

# **CRIME ORGANIZADO ENDÓGENO: A MANIFESTAÇÃO DA CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEU IMPACTO NO DESENVOLVIMENTO**

## **ENDOGENOUS ORGANIZED CRIME: THE MANIFESTATION OF CORRUPTION IN THE PUBLIC ADMINISTRATION AND ITS IMPACT ON DEVELOPMENT**

Joama Cristina Almeida Dantas<sup>1</sup>

**Resumo:** A globalização, marcada pelo rompimento das fronteiras mundiais, pela livre circulação de pessoas e capitais, e avanços tecnológicos, propiciou o surgimento de novas organizações criminosas, que se assemelham a verdadeiras empresas criminosas, as quais empreendem inúmeras práticas ilícitas visando obtenção de lucros. Nesta esteira, não é mais possível limitar o crime organizado às organizações criminosas tradicionais, com estrutura permanente e hierárquica, rituais, ligações de sangue e execução de assaltos e homicídios. Frente a esta conjuntura, o presente artigo objetiva evidenciar um novo modelo de crime organizado que se estabelece no aparelho estatal, denominado de crime organizado endógeno, o qual se manifesta quando organizações criminosas estruturadas na Administração Pública prestam, por meio de práticas de corrupção, serviços a grupos ou sujeitos que objetivam empreender atividades ilícitas, bem como analisar o seu enquadramento penal e demonstrar os impactos que provoca no desenvolvimento. Para a construção do trabalho utilizou-se o método de abordagem dedutivo, partindo de uma análise geral e teórica ao exame dos resultados verificados em razão do desenvolvimento da investigação científica. A pesquisa ainda empregou a revisão bibliográfica e a análise documental. Da pesquisa resulta a premente necessidade de um reexame do fenômeno criminológico organizado, notadamente na seara da tipificação e aplicação da norma penal, como forma de empreender o combate e repressão ao crime organizado endógeno.

**Palavras-chave:** Crime organizado; Administração Pública; Corrupção; Desenvolvimento.

**Abstract:** Globalization, marked by the breakup of the world's borders, the free movement of people and capital, and technological advances, led to the emergence of new criminal organizations that resemble true criminal enterprises, which undertake numerous illegal practices to obtain high profits. On this track, it is no longer possible to limit organized crime to traditional criminal organizations, with permanent and hierarchical structure, rituals, bonds of blood and execution of assaults and homicides. Faced with this situation, this article aims to show a new model of organized crime that is established in the state apparatus, called endogenous organized crime, which manifests when criminal organizations structured within the Public Administration provides, through corrupt practices, services to groups or individuals who aim to undertake illegal activities, as well as analyzing the criminal framework and demonstrate the impact that has on development. For the construction of this work, was used the method of deductive approach, starting from a general and theoretical examination of the verified results due to the development of the scientific investigation. The research used the literature review and document analysis. From the research results is shown

---

<sup>1</sup> Mestre em Ciências Jurídicas, área de concentração em Direito Econômico, pela Universidade Federal da Paraíba. Professora das disciplinas de Direito Administrativo e Direito Financeiro e Econômico no curso de Bacharelado em Direito das Faculdades Integradas de Patos – PB.

an urgent need for a review of the organized criminological phenomenon, especially in the harvest of the classification and application of the criminal norm, as a way to fight and suppress endogenous organized crime.

**Keywords:** Organized Crime; Public Administration; corruption; Development.

## 1 Introdução

O fenômeno criminológico organizado é envolto de complexidade, haja vista as suas diversas formas de manifestação e a variedade de práticas criminosas que empreende. Trata-se de tema atual, imbuído de divergências e ainda abordado timidamente, especialmente no tocante ao crime organizado que se estabelece no âmbito da Administração Pública, denominado de criminalidade organizada endógena. O crime organizado endógeno consiste em modalidade de crime organizado que atua por meio de práticas de corrupção, e na qual se verifica a presença de agentes públicos. Da atuação dos grupos criminosos resulta o desvio de verbas públicas e, por conseguinte, danos às bases política, econômica e social do Estado.

Diante deste contexto, o presente artigo se propõe a analisar a configuração do crime organizado endógeno, bem como as suas implicações para o desenvolvimento econômico. Para tanto, a pesquisa foi dividida em três partes. Na primeira parte trata-se do crime organizado endógeno, indicando os seus elementos e formas de manifestação através de práticas de corrupção evidenciadas em dados veiculados pela Controladoria Geral da União e em pesquisas realizadas com o auxílio Secretaria de Controle Externo do Estado de Minas Gerais e pela Transparência Brasil e a Kroll – The Risk Consulting Company .

Na segunda parte aborda-se a tipificação do crime de organização criminosa introduzida no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 12.850/13, que dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção de prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal, analisando-se o enquadramento penal da criminalidade organizada endógena.

Na terceira parte demonstra-se em termos representativos o custo dos atos de corrupção perpetrados pelo crime organizado endógeno. Neste intuito trabalha-se a compreensão de desenvolvimento econômico conforme a Constituição Federal de 1988, posicionando o Estado como promotor, incentivador e administrador deste desenvolvimento. Outrossim, são explorados dados apresentados pela Federação de Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, com vistas a pontuar os obstáculos impostos ao desenvolvimento pela criminalidade organizada endógena.

Para a construção do trabalho utilizou-se o método de abordagem dedutivo, partindo-se de uma análise geral e teórica ao exame dos resultados verificados em razão do desenvolvimento da investigação científica. A pesquisa ainda empregou a revisão bibliográfica e a análise documental. Por meio da revisão de bibliografia especializada no trato do crime organizado abordou-se as tipologias das organizações criminosas, identificando os elementos definidores da criminalidade organizada endógena e analisando o seu enquadramento penal. Através da apreciação de documentos, compostos de relatórios da Transparência Brasil, da Kroll – The Risk Consulting Company, da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, bem como de dados veiculadas pela Controladoria Geral da União e de pesquisas realizadas com o auxílio Secretaria de Controle Externo do Estado de Minas Gerais, foram extraídos indicadores que atestam a configuração da criminalidade organizada endógena, bem como os obstáculos que impõe ao desenvolvimento.

## **2 Crime organizado endógeno: práticas de corrupção na Administração Pública**

O crime organizado apresenta-se diante do fenômeno da globalização como a nova face da criminalidade, uma vez que a dinâmica globalizada, marcada pela quebra de fronteiras mundiais, pela redução dos entraves à movimentação de pessoas e capital, e pelos avanços da tecnologia, propiciou o desenvolvimento de novas organizações criminosas, com estruturas administrativas aperfeiçoadas, acumulação de poder econômico, alto poder de corrupção, estabelecendo conexões locais e internacionais, e provocando danos às bases política, econômica e social dos Estados.

Em face desta conjuntura, não é possível abarcar o crime organizado em um modelo único. Nesta linha, Mingardi (1998, p.81) traz a definição de duas formas de crime organizado, o modelo tradicional e o empresarial. Conforme a compreensão do eminente sociólogo são características distintivas do modelo tradicional um sistema de clientela, a imposição da lei do silêncio aos membros ou pessoas próximas e o controle pela força de determinada porção de território. O autor identifica pelos menos quatro formas através das quais nascem as organizações criminosas tradicionais: na cadeia, como o Comando Vermelho e a Camorra; pela união de pequenas quadrilhas que organizam um conselho e instituem um chefe, como a Yakusa; por ligações de sangue, em um modelo assemelhado a Máfia de New York; através da união de grupos com interesse no monopólio de uma mercadoria ou serviço, a exemplo do Cartel de Cali.

O modelo empresarial, por sua vez, tem por traço marcante o emprego de métodos empresariais e o escopo de obter lucros. Os criminosos montam suas empresas para desenvolver práticas criminosas de alta rentabilidade e que conhecem bem. Distanciando-se das organizações criminosas tradicionais, as de modelo empresarial não se vinculam a um território ou a uma clientela, e as relações entre os seus membros não passam por laços familiares ou étnicos. Mingardi (1998, p.88) cita como exemplo um grupo especialista em lavar dinheiro que tinha sede em Miami, cujo líder, Alberto Barrera, apelidado pela Polícia do Tesouro Americano de “Papai Smurf”, com dezessete pessoas trabalhando para ele conseguia lavar até 3,5 milhões de dólares em um mês. O trabalho era realizado em troca de comissões do dinheiro do tráfico de cocaína.

Propondo uma divisão mais detalhada, Oliveira (2009, p.2) ao abordar a dinâmica do crime organizado no Brasil aduz a configuração de quatro tipologias, as quais evidenciam as possíveis origens dos grupos criminosos. O notável cientista político parte da compreensão de que uma organização criminosa pode ter origem à margem do poder estatal, ou originar-se dentro do Estado. A primeira situação reflete o que autor identifica por crime organizado exógeno, o qual se divide em crime organizado exógeno cooperativo e não cooperativo, a depender da conquista pelos criminosos de facilitadores no Estado. Quando surge dentro do Estado o crime organizado recebe a denominação de crime organizado endógeno, que pode apresentar-se na modalidade endógeno-prisional se o grupo criminoso surgir dentro do sistema prisional.

Da compreensão explicitada, Oliveira (2009, p.5) constrói as seguintes tipologias do crime organizado: crime organizado cooperativo exógeno; crime organizado endógeno; crime organizado não-cooperativo exógeno; crime organizado endógeno-prisional não-cooperativo e crime organizado endógeno-prisional cooperativo. O autor exemplifica a configuração do crime organizado endógeno através da formação de um grupo criminoso dentro da própria instituição estatal para a realização de práticas ilícitas, como o desvio de verbas públicas.

Mingardi (1998, p. 18) também reconhece a existência de um relacionamento entre o crime organizado e o Estado, identificando-o em pelo menos dois tipos diferentes de relações, as comerciais e as clientelistas. O autor utiliza acordos firmados entre organizações criminosas, a polícia e os políticos profissionais para conferir visibilidade às mencionadas relações. As relações comerciais são pactuadas entre os criminosos e a polícia, consistindo em acordos meramente financeiros, enquanto que as relações clientelistas estabelecem-se com políticos, ultrapassando o vínculo entre o corrupto e o corruptor em razão da influência política que exercem.

Mendroni (2009, p. 37) ao traçar as características do crime organizado menciona a colaboração de agentes públicos, e destaca tratar-se de característica bem evidente no Brasil através das formas utilizadas para roubar o dinheiro público, como fraudes em licitações, permissões e concessões públicas e superfaturamento de obras. Nesta esteira, Gomes (1995, p.73) aponta entre as características da criminalidade organizada a conexão estrutural ou funcional com o Poder Público ou com os seus agentes, uma vez que o alto poder de corrupção ou de influência do crime organizado atrai agentes do Estado a tomar parte nas organizações criminosas ou a favorecer o seu funcionamento.

Destarte, é restrita a visão do crime organizado vinculada às organizações criminosas tradicionais, ao padrão das máfias, com estrutura hierárquica, rituais definidos, ligações de sangue e execução de assaltos e homicídios. A criminalidade organizada também atua no campo da invisibilidade, debaixo do manto da insuspeição, agindo diretamente nos Poderes da República através de práticas de corrupção empreendidas pelos agentes do Estado, fulminando a probidade administrativa, o patrimônio e bem público. Assim, a compreensão do fenômeno criminológico organizado passa pela apreensão do crime organizado endógeno.

A criminalidade organizada endógena reflete a corrupção como uma das formas de crime organizado, a qual estabelece espaços de segredos e influências na gestão pública. As práticas de corrupção são por natureza ações de cooperação realizadas por no mínimo dois indivíduos, ou grupo de indivíduos que estabelecem uma relação antiética entre si. Conforme Rios (1987, p.89), a perversidade desta antiética está na lesão que provoca a um patrimônio comum de bens e serviços.

No Estado Democrático de Direito a corrupção representa um mal público, composto por todas as condutas danosas à função pública, constituindo violação frontal aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, estampados no artigo 37 da Carta Magna, a saber, princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Deste modo, em uma sociedade democrática e plural, orientada por concessões de benefícios segundo critérios de mérito, não há espaço para argumentar a funcionalidade das práticas de corrupção, tal argumento encontra lugar em sociedades clientelistas e imbuídas de favoritismos, onde grupos de indivíduos organizam-se para obter imerecidamente as benesses do Poder Público (RIOS, 1987, p.89).

Segundo Oliveira (2009, p.2), a criminalidade organizada endógena é evidenciada quando as organizações criminosas estabelecidas no interior do aparelho estatal prestam serviços a grupos ou sujeitos que objetivam empreender atividades ilícitas, ou ainda quando os agentes públicos visam atender as suas próprias demandas. Firma-se uma relação de

dependência entre atores estatais e indivíduos estranhos ao Estado. No âmbito desta relação os agentes públicos ora ocupam o pólo passivo ora o pólo ativo, considerando que podem ser procurados por empresas que desejam encontrar facilitadores na máquina estatal, ou podem oferecer serviços aos sujeitos que praticam atividades ilícitas à margem do Estado. Decerto, a prática de atividades ilícitas pelos atores públicos conta com a participação de sujeitos do setor privado. “Observa-se mesmo uma poderosa relação de co-participação entre corrupção pública e privada e pode-se afirmar sem receio, que não existiria corrupção pública se não estivessem em jogo os interesses do setor privado” (RIBEIRO, 2004, p. 24).

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

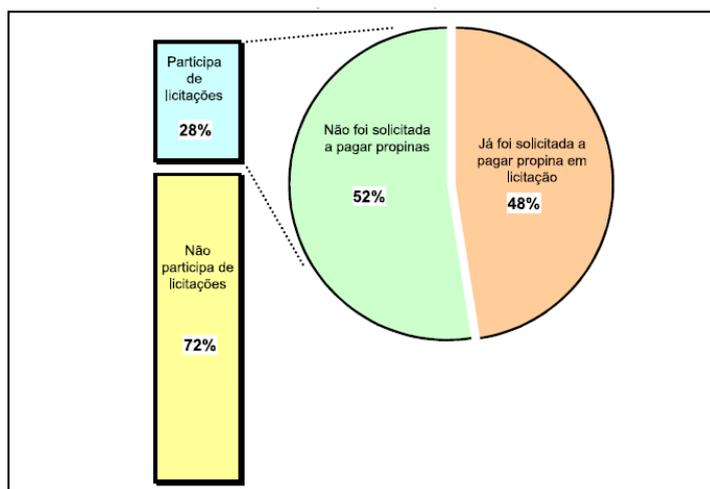
As ações corruptas no âmbito das licitações públicas são evidenciadas nos dados veiculados em pesquisa realizada no início do ano de 2002 pela Transparência Brasil e a Kroll – The Risk Consulting Company – sobre percepções e experiências com fraude e corrupção no setor privado brasileiro. Participaram 150 (cento e cinquenta) empresas respondentes, dentre as quais 84 (oitenta e quatro) responderam a questionários sobre fraudes e 92 (noventa e duas) sobre corrupção. Os questionários foram preenchidos em sua maioria, por funcionários de alto escalão (presidente, vice-presidente e diretor), médio escalão (gerente, supervisor e coordenador) e assessoria (advogado, analista, auditor e assessor).

O sentido atribuído à fraude é o de processo de enriquecimento ilícito ocorrido no campo do setor privado, cujo agente é sempre um sujeito privado; em contrapartida, o conferido à corrupção é o de utilização do cargo ou função pública em benefício particular, envolvendo sempre um administrador público e um agente privado, empresa ou indivíduo. As empresas consultadas situam-se majoritariamente na região Sudeste, significando que os dados apresentados demonstram com mais propriedade a realidade desta região (TRANSPARÊNCIA BRASIL; KROLL, 2002, p. 3-6).

A pesquisa averiguou que das empresas respondentes que participam ou já participaram de licitações, o que corresponde a 28% (vinte e oito por cento), quase a metade,

precisamente 48% (quarenta e oito por cento), declararam ter sido sujeitas a propostas de pagamento de propinas relacionadas ao processo. O problema de corrupção em licitações foi identificado como mais grave na esfera administrativa estadual, seguida pela administração municipal (TRANSPARÊNCIA BRASIL; KROLL, 2002, p. 8-9).

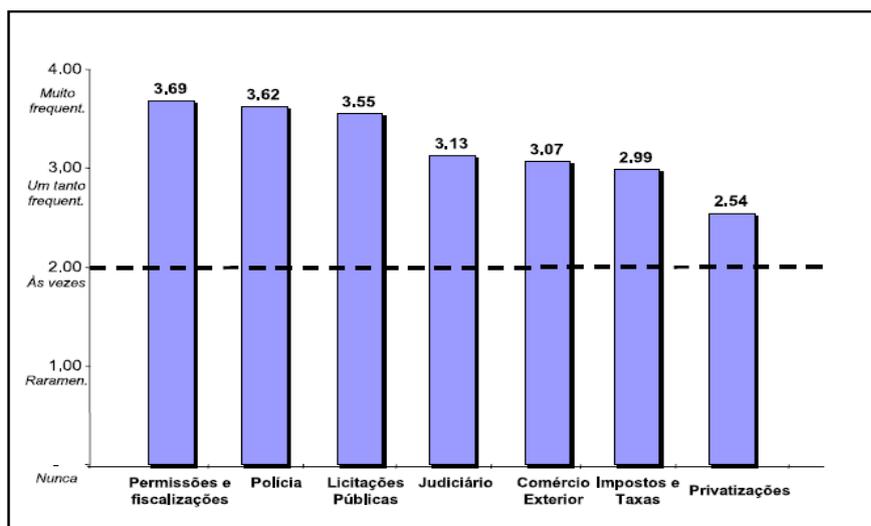
**Quadro 1 – Corrupção em licitações**



TRANSPARÊNCIA BRASIL; KROLL, 2002

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

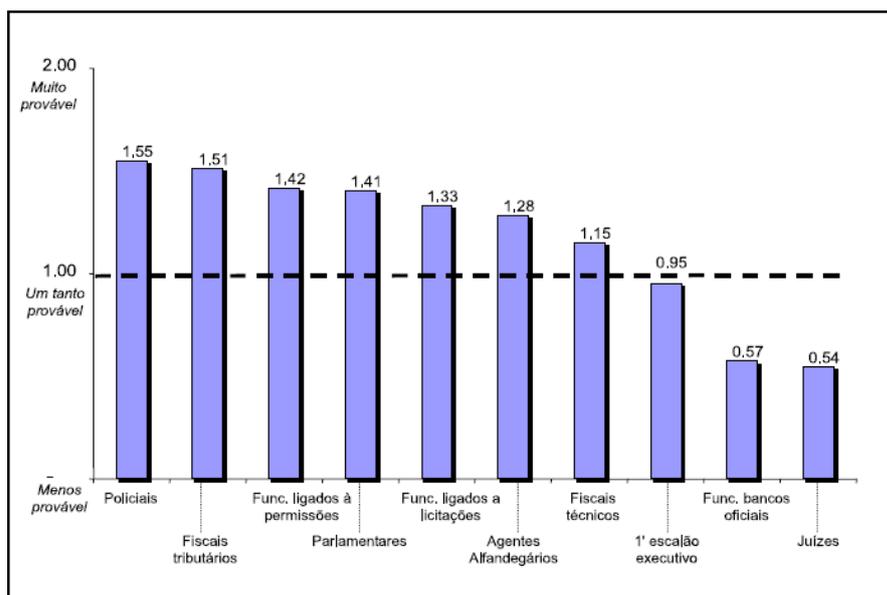
**Quadro 2** – Frequência de cobrança de propina – por serviço público



TRANSPARÊNCIA BRASIL; KROLL, 2002

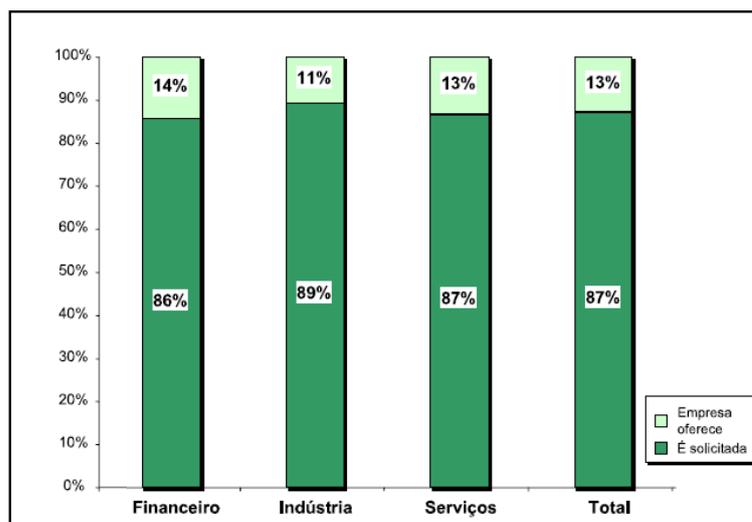
Em termos de corrupção por certas classes de agentes públicos, no sentido da probabilidade de cobrarem propina, em uma escala de zero (menos provável) a dois (muito provável), os funcionários ligados à licitação obtiveram a quinta pior média (média de 1.33), ficando atrás apenas dos parlamentares (média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

**Quadro 3** – Probabilidade que cobre propina – por tipo de funcionário público



TRANSPARÊNCIA BRASIL; KROLL, 2002

**Quadro 4** – Iniciativa de corrupção – por ramo e total

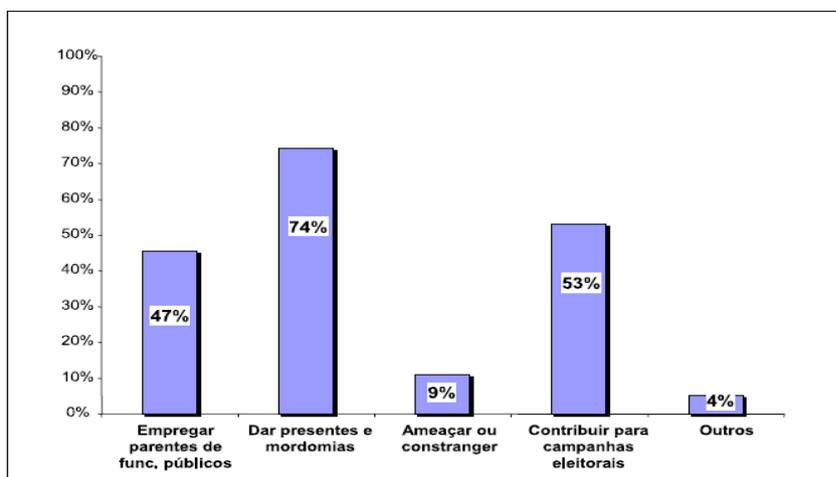


TRANSPARÊNCIA BRASIL; KROLL, 2002

No tocante ao comportamento das empresas consultadas, aproximadamente um terço afirma que as práticas de corrupção são aceitas por empresas dos seus setores. O setor de serviços apresenta-se como o mais aberto às influências corruptas. As principais formas apontadas para a obtenção de influências consistem em empregar parentes de funcionários públicos, dar presentes e mordomias, ameaçar ou constranger, e contribuir para campanhas eleitorais. O oferecimento de presentes e outras gentilezas, como jantares e viagens, é indicado como frequente por 74% (setenta e quatro por cento) das empresas respondentes. De

semelhante modo, as contribuições para campanhas eleitorais e o emprego ou favorecimento de parentes do funcionário público são observados com frequência (TRANSPARÊNCIA BRASIL; KROLL, 2002, p. 18).

**Quadro 5** – Formas alternativas de obter tratamento diferenciado



TRANSPARÊNCIA BRASIL; KROLL, 2002

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

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

A realidade das fraudes em licitações públicas também é exposta em estudo de caso realizado no ano de 2002 com o auxílio do Tribunal de Contas da União por intermédio da Secretaria de Controle Externo do Estado de Minas Gerais. O trabalho resultou da análise da fiscalização de 121 (cento e vinte um) convênios celebrados entre a União e 30 (trinta)

municípios mineiros, totalizando repasse de verbas públicas no valor de 10 (dez) milhões de reais para a construção de obras de saneamento básico, unidades de saúde, quadras poliesportivas e outras. Observou-se em 23 (vinte e três) municípios esquema de fraudes em licitações, por montagem de documentos e participação de empresas inexistentes; e em 55% dos convênios firmados verificou-se o conluio entre empresas, prefeitos municipais e comissões de licitação. O desvio de recursos federais foi constatado através da análise de cheques e notas fiscais emitidos (AFFONSO, 2002, p.1).

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

Os vícios escondem-se nos interstícios das etapas do procedimento licitatório, resultando na montagem de concorrências públicas, com ares de legalidade. A simulação tem início com a nomeação de uma comissão de licitação composta por agentes públicos envolvidos no esquema, a qual monta o processo licitatório. Participam do certame empresas previamente acertadas, que apresentam propostas perdedoras a fim de legitimar a adjudicação do objeto licitado por uma das empresas fraudadoras (TREVISAN et al, 2003, p. 43)<sup>2</sup>.

O direcionamento de licitações públicas é comumente empregado para devolver favores acertados nas campanhas eleitorais e, ao mesmo tempo, encaminhar recursos para as contas bancárias dos cúmplices. “O administrador mal intencionado dirige essas licitações a fornecedores ‘amigos’, por meio de especificação de condições impeditivas da livre concorrência, incluindo exigências que os demais fornecedores em potencial não tem

---

<sup>2</sup> Trevisan, Antonio Chizzotti, Ianhez, José Chizzotti e Verillo descrevem as práticas corruptas empreendidas no município paulista de Ribeirão Bonito, identificadas pela organização não governamental AMARRIBO (Amigos Associados de Ribeirão Bonito) - um movimento para o monitoramento, a cobrança e a contestação de atos das autoridades municipais -, as quais eram encabeçadas pelo então prefeito com a colaboração de outros agentes públicos.

condições de atender”. Esta prática é quase rotineiramente verificada na modalidade carta-convite (TREVISAN et al, 2003, p. 42).

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

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

### **3 (A) Tipicidade do crime organizado endógeno**

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

Em razão da edição da Lei nº 10.217/2001, Gomes (2003, p. 2-3) passou a defender que vários dispositivos da Lei nº 9.034/95, especificamente aqueles que tinham por base a organização criminosa, perderam sua eficácia, haja vista a ausência de uma definição legal de

organização criminosa. Entrementes, a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, também denominada de Convenção de Palermo, adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em quinze de novembro de 2000, na cidade de Nova Iorque, e ratificada pelo Brasil quatro anos depois, através da edição do Decreto nº 5.015, de doze de março de 2004, traz a definição de grupo criminoso organizado em seu artigo 2º, alínea a, complementada pelas alíneas b e c, nos seguintes termos:

Artigo 2. Para efeitos da presente Convenção, entende-se por:

- a) “Grupo criminoso organizado” – grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na presente Convenção, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material.
- b) “Infração grave” – ato que constitua infração punível com uma pena de privação de liberdade, cujo máximo não seja inferior a quatro anos ou com pena superior;
- c) “Grupo estruturado” – grupo formado de maneira não fortuita para a prática imediata de uma infração, ainda que os seus membros não tenham funções formalmente definidas, que não haja continuidade na sua composição e que não disponha de uma estrutura elaborada.

A ratificação da referida Convenção ensejou diversas discussões nos âmbitos doutrinário e jurisprudencial no sentido da superação ou não do problema relativo à conceituação de organização criminosa no ordenamento jurídico nacional. A 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do *Habeas Corpus* nº 96007 entendeu pela inexistência do crime de organização criminosa ante a ausência de previsão legal, conforme o teor do Informativo nº 670, de junho de 2012<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Em conclusão, a 1ª Turma deferiu *habeas corpus* para trancar ação penal instaurada em desfavor dos pacientes. Tratava-se, no caso, de *writ* impetrado contra acórdão do STJ que denegara idêntica medida, por considerar que a denúncia apresentada contra eles descreveria a existência de organização criminosa que se valeria de estrutura de entidade religiosa e de empresas vinculadas para arrecadar vultosos valores, ludibriando fiéis mediante fraudes, desviando numerários oferecidos para finalidades ligadas à Igreja, da qual aqueles seriam dirigentes, em proveito próprio e de terceiros. A impetração sustentava a atipicidade da conduta imputada aos pacientes — lavagem de dinheiro e ocultação de bens, por meio de organização criminosa (Lei 9.613/98, art. 1º, VII) — ao argumento de que a legislação brasileira não contemplaria o tipo “organização criminosa” — v. Informativo 567. Inicialmente, ressaltou-se que, sob o ângulo da organização criminosa, a inicial acusatória remeteria ao fato de o Brasil, mediante o Decreto 5.015/2004, haver ratificado a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional — Convenção de Palermo. [...] Em seguida, aduziu-se que o crime previsto na Lei 9.613/98 dependeria do enquadramento das condutas especificadas no art. 1º em um dos seus incisos e que, nos autos, a denúncia aludiria a delito cometido por organização criminosa (VII). Mencionou-se que o *parquet*, a partir da perspectiva de haver a definição desse crime mediante o acatamento à citada Convenção das Nações Unidas, afirmara estar compreendida a espécie na autorização normativa. Tendo isso em conta, entendeu-se que a assertiva mostrar-se-ia discrepante da premissa de não existir crime sem lei anterior que o definisse, nem pena sem prévia cominação legal (CF, art. 5º, XXXIX). Asseverou-se que, ademais, a melhor doutrina defenderia que a ordem jurídica brasileira ainda não contemplaria previsão normativa suficiente a concluir-se pela existência do crime de organização criminosa. Realçou-se que, no rol taxativo do art. 1º da Lei 9.613/98, não constaria sequer menção ao delito de quadrilha, muito menos ao de estelionato — também narrados na exordial. Assim, arrematou-se que se estaria potencializando a referida Convenção para se pretender a persecução penal no tocante à lavagem ou ocultação de bens sem se ter o delito antecedente passível de vir a ser empolgado para

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

Esclarece Gomes (2009, p. 2) que a dimensão democrática do princípio da legalidade em matéria penal incriminatória exige que o Poder Legislativo discuta e crie a norma, o que não ocorre no processo de incorporação dos tratados ou convenções internacionais no direito interno. Inobstante a necessidade de aprovação pelo Congresso do documento internacional, mediante decreto legislativo, o conteúdo anteriormente subscrito pelo Presidente da República não pode ser alterado, de modo que o texto aprovado não resulta das discussões parlamentares. Destarte, os tratados e convenções não podem figurar como fonte do Direito Penal interno, uma vez que ao parlamento brasileiro apenas é conferido o poder de referendar, e não o de criar a norma.

Com o escopo de resolver as incongruências apontadas pela doutrina e pela jurisprudência em matéria de crime organizado, emergiu a Lei nº 12.850/13, oriunda do Projeto de Lei nº 6.578/2009, o qual tramitava desde nove de dezembro de 2009 na Câmara dos Deputados. O diploma legal em questão, que dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção de prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal, trouxe novo conceito de organização criminosa no artigo 1º, § 1º, nos seguintes termos:

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

---

tanto, o qual necessitaria da edição de lei em sentido formal e material. Estendeu-se, por fim, a ordem aos corrêus (HC 96007/SP, rel. Min. Marco Aurélio, 12.6.2012).

Destaca-se a introdução de novo conceito de organização criminosa, tendo em vista que anterior à Lei nº 12.850/13, foi aprovada a Lei nº 12.694/12, disciplinando a formação de júízo colegiado para o julgamento de crimes praticados por organizações criminosas, cujo artigo 2º conceituou tais organizações como associação, de três ou mais pessoas, estruturada para obtenção de vantagem de qualquer natureza por intermédio da prática de crimes de pena máxima igual ou superior a 4 (quatro) anos ou de caráter transnacional<sup>4</sup>.

Nesta esteira, Lima (2014, p. 478) pontua três diferenças entre o conceito de organização criminosa estabelecido na Lei nº 12.694/12, e a nova definição trazida pela Lei nº 12.850/13. A primeira diferença consiste no número de pessoas exigido para a composição da organização criminosa, que nos moldes da Lei nº 12.694/12 seria integrada por pelo menos 3 (três) pessoas. Com a Lei nº 12.850/13, a exigência passou para o número de 4 (quatro) ou mais pessoas. A segunda distinção diz respeito às condutas criminosas praticadas para a obtenção de vantagens. A Lei nº 12.694/12 menciona a prática de crimes cuja pena máxima fosse igual ou superior a 4 (quatro) anos ou de caráter transnacional. A Lei nº 12.850/13, por sua vez, refere-se ao cometimento de infrações penais, portanto, não apenas aos crimes com pena máxima superior a 4 (quatro) anos. Por último, a Lei nº 12.694/12 não apresentou tipificação penal para organização criminosa, ao passo que a Lei nº 12.850/13 prevê em seu artigo 2º o crime de organização criminosa.

Pode-se considerar como um avanço em relação às legislações anteriores o enquadramento penal da organização criminosa na Lei nº 12.850/13, ao tipificar a conduta de promover, constituir, financiar ou integrar, pessoalmente ou por interposta pessoa, organização criminosa, com cominação de pena de reclusão de 3 (três) a 8 (oito anos), e multa, sem exclusão das penas correspondentes às demais infrações perpetradas<sup>5</sup>. Diante da promulgação da Lei nº 12.850/13, tem-se a revogação expressa da Lei nº 9.034/95<sup>6</sup>, bem como a revogação tácita do conceito de organização criminosa constante na Lei nº 12.694/12 (LIMA, 2014, p. 479).

Considerando o novel conceito de organização criminosa inserido pelo artigo 1º, § 1º da Lei nº 12.850/13, é possível identificar os elementos que constituem o tipo penal de

---

<sup>4</sup> Art. 2º, Lei nº 12.694/12: Para os efeitos desta Lei, considera-se organização criminosa a associação, de 3 (três) ou mais pessoas, estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de crimes cuja pena máxima seja igual ou superior a 4 (quatro) anos ou que sejam de caráter transnacional.

<sup>5</sup> Art. 2º, Lei nº 12.850/13: Promover, constituir, financiar ou integrar, pessoalmente ou por interposta pessoa, organização criminosa:

Pena - reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa, sem prejuízo das penas correspondentes às demais infrações penais praticadas.

<sup>6</sup> Art. 26, Lei nº 12.850/13: Revoga-se a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995.

organização criminosa. As condutas incriminadas estão expressas nos verbos promover (dar origem, fomentar); constiuir (formar, organizar ou compor); financiar (custear, prover o capital); integrar (fazer parte), os quais se referem à associação de 4 (quatro) ou mais pessoas, que deve apresentar como características a estabilidade ou permanência e divisão de tarefas. Outrossim, o objetivo da associação deve residir na obtenção de qualquer vantagem através da prática de infrações penais com pena máxima superior a 4 (quatro) anos, ou de caráter transnacional (LIMA, 2014, p. 482-483).

O legislador não esclareceu o que vem a ser uma associação estruturalmente ordenada, e caracterizada pela divisão, ainda que informal, de tarefas. Ao que parece, a intenção do legislador é a de tornar aplicável a definição de grupo estruturado presente na alínea c do artigo 2º da Convenção de Palermo. Nos termos da Convenção, o grupo estruturado é aquele formado de maneira não fortuita para a prática imediata de uma infração, mesmo que os seus integrantes não tenham funções formalmente definidas, que não haja continuidade na sua composição e que não disponha de uma estrutura elaborada. Em uma primeira leitura, percebe-se que o texto foi redigido de forma confusa ao enquadrar no conceito de grupo estruturado mesmo aquele que não conte com uma estrutura elaborada. Ademais, o diploma internacional, através da leitura combinada das alíneas a e c, apenas identifica como grupo criminoso organizado o grupo estruturado que atue há algum tempo, no entanto, não considera como requisito deste a continuidade na composição.

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

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

Neste diapasão, conforme a inteligência da alínea c do artigo 2º da Convenção de Palermo, pode-se entender por associação estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão, ainda que informal, de tarefas, extraída do artigo 1º, § 1º da Lei nº 12.850/13, o grupo criminoso constituído por membros que não se associaram aleatoriamente, organizado de

forma hierárquica ou não, com ou sem divisão expressa de tarefas, objetivando alcançar, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza.

Verifica-se que a Lei nº 12.850/13 restringiu as ações das organizações criminosas às práticas de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, excluindo da categoria de crime organizado os grupos criminosos que se voltam para a execução de contravenções penais, a exemplo do jogo do bicho. O jogo do bicho no Brasil, especialmente em São Paulo e no Rio de Janeiro, revela a faceta tradicional do crime organizado.

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

Com efeito, a política legislativa adotada pela Lei nº 12.850/13, consistente na limitação da expressão do crime organizado às infrações de pena máxima superior a 4 (quatro) anos, implica, diante do atual ordenamento jurídico penal, na criação de obstáculos ao combate e repressão ao fenômeno criminológico organizado em sua vertente tradicional, marcadamente corrupta e lucrativa, que encontra manifestação nos grupos criminosos direcionados para a prática do jogo do bicho ou de jogos de azar, contravenções penais com pena máxima de 1 (um) ano.

Frente ao crime organizado endógeno, enquanto manifestação de práticas de corrupção de forma organizada, com divisão de atribuições entre agentes públicos no exercício de suas funções e atuação transitória, a fim de obter vantagens para si ou para outros, percebe-se que o tratamento penal da criminalidade organizada no ordenamento jurídico brasileiro ainda não condiz com a sua expressão multifacetada, estando de certo modo preso a uma visão tradicional e reducionista, que limita o fenômeno criminológico organizado aos grupos estruturados de forma permanente.

O âmbito das licitações públicas possibilita a atuação concertada e temporária de agentes públicos, gestor público e integrantes da comissão de licitação, em conluio com agentes privados. A montagem de um procedimento licitatório para garantir a adjudicação do objeto licitado a empresa licitante de interesse do gestor público, é precedida da visualização de vantagens, a exemplo de repartição de lucros, bem como da realização de atos fraudulentos pela comissão licitação, como certificar na ata de audiência da abertura e julgamento das propostas a presença de mais de uma empresa licitante, quando em virtude da violação à publicidade do procedimento e, por conseguinte, à livre concorrência, apenas houve a participação da licitante previamente indicada para ser a vencedora do certame. Não obstante a atuação temporária dos agentes públicos direcionada a fraude de determinado procedimento licitatório, é inegável a atuação concertada e com divisão de atribuição, evidenciando ainda certo profissionalismo, a medida que as fraudes em licitações exigem o conhecimento dos caminhos da burocracia administrativa.

Nesta esteira, o elemento de permanência ou estabilidade necessário a configuração do crime de organização criminosa implica em obstáculo ao combate e repressão à criminalidade organizada endógena. Diante desta conjuntura, é imperioso repensar a tipificação do crime organizado de modo a enquadrar as suas diversas formas de expressão. Uma proposta nesta direção deve apontar como elementos do tipo penal as características determinantes para a configuração de uma organização criminosa, a saber, pluralidade de agentes, atuação planejada com vistas a maximização dos benefícios e redução dos riscos, finalidade de obtenção de vantagem de natureza econômica ou material através da execução de infrações penais nocivas a economia nacional<sup>7</sup> ou que provoquem graves consequências sociais, e práticas de fraudes, corrupção ou violência.

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

---

<sup>7</sup> Newton (2003, p. 24) aponta a prática de crimes nocivos a economia nacional como elemento distintivo entre as organizações criminosas e as associações injurídicas comuns, tais como as quadrilhas ou bandos: “As organizações criminosas evidenciam associações delinquentes articuladas para a prática de ilícitos complexos, nóxios a economia nacional; enquanto que os “bandos” comuns, despojados de qualificação ou refinamento, reúnem pessoas em um grupo delinquente destituído dos primorosos paradigmas dispostos nas associações ilícitas em sentido estrito. Desprovidos de polidez em seus atos executórios, os esforços conjugados pelas quadrilhas simples inclinam-se ao exercício de crimes comuns”.

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

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

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

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

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

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

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

#### **4 Custo da criminalidade organizada endógena: obstáculo ao desenvolvimento econômico**

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

Bercovici (2005, p.53-54) traça uma separação entre desenvolvimento e modernização. O eminente jurista condiciona o desenvolvimento à transformação das estruturas sociais, de modo que não sendo constatada esta transformação verifica-se uma simples modernização. Esta se identifica com o crescimento econômico sem desenvolvimento. O crescimento econômico ocorre diante do progresso técnico, do aumento da produtividade e da expansão de empregos, no entanto, na ausência de uma análise dos fatores sociais, institucionais e culturais.

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

Nesta esteira, o artigo 3º da Carta Magna elenca como objetivos da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização, e a redução das desigualdades sociais e regionais; a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Outrossim, no *caput* do

artigo 170 aparece como diretriz constitucional a dignidade da pessoa humana, devendo a ordem econômica assegurar a todos existência digna.

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

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

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

A eficiência do gasto público sofre consequências em razão da corrupção, notadamente o gasto social. O desvio de verbas públicas, além de provocar queda nas receitas públicas, gerando perdas orçamentárias, torna o gasto público ineficiente. A ineficiência do gasto público diante dos atos de corrupção restou evidenciada no resultado de pesquisa realizada pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Considerando a

média do Índice de Percepção da Corrupção (CPI)<sup>8</sup>, entre 1997 e 2009, de 3,8 para o Brasil e de 7,5 para os demais países selecionados<sup>9</sup>, a FIESP (2010, p. 18) verificou que, não obstante o peso do governo brasileiro na economia ser maior, os demais países apresentaram melhores resultados em termos de escolaridade média e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). “Portanto, ainda que o governo brasileiro gaste mais, este gasto revela-se ineficiente, gerando resultados insatisfatórios em termos de escolaridade e IDH se comparados ao que ocorre nos países selecionados”.

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

A corrupção repercute também nas decisões de investimento, pois representa um custo adicional, abalando a competitividade do país em relação a outros Estados e provocando prejuízos internos. A sua incidência eleva o custo de captação de recursos no exterior e, por conseguinte, aumenta os juros e a inflação no mercado interno (RIBEIRO, 2004, p.39). Ao comprometer o crescimento e a competitividade do país, as ações corruptas privam a população de melhores condições econômicas e de bem estar social, e as empresas de melhores condições de infraestrutura e de um ambiente de negócios mais estável. Portanto, a corrupção afeta negativamente o país através dos seguintes canais:

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

---

<sup>8</sup> O Índice de Percepção da Corrupção é desenvolvido desde o ano de 1995 pela Transparência Internacional, organização internacional não governamental. Trata-se de índice subjetivo baseado na opinião de empresários e analistas sobre suas percepções a respeito das práticas de corrupção. Em geral, a Transparência Internacional busca dirigentes de empresas transnacionais em um determinado país. O índice varia entre uma escala de 0 (muito corrupto) a 10 (muito limpo), de forma que quanto menor o índice maior a incidência da corrupção.

<sup>9</sup> A FIESP selecionou uma amostra de doze países: Coreia do Sul, Costa Rica, Japão, Chile, Espanha, Irlanda, Estados Unidos, Alemanha, Austrália, Canadá, Cingapura e Finlândia.

A incerteza sobre a necessidade de um pagamento adicional de recursos para viabilização de um projeto desestabiliza o ambiente de negócios do país, colocando-o em desvantagem em relação aos seus competidores;  
O desvio de certo montante financeiro para atividades ilegais provoca queda nas receitas arrecadadas do governo, o que gera perdas orçamentárias e reduz a possibilidade de financiamento de gastos produtivos;  
Reduz a eficácia dos recursos distribuídos pelo setor público;  
Ocorre a alocação ineficiente dos recursos, uma vez que os ativos financeiros são desperdiçados em atividades caçadoras de renda e improdutivas;  
Gera ineficiência na administração pública, pois os contratos licitados ganhos por empresas corruptoras podem comprometer a qualidade dos serviços e da infraestrutura pública. A má qualidade aumenta tanto a probabilidade de refazer o serviço, como a frequência da manutenção, reduzindo a produtividade total da economia;  
Distorce a composição dos gastos públicos, pois o governo pode favorecer projetos onde a lucratividade gerada pela corrupção seja maior. Como consequência, ocorre deformação das políticas sociais e de desenvolvimento. (FIESP, 2010, p. 15-16).

As práticas de corrupção ainda contrariam a transparência dos atos da Administração Pública, tendo em vista que a informação governamental chega à população de maneira distorcida, maquiada de veracidade e legitimidade. Esta realidade exige a implementação de um controle efetivo dos atos administrativos, o qual inclua o controle social como forma de participação da sociedade na promoção do desenvolvimento, de maneira que o cidadão comum seja capaz de fiscalizar as ações dos agentes públicos com base no interesse público e nos processos deliberativos e discursivos inerentes à democracia (PEREIRA, 2005, p. 14).

Nesta direção, Avritzer e Filgueiras (2011, p. 20-21) sustentam que a transparência não pode constituir um fim em si mesma, no sentido de que é “preciso avançar na geração de oportunidades para o envolvimento e a participação da sociedade civil no planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública [...]”.

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

As distorções econômicas surgem em face dos investimentos realizados em atividades ineficientes que prejudicam o crescimento econômico, tendo em vista que a lavagem de dinheiro não se fundamenta em princípios econômicos, sendo as aplicações realizadas no

interesse de disfarçar a origem criminosa dos rendimentos e favorecer a permanência da atividade criminosa. Exemplificam esta realidade as empresas que para lavar dinheiro ofertam os seus produtos a preços inferiores aos do mercado, prejudicando a concorrência.

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

A diminuição dos recursos governamentais dá-se em razão da dificuldade na arrecadação de impostos e da diminuição da receita tributária, pois as transações relacionadas à lavagem geralmente ocorrem no âmbito da economia informal ou ilegal. A lavagem de dinheiro também apresenta repercussões socioeconômicas negativas, desestabilizando as bases social e econômica do Estado à medida que parte do dinheiro público é destinada para contas bancárias localizadas em diversos centros financeiros.

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

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



capacidade para 600 alunos; construir 57,6 mil escolas para séries iniciais do ensino fundamental; comprar 160 milhões de cestas básicas; pagar 209,9 milhões de bolsas família em seu valor máximo; construir 918 mil casas populares segundo o programa Minha Casa Minha Vida.

Tais dados correspondem aos indicadores afetados pelas ações corruptas e apontam para outros indicadores, situados, conforme Abramo (2002, p. 3), na raiz da corrupção, quais sejam, a efetividade governamental e a eficácia da lei. A corrupção relaciona-se com a efetividade governamental ao passo que reduz a capacidade dos países de executar suas funções eficientemente. Nesta direção, a FIESP (2010, p. 12) ilustrou a relação existente entre o CPI e o indicador de governança “efetividade do governo”<sup>10</sup>, desenvolvido pelo Banco Mundial, o qual mede as percepções quanto à lentidão e excesso burocráticos, falha na ação governamental, qualidade do governo e da administração, vulnerabilidade da administração ante pressões políticas, continuidade administrativa quando de mudanças de governo, eficiência governamental na prestação de serviços, previsibilidade de normas etc. Nota-se uma “tendência de que governos mais eficazes sejam associados à menor corrupção percebida pela sociedade”.

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

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

---

<sup>10</sup> São seis os indicadores de governança divulgados pelo Banco Mundial desde 1996: voz e transparência, estabilidade política e ausência de violência, efetividade do governo, qualidade da estrutura regulatória, eficácia da lei e controle da corrupção. O CPI empregado pela FIESP na pesquisa é o correspondente ao ano de 2009, e o indicador de governança “efetividade do governo” é o relativo ao ano de 2008.

## 5 Considerações finais

De todo o exposto, percebe-se que o fenômeno criminológico organizado não se limita aos moldes das organizações criminosas tradicionais, pois abarca grupos criminosos que atuam no campo da invisibilidade, dentro do próprio Estado, empregando método empresarial (maximização dos benefícios e redução dos riscos) e através de práticas de corrupção, configurando uma nova modalidade de crime organizado, a saber, o crime organizado endógeno.

Diante da expressão da criminalidade organizada endógena com seus elementos definidores, quais sejam, práticas de corrupção, divisão de atribuições entre agentes públicos no exercício de suas funções e atuação transitória, a fim de obter vantagens para si ou para outros, aponta-se a premente necessidade de um reexame do fenômeno criminológico organizado, notadamente na seara da tipificação e aplicação da norma penal, com vistas a subsunção de organizações criminosas temporárias, estruturadas sobre uma rede de troca de benefícios e proteção.

Identificou-se o impacto que o crime organizado endógeno provoca no desenvolvimento econômico. Nesta esteira, apresentou-se o sentido de desenvolvimento distinto do de modernização ou crescimento econômico, tendo em vista que a concretização do desenvolvimento não se restringe ao progresso técnico, à expansão do emprego ou ao aumento da produtividade. O desenvolvimento consiste em um processo de transformação das estruturas sociais, no qual o Estado assume, em face da ideologia intervencionista da Constituição Federal de 1998, o papel de sujeito ativo através da execução de políticas públicas em consonância com as diretrizes estabelecidas constitucionalmente.

No campo do crime organizado endógeno, o Estado passa de sujeito do desenvolvimento para fonte de grupos criminosos e de práticas de corrupção, em afronta direta aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública. Os atos de corrupção perpetrados, como evidenciado, provocam a inexecução de políticas públicas, obstáculos ao exercício da livre concorrência e à transparência dos atos administrativos, afeta as decisões de investimento, e abala a legitimidade e confiança nas instituições públicas. Outrossim, a corrupção reflete a ineficácia de governo e da lei, a ineficiência dos gastos públicos e menores Índices de Desenvolvimento Humano. Desta feita, a criminalidade organizada surge como obstáculo à concretização do desenvolvimento, uma vez que configura empecilho às transformações das estruturas sociais.

## REFERÊNCIAS

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

AFFONSO, Neusa Coutinho. *Estudo de Caso – Fraude em Licitações de Obras Públicas*. Minas Gerais, 2002. Disponível em:  
<<http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/downloads/25.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2011.

AVRITZER, L. ; FILGUEIRAS, F. *Corrupção e Controles Democráticos no Brasil*. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 32). Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU). *CGU constata problemas em licitações em 110 de 120 municípios fiscalizados*. Brasília, 2010. Disponível em:  
<<http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2010/noticia02210.asp>>. Acesso em: 10 out. 2011.

CASTRO, Matheus Felipe. A Dialética do Desenvolvimento: Economia, Política e Constituição no Brasil Contemporâneo. Cuadernos del Pensamiento Latinoamericano N° 18, Centro de Estudios del Pensamiento Latinoamericano, p. 178-193, 2011. Disponível em:  
<<http://www.cuadernoscepla.cl/web/wp-content/uploads/Matheus-Felipe.pdf>> Acesso em: 10 nov. 2011.

DE CARLI, Carla Veríssimo. *Lavagem de dinheiro: ideologia da criminalização e análise do discurso*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

ELUF, Luiza Nagib. Lavagem de dinheiro. *Consulex*, Brasília, DF, ano XII, n° 266, p 30-31, fev. 2008.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP). Índice de Percepção da Corrupção – 2010, São Paulo, 2011. Disponível em:  
<<http://www.fiesp.com.br/competitividade/downloads/indice%20de%20percep%C3%A7%C3%A3o%20da%20corrup%C3%A7%C3%A3o%20-%202011.pdf>> Acesso em: 10 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Corrupção: custos econômicos e propostas de combate*. São Paulo, 2010. Disponível em:

<<http://www.fiesp.com.br/competitividade/downloads/custo%20economico%20da%20corrupcao%20-%20final.pdf>> Acesso em: 10 out. 2011.

GOMES, Luís Flávio. Primeira parte. In: Gomes, Luís Flávio; CERVINI, Raul. *Crime organizado: enfoques criminológico jurídico (Lei 9.034/95) e político-criminal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

\_\_\_\_\_. Crime organizado: que se entende por isso depois da Lei n. 10.217, de 11.04.01? (Apontamentos sobre a perda da eficácia de grande parte da Lei 9.034/95). São Paulo, abril. 2003. Disponível em: <[http://www.ibccrim.org.br/site/artigos/\\_imprime.php?jur\\_id=928](http://www.ibccrim.org.br/site/artigos/_imprime.php?jur_id=928)>. Acesso em: 10 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. Definição de crime organizado e a Convenção de Palermo. *LFG*. São Paulo, maio. 2009. Disponível em: <[http://www.lfg.com.br/artigo/20090504104529281\\_definicao-de-crime-organizado-e-a-convencao-de-palermo.html](http://www.lfg.com.br/artigo/20090504104529281_definicao-de-crime-organizado-e-a-convencao-de-palermo.html)>. Acesso em: 12 jun. 2011.

GOMES, Rodrigo Carneiro. *O crime organizado na visão da Convenção de Palermo*. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

LIMA, Renato Brasileiro de. *Legislação Criminal Especial Comentada*. 2 ed. rev. ampl. atual. Salvador: JusPodivm, 2014.

MENDRONI, Marcelo Batlouni. *Crime Organizado: aspectos gerais e mecanismos legais*. 3 ed.. São Paulo: Atlas, 2009.

MINGARDI, Guaracy. *O Estado e o crime organizado*. São Paulo: IBCCrim, 1998.

NEWTON, P. C. da C. *As Organizações Criminosas na Ordem Econômica Mundial*. 2003. 140 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.

OLIVEIRA, Adriano. A criminalidade organizada endógena no Brasil. In: CONGRESSO DA LASA - ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS, 6., 2009, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: LASA, 2009. Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/members/congress.papers/lasa2009/files/OliveiraDosSantosAdriano.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

PEREIRA, José Matias. Reforma do Estado e Controle da Corrupção no Brasil. *Caderno de Pesquisas em Administração*, São Paulo, v. 12, n.2, p.1-17, abril/junho 2005. Disponível em: <<http://www.revistasusp.sibi.usp.br/pdf/rege/v12n2/v12n2a1.pdf>> Acesso em: 20 out. 2011.

RIBEIRO, A. S. M., *Corrupção e Controle na Administração Pública Brasileira*. São Paulo: Atlas, 2004.

RIOS, J. A. A Fraude Social da Corrupção. In: LEITE, C. B. (Org). *Sociologia da Corrupção*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987. p. 83-123.

RISTER, Carla Abrantkoski. *Direito ao Desenvolvimento: Antecedentes, Significados e Consequências*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

TRANSPARÊNCIA BRASIL; KROLL. *Fraude e Corrupção no Brasil: a perspectiva do setor privado*. São Paulo, 2002. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/Kroll-final.pdf>>. Acesso: 20 nov. 2011.

TREVISAN, A. M.; CHIZZOTTI, A.; IANHEZ, J. A; CHIZZOTTI, J.; VERILLO, J. *O combate à corrupção nas Prefeituras do Brasil*. 4 ed. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.