

## **SEXTA PARTE**

### **ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NA PREVENÇÃO DO CRIME ORGANIZADO**

*Daniel Lorenz de Azevedo*

*Deomar Vasconcellos Moraes*

*Ricardo Liao*

*Celso Antônio Três*

# **ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NA PREVENÇÃO DO CRIME ORGANIZADO**

**DANIEL LORENZ DE AZEVEDO**  
**Coordenador de Inteligência do**  
**Departamento de Polícia Federal.**

## **I. INTRODUÇÃO**

O mundo globalizado, com as facilidades de transportes, de comunicações e de intenso comércio, possibilita ações do crime organizado transnacional em qualquer nação inserida nesta nova ordem mundial.

A pronta e eficaz resposta dos órgãos de segurança pública e do Estado às atividades criminosas tende a invadir os direitos e garantias individuais dos cidadãos.

A Atividade de Inteligência Policial, cumpridora dos preceitos legais vigentes nas democracias, atuando na prevenção, obstrução, identificação e neutralização das ações criminosas, sempre em proveito dos interesses da Justiça e em defesa da sociedade, por meio de extensa coleta de dados e com ampla capacidade de busca dos conhecimentos necessários, desponta como a opção juridicamente viável e socialmente aceita no combate à violência e ao crime organizado transnacional.

Diante desta realidade, os profissionais do Departamento de Polícia Federal, no exercício da Atividade de Inteligência Policial, combatem a criminalidade organizada adotando metodologia fundamentada em preceitos legais na produção, controle e proteção dos conhecimentos, visando atender às necessidades do trabalho de Polícia Judiciária.

A atividade de Inteligência, além de promover operações de busca dos conhecimentos protegidos, desenvolverá um trabalho de análise estratégica, empregando procedimentos sistemáticos, estudos e avaliações, com o objetivo de identificar, entender e revelar todos os aspectos das ações criminosas.

## **II. O CRIME ORGANIZADO**

A Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) conceitua organização criminosa como toda associação estruturalmente organizada, caracterizada por certa hierarquia, divisão de tarefas e diversificação de áreas de atuação, com o objetivo precípuo de delinquir, visando à obtenção de lucro financeiro e, eventualmente, vantagens político-econômicas e o controle social, adquirindo dimensão e capacidade para ameaçar interesses e instituições nacionais.

As organizações criminosas, assim conceituadas, apresentam algumas características próprias como: a divisão de tarefas; a terceirização de serviços; a hierarquia e a organização; a diversificação de áreas de atuação; o uso de meios tecnológicos sofisticados; o lucro financeiro proveniente de transações ilegais; a ameaça às instituições, a sociedade e ao Estado; a obtenção de vantagens políticas e econômicas; a divisão territorial das atividades ilícitas; o poder de intimidação; a disponibilidade financeira para corromper, subornar e coagir; a conexão local, regional, nacional ou internacional com outra organização criminosa; a ampla oferta de prestações sociais; e o controle social desempenhado sobre parte de uma comunidade.

## **III. A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NA PREVENÇÃO DO CRIME ORGANIZADO**

Nas últimas décadas do século XX, testemunhamos a inserção do crime organizado na era da globalização.

O crime organizado se aproveita das fraquezas estruturais do sistema penal, planejando as suas ações e, assim, reduzindo a capacidade dos Estados de protegerem seus cidadãos.

A Inteligência policial no Departamento de Polícia Federal atuará na busca das informações necessárias que apontem os exatos momento e lugar da realização de atos preparatórios e de execução de delitos praticados por organizações criminosas, obedecendo aos preceitos constitucionais vigentes, em proveito dos interesses da Justiça e na defesa da sociedade.

O trabalho desenvolvido pela Inteligência policial compreenderá a análise sistemática das informações disponíveis, possibilitando a identificação dos criminosos e dos aspectos essenciais na consumação dos delitos.

As respostas do Estado ao crime organizado, lastreadas em conhecimentos produzidos pela Inteligência policial, deverão ser dinâmicas, criativas e flexíveis.

Assim, a Atividade de Inteligência Policial deverá analisar a atuação do crime organizado, apontando políticas e estratégias capazes de identificá-lo e neutralizá-lo, além de descrever ações visando penetrar em sua estrutura hierarquizada e compartimentada.

No combate às ações da criminalidade, a existência de um único organismo policial com atribuições para atuar na repressão ao narcotráfico e ao contrabando de armas, na fiscalização migratória, na segurança interna e na investigação da lavagem de capitais, agindo em todo o território nacional, facilita a adoção de medidas para a identificação e a neutralização do crime organizado.

As organizações criminosas sabem que a integração de dados e conhecimentos entre diversos órgãos policiais, com atribuições concorrentes sob um mesmo território, compromete a eficácia nas ações de prevenção e repressão ao crime.

As atuações do crime, que a cada ação inovam os seus métodos, impõem a constante avaliação das medidas legais e investigatórias, objetivando uma pronta e eficaz resposta dos órgãos estatais.

As restrições legais feitas às atividades policiais, ao tempo em que preservam a manutenção de Estados democráticos, onde os direitos e as garantias individuais são seus alicerces, comprometem a eficácia nas ações dos órgãos de Inteligência e de segurança pública, que, inegavelmente, buscam maior atuação na órbita dos direitos constitucionalmente assegurados aos cidadãos.

Os países democráticos arcam com o ônus de conviver diante do crime organizado e da ação de extremistas, sem invadir a privacidade de seus nacionais. Conforme escreveu Jean-François Revel sobre o terror, no seu livro *How Democracies Perish*, em 1983, e que se aplica, também, à criminalidade organizada:

“Uma democracia não pode utilizar um cidadão entre cada cinco para ser policial; não pode fechar suas fronteiras; restringir as viagens dentro do país; deportar parte da população de uma cidade se necessário; manter vigilância sobre cada hotel, cada prédio, cada apartamento em cada lugar; gastar horas revistando inescrupulosamente os carros e bagagens dos viajantes – todos os viajantes. Se as democracias pudessem aplicar esses truques totalitários, eles logo liquidariam o terrorismo em casa e interceptariam o auxílio a ele vindo do exterior.”

#### **A. As Operações de Inteligência Policial**

As organizações criminosas têm sofisticado as suas ações, baseando-se em meliantes treinados, motivados financeiramente e bem equipados.

A forma de atuação do crime organizado, que desacredita a ação governamental, como a mantenedora da ordem e da segurança públicas, demonstra poder e, em alguns casos, tem auferido legitimidade, perante alguns segmentos da sociedade, para as suas manifestações de força.

As condutas da criminalidade organizada interferem na qualidade de vida de uma sociedade, alterando os hábitos e atitudes de sua população. Elas geram uma atmosfera de constante terror, onde o meliante não é facilmente identificado, a sua repressão é desorientada e, muitas vezes, arbitrária.

A Atividade de Inteligência Policial no intuito de prevenir, obstruir, identificar e neutralizar as ações do crime organizado baseia-se em extensa coleta de dados, com ampla capacidade de busca de conhecimentos privilegiados; e na legitimidade e legalidade de suas operações.

Os profissionais do Departamento de Polícia Federal (DPF), no exercício da Atividade de Inteligência Policial, combatem o crime organizado, adotando metodologia fundamentada em preceitos legais, que consiste na produção, controle e proteção dos conhecimentos, visando atender às necessidades do trabalho de Polícia Judiciária, na produção de provas sobre a materialidade e a autoria da ação delituosa.

A doutrina da Atividade de Inteligência Policial se fundamenta na obediência aos preceitos constitucionais, com destaque aos direitos e garantias individuais, sempre em proveito dos interesses da Justiça e em defesa da sociedade.

As Operações Policiais de Inteligência visam à busca do conhecimento privilegiado, sendo determinadas por uma autoridade policial, que age respaldada em autorizações judiciais, quando aplica técnicas especiais de investigação.

As Operações de Inteligência Policial, conforme estabelece o *Manual de Inteligência Policial do Departamento de Polícia Federal*, é o “conjunto de ações de Inteligência Policial que empregam técnicas especiais de investigação, visando confirmar evidências, indícios e obter conhecimentos sobre a atuação criminosa dissimulada e complexa, bem como a identificação de redes e organizações que atuam no crime, de forma a proporcionar um perfeito entendimento sobre seu *modus operandi*, ramificações, tendências e alcance de suas condutas criminosas”.

Entre as técnicas especiais de investigação nas Operações de Inteligência Policial destacam-se a interceptação e o monitoramento de comunicações telefônicas, telemáticas e em sistemas de informática; a captação e a interceptação ambiental de sinais eletromagnéticos, óticos ou acústicos; e a infiltração em organizações criminosas.

O monitoramento das comunicações telefônicas torna-se imprescindível em face óbices encontrados na produção de inteligência, por meio de técnicas convencionais de investigação, diante de grupos criminosos impermeáveis à presença de estranhos.

A necessidade destas técnicas se impõe em face da inexistência de outros meios disponíveis para a obtenção da prova e as características encontradas nas organizações criminosas, em especial, estrutura hierarquizada e compartimentação de tarefas.

A Atividade de Inteligência Policial visa à produção de provas da materialidade e autoria de crimes, podendo, ainda, ser de natureza consultiva quando contribui para a elaboração e adoção de medidas ou políticas de prevenção e combate à criminalidade.

Para a Inteligência Policial, verdade é aquilo que está provado, mediante os meios de prova admitidos no Direito.

A abordagem destes aspectos visa ressaltar que a Atividade de Inteligência Policial tem o compromisso na produção de provas materialmente lícitas e processualmente legítimas.

### **B. A Gestão das Operações de Inteligência Policial**

O combate à ameaça do crime organizado envolve a adoção de medidas de prevenção e repressão.

As ações de prevenção abrangem medidas de obstrução às atuações dos criminosos.

As ações de repressão abrangem medidas de identificação e de neutralização às atuações dos criminosos, através de Operações de Inteligência Policial.

No cometimento de crime organizado, os seus executores assumem comportamentos que visam assegurar o êxito na conduta delituosa, adotando procedimentos detalhadamente planejados.

A adoção deste comportamento garante, também, a proteção da identidade do criminoso, além de proporcionar a sua fuga.

Porém, os delitos refletem o infrator. Assim, os criminosos deixam sinais ou marcas que individualizam as suas condutas delituosas, desde os atos preparatórios até a execução dos crimes.

A Atividade de Inteligência Policial, no intuito de identificar e neutralizar as ações criminosas, age na coleta e na busca de dados durante a realização dos atos preparatórios, quando o meliante adota os comportamentos preliminares necessários à realização do crime e na fase de execução, quando inicia a conduta que enseja o delito.

Nas Atividades de Inteligência Policial, além do desencadeamento das operações, é primordial o desenvolvimento do trabalho de análise que emprega procedimentos sistemáticos, estudos e avaliações, fundamentada na metodologia científica e na lógica formal, com o objetivo de identificar, entender e revelar todos os aspectos da ação criminosas.

Assim, o processo de análise de Inteligência Policial dota o policial de destreza profissional e de conhecimentos técnicos necessários para avaliar, julgar e estimar grandes quantidades de dados e informações provenientes de diferentes fontes.

A aplicação dos métodos do processo de análise possibilitará a imparcial identificação do criminoso e de seus cúmplices, bem como a oportuna neutralização de suas ações.

A Atividade de Inteligência Policial é fruto da coleta, avaliação e interpretação de dados, que constitui a matéria-prima na elaboração do conhecimento necessário às ações preventivas e repressivas contra o crime.

Na Atividade de Inteligência Policial, a análise é a função que implica desenvolver um significado para as informações recolhidas.

A análise visa desenvolver as premissas mais precisas e válidas possíveis para as informações disponíveis, além de identificar lacunas de inteligência que induzem o aprofundamento das investigações.

No processo de análise, há a organização dos dados e das informações em um formato que seja de fácil compreensão.

Os métodos adotados envolvem a elaboração do diagrama de vínculos, estabelecendo as relações interpessoais e organizacionais dos investigados; diagrama de eventos, demonstrando as relações cronológicas entre eventos importantes na elucidação do caso; diagrama de recursos, indicando o fluxo do dinheiro necessário à conduta delituosa; diagrama de atividades, definindo padrões, tendências ou seqüência de fatos relacionados às ações criminosas.

A confirmação dos dados obtidos, feita por meio de uma teoria de premissas ou explicações provisórias, propicia o desenvolvimento de uma teoria do caso ou hipótese.

A integração e a análise dos dados induz a elaboração de um documento de inteligência.

No combate às ações do crime organizado, é necessária a elaboração de um programa sistemático de coleta e busca de dados, baseando-se nos conhecimentos produzidos por várias fontes, sejam elas abertas, humanas ou de sinais e imagens.

A Atividade de Inteligência Policial, no campo da repressão, além de identificar os objetivos dos criminosos e neutralizá-los com oportunidade, deverá avaliar a capacidade do crime organizado, suas táticas e estratégias.

A Inteligência subsidiará o decisor estratégico com medidas preventivas a ações do Crime Organizado. O correto entendimento sobre as atividades do crime sua organização, modus operandi, e indicadores de todas as espécies, constituirão a base de dados à produção da Inteligência necessária para o seu efetivo combate.

A Atividade de Inteligência, ao prover conhecimentos essenciais e oportunos sobre o crime, demonstra a sua capacidade de organizar, armazenar e recuperar, rapidamente, os dados necessários na confecção dos planos de prevenção às condutas delituosas.

A Atividade de Inteligência Policial na coleta, na busca e na análise de dados sobre o crime organizado adotará alguns dos procedimentos usados nas investigações de “casos maiores”, nos quais o Departamento de Polícia Federal emprega pessoal, meios e métodos comumente não utilizados nas operações cotidianas.

Na adoção das medidas de repressão, necessárias à identificação e a neutralização das ações do crime organizado, a rotina dos órgãos de Inteligência Policial será alterada para tornar a estrutura mais eficaz diante da ameaça dos meliantes.

Desta forma, temas relacionados ao estabelecimento de objetivos e prioridades, a requisição dos recursos financeiros e de equipamentos, a seleção de pessoal especializado, a representação por medidas judiciais cautelares, a difusão dos conhecimentos e o intercâmbio com organismos policiais nacionais e estrangeiros são fundamentais para o sucesso da missão.

Diante da gravidade na atuação do crime organizado, a rotina na busca sistemática e exploratória de informações será alterada, visando à criteriosa produção de provas materialmente lícitas e processualmente legítimas, além do oportuno assessoramento dos dirigentes políticos detentores do processo decisório.

Os “casos maiores” têm as seguintes características: duração, tipo de atividade criminosa, participação de múltiplos órgãos, apoio de autoridades judiciais e do Ministério Público, impacto causado nos recursos financeiros e humanos, preocupação com a atuação da mídia, além de intensa produção de conhecimentos sensíveis obtidos pela atividade de Inteligência.

Os elementos vitais para o êxito de um “caso maior” estão na eficaz gestão da estrutura de comando, na adoção dos meios administrativos necessários, no estabelecimento de responsabilidades no curso das investigações, no planejamento em longo prazo e na seleção do pessoal.

A estrutura de comando, apesar de bem conhecida em situações normais, torna-se confusa com a participação de múltiplos órgãos, comprometendo a adoção das medidas necessárias para a identificação e neutralização dos atos do crime organizado.

A definição da estrutura de comando, na qual são identificados os seus integrantes e os respectivos níveis de decisão influenciarão, decisivamente, no estabelecimento da padronização, no ritmo e na metodologia das ações de coleta e de busca de dados, essenciais ao êxito da missão.

O alcance das metas estabelecidas em um “caso maior” poderá ser comprometido pela falta de estrutura administrativa.

Os meios usuais empregados nas investigações cotidianas não suprirão as necessidades em complexas operações de Inteligência Policial.

A estrutura administrativa promoverá o suporte logístico, os recursos financeiros, a instalação dos escritórios operacionais, enfim, todos os meios necessários para o eficaz andamento das operações de Inteligência Policial.

Há a tendência dos “casos maiores” absorverem grande parte dos recursos humanos, financeiros e dos equipamentos da organização policial, gerando conflitos de interesses que comprometem o sucesso das investigações, principalmente quando elas se estendem por vários meses.

O treinamento adequado dos policiais à missão, a identificação de óbices, oportunidades e de necessidades, a formulação de estratégias e a elaboração de planos de ação são fundamentais na eficácia da resposta às ações ao crime organizado.

Na seleção do pessoal adequado às operações de inteligência policial, serão considerados as aptidões inatas e o prévio treinamento em missões de combate ao crime organizado.

Fator decisivo ao bom andamento das missões de longo prazo é a capacidade do policial permanecer no caso, mesmo que ele dure vários meses.

A continuidade dos procedimentos de coleta e busca executados pelos policiais federais já conhecedores da investigação encetada garante a desejada eficácia da missão.

As mudanças do pessoal encarregado das transcrições dos diálogos telefônicos interceptados, por exemplo, implicará o adestramento dos novos policiais na língua utilizada pelos investigados, nas gírias adotadas e no contexto das investigações.

A experiência demonstra que o tempo de permanência dos policiais nos trabalhos de monitoramento das comunicações telefônicas influirá na sua capacidade de interpretar corretamente as mensagens implícitas existentes nas conversações interceptadas, distinguindo com precisão as manifestações subjetivas dos investigados, reveladoras de suas reais intenções.

A observância de detalhes desta natureza viabilizará a oportuna antecipação de ações do organismo policial, constituindo a diferença entre as operações fracassadas e as coroadas de êxito.

Alguns “casos maiores” são resolvidos mediante a realização daquilo que parecem ser tarefas rotineiras, conduzidas com dedicação, zelo e observação a detalhes.

Outro aspecto relevante na condução de um “caso maior” é o estabelecimento de um eficiente sistema para registrar os dados obtidos e difundir os conhecimentos produzidos.

A quantidade de dados obtidos pelas equipes de operações, enviados para o setor de análise, para posterior difusão aos responsáveis pela condução das investigações, compromete a oportunidade na formulação das diretrizes de ação a serem adotadas.

A manutenção dos dirigentes da investigação informados diariamente sobre a evolução do “caso maior”, agregado ao fato de que muitas equipes se encontram em locais distantes, impõe a adoção dos recursos de videoconferência, independentemente da transmissão dos dados obtidos via telemática.

Nestas reuniões virtuais, os resultados da investigação serão supervisionados; os participantes terão informações atualizadas; e haverá decisões e análises imediatas das operações cotidianas.

O rápido fluxo do conhecimento otimiza os resultados visados na investigação. A liberdade para a apresentação de idéias, críticas e sugestões, além da partilha dos conhecimentos, colaboram para a solução do caso.

A Atividade de Inteligência Policial visa, além da busca do conhecimento, a obtenção de provas válidas que comprovem a materialidade e a autoria de um crime.

Assim, ao realizar a ação policial vinculada a um “caso maior”, não podemos perder a meta da promoção de um eficaz ajuizamento da investigação.

As pressões para uma rápida solução do caso, via de regra, comprometem a coleta de provas, que, evitadas de vícios materiais e processuais, impedem a sua apresentação no processo judicial, impedindo a condenação dos investigados.

#### **IV. CONCLUSÃO**

O crime organizado transnacional proliferará no século XXI, porque os grupos criminosos encontram-se entre os maiores beneficiários da globalização. Este

entendimento da professora Louise Shelley reforça a tendência de aumento nas ações das organizações criminosas nos próximos anos.

As democracias não podem liquidar com o crime organizado, a partir da invasão indiscriminada na privacidade de seus nacionais, no curso de investigações policiais.

A Inteligência Policial, cumpridora dos preceitos legais vigentes nas democracias, atuando na prevenção, obstrução, identificação e neutralização das ações do crime organizado, sempre em proveito dos interesses da Justiça e em defesa da sociedade, por meio de extensa coleta de dados e com ampla capacidade de busca dos conhecimentos necessários, desponta como a opção juridicamente viável e socialmente aceita no combate à violência e ao Crime Organizado.

A Atividade de Inteligência Policial certamente não provocará a neutralização completa das ações do crime organizado no Brasil, porém contribuirá para conduzir os indicadores que medem a sua atuação em nosso território a níveis semelhantes aos de países de igual estatura política e econômica.

## **ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NA PREVENÇÃO DO CRIME ORGANIZADO**

**DEOMAR VASCONCELLOS MORAES**  
**Coordenador-Geral de Pesquisa e**  
**Investigação - Inteligência Fiscal da**  
**Secretaria da Receita Federal.**

Quero deixar registrado meu agradecimento pelo convite. Muito me honra estar aqui presente e poder deixar registrada a nossa atividade, a atividade da Inteligência da Receita Federal, em seu curto tempo de vida, cerca de oito, nove anos, e discorrer sobre o papel que representamos no combate ao crime organizado. A nossa atividade é voltada precipuamente para o campo tributário, para os crimes contra a ordem tributária, mas os senhores poderão notar, durante a apresentação, que outros ilícitos permeiam a atividade que desempenhamos.

Na integração das principais forças que hoje compõem esse cenário de combate ao crime organizado, temos obtido diversos êxitos. Várias instituições estão integradas com esse objetivo, notadamente: Ministério Público, Polícia Federal e Banco Central. A reunião dessas forças não deixará existir a mínima parcela de dúvida quanto ao êxito do combate ao crime organizado.

Inicialmente, trago uma fita de 1 hora e 20 minutos. Ela foi editada e os senhores assistirão, durante 3 minutos, a um trabalho de Inteligência realizado na fronteira do nosso País. Até Ponta Porã, posso, sem dúvida, afirmar que é onde existe a maior parte da ilegalidade, seja qual for, dos vinte ilícitos que vamos trazer de uma lista pequena, dos principais ilícitos. Nessa fronteira em Foz de Iguaçu, fizemos um trabalho muito interessante de combate aos chamados “compristas”, como se intitulam hoje.

São 3 minutos apenas de fita, mostrando um toque de partida de um comboio na região. Na estrada, o comboio passará no posto fiscal de Medianeira, que, naquele momento, tinha condições de inspecionar apenas três ônibus. Esse comboio, sem dúvida nenhuma, alcançava quase uma extensão de 3km na rodovia. Gastou 40 minutos, em marcha batida, para passar pelo posto fiscal. Isso mostra como o crime é organizadíssimo. Como combater esse tipo de crime com um suporte logístico que comportava apenas três ônibus?

A atividade que foi desenvolvida era acabar com a logística contrária: o suporte que eles possuíam nos hotéis, na rede de comunicação, nos postos de combustível. Deveríamos, então, cumprir o papel da Receita Federal nesses ambientes, deixando claro que a presença era em função do apoio para o crime organizado.

Em determinado momento há um toque de partida, a maioria daqueles ônibus se dirigira pela estrada, em marcha batida, para o posto fiscal.

Com esse procedimento, ganhamos tempo para a reforma desse posto fiscal, que será inaugurado em dezembro, possivelmente, e contará com abrigo para a inspeção de 40 ônibus simultaneamente, mas diminuiu muito por conta da atividade de Inteligência desenvolvida naquele ambiente em que existia esse tipo de organização, podemos chamar assim.

Um outro ponto interessante que trazemos aqui é a imunidade religiosa. Iniciamos uma investigação e apuramos, em um primeiro momento, um crime contra a ordem tributária, mas, posteriormente, algo muito maior foi revelado: uma questão de Estado. Reunimo-nos com o Ministério Público na região e com a Polícia Federal para

organizarmos uma estratégia de ação, uma execução simultânea de mandado de busca e apreensão em três locais distintos.

Cito esse exemplo para dizer aos senhores que o papel da ordem tributária, hoje, é muito importante para desvendar os demais ilícitos. Tais ilícitos, necessariamente, transitam no sistema tributário.

A criação da instituição da Inteligência fiscal propiciou um avanço. Compensou um retrocesso de 90 anos no País, se formos comparar aos Estados Unidos, quando Al Capone foi preso, na década de 20. Esse descompasso mostra a necessidade do projeto, em tramitação no Congresso, que propõe o fechamento de mais uma válvula, conforme os senhores perceberão em nossa exposição, a principal válvula para a lavagem de dinheiro, qual seja: tratar o crime contra a ordem tributária como um crime antecedente ao crime de lavagem de dinheiro, preconizado pela Lei nº 9.613, de 1998. Esse é um projeto que se encontra tramitando no Congresso e esperamos que seja a válvula fechada que os senhores vão encontrar na nossa exposição.

Vou expor a nossa história, nossa origem e mostrar alguns exemplos da nossa atividade. Repito: o êxito de uma atividade de combate ao crime organizado passa, necessariamente, pela união de forças, pela integração entre as instituições, conforme coloquei anteriormente.

Vamos abordar agora a questão da imunidade dos templos.

Em uma investigação feita na fronteira com o Paraguai, em um local onde está situado o maior aquífero subterrâneo, uma instituição religiosa tinha o propósito de criar um território alienígena no nosso Estado. Compraram 85 mil hectares de terras no Brasil, em zonas de fronteira – algo equivalente a 70% do Município do Rio de Janeiro –, e 1 milhão de hectares, segundo notícias que temos, em outros dois países, Bolívia e Paraguai. O valor pago por essas áreas atingiu US\$50 milhões, dinheiro transferido a título de doação religiosa. Outros fatos bastante graves foram descobertos nessa investigação e acabaram motivando uma ação de combate ao crime contra o Estado, que envolve muito mais que fraudes tributárias. O trabalho foi desenvolvido nesse sentido e logrou êxito por ter havido a interligação da Polícia Federal, do Ministério Público e da Receita Federal.

Foi uma investigação interessante principalmente pelas técnicas operacionais desenvolvidas e pelas quantias vultosas empregadas na aquisição de terras e de edifícios em outro Estado de nossa Federação. Toda ação criminosa foi executada sob o manto da imunidade constitucional dada aos templos, só que o propósito da fraude era outro: a lavagem de dinheiro para, possivelmente, a criação de um Estado alienígena.

Falaremos um pouco sobre crime organizado, procurando não entrar na seara do Dr. Daniel Lorenz de Azevedo, que fez uma exposição brilhante.

O crime organizado, com a globalização e a transnacionalidade, tomou novas proporções e extrapolou a ordem tributária. Em sendo assim, em nosso território, já existe a influência de organizações estrangeiras vinculadas a esse tipo de crime: as máfias chinesa, japonesa, coreana, italiana e árabe e, mais recentemente, os cartéis da Colômbia e da Rússia.

Sem querer criar um conceito, expusemos aqui a nossa visão, que coincide com o pensamento do conferencista anterior, colocamos aquilo que vemos como ingredientes básicos. Há maciços investimentos com o dinheiro facilmente adquirido. Houve uma evolução estratégica e logística para a aplicação desse dinheiro. Há a conivência ou a participação de autoridades no crime organizado. Como resultado, temos uma estrutura empresarial hierarquizada e direcionada a ampliar o poder do crime.

O crime organizado é freqüentemente ocultado por uma atividade comercial lícita, daí a lavagem de dinheiro estar sempre transitando na órbita da ordem tributária. O dano recorrente desse tipo de crime não se restringe apenas a uma ou mais pessoas, mas alcança toda a sociedade.

Os principais crimes são os seguintes: crimes tributários, narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas, corrupção na administração pública e privada, pirataria e contrafação, contrabando e descaminho, roubo de valores em bancos e instituições, crime contra a economia popular, tráfico sexual e de órgãos, jogos de azar, roubo de cargas, falsificação de cartão de crédito, fraude em seguros, roubo de veículos, seqüestros, fraudes na informática – crime que avança bem célere hoje, inclusive com cooptação de *rackers* –, e crimes contra a biodiversidade.

Em relação à questão da nossa organização, temos a Coordenação-Geral de Pesquisa e Investigação (COPEI) ligada diretamente ao Secretário da Receita Federal e em linha com o Ministro da Fazenda. Esse é o nosso organograma.

A nossa origem remonta à Coordenação de Fiscalização, em Brasília, em setembro de 1993, quando tivemos, na antiga SAE e atual ABIN, os primeiros treinamentos e procedimentos aplicados à área fiscal. Paralelamente, iniciava-se um programa também de informação junto ao FLETC – Federal Law Enforcement Training Center, na Geórgia, que também prepara os auditores da Receita Federal, nos Estados Unidos. Tivemos oportunidade de manter esse programa de 1994 a 1998, encaminhando colegas que atualmente estão na nossa unidade para aprendizado junto ao IRS – Internal Revenue Service.

No início de 1994, formávamos, no Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília, os grupos de Inteligência fiscal. Com o Decreto nº 1.745, de 1996, iniciávamos a implantação da Copei. Nesse início, tivemos uma distribuição da nossa capilaridade para 10 escritórios regionais, mas continuávamos com a programação de treinamento na SAE. Mais tarde, os treinamentos passaram a ser periódicos, em um programa de capacitação junto ao CIE, Escola de Inteligência Militar do Exército. Em paralelo, continuávamos com a programação junto ao FLETC. Em 2001 e 2002, retomamos um programa de treinamento avançado na ABIN, que chamamos de nosso *upgrade* em Inteligência, desculpe-nos a expressão, Deputado Aldo Rebelo. Trata-se de um programa avançado de treinamento e capacitação da Escola de Inteligência da ABIN.

De acordo com nosso organograma atual possuímos: Coordenação-Geral, Coordenação Operacional, Divisão de Investigação, Divisão de Pesquisa, Seção de Atividades Auxiliares e 10 escritórios regionais, além de quatro núcleos em pontos estratégicos do nosso território – Foz do Iguaçu, Manaus, Santos e Vitória. A nossa distribuição é feita com base em regiões fiscais, que chamamos de 1ª a 10ª Região Fiscal – a 10ª é no Rio Grande do Sul.

Então, essa é a nossa distribuição, a capilaridade existente do nosso organismo de Inteligência junto à instituição.

Falarei um pouco das nossas atividades e competências:

- planejar e coordenar, controlar e avaliar as atividades de pesquisa e investigação, produzindo informações necessárias às atividades de fiscalização aduaneira e de tributos internos. Esse é o grande espectro da nossa atividade;

- coordenar as atividades de apuração de ilícitos de crimes contra a ordem tributária, inclusive contrabando e descaminho. Por sermos um organismo de Inteligência, a atividade é não ostensiva.

E aqui cabe um parêntese, um comentário que deveria ter sido feito anteriormente. Por que criar esse organismo? A sua criação não se deveu apenas ao atraso existente, ou seja, apenas para seguir outros modelos internacionais. A realidade de uma auditoria é verificar um diário, um livro – razão, que é a nossa formação básica na Escola de Administração Fazendária. Verificamos o que foi declarado, o que o contribuinte, pessoa física ou jurídica, deixou nos seus registros e o que quis declarar, daí a necessidade de se criar um organismo para verificar o dado negado, produzir o conhecimento do que foi ocultado, que, na realidade, envolve as maiores quantias em dinheiro. O maior fluxo financeiro transita nessas contas.

A Lei Complementar nº 105, de 2001, tornou-se uma grande ferramenta de trabalho. As apurações com base na contribuição têm demonstrado valores expressivos da arrecadação.

A Copei possui assento também junto ao Coaf, ao SISBIN, ao Sistema de Inteligência do Senasp e ao Comitê de Combate à Pirataria.

Aqui colocamos os nossos principais clientes, na nossa linguagem de Inteligência: Secretário da Receita Federal, coordenações afins, superintendências, delegacias, inspetorias, demais unidades da Receita Federal, Ministério Público da União, sociedade em geral, opinião pública e órgãos onde possuímos assento.

Estou lembrando uma passagem interessante que mostra a capilaridade da nossa instituição e que envolveu a Receita Federal como coletora de impostos. Temos uma agência da Receita em um lugar bem longínquo, São Gabriel da Cachoeira – local belíssimo, por sinal – e outra um pouquinho abaixo, em Benjamin Constant. Só para mostrar o efeito que verificamos, ressalto que nem sempre há um interesse econômico-financeiro na Agência. É importante o Estado marcar presença em regiões próximas a rotas de outros ilícitos.

Nossos objetivos são a obtenção de informações e a produção de conhecimentos para subsidiar decisões da Receita Federal ou de outros entes da unidade, seja para revelar ou ampliar o conhecimento de fatos e situações que possam influenciar ou já estejam influenciando contrariamente os objetivos e metas propostos pela instituição; obter informações e dados negados para respaldar ações fiscais mais abrangentes e eficazes; e produzir provas necessárias às ações fiscais e persecução penal por crimes contra a ordem tributária. Aqui é importante citar o papel da Lei nº 8.137, de 1990, que tipifica os crimes contra a ordem tributária, contrabando e descaminho e qualquer outro que admita representação. Com essa lei, tais ações começaram a ser vistas como ilícitos penais.

É importante também colocar, neste momento, a questão do dado, negado, a forma, o *modus operandi* de que se trata. Em 2001 e 2002, vivenciamos situações semelhantes às de 1993, 1994 e 1995. É interessante observar que, apesar de toda a questão penal e de execução fiscal, os infratores retornam à atividade criminosa, praticando inclusive o mesmo tipo de ilícito e utilizando o mesmo *modus operandi*, as mesmas formas de delinqüência.

Entre as nossas formas de atuação temos a pesquisa e a investigação do contribuinte, pessoa física ou jurídica, com indícios expressivos de evasão de tributos, para a recuperação do crédito tributário ou obtenção do efeito pedagógico.

Lembrando novamente a fita aqui reproduzida, é interessante observar o efeito pedagógico causado pelo papel do Estado junto àqueles que proporcionavam apoio logístico àquele tipo de criminalidade. O efeito pedagógico atinge todo um setor. A posição enérgica de cobrança com relação a um contribuinte, pessoa física ou jurídica, tem um efeito pedagógico muito interessante e se propaga rapidamente naquele setor. A análise setorial é também uma de nossas formas de atuação.

A pesquisa e a investigação evidenciam o *modus operandi* do esquema de evasão fiscal, do contrabando e do descaminho e de outros ilícitos fiscais, com destaque para a lavagem de dinheiro, prevista na Lei nº 9.613, de 1998.

Como fontes de informação, dentre outras, temos as fontes internas do nosso sistema: o sistema *on-line* da Receita Federal, os bancos de dados da própria coordenação, os processos fiscais e demais documentos. Além dessas fontes, possuímos meios de comunicação em geral, a Aditância, que foi criada em 2000. A Receita Federal possui Aditância em Washington, Assunção e Buenos Aires. Os efeitos produzidos, notadamente pela Aditância de Washington, têm demonstrado a importância desse braço da Receita Federal. As informações obtidas junto às Aditâncias são fundamentais até

para a formação do processo fiscal nos órgãos judiciários, para os organismos de Inteligência, nacionais e estrangeiros, e também para informantes.

Continuando, os fiscos estadual e municipal, órgãos públicos em geral, organismos estrangeiros, mediante acordos e tratados, as concessionárias de serviços públicos e também as denúncias mostram um potencial muito grande na execução das atividades.

Das técnicas utilizadas, as principais são: entrevista, recrutamento, reconhecimento, vigilância e acompanhamento, emprego de meios e vídeos fotográficos e de meios tecnológicos.

Ressalto novamente que tudo que está registrado foi de interesse de registro, de declaração. As técnicas operacionais se mostram importantes para revelar e comprovar.

Há uma grande diferença na questão de Inteligência no campo tributário, porque o processo fiscal precisa da prova, assim como também, creio, o Departamento de Polícia Federal. É a questão da Inteligência pura, ou seja, de disponibilizar uma informação. No nosso caso, contudo, temos de ir um pouco além e materializar essas provas.

Vou citar alguns exemplos interessantes de crimes contra a ordem tributária. Descobrimos, por exemplo, uma grande organização contábil que, na realidade, era uma fábrica de notas fiscais. Mais de mil empresas se utilizavam dessa organização para redução da receita. Com a criação de uma empresa fantasma, consegue-se um documento fiscal para abatimento da receita. A foto mostra o exemplo de uma carteira. Tinham um *kit* de documentos: um valor para documento de identidade, um valor para passaporte, um valor para cartão de crédito. O *kit* completo, na época, custava R\$500.

O exemplo a seguir trata-se de uma forma de lavagem de dinheiro não preconizada pela Lei nº 9.613, de 1998: o dinheiro de atividade ilícita ingressa no sistema de uma atividade lícita, tornando-se dinheiro limpo. Eram exportações fictícias. O crédito tributário alcançado na época foi de R\$10 milhões. É o caso clássico da fabricação de laranjas – testas-de-ferro – que se encontram constantemente nesse tipo de atividade comercial. Um crédito bem expressivo, da ordem de R\$ 50 milhões, foi alcançado também em um Estado da nossa Federação. Em crimes como esse surge a discrepância entre o bem possuído e o valor declarado, os sinais exteriores de riqueza dos mentores da ação ilícita, que, inclusive, até esse ponto não apareciam, pois tudo estava em nome de um laranja. O crédito alcançado foi aproximadamente de R\$8 milhões.

Uma fraude muito interessante ocorre todos os anos com os produtores rurais, logicamente com aqueles ligados ao grande comerciante. A cada final de safra são constituídas novas empresas, mas, na realidade, são sempre os mesmos que estão produzindo e comercializando. O objetivo é a colocação de novas notas fiscais de venda. Quando a Receita tomar conhecimento da declaração, a empresa não mais existirá, porque normalmente são criadas e constituídas em uma base societária de laranjas. Já criamos mecanismos de combate a essa prática com base na monitoração do código de atividade econômica daquelas empresas do setor.

Temos um exemplo recente da Zona Franca de Manaus, onde foram constituídas empresas em processo de importação fraudulenta. A mídia produziu, inclusive, os efeitos. O crédito alcançado foi da ordem de R\$125 milhões.

Esse é um caso também interessante e recorrente. Existem situações em que grupos – por isso, a denominação de crime organizado – tentam ingressar com declarações para obter a restituição de uma renda que não existe, que foi criada apenas via internet. Com a monitoração constante, há apenas a tentativa, porque a contrapartida nossa é justamente bloquear essa forma recorrente. Várias pessoas já foram presas, inclusive em flagrante, no momento em que resgatavam a declaração no banco.

Cito agora um pouco dos resultados finais da apreensão de veículos e de aeronaves.

A partir do momento em que se toma conhecimento daquele mecanismo pelo qual a irregularidade é cometida, demonstra-se também o mecanismo contrário para coibir aquele tipo de fraude: CPMF, imunidade, frete, *courier*, e, também, no aspecto de lavagem de dinheiro, o fato de termos assento no Coaf, onde podemos produzir algumas propostas de ampliação das resoluções junto ao Coaf, inibindo essas práticas.

Esse é um caso típico de lavagem de dinheiro não contemplado pela Lei 9.613, de 1998. É um caso de exportação fictícia, onde existe um mecanismo de lavagem de dinheiro. É uma empresa produtora de uma determinada mercadoria para exportação. Essa mercadoria sai, transita e chega ao recinto aduaneiro. Essa é, em regra, a forma legal para a exportação. Todo esse fluxo indústria e na diagonal para uma empresa *trade company*, com processamento de exportação é a via normal do fluxo legal. Só que, ao invés de essa mercadoria ser exportada, transita no mercado interno. É vendida com talonário paralelo, e esse dinheiro paralelo gera um caixa dois, que volta à empresa. Do outro lado, quem recebe o papel daquela exportação efetua o pagamento, faz a remessa do próprio dinheiro gerado pelo caixa dois em uma empresa *off shore* e volta com o dinheiro limpo, que integra a atividade comercial como pagamento de exportação. Trata-se de um processo clássico de lavagem de dinheiro, que gera caixa dois e retorna ao ambiente financeiro com todas as características do dinheiro limpo de uma atividade legal de exportação.

Por fim, e já me informaram que avancei um pouco na hora, esse que é um caso típico no campo financeiro. Trata-se de um contrato de mútuo, de um empréstimo dado em garantia, no qual o dinheiro para aquisição de ambiente, uma proposta de investimento de um terreno, em área de marinha transforma-se num bem que retorna àquele que emprestou o dinheiro. Isso é um caso típico de uma instituição bancária que não mais existe e esse dinheiro, da ordem de US\$15 milhões, foi para um paraíso fiscal. Só que esse bem não tem contrapartida de garantia real no contrato de mútuo daquele empréstimo de US\$15 milhões. Há uma superavaliação daquele bem, que se torna compatível ao empréstimo. Na realidade, o empréstimo volta à instituição financeira. Assim, o ativo volta à instituição financeira e o dinheiro escoia, vai para um paraíso fiscal.

É apenas para demonstrar mais uma das necessidades que todos colocamos aqui: a importância de termos o inciso oitavo na Lei nº 9.613, de 1998, definindo crime antecedente ao crime de lavagem de dinheiro. O crime contra a ordem tributária está aí inserido.

## **ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NA PREVENÇÃO DO CRIME ORGANIZADO**

**RICARDO LIAO**

**Chefe do Departamento de Combate a Ilícitos Cambiais e Financeiros do Banco Central do Brasil.**

Assim como ocorreu com os que me antecederam, é um prazer ter essa oportunidade de apresentar o que estamos fazendo no Banco Central, principalmente a partir de 1999, com relação às atividades de Inteligência. Nosso objetivo é auxiliar todos os demais órgãos do aparelho fiscalizador do Estado. Reunimos conhecimento, informações, experiências e casos práticos e informamos a quem de direito, com base nos procedimentos legais aceitos pela Constituição e pelo sistema legal do País, aqueles que se dedicam às práticas ou que têm como principal atividade o crime organizado e o usufruto do produto desse crime organizado.

A atividade de Inteligência do Banco Central traduz-se pela produção de conhecimento para prevenir e combater a utilização do Sistema Financeiro Nacional na prática de crimes cometidos por empresas dedicadas à distribuição e à corretagem de bens e valores mobiliários. Todos os integrantes do sistema devem atender às prevenções legais e regulamentares contra o crime organizado. Em sendo assim, a disseminação desses conhecimentos dá-se não só internamente, ou seja, em área específica do Banco Central que atua nesse assunto, mas também na Receita Federal, na Polícia Federal, no Ministério Público Federal e em demais órgãos.

Nossa atuação refere-se fundamentalmente à avaliação dos sistemas de prevenção, que passaram a ser exigidos a partir da Lei nº 9.613, de 1998, que tipificou o crime de lavagem de dinheiro no Brasil, criou a estrutura do Conselho de Controle de Atividades Financeiras, o COAF, definiu os crimes antecedentes ao crime de lavagem de dinheiro e estabeleceu as chamadas pessoas obrigadas a informar, a quem se apresentam instituições financeiras e não-financeiras. O Banco Central é responsável pelas empresas do sistema financeiro; a CVM – Comissão de Valores Mobiliários, pelas empresas que atuam no mercado de valores mobiliários; a SUSEP – Superintendência de Seguros Privados, pela parte de seguro e privatização; e o SPC – Secretaria de Previdência Complementar, pelas entidades de previdência complementar. As instituições não atendidas por órgãos de supervisão preexistentes passaram a ser reguladas e acompanhadas pelo próprio Conselho de Controle de Atividades Financeiras.

Nas instituições financeiras, buscamos basicamente conhecer a política institucional dessas empresas, quais as declarações, quais os propósitos, como a prevenção, mais especificamente com relação à lavagem de dinheiro, é abordada em seus manuais e estatutos. Como esse crime é posterior às chamadas atividades criminosas, quando estiver me referindo a ele, presumo que tudo que antecedeu ao procedimento da lavagem de dinheiro é produto de crime.

Primeiramente, como as políticas institucionais dessas empresas são estabelecidas e definidas; no segundo plano, que estruturas internas, em suas diretorias, são montadas, para que, definidas as responsabilidades dos diretores dessas áreas, todas as estruturas operacionais estejam cientes e conscientes das suas atividades, das suas responsabilidades, enfim, do seu trabalho; o terceiro item seria que sistemas operacionais informatizados foram criados para se saber, efetivamente, se aquela

instituição ou conjunto de instituições compõem determinado grupo; finalmente, até que ponto o próprio sistema financeiro, como um todo, está aparelhado, está capacitado a se prevenir de ações, internas e externas, de remessas ou de recebimento de recursos.

Outro item verificado é a chamada política do “conheça seu cliente”. Quanto mais a instituição conhecer aquele com quem mantém uma relação de negócio, em qualquer plano, em qualquer produto oferecido por esse banco, quanto maior o número de informações, quanto mais detalhes do seu comportamento, do seu perfil, da sua atividade, da sua capacidade financeira e patrimonial, mais condições essa instituição disporá para, em uma eventual movimentação atípica, em uma eventual mudança de perfil, determinar ou identificar aquela situação como suspeita e proceder à comunicação ao Banco Central, que passa a dar um tratamento sobre o qual falarei mais à frente.

A questão da política do seu empregado também é uma inovação que vimos trazendo aos trabalhos que estão sendo realizados, na medida em que nem sempre ou dificilmente as diretorias dos bancos, os donos dos bancos, os conselhos diretores dos bancos se permitem ou se vêem envolvidos em situações dessa natureza. São casos internacionalmente raros, e no Brasil não é diferente. Normalmente, contudo, as estruturas menores, principalmente gerentes e outros empregados de menor hierarquia na instituição, não consideram a possibilidade de a instituição, inicialmente, identificar as situações de suspeição, inviabilizar a possibilidade de informação e, a partir daí, desenvolver um trabalho de Inteligência.

Associado a isso, a política de treinamento, ou seja, em que intensidade os bancos internamente, por exemplo, em pontos de divulgação, conhecimento, treinamento e avaliação, divulgam o conhecimento sobre política de treinamento a seus empregados. São aplicados testes de consistências nas bases de dados de todas as instituições para identificar se efetivamente os sistemas desenvolvidos evidenciam aquilo que o programa sugere evidenciar, indicam aquilo que o programa sugere indicar? Com esse procedimento, é possível definir se a situação suspeita é passível de comunicação ao Ministério Público.

A atuação do banco se dá nesses três níveis, como relatei para os senhores: a verificação dos sistemas, o acompanhamento e o monitoramento das operações no mercado de câmbio. O que isso significa? Todo recurso em moeda estrangeira que ingressa no País e todo recurso remetido do País para o exterior, por um contrato de câmbio, é registrado. Há a obrigação formal de todas as instituições autorizadas a operar em câmbio registrarem essa operação no sistema do Banco Central, e essas informações são disponibilizadas à nossa unidade.

Em média, diariamente, são registradas 13 mil operações no sistema financeiro; em uma semana, quase 100 mil operações; no mês, são 400 mil. É um número difícil até de se imaginar. Nesse universo, o Banco Central, eventualmente, pode detectar e identificar problemas em alguma operação, pelas características e partes envolvidas. Dados claros, evidentes e perfeitamente registrados podem estar encobrindo uma transferência ou um recebimento de recurso proveniente de um crime ou de uma atividade criminosa. Os exemplos que o Deomar citou refletem exatamente isso.

Com relação às operações de importação e exportação, abro um parêntese. O Banco Central e a Receita Federal começam a adotar a política do conheça seu cliente. Uma empresa de determinado porte e de determinada atividade passar a atuar fortemente no mercado de câmbio, no pagamento antecipado de importação ou no recebimento antecipado de exportação, já configura um indício, pelo seu perfil e características, de suspeição, pois não seria normal aquele tipo de procedimento. Não estamos falando de comércio exterior, mas sim de utilização do mercado de câmbio para remessa ou recebimento de dinheiro sem, em princípio, comprovação de origem.

Antes da abertura de processo judicial, se for o caso, uma situação como essa é analisada pela Receita Federal, para verificar a parte tributária, e pelo Ministério

Público Federal, para uma investigação mais aprofundada. Durante essa tramitação, temos condição de reunir, de forma lícita, elementos, informações e dados. Ressalto que a prova lícita, como já foi dito, é a prova obtida obedecendo-se às formalidades legais.

Falando um pouco das transferências internacionais de reais, as famosas e conhecidas CC5, hoje em uma dimensão substancialmente reduzida da observada até 1996. Temos o registro de aproximadamente 300 operações diárias, que, da mesma forma, são analisadas por meio de alguns sistemas de parametrização estabelecidos. São sempre registradas, ou seja, em qualquer operação com contraparte nacional e remessa pela CC5, sabemos quem, como, quanto e por que foi enviado, quem recebeu e qual banco recebeu. Se estiver sendo transferido um recurso obtido de maneira ilícita, no momento em que a situação for identificada, é bem provável que, se a transferência foi feita por CC5, se possa caracterizar essa situação como tal.

Outra atividade que estamos desenvolvendo no meu departamento, paralelamente a essa atividade de verificação, é o controle das operações de natureza cambial. Também sob nossa responsabilidade temos todo o trato na decisão dos processos administrativos punitivos instaurados pelo Banco Central, tanto na área cambial quanto na área financeira. E a consequência desses processos administrativos - logicamente, em primeiro plano - são as penalidades aplicadas às instituições financeiras, de modo geral, por descumprimento às normas estabelecidas pelo Conselho Monetário e pelo Banco Central; a seus administradores, da mesma forma, observadas as áreas de competência de cada um desses diretores; às pessoas físicas e jurídicas não financeiras que, normalmente, dissociando-se dos administradores, são aquelas que adquirem no mercado de câmbio - um contraponto à informação do comércio exterior - o chamado dólar turismo, dólar para viagem, dólar para as despesas pessoais. Isso ocorre porque, em alguns momentos, temos no País, por circunstâncias tais e quais, uma corrida para uma certa proteção, ou seja, uma formação de poupança em moeda estrangeira, o que a lei não admite, embora, normalmente, as agências de turismo, autorizadas a operar em câmbio, e alguns bancos se dediquem a esse tipo de negociação. No entanto, na medida em que fomos cercando essa hipótese, começaram a se precaver muito mais.

O nosso propósito principal é prevenir a utilização do sistema financeiro para a prática de crimes. Para tanto, oferecemos todos os elementos, em forma de leis, normas e regulamentos, para que a instituição possa, da mesma forma, proteger-se daqueles que se apresentam para alguma negociação, aquisição de algum produto, utilização de algum serviço. É lógico que, em algumas situações - e isso o passado identificou -, as próprias instituições, volto a dizer, não necessariamente suas diretorias, mas elementos, funcionários, empregados que ali trabalhavam, buscaram, em proveito próprio, algum favorecimento, a utilização do banco para que essa ou aquela operação fosse realizada.

Então, o marco que temos no Banco Central sobre esse aspecto deu-se em 1999. Como se sabe, o Banco Central trata de uma série de assuntos do dia-a-dia do nosso País, e essa tipificação da lavagem de dinheiro como um crime levou o Banco Central a se organizar nesse sentido. Tínhamos um Departamento de Fiscalização que trabalhava - vamos dizer assim - com todo o segmento financeiro; um Departamento de Câmbio que trabalhava com todas as informações do mercado de câmbio; uma unidade que tratava de toda entrada e saída de capital estrangeiro; e uma área jurídica que dava sustentação a tudo isso. A organização do Banco Central era muito dissipada, dificultando a formação de uma cultura de fiscalização.

No final de 1999, conseguimos reunir em uma unidade toda essa informação, todo esse conhecimento e todas essas pessoas que nas suas áreas específicas já vinham tratando disso, o que tornou muito mais fácil a formação da chamada Inteligência contra as atividades ilícitas desenvolvidas com a utilização do sistema financeiro. Essa foi uma sinergia bastante positiva. Estamos desenvolvendo e

aperfeiçoando, a cada dia, a cada oportunidade, essa cultura, o que vem permitindo, da mesma forma, uma integração quase que total com todos os demais órgãos do aparelho fiscalizador do Estado.

Após novembro de 1999, com a centralização em um único departamento, Departamento de Combate a Ilícitos Cambiais e Financeiros, criou-se novos mecanismos de interação e de inter-relacionamento com a Receita Federal, Polícia Federal e Ministério Público. Nossa principal colaboração é levar ao conhecimento desses agentes, que têm informações e dados próprios, a nossa percepção quanto à questão financeira, ou seja, o que representa essa ou aquela operação, o que pode estar por trás disso e qual a consequência.

É lógico que a nossa competência é limitada. É administrativa, ou seja, não posso determinar a prisão de um diretor de banco, não posso determinar a prisão de um funcionário de um banco ou de um dono de uma agência de turismo. Entretanto, tenho condição de levar essas informações à autoridade competente para a adoção das providências cabíveis.

Gostaria de destacar alguns marcos: a edição da Lei nº 9.613, de 1998, que chamou a essa responsabilidade tanto o Banco Central, no particular, quanto o sistema financeiro; as Leis Complementares nºs 104 e 105, de 2001, que distenderam de forma bastante positiva a famosa questão do sigilo bancário, que nem sempre é entendida e considerada pelas partes que normalmente estão envolvidas nesse processo; a definição de regras e normas em resoluções do Conselho e cartas circulares e circulares do Banco Central; além de uma série de recomendações internacionais do Comitê de Basileia, na área de supervisão, do GAFI – Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro, na área de lavagem de dinheiro, e do Fundo Monetário, que começou a integrar esse esforço internacional a partir do acontecido em 11 de setembro com as torres do World Trade Center, na cidade de Nova Iorque.

Em termos de cooperação nacional e internacional, gostaria de destacar a questão do Conselho, como o Sr. Deomar Vasconcellos Moraes registrou, do qual participamos, além do Dr. Euclides Rodrigues da Silva Filho, da Polícia Federal. O Conselho é assim composto: sua Presidência, Banco Central, Receita Federal, Polícia Federal, SUSEP, Ministério das Relações Exteriores e ABIN. Essa nova situação propiciou, na minha opinião, um avanço significativo nessa integração, nessa formação de conhecimento e Inteligência voltada basicamente para o combate ao crime organizado e principalmente para os recursos por ele gerados.

Associado a essa estrutura, há um estreito relacionamento, uma intensa troca de informações com a totalidade das representações do Ministério Público Federal por todo o País. Muitos dos nossos trabalhos são levados ao conhecimento do Ministério Público. Nem sempre conseguimos, embora esse seja o nosso propósito, em um documento em que se comunica determinada circunstância ou operação, detalhar essa informação. Em sendo assim, é bem freqüente que, após esse ato de comunicação, haja troca de informações, visitas, realização de reuniões para o esclarecimento do Ministério Público, para que esse órgão, de maneira bastante objetiva e prática, conduza as ações que lhe são próprias.

Entre essas atividades de verificação, há os procedimentos aplicados na análise das informações disponíveis ao Banco Central. Então, qual é a nossa função a partir desses três enfoques? A primeira é analisar como o sistema de maneira geral está se comportando. Para isso, temos algumas regras de comunicação ao Banco Central que nos permitem perceber estruturas, definir regiões onde determinadas práticas ou situações identificadas pelas instituições estão sendo analisadas. Havia também - mas, infelizmente, não tenho no momento -, indicações no mapa do Brasil das principais concentrações de ocorrências identificadas pelos bancos e comunicadas ao Banco Central. Esse é um elemento de conhecimento de que passamos a dispor.

Associada a isso, há a análise de boa parte das operações no mercado de câmbio, que também começa a interligar nomes, pessoas, locais, datas, situações, origens, enfim, características que vão formando uma massa de informação muito importante para formar esse conhecimento que nos permita identificar, no ambiente financeiro, o que está acontecendo.

No período de 1999 a 2000, foram recebidas 10.700 comunicações do Sistema Financeiro. O número refere-se aos 50 maiores bancos, vamos dizer assim, que representam, praticamente, mais de 80% dos ativos financeiros desse sistema. Isso está concentrado em 34 unidades desses bancos.

Há também a chamada DMA, que é a Declaração de Não-Movimentação. Existe uma exigência, estabelecida pela Carta-Circular nº 28, de que cada situação suspeita seja comunicada pelos bancos ao Banco Central, independentemente da natureza e da origem desse recurso.

Existe sempre uma grande discussão, quando estamos conversando com os responsáveis das instituições financeiras, a respeito exatamente das questões de ordem fiscal, porque chegam algumas informações ao Banco no seguinte sentido: “Sei que aquele movimento atípico daquela empresa é proveniente do seu caixa dois, mas o crime contra a ordem tributária não é um crime antecedente à lavagem de dinheiro. Então, por que teria que comunicar?” Naturalmente, seguida e regularmente, a nossa resposta é a seguinte: a lei não o obriga a identificar a origem do dinheiro; a lei não o obriga a nada mais do que, ao perceber uma situação de suspeição, avaliada com base nas condições estabelecidas pela norma e nos conceitos que definimos, simplesmente comunicar ao Banco Central essa situação. Por quê? Porque essa visão talvez seja muito pequena. Uma instituição, com relação a um cliente, pode ter uma percepção, mas nós trabalhamos com informação de todo o sistema. Nada garante que aquele cliente, que, na sua visão, teria como fonte de financiamento um recurso proveniente de um caixa dois ou de algum crime contra a ordem tributária, não esteja envolvido em uma outra transação, em outros negócios que, a partir da informação de outros bancos, possamos identificar.

Essa argumentação foi suficiente para convencer os principais diretores de bancos. Então, a proposta é: a lei exige que, verificada uma situação de suspeição, independentemente da hipótese do crime antecedente ou da origem desse recurso, essa situação seja comunicada ao Banco Central do Brasil.

Baseado nisso, por descumprimento a essa determinação, já tivemos três processos instaurados e decididos no Banco Central, com aplicação de pena aos administradores dessas instituições. Esses processos estão em fase de recurso no Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional. Já tivemos, além disso, cinco termos de comparecimento, instrumento adequado para chamarmos a diretoria de bancos que, embora não infringindo lei alguma, ainda se vêem permissíveis a práticas que, por iniciativa dos clientes, buscam contornar algumas exigências. Determinamos, se for o caso, até mesmo a extinção da prática inadequada, o que tem sido imediatamente atendido.

Em termos de atuação externa, de 1999 a 2000, foram enviados ao Ministério Público 53 casos, nos quais, pela nossa verificação, entendeu-se tipificado o crime de lavagem de dinheiro, e outras 304 situações em que se entendeu tipificada a existência do crime contra o sistema financeiro, crimes definidos na Lei nº 7.492, de 1986, que são, na verdade, os crimes mais próximos ao Banco Central, diferentemente do descaminho conduzido pela Receita Federal ou crimes de outra natureza investigados pela Polícia Federal.

Tinha como último quadro uma apresentação gráfica do País que demonstrava as principais concentrações das comunicações de operações suspeitas. São grandes centros e regiões de fronteira, as últimas porque são áreas menos atendidas pelo Estado. Sabemos muito bem que, “onde não tem cachorro, ladrão pula o muro; ainda que

não morda, se estiver lá.” A demonstração, às vezes, da ostentação do Estado nos seus vários componentes é inibidora, sim, da atividade criminosa. Tenho vários exemplos aqui para os senhores de nossa atuação efetiva e articulada, de forma bastante ágil, com o Ministério Público, com o próprio Poder Judiciário, ações até de desbloqueio de recursos oriundos de algum crime antecedente.

Posso até citar um caso clássico, o famoso episódio de Foz do Iguaçu, em que um dos principais laranjas apontados no processo, logicamente comunicado ao Ministério Público e abertos vários procedimentos em relação a essa investigação, foi identificado quatro anos depois, ingressando com recursos no Brasil, via contrato de câmbio, e aplicando na bolsa de valores. Recebemos uma comunicação não porque a instituição sabia que aquela pessoa havia sido citada, uma pessoa inclusive com mandado de prisão no Brasil e no Paraguai, mas porque as informações cadastrais dela não eram suficientes ou compatíveis com o volume de recursos aplicados. Comunicada essa situação, juntamente com a Procuradoria no Estado do Paraná e a Polícia Federal, ato contínuo, o Ministério Público conseguiu uma determinação de bloqueio do Juiz de Direito e, em um processo de duas semanas, conseguimos bloquear esse recurso. Nessa e em mais quatro ou cinco situações nos é permitido agir, e a ação rende frutos.

Trabalhamos numa legalidade excessiva, mas necessária. Não podemos nos afastar dela. Apesar de, às vezes, entrarmos em grandes conflitos internos com a equipe, com outros órgãos que eventualmente podem ter um entendimento diferente daquele que se tem sobre um determinado assunto, creio, todavia, que o propósito, a convergência de objetivo parecem evidentes e presentes no Estado brasileiro, o que nos permite construir essa nova concepção.

O crime existe. Isso é um fato. No século XXI, o crime organizado vai expandir-se. Isso também é um fato. Essas são as tendências, mas essa situação vai depender muito de como cada país vai tratar essas questões. Essa questão é muito complexa. Entendo que esse assunto deve ser analisado com essa percepção, com essa sensibilidade, e não como mais um crime normal. Os crimes não são normais ou, pelo menos, não o deveriam ser. Sempre se busca o lucro, o que, sempre ou na grande maioria das vezes, traduz-se em dinheiro movimentado no sistema financeiro.

A nossa função é evitar que o sistema permita essas operações ilícitas. Alguns funcionários de instituições nos ligam porque, às vezes, as ações de segurança contra os crimes financeiros causam constrangimento. É possível que, se um cliente quiser depositar, por exemplo, R\$500 mil, em espécie, o gerente ou o funcionário comece a exigir uma série de explicações, por imposição legal e regulamentar, pois sabe que, se não proceder dessa forma e isso for identificado na auditoria do banco, poderá até perder o emprego. Por outro lado, se o cliente não entende o procedimento, nega-se a prestar as informações e começa a buscar seus direitos de consumidor. Parece-me que depende da forma de conduzir essa situação. Essas situações são raras, mas existem. Às vezes, as exceções começam a ditar as regras. Penso que isso não é correto. A regra é a regra; as exceções deveriam ser tratadas como tal.

Tentei informar aos presentes o quê estamos fazendo no Banco Central nos últimos três anos e o que pretendemos fazer nos próximos anos ou enquanto estivermos lá.

# ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NA PREVENÇÃO DO CRIME ORGANIZADO

**CELSO ANTONIO TRÊS**  
**Procurador da República.**

Entendendo inteligência como a ação do Estado por seus diversos órgãos, não apenas o específico às matérias institucionais - Presidência da República -, v.g., ABIN, de apuração, análise e proposição de medidas que remedeiem as aflições por que passa a Nação, *in casu*, a criminalidade ascendente, peço vênua a um breve diagnóstico da letargia do Poder Público ante a delinqüência desenfreada, sugerindo algumas medidas repressivas de inteligência, ou seja, otimizadoras da informação, ferramenta vital à efetividade da repressão. A propósito, fosse obrigado à definição em apenas um termo, diria que inteligência é precisamente isto, *informação*.

De outra parte, previne-se o crime organizando reprimindo-o. Primeiro, sabido que o crime organizado é estágio avançado da delinqüência, impõe-se debelar o crime pré-organizado. Segundo, mesmo a delinqüência já organizada, exemplarmente punida, inibe o florescimento de outras máfias criminosas.

## **I – DEFINIÇÃO DE CRIME ORGANIZADO**

Segundo estudiosos, valendo referir a sistematização procedida pelo Dr. Roberto das Chagas Monteiro, notável Delegado da Polícia Federal, membro da INTERPOL, baseado nos seus conhecimentos e de outros *experts* no assunto, especialmente alemães, pode-se tecer algumas referências ao crime organizado.

### **I.I – CARACTERES IDENTIFICADORES**

a) reunião duradoura de uma pluralidade de pessoas, em associação solidária, para cometimento de delitos, visando elevadas vantagens econômicas;

b) estrutura organizacional caracterizada, de um lado, pela rigorosa cadeia de comando e disciplina dos integrantes e, de outro, pelo cuidado na segurança destes;

c) ações caracterizadas pelo planejamento e divisão do trabalho;

d) exploração de negócios ilegais que se adaptam às respectivas necessidades da população;

e) tecnologia criminal flexível e multiplicidade na escolha dos métodos criminosos, que vão desde a exploração, a ameaça, a extorsão, a violência, a proteção compulsória e o terror, até a corrupção ativa;

f) aproveitamento consciente de infra-estrutura moderna em telecomunicações e transportes;

g) internacionalidade e mobilidade;

h) subversão (corrupção, conivência, negligência) das instituições públicas com o fim de proteger o correspondente influxo das ações criminosas.

### **I.II – DISTINÇÕES ENTRE CRIME ORGANIZADO E O COMETIDO POR PLURALIDADE DE AUTORES**

a) Co-participação criminosa (*societas in crimine*): ocasional, predatória, instável, limitada, visível e não-predatória;

b) quadrilha ou bando (*societas delinquentium*): constante, estável, ilimitada, visível e não-predatória;

c) crime organizado: constante, estável, ilimitado, invisível e predatório.

### **I.III – ESTRATÉGIAS DE CONQUISTA DO CRIME ORGANIZADO**

- a) fragilizar a probidade funcional;
- b) penetrar e corromper múltiplos órgãos do governo;
- c) valendo-se da apatia e da inércia de setores passíveis de promoverem uma reação;
- d) promovendo a cultura do laxismo e da conivência;
- e) financiamento e doações;
- f) chantagem;
- g) infiltração;
- h) corrupção ativa;
- i) terrorismo.

### **I.IV – ESTÁGIOS DA CONQUISTA DO CRIME ORGANIZADO**

- a) précorrupção;
- b) experimentação;
- c) acostumação;
- d) conceitualização;
- e) improvisação;
- f) abençoação.

Sintetizando, pode-se dizer que crime organizado é a pessoa jurídica do delito, ou seja, sociedade que tem por objeto atividade criminosa. Regra geral, visa objetivos econômicos, lucro, *business*, locupletamento ilícito (v.g., roubo de cargas, corrupção de verbas públicas, narcotráfico, falcatruas no sistema financeiro etc.). Porém, nem sempre, a exemplo do terrorismo derivado de motivações raciais, religiosas, etc.

Em suma, o delito, até então concebido como ato episódico, ocasional, improvisado, circunscrito a breves reiteraões, inclusive sob a ótica dogmático-penal – fato típico; Direito Penal do fato – passa a ter foros de empreendimento pré-ordenado, galgando a otimização própria a qualquer atividade organizada.

Tal qual a evolução da atividade econômica comercial/industrial, “*ab initio*” singular, de mera subsistência, escambo, evoluiu às grandes corporações, fatores reais de poder, a delinqüência traçou itinerário semelhante.

O novo Código Civil, a vigorar em 2003, ora em *vacatio legis*, dispõe que “*considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para produção ou a circulação de bens ou de serviços* (art. 966).

O crime organizado é precisamente isso, tendo atos criminosos por objeto.

## **II – CAUSAS IMOBILIZADORAS DO ESTADO NO COMBATE AO CRIME ORGANIZADO**

O crime, em geral na insipiência desarticulado, é fertilizado pela impunidade até maturar à consistente organização.

Impunidade essa, produto da abulia, letargia a que o Estado é submetido, castrando a ação das forças repressivas.

Esta inércia, passividade, é o idêntico resultado de concepções político-ideológicas antagônicas, esquerda e direita.

Também contribuem a indiferença, negligência, de órgãos públicos que, embora não vinculados diretamente ao combate à criminalidade, controlam setores vitais à eficácia da persecução penal, a exemplo da telefonia, Anatel, Banco Central, Bacen, e TCU.

Crítica a esses órgãos que, além de pressupor sua decisiva importância quanto à criminalidade, não olvida suas contribuições já verificadas, especialmente do Bacen. Igualmente, não se busca a transferência da responsabilidade pela impunidade, em muito a ser debitada à Justiça *lato sensu*, Poder Judiciário, Ministério Público e Polícia Judiciária, onde a negligência, corrupção, e o tráfico de influência, em menor ou maior escala, homiziam a delinqüência.

À esquerda, ainda rescaldando as cicatrizes da ditadura militar, segurança é sinônimo de atropelo aos direitos fundamentais, manipulação do Estado subordinado aos interesses do *status quo*, forças repressivas destinadas à defesa da elite político-econômica.

Exemplo palmar, sem desconhecer a consistência das razões que advogam, v.g., a unificação das polícias civil e militar, bem assim a maior civilidade na sua administração, é a desarrazoada campanha pela extinção da Polícia Militar, em última análise, sob a não demonstrada alegação que ela presta-se apenas à repressão das classes sociais despossuídas.

Nesse diapasão, o combate à criminalidade subsume-se a implementar a justiça social, matriz da delinqüência. A rígida repressão à criminalidade é tida como geradora de maior violência.

Em alguns governos estaduais essa concepção avulta à evidência. É caso do Rio Grande do Sul, PT, na gerência da Secretaria de Segurança Pública, órgão que acumulou a gestão de todo o aparato, Polícia Civil, Militar e Técnica, bem assim o sistema penitenciário, normalmente afeto à pasta diversa, da Justiça.

A administração foi característica da concepção ora delineada. Ferrenha diatriba contra o inquérito policial, críticas públicas e generalizadas, imputando corrupção na Polícia Civil e violência na Militar. Peroração indiscriminada denunciando iniquidade do sistema judiciário, incluindo Poder Judiciário e Ministério Público. Cerceamento as medidas operacionais interventoras, explícitas, a exemplo de barreiras policiais, batidas, destinadas a revistar pessoas e veículos. Chegou-se ao extremo de pregar que essas diligências seriam inúteis, uma vez que, ostensiva e intensamente presente a polícia em dado lugar, fatalmente o criminoso acorreria a delinqüir em outro. Em suma, nihilismo.

Tamanha a capitulação da segurança pública, que o próprio candidato situacionista, Dr. Tarso Genro, comprometeu-se publicamente a alterar radicalmente sua gestão. Tarde demais. Embora a excelência da candidatura, reconhecidamente um dos expoentes da esquerda nacional, tracionado pela arrasadora eleição presidencial, Exm<sup>o</sup> Lula, foi derrotado. O Dr. Germano Rigotto, político de centro, probo, destacando os graves erros do PT na área, é o novo Governador.

À direita, em contrapartida, tem as decorrências do neoliberalismo.

Pregando a incontida auto-restrição do Estado, os diversos órgãos de segurança restam inevitavelmente mutilados dos recursos humanos e materiais. As fronteiras, por onde adentram armas, drogas e contrabando, tem vigilância pífia, insignificante. O efetivo de policiais é brutalmente aquém ao mínimo necessário.

Situação emblemática, desmoralizante das funções fiscalizadoras e repressivas do Estado, é o da segurança na saúde (arts. 5<sup>o</sup>, *caput*, 6<sup>o</sup> e 196, *caput*, da CRFB), relativamente ao conhecido SIF – Serviço de Inspeção Federal -, Ministério da Agricultura, responsável por aferir a salubridade e a procedência dos alimentos de origem animal. A desestruturação chegou à folclórica situação na qual as embalagens dos produtos já são confeccionadas com impressão, sob forma de carimbo, atestando a fiscalização inexistente. Precisamente no tráfico de alimentos clandestinos, contrabandeados, roubados, viceja um dos segmentos preferenciais do crime organizado.

Outra funesta decorrência do neoliberalismo é o laxismo com o “colarinho branco” – *white collar crimes* –, crimes contra o sistema financeiro, sonegação fiscal, enfim, a delinqüência econômica, tragicamente lesiva ao erário e à coletividade. Mercê de endinheirado lobby, glamouriza-se, contemporiza-se a delinqüência, minimizando-a como *streptus* natural da atividade negocial – *legal business*. A imprensa noticia os fatos, nunca na página policial, reservada aos infratores pobres, mas sim na página econômico-social. O tráfico de influência junto ao Estado é empresarial-corporativo – Ferrejoli, consagrado jurista italiano, fala em empresas-partido, empresas-governo -, obtendo benesses aberrantes, impensáveis aos delitos cometidos pelos despossuídos, a exemplo da

extinção da punibilidade quando quitado o tributo sonegado (art. 34 da Lei nº 9.249/95), parcelamento *ad eternum*, v.g., 700 anos (*sic*) propiciado pelo Refis, Proer para suprir o rombo ocasionado pelos escândalos de banqueiros etc. Bem diz Marcelo Neves que no Brasil temos duas espécies de pessoas; a) o sobre-integrado ou sobre-cidadão, que dispõe do sistema, mas a ele não se subordina; b) subintegrado, ou subcidadão, que depende do sistema, mas a ele não tem acesso.

Além disso, ainda mais deletério do neoliberalismo, impregnando todos os estamentos, incluindo a hermenêutica judiciária, é a exacerbação do individualismo.

Vive-se a sociedade do *self*, eu, na qual a proteção aos direitos individuais – vários de *status* forjadamente fundamentais - freqüentemente é hipertrofiada, prevalecendo em detrimento da defesa social.

Extrapolando-se, *ad infinitum*, as reservas das liberdades públicas, v.g., intimidade, vida privada, e dados (art. 5º, X e XII, da CRFB), subtrai-se às autoridades investigantes o acesso a informações comezinhas, emperrando a imprescindível otimização exigida à debelação do crime organizado.

Tamanho são os pruridos segredistas, que à interação entre os compartimentos psicanalíticos da mesma personalidade, id, ego e superego, ainda exigirão prévia outorga judicial.

Parodiando Francisco Campos, *Chico Sapiência*, ao condenar o culto às invalidades (Exposição de Motivos ao CPP, tópico XVII), *mutatis mutandis*, poderíamos dizer que a ordem jurídica não pode deixar respiradouro ao frívolo curialismo, que se compraz em espiolhar inimizades/privacidades.

O TSE, v.g., por meio da Resolução nº 19.783, estabeleceu que as informações do cadastro, como o singelo endereço do eleitor, não podem ser consultadas, sequer mediante ordem judicial (v.g., Processo Administrativo nº 15.641, Rel. Costa Porto, *DJU* 02.04.908, p. 54). Supostamente, a tutela visaria isentar o eleitor de qualquer constrangimento, estimulando-o ao desenvolvimento do exercício do sufrágio.

Ora, instado pelo aparelho judiciário, afora raríssimas outras hipóteses, é porque o eleitor seria testemunha ou investigado/réu. Que diabo de Estado Democrático de direito é esse no qual se é investido da soberana autoridade em definir o poder (arts.1º, parágrafo único, e 14 da CRFB) e, simultaneamente, a faculdade de eximir-se à pífia possibilidade de ser localizado pela Justiça, minimamente viabilizando sua efetividade (art. 5º, XXXV, da CRFB)

Arrematado exemplo de individualismo, unilateralismo de direitos, descompromisso com qualquer dever para com a sociedade, sua defesa.

Os dados relativos aos assinantes da telefonia são objeto de comércio, franqueado a “... *qualquer interessado a divulgação, por qualquer meio* ...”, obrigando-se as prestadoras de serviço fornecer a prazos e preços razoáveis, regulados pela Anatel (art. 213 da Lei nº 9.472/97).

Quem não quiser ter suas informações veiculadas deve opor-se expressamente (art. 3º, VI, da Lei nº 9.472/97), garantindo-se a privacidade nos documentos de cobrança e na utilização de seus dados pela operadora (art. 3º, IX, da Lei nº 9.472/97).

Pretextando o sigilo dos dados, aduzindo ainda o art. 5º, XII, da CRFB, as companhias, não apenas a Polícia Judiciária, como também ao Ministério Público, investido com a expressa faculdade de acessar bancos de dados sigilosos (art. 8º, §2º, da LC nº 75/93), tem negado informações sobre terminais ausentes das publicações, bem assim os celulares. Pior!!! Há várias decisões judiciais sustentando que apenas mediante outorga do Poder Judiciário poderiam ser obtidos.

Palmar que o protegido é o conteúdo, teor da interlocução, das comunicações de dados, correspondência ou telefônicas. Jamais os dados cadastrais, endereço, número do terminal telefônico, dos interlocutores. A centenária carta postada

nos correios explicita ainda mais a distinção. Segredo é seu conteúdo, texto. Nunca a identificação e endereço do remetente e destinatário.

O Exmo. Ministro da Suprema Corte, Dr. Nelson Jobim, com a autoridade de quem foi constituinte da vigente “*Lex Fundamentalis*”, explicita, “*verbis*”:

*“... Estava-se protegendo a comunicação, o ato comunicacional é que se protegia e não o resultado do ato comunicacional. O que era absolutamente proibido e é absolutamente proibido pelo inciso XII, nem mesmo por autorização judicial, é a quebra da comunicação por correspondência, é a quebra da comunicação telegráfica, é a quebra da comunicação de dados, mas não está se protegendo o dado, ou seja, o resultado da comunicação. O que se veda é que alguém intercepte a correspondência, é que alguém intercepte comunicação telegráfica, é que alguém intercepte a comunicação de dados. Mas o texto constitucional autorizou a interceptação de uma delas só, que é a interceptação telefônica. Esta foi autorizada. Por quê não se autorizou as outras? Por uma razão muito simples e muito clara à época em que discutíamos o texto em 1988. É porque das quatro comunicações, a telefônica é a única que não deixa vestígios, em que o resultado da comunicação desaparece instantaneamente, porque não fica registro. Da comunicação por correspondência fica a correspondência, da comunicação por telégrafo fica o telegrama, da comunicação de dados ficam os dados, da comunicação telefônica não fica nada, só fica o registro, v.g., de que Néelson ligou para Everardo e conversou com ele durante três minutos. É por isso, exclusivamente por isso, que o texto constitucional autoriza, e única e exclusivamente, a interceptação da comunicação autorizada pelo Juiz...”*(*apud*, Luciano Feldens, *Tutela Penal de Interesses Difusos e Crimes do Colarinho Branco*, Livraria do Advogado, 2002, pp. 217/218).

Nessa toada, companhias de distribuição de energia elétrica e água também têm negado fornecimento aos domicílios de consumidores.

Em suma, portanto, tem-se a ridícula situação de exigir-se prévio veredicto judicial à obtenção de prosaicos endereços e titulares dos terminais telefônicos. Castrou-se por completo o poder da Polícia Judiciária, equiparando-se o Delgado de Polícia a qualquer do povo, subtraindo-lhe comezinhos prerrogativas investigatórias.

Categórico pois, que a autoridade a quem se nega acesso a cadastros de companhias telefônicas, endereços de testemunhas e possíveis implicados, excetuado atos de heroísmo peculiar à cinematografia, naufragará não apenas no enalço dos “*Al Capones*”, inclusive nos seus estafetas.

Além disso, a Anatel, que chega à minudência de regular o quanto deve a editora de listas telefônicas pagar à operadora pelos nomes e endereços dos assinantes, é absolutamente omissa quanto à interceptação telefônica judicialmente deferida (art. 5º, XII, da CRFB c/c Lei nº 9.296/96), a qual deveria ter esmerada atenção, seja para garantir a efetividade da persecução criminal, seja à preservação da intimidade do investigado.

Há companhias, especialmente celulares, que, sob a alegação de dificuldades técnicas, simplesmente obstruem interceptações. Outras, somadas às conhecidas deficiências da Polícia Judiciária, o fazem mediante intervenção de seus empregados, periclitando o sigilo da diligência.

Categórico que a Anatel deveria obrigar as prestadoras de serviço disponibilizar o equipamento necessário colocando-o sob exclusiva operação da autoridade policial.

Igualmente, o isolamento de áreas vitais ao interesse público, a exemplo dos presídios.

O famigerado Fernandinho Beira-Mar, narcotraficante, que aterrorizou o País, dentro do presídio de segurança máxima, Bangu I (RJ), executando facínoras rivais, além de continuar comandando o tráfico do cárcere, teve êxito mercê da telefonia celular, cujo cerceamento no âmbito do cárcere estava sob o ônus do Estado do Rio de Janeiro, a

quem incumbia custeá-lo e instalá-lo, eximindo-se as companhias de qualquer providência. A Anatel cingiu-se a simples estudo da viabilidade técnica.

Óbvio ululante, “*rectius*”, irritante, que a Anatel deveria obrigar as prestadoras de serviço a insular os presídios do sinal da telefonia.

O caso do celular pré-pago é ainda mais contundente. Não se obrigando a identificação do usuário, previsível que se tornasse instrumento preferencial da criminalidade pesada, frustrando interceptações, dada a impossibilidade de rastrear seus titulares.

Atropelado pela inexorável necessidade de reprimir o artifício, autoridades de nomeada, consoante o Exm<sup>o</sup>. Governador de São Paulo, PSDB, chegaram a propor a extinção do pré-pago. Arrematada sandice. Raciocínio à semelhança da clássica anedota, segundo a qual, após flagrar seu consorte em adultério no próprio ambiente doméstico, o cônjuge traído resoluto, à solução drástica, definitiva, resolve substituir o sofá, móvel sobre o qual consumara-se a conjunção carnal.

A aberrante proposição, entretanto, deve ser compreendida pelo desespero da autoridade, impotente ante a avalanche da megacriminalidade, à míngua de instrumentos idôneos ao enfrentamento minimamente eficaz.

Afora o intenso emprego pela delinqüência, a desidentificação do pré-pago fere outro direito fundamental, qual seja, a tutela contra o anonimato (art. 5<sup>o</sup>, IV, *in fine*, da CRFB), uma vez que o receptor de qualquer ligação tem o direito a dispor de mecanismos que o permitam localizar o emissor, notadamente quando ameaçado, importunado.

Palmar que também esta obrigação, exigir o cadastramento dos usuários do pré-pago, deveria, de pronto, ser exigida pela Anatel.

Despiciendo dizer que o rastreamento telefônico, telemático, apurando-se os titulares, registros de ligações pretéritas e interceptação das conversações – estas, mediante ordem judicial, aqueles diretamente pelos investigadores - é decisivo, vital, à efetividade da persecução, mesmo em relação aos delitos de menor expressão. *A fortiori*, ao crime organizado.

Exemplo de eficiência é o registro nacional de telefones celulares furtados ou roubados, óbice a que os aparelhos sejam habilitados pelos beneficiários do delito, procedido pela Anatel. Medida tão simples quanto eficaz no combate aos crimes contra o patrimônio.

Quanto ao Bacen, aduz-se a funesta ausência de um cadastro nacional de contas bancárias, defecção que fulmina com as apurações contra o crime organizado, cuja frustração do rastreamento financeiro é decisiva causa de impunidade.

Exemplifica-se com precedente dramático, ora transcrito, no qual explicita-se a situação aplicável a todos os delitos, quando se tratou de carta rogatória da República Argentina, chancelada com respectivo “*exequatur*” pelo Supremo Tribunal Federal, tendo por objeto investigações a propósito do genocida ato terrorista no Estado requerente, ocorrido em 18-7-94, perpetrado na sede da Associação Mutual Israelita Argentina – AMIA – e Delegação de Associações Israelitas Argentinas – DAIA, no qual resultou a barbárie de 86 pessoas assassinadas, visando identificar ativos financeiros em nome de Fulano de Tal (nome sob sigilo), investigado.

O *Douto Juízo* decretou o rastreamento de ativos em instituições financeiras e administradoras dos cartões de crédito.

Atualmente, inexistente cadastro nacional de contas bancárias. Seja qual for a razão, em sede criminal, cível ou administrativa, o rastreamento de contas bancárias, a exemplo do ora verificado, impõe procedimento moroso, arcaico e, principalmente, não confiável.

Decretada a quebra de sigilo pelo Poder Judiciário, expede-se mandado ao Banco Central, o qual retransmite a ordem às quase três centenas de instituições

financeiras do País que, por seu turno, individualmente, reportam-se ao Douto Juízo que requisitou as informações.

Dessa prática, resulta expressivo volume de documentos inúteis, respostas negativas na quase totalidade, exaustivo labor em conferir bancos omissos, além do desperdício de precioso tempo, cujo transcurso acarreta sabidos malefícios à Justiça.

Não fossem suficientes esses prejuízos, o método não é fidedigno, pois se sujeita ao alvedrio das instituições financeiras. Omitida, culposa ou dolosamente, a existência de ativos, naufraga a persecução. Restaria apenas consulta à Receita Federal que, pela arrecadação da CPMF, identifica movimentações financeiras. Todavia, muitos ativos, não sujeitos ao recolhimento, sem movimentação etc., permanecem ocultos. Apenas o cadastro nacional prévio, logo na abertura da conta, permitira verificação idônea.

As apurações das Comissões Parlamentares de Inquérito (art. 58, §3º, da CRFB), por excelência, destinadas a perseguir delitos contra a administração pública, são competentes à quebra de sigilo bancário (v.g., STF, MS 23.669, Rel. Min. Celso de Melo, 17.04.00, Informativo do STF nº 185), também soçobram no rastreamento das contas.

O combate ao terrorismo, afóra a matéria *sub judice*, é tolhido. Caso clássico do bloqueio de ativos do Talibã, Osama Bin Laden, objeto de Resolução nº 1.333/00, do Conselho de Segurança da ONU, homologado pelo Decreto nº 3.755, de 20-2-01, executado pelo Bacen apenas após o morticínio de 11-9-01 do *World Trade Center*, cujo cumprimento esteve à mercê dos bancos.

O Fisco, cuja quebra de sigilo foi-lhe outorgado (art. 6º da LC nº 105/01), a quem deve ser noticiado pelas instituições financeiras operações com eventual relevância tributária (art. 5º da LC nº 105/01), sem o cadastro, tem seu desempenho combalido.

Identicamente, o COAF, de atribuições excelsas no monitoramento à lavagem de dinheiro, notadamente no contexto mundial atual, como o caso "*sub judice*", igualmente a quem os bancos devem informar as movimentações suspeitas, sem o cadastro nacional, está despido de ferramenta essencial à sua eficácia (Lei nº 9.613/98).

A simples movimentação financeira de origem criminosa em conta de testa-de-ferro caracteriza o delito de lavagem de dinheiro (STF, RHC 80.816-SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence). Por seu turno, mera conta fantasma também é crime (art. 64 da Lei nº 8.383/91).

Recentemente, aditando o art. 28 da Lei nº 6.385/76, a propósito da Comissão de Valores Mobiliários, a Lei nº 10.303/01 determinou que Banco Central, Secretária da Receita Federal, CVM etc., permutem, livremente, dados bancários objetivando instruir suas atuações institucionais.

Claro está que, havendo farta disposição legal que impõe, obriga, rígido controle sobre a movimentação financeira, óbvio supor que os instrumentos fáticos à sua efetividade estão implicitamente também contemplados.

Tem-se o atual exemplo do controle relativo ao ingresso e saída de recursos do País.

A obrigatoriedade de sê-lo por via bancária, identificando-se os titulares, comunicando-se ao Banco Central (Carta Circular Bacen nº 5/69; Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 1.946/91; art. 65 da Lei nº 9.069/95 etc.), criminalizando-se infração a esse ordenamento (art. 22, parágrafo único, da Lei 7.492/86), levou o Bacen a instituir registro diário e individual de todos os ingressos e saídas de ativos (v.g., Circular Bacen nº 2.677/96). Prática essa, informatizada, *on-line*.

O cadastro nacional é muito mais simples. Ao abrir a conta, a instituição financeira, em lapso razoavelmente determinado, comunicará ao BACEN os dados cadastrais, nome, endereço, CPF, profissão, etc. (Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 2.025/93), dispensada referência aos ativos.

Note-se que, em prol da efetividade da jurisdição, mera execução cível, a Corte Especial do Egrégio STJ admite, inclusive, a quebra de sigilo fiscal, “*verbis*”:

“... *assim, pacificou-se o entendimento no sentido do paradigma da Quarta Turma, ou seja, é admissível requisição à repartição competente para fins de localização dos bens do devedor, quando frustrados os esforços desenvolvidos nesse sentido.* EREsp 163.408-RS, Rel. Min. José Arnaldo da Fonseca, julgado em 06/09/2000.”

A localização de recursos vitais à dignidade humana (art. 1º, III, da CRFB), a exemplo de alimentos, passível de prisão civil (art. 5º, LXVII, da CRFB), tem no cadastro nacional via essencial ao seu êxito. Identicamente, falecidos ou ausentes (art. 463/484 do CC), cujos ativos são desconhecidos dos sucessores, promovendo locupletamento ilícito dos bancos.

Razões sobejam ao cadastro nacional. Ainda não foi implementado por abulia do Banco Central do Brasil. No interesse das instituições financeiras, protegendo-os da inadimplência, permitiu-se, sob a égide do controle privado, o cadastro, centrais de risco (art. 1º, §3º, I, da LC nº 105/01).

“*In casu*”, mercê de inexistir o cadastro nacional, o hercúleo trabalho judiciário não teve qualquer êxito, não havendo perspectivas de sucesso, mantido este *modus faciendi*.

Imperioso, urgentíssimo ao combate ao crime organizado, seja providenciado esse cadastro nacional.

No Brasil, o crime organizado mais deletério, devastador, é a corrupção de verbas públicas. Nunca se locupletou tanto à custa da coisa pública no Brasil. Jamais se assaltou tanto o erário.

Sem que signifique apologia de regime antidemocrático, sempre desastroso, não olvidando, contudo, em reconhecer alguns méritos nos gestores da época, no período militar pós 1964, lapso no qual os generais eram incontrastáveis, gozavam de poderes absolutos, os integrantes das forças armadas não fizeram fortuna pessoal. É verdade que alguns civis, que floresceram politicamente à sombra da repressão, enriqueceram. Hoje, especialmente na área econômico-financeira, incluindo escalões inferiores, chega-se ao governo, no máximo, com títulos acadêmicos e burras nada mais que remediadas. Na saída, contudo, faltam bancos a tantos títulos mercantis, razão pela qual muitos desses aquinhoados fundam instituições financeiras próprias.

Quando os agentes destes delitos não estão diretamente vinculados outros atos do crime organizado, v.g., narcotráfico, subtraem numerário fundamental às necessidades sociais, como saúde, educação e moradia que, uma vez minimamente providos, retirariam dos *gangsters* do crime organizado esse contingente de pessoas excluídas, usadas como massa de manobra, a exemplo do Rio de Janeiro com os traficantes.

Quanto ao combate à corrupção/enriquecimento ilícito, ao Tribunal de Contas da União – TCU - foi atribuída incumbência de extraordinária eficácia preventiva. O controle do patrimônio dos agentes públicos (Lei nº 8.730/93), cuja origem lícita, contrariamente aos cidadãos sem vínculos com a administração pública, é ônus funcional (art. 9º, VII, da Lei nº 8.429/92).

Reconhecidamente, todas essas personagens implicadas em escândalos de vultosos assaques a “*res publica*”, de longa data, exibem patrimônio muito superior a seus ganhos legítimos.

Há algum registro sobre exação do Tribunal de Contas da União sobre o “status” econômico desses agentes.

À inércia de uma instituição, automaticamente, a Sociedade, exigindo providências, constrange outra, *in casu*, o Ministério Público, suprir a defecção, passando à correição ordinária dos atos administrativos.

A própria administração, *interna corporis*, tem deveres-poder de controle e punição (v.g., art. 74, §1º, da CF). Não apenas as sanções administrativas estatutárias. Pode ajuizar demandas, inclusive de improbidade (art. 17 da Lei nº 8.429/92). Contudo, especialmente em relação a pessoas de funções com maior relevo, implicadas nos atos de maiores prejuízos à Fazenda Pública, as iniciativas dos próprios Poderes, especialmente o Executivo, quase inexistem.

### **III – DA OBRIGATORIEDADE DA AÇÃO PENAL, DIREITO FUNDAMENTAL DA DEFESA DA SOCIEDADE NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Ante essa letargia, inanição do Estado frente à criminalidade, é preciso bradar que a punição dos criminosos é, sim, direito fundamental dos cidadãos, sociedade, tendo idêntico *status* às garantias processuais dos investigados.

Nesse diapasão, obrigatória a ação penal pelo Ministério Público, por óbvio também inexorável a instrumentação dos órgãos investigadores, Polícia Judiciária, Receita Federal, Bacen, o próprio *Parquet* etc., com os meios necessários a apurar as provas necessárias à condenação dos delinquentes.

Subtraído da autotutela, reserva-se ao cidadão/vítima o elementar direito subjetivo a que o Estado, a quem ele delegou o monopólio da Justiça, seja inexorável na “*persecutio criminis*”.

Afora esse irremovível princípio, a presente concepção de Estado de Direito exige atuação efetiva, interveniente da autoridade, sendo de todo lesiva à Carta Magna o “*non facere*”, não obstante por linhas transversas, a exemplo da reticência e contaminação da iniciativa penal por interesses extrajurídicos.

A concepção de Constituição, “*canal por onde o Poder passa de seu titular, o Estado, para seus agentes de exercício – os governantes*” (Burdeou, “*apud*”, Paulo Bonavides, *Curso de Direito Constitucional*, 10ª edição, Malheiros, p. 25), no que refere à efetividade dos direitos fundamentais, tem na obrigatoriedade da ação penal, notadamente quando ferida a “*res publica*”, o interesse coletivo como um todo, um de seus princípios fundantes.

As gerações dos direitos fundamentais, imanentes ao ser humano além fronteiras, não constituídos, apenas declarados pelo Estado estão sintetizadas pelos valores da liberdade, igualdade e fraternidade.

A primeira geração da liberdade tem por titular o indivíduo, *status negativus*, antiestado, de resistência ao Poder Público, tendo na subjetividade pessoa/Estado, alheio à sociedade, o traço mais importante. Em última análise, buscando remediar o histórico absolutismo do Príncipe, tolhe-se a potestade, galgando-se ao pioneiro *status* do Estado de Direito, qual seja, submeter também o poder aos limites da lei, v.g., reserva legal à exação tributária, penalização criminal, expropriação, consagração do liberalismo, *laissez-faire*, vedando-se regulação da atividade econômica etc. Sem desconhecer o notável e ainda irrenunciável progresso representado pela positividade do Direito, o extremado culto desse “... *positivismo levará a teoria do Estado a um ‘nihilismo científico-espiritual’ ... concebendo a sociedade em inteira oposição ao Estado como se separação tão profunda e radical pudesse ser ainda admitida*” (Paulo Bonavides, obra cit. pp. 82 e 149). Em suma, cego de confiança no poder da razão, o absentismo do Estado leva a um fundamentalismo de mercado, nada mais que explícita forma de analfabetismo democrático.

A segunda geração, da igualdade, impõe ação positiva do Estado. “*A igualdade material faz livres aqueles que a liberdade do Estado de Direito da burguesia fizera paradoxalmente súditos*” (Paulo Bonavides, obra cit., p. 344). À efetividade da isonomia, insuficiente apenas tolher a potestade, sendo imperioso comportamento ativo/interventivo do Estado, notadamente no campo sócioeconômico, *status positivus/activus*, v.g., direitos trabalhistas. A terceira geração, da fraternidade, tem por

destinatário o próprio gênero humano, v.g., desenvolvimento, paz, meio-ambiente, comunicação, informação, etc., evidenciando, à saciedade, a plena atuação não apenas do Estado, também interestatal, dada a globalização desses

Resumindo, invocando Paulo Bonavides, “*uma coisa é a Constituição do Estado liberal, outra Constituição do Estado social. A primeira é uma Constituição anti-governo e antiestado; a segunda uma Constituição de valores refratários ao individualismo no direito e ao absolutismo no Poder*” (obra cit., p. 336).

Evolução essa, a impor atuação positiva do Estado, avessa à inércia, passividade que atinge toda a ordem jurídica, incluindo a tutela criminal tornando inexorável a imposição da demanda penal quando feridos os bens jurídicos vitais ao interesse da sociedade, v.g., vida, integridade física/moral, liberdade etc., especialmente no que tange à proibidade do Estado, usurpadores da efetividade dos direitos sociais, v.g., corrupção, tráfico de influência, locupletamento à custa da “*res publica*”, lesão ao Erário, sonegação fiscal, crimes contra o sistema financeiro etc., especialmente presenteadas pelas pessoas de foro privilegiado nas Cortes Superiores, “*a fortiori*”, destacadas que foram a exercerem cargos de alta dignidade, devem estar sujeitas a maior vigilância de seus atos. Nesse diapasão, vale referir notável obra da Exm<sup>a</sup>. Procuradora Regional da República, Dra. Márcia Dometila Lima de Carvalho, Doutora em Direito Penal pela USP, “*Fundamentação Constitucional do Direito Penal*”, Sergio Fabris Editor, 1992. Identicamente, Lênio Luiz Streck, Procurador de Justiça/RS, Doutor em Direito Constitucional, coordenador do Dourado/Mestrado da Unisinos/RS, *Hermenêutica Jurídica em Crise*, Livraria do Advogado, 2001.

Na Constituinte de 1988, aventou-se consagrar a ação penal popular, instituto vigente ao tempo do Império, cuja “*Lex Fundamentalis*” de 1824, art. 157, declarava que nos crimes de suborno, peita, peculato e concussão, haveria a ação popular, que poderia “*ser intentada dentro de ano e dia pelo próprio queixoso ou por qualquer do povo, guardada a ordem do processo estabelecida em lei*”.

A proposição cedeu ante a indefectível atuação do Ministério Público. Ungido com poderes que o preservariam de qualquer intromissão, v.g., ingresso via concurso público, autonomia administrativo/financeira, independência funcional etc., estaria garantida a indeclinável “*persecutio criminis*”.

Contudo, a Carta Magna foi pródiga em demonstrar a obrigatoriedade da persecução. No art. 129, I, não apenas fixou ser privativo do *Parquet* o exercício da ação penal pública. Disse mais. Exarou que a ação deve ser pública, reservando à absoluta excepcionalidade a iniciativa privada, quando o natural *streptus* do processo à própria vítima seja tal, rivalizando com a lesividade do delito, que recomende a abstenção do Estado, v.g., crimes contra a honra, costumes sem violência etc. Princípio coerente com a histórica ascensão ao Estado de direito, que publicizou a persecução penal, antes entregue ao particular. Retratando a evolução, ainda lê-se na autuação dos processos criminais, apontando o autor, em lugar de Ministério Público, a anacrônica expressão *Justiça Pública*.

Nesses termos, fora das situações extraordinárias elencadas, de *per si* justificáveis, de absoluta inconstitucionalidade armar-se o interesse privado com a Espada de Dâmocles da demanda criminal, a exemplo dos crimes contra a propriedade industrial, art. 199 da Lei nº 9.279/96, na prática, institucionalizando-se a extorsão.

Coroando a obrigatoriedade da ação penal, a “*Lex Fundamentalis*”, art. 5º, LIX, elevou à garantia fundamental a ação subsidiária, remediando defecção do *Ministerium Publicum*. Ensejou a ampla legitimação, afora a tradicional, art. 31 do CPP, a ampliação, v.g., art. 80 do CDC. Bem interpretando a prestação jurisdicional penal, o Supremo Tribunal Federal alterou histórica posição jurisprudencial permitindo que o servidor público, vítima de delito contra a honra *propter officium*, possa optar entre a representação ao Ministério Público e a queixa-crime (JSTF nº 190/288).

Intolerável o reducionismo de alguns, entendendo que o preceito em nada inovou, prestando-se apenas a preservar a instituto, fadado a desaparecer, dada a privatividade do *parquet*, disposto no art. 129, I, da CRFB. Fosse esse o bizarro objetivo do constituinte, ao estatuir as atribuições do Ministério Público, bastaria ressaltar a iniciativa subsidiária. Foi muito além. Elevou a ação subsidiária à categoria de garantia fundamental, cláusula pétrea, *status* sabidamente superior a privatividade da ação penal pública incumbida ao *parquet*.

Palmar, portanto, o *status* constitucional da obrigatoriedade da ação penal. Tanto que, aberta exceção, a Carta Política foi explícita, art. 98, I, consentindo a transação.

Nesse sentido, ainda mais evidente, a imposição de severo tratamento aos crimes hediondos, narcotráfico e terrorismo (art. 5º, XLIII, da CRFB), insculpido na Carta Política, para estranheza dos que sempre cultivaram os direitos individuais como oposição o Estado – 1ª geração de direitos – e agora os vêem contemplando garantias da sociedade à punição da criminalidade.

Nesses termos, tal qual outro direito, v.g., – civil, tributário, administrativo, comercial etc., a subtração da tutela penal é grave ofensa às garantias fundamentais (art. 5º, XXXV, da CRFB). Precisamente por isso que juristas, a exemplo de Alberto Silva Franco, enquadram a *persecutio criminis* como *direito de ação* (*Código de Processo Penal e sua Interpretação Jurisprudencial*, RT, 1ª edição, volume I, p. 200).

Nessa linha, lapidar doutrina do Min. da Suprema Corte, Dr. Gilmar Ferreira Mendes, *verbis*:

“A jurisprudência do Bundesverfassungsgericht tem reconhecido que os direitos fundamentais asseguram ao individuo não apenas direito de defesa contra intervenção do Estado (*Abwehrrecht*) e eventual direito a prestações positivas (*Leistungsrecht*), mas também um direito de proteção contra lesões ou ameaças a valores ou bens (vida, saúde, liberdade, propriedade etc.) provenientes da ação de terceiros.” (Jurisdição Constitucional, Saraiva, 1999, p. 243)

Conseqüentemente, qualquer espécie de leniência/letargia/inação no exercício da ação penal implica grave ofensa à *lex fundamentalis*.

#### **IV – UNIÃO, DEVER DE UNIR NO COMBATE À DELINQUÊNCIA, CRIME ORGANIZADO**

No Estado federado como o Brasil, várias e muito bem elaboradas são as definições das atribuições afetas à União, especialmente pelos constitucionalistas.

À União, entre outras, impõe-se o desempenho das graves competências constitucionais, a exemplo das afetas à Polícia Federal e Forças Armadas, destacando-se a guarda das fronteiras, sabidamente precária, defecção que enseja o tráfico de armas e drogas (arts. 142 e 144 da CRFB). Identicamente, à União cabe sistematizar, aperfeiçoar a legislação penal, atribuição afeta ao Ministério da Justiça, papel do qual tem-se omitido.

Aqui, todavia, aceitando-se o risco imanente a todo reducionismo, cinge-se a sugerir o cumprimento de funções singelas, perfeitamente factíveis, considerado o benefício, de baixo custo, vitais, entretanto, não apenas a debelar a criminalidade, como a efetivação de direitos fundamentais da cidadania.

Nesse sentido, a incumbência da União é unir, articular suas forças com as dos Estados, disponibilizando de forma célere o maior volume de informações possíveis aos agentes de combate à delinquência.

A primeira é a identificação.

Hoje, apesar da norma asseverar o efeito *erga omnes* (Lei nº 7.116/83), na prática, inexistente carteira nacional de identidade, reconhecida pelos diversos segmentos sociais. Embora existam inúmeras de caráter nacional, a exemplo das outorgadas por todos os conselhos profissionais (Lei nº 6.206/75), a agentes públicos, como membros da

Magistratura, Ministério Público etc., de caráter universal, dotado de controle centralizado, não há.

Usa-se o cadastro fiscal, CPF, único que inspira certa confiança, credibilidade. Tanto é verdade que, recentemente, quando a Receita Federal anunciou medida de absoluta lógica, qual seja, extinção dos CPF pertinentes às pessoas que não apresentam declaração do Imposto de Renda, houve pânico geral. O sistema bancário, creditício, v.g., entraria em colapso.

Os Estados, autonomamente, procedem a identificação. Unicamente mediante certidão de nascimento (art. 2º da Lei nº 7.116/83), de contrafação corriqueira, obtém-se carteiras de identidade distintas, nas diversas unidades federadas. Mesmo o bizarro criminoso exime-se dos antecedentes, facilmente assumindo nova identidade. *A fortiori*, a delinqüência organizada. Inexiste qualquer controle nacional, centralizado, quanto à numeração, nome, filiação, impressão dactiloscópica, fotografia etc., atualmente perfeitamente catalogáveis em meio magnético, informatizado, de forma a otimizar consultas e atualizações.

Situação semelhante ocorria com os veículos automotores, cuja identificação, placas, era fragmentada, superposta entre os Estados, alterando-se a numeração à mercê do domicílio de seu titular, ensejando toda espécie de fraudes. Finalmente, a União assumiu o cadastro nacional, Renavan (veículos) e Renach (carteiras de habilitação), dando cabo ao provincianismo que oportunizava inúmeros delitos.

Os cidadãos, não obstante há mais de meia década vigente norma que assim o determine (Lei nº 9.545/97), projeto da autoria do Senador Pedro Simon, contudo, ainda não tiveram o tratamento que os automóveis já fizeram jus. Antes, pelo contrário, verificando-se iniciativas pela revogação da medida.

Básico, patente, a necessidade de a União assumir essa tarefa, sua por excelência. Essencial à confiabilidade das relações pessoais, civis e comerciais, no enfrentamento à criminalidade, com maior razão, identificação fidedigna é vital.

Cumpra, também, incrementar o banco nacional de dados úteis às apurações. Atualmente, tem-se o Infoseg, informações a respeito da segurança pública, acumulando registros dos implicados em inquéritos/processos federais e estaduais, bem assim os dados veiculares, Renavan e Renach. Contudo, é preciso ampliar, aduzir mais, muito mais dados. Todas as companhias telefônicas, energia elétrica etc., agilizando a detecção de endereços e titularidades de terminais telefônicos. Cadastro da Receita Federal, excluídas as declarações de Imposto de Renda. Álbuns imobiliários, tanto os delegados, serventias extrajudiciais, oficiais de registro, como os públicos, Incra, ITR, IPTU etc.

Crime organizado combate-se com organização, informação. Com esse aparato de dados, acessado *on-line*, a efetividade das apurações ganhará notável eficiência em relação à presente.

Justificada, é verdade, a preocupação com as garantias fundamentais, intimidade, ante a real possibilidade da utilização indevida desta ferramenta. Isso, entretanto, é plenamente remediável. Tal qual já ocorre com o Infoseg, elencam-se as autoridades que, *propter officium*, estarão habilitadas a acessar o banco de dados, v.g., órgão do Judiciário, Ministério Público, delegados de Polícia, oficiais da PM, auditores do Fisco Federal e Estadual, TCU etc., personalizando a utilização mediante senha pessoal, de forma que qualquer desvio de finalidade será detectado, podendo ser punido severamente, conforme já prescreve o ordenamento criminal.

De sua parte, sabido que o crime organizado viceja fertilizado pela corrupção, decisivo que o TCU e os respectivos órgãos de todos os Poderes procedam a efetiva análise patrimonial dos agentes públicos.

Ao Bacen, urgentemente, efetivar o cadastro nacional de contas/ativos bancários.

Finalmente, entre tantas proposições legislativas já ventiladas, uma, simples, é urgentíssima.

Instrumentar o Ministério Público com recursos rápidos, liminar contra decisões judiciais obstativas da persecução, dando ao recurso, em sentido estrito, idêntico rito e amplitude do agravo de instrumento no processo civil.

Atualmente, contra acusação, o Juízo a quem incumbe conhecer originariamente da persecução, regra geral da 1ª instância, excetuados os casos de foro privilegiado, é a Suprema Corte, na prática, irrecorrível.

Um vez negados, v.g., interceptação telefônica, quebra de sigilo bancário, mandado de busca domiciliar etc., meios de prova transcendentais, notadamente em relação ao crime organizado, cuja ausência significa a absoluta garantia da impunidade, haja vista que fatalmente não se logrará obter provas suficientes à condenação, simplesmente não há previsão legal de qualquer recurso.

A jurisprudência, em casos extremos de indeferimento probatório fulcral, tem aceito o mandado de segurança com pedido liminar. Entretanto, afora ser o *writ* reservado a atacar decisões judiciais teratológicas, sabendo-se que a quebra de sigilo guarda extensa discricionariedade no exame judicial, regra geral, em consequência, não podendo ser acoimada de aberrante, a cultura judiciária dos juízos recursais é flagrantemente favorável aos imputados em detrimento da acusação, a exemplo da pródiga outorga de *habeas corpus*.

Outras situações cruciais, a exemplo do indeferimento de prisão preventiva, temporária ou revogação da segregação cautelar, embora previsto recurso (art. 581, V, do CPP), seu processamento fulmina qualquer eficácia.

Assim, denegada prisão de um *gangster* ou a soltura de um narcotraficante, restará ao *Ministerium Publicum* apresentar recurso junto ao próprio Juízo autor das decisões (arts. 586 e 587 do CPP), aduzindo as razões da irresignação (art. 588 do CPP), seguido, pasmem, não obstante alguns julgados dispensem as contra-razões (v.g., STF, RT nº 636/370), pela lei e outros precedentes (v.g., STF, RTJ nº 98/672), do contraditório de parte do indiciado/réu, acrescido, ainda, de novo exame do Juízo recorrido, que poderá retratar-se, para apenas então ser enviado ao Juízo *ad quem*, o qual examinará a matéria ordinariamente, sem qualquer preferência.

Óbvio ululante que, obedecido a esse esdrúxulo rito, o *gangster* e o narcotraficante já terão garantido, senão a absoluta impunidade, no mínimo, a liberdade necessária à fuga, destruição de provas, coação a testemunhas etc.

Em contrapartida à instância única a que é submetido o *parquet*, especialmente pela pródiga elasticidade que o Poder Judiciário tem conferido ao *habeas corpus*, a defesa dispõe, afora a originária, de três instâncias recursais.

Certamente, no último semestre, o Supremo Tribunal Federal conheceu de mais *habeas corpus* do que a Suprema Corte norte-americana em toda sua história. Considerado, além disso, a existência de outra corte superior de caráter nacional, o Superior Tribunal de Justiça, sem contar os delitos eleitorais, Tribunal Superior Eleitoral, o *writ* clássico remédio heróico, reservada à flagrante ilegalidade, tornou-se recurso ordinarríssimo, via discussão de minudências dos processos envolvendo acusados/implicados sequer presos, soltos, chegando-se ao extremo de submeter-se a julgar invalidades na produção probatória de processos envolvendo acusados/investigados que respondem em liberdade.

Pior, bem pior. O *habeas corpus* concedido por qualquer das três instâncias que se superpõem à 1ª, TJ/TRF/TRE (2ª), STJ/TSE (3ª) e STF (4ª), não oportuniza recurso ao Ministério Público, à exceção da raramente provada ofensa à lei federal e/ou Constituição da República, sabido que a quase totalidade das controvérsias trava-se em torno da prova, sua aferição, matéria alheia a recurso especial/extraordinário.

Portanto, sem visar qualquer cerceamento ao mais amplo direito de defesa, mesmo porque ela utilizar-se-á também do recurso, apenas rogando o mínimo de paridade de armas à acusação, essencial à concretização do direito de defesa da sociedade, investir do recurso em sentido estrito idêntico ao agravo de instrumento do Processo Civil, possibilitando, nos casos referidos, liminar do Juízo *ad quem*, emprestando efetividade à persecução.

Estas as sugestões à inteligência apta a combater o crime organizado.