lucratividade, desde que os preços passem a ser fruto de acordos ou decisões coletivas.

Evidentemente, o acordo de preços entre empresários ensejará aumento e uniformização dos preços. De acordo com a análise econômica, a combinação de preços parte da mesma regra de precificação do monopólio, o que indica que os concorrentes decidirão de que forma os lucros conjuntos serão obtidos e maximizados. Para tanto, fixa-se um preço único e supra-competitivo, preço este que não é preço de mercado, decorrente das forças de oferta e demanda, mas sim preço monopolista.

Sob a ótica do consumidor, se todos os concorrentes vendem o mesmo produto pelo mesmo preço, o consumidor visualiza o mercado como um monopólio. Em outras palavras, o consumidor não vê variação de preços dos produtos produzidos por distintos empresários. O cartel, portanto, faz com que os agentes econômicos se comportem como se o mercado fosse um monopólio.

Dentro de uma acepção econômica, preços monopolistas são preços acima do custo marginal, o que, em

termos jurídicos, seria dizer que tais preços são abusivos, porque representam aumento em relação ao preço de mercado. A título de exemplo, suponha-se que o preço do produto X é 2 em condições de concorrência. Com a formação do cartel, o preço passa a ser 4, necessariamente mais alto. O aumento de preço do produto X faz-se à custa da perda de bem-estar do consumidor, que antes pagava 2 e agora paga 4. Haverá, portanto, um aumento da receita do agente econômico que produz o produto X, à custa da perda de renda do consumidor, denominada pela teoria econômica de apropriação do bem-estar do consumidor. Nesse sentido, há uma transferência de riqueza do consumidor para os empresários do cartel, o que em termos econômicos representa ineficiência econômica e perda de bem-estar social.

De outro lado, e na medida em que não há variação de preços, não há como se distinguir eventuais diferenças de qualidade dos produtos dos concorrentes. Se antes da formação do cartel tais diferenças efetivamente existem, elas acabam desaparecendo com o tempo, pois a uniformização de preços elimina os incentivos relacionados com inovações. Dessa forma, a prática de

preços uniformes, fruto de acordo entre os concorrentes, frustra as chances de escolha de produtos melhores e prejudica a percepção do consumidor em relação à qualidade dos produtos.

Além de causar prejuízos de grande monta para os consumidores, o cartel prejudica também eventuais agentes econômicos do mercado não dispostos a cooperar. Explica a teoria que a formação de cartel envolve lealdade entre aqueles que decidem ingressar no acordo criminoso de preços. Não basta acordar os preços, é preciso controlar, fiscalizar a adesão dos membros do cartel, justamente para que o acordo tenha sucesso e seja duradouro. Nesse sentido, o cartel enfrenta normalmente o problema do incentivo à burla. Dentro de uma estratégia isolada, há um incentivo individual de cada empresário de não cooperar com o cartel. Veja-se que se o cartel do produto X determina que o preço seja 4, e se determinado empresário burla o acordo e volta a vender o produto por 2, ele atrairá a demanda para si e aumentará seus lucros.

Por esta razão, a teoria econômica indica que o cartel só obtém sucesso quando cria mecanismos de controle das condutas dos seus

membros e, especialmente, instrumentos para detectar eventuais burlas ao acordo ilícito. Não raro, o cartel promove monitoramento dos preços para evitar defecções e impõe penalidades aos membros dissidentes. Com o passar do tempo, se tais represálias forem bem sucedidas, o medo se alastra e o cartel alcança estabilidade.

A teoria econômica ainda afirma que a perda proveniente do cartel gera uma outra ineficiência, representada pela “perda de peso morto”. Trata-se de uma parcela de renda que foi retirada do consumidor e que não é transferida para os membros do cartel, ou seja, esta parcela da receita é retirada dos consumidores, por meio de preços mais altos, mas não é apropriada pelos membros do cartel, representando uma perda absoluta de bem-estar social. É uma forma de destruição de valor dos produtos, sugestivamente conhecida como peso morto, que o cartel carrega para a sociedade.

Por fim, o cartel, na medida em que gera enriquecimento do setor produtivo, e por ser uma prática reconhecidamente ilícita, enseja o emprego de parte da renda expropriada do consumidor em corrupção. A teoria econômica indica que, quanto menos hábil ou aparelhado é o Estado

no combate a cartéis, maiores são os incentivos econômicos à realização da prática abusiva. Diante da prática ilícita, os membros do cartel não temem punições por parte dos órgãos antitruste, o que ocorre em países onde não há cultura de defesa da concorrência, ou onde não há órgãos independentes aptos a punir o cartel.

Da mesma forma, há um claro incentivo econômico por parte dos seus membros no sentido de investir em mecanismos de proteção do cartel, afinal, o acordo de preços é fonte de aumento de lucros. Não se olvide que, para tal fim, parte da receita do cartel venha a ser destinada à corrupção. Um destes mecanismos de proteção é a captura de políticos. Nessa perspectiva, a racionalidade econômica indica que esta perda, que é social e econômica, representa uma forma de ineficiência alocativa do mercado cartelizado, pois a organização do cartel empregará parte dos recursos econômicos já expropriados para manter sua posição de domínio. Essa perda de bem-estar social faz com que o cartel tenha um custo social ainda mais significativo, não apenas para os consumidores de determinado produto, mas para a sociedade em geral.



Eixo Monumental – Praça do Buriti, Lote 2, Edifício-Sede – Brasília-DF CEP: 70.091-900
Telefone: (61) 3343-9500

www.mpdft.gov.br