MARLON OLIVEIRA CAJADO DOS SANTOS

CONTRIBUTOS PARA A PERCEPÇÃO DE UM SISTEMA INTEGRADO DE SEGURANÇA PÚBLICA PARA O BRASIL
— AS DIMENSÕES DE SOBERANIA E CIDADANIA PROPOSTAS PELO DIREITO DA SEGURANÇA

Orientador:
Professor Doutor José Fontes,
Professor Catedrático da Academia Militar

Lisboa, 13 de setembro de 2022

MARLON OLIVEIRA CAJADO DOS SANTOS

CONTRIBUTOS PARA A PERCEPÇÃO DE UM SISTEMA INTEGRADO DE SEGURANÇA PÚBLICA PARA O BRASIL
— AS DIMENSÕES DE SOBERANIA E CIDADANIA PROPOSTAS PELO DIREITO DA SEGURANÇA

Tese com vista à obtenção do grau de Doutor em Direito, na especialidade Doutor em Direito e Segurança.

Orientador:
Professor Doutor José Fontes,
Professor Catedrático da Academia Militar

Lisboa, 13 de setembro de 2022

DECLARAÇÃO ANTI-PLÁGIO

Nos termos do artigo 5.º do Regulamento n.º 384/2013, de 8 de outubro, relativo ao Terceiro Ciclo de Estudos Conducentes ao Grau de Doutor em Direito e Segurança, declaro por minha honra que o trabalho que apresento é original e que todas as minhas citações estão corretamente identificadas. Tenho consciência de que a utilização de elementos alheios não identificados constitui uma grave falta de ética e disciplinar.

Lisboa, 13 de setembro de 2022.

MARLON OLIVEIRA CAJADO DOS SANTOS
Aluno n.º 6227

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha esposa Fernanda, às minhas filhas Beatriz e Luísa, aos meus pais Antônio Carlos Cajado e Iracilda Oliveira (Dona Tita), à minha estimada sogra Maria Rosa, aos meus irmãos Antônio Carlos e Juliana, e a todos os diletos amigos que fizeram parte direta ou indiretamente dessa jornada.

AGRADECIMENTOS

Antes de tudo, agradeço a Deus por me conceder saúde, paz e serenidade para manter o foco necessário à consecução desta pesquisa acadêmica e por me guiar para a Universidade Nova de Lisboa.

Agradeço à minha esposa Fernanda, companheira de jornada acadêmica e tantas outras, amor da minha vida, e às minhas filhas Beatriz e Luísa, minha terra e meu céu, por todo amor e apoio incondicionais e pela compreensão durante os longos períodos de ausência dedicados aos estudos.

Aos meus pais Antônio Carlos Cajado e Iracilda Oliveira (Dona Tita), pelo dom da vida, princípios e valores, esforço, paciência e amor que sempre me dedicaram ao longo da vida e à minha estimada sogra Maria Rosa, minha segunda mãe, pela entrega incondicional à família. Aos meus irmãos Antônio Carlos e Juliana por todo o companheirismo e incentivos à conclusão deste trabalho.

Ao meu Orientador Professor Doutor José Fontes, pela paciência e respeito sempre demonstrados, além dos valorosos chamamentos à realidade, ensinamentos e orientações para o desenvolvimento da presente pesquisa.

Aos meus Professores do Doutoramento em Direito e Segurança, Professor Doutor Jorge Bacelar Gouveia, Professor Doutor Armando Marques Guedes, Professor Doutor Nelson Lourenço, Doutor José Francisco de Faria Costa, Professor Doutor Francisco Miguel Gouveia Pinto Proença Garcia, Professora Doutora Sofia Santos e, especialmente, à Professora Doutora Soraya Nour Sckell pelo profissionalismo e atenção sempre demonstrados. À toda equipe de apoio acadêmico da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, nossos agradecimentos.

Ao Diretor-Geral da Polícia Federal Brasileira Marcio Nunes de Oliveira e aos ex-Diretores-Gerais Rogério Augusto Viana Galloro, Maurício Leite Valeixo, Rolando Alexandre de Souza e Paulo Gustavo Maiurino, além do Diretor da Academia Nacional de Polícia Umberto Ramos Rodrigues e ex-Diretores Vanessa Gonçalves Leite de Souza e Henrique Silveira Rosa, por todo apoio institucional e fomento à atividade acadêmica no âmbito da Polícia Federal do Brasil.

Ao Superintendente da Polícia Federal no Distrito Federal Victor Cesar Carvalho dos Santos e ex-Superintendentes Márcio Nunes de Oliveira e Hugo de Barros Correia, pela compreensão e incentivos, além da Delegada Regional Executiva Substituta Lucicleia Souza e Silva Rollemberg, com a qual pude contar para suprir minhas ausências nos recolhimentos necessários à conclusão desta investigação acadêmica.

Aos Delegados da Polícia Federal Felipe Alcântara de Barros Leal, Thiago Machado Delabary, Graziela Machado da Costa e Silva, Fernanda Costa de Oliveira, Bernardo Guidali Amaral, Josélio Azevedo de Sousa, Fabiano Emídio de Lucena Martins, Cleyber Malta Lopes, Thiago Marcantonio Ferreira e Guilherme Cunha Werner, amigos de prosas e de caminhada acadêmica, companheiros de investigações criminais realizadas ao longo de minha carreira na Polícia Federal do Brasil.

E a todos os familiares, amigos de longa data e às demais pessoas que colaboraram direta e indiretamente para a elaboração deste trabalho, o meu reconhecimento e sinceros agradecimentos.

MODO DE CITAÇÃO E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Todas as passagens de outros textos que são utilizados neste documento foram devidamente identificadas como tal, de acordo com o "Regulamento Aplicável ao Terceiro Ciclo de Estudos para o grau de doutor em Direito", tendo sido citadas as respectivas fontes e referências bibliográficas, anexadas diretamente no corpo do parágrafo, em notas de rodapé ou identificados na bibliografia consultada e citada, conforme previsto nas páginas finais deste documento de trabalho.

As citações e referências seguem, respectivamente, as diretrizes da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) NBR 10520/2002 e NBR 6023/2002.

MENÇÕES DIVERSAS

Na redação da presente tese procurou-se observar as regras de estilo em vigor na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa e demais regras que regulam a elaboração de documentos científicos em Portugal e no Brasil. O texto da foi redigido em língua portuguesa (português do Brasil), com observância do novo Acordo Ortográfico, exceto quanto às citações literais anteriores ao referido Acordo, apresentadas conforme os originais da época de suas publicações.

Em obediência ao disposto no art. 13º, nº 3, do Regulamento nº 384/2013, de 25 de setembro (Regulamento do Doutoramento em Direito e Segurança – DDS), publicado no Diário da República, 2ª série, nº 194/2013, de 8 de outubro, combinado com as Regras de Estilo da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa (FDUNL), declaro que o corpo da Tese, da Introdução às Conclusões e Considerações finais, possui um total de 797.990 caracteres (com espaço) e 679.030 caracteres (sem espaço).

Lisboa, 13 de setembro de 2022.

MARLON OLIVEIRA CAJADO DOS SANTOS
Aluno n.º 006227

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

Abin — Agência Brasileira de Inteligência

ADI — Ação Direta de Inconstitucionalidade

ARE — Recurso Extraordinário com Agravo

Art. — Artigo

CCAI — Controle das Atividades de Inteligência

CF/1988 — Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988

CGU — Controladoria-Geral da União

CN — Congresso Nacional Brasileiro

CNJ — Conselho Nacional de Justiça do Brasil

CNMP — Conselho Nacional do Ministério Público do Brasil

Coaf — Conselho de Controle de Atividades Financeiras

CPB — Código Penal Brasileiro

CPI — Comissão Parlamentar de Inquérito

CPP — Código de Penal Brasileiro

CV — Comando Vermelho

Depen — Departamento Penitenciário Nacional

FBI — *Federal Bureau Investigation*

Funpen — Fundo Penitenciário Nacional

GLO — Garantia da Lei e da Ordem

GPI — *Global Peace Index*

HC — *Habeas Corpus*

HFI — *Human Freedom Index*

IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IEP — *Institute for Economics & Peace*

ISP — Índice de Segurança Política

Ipea — Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LAI — Lei de Acesso à Informação

LOA — Lei Orçamentária Anual

MJSP — Ministério da Justiça e Segurança Pública

OAB — Ordem dos Advogados do Brasil

ONG — Organização não governamental

ONU — Organização das Nações Unidas

Orcrim — Organização Criminosa

PEC — Proposta de Emenda Constitucional

PF — Polícia Federal

PM — Polícia Militar

PNSP — Plano Nacional de Segurança Pública

PNUD — Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PLOA — Projeto de Lei Orçamentária Anual

PRF — Polícia Rodoviária Federal

Petrobras — Petróleo Brasileiro S.A.

RE — Recurso Extraordinário

RHC — Recurso em *Habeas Corpus*

Senasp — Secretaria Nacional de Segurança Pública

Sfici — Serviço Federal de Informações e Contrainformações

SIP — Setor de Inteligência Policial

Sisbin — Sistema Brasileiro de Inteligência

Sisp — Subsistema de Inteligência de Segurança Pública

SNI — Serviço Nacional de Informações

STF — Supremo Tribunal Federal do Brasil

STJ — Superior Tribunal de Justiça do Brasil

Unodc — *United Nations Office on Drugs and Crime*

UPP — Unidade de Polícia Pacificadora

WJP — *World Justice Project*

WPB — *World Prison Brief*

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Números de mortes por causas no mundo em 2019 32
Figura 2 – Percentuais de mortes/população por homicídio no mundo de 1990 a 2019 33
Figura 3 – Taxa de homicídios na Europa Ocidental entre 1300 e 2016 34
Figura 4 – Incidência Criminal no Brasil (2015-2021) – Ocorrências com resultado morte 37
Figura 5 – Incidência Criminal no Brasil (2015-2021) – Ocorrências de homicídio tentado 40
Figura 6 – Incidência Criminal no Brasil (2015-2021) – Ocorrências de roubo 41
Figura 7 – Incidência Criminal no Brasil (2015-2021) – Ocorrências de estupro 42
Figura 8 – Incidência Criminal no Brasil (2015-2021) – Ocorrências de furto de veículos 43
Figura 9 – Resumo das percepções de risco e violência por região 51
Figura 10 – Perguntas da *World Risk Poll* sobre violência 51
Figura 11 – População privada de liberdade por ano até junho de 2021 53
Figura 12 – Quantitativo de pessoas presas até junho de 2021 53
Figura 13 – Crescimento populacional por ano até junho de 2021 54
Figura 14 – Taxa de aprisionamento por ano até junho de 2021 55
Figura 15 – População privada de liberdade e de vagas no sistema carcerário até junho de 2021.. 57
Figura 16 – Percentual de presos provisórios por ano até junho de 2021 57
Figura 17 – Proporção entre população carcerária e presos provisórios por ano até junho 2021 ... 58
Figura 18 – Proporção entre população carcerária no regime prisional até junho de 2021 59
Figura 19 – Quantidade de incidências por tipo penal 60
Figura 20 – Incidência de Crimes Violentos 61
Figura 21 – População prisional total no mundo 64
Figura 22 – Atividades de inteligência e polícia judiciária em relação ao tempo do fato (1) 284
Figura 23 – Atividades de inteligência e polícia judiciária em relação ao tempo do fato (2) 287
Figura 24 – Índice de Democracia 2021 (Mapa Global) 302
Figura 25 – Índice de Corrupção Política 305
Figura 26 – Comparação internacional da remuneração salarial do setor público brasileiro em relação ao privado 318

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Taxa de homicídios por 100 mil habitantes entre 1990 e 2019 35
Tabela 2 – Top 10 países em autocratização 303
Tabela 3 – Índice de Democracia Liberal 304
Tabela 4 – Índice de Segurança Política 309
Tabela 5 – Relação Índice de Segurança Política e regime político 311

RESUMO

Os números da criminalidade e as notícias de corrupção no campo político no Brasil têm despertado grande preocupação para o Estado brasileiro e discussões na comunidade acadêmica. A despeito de a dogmática jurídica considerar o crime como matéria do Direito Penal por excelência, busca-se com este trabalho, alicerçado no Direito da Segurança, observar, a partir das dimensões da segurança, como o Estado brasileiro pode confrontar o crime organizado e a corrupção sistêmica no campo político. Recentemente, alguns estudos têm demonstrado que há relação entre sistemas de governo e corrupção, o que denota que o fenômeno criminoso pode estar atrelado ao regime político adotado por um país. Assim, a tese é de que a criminalidade não decorre apenas de problemas socioeconômicos e políticas públicas ruins, mas também está fortemente associada à estruturação do Estado, de modo que aprimoramentos no regime político podem refletir positivamente no arrefecimento da criminalidade organizada. Para tanto, buscamos explicitar o estado da arte da criminalidade brasileira, passando pelos números dos crimes violentos, caracterização do crime organizado violento no país, que são impulsionados pela ação da criminalidade organizada de natureza política através do mercado ilícito da influência política, fenômeno que denominamos de *corrupção democracida*. Posteriormente, utilizamos o Direito da Segurança para tratar de instrumentos úteis na contenção da criminalidade organizada conforme as dimensões pela qual a segurança pode ser observada. Nesse sentido, pela perspectiva da dimensão da *segurança e soberania*, realizamos uma abordagem sobre a relevância das atividades de inteligência e de polícia judiciária, a primeira em caráter preventivo e a segunda pelo viés repressivo, no enfrentamento ao crime organizado de naturezas violenta e política e defesa das instituições democráticas. No que tange à dimensão da *segurança e cidadania*, propõe-se um conceito de *segurança política*, com caráter antecipatório, através do desestímulo de adesão à criminalidade organizada por meio da promoção de maior cidadania pela ampla representatividade e participação popular na política. Desse modo, aborda-se o regime político brasileiro instituído com Constituição da República de 1988, criticando a estruturação da separação dos poderes, o sistema de governo brasileiro, que se convencionou chamar de *presidencialismo de coalizão*, além de outros institutos políticos como reeleição irrestrita de parlamentares, emendas parlamentares, sistema eleitoral exclusivamente proporcional, financiamento de campanhas e candidaturas independentes. Assim, o objetivo principal do estudo é oferecer contributos para a concepção de um sistema integrado de segurança que resulte numa visão holística e mais eficaz e eficiente de enfrentamento às ações da criminalidade organizada de naturezas violenta e política.

Palavras-chave: *Corrupção Democracida. Crime Organizado. Direito da Segurança. Regime Político. Segurança Política.*

ABSTRACT

The crime statistics and the news of corruption in the political field in Brazil have aroused great concern for the Brazilian State and discussions in the academic community. Despite the legal dogmatics considering crime as a matter of Criminal Law par excellence, this work, based on the Law of Security, seeks to observe, from the dimensions of security, how the Brazilian State can confront organized crime and systemic corruption in the political field. Recently, some studies have shown that there is a relationship between government systems and corruption, which indicates that the criminal phenomenon may be linked to the political regime adopted by a country. Thus, the thesis is that criminality does not only result from socioeconomic problems and bad public policies, but is also strongly associated with the structuring of the State, so that improvements in the political regime can reflect positively on the reduction of organized crime. Therefore, we seek to explain the state of the art of Brazilian criminality, going through the numbers of violent crimes, characterization of violent organized crime in the country, which are driven by the action of politically organized crime through the illicit market of political influence, a phenomenon we call of democracide corruption. Subsequently, we use Security Law to deal with useful instruments in the containment of organized crime according to the dimensions by which security can be observed. In this sense, from the perspective of the dimension of security and sovereignty, we approach the relevance of intelligence and Judiciary Police activities, the first in a preventive viewpoint and the second by the repressive bias, in confronting organized crime of a violent and political nature and defense of democratic institutions. With regard to the dimension of security and citizenship, a concept of political security with anticipatory character is proposed through discouraging adherence to organized crime through the promotion of greater citizenship through broad representation and popular participation in politics. In this way, the Brazilian political regime established with the Constitution of the Republic of 1988 is approached, criticizing the structuring of the separation of powers, the Brazilian government system, which came to be called coalition presidentialism, in addition to other political institutes such as unrestricted reelection of parliamentarians, parliamentary amendments, exclusively proportional electoral system, campaign financing and independent candidacies. Therefore, the main objective of the study is to offer contributions to the design of an integrated security system that results in a holistic and more effective and efficient view of combating the actions of organized crime of a violent and political nature.

Keywords: *Democide Corruption. Organized crime. Security law. Political Regime. Political Security.*

ÍNDICE

INTRODUÇÃO 20

i. Contextualização 20

ii. Problematização da pesquisa 21

iii. Objetivos da pesquisa 22

iii.1. Geral 22

iii.2. Específicos 22

iv. Justificativa 23

v. Metodologia 24

CAPÍTULO I

DO CRIME ORGANIZADO DE NATUREZA VIOLENTA NO BRASIL E SEUS REFLEXOS 28

1.1. *REALIDADE DA VIOLÊNCIA NO BRASIL* 30

1.1.1. Números dos crimes violentos no Brasil 30

1.1.2. Números da paz (ou violência) no mundo 46

1.1.3. Números e perfil da população carcerária no Brasil. 52

1.1.4. Discussões sobre o encarceramento no Brasil 63

1.2. *DO CRIME ORGANIZADO DE NATUREZA VIOLENTA* 70

1.2.1. Expressões da criminalidade de natureza violenta no Brasil 73

1.2.1.1. Sobre as facções criminosas 73

1.2.1.2. Sobre as milícias 78

1.2.1.3. Facções criminosas e milícias: Ameaças híbridas? 80

1.2.2. O uso do poder inteligente 83

1.2.2.1. Faces do poder relacional e produção de resultados comportamentais através do uso do poder militar 84

1.2.3. A disputa pelo Poder Político 87

1.2.3.1. O uso do poder militar pelo crime organizado e a produção de resultados comportamentais 89

1.2.3.2. Algumas reações do Estado brasileiro..... 95
1.2.3.3. O crime organizado como força motriz da violência..... 103

CAPÍTULO II

DA CORRUPÇÃO DEMOCRACIDA..... 106
2.1. *DAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS DE NATUREZA POLÍTICA*... 107
2.1.1. Análise do crime organizado não violento..... 108
2.1.2. A evolução do crime de organização criminosa no ordenamento jurídico brasileiro 111
2.1.3. As organizações criminosas de natureza política no contexto da Operação Lava Jato..... 118
2.1.3.1. Atuações, hierarquia e interações entre as organizações criminosas: um novo paradigma..... 125
2.1.4. Tipos penais aplicáveis à criminalidade organizada de natureza política..... 128
2.2. *ANÁLISE DO MERCADO POLÍTICO E SUA DISTORÇÃO*..... 130
2.2.1. O mercado político, capital político e influência política..... 132
2.2.1.1. Variação do capital político..... 137
2.2.1.2. Limite da licitude do mercado político 139
2.2.2. Capital político e financiamento eleitoral: a relação entre agentes políticos e agentes econômicos e a deturpação do mercado político..... 141
2.2.2.1. Dos indícios de mercancia ilícita da influência política..... 149
2.2.3. Mercado ilícito das organizações criminosas de natureza política153
2.3. *DA CORRUPÇÃO AO DEMOCRACÍDIO*..... 155
2.3.1. Perspectiva histórica do crime de corrupção e seu nascedouro do Brasil..... 157
2.3.2. O crime de corrupção segundo o Código Penal Brasileiro de 1940160
2.3.3. Tendência jurisprudencial e a real extensão tutela jurídica dos crimes de corrupção ativa e passiva..... 163
2.3.4. Corrupção democracida: a corrupção política organizada..... 169

2.3.4.1. Democracídio 173
2.3.4.2. A corrupção democracida como crime contra o Estado..... 177

CAPÍTULO III

LIBERDADE E SEGURANÇA 182
3.1. *DO DIREITO DA SEGURANÇA* 184
3.1.1. Fundamento do Direito da Segurança 184
3.1.2. Definição de segurança e conceito do Direito da Segurança 186
3.1.3. Princípios do Direito da Segurança..... 188
3.1.4. Direito fundamental à segurança 190
3.2. *DIMENSÕES DA SEGURANÇA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988* 192
3.2.1. Segurança e cidadania..... 193
3.2.2. Segurança e soberania..... 198
3.2.2.1. Competências em matéria de segurança..... 198
3.2.2.2. Órgãos políticos de segurança..... 199
3.2.2.3. Regimes de exceção..... 201
3.2.2.4. Forças de segurança 204
3.2.2.4.1. Forças Armadas 204
3.2.2.4.2. Forças tradicionais de segurança pública 205

CAPÍTULO IV

DAS ATIVIDADES DE PERSECUÇÃO ESTATAIS VOLTADAS AO ENFRENTAMENTO DA CRIMINALIDADE ORGANIZADA E DEFESA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

4.1. *DA ATIVIDADE DE POLÍCIA JUDICIÁRIA NO BRASIL E SUA IMPORTÂNCIA PARA A ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO* .. 216
4.1.1. Aspectos introdutórios da atividade de polícia judiciária 217
4.1.1.1. Modelos de investigação criminal no mundo..... 217
4.1.1.2. Evolução da polícia judiciária no Brasil 225
4.1.1.3. Regime jurídico e autoridade policial judiciária na atualidade. 228

4.1.1.4. A investigação criminal conduzida pelo Ministério Público 233
4.1.2. Importância da investigação criminal e do inquérito policial para o Estado Democrático de Direito brasileiro 241
4.1.2.1. Do acesso à investigação criminal: realidade e tendências 244
4.1.2.2. Sobre o indiciamento 248
4.1.2.3. Das críticas e indispensabilidade do inquérito policial 253
4.1.3. A natureza da polícia judiciária e a importância de sua autonomia para a repressão da corrupção democracida 257
4.1.3.1. Da autonomia da atividade de polícia judiciária 260
4.2. *A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL E SEU EMPREGO NO ENFRENTAMENTO AO CRIME ORGANIZADO* 263
4.2.1. A atividade de inteligência no Brasil e sua estruturação 266
4.2.1.1. Inteligência no Brasil: o Sisbin e a Abin 269
4.2.1.2. Subsistema de Inteligência de Segurança Pública no Brasil 272
4.2.2. Inteligência e democracia 273
4.2.3. Inteligência policial e as inter-relações entre as atividades de inteligência e de polícia judiciária 279
4.2.3.1. *A inteligência policial na Polícia Federal brasileira* 280
4.2.3.2. Diferenças e convergências com a polícia judiciária e aplicabilidade da atividade de inteligência no enfrentamento da criminalidade organizada 284

CAPÍTULO V

DA SEGURANÇA POLÍTICA 292
5.1. *CONCEITO DE SEGURANÇA POLÍTICA* 293
5.2. *A AMPLIAÇÃO DA DEMOCRACIA POR MEIO DA MAXIMIZAÇÃO DA LIBERDADE ECONÔMICA E POLÍTICA* 299
5.2.1. Índice de Segurança Política (ISP) 307
5.2.2. Relações entre sistemas de governo e segurança política 311

5.2.3. Da realidade sobre a concentração de oportunidades econômicas e políticas no Brasil 315
5.3. ANÁLISE DO REGIME POLÍTICO BRASILEIRO 321
5.3.1. Crítica ao sistema de poderes brasileiro 322
5.3.2. Crítica ao Presidencialismo de coalizão 330
5.3.3. Crítica a institutos políticos 342
5.3.3.1. Reeleições 343
5.3.3.2. Candidaturas independentes 346
5.3.3.3. Emendas parlamentares 348
5.3.3.4. Sistema eleitoral 352
5.3.3.5. Recall ou voto de desconfiança popular 357
5.3.4. Do papel da segurança política no aprimoramento da segurança pública no Brasil 362

CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS 366

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 386
SÍTIOS DA INTERNET REFERENCIADOS 414
LEGISLAÇÃO REFERENCIADA 419

INTRODUÇÃO

i. Contextualização

Hodiernamente, matéria de primeira grandeza para a sociedade brasileira é o quadro geral da criminalidade, o qual, segundo números, sugere um cenário caótico. No Brasil não só os crimes violentos, como também os não violentos, diga-se, os de colarinho branco, apresentam uma realidade alarmante e as soluções para a questão, certamente, envolvem muito mais que políticas públicas passageiras ou meros investimentos em forças de segurança pública, as quais, quase sempre, servem de bode expiatório para a falência do Estado brasileiro em promover a tarefa fundamental de prover segurança pública.

A novel doutrina do Direito da Segurança, que tem como cerne o debate jurídico sob a perspectiva da segurança, parece-nos se mostrar um importante instrumento para fomentar o debate sobre a busca pelo equilíbrio entre as liberdades e a segurança.

Diante desse quadro a pesquisa tem como propósito se debruçar sobre o atual cenário que atravessa a segurança pública brasileira e, fazendo um recorte mais cirúrgico, escapando da tradicional temática meramente direcionada ao campo criminal, à luz do Direito da Segurança, sob a perspectiva das dimensões da segurança propostas pelo Professor Doutor Bacelar Gouveia, realizar uma abordagem sobre a relevância da atividade de inteligência, em caráter preventivo, e da polícia judiciária, pelo viés repressivo, no enfrentamento ao crime organizado de naturezas violenta e política e defesa das instituições democrática, bem como avaliar como alterações no regime político brasileiro e suas instituições, estabelecidas a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, podem contribuir para o arrefecimento da criminalidade no país.

ii. Problematização da pesquisa

Uma vez apresentado o tema, cumpre apresentar o problema principal da tese, a saber: *"Quais são os principais instrumentos disponíveis ao Estado brasileiro, dentro das dimensões da segurança, para promover o enfrentamento ao crime organizado e à corrupção sistêmica no campo político e como eles podem funcionar para o arrefecimento desse fenômeno criminal no Brasil"?*

Considerando a amplitude e profundidade que se perquire com uma tese de doutoramento, impõe-se indicar alguns questionamentos secundários que se complementam e definem, de passagem, o caminho que deverá ser percorrido durante a pesquisa:

1. Qual o cenário, em números, da violência no Brasil e seus reflexos no sistema carcerário?
2. Como se materializa a criminalidade organizada de natureza violenta no Brasil?
3. Como se caracteriza a criminalidade organizada de natureza política no Brasil?
4. Quais contributos que o Direito da Segurança pode fornecer para a evolução do pensamento de antecipação, prevenção, repressão da criminalidade no Brasil?
5. Como se apresenta a atividade de polícia judiciária no Brasil e como ela pode contribuir para o fortalecimento da segurança pública?
6. Quais papéis podem ser desempenhados pela atividade de inteligência no enfrentamento ao crime organizado?
7. O conceito de segurança, como objeto da doutrina do Direito da Segurança, pode ser estendido para contemplar uma ideia de "segurança política"?
8. Como a reestruturação de Estado e o aprimoramento de institutos do regime político brasileiro podem contribuir na redução da criminalidade no Brasil?

iii. Objetivos da pesquisa

iii.1. Geral

A pesquisa tem por objetivo geral analisar a realidade criminal brasileira e verificar como a arquitetura política estatal e as ferramentas de prevenção e repressão à criminalidade podem contribuir com o enfrentamento ao crime organizado no Brasil de natureza violenta e à corrupção democracida.

iii.2. Específicos

Como objetivos específicos, a investigação acadêmica propõe-se a:

1) Analisar os números relacionados à violência no Brasil.

2) Perceber como a criminalidade organizada violenta no Brasil se manifesta.

3) Observar e caracterizar como atua a criminalidade organizada de natureza política no Brasil.

4) Avaliar se a doutrina do Direito da Segurança pode fornecer fundamentação teórica para a evolução do pensamento de prevenção e repressão da criminalidade no Brasil, para promoção de maior "segurança política".

5) Analisar o funcionamento da atividade de polícia judiciária no Brasil, especialmente como instrumento de repressão ao crime organizado violento e de natureza política e promoção da cidadania.

6) Identificar a adequação da atividade de inteligência ao Estado Democrático de Direito e como ela pode contribuir para a diminuição da criminalidade organizada violenta e política.

7) Conceituar e caracterizar a "segurança política", buscando delimitar sua natureza e abrangência.

8) Avaliar se a alteração de institutos políticos adotados no Brasil (como reeleições, sistema proporcional, financiamentos de campanha, emendas parlamentares, candidaturas políticas independentes) pode repercutir na auxiliar na redução da criminalidade organizada.

iv. Justificativa

O interesse sobre o tema abrangendo o enfrentamento ao crime organizado e à corrupção sistêmica buscando o fortalecimento da segurança pública decorre diretamente da atividade profissional do investigador, que é delegado de polícia federal, órgão vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e uma das forças policiais que compõe que o regime constitucional da segurança pública brasileira.

Outrossim, tendo participado de algumas investigações criminais sobre crimes contra a administração pública abarcando condutas penais ilícitas com supostos envolvimentos de agentes políticos, restou evidente que eventual solução para o avanço da criminalidade no Brasil extravasa a seara penal e processual penal, demandando uma crítica sobre o próprio regime político do Estado brasileiro.

A pesquisa proposta é de importância para compreender e analisar o fenômeno da corrupção sistêmica no campo político, buscando identificar quais seriam suas causas e, consequentemente, desvelar possibilidades de aprimoramentos no regime político brasileiro.

A mais, no campo acadêmico, considerando a temática do Doutoramento em Direito e Segurança, o contínuo aprofundamento da análise sobre a dicotomia entre a liberdade e a segurança, em especial, sob o viés da dogmática do Direito da Segurança, mostra-se fundamental para o aprimoramento tanto das relações entre cidadãos e Estado quanto da ciência jurídica.

Em suma, acredita-se que a investigação pode enriquecer a doutrina do Direito da Segurança, especialmente no setor político, como um elemento antecipatório que incrementa a segurança pública, bem como, chamar a ciência política para uma reflexão criminológica e, reciprocamente, pensar a criminologia sob uma perspectiva da ciência política.

v. Metodologia

De forma geral, a metodologia implementada na pesquisa foi, primordialmente, um estudo qualitativo, baseado em fontes primárias e secundárias, de natureza descritiva e exploratória, através de levantamento bibliográfico e documental em bibliotecas públicas e privadas e na rede mundial de computadores, iniciando-se com uma abordagem ampla sobre criminalidade organizada e a relação com a corrupção estatal e a política.

Ademais, foi engendrada observação empírica, análise de conteúdo e de discurso, estudos de casos que culminaram em indiciamento, oferecimento e recebimento de denúncia, decisões judiciais de variadas instâncias acerca de processos criminais envolvendo agentes políticos, além de pesquisa em fontes abertas acerca de colaborações premiadas de empresários que confessaram a participação em ilícitos penais.

A partir dos dados coletados utilizamos o método indutivo para obter conclusões que ratificaram a hipótese da pesquisa de que a criminalidade organizada no Brasil, tanto a violenta quanto a política, demanda uma abordagem para além de uma análise setorial.

Isso porque, para além de reformulações de políticas focadas nas forças de segurança pública, impõe-se uma observação integrada da segurança de modo a compreender não somente as atividades apuratórias estatais que previnem e reprimem as ações das organizações criminosas, mas também uma reformulação do regime político brasileiro visando a promoção de maior cidadania e antecipação ao fenômeno da criminalidade organizada que assola o país.

Detalhando a estrutura da pesquisa, importa destacar que a mesma possui esta introdução, o corpo do texto estruturado em cinco capítulos sequenciais, que enfrentam os questionamentos norteadores propostos em cada um deles, além da problematização principal e secundária, tudo buscando atingir os objetivos previamente delineados, culminando com as conclusões finais do trabalho.

Estruturalmente, podemos considerar que as ideias se distribuem em duas partes. Na primeira, composta pelos dois primeiros capítulos, de viés criminológico, sociológico e jurídico-penal, buscamos materializar o objeto da investigação explicitando o estado da arte da criminalidade brasileira. Para tanto, analisamos o quadro atual da criminalidade no Brasil, passando por números que refletem a violência no país, o crime organizado violento e a corrupção sistêmica política.

A seu modo, a segunda parte, de caráter filosófico, jurídico-securitário e político, distribui-se em três capítulos e se debruça sobre o Direito da Segurança, o qual consideramos um ramo do direito adequado e hábil para promover um debate sobre as liberdades e a segurança, bem como as atividades estatais utilizadas na antecipação, prevenção e repressão de ações da criminalidade organizada.

Nessa senda, no *primeiro capítulo*, com foco no cenário de violência que assola a segurança pública brasileira, discorremos sobre os números fornecidos por entidades governamentais brasileiras e organizações não governamentais (ONGs) que possam refletir o nível de violência existente no Brasil nos últimos anos, bem como seu reflexo no sistema carcerário. Ademais, analisamos o crime organizado que assola o Brasil, focando na vertente da criminalidade violenta, buscando caracterizá-lo a partir da perspectiva doutrinária e trazendo elementos que tratem da sua evolução como fenômeno criminológico, bem como jurídico-penal. Outrossim, discorrer-se-á sobre as facções criminosas e as milícias e como elas exercem poder duro e suave para produzir resultados comportamentais nas populações carentes dos espaços que ocupam.

O *segundo capítulo* tem como foco o crime organizado institucionalizado, avaliando a adequação da lei penal brasileira dedicada ao enfrentamento das organizações criminosas de natureza política, bem como seu modo de operar, a partir de ações ilícitas reveladas pela Operação Lava Jato.

Ainda, debruçamo-nos sobre o mercado político e sua distorção, analisando o capital político e a influência política, abordando sua natureza, variação e padrões de utilização, com o propósito de averiguar se a influência política de um agente político é um ativo passível de livre negociação. Nesse diapasão, tratamos dos

crimes de corrupção ativa e passiva, passando por uma breve análise histórica, tradicional abordagem dos tipos e a extensão da tutela penal segundo a nova tendência jurisprudencial e doutrinária no Brasil.

Ademais, abordamos o relacionamento entre agentes políticos e os setores econômicos através do financiamento eleitoral, a partir da análise de conteúdo da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4650/STF, para, ao final, destacarmos como todo o cenário corruptivo apresentado pode conduzir a um fenômeno que esta pesquisa conceitua como *corrupção democracida*, buscando captar sua natureza, delimitá-la e analisar seus efeitos sobre o Estado Democrático de Direito.

Após a descrição do objeto do estudo e, em tese, consoante a abordagem feita na primeira parte, estabelecida a origem do problema, a segunda parte serve à apresentação do sistema integrado de enfrentamento ao crime organizado, iniciando-se pela camada repressiva da criminalidade, que envolve a polícia judiciária, partindo para a camada preventiva da criminalidade, atinente à atividade de inteligência, e, por derradeiro, a camada de antecipação à criminalidade, referente à segurança política.

Nesse sentido, o *terceiro capítulo*, de natureza mais introdutória do sistema integrado, foca em uma análise filosófica das liberdades *vis a vis* com a segurança, bem como a explanação da doutrina e da dogmática do Direito da Segurança, abordando definição, fundamento e princípios desse novo ramo da ciência jurídica. Em seguida, analisamos o regime jurídico do Direito da Segurança conforme a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com foco nas dimensões da *segurança e cidadania*, bem como da *segurança e soberania*, nas quais são trazidos aspectos preliminares que serão aprofundados nos capítulos subsequentes.

No *quarto capítulo* abordamos as atividades persecutórias estatal dentro dos limites das forças de segurança pública e a importância para a manutenção da ordem pública e política. Nessa linha, o foco é, primeiramente, a atividade de polícia judiciária, onde buscamos caracterizá-la no Brasil e no mundo, retratando sua evolução e o regime jurídico brasileiro aplicado à atividade persecutória criminal, tentando refletir a sua natureza jurídica e imprescindibilidade da investigação

criminal na como pilar do Estado Democrático de Direito através da promoção da justiça e da segurança pública. Em seguida adentramos no ramo da atividade de inteligência, suas peculiaridades e métodos, observando funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (Sisp), ramos da atividade aplicáveis ao enfrentamento ao crime organizado e como a atividade é fundamental para a implementação do ideal democrático.

No *quinto e último capítulo* buscar-se-á conceituar e caracterizar segurança política como um dos elementos, talvez o mais fundamental, do sistema integrado de enfrentamento do crime organizado, por meio de adequações no regime político brasileiro que promovam maior cidadania e antecipe o surgimento de organizações criminosas de natureza violenta e política, pelo arrefecimento do estímulo à adesão à criminalidade organizada.

Por derradeiro, finalizando a tese, pretendemos apresentar, resumidamente, as conclusões obtidas no trabalho a partir das respostas aos questionamentos norteadores, secundários e à questão fundamental, além de considerações finais sobre todos os temas abordados e os contributos ofertados pela investigação acadêmica.

CAPÍTULO I
DO CRIME ORGANIZADO DE NATUREZA VIOLENTA NO BRASIL E SEUS REFLEXOS

Iniciaremos este trabalho abordando um tema muito caro para o Brasil: a violência e como ela afeta a segurança pública no país. A polissemia da palavra violência pode, *ab initio*, causar celeuma sobre o real sentido a ser perquirido. De acordo com Ferreira (1999), violência é o constrangimento físico ou moral, uso da força ou coação e o verbo violentar significa exercer violência sobre; forçar; torcer o sentido; alterar ou inverter.

Por sua vez, Zaluar (1999, p. 8) assim define a violência:

> Violência vem do latim *violentia*, que remete a *vis* (força, vigor, emprego de força física ou os recursos do corpo em exercer a sua força vital). Esta força torna-se violência quando ultrapassa um limite ou perturba acordos tácitos e regras que ordenam relações, adquirindo carga negativa ou maléfica. É, portanto, a percepção do limite e da perturbação (e do sofrimento que provoca) que vai caracterizar um ato como violento, percepção esta que varia cultural e historicamente

Michaud (1989) leciona que a expressão "violência" pode designar fatos ou ações, no que se relaciona com a ordem pública ou a paz, ou, de outro modo, representar uma maneira de ser da força, que, arrebatadora, desrespeita regras ou ultrapassa limites, como a violência da natureza, para exemplificar.

Para Nelson Lourenço (1992, p. 17), "a violência é perspectivada como uma transgressão aos sistemas de normas e de valores que se reportam em cada momento, social e historicamente definido, à integridade da pessoa", tendo seu significado atrelado não apenas à natureza da força e do agente agressor, como aos efeitos sofridos pela vítima.

A ideia de violência também pode estar associada ao emprego de potência para transgredir o equilíbrio de uma ordem natural das coisas, mas, obviamente, a adoção de uma definição tão ampla tornaria esta pesquisa infindável.

Feita essa breve abordagem conceitual sobre o sentido da violência, buscaremos neste capítulo tratar da violência, primeiramente, de forma quantitativa e,

posteriormente, de maneira qualitativa. Assim, a primeira seção trará, com caráter mais estatístico e objetivo, a situação criminal no Brasil em números, de modo a observar como atingiu patamares tão elevados quanto de países em guerras declaradas, bem como discorrer-se-á sobre os reflexos da criminalidade violenta no sistema carcerário nacional. Em seguida, na segunda seção, adentramos no que acreditamos ser uma das principais causas desse cenário: a ação do crime organizado de natureza violenta.

Desse modo, a primeira seção será dividida em três partes, sendo que, na primeira subseção, serão analisados números da violência no Brasil, no qual abordamos, quantitativamente, os crimes violentos observados no país analisando os dados obtidos a partir de informações do Sinesp e dados fornecidos pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Na segunda subseção, apresentaremos números fornecidos pelo *Global Peace Index* (GPI) do *Institute for Economics & Peace* (IEP), que reflete a situação da paz nos países do globo terrestre e o posicionamento do Brasil nesse cenário. Por sua vez, a terceira subseção, com base nos dados obtidos junto ao Sisdepen (BRASIL/DEPEN, 2022)[1], do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) buscar-se-á cotejar os reflexos da persecução criminal no Brasil sobre a população carcerária e como o crime organizado vem ocupando o espaço deixado pelo estado brasileiro nesse setor.

Em seguida, na segunda seção, iniciaremos comentando sobre a definição do fenômeno do crime organizado, segundo a doutrina especializada no assunto. Em continuidade, na primeira subseção discorrer-se-á sobre as expressões da criminalidade organizada de caráter violento observadas no Brasil, materializadas nas

[1] Sisdepen é a plataforma de estatísticas do sistema penitenciário brasileiro que sintetiza as informações sobre os estabelecimentos penais e a população carcerária, cujo dados são periodicamente atualizados pelos gestores das unidades prisionais desde 2004. Em substituição ao Infopen, tornou-se uma importante ferramenta de transparência e acesso à informação do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), com o objetivo de compilar informações estatísticas do sistema penitenciário Brasileiro e subsidiar a criação de políticas públicas de saúde, educação, trabalho, cultura, esporte, assistência social e acesso à justiça para a população carcerária brasileira. As informações são preenchidas com dados agregados pelas Secretarias Estaduais responsáveis pela custódia das pessoas privadas de liberdade. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen>. Acesso em 26 abr. 2022.

ações das facções criminosas e nas milícias e a natureza de ameaça híbrida desses agentes criminológicos.

Posteriormente, na segunda subseção, será feita uma abordagem sobre o poder do crime organizado, seguindo a doutrina de Joseph Nye Jr. (2012) sobre o poder duro e o poder suave e como eles podem produzir resultados comportamentais em seus alvos, especialmente a partir do poder militar dos intervenientes não estatais criminosos brasileiros. Por fim, na terceira subseção, buscaremos traçar um paralelo para identificar como as organizações criminosas se utilizam dessas formas de poder e quais são os meios empregados pelo Estado para buscar arrefecer a expansão do crime organizado no Brasil.

Tem-se como algumas questões norteadoras que buscarão ser respondidas no desenvolvimento deste capítulo, as seguintes formulações: i) Qual é o cenário, em números, da violência no Brasil?; ii) Como essa realidade se apresenta em relação ao mundo?; iii) Quais são os reflexos da violência no sistema carcerário brasileiro?; iv) Como se caracteriza o crime organizado violento no Brasil?; v) O crime organizado pode ser visto como uma ameaça híbrida?; vi) Como o poder inteligente e poder militar podem ser aplicados ao crime organizado brasileiro?; vii) Quais medidas foram recentemente adotadas visando conter o avanço do crime organizado violento no Brasil?

1.1. *REALIDADE DA VIOLÊNCIA NO BRASIL*

Como destacamos mais acima, esta seção, de caráter quantitativo, tem por escopo materializar a realidade da violência no Brasil, visando trazer um panorama geral da situação desse tipo de criminalidade no país, sem descuidar de traçar um quadro comparativo com os padrões globais.

1.1.1. Números dos crimes violentos no Brasil

De acordo com o boletim publicado pela organização não governamental *Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal*, em 7 de março de

2022, referindo-se ao ano de 2021[2], o Brasil possuía 11 entre as 50 cidades com maior taxa de homicídios por 100 mil habitantes no mundo, um percentual de 22% das cidades mais violentas[3], ficando atrás apenas do México, que possui 18 cidades ranqueadas, e acima dos EUA com 7 cidades. Essa notícia seria ainda pior se não fosse pelo fato de a quantidade de cidades nesse rol estar diminuindo paulatinamente ao longo dos anos[4] além delas passarem a ocupar posições mais afastadas do topo. Constata-se que todas as cidades estão localizadas nos estados das regiões Norte e Nordeste do país, sendo a Bahia a unidade federativa que possui a maior quantidade de cidades nesse ranking.

Consoante o atlas da violência do ano de 2019, elaborado pela organização não governamental Fórum Brasileiro de Segurança, o número de homicídios dolosos foi de 65.602 indivíduos no ano de 2017, o que perfaz uma taxa de aproximadamente 31,6 mortes para cada cem mil habitantes (CERQUEIRA et al, 2019, p. 05).

É preciso, no entanto, para chegarmos a uma real percepção do que está sendo observado, a adoção de alguma referência. Nesse sentido, segundo o *Causes of death* (ROSER e RITCHIE, 2019)[5], foram observadas 415.180 mortes relacionadas a homicídios intencionais[6], sendo responsável por 0,73% das mortes em escala global e ranqueada como a 17ª *causa mortis* no mundo, depois de doenças cardíacas e outras patologias, inclusive, com números bem menores que o suicídio.

---

[2] A organização utiliza como metodologia a o cálculo com base em dados de taxas de homicídio de cidades com mais de 300.000 (trezentos mil) excluídas as que tiverem em áreas de guerra. Disponível em: <Ranking 2021 de las 50 ciudades más violentas del mundo (seguridadjusticiaypaz.org.mx)>. Acessado em 16 abr. 2022.

[3] Seriam elas Feira de Santana/BA (12º), Mossoró/RN (20º), Vitória da Conquista/BA (25º), Manaus/AM (27º), Salvador/BA (28º), Fortaleza/CE (29º), Natal/RN (33º), Recife/PE (38º), Teresina/PI (42º), Caruaru/PE (44º) e Macapá/AP (49º), conforme o mencionado estudo.

[4] Em 2018 o número de cidades era 14, em 2017 a quantidade foi de 17 e em 2016 o Brasil chegou a ter 19 cidades entre as mais violentas do mundo, após ter chegado a 10 cidades, em 2019, voltou a subir para 11 em 2020, mantendo essa marca em 2021, entretanto, houve uma melhora no ranking, com a descida de várias cidades . Disponível, respectivamente por ano, em 2020 <Boletín: Ranking de la violencia en los municipios 2020 (seguridadjusticiaypaz.org.mx)>; em 2019 <Boletín Ranking 2019 de las 50 ciudades más violentas del mundo (seguridadjusticiaypaz.org.mx)> em 2018 <http://seguridadjusticiaypaz.org.mx/seguridad/1564-boletin-ranking>/ <http://seguridadjusticiaypaz.org.mx/ranking-de-ciudades-2017>; <http://seguridadjusticiaypaz.org.mx/ranking-de-ciudades-2016>. Acessado em 16 abr. 2022.

[5] Cf. Max Roser and Hannah Ritchie (2013), cuja última publicação se deu em dezembro de 2019. Disponível em: <https://ourworldindata.org/causes-of-death>. Acesso em 26 abr. 2022.

[6] "*intentional homicides which are defined as "an unlawful death deliberately inflicted on one person by another person*" (ROSER e RITCHIE, 2019).

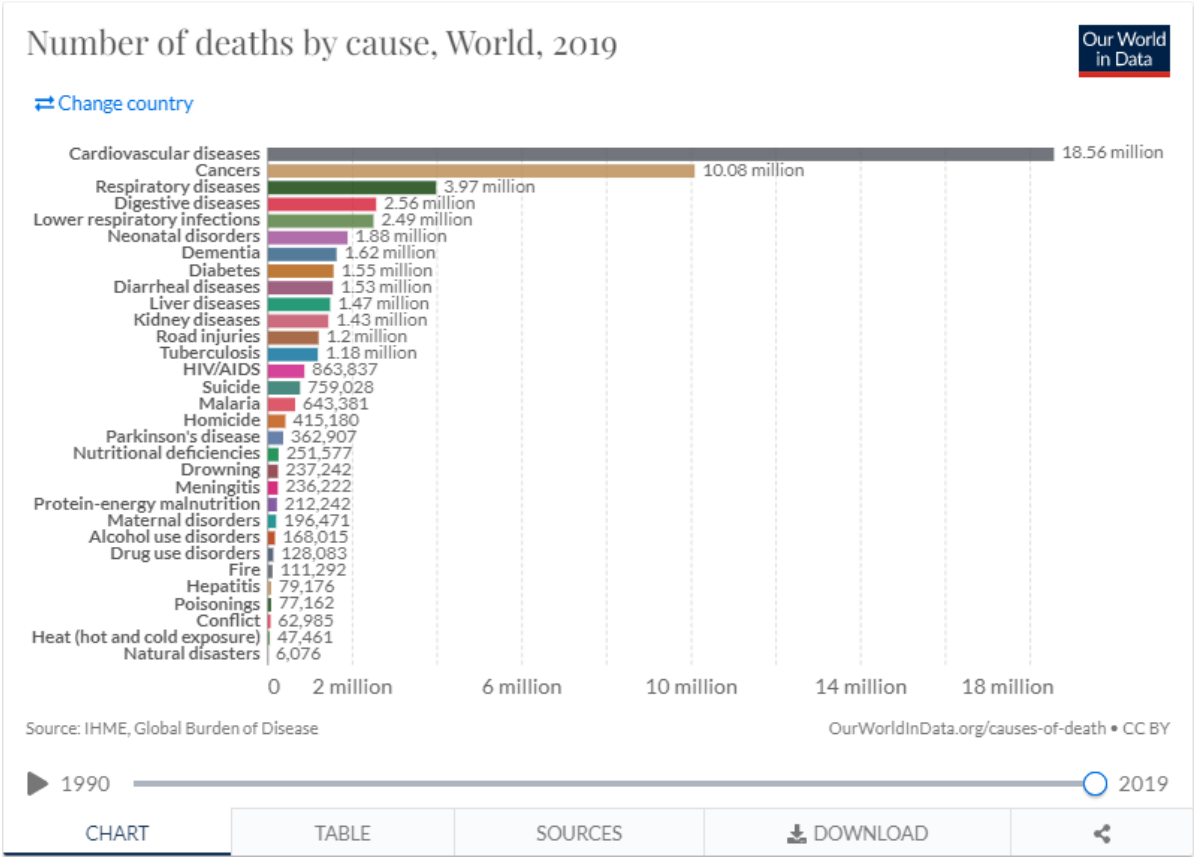


Figura 1 – Números de mortes por causas no mundo em 2019.

Fonte: Our World in data[7]

De acordo com os dados do *Our world in data* referentes ao Brasil, os homicídios foram a 6ª colocada entre as causas de morte no ano de 2019, ficando atrás de patologias como doenças cardiovasculares, respiratórias e cânceres[8]. Vale destacar que a taxa de homicídios dolosos no Brasil pode ser considerada alta, se tivermos em conta a média mundial que, entre 2000 e 2019, teve a máxima em 0,90%, no ano de 2002, e alcançou a taxa de 0,73%, no ano de 2017. Por sua vez, o Brasil vem em uma trajetória decrescente desde 2002[9], quando atingiu a marca histórica de 5,74%. Observa-se que, após uma leve retomada em 2012, com a taxa de

[7] Disponível em: <https://ourworldindata.org/homicides#>. Acesso em 26 abr. 2022.
[8] De acordo com os dados da *Global Burden of Disease*, no ano de 2019 e no território Brasileiro, as doenças cardíacas foram responsáveis pela morte de 397.993 pessoas, 266.014 faleceram em razão de cânceres, 88.641 morreram por as doenças respiratórias inferiores, 78.484 vieram a óbito por doenças digestivas, 76.551 foram vitimadas por doenças respiratórias mais graves e o homicídio ocasionou 65.907 mortes.
[9] O estudo é balizado pelo período compreendido entre de 1990 a 2019.

5,22%, o número de homicídios dolosos voltou a cair, alcançando a marca de 4,67% no ano de 2019.

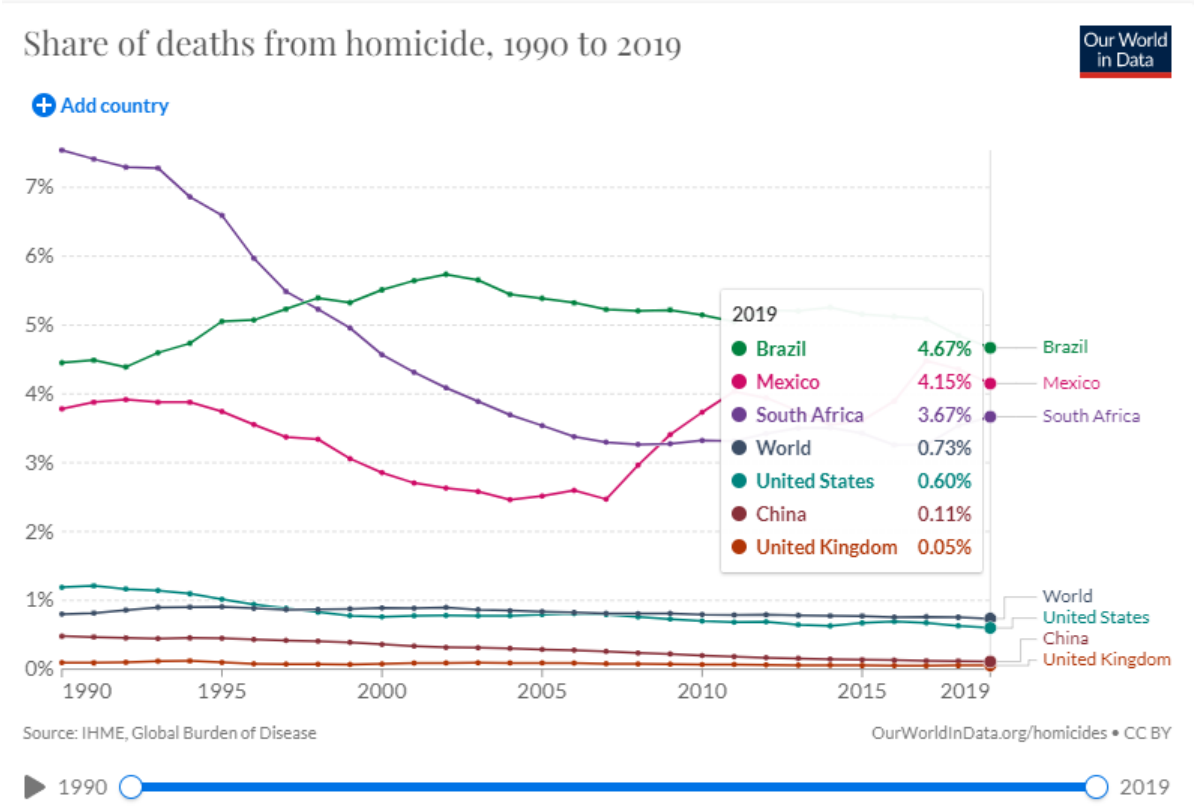


Figura 2 – Percentuais de mortes/população por homicídio no mundo de 1990 a 2019.
Fonte: Our World in data

É fato que o percentual de mortes violentas em alguns países é bem mais elevado, tendo maior participação nesse resultado global. Por exemplo, os países da América Latina apresentam papel destacado no quantitativo de mortes no mundo e dispõem de elevadas taxas homicídios em relação às demais causas de morte na população, como ocorreu em El Salvador com 7,57%, ou os 6,91% da Colômbia, 6,64% na Guatemala e, ainda, 5,85% no Venezuela (ROSER e RITCHIE, 2019). De outro modo, constata-se que a taxa de mortes por 100.000 habitantes na Europa, considerando o período entre 1300 a 2016, apresenta uma redução significativa, partindo de uma média entre 23 a 56 homicídios/100 mil habitantes, e com um pico de 73 mortes/100 mil habitantes na Itália dos idos de 1450, chegando na era atual, com a média abaixo de 1 morte/100 mil habitantes.

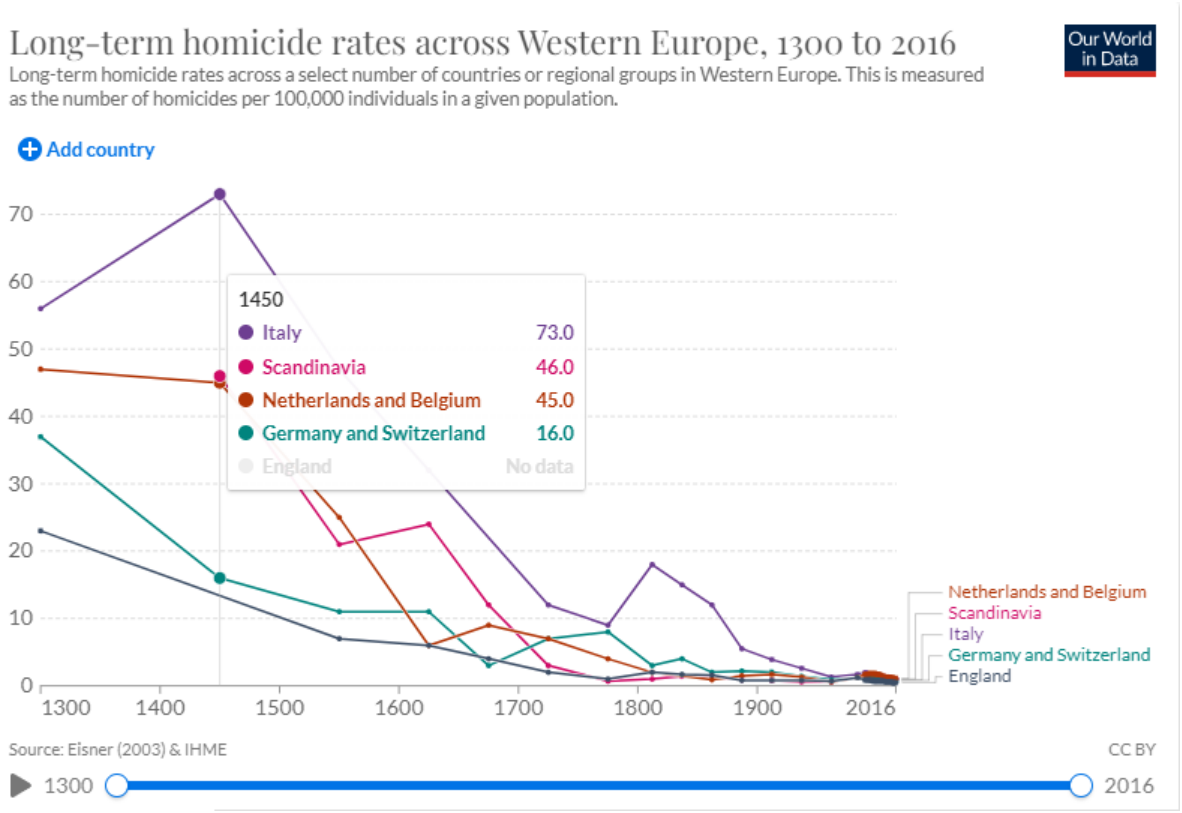


Figura 3 – Taxa de homicídios na Europa Ocidental entre 1300 e 2016.

Fonte: Our World in data

Nessa perspectiva constata-se, lamentavelmente, que os países da América Latina apresentam taxas de homicídio tão elevadas quanto às da Europa Central na idade média, considerando as médias entre 23 e 56 homicídios por 100.000 habitantes. A tabela a seguir apresenta alguns números sobre os países com as maiores taxas de homicídios/100 mil habitantes do planeta, entre os anos 1990/2019. Ao longo do tempo, há destaque positivo para a Colômbia, que na década de 90 encabeçava a lista com taxa de 73,95 homicídios por 100.000 habitantes, muito provavelmente por conta do narcoterrorismo experimentado pelo país naquele período, mas em 2019 apresentou uma queda relativa de 52%. Outro bom destaque é a África do Sul, onde foi constatada uma queda de 43%. Na outra ponta, sobressaem-se negativamente a Botswana e a Palestina, que, respectivamente, amargaram aumentos de 969% e 241% nas taxas de homicídio.

O que permaneceu inalterado ao longo dessas três décadas é o triste destaque da América Latina como a região com as maiores taxas de homicídio no mundo. O Brasil, que se encontrava na 7ª colocação entre os países em 1990, manteve-se

praticamente estável entre os países com maiores taxas de homicídios/100 mil habitantes, com um acréscimo relativo de 3%, estando na 8ª colocação, de acordo com o estudo de 2019.

	All ages per 100,000					
Country	1990	2019	Absolute Change	Relative Change	1990	2019
El Salvador	45.63	48.71	+3.08	+7%	6.57	
Venezuela	15.08	38.99	+23.91	+159%	1.84	
Lesotho	18.15	35.95	+17.80	+98%	4.71	
Colombia	73.95	35.71	-38.24	-52%	8.24	
Guatemala	47.55	35.40	-12.15	-26%	7.15	
South Africa	60.16	34.40	-25.76	-43%	10.39	
Honduras	36.79	33.84	-2.95	-8%	5.58	
Brazil	29.44	30.42	+0.98	+3%	5.57	
Bahamas	17.52	29.40	+11.88	+68%	2.32	
Haiti	28.93	28.38	-0.55	-2%	9.68	
Belize	8.95	27.76	+18.80	+210%	7.09	
United States Virgin Islands	33.23	25.32	-7.91	-24%	4.00	
Mexico	19.49	24.55	+5.06	+26%	5.57	
Latin America & Caribbean (WB)	24.51	23.92	-0.59	-2%	5.11	
Guyana	16.15	23.22	+7.07	+44%	5.04	
Trinidad and						

1990 2019

Tabela 1 – Taxa de homicídios por 100 mil habitantes entre 1990 e 2019 (grifo do autor).

Fonte: Our World in data

Muito embora a situação do Brasil esteja longe de se mostrar adequada ao seu potencial econômico, reconforta observar que a partir de 2017 houve uma melhora considerável com gradativo decréscimo dos números relacionados às taxas de homicídio por 100 mil habitantes no país.

Entretanto, ao procurarmos informações sobre a criminalidade em fontes diversas, percebe-se que tais números não se encontram pacificados. Buscando diagnosticar oficialmente a realidade criminal brasileira, o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) brasileiro vem coletando dados e os disponibilizando por meio da plataforma Sinesp, dando maior transparência e difusão de informações que podem servir à produção de conhecimento e elaboração de estudos sobre a

criminalidade no Brasil, além de, em última análise, servir de base para formulação de políticas públicas.

Assim, tem se utilizado do SinespJC (Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal) e do Sinesp Integração (solução responsável pela integração de sistemas e bases de dados de interesse da segurança pública) para consolidar uma fonte nacional e oficial de dados[10]. Nesse sentido, a Portaria n.º 229, de 10 de dezembro de 2018, veio a dispor sobre a unificação e padronização das classificações e o envio de dados, definidos pelos entes federados, a serem implementados e fornecidos pelo Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas – Sinesp (BRASIL/MJSP, 2022).

Tendo as unidades federativas autonomia administrativa e política para tratar da segurança pública, não é tarefa fácil fazer com que os Estados contribuam espontaneamente com projetos da União para o envio de informações criminais que subsidiem a formação de banco de dados nacional. Em respeito a essa autonomia, a legislação brasileira oferece uma solução para sensibilizar os Estados da federação a repassarem os dados de ocorrências criminais ao condicionar o repasse de verbas públicas da União ao fornecimento dessas informações. Nesse sentido, tal condicionante foi estabelecida no artigo 9º, inciso II da Lei n.º 13.756/2018[11], que trata do Fundo Nacional de Segurança Pública, no artigo 36, §2º da Lei n.º 13.675/2018[12], que versa sobre o Sistema Único de Segurança Pública, e, ainda, no

[10] Informações mais detalhadas sobre o SinespJC e Sinesp Integração constantes no site <http://dados.mj.gov.br/dataset/sistema-nacional-de-estatisticas-de-seguranca-publica>. Acesso em 13 abr. 2022.

[11] Segundo a Lei n.º 13.759/2018: "Parágrafo único. A transferência de recursos de que trata o *caput* deste artigo ficará condicionada aos seguintes critérios: (...) II - integração aos sistemas nacionais e fornecimento e atualização de dados e informações de segurança pública ao Ministério da Segurança Pública, estabelecidos em ato do Ministro de Estado da Segurança Pública. Disponível em: <L13756 (planalto.gov.br)>. Acesso em 04 maio 2022.

[12] A Lei n.º 13.675/2018 (Susp), § 2º, art. 36, define: "§ 2º O integrante que deixar de fornecer ou atualizar seus dados e informações no Sinesp poderá não receber recursos nem celebrar parcerias com a União para financiamento de programas, projetos ou ações de segurança pública e defesa social e do sistema prisional, na forma do regulamento". Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm>. Acesso em 05 maio 2022.

artigo 3º, §4º, da Lei Complementar n.º 79/1994[13], que instituiu o Fundo Penitenciário Nacional.

As unidades de medidas utilizadas como padrão são número de ocorrências e número de vítimas. Para efeito de contagem de mortes, o sistema considera diversas figuras típicas penais que deságuam nesse resultado, como homicídio (doloso e culposo), latrocínio (roubo seguido de morte), lesão corporal seguida de morte e suicídio.

Feitas essas considerações preliminares de caráter metodológico do sistema utilizado como base, apresentaremos os números oficiais arrebanhados pelo MJSP, de janeiro de 2015 a dezembro de 2021, iniciando pelas ocorrências com resultado morte. Assim, conforme o Sinesp, no período indicado foram detectadas no Brasil a quantidade de 335.929 ocorrências de homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte e roubo seguido de morte (latrocínio). Esse número corresponde a uma taxa média de 22,98 mortes por 100.000 habitantes nos últimos 7 anos. Vejamos:

Figura 4 – Incidência Criminal no Brasil (2015-2021) – Ocorrências com resultado morte

Fonte: Sinesp[14]

[13] Conforme Art. 3º, § 4º, da Lei Complementar n.º 79/94: "§ 4º Os entes federados integrantes do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (Sinesp) que deixarem de fornecer ou atualizar seus dados no Sistema não poderão receber recursos do Funpen". Acesso em 05 maio 2022.

[14] Dados obtidos através do Sinesp. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMGMxNjlhMGEtMjkzNS00NjVjLTkwNzAtNjE0ODkzNGMwNTk5IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em 26 abr. 2022.

À vista dessa figura e dos dados fornecidos pelo site de MJSP, entendemos como destaques negativos os anos em que a quantidade de mortes ultrapassou a marca de 50.000, quais sejam, 2015 com 52.544, 2016 com 54.843 e 2017 com 56.761 mortes.

Não obstante, o ano de 2018 apresenta um dado positivo pelo fato de ser o ano de reversão de alta dos números de morte, baixando o patamar para o nível de 49.101, com uma queda de 13,50% em relação ao ano de 2017. No ano de 2019 ocorreu um decréscimo relevante no número de mortes, atingindo a marca de 40.185, uma diminuição de 18,15% em relação ao ano de 2018, voltando a ter uma pequena subida em 2020, alcançando 42.510 mortes. O destaque positivo vem com o ano de 2021, com um registro de 39.985 mortes que equivale a uma redução de 29,55% em relação ao pico histórico de 2017.

No entanto, é possível observar certa disparidade de informações sobre o número de mortes no Brasil a depender da fonte utilizada. Exemplificativamente, o número de homicídios dolosos apresentado pela organização não governamental Fórum Brasileiro de Segurança Pública em 2020, foi de 50.033 mortes (LIMA e BUENO, 2021, p. 14), o que causa uma diferença de 15,03% a maior em relação aos números oficiais do MJSP, que indicou 42.510 mortes, isto considerando não só homicídios dolosos, como também latrocínio e lesão corporal seguida de morte.

Tal discrepância pode estar atrelada ao aumento de Mortes Violentas por Causa Indeterminada (MVCI), isto é, mortes violentas em que o Estado foi incapaz de identificar a motivação do falecimento, as quais, em 2019, obteve um registro de 16.648 mortes e, entre os anos de 2017 e 2019, o percentual de MVCI em relação ao total de mortes violentas, passou de 6,2% para 11,7% (CERQUEIRA et al, 2021, p. 11).

Tais constatações não elidem o fato que de a violência é sim um problema relevante que merece atenção redobrada, não apenas pela quantidade de mortes que ocorrem no país, mas também por outros tipos criminosos que possuem em sua essência elementares que carregam o uso de violência ou a imposição de um sentimento de insegurança na população.

Historicamente, ao tratarmos da violência nas relações humanas, tem-se o homicídio como o principal referencial, e não é por menos, já que o bem jurídico tutelado, qual seja, a vida humana, seguramente é o fundamento de todas as demais garantias que demandam a tutela estatal. Entretanto, cabe levar em consideração que embora a morte possa ser considerada o resultado mais extremado da violência, esta pode sofrer gradações que causam lesão aos indivíduos independentemente da supressão da vida, ou seja, o simples fato de gerar uma coação ou uma invasão indevida na seara da vontade alheia, com emprego de força ou intimidação, também pode ser considerada como uma violação.

Assim, cumpre fazer um corte para ancorar conceitualmente a ideia de violência que se aqui se perquire, a qual, considerado o enlace com a criminalidade, está intrinsecamente ligada a tipos penais previstos no Código Penal Brasileiro (CPB) cujo emprego de violência ou de grave ameaça se verifique, tais quais, para além do homicídio, observamos a título exemplificativo, o roubo e o estupro.

E esse é o ponto em que queríamos chegar. Malgrado a quantidade de homicídios seja o indicador mais utilizado mundo afora para se aferir o nível de violência em um país, há outros crimes que se enquadram nesse quadro por incutir alto sentimento de insegurança[15] na população, quebrando a paz e equilíbrio social perquirido pelo Estado.

Há inclusive figuras típicas criminais que, embora não tragam o uso de violência em suas elementares, são os grandes indutores da violência ou que dão causa a ela, como o tráfico de drogas, que está na gênese da guerra entre facções criminosas, e a corrupção[16], que se encontra no cerne dos desvios de recursos

[15] Consoante Nelson Lourenço (1996, p. 45), o sentimento de insegurança é a "manifestação de inquietação, de perturbação ou de medo quer individuais, quer coletivas, cristalizadas sobre o crime".

[16] Segundo levantamento realizado por Claudio Ferreira Gomes, em sua tese de doutoramento, a corrupção, embora não se caracterize pelo emprego de violência, é um dos principais indutores da violência: "Na percepção dos entrevistados, por ordem de prioridade 1, os fatores mais causadores de violência no Brasil foram a ausência ou omissão do Estado, com o número expressivo de 144 citações, seguida da corrupção (33 menções como prioridade 1), da desigualdade social (27 menções), do tráfico de drogas (26 menções), da má distribuição de renda no Brasil (24 menções), do baixo nível de escolaridade da população (20 menções), o sistema de justiça criminal (13 menções), dentre outras" (GOMES, 2020, p. 295).

públicos que deveriam ser empregados em políticas públicas de toda espécie e que poderiam promover melhorias na vida dos cidadãos.

Nesse diapasão, retomemos a base de dados criminais do MJSP que utiliza como principais indicadores justamente crimes tipificados no Código Penal em que haja emprego de violência, sendo eles: Homicídio Doloso (totais de ocorrências e vítimas); Roubo de Veículo (total de ocorrências); Furto de Veículo (total de Ocorrências); Roubo de Carga (total de ocorrências); Roubo a Instituição Financeira (total de ocorrências); Estupro (total de ocorrências); Lesão Corporal Seguida de Morte (total de Ocorrências e vítimas); Latrocínio (total de ocorrências e vítimas); e Tentativa de Homicídio (total de ocorrências).

Com essas referências torna-se possível observar holisticamente o fenômeno da violência para além dos números de mortes. Nessa linha, destacamos *a priori* a tentativa de homicídio. A morte tentada certamente amplia a sensação de insegurança da sociedade porque, embora não resulte em homicídio, a natureza da ação é a mesma, isto é, procura-se a supressão da vida, mas tal resultado não ocorre apenas em razão de ação externa alheia à vontade do perpetrado. Malgrado a vítima não venha a falecer, a ação violenta gravíssima contra a vida foi realizada e ela repercute no seio social. Desse modo, a base de dados criminais do MJSP pode oferecer importante contributo para aferir essa modalidade de ação violenta.

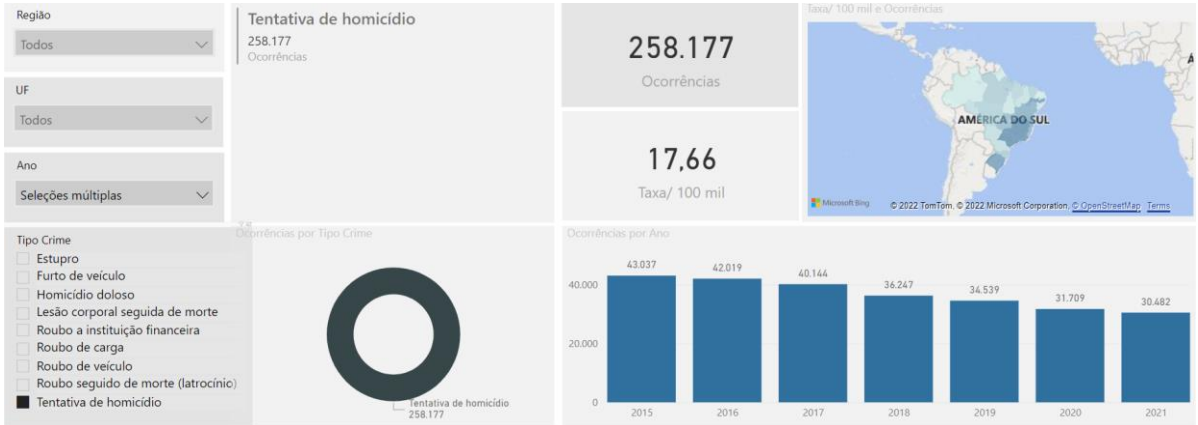


Figura 5 – Incidência Criminal no Brasil (2015-2021) – Ocorrências de homicídio tentado

Fonte: Sinesp

De acordo com a imagem acima percebe-se a quantidade de 258.177 ocorrências de tentativa de homicídio e uma taxa de 17,66 ocorrências/100 mil habitantes no período compreendido entre os de 2015 a 2021. Destaque positivo seria a redução apresentada nesses anos em comento, caindo as ocorrências do número de 43.037 em 2015, para 30.482 em 2021, um decréscimo de 29,17% ao longo dos 7 anos acima considerados.

Com relação ao "Roubo"[17], a subtração de coisa móvel alheia, mediante grave ameaça ou violência à pessoa, também constitui crime que causa grande insegurança à sociedade. Na escalada da violência, trata-se de coação que, embora gravíssima, não persiga o resultado morte, aqui pessoas buscam impor seus próprios interesses sobre os das outras, mas sem lhes infligir o extremo da fatalidade.

Figura 6 – Incidência Criminal no Brasil (2015-2021) – Ocorrências de roubo

Fonte: Sinesp

Observa-se, a partir da figura acima, que a base de dados fornece apenas a quantidade de ocorrências relacionadas aos roubos a instituições financeiras, roubos a cargas e roubos de veículos. No que se refere ao roubo seguido de morte, esta modalidade já foi levada em consideração nos homicídios, por conta do resultado morte ocorrida de forma violenta.

Um dado estatístico importante seria o roubo a transeuntes, o que, de fato, causa muita insegurança na circulação de populares nas ruas, entretanto a base de

[17] Conforme o artigo 157 do CPB, roubar é "Subtrair coisa móvel alheia, para si ou para outrem, mediante grave ameaça ou violência a pessoa, ou depois de havê-la, por qualquer meio, reduzido à impossibilidade de resistência" com pena de reclusão, de quatro a dez anos, e multa.

dados não dispõe dessa informação. Não obstante, são válidas as informações disponíveis, visto que as 3 modalidades apresentam uma quantidade extremamente relevante para o período entre os anos de 2015 a 2021, resultando no montante de 1.634.063 ocorrências, perfazendo uma taxa de 111,78 roubos por 100 mil habitantes.

Embora seja um número relevante, há que se destacar que, após a máxima do ano de 2017, com a quantidade de 303.304 ocorrências de roubos, ao observamos o ano de 2021, constata-se o total de 151.197 ocorrências, um decréscimo de 49,85%, algo bastante positivo na análise dos números consolidados.

Outro tipo penal que põe em xeque a segurança e afeta fortemente o psicológico das vítimas é o crime de estupro[18]. Certamente trata-se de uma das mais graves ações violentas presentes nas relações sociais. Entre os anos de 2015 a 2021, o Brasil apresentou a quantidade de 346.875 ocorrências e uma taxa de 23,73 estupros por 100 mil habitantes, vindo a atingir a máxima em 2019, com 53.847 ocorrências e uma diminuição de 5,06%, no ano de 2021, com 51.122 ocorrências.

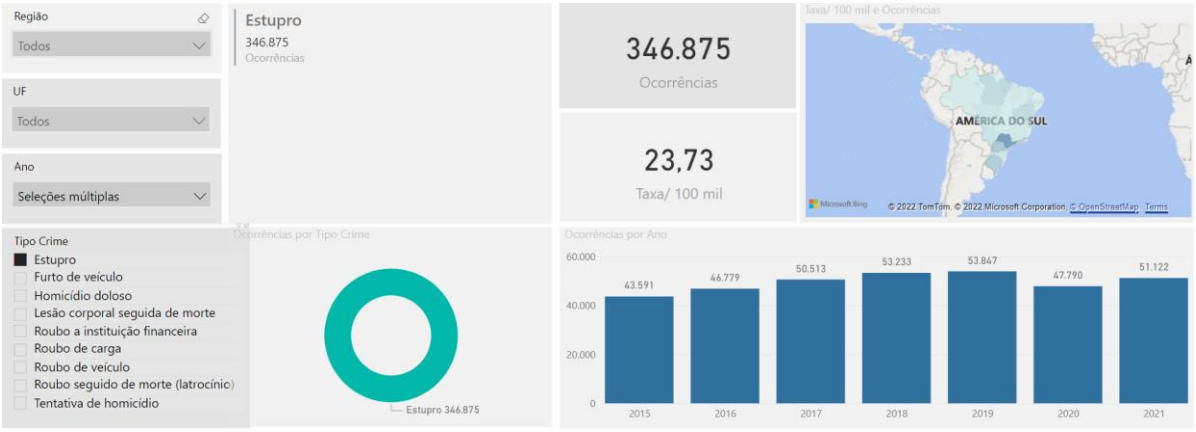


Figura 7 – Incidência Criminal no Brasil (2015-2021) – Ocorrências de estupro

Fonte: Sinesp

Por fim, consideramos ser válido trazer à baila os registros de ocorrências referentes ao número de furtos[19] de veículos constantes da base de dados criminais da MJSP. Ainda que não se trate de crime em que haja emprego de violência,

[18] Conforme o artigo 213 do CPB, estuprar é "Constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, a ter conjunção carnal ou a praticar ou permitir que com ele se pratique outro ato libidinoso" e submete o indivíduo a uma pena de reclusão, de 6 (seis) a 10 (dez) anos.

[19] Conforme o artigo 155 do CPB, furto é "Subtrair, para si ou para outrem, coisa alheia móvel". A pena é de reclusão, de um a quatro anos, e multa.

certamente que impõe aos cidadãos uma sensação de intranquilidade pelo fato de não poder sentir-se seguro de que seu patrimônio estará afastado da ação de criminosos, e, além disso, por ser também o furto e receptação[20] de veículos, em conjunto com o próprio roubo de veículos, ilícitos objetos de captação de recursos de organizações criminosas (LUSTOSA, 2019)[21].

Figura 8 – Incidência Criminal no Brasil (2015-2021) – Ocorrências de furto de veículos

Fonte: Sinesp

Da figura acima é possível perceber uma quantidade considerável de ocorrências, qual seja, 1.628.638 furtos de veículo, uma taxa de 111,40 por 100 mil habitantes, atingindo o pico de 278.923 furtos em 2016, número que decresceu alcançando o patamar de 183.538 em 2021, um decréscimo de 34,20% em 6 anos.

Em suma, constata-se que o Brasil possui altos números quando se trata de indicadores de violência. Quanto ao número de mortes intencionais, indicador mais tradicional em escala mundial, segundo os dados do *Global Burden of Disease* (2019), o Brasil teria atingido um percentual de homicídio de 4,67% em relação às outras causas de mortes, no ano de 2019, um número 6,4 vezes maior que a média mundial e uma contribuição de 15,87% do número total das mortes por homicídio no

[20] Conforme o artigo 180 do CPB, receptação é "Adquirir, receber, transportar, conduzir ou ocultar, em proveito próprio ou alheio, coisa que sabe ser produto de crime, ou influir para que terceiro, de boa-fé, a adquira, receba ou oculte". A pena é de reclusão, de um a quatro anos, e multa.

[21] Vide matéria que trata investigação criminal contra organização criminosa especialidade em roubo, furto, receptação e adulteração de veículos, disponível em: <https://www.portalaz.com.br/noticia/policia/22750/ polinter-deflagra-operacao-e-cumpre-mais-de-60-mandados-contra-quadrilha-de-roubos-de-carros>. Acesso em 14 abr. 2022.

mundo[22]. Ademais, a taxa de homicídio de 34,42 por 100 mil habitantes observada nesse mesmo ano de 2019, mostra-se bastante elevada se considerarmos a média mundial, que foi de 5,4 homicídios por 100 mil habitantes, ou seja, a realidade de mortes intencionais no Brasil seria 5,63 vezes maior que a mundial.

De outro modo, segundo os dados do Ministério da Justiça e Segurança Pública, se considerarmos o número do órgão oficial brasileiro para 2019, que foi de 40.185 homicídios, haveria uma diferença de 25.722 mortes, uma considerável discrepância de 39,03%. Consoante os dados do citado órgão oficial brasileiro, ocorreram 335.929 homicídios dolosos entre os anos de 2015 a 2019, o que perfaz uma taxa de 22,98 por 100 mil habitantes, uma diferença de 24,45%, e colocaria o Brasil com uma taxa de homicídios 4,25% maior que a média mundial.

Mesmo não havendo um parâmetro global para outras circunstâncias que denominamos ações violentas, é importante destacar que, nesse mesmo período de 2015 a 2021, recapitulando, houve 258.177 tentativas de homicídio; 1.634.063 roubos a instituições financeiras, de carga e de veículos; 18.571 latrocínios e lesões corporais seguidas de morte; 346.875 estupros. Ainda haveria espaço para se falar em outros tipos penais que trazem a violência em suas elementares como a extorsão mediante sequestro, o sequestro, a lesão corporal (aqui se enquadre a violência doméstica), entretanto o banco de dados criminais do MJSP não categoriza informações sobre delitos.

Não obstante, a organização não governamental Fórum Brasileiro de Segurança Pública disponibiliza alguns dados sobre a violência doméstica, de onde se observa que a ONG catalogou 221.238 registros no ano de 2017, 263.067 no ano de 2018, 267.930 no ano de 2019 e 230.160 no ano de 2020[23].

Diante desses números de ocorrências, evidenciamos que a quantidade de *ações violentas* contabilizadas percebidas no Brasil entre os anos de 2015 a 2021 seria de, ao menos, 3.240.081 ocorrências. Considerando que o Brasil apresenta uma

[22] O número de homicídios registrado no Brasil no ano de 2019, segundo esse estudo, é de 65.907, atrás apenas, quando se trata de números absolutos, de regiões mundiais como, por exemplo, a "América Latina e Caribe" com 151.725 homicídios e a Ásia com 119.875.367 homicídios.

[23] Dados presente nos infográficos dos Anuários Brasileiros de Segurança Pública de 2016 a 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>. Acesso em 28 abr. 2022.

população de aproximadamente 211 milhões de indivíduos, observa-se, ainda que num cálculo simplista, que 1,53% da população brasileira pode ter sido vitimada por algum tipo de ação violenta contra sua pessoa durante o referido período.

Esse percentual não parece tão elevado, ao menos se considerado isoladamente, entretanto, poderia ser percebido como bastante relevante se fossem levados em conta os números de outros países no mundo relacionados aos mesmos indicadores. Também não se desconsidera que o número de pessoas afetadas pelas ações violentas possa ser bem maior se levarmos em consideração possíveis roubos a transeuntes e cifras ocultas[24] de crimes que não chegam ao conhecimento das autoridades por motivos variados.

A despeito dessas constatações, não há apenas más notícias quando se trata números de violência no Brasil, vez que, como também foi evidenciado mais acima, a realidade brasileira tem demonstrado uma tendência de queda nos últimos anos, especialmente se considerarmos entre os anos de 2017 e 2021, quando foram alcançadas, respectivamente, máximas e mínimas históricas de quase todas as modalidades criminosas de natureza.

Nessa toada, nesse período até o final de 2021, houve queda em todos os indicadores utilizados pelo banco de dados do MJSP, a saber, reduções de 28,64% nos homicídios dolosos, 49,24% nas lesões corporais seguidas de morte, 49,94% nos roubos a cargas e 49,83% nos roubos de veículos (todos esses delitos com máximas em 2017), ainda caíram 42,46% os roubos seguidos de morte (latrocínio) e 34,19% em furtos de veículos (ambos os crimes com máximas em 2016), além de decréscimo de 29,17% nas tentativas de homicídio e 69,47% nos roubos a instituições financeiras (os dois com máximas no ano de 2015) e, por fim, 4,87% para o crime de estupro que atingiu a máxima no ano de 2019.

[24] Edwin H. Sutherland (1940) teorizou que há uma parcela de crimes que não são registrados em estatísticas governamentais por não chegarem ao conhecimento das autoridades persecutórias. Certamente que é mais bem aplicável aos crimes de colarinho branco, os quais são mais difusos, entretanto, podem ser também percebidas nos crimes mais violentos quando se trata de um bem roubado de baixo valor ou quando a vítima tem medo de algum tipo de represália, por exemplo.

Vale destacar ainda que, consoante o portal da transparência de registros civis brasileiros, entre 2015 e 2019, foram registrados 8.815.956 de óbitos[25]. Assim, se considerarmos os 335.929 homicídios dolosos ocorridos no mesmo período, constata-se que tal causa responde por 3,81% das mortes ocorridas entre 2015 e 2021. Percebe-se uma diferença em relação ao percentual constatado pelo *Global Burden of Disease* para o ano de 2019, vez que este observou um percentual de 4,67%, enquanto, segundo o portal da transparência de registros civis (1.099.500) e o Sinesp (40.185), nesse mesmo ano, o percentual de mortes por homicídios em relação aos óbitos seria de 3,65%, isto é, 1% menor que o estudo internacional, mas ainda 5 vezes maior que à média mundial de 0,73.

Ante o exposto, verifica-se que os números refletem um cenário onde a violência parece fazer parte do cotidiano e permeia as relações sociais no Brasil, sendo o homicídio doloso uma *causa mortis* relevante, tanto para o plano doméstico quanto em termos de representatividade em escala mundial que deve ensejar políticas públicas que busquem a contenção dessa mazela e culmine no aumento da sensação de segurança. Na sequência, continuaremos tratando da violência no Brasil em comparação ao resto do mundo, conforme o índice de paz global.

1.1.2. Números da paz (ou violência) no mundo

Embora quantificar a paz possa parecer uma tarefa hercúlea em razão da abstração do objeto, desde 2009, o *Institute for Economics & Peace* (IEP) realiza um estudo denominado *Global Peace Index* (GPI), cujo escopo é medir a posição relativa de paz entre países e regiões no mundo, sendo utilizado com frequência por diversas instituições para a realização de pesquisas sobre a violência global.

O relatório do índice de paz global de 2021 classificou 163 países, cobrindo 99,7% da população mundial e valeu-se de 23 indicadores qualitativos e quantitativos de respeitadas fontes, para aferir o estado de paz em três domínios: (i) o nível de

[25] Segundo a transparência de registros civis a quantidade de pessoas mortas nesses últimos anos foi de 939.644 em 2015, 1.060.407 em 2016, 1.099.500 em 2017, 1.214.657 em 2018, 1.281.702 em 2019, 1.476.136 em 2020 e 1.743.910. Disponível em: <https://transparencia.registrocivil.org.br/registros>. Acesso em 28 abr. 2022.

segurança e proteção social; (ii) a extensão do conflito doméstico e internacional em andamento; e (iii) o grau de militarização (IEP, 2021, p. 2)[26]. As pontuações do GPI levam em consideração dois subíndices referentes à paz interna, que representam 60% da pontuação final de um país, e à paz externa, ponderada em 40% da pontuação final. A análise estatística é aplicada aos dados do GPI para descobrir condições específicas favoráveis à paz.

Considerando todos os domínios do Relatório GPI de 2021 destaca-se positivamente, se tratando dos mais pacífico, da primeira à quinta colocação, Islândia, Nova Zelândia, Dinamarca, Portugal e Eslovênia. De outro modo, negativamente, tem-se como os países menos pacíficos, Afeganistão, Iêmen, Síria, Sudão do Sul e Iraque.

O Relatório GPI de 2021 destaca que, nos 15 últimos anos, a paz se deteriorou em pouco menos de 2%, sendo que, dos 163 países analisados, 86 registraram melhorias, enquanto 75 registraram decréscimo no Índice de Paz Global de 2021, além de 2 países que se mantiveram estáveis. Na última década, 2 domínios se deterioraram, o do Conflito Contínuo caindo 6,2% e o Domínio da Proteção e Segurança decaindo 2,5%, somente o domínio da militarização apresentou melhora de 4,2% nesse período. Essas deteriorações nos domínios de paz global decorrem principalmente do terrorismo (muito embora a atividade terrorista tenha diminuído desde 2014) e da agitação civil, esta acrescida nos tempos de pandemia de COVID-19 em que foram registrados mais de 5.000 eventos violentos relacionados entre janeiro de 2020 e abril de 2021 (IEP, 202, p. 4).

Apesar da importância de todos os domínios abarcados pelo GPI, destacamos o que se relaciona ao grau de harmonia ou discórdia de uma nação, diga-se, o que se refere ao *Safety and Security Domain* (Domínio da proteção e segurança), ponto de interesse para esta tese, como será observado ao longo de nosso estudo, sendo que o relatório de 2021 reforça nossas impressões de que baixas taxas de criminalidade seriam um indicativo de paz ligada a um cenário político estável (IEP, 2021, p. 74).

[26] GLOBAL Peace Index 2021: Measuring Peace in a Complex World. *Institute for Economics & Peace (IEP).* Sydney, Jun. 2021. Disponível em: <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2021/06/GPI-2021-web-1.pdf>. Acesso em 07 maio 2022.

Consideramos importante o GPI observar os conceitos de “Paz Negativa” e “Paz Positiva”. A primeira relaciona-se com a ausência de violência ou o medo da violência e é utilizada como definição de paz para criar o Índice de Paz Global. Por sua vez, a paz positiva pode ser definida como atitudes, instituições e estruturas que impulsionam a paz na sociedade. O estudo identifica oito pilares fundamentais à paz positiva, quais sejam: o bom funcionamento do governo; um ambiente de negócios sólido; a aceitação dos direitos dos outros; boas relações com os vizinhos; livre fluxo de informações; altos níveis de capital humano; baixos níveis de corrupção e distribuição equitativa de recursos. Dentre estes, quatros são mais acentuados em países que sofrem com altos níveis de violência, a saber, o bom funcionamento do governo, aceitação dos direitos dos outros, boas relações com os vizinhos e, principalmente, os baixos níveis de corrupção, cujo pilar é fortemente significativo em todos os três níveis de paz (baixa, média e alta), o que sugere ser o mais relevante fator de transformação em todas as fases do desenvolvimento de uma nação (IEP, 2021, p. 5).

O impacto econômico global da violência, definido como as “despesas e efeitos econômicos relacionados à contenção, prevenção e enfrentamento das consequências da violência " (IEP, 2021, p. 38), foi de US$ 14,96 trilhões em 2020, o equivalente a 11,6% do produto interno bruto (PIB) global e um custo de US$ 1.942 por pessoa. Dentre os 10 países mais economicamente afetados pela violência, o custo econômico médio foi de 35,7% do PIB, enquanto, nos 10 países mais pacíficos, esse custo médio da violência foi de 4,2% do PIB (IEP, 202, p. 37).

Com relação ao custo econômico da violência, o Brasil ocupa a 43ª colocação, com o valor de US$ 226,99 bilhões e um impacto econômico de US$ 325,04 bilhões no ano de 2020, o equivalente a 9% do produto interno bruto e um custo de US$ 1.537 por pessoa (IEP, 2021, p. 89).

Conforme o relatório GPI 2021, o homicídio representa 6,7% do impacto econômico global da violência, incorrendo num montante de US$ 1 trilhão, embora tenha melhorado 4,5% ou US$ 47,6 bilhões. A melhoria da taxa de homicídios resulta em queda no impacto econômico da violência, exemplos disso foram a Rússia e Brasil, que tiveram reduções consideráveis nos custos relacionados a homicídios,

registrando, respectivamente, um decréscimo de US$ 15,1 e US$ 47,7 bilhões entre os anos de 2019 e 2020 (IEP, 2021, p. 39).

Destacamos também que outros crimes violentos, de forma global, resultaram em um custo na ordem de US$ 462,7 bilhões, que representa 3,09% do custo total, assim como o impacto econômico do suicídio (definido pela Organização Mundial da Saúde como "violência auto infligida" resultando em morte) foi de US$ 683,9 bilhões, representando aproximadamente 4,6% do total global, sendo mais alto do que todos os indicadores de conflitos armados combinados, e configurando um aumento de 0,9% em relação ao ano anterior (IEP, 2021, p. 39).

Aproximadamente 15% da população global cita a violência, o crime ou o terrorismo como fatores de maior risco à sua segurança, ficando atrás somente dos acidentes de trânsito e acidentes em estrada. Na América do Sul, o percentual acima especificado gira em torno de 50% e a violência passa a ser o maior fator de risco à segurança para os sul-americanos. Com relação à experiência de violência sofrida pelo próprio entrevistado ou por alguma pessoa conhecida, nos últimos 2 anos, atingiu um percentual de 18%.

Contudo, cumpre registrar que o sentimento de segurança, em muitos países não corresponde às experiências de violência, havendo, uma desproporcionalidade entre entre o risco real e ser vítima da violência, como é o caso do Japão, onde 33% das pessoas se preocupam com a violência, mas apenas 3% sofreram danos de crimes violentos, ou inversamente na Suíça, onde 25% da população teve experiência de violência, mas apenas 11% veem o crime violento como motivo de preocupação de segurança (IEP, 2021, p. 51-52).

Um dado interessante sobre a sensação de segurança trazido pelo estudo refere-se ao percentual de pessoas que se sentem inseguras andando sozinhas à noite em seu bairro, o qual, a América do Sul apresenta a porcentagem de 60% das pessoas entrevistadas, sendo a mais alta percepção de insegurança nesse quesito específico entre todas as regiões do planeta (IEP, 2021, p. 57).

No que tange à relação entre a violência e democracia, o Relatório do *Global Peace Index* 2021[27] utiliza como padrão a classificação fornecida pelo Índice de Democracia anual da *Economist Intelligence Unit*, que especifica quatro tipos de regimes: (i) *Democracias Plenas* (Países em que as liberdades políticas e civis são respeitadas por um governo livre de corrupção e com eleições são livres e justas); (ii) *Democracias Imperfeitas* (Países em que as eleições são livres e justas e as liberdades civis básicas são respeitadas, mas com fraquezas significativas em outras áreas da democracia); (iii) *Regimes Híbridos* (Países em que as eleições que não são necessariamente livres e justas, com corrupção generalizada e Estado de Direito fraco); e (iv) *Regimes Autoritários* (Países com regimes ditatoriais, onde o pluralismo político é ausente ou muito limitado ou nos quais são comuns corrupção, violação das liberdades civis, repressão e censura) (IEP, 2021, p. 53).

Tendo em conta essa classificação, democracias imperfeitas, em média, possuem a maior proporção relacionada ao sentimento de que a violência é o maior risco para sua segurança, com aproximadamente 21%, sendo que no Brasil, África do Sul e México esse percentual é superior a 50%. Contudo, são os regimes híbridos que apresentam maior percentual de experiência de violência, com um percentual de 25%. Em ambos os regimes o medo da violência gira em torno de 42% de pessoas se dizendo preocupadas em serem vítimas de crimes violentos, percentual que cai para o patamar de 31% nas democracias plenas. Com relação aos regimes autoritários, assim como nos híbridos, a experiência de violência se aproxima do percentual de 25%, entretanto, quando a questão é medo de violência e sentimento de segurança, nos regimes autoritários, estes apresentam-se destacados positivamente, como também ocorre nas democracias plenas (IEP, 2021, p. 54-55).

O estudo deixa bem evidenciado que a América Latina é a região que apresenta os resultados mais altos no que diz respeito ao medo da violência, com 84% das pessoas “preocupadas” ou “muito preocupadas” com a possibilidade de serem vítimas de crimes violentos. Dentro desse destaque negativo, o Brasil teve o pior resultado, com quase 95% dos brasileiros “preocupados” ou “muito

[27] Nessa seção do GPI 2021, o estudo se utiliza dos dados fornecidos pela *World Risk Poll* do *Lloyd's Register*, a partir de uma pesquisa mundial sobre preocupação e risco conduzida pelo Instituto *Gallup*, em 2019, e baseado em entrevistas com mais de 150.000 pessoas.

preocupados" com a violência. Cabe destacar, contudo, que no que tange à experiência de violência, as regiões da América Central e na África Subsaariana apresentam maiores percentuais de pessoas relatando que foram vítimas de violência (IEP, 2021, p. 59).

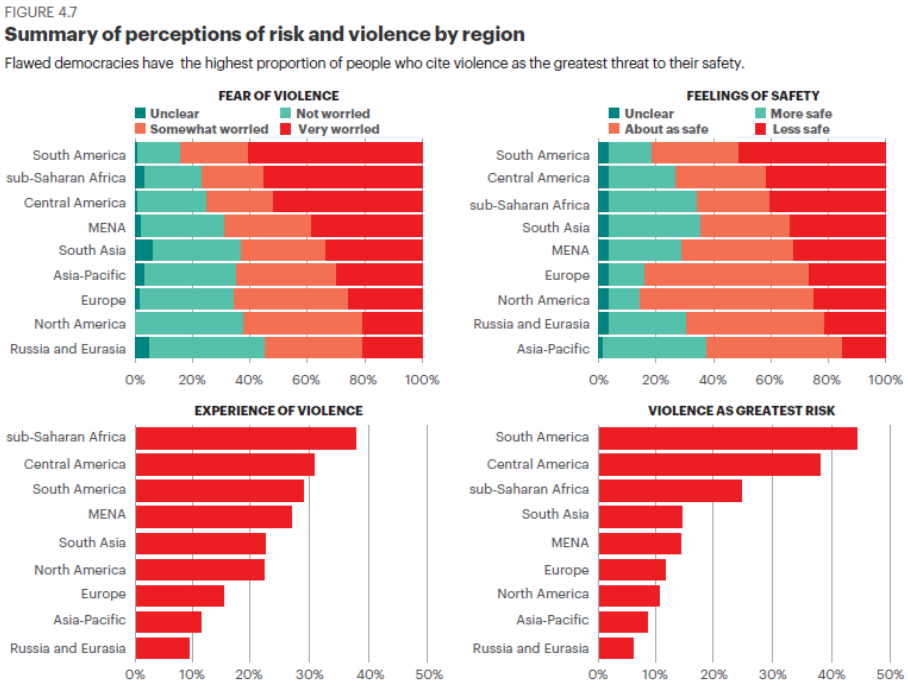


Figura 9 – Resumo das percepções de risco e violência por região

Fonte: GPI 2021

E remetendo ao Brasil, é importante destacar, especificamente, que 63,3% da população acredita que a violência é o maior risco à segurança (ficando atrás apenas do Afeganistão), mas lidera o ranking relacionado ao medo da violência com 82,7% da população se mostrando muito preocupada (IEP, 2021, p. 50).

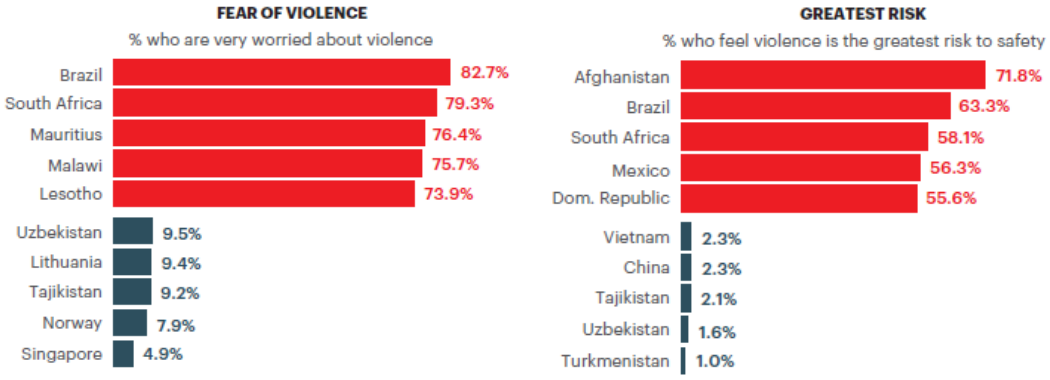


Figura 10 – Perguntas da World Risk Poll sobre violência

Fonte: GPI 2021

Por fim, considerando o escopo desta pesquisa acadêmica, cabe-nos relatar que, particularmente no domínio de segurança e proteção social, no sentido do mais para o menos pacífico, conforme o mencionado GPI 2021, o Brasil se apresenta como uma das nações mais violentas do mundo, ostentando a 150ª colocação entre os 163 países (IEP, 2021, p. 87).

Feitas essas considerações preliminares sobre a violência no Brasil, entendemos como necessário discorrer sobre os números e perfil da população carcerária no país, a fim de complementar o panorama da criminalidade.

1.1.3. Números e perfil da população carcerária no Brasil.

Sendo o lugar onde deságua todas as mazelas sociais causadas pela ausência ou inconsistências de políticas públicas, importa trazer à baila alguns números sobre a população carcerária. O objetivo é contextualizar a realidade criminal brasileira para, mais adiante, traçarmos um paralelo com o espaço de governança do crime organizado de natureza violenta instalada no Brasil.

Os dados que serão utilizados nesta análise são os fornecidos pelo Departamento Penitenciário Nacional, o qual consideramos uma fonte segura, seja por se tratar do órgão de Estado que detém a atribuição de gerir o sistema penitenciário nacional[28], seja pela expertise que vem desenvolvendo ao longo de mais de 02 (duas) décadas na coleta e análise de dados sobre a população carcerária brasileira.

Conforme os dados disponibilizados pelo Departamento Penitenciário Nacional, através do Sisdepen, referentes a informações coletadas até junho de 2021, o número de pessoas encarceradas em celas físicas é de 679.897.

[28] Atribuição conferida pelos artigos 71 e 72 da Lei n.º 7.210/1984, que trata da execução penal brasileira.

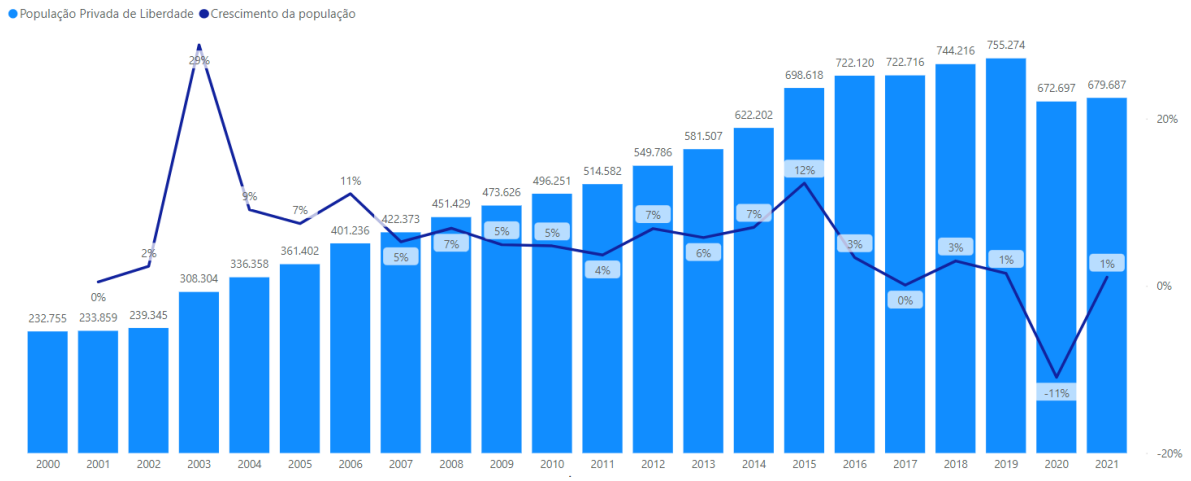


Figura 11 – População privada de liberdade por ano até junho de 2021
Fonte: Sisdepen

Embora não estejam encarcerados em celas físicas do sistema penitenciário nacional, ainda se encontram em regime prisão domiciliar o total de 141.002 indivíduos, o que contabiliza um número total de 820.869 pessoas com algum tipo de privação de liberdade no Brasil.

Desse total de indivíduos encarcerados, 99,33%, diga-se, 815.165 estavam no sistema penitenciário nacional, enquanto 0,67%, a saber, 5.524 pessoas se encontravam em estabelecimentos prisionais diversos. Ademais, apenas 549 pessoas estariam enquadradas em crimes federais, as demais foram ou estão julgadas pelos tribunais de justiça estaduais.

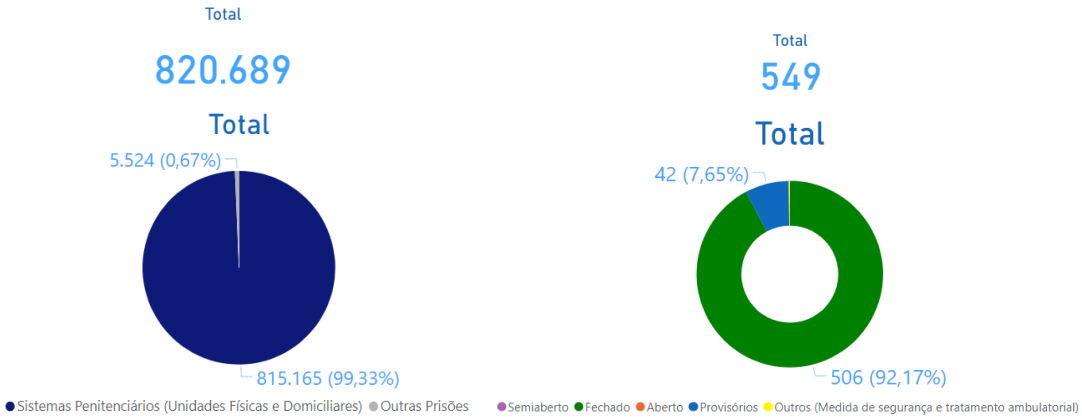


Figura 12 – Quantitativo de pessoas presas até junho de 2021.

Fonte: Sisdepen

Analisando o gráfico sobre o crescimento populacional carcerário neste século no Brasil, observamos uma curva ascendente, com destaque a maior para os anos de 2003, com o considerável acréscimo de 28,81%, e 2015, com um aumento de 12,28% da massa carcerária em relação a 2014. Os destaques a menor se deram nos anos de 2017, com uma taxa de aumento de apenas 0,08% e, especialmente em 2021, ano em que houve um considerável decréscimo de 10,93%, o que parece ter decorrido de uma revisão da metodologia que passou a separar a população encarcerada em celas físicas da que se encontra em regime de prisão domiciliar.

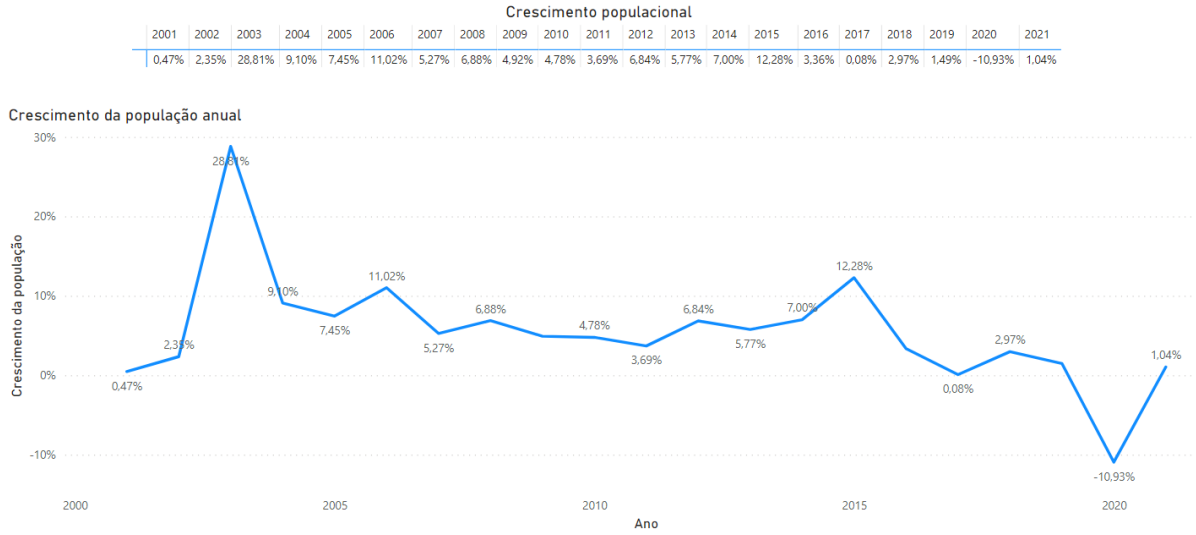


Figura 13 – Crescimento populacional por ano até junho de 2021.

Fonte: Sisdepen

Muito embora visualmente percebamos, via de regra, uma linha decrescente no percentual de aumento da população carcerária, o que pode ser considerado um dado positivo, tal fato não se reflete nos números da taxa de aprisionamento[29] ao longo dos anos.

A figura a seguir demonstra que a taxa de aprisionamento atingiu um valor bastante considerável e crescente nas últimas três décadas (1990 a 2019), apenas lateralizando entre os anos 2000 e 2002 (estabilizando-se na faixa dos 137 presos/100 mil habitantes) e, a partir de 2016 até o ano de 2019, permanecendo na faixa entre

[29] A taxa de aprisionamento trata-se de um coeficiente calculado a partir do total de pessoas presas para cada grupo de 100 mil habitantes.

350 e 360 presos/100 mil habitantes, fechando, em 2019, o ano no valor de 359,4 presos/100 mil habitantes.

Em seguida, no ano de 2020, houve uma queda considerável de 11,61% na taxa de aprisionamento, chegando a atingir a marca de 317,67, mas voltando a subir ao patamar de 320,97 em junho de 2021. Ainda segundo a base de dados, para o mesmo limite temporal, a unidade federativa que menos prende é a Bahia, com uma taxa de aprisionamento de 96.73, num nível 3,3 vezes menor que a média nacional, enquanto, na outra ponta, o estado que mais prende é o Mato Grosso do Sul, com uma taxa de aprisionamento 660,26, isto é, mais que o dobro da média nacional.

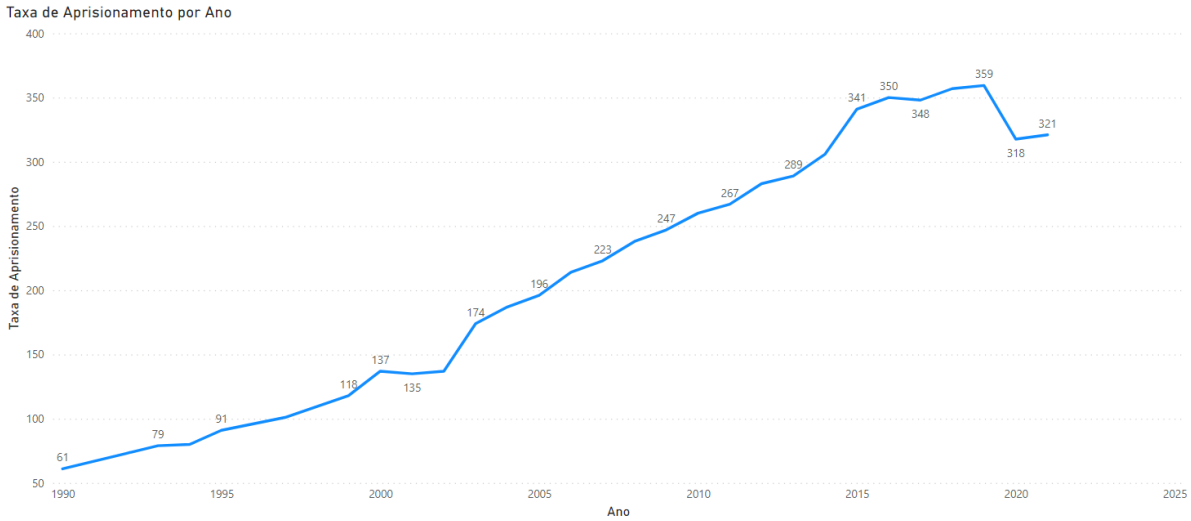


Figura 14 - Taxa de aprisionamento por ano até junho de 2021

Fonte: Sisdepen

Tem-se ainda, como informações importantes, a proporção entre a população carcerária e as vagas disponíveis no sistema prisional brasileiro. Nesse quesito a quantidade de vagas no sistema penitenciário nacional se mostra deficitária, vez que, em junho de 2021, a quantidade sabida de vagas era de 490.024 vagas distribuídas entre 1.411 estabelecimentos prisionais[30].

[30] De acordo com o Relatório analítico dos dados fornecidos pelo Infopen, é possível observar uma disparidade de informações. O painel apresenta 1411 estabelecimentos para 490.024 vagas e é essa a quantidade de vagas utilizada para o cálculo do nível de ocupação dos presídios, não se levando em consideração os 5 presídios e 1.040 vagas da esfera federal e as 5.524 de outras prisões, como se verá mais adiante. Por sua vez, o relatório analítico menciona a existência de 1.529 estabelecimentos penais e de 634.469, no que aparenta computar as 141.002 vagas do regime domiciliar, as quais, a nosso ver, não devem ser levadas em consideração para o computo real do número de vagas.

Considerando esse número de vagas e subtraída a quantidade de indivíduos presos naquele período, constatamos um déficit de 189.663. Dividindo esse valor pela quantidade de vagas disponíveis, observamos uma defasagem de 27,90%, logo, as vagas disponíveis acomodam 72,10% da demanda prisional.

A figura a seguir informa que, do ano 2000 até junho de 2021, o sistema prisional saiu de 135.710 para 490.024 vagas, um acréscimo de 354.314 vagas, diga-se, um incremento percentual de 261,08% da capacidade de absorção do sistema prisional. Contudo, o número de pessoas encarceradas teria saltado de 232.755 para 755.274, uma ampliação de 446.932 indivíduos, o que representa um aumento percentual 192,01%. Por sua vez, o déficit, de maneira geral, subiu de 97.045 para 189.663 vagas, ou seja, um aumento na ordem de 195,43%.

Desse modo, embora em números absolutos a quantidade de encarcerados tenha ampliado, assim com o déficit de vagas, em termos percentuais, nas últimas 2 décadas, o sistema penitenciário experimentou maior incremento no número de vagas que o número de presos, uma diferença de 69,07% entre os percentuais. No que diz respeito ao déficit, houve uma pequena diferença de 3,42% com relação ao percentual de pessoas encarceradas, cumprindo destacar o pico de 327.417, em 2015, seguido de 312.925 em 2019, e a baixa para 189.663 em junho de 2021, que remonta aos patamares do ano de 2008.

Contudo, como percebemos na figura abaixo, entre os anos de 2019 e 2021, houve um acréscimo de 47.675, razão pela qual essa expressiva redução deve ter se dado, possivelmente, por conta da revisão da metodologia que exclui os indivíduos que se encontram sob o regime de prisão domiciliar. Finalmente, ressaltamos o número de 1.040 vagas nos estabelecimentos federais, sendo que com uma população prisional de 549 pessoas, há um superávit de 491 vagas nos presídios de segurança máxima da União.

Relatório analítico até junho de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/mais-informacoes/relatorios-infopen/relatorios-analiticos/br/brasil-jun-2021.pdf>. Acesso em 14 abr. 2022.

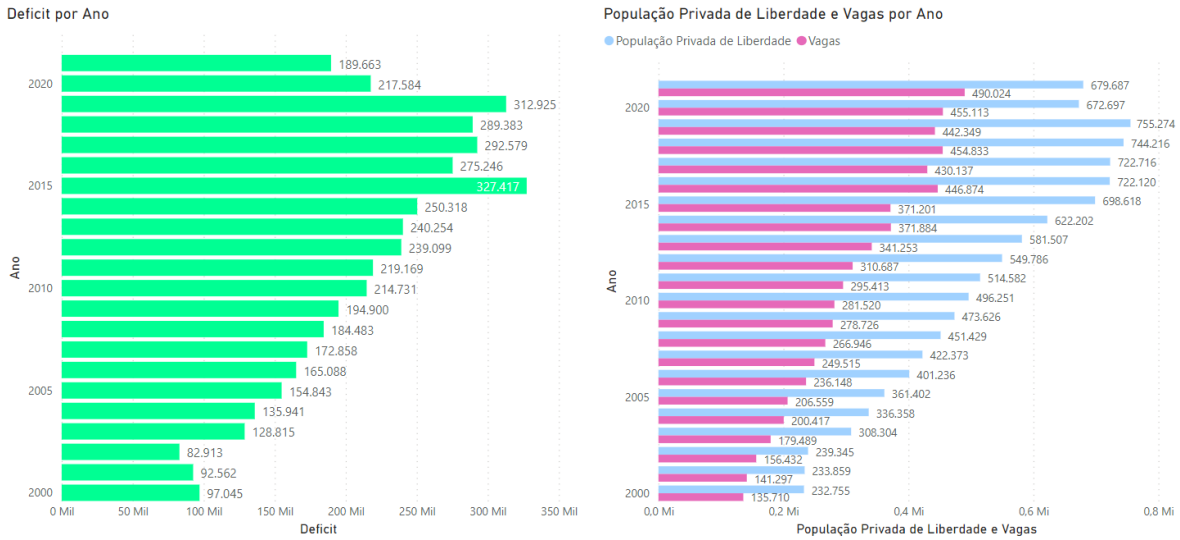


Figura 15 –População privada de liberdade e de vagas no sistema carcerário até junho de 2021

Fonte: Sisdepen

Outro dado de grande relevância a ser analisado sobre a população carcerária brasileira diz respeito à natureza da restrição de liberdade, isto é, se é "definitiva", a qual decorre de sentença condenatória, ou se "provisória" como resultado de prisões cautelares ou flagrante delito sem que haja o trânsito em julgado das sentenças condenatórias. Ao observarmos os números apresentados pelo Sisdepen, é possível constatar que, até junho de 2021, 28,49% dos presos eram de caráter provisório, tendo atingido o pico de 40,13% no ano de 2014.

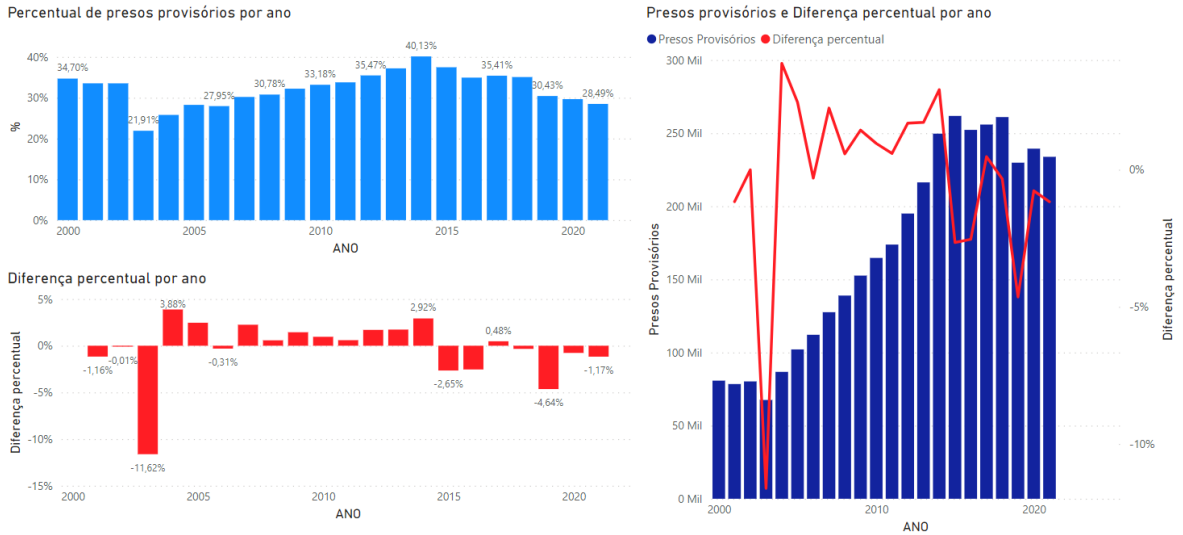


Figura 16 – Percentual de presos provisórios por ano até junho de 2021

Fonte: Sisdepen

À vista da figura acima, percebe-se, ao longo de quase 2 décadas, que a diferença percentual de presos provisórios apresentou uma queda abrupta de 11,62% apenas no ano de 2003 e de 4,63% no ano de 2019. Válido ainda registrar que a quantidade de indivíduos presos provisoriamente girava em torno de 80.775 presos no ano 2000, alcançando a marca de 233.827 pessoas em junho de 2021. Entretanto, lá no passado, o percentual de presos provisórios equivalia a 34,70% do total da população carcerária, enquanto mais recentemente o percentual era de 28,49%, uma queda de 6,21% de representatividade.

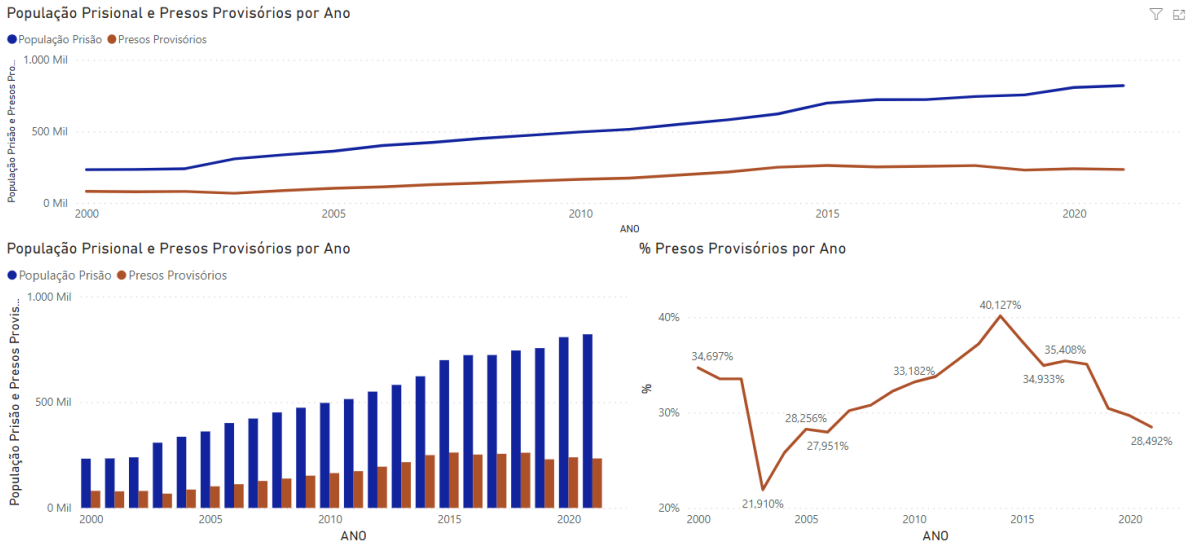


Figura 17 – Proporção entre população carcerária e presos provisórios por ano até junho 2021

Fonte: Sisdepen

Importa também comentar acerca dos regimes fechado, semiaberto ou aberto, aos quais os custodiados estão submetidos dentro do sistema penitenciário, para os quais o Depen utiliza duas divisões, são elas, “celas físicas” e “prisão domiciliar”. Nesse quesito, cumpre salientar uma pequena divergência entre os painéis da base de dados do Sisdepen, vez que, como se verá a seguir, observa-se a quantidade de 673.614, não levando em consideração os 5.524 presos que se encontram em estabelecimentos prisionais diversos, tampouco os 549 presos das penitenciárias federais de segurança máxima, que, se adicionados, resultam no total de 679.687 presos.

Ao que se percebe, os presos desses outros estabelecimentos estão acondicionados em regime fechado, o que perfaz o montante de 338.553, os quais, somados aos 207.151 presos provisórios, resultam em 545.704 (80,28%) pessoas que estariam em regime fechado, 113.173 (16,65%) presos no regime semiaberto, 18.294 (2,70%) indivíduos no regime aberto, além dos 2.516 (0,37%) em cumprimento de medida de segurança ou tratamento ambulatorial.

No que se refere às prisões domiciliares observa-se 5.107 pessoas que, somadas aos 21.110, resultam em 26.217 (18,60%) pessoas que estariam em regime domiciliar fechado, 41.809 (29,65%) presos no regime semiaberto, 72.944 (51,73%) indivíduos no regime aberto e, por fim, 32 (0,02%) em medida de segurança e tratamento ambulatorial

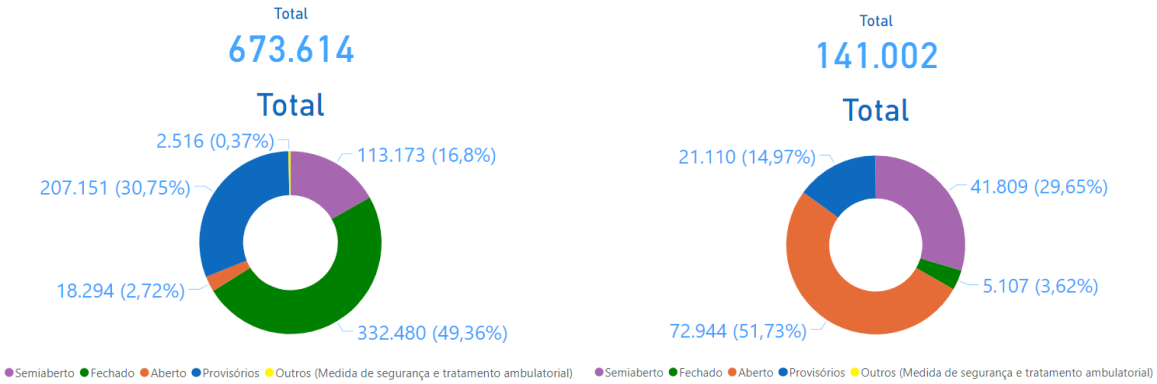


Figura 18 – Proporção entre população carcerária no regime prisionais até junho de 2021

Fonte: Sisdepen

Saindo da vertente dos números de custodiados, o Sisdepen também apresenta outros dados de extrema relevância para a observação do perfil da população carcerária, os quais referem aos crimes praticados pelos indivíduos que se encontram presos no Brasil. Embora não reflitam os números das ocorrências ano a ano, mas, tão somente, as que impuseram, em alguma medida, uma restrição de liberdade, servem para aprofundar, para além do panorama já exposto no item anterior, a visão do grau de violência da criminalidade que assola o Brasil.

Assim, até junho de 2021, o Depen registrou um total de 724.788[31] incidências penais, das quais se destacam os crimes contra o patrimônio com 289.570 ocorrências (39,95%), o crime de tráfico de drogas com 218.255 incidências (30,11%), os crimes contra a pessoa com 101.860 episódios (14,05%) e os crimes contra a dignidade sexual que representam por 40.542 (5,59%) das incidências penais. Ainda restam incidências que podem implicar em crime violento, como os previstos em apartado do Código Penal Brasileiro, que somam 53.205 ocorrências (7,34%) das incidências penais, além das variantes dos crimes contra a paz pública que resultam em 14.281 (1,97%) das ocorrências. Por fim, verificamos ainda crimes possivelmente não violentos que são os praticados contra a fé e administração pública, que somam 7.075 (0,97%) das incidências penais praticadas pela população carcerária do país.

Figura 19 – Quantidade de incidências por tipo penal

Fonte: Sisdepen

Considerando as informações disponibilizadas pelo Sisdepen, é possível fazer uma análise ainda mais detalhada sobre a natureza dos crimes violentos praticados pela população carcerária brasileira, ao observarmos os números de ocorrências dos principais delitos previstos no ordenamento jurídico brasileiro que apresentam natureza violenta. Nessa toada, até junho de 2021, segundo o painel do Sisdepen,

[31] A quantidade de incidências a maior que a de número de presos muito provavelmente está atrelada à reincidência penal dos criminosos ou incidência de mais de um delito atribuída a um indivíduo. Nesse número estão adicionados tantos os presos em cela física quanto em prisão domiciliar.

337.548[32], isto é, 46,57% do número total das incidências criminosas, eram violentas. Essa categoria estava distribuída da seguinte forma: 121.055 ocorrências de roubo qualificado e 60.605 roubos simples, que somadas totalizam 181.660 e respondem por 53,81% desses crimes violentos; 48.333 homicídios qualificados; 27.697 homicídios simples e 15.511 latrocínios que resultam em 27,11% das incidências violentas; os estupros, quando reunidos, perfazem a quantidade de 32.235, diga-se, 9,54% do total dos crimes violentos.

Ademais, em quantidades menores, surgem a violência doméstica, que apresentava a quantidade de 7.863 (2,3%); a lesão corporal, com 6.276 (1,85%) das incidências de crimes violentos; e os crimes de extorsão mediante sequestro e cárcere privado, que juntos resultam em 3.921 (1,16%) das incidências penais violentas.

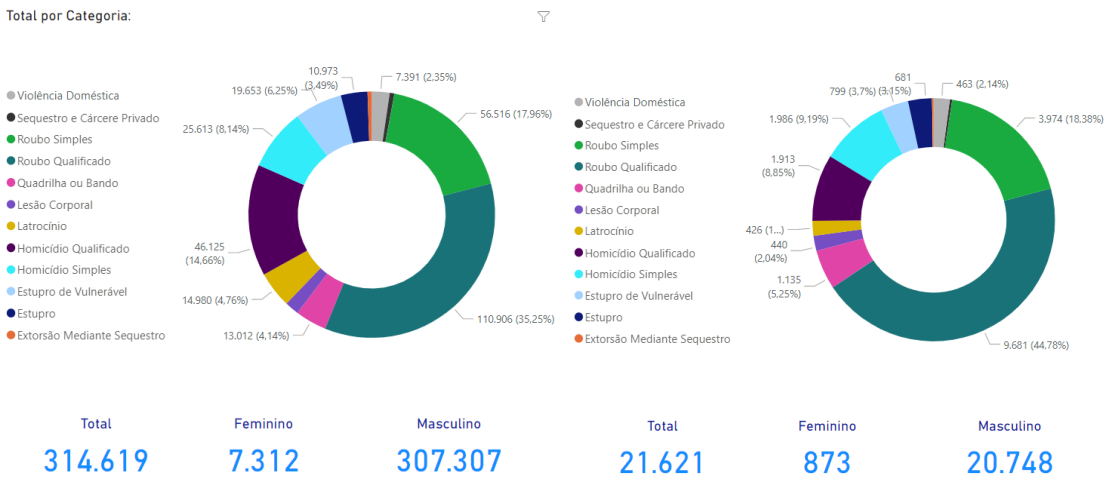


Figura 20 – Incidência de Crimes Violentos

Fonte: Sisdepen

Para além dos crimes violentos, o Sisdepen ainda revela as ocorrências dos crimes hediondos ou a estes equiparados, dentre os quais se destacam, pela gravidade, o crime de tortura, que registrava 478 ocorrências (0,14%), e, pela quantidade, o tráfico de drogas doméstico e internacional, que apresentavam o número de 182.276, um percentual de 25,14% de todas as incidências, violentas ou não, registradas no sistema penitenciário.

[32] Como se observa abaixo, os gráficos abaixo apresentam as incidências penais violentas de presos em cela física e em regime de prisão domiciliar, além dos crimes federais, os quais estão somados para apresentação dos números finais.

Para arrematar esse cálculo, com base no já mencionado relatório analítico do Depen atualizado até junho de 2021[33], é possível observar a descrição detalhada dos tipos penais nos quais se pode complementar as informações dos painéis. Assim, pelo forte relacionamento, devem ser adicionados os crimes de associação para o crime em geral (14.281) e para o tráfico de drogas (35.979), o tráfico internacional de armas e comércio ilegal de armas (601), além do tráfico de pessoas para exploração sexual (42) e, por fim, os crimes contra crianças e adolescentes (7.933).

De outro modo, podemos excluir os crimes em que não envolvam o emprego de violência. Assim retiraríamos os furtos simples (30.534) e qualificados (31.637), além de receptações simples (17.115) e qualificadas (1.431) – embora possam ser considerados delitos vinculados ao crime organizado e à sensação de insegurança da população –, apropriação indébita comum (1.139) e previdenciária (120), estelionato (3.300), outros crimes patrimoniais não listados (3.216), crimes contra a fé pública (4.022), crimes contra a administração pública praticados por servidor ou particular (3.053), os crimes de porte ilegal de arma de fogo (37.765), os crimes de trânsito (4.626), os crimes contra o meio ambiente (189) e crime contra a dignidade sexual sem violência, que não seja tráfico de pessoas (5.157).

Desse modo, ao analisarmos os delitos praticados pela população carcerária brasileira segundo sua natureza, tem-se que, das 724.788 incidências penais registradas, 80,23% (581.484) foram com emprego de violência, enquanto 19,77% (143.304) foram não violentas. Isso sem levar em consideração os furtos e receptações simples e qualificadas (80.717), que, como já mencionado acima, possuem forte relação com a estruturação e financiamento do crime organizado, que, se considerássemos como sendo de natureza violenta, somariam 662.201 incidências penais e resultaria em 91,36% de todas as incidências criminosas praticadas pela população carcerária do Brasil.

[33] Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/mais-informacoes/relatorios-infopen/relatorios-analiticos/br/brasil-jun-2021.pdf>. Acesso em 14 abr. 2022.

1.1.4. Discussões sobre o encarceramento no Brasil

Considerando as 2 vertentes abordadas na subseção anterior, quais sejam, os números da população prisional – aspectos relacionados aos tipos de prisão e seus regimes, além da capacidade de acolhimento do sistema penitenciário – e a natureza das incidências penais observadas entre os presos, restam estabelecidas as bases para uma análise mais acurada sobre um tema que está sempre às voltas no Brasil: o encarceramento em massa.

Para tanto, é preciso adotar um padrão que sirva de referência a fim de gerar uma percepção sobre a situação do Brasil em relação a outros países. Nessa linha, adotaremos o *World Prison Brief* (WPB), que dispõe de um banco de dados online que fornece acesso gratuito a informações sobre sistemas prisionais em todo o mundo, buscando apoiar o desenvolvimento baseado em evidências de políticas e práticas prisionais em todo o mundo[34].

Consoante o *World Prison Brief*, o Brasil aparece como 3º colocado no mundo com uma população prisional de 811,707 detentos, após os EUA e a China, 1º e 2º, respectivamente. Assim, mesmo se levássemos em consideração os dados oficiais, que indicam 679.897 encarcerados (excluídos os 141.002 indivíduos em regime de prisão domiciliar que totalizam as 820.689 pessoas em situação prisional), não haveria alteração da posição do Brasil em comparação aos números mundiais, permanecendo como o 3º país com maior número de presos no globo terrestre, logo acima da Índia que possui 488.511 indivíduos presos.

Considerando a informação da última lista mundial da população prisional, publicada em dezembro de 2021 (FAIR e WALMSLEY, 2021), os estudos identificaram 10,77 milhões de prisioneiros em todo o mundo, de modo que, segundo os dados do WPB, o Brasil responde por, aproximadamente, 7,5% da população prisional mundial.

---

[34] WORLD prison brief data. *World Prison Brief*, Londres, 2021. Disponível em: <https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=All>. Acesso em 13 abr. 2022.

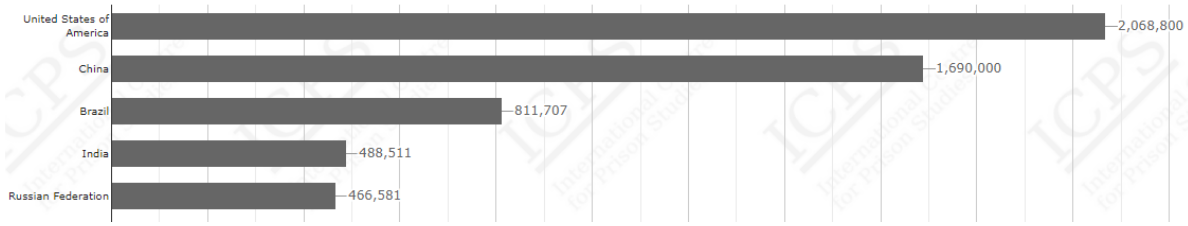


Figura 21 – População prisional total no mundo

Fonte: World Prison Brief

No que se refere à taxa de população prisional, de acordo com o *World Prison Brief*, o Brasil teria 381 presos/100 mil habitantes, ocupando, nessa medida, a 15ª colocação em todo o mundo. Contudo, como visto, de acordo com os dados mais atualizados e com as correções metodológicas, que distinguiram as pessoas inseridas no sistema prisional das que estão verdadeiramente em situação de encarceramento, percebe-se que o Brasil possui de fato uma taxa de aprisionamento de 321 presos/100 mil habitantes e, diante dessa realidade, o país passaria a ocupar a 24ª posição no mundo e, ficaria em 2º na América do Sul, logo depois de Uruguai, que apresenta uma taxa de 323 presos/100 mil habitantes.

Ademais, o *World Prison Brief* também identifica a taxa de nível de ocupação dos presídios, calculando a população prisional sobre a quantidade de vagas do sistema. Nessa linha, segundo o WPB, o Brasil apresentaria uma taxa de 146,8%, estando na 48ª posição entre os países do mundo. Contudo, conforme os dados mais atualizados do Sisdepen, a taxa de ocupação dos presídios brasileiros seria de 138,70%, o que o colocaria na 58ª colocação entre os países do mundo e em 7º na América do Sul.

Não obstante, tais posições podem ser contestadas. Segundo Carpes (2021), os números apurados pelo Sisdepen e WPB podem estar inflados, em razão da metodologia empregadas por essas instituições, por considerarem como efetivamente presos os indivíduos que estão em regime domiciliar, semiaberto e aberto[35]. Em sentido oposto, o citado autor sustenta que essas modalidades de regime não deveriam ser computadas para fins de constatação de encarceramento. De fato,

[35] Ressalte-se que, em artigo mais recente, Carpes (2021), enaltece a atitude do Depen que, a partir de 2020, reviu sua metodologia para identificar os presos em regime domiciliar, o que hoje se observa em painel apartado no site da instituição.

embora apenados, tais indivíduos, estão acomodados fora de presídios, não vivenciando a mesma experiência daqueles que ocupam o espaço dos estabelecimentos prisionais e estão verdadeiramente encarcerados, e, em última análise, são os próprios responsáveis (ou no mínimo corresponsáveis) pelo fiel cumprimento da pena.

Nesse diapasão, se levássemos esse aspecto em consideração, seriam contabilizados apenas 545.704 presos que se encontram em regime fechado em presídios. Esse número não muda a situação do Brasil como 3º país com maior população carcerária, mas ocasiona reduções e melhoras significativas nos indicadores proporcionais, pois, a taxa de aprisionamento cairia de 321 para 257 presos/100 mil habitantes, indo para 41º no mundo e 3º na América do Sul e, no que tange à taxa de ocupação prisional, sairia de 138,70% para 111,36%, acarretando uma queda para 99ª posição no mundo e 11º lugar na América Latina.

Por fim, se compararmos o percentual de presos provisórios no Brasil com o resto do mundo, conforme o WPB, o Brasil estaria na 113ª colocação com um percentual de 28,9% dos presos totais. Contudo, se atualizarmos os dados, o percentual de presos provisórios seria de 28,49%, o que faria com que o país ocupasse a 115ª posição e, considerando apenas o continente Sul-americano, dentre os 13 países, o Brasil ocuparia apenas a 10ª colocação.

Outra discussão acerca do encarceramento em massa refere-se à qualidade do aprisionamento, visto que não é incomum ouvir-se que “no Brasil, prende-se muito e prende-se mal”. O “punir mal” pode se apresentar em duplo sentido, o da punição severa com o criminoso de menor potencial ofensivo ou de que o sistema pune brandamente as pessoas que cometem crimes graves. Em resumo, haveria uma desproporcionalidade entre o crime cometido e a pena a ser cumprida.

Como destacamos, tanto na primeira subseção, quanto na segunda parte desta subseção, observamos que o número de ocorrências é muito maior do que o número de pessoas efetivamente presas ou em cumprimento de pena. Para confirmar, tomemos como exemplo os homicídios dolosos ocorridos entre os anos de 2015 e 2021: foram 314.206 de registros e 76.030 pessoas presas por esse delito (qualificado ou simples), isto é, um número 4,13 vezes menor de presos em relação às

ocorrências. Assim, a despeito de a população carcerária brasileira ser inegavelmente alta, ela ainda está bastante defasada em relação à quantidade de ocorrências registradas, isto é, está muito aquém do que deveria ser, a menos que se queira deixar que o crime ocorra sem nenhum tipo de refreamento por parte do Estado, instituindo-se um regime de completa impunidade.

Quanto ao aspecto qualitativo, os crimes com pequeno potencial ofensivo estão longe de ser a causa da maioria das prisões no Brasil. Como explicitado, segundo o perfil dos crimes praticados pelos presos no país, os crimes violentos respondem por, no mínimo, 80,23% dos crimes que foram processados, valor que aumenta para 91,36%, se incluídas as incidências penais fortemente relacionadas com estruturação e financiamento do crime organizado.

Ademais, é fundamental trazer à baila a realidade sobre o tratamento dado aos crimes pelo ordenamento jurídico brasileiro. De 1.050 delitos previstos no Código Penal e legislação esparsa, apenas 28 demandam o início do cumprimento da pena em regime fechado, um percentual de 2,67%, como apurou Kosmann (2012), em pesquisa que inspirou as seguintes palavras de Bruno Amorim Carpes (2021, p. 43):

> A afirmação de que "se prende demais", sempre acompanhada do dito "punitivismo" penal, nunca esteve tão dissociada da realidade. Afinal, 50,67% das penas no Brasil comportam transação penal, 24,10% comportam suspensão condicional do processo, outras 3,42% admitem a substituição por penas privativas de direito. Ou seja, 78,19% sequer possibilitam que o juiz estipule pena privativa de liberdade em meio aberto. Por fim, apenas 2,67% (28 intervalos de penas) impõem que o juiz aplique o regime inicialmente fechado.

Assim, embora seja comum ouvir-se falar que o Brasil pune mal porque a maioria da população carcerária é composta por pessoas presas por delitos de pequena repercussão no convívio social – no jargão popular o "ladrão de galinha" –, impõe-se reconhecer que a grande maioria das pessoas só são de fatos processadas e permanecem presas em função de crimes violentos.

Como visto, o Brasil apresenta um percentual de presos provisórios bastante moderado em escala global, estando em patamar digno dos países mais desenvolvidos, estando inclusive, teoricamente melhor posicionado do que Suíça, Dinamarca, Suécia e Nova Zelândia. Nessa toada, entre as duas formas de punir mal,

acreditamos que o Brasil pertence à segunda categoria, a de ser leniente com os crimes mais gravosos para a sociedade.

Diante desse cenário, para finalizar esta seção, é válido perceber como vem se comportando a justiça criminal e a manutenção da ordem pelo Estado brasileiro em comparação aos demais países do mundo. Nessa linha, evidenciamos o índice *WJP Rule of Law*, da instituição *World Justice Project (WJP)*, que retrata a realidade do Estado de Direito em 139 países jurisdições, tendo por base oito fatores, dentre os quais destacamos, especificamente, os indicadores referentes aos fatores *Ordem e Segurança* e *Sistema de Justiça Criminal*.

O critério de pontuação do *WJP Rule of Law* 2021 obedece a uma escala de 0 a 1 ponto. O fator *Ordem e Segurança* busca medir quão bem um Estado de Direito garante a segurança de pessoas e propriedades como pré-condição para a realização dos direitos e liberdades. Assim, consoante o relatório *WJP Rule of Law 2021* (BOTERO et al, 2021, p. 32), neste fator o Brasil atingiu uma pontuação de 0,64, o que lhe rende a 101ª posição entre os 139 países analisados.

No que tange ao fator *Sistema de Justiça Criminal*, que se refere à eficácia do sistema de justiça criminal de um país, ponto fundamental em um Estado de Direito como mecanismo para reparar queixas e intentar ações contra indivíduos por ofensas contra a sociedade, levando em consideração os diversos atores desse sistema, como a polícia, advogados, promotores, juízes e agentes penitenciários. Conforme o relatório de 2021 (BOTERO et al, p. 35), o Brasil se apresenta na 112ª colocação no universo de países acima mencionado, atingindo 0,33 pontos.

Esses números e colocações, verificados a partir de um padrão internacional, servem para demonstrar que a punição no Brasil possui um sistema penal pouco eficiente para efeitos de prevenção geral da criminalidade. E não se está a aderir a qualquer discurso abolicionista ou de desencarceramento, mas sim o contrário, pois, ainda não observamos outro meio mais eficaz do que o cerceamento da liberdade através do aprisionamento, especialmente para os criminosos violentos, tratando-se, portanto, de uma necessidade que, infelizmente, vem sendo mal-empregada, resultando em um desperdício de energia para a sociedade que, antes de dissuadir o crime, fomenta-o.

Esse estado de coisa é uma construção decorrente de más políticas públicas e de uma legislação penal, processual penal e de execução penal que permitem aos criminosos, quando presos e finalmente julgados, saírem dos presídios em poucos dias. Isso porque, com 1/6 da pena, já podem progredir de regime, saindo pela porta da frente, isso no caso de adentrarem, vez que apenas 28 crimes (do universo de 1.050) impõe cumprimento inicial em regime fechado, que só inicia com uma pena mínima superior a 8 anos, na forma do artigo 33, §2º, alíneas "a" do Código Penal Brasileiro[36].

A título de exemplo, uma pessoa que retira a vida de outra pessoa dolosamente, se for condenado à pena mínima de homicídio, que é 6 anos, sequer é encarcerada e, se for condenada a 8 anos e 1 dia, pode retornar ao convívio social com 1 ano e 4 meses de cumprimento da pena. Com crimes menos graves e sem violência, a realidade é ainda mais branda, vez que muitos são os crimes de pequeno potencial ofensivo ou afiançáveis, o que torna o sistema prisional brasileiro uma porta giratória (CARPES, 2021, p. 43)

O sistema progressivo, instituído em 1984 com a Lei de Execuções Penais, estabelece um regime cuja regra é a da liberdade, mesmo no regime fechado, segundo o qual se pode trabalhar ou estudar, mesmo sem a devida fiscalização, além dos benefícios das saídas temporárias aos feriados. Grande parte dos países do mundo sequer adotam o sistema progressivo de cumprimento da pena, como se observa nos países europeus de tradição anglo-saxônica, mas quando dispõem, como nos países da América do Sul, o fazem de maneira parcimoniosa, com o cumprimento de pelo menos metade (Argentina e Uruguai) ou 2/3 da pena (Chile) (CARPES, 2021, p. 35).

Essa desproporcionalidade observada no Brasil assegura uma baixa taxa de cumprimento de pena em regime fechado e a insuficiência dos efeitos intimidatórios e dissuasório que diminuem o custo do crime, o qual, segundo Gary Becker (1968) e

[36] Cf. CPB, artigo 33 - A pena de reclusão deve ser cumprida em regime fechado, semi-aberto ou aberto. A de detenção, em regime semi-aberto, ou aberto, salvo necessidade de transferência a regime fechado. (...) § 2º - As penas privativas de liberdade deverão ser executadas em forma progressiva, segundo o mérito do condenado, observados os seguintes critérios e ressalvadas as hipóteses de transferência a regime mais rigoroso: (...) a) o condenado a pena superior a 8 (oito) anos deverá começar a cumpri-la em regime fechado.

sua teoria econômica do crime, é fundamental para o sopesamento do custo-benefício que motiva o indivíduo a cometer crimes.

Outrossim, importa ainda ressaltar que, ao longo das últimas décadas, houve um completo descaso com investimentos no setor, vez que, a despeito do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) ter arregimentado bilhões de reais em recursos financeiros, estes não foram empregados na implementação do sistema prisional, mas sim desviados para a melhoria do balanço financeiro da União[37]. Some-se a isso os contingenciamentos, a má-gestão, a não definição da questão prisional como prioritária e está formado o caldo que culmina na situação periclitante do sistema penitenciário brasileiro.

Por conta desses pontos acima abordados, que continuaremos a tratar na segunda seção deste capítulo, percebe-se que o sistema prisional foi largado à própria sorte, sem a adoção dos devidos cuidados, não parecendo ser justo que tal descaso, que por anos a fio promoveu sua falência e transformou o aparato policial e o sistema prisional em um espantalho, possa ser utilizado como argumento para denunciar e justificar a sua ineficácia (PESSI e SOUZA, 2018, p. 75).

Desse modo, em suma, para observação da questão do encarceramento suscitada nesta subseção, é preciso ter em conta duas perspectivas: a dos números absolutos e a dos dados proporcionais. Com relação à primeira, verifica-se no Brasil uma população elevada de presos, mas isso, a nosso ver, não pode ser necessariamente visto como um demérito, pois, deve-se ter em conta a qualidade e justiça do aprisionamento. Afinal, se há muitos indivíduos que se entregam à prática de crimes violentos e estejam envolvidos com o crime organizado é natural que haja uma grande quantidade de presos.

Como visto, esse é o perfil dos presos brasileiros, vez que 80,23% das incidências penais em cumprimento são de crimes violentos, e esse percentual aumenta para 91,36% se adicionarmos crimes fortemente vinculados ao crime organizado. O ponto negativo para o Brasil relaciona-se ao acondicionamento dos

[37] Entre os anos de 2006 a 2015, o Governo Federal reduziu à metade os gastos com o sistema prisional brasileiro, tanto que, em 2016, o Funpen, financiado pelas loterias federais e taxas administrativas, estava com um saldo positivo de 3,5 bilhões de reais para investimentos no sistema prisional, mas deixaram de ser empregados para essa finalidade (CARPES, 2021, p. 29).

presos, vez que, em função do déficit de 189.663 vagas do sistema prisional, há uma superpopulação que alcança a uma taxa de ocupação de 138,70%, a qual reduz para 111,36% se desconsiderados os presos do regime domiciliar, aberto e semiaberto.

Com relação à segunda perspectiva, a dos números proporcionais, observando as taxas de aprisionamento, de presos provisórios e de nível de ocupação, o Brasil apresenta taxas razoáveis que não despontam entre as piores colocações na escala global.

Entendemos que, em ambos os casos, não se está falando de uma situação de encarceramento em massa, mas sim algo bastante condizente à realidade criminal brasileira e, em verdade, aparentemente aquém da demanda dos registros de ocorrências identificadas no Brasil. Somente o tratamento da questão como uma prioridade para a ordem e segurança pública, com o implemento de melhorias através de financiamento no sistema prisional, bem como foco no isolamento das lideranças do crime organizado e diminuição de sua influência no espaço presidiário, podem surtir efeitos efetivamente positivos.

Assim, a violência é patente e permeia não só a vida cotidiana dos brasileiros, não apenas os que estão livres como também daqueles que integram a população carcerária, sendo essa mazela uma decorrência dos problemas que pretendemos abordar ao longo desta investigação. Assim, procurando atender a uma ordem gradativa que sai da consequência para as suas causas, trataremos a seguir do principal agente fomentador dessa sofrível realidade: o crime organizado e sua ameaçadora ação contra o Estado Democrático de Direito.

1.2. *DO CRIME ORGANIZADO DE NATUREZA VIOLENTA*

Uma boa primeira pergunta a ser feita nesta seção seria: O que é uma organização criminosa? Bem, poder-se-ia falar, de forma bem resumida e coloquial, que toda organização é concebida por um conjunto de pessoas reunidas para a consecução de um propósito, e, nesse sentido, uma organização criminosa nada mais seria que uma associação de pessoas qualificada pelo objeto de cometimento de

crimes. Contudo, é claro que juridicamente e sociologicamente esse fenômeno é algo bem mais complexo.

Na verdade, a definição de "crime organizado" não é tão simples quanto a vulgarização do termo deixa transparecer. Isso porque trata-se de algo que não é totalmente claro e estanque, diga-se, "trata-se de um constructo temporalmente mutável, difuso e até mesmo contraditório" (CARNEIRO e BECHARA, 2017, p. 80).

Não há razões, a este ponto, para nos alongarmos sobre o histórico das organizações criminosas, até porque não é esse o foco deste trabalho, mas não é difícil supor que, desde quando os homens decidiram viver em sociedade, alguns se prontificaram a se unir para realizar condutas que se voltam contra os direitos de outros indivíduos e a própria sociedade.

Assim, é crível que o crime, desde sempre, faz parte do cotidiano da vida e "o crime organizado aparece como parte essencial e formadora do tecido da sociedade" (LAMPE, 2012, p. 403). Por sua vez, também é crível que, aqueles que pretendem fazer do crime o seu modo de vida, ou que não vejam empecilhos na prática de alguns crimes para perpetuar a sua associação de pessoas, naturalmente prefiram a organização para agirem de forma orquestrada em torno do objetivo comum.

O crime organizado tem como uma das suas principais características a atuação prolongada ao longo do tempo, caso contrário, se fosse realizado de forma repentina e não reiterada, os indivíduos associados a determinada conduta criminosa estariam incorrendo em mero concurso de pessoas em torno de um delito.

O crime organizado é um fenômeno criminológico de difícil definição e conotação doutrinária e acadêmica. A rigor, não se confunde com o tipo penal da "organização criminosa", visto que este, por sua vez, é um conceito mais vinculado à infração penal prevista em direito positivo e, portanto, mais restrito que o fenômeno da criminalidade organizada. De acordo com Castro (2018, p. 52-53) "a existência do crime organizado prescinde até mesmo de previsões legais uma vez que as leis são aptas a declarar ao que existe na realidade dos fatos e não para criar algo inexistente".

Tradicionalmente, os estudos sobre crime organizado e organizações criminosas estiveram ligados às máfias italiana e americana e, por isso, utilizam a corrupção como um dos seus elementos de composição de natureza instrumental,

para ampliar os ganhos ilícitos e garantir a impunidade dos seus integrantes, através do pagamento de propinas a autoridades do Estado.

Com a expansão dos movimentos migratórios, as famílias mafiosas estenderam suas atuações para os países da América do Norte, e a inter-relação cultural oportunizou o alargamento das áreas de ação do crime organizado, com destaque para o período entre 1919 e 1933, durante a vigência da lei seca, que buscou controlar o comércio de bebidas alcoólicas em todo o território norte-americano (WERNER, 2017, p. 20-21),

Embora se trate de uma realidade da vida em sociedade, o crime organizado foi alavancado a partir de meados do século XX, mais especificamente após a 2ª Guerra Mundial, quando a sociedade global embarcou num sistema de "processos multifacetados de transformações globais que se convencionou apelidar de globalização" (MARQUES GUEDES, 2002, p. 99). Evidente que essa abertura ou ampliação das relações globais, como qualquer marco civilizatório, também proporciona efeitos colaterais que o acompanham, dentre os quais se destacam, principalmente, a criminalidade organizada e transfronteiriça.

Segundo Howard Abadinsky (2010, p. 03-05), o crime organizado apresenta as seguintes características: 1) não possui objetivos políticos; 2) estrutura hierarquizada; 3) a participação de seus membros limitada ou exclusiva; 4) constitui uma subcultura própria; 5) perpetuação de existência; 6) disposição de usar violência ou força ilegal; 7) é monopolista e procura evitar a concorrência; e 8) possui normas e regramento próprio.

Entendemos que se trata de classificação doutrinária de grande importância para observação do crime organizado, mas que não necessariamente estabelece um rol taxativo, nem tampouco exige a concomitância de todas as características para definir a existência ou ação do crime organizado.

Feito esse breve preâmbulo de perspectiva doutrinária, em continuidade, buscaremos com a presente seção adentrar no fenômeno do crime organizado no Brasil caracterizado pelo uso da violência.

1.2.1. Expressões da criminalidade de natureza violenta no Brasil

O crime organizado é um mal que assola todo o globo terrestre e essa realidade não é nada diferente no Brasil. Tal afirmação é uma certeza irrevogável no imaginário popular, entretanto, obviamente esse fenômeno carece de uma explicação mais aprofundada para que se possa aferir a real extensão dos seus efeitos.

As manchetes dos jornais estampam diversas matérias sobre as mais variadas organizações criminosas de caráter violento, que no Brasil têm se materializado através da atuação das facções criminosas e das milícias. Ao que se percebe, as que estão em franca expansão têm se notabilizado pela atuação nos presídios e nas comunidades mais carentes, explorando diversas atividades criminosas como o tráfico de drogas e de armas, roubos, explorações do jogo de azar, agiotagem, extorsão, além de fornecimento clandestino de serviços como canais de TV a cabo, gás, transporte alternativo e segurança privada.

É de conhecimento público e notório no Brasil que o crime organizado dispõe de forte armamento bélico, obtido através do tráfico de armas que adentram pelas fronteiras, e se valem de seu poderio para confrontar as forças de segurança pública brasileira e digladiarem entre si, numa "guerra" que impõe medo à sociedade.

De outro modo, as organizações criminosas também se utilizam de manobras supostamente benevolentes, a fim de promover empatia em seus alvos, atraindo novos membros dentro dos presídios, a simpatia da população residente em comunidades carentes e da opinião pública, o que tem lhes assegurado sua expansão e perpetuação. Tais aspectos serão explorados ao longo deste capítulo.

1.2.1.1. Sobre as facções criminosas

Embora não haja nenhum documento oficial que confirme com precisão o número de facções criminosas no Brasil, suas origens, áreas de influência e operação, há diversos registros espalhados em matérias jornalísticas, periódicos, livros, relatórios, inclusive de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), que abordam o assunto, dando conta de uma coisa certa: que elas de fato existem.

Um ponto comum em quase todas as referências é o de que as facções criminosas possuem uma atuação poderosa dentro dos presídios e em comunidades mais carentes, sendo nesses espaços que elas se expandem e exercem maior controle e voz de comando.

Em 2009, o Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário (BRASIL, 2009, p. 56), apontou a atuação das seguintes facções:

> São várias as siglas e nomenclaturas das facções criminosas, que atuam, principalmente, no Rio de Janeiro e São Paulo. Destacam-se, em São Paulo: **PCC** – Primeiro Comando da Capital; **TCC** – Terceiro Comando da Capital; **CRBC** – Comando Revolucionário Brasileiro da Criminalidade; **CDL** – Comando Democrático da Liberdade e Seita Satânica. No Mato Grosso do Sul são conhecidas as facções: **PCMS** – Primeiro Comando do Mato Grosso do Sul, e os "**Manos**". No Rio de Janeiro: **CV** – Comando Vermelho; **TC** – Terceiro Comando; **ADA** – Amigos dos Amigos; **IDI** – Inimigos dos inimigos e **AI** – Amigos de Israel.

Hodiernamente, o número preciso ainda permanece uma incógnita, entretanto a quantidade tende sempre a variar no tempo e no espaço, haja vista que o crime organizado é mutável. O ex-ministro da Segurança Pública Raul Jungmann, em fala ocorrida no dia 27 de agosto de 2018, afirmou que havia no Brasil cerca de 70 facções criminosas operando a partir de um sistema prisional inviável e incapaz de assegurar a vida dos presos (ANDREA, 2018)[38].

Há veículos de comunicação (DELGADO, 2017)[39] que mencionam, segundo seus próprios levantamentos, que a quantidade de facções criminosas no Brasil é bastante expressiva, havendo ao menos 83 facções de presos no Brasil[40].

---

[38] Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/canal/cidades/geral/noticia/2018/08/28/jungmann-diz-que-70-faccoes-dominam-os-presidios-brasileiros-352531.php)>. Acesso em 11 maio 2022.

[39] Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/brasil-tem-pelo-menos-83-fac%C3%A7%C3%B5es-em-pres%C3%ADdios/a-37151946?msclkid=b3eb697ad10711ec898a8f43488c15bf>. Acesso em 11 maio 2022.

[40] Seriam elas: **1) PCC** – Primeiro Comando da Capital; **2) CV** – Comando Vermelho; **3) FDN** – Família do Norte (AM); **4) TCC** – Terceiro Comando da Capital (SP, RJ); **5) CRBC** – Comando Revolucionário Brasileiro da Criminalidade (SP); **6) CDL** – Comando Democrático da Liberdade (SP); **7) Seita Satânica** (SP); **8) PCMS** – Primeiro Comando do Mato Grosso do Sul (MS, ligada ao PCC); **9) Manos** (MS, RS); **10) TC** – Terceiro Comando (RJ, BA); **11) ADA** – Amigos dos Amigos (RJ, CE, ES); **12) IDI** – Inimigos dos inimigos (RJ); **13)** Amigos de Israel (RJ); **14)** Bonde dos 40 (AM, PI); **15)** Primeiro Comando do Norte (AM, RR, CE); **16)** 300 Espartanos (AM); **17)** Primeiro Comando da Mariola (RR); **18)** Equipe Rex (PA); **19)** Bonde dos 30 (PA); **20)** Comando Classe A (PA); **21)** GDA - Gangue da Ponte (AP); **22)** Primeiro Comando do Maranhão (MA); **23)** Bondinho da Ilha (MA); **24)** Primeiro Grupo do Estreito (MA); **25)** B40 – Bando dos 40 (MA); **26)** ADM –

Ao que parece, a maioria delas possui atuação estadual e local, excetuando-se desse perfil o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV). Não obstante, como mencionado, tratam-se de organizações sujeitas a um elevado grau de mutabilidade, sendo difícil aferir e confirmar o nível de influência da maioria dessas facções (ou mesmo se todas ainda estariam em atividade), o que necessariamente não quer dizer que não seja um problema real.

O Primeiro Comando da Capital (PCC) é considerado uma das mais poderosas, bem estruturadas e organizadas facções criminosas do país, já havendo registros de sua atuação no cenário internacional, no âmbito da América Latina (CARNEIRO e BECHARA, 2017, p. 88; COUTINHO, 2019, p. 81). De acordo com o relatório da CPI do Sistema Carcerário (BRASIL, 2009), estima-se que a facção teria sido criada em 1993, dentro do presídio de Taubaté, estado de São Paulo, com o propósito de reivindicar melhores condições de tratamento aos presidiários inseridos no sistema carcerário.

De fato, a realidade do mundo carcerário brasileiro é crudelíssima, sendo justa a reivindicação de mais humanidade aos indivíduos que nele habitam. Contudo, com maior organização, naturalmente ocorre a expansão não só dos ideais de igualdade, como também suas aspirações totalitárias da facção criminosa para fora dos muros dos presídios.

Anjos da Morte (MA); **27)** COM – Comando Organizado do Maranhão (MA); **28)** Bonde dos 300 (MA); **29)** PCM - Primeiro Comando de Campo Maior (PI); **30)** PCE – Primeiro Comando de Esperantina (PI); **31)** Facção Criminosa de Teresina (PI); **32)** Guardiões do Estado (CE); **33)** PCN - Primeiro Comando de Natal (RN); **34)** SDC - Sindicato do Crime (RN, PB); **35)** Al-Qaeda ou Okaida (PB); **36)** Estados Unidos (PB); **37)** Comando Norte/Nordeste (PE); **38)** Firma (AL); **39)** PCM - Primeiro Comando Metropolitano (SE); **40)** Comando da Paz (SE, BA); **41)** Bonde do Maluco (BA); **42)** DPM (BA); 43) MPA (BA); **44)** Bonde do Ajeita (BA); **45)** Katiara (BA); **46)** Comando da Perna (BA); **47)** Caveira (BA); **48)** Comando Mineiro de Organizações Criminosas (MG); **49)** PJL - Paz, Justiça e Liberdade (MG); **50)** Primeiro Comando Mineiro (MG); **51)** Primeiro Comando das Minas Gerais (MG); **52)** Milícias (RJ); **53)** Povo de Israel (RJ); **54)** Primeiro Comando de Vitória (ES); **55)** CJVC – Comando Jovem Vermelho da Criminalidade (SP); **57)** Gaviões da Fiel (SP); **58)** Cerol Fino (SP); **59)** Comissão Democrática da Liberdade (SP); **60)** PGC – Primeiro Grupo Catarinense (SC); **61)** PCRV – Primeiro Crime Revolucionário Catarinense (SC); **62)** CL – Comando Leal (SC); **63)** Serpente Negra (SC); **64)** PL- País Livre (SC); **65)** PGO – Primeiro Grupo de Oposição (SC); **66)** FRC (Força Revolucionária Catarinense); **67)** Bala na Cara (RS); **68)** Os Tauras (RS); **69)** V7 (RS); **70)** Os Abertos (RS); **71)** Unidos Pela Paz (RS); **72)** CPC – Comando Pelo Certo (RS); **73)** Amigos Leais (RS); **74)** Primeiro Comando do Paraná (PR); **75)** Primeiro Comando da Liberdade (MS); **76)** Grupo G (MS); **77)** PLD - Paz, Liberdade e Direito; **78)** Bad Boys (MT); **79)** Baixada Cuiabana (MT); **80)** Comando Verde (MT); **81)** Amigos Leais (RO); **82)** Crime Popular (RO); **83)** Bonde dos 13 (AC).

> O que sucedeu na gênese do processo de politização do crime no Brasil foi decorrência do abandono do sistema carcerário pelo Estado, que criou um vácuo de poder gerador de uma situação de anomia hobbesiana dentro das cadeias: vigorando uma espécie de lei da selva, vicejavam extorsões, espancamentos, assassinatos, atos de violência sexual e todas as espécies de abusos de presos contra presos, na base do individualismo mais animalesco que se pode conceber, em que cada preso ura o lobo do outro preso. (...)
> Sob esse nobre - e justo, diga-se de passagem - pretexto, os presos, unidos sob a orientação dos guerrilheiros políticos, organizaram o caos e ali passaram a estabelecer um poder paralelo que naturalmente contaminou os ambientes externos, a medida que novos presos chegavam das localidades carentes e outros detentos obtinham a liberdade, seja pelo cumprimento da pena, seja por fugas, retornando às mesmas localidades carentes e ali estabelecendo o domínio territorial da facção (SOUZA e PESSI, 2018, p. 310-311)

Em pouco tempo o PCC se organizou e passou a arrecadar recursos através da "contribuição" dos presos que se filiassem a ele, além de coordenar ações criminosas de dentro das prisões, para a obtenção de recursos financeiros decorrentes do tráfico de drogas e de armas, roubos a bancos e cargas e sequestros (BRASIL, 2009, p. 59-60).

Hoje, o PCC teria atuação em todas os 27 (vinte e sete) estados brasileiros e estaria operando em rotas internacionais do tráfico em pelo menos 05 (cinco) países fronteiriços com o Brasil, ou seja, tornou-se uma organização transnacional, conforme fala do próprio ex-ministro da Segurança Pública Raul Jungmann, já acima destacada.

Por sua vez, o Comando Vermelho (CV) teria surgido em 1979 (MISSE, 2011, p. 18), no presídio da Ilha Grande (RJ), a partir da reunião de presos comuns com presos políticos do período de governo do regime militar (RIBEIRO, CORRÊA e FONSECA, 2016)[41].

De acordo com o ex-secretário de Segurança do Rio de Janeiro, José Mariano Beltrame, é uma facção totalmente desorganizada, extremamente violenta e bélica (KLEIN, 2017)[42]. Com preponderante atuação no estado do Rio de Janeiro, o Comando Vermelho também teria se espalhado para os

[41] Disponível em: <https://epoca.globo.com/tempo/noticia/2016/10/o-crime-esta-em-guerra-maiores-faccoes-Brasileiras-romperam.html>. Acesso em 11 maio 2022.
[42] Disponível em: <https://www.valor.com.br/politica/4836936/para-beltrame-separacao-de-faccoes-e-necessaria>. Acesso em 11 maio 2022.

estados de Acre, Amapá, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Rondônia, Roraima, Santa Catarina e Tocantins (DELGADO, 2017).

A análise do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014 a 2017 – Edição Especial de 2018 (LIMA e BUENO, 2018), apresenta um número mais modesto de facções, 37 ao total, e aponta para a existência de uma posição central ou de dominância do PCC e o Comando Vermelho, entre aliados, chamados de "sintonias", e seus opositores, que compõem o universo de faccionalização do crime organizado Brasileiro regido dentro do sistema carcerário:

> Neste cenário institucional, não é difícil compreender como ocorreu o processo de "faccionalização" do país. Considerando a forma de atuação desses grupos, podemos identificar ao menos quatro movimentos: 1. um projeto de expansão do PCC através da rede carcerária com a criação de "Sintonias" vinculadas organicamente à estrutura paulista; 2. migração de indivíduos foragidos e vinculados ao CV ou ao PCC e, em geral, envolvidos em roubos a instituições financeiras; 3. o surgimento de grupos locais, em quase todos os estados, em aliança (ex: GDE-CE, Bonde dos 13-AC, Estados Unidos-PB, Bonde dos Malucos-BA), ou em oposição (ex: FDN-AM, PGC-SC, Okaida-PB, Sindicato do Crime-RN) ao PCC; 4. a expansão do CV através da abertura de franquias em outros estados e da coligação com grupos locais. (ABSP – Edição Especial, 2018, p. 06)

Por fim, é válido ressaltar que, a despeito da hipótese de inexistência das facções, pela falta de uma governação legítima, é possível encontrar na rede mundial de computadores alguns regimentos ou regramentos (estatutos) próprios que supostamente definem as regras de conduta e penalidades para os integrantes das facções criminosas[43] (CARNEIRO e BECHARA, 2017, p. 88) ou como devem se portar em relação à população dos territórios por eles dominados (MACHADO, 2019) [44].

Somado a isso, importa destacar que também há uma cadeia hierárquica[45] que transmite a ideia de governação própria, mesmo que ilegítima, das facções

[43] Cf. possível Estatuto do PCC disponível em: <https://faccaopcc1533primeirocomandodacapital.org/regimentos/estatuto_do_primeiro_comando_da_capital_faccao_pcc_1533/. Acesso em 11 maio 2022.

[44] Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/Brasil-47942626>. Acesso em 11 maio 2022.

[45] "As organizações possuem rígida hierarquia e, como em uma empresa, no topo vem a chefia, abaixo os sub-chefes e na base os chamados de "soldados". São os soldados que saem às ruas para

criminosas, as quais concorrem com o Estado de Direito brasileiro em seus territórios, caracterizadas principalmente pelo uso da violência e do poder intimidatório.

1.2.1.2. Sobre as milícias

Ao seu modo, as milícias também contribuem para o crescimento da criminalidade organizada no Brasil e, mais recentemente, também passou a figurar como alvo do combate ao crime organizado[46].

O termo "*Milícia*" decorre da junção de "*miles*" (soldado) a "*itia*" (condição ou atividade), significando justamente a ação de prover o serviço de segurança física. Em diversos países como Canadá, União Soviética, Cuba e China, o termo é utilizado na atividade regulamentar do Estado, seja na área militar, seja na policial (ZALUAR e CONCEIÇÃO, 2007, p. 89-90).

No entanto, no Brasil, a expressão vem sendo utilizada para designar um grupo de pessoas (policiais, ex-policiais, ex-militares, civis moradores de comunidades carentes e até mesmo traficantes) que irregularmente se ocupam da prestação de serviços que o Estado constituído teria de fornecer ou viabilizar o fornecimento, mediante contrapartida pecuniária coercitiva.

Entre os serviços oferecidos destacam-se o fornecimento de gás, sinal irregular de TV a cabo (*gatonet*) e transporte alternativo local (ZALUAR e CONCEIÇÃO, 2007, p. 91), destacando-se, no entanto, a prestação de atividade segurança (tarifa de proteção), especialmente contra o domínio de facções criminosas que comandam o tráfico de drogas e de armas em comunidades carentes, do que se depreende que as

executar os crimes (...). Essas facções têm lideranças com um chefe central, que dá a última palavra nas decisões. Abaixo deles há um grupo de detentos, chamados de "subchefia", que também têm poder de decisão, mas devem sempre ouvir a opinião da chefia geral. Em São Paulo, o "staff" da facção PCC, formado pelo chefe e subchefes, é chamado pelos detentos de "Família Real". (...) Abaixo dos subchefes vêm os "Pilotos", que são os comandantes de cada unidade prisional e que repassam as ordens recebidas do chefão aos "soldados", que são os que saem às ruas para cumprir as ordens e cometer os crimes. Há também os "Sintonias", que são os chefes que atuam nas ruas, liderando o tráfico de drogas e de armas, responsáveis por prestar contas aos chefes. (...) Há ainda os "Aviões", em geral jovens contratados pelos traficantes para levar as drogas das "bocas-de-fumo" até os consumidores" (BRASIL, 2009, p. 55 e 57).

[46] Conforme projeto de lei, que será comentado mais adiante, que busca incluir as milícias como uma das formas tipificadas de organização criminosa.

milícias rivalizam com as facções criminosas pelo espaço territorial não abraçado pelo Estado constituído.

Assim, trata-se de nítida usurpação das funções do Estado em determinado território, exercidas de forma clandestina, adicionando-se a essa finalidade o uso da violência e do poder intimidatório sobre seus alvos para a obtenção do resultado comportamental pretendido, qual seja, o pagamento pela cobrança indevida dos serviços prestados.

É importante destacar o elemento da coação porque, por mais que serviços de segurança possam ser prestados por diversos tipos de agentes (militares ou paramilitares), se a relação obedecer a uma liberdade de contratação, o que se terá, neste caso, é a mera prestação de serviço de segurança privada clandestina. Contudo, esse não parece ser o objetivo de uma milícia, que tem por finalidade o controle de um território utilizando-se de meios intimidatórios (ZALUAR e CONCEIÇÃO, 2007, p. 91).

A existência de justiceiros e vigilantes não é novidade no Brasil, sendo que há quem considere que a ação de grupos de extermínio, que vinham atuando desde a década de 60, estaria na gênese das atuais milícias que, atualmente, exploram primordialmente outras atividades que não o sicariato (ZALUAR e CONCEIÇÃO, 2007, p. 91). Não obstante, cabe ressaltar que as milícias atuais ganharam grande notoriedade em razão do assassinato da juíza Patrícia Acioli (LAURIANO, 2011)[47] – que inclusive culminou na criação da Lei n.º 12.694/2012, que trouxe inovações sobre a matéria de crime organizado (ARAÚJO, 2012) –, bem como da vereadora Mariele Franco, ambos os crimes possivelmente realizados por grupos de milicianos do estado do Rio de Janeiro (BARIFOUSE, 2018) [48].

Apenas para fins doutrinários, observamos que haveria uma diferença fundamental entre "facção criminosa" e "milícia", a qual estaria relacionada ao modo de autofinanciamento ou atividades exploradas. A facção criminosa explora atividades criminosas consideradas mais graves como tráfico de drogas, de armas,

[47] Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2011/08/Juiza-assassinada-sofreu-emboscada-e-levou-21-tiros-diz-delegado-no-rio.html>. Acesso em 11 maio 2022.
[48] Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/Brasil-46559926>. Acesso em 11 maio 2022.

sequestro e roubos em geral. De outro modo, a milícia explora clandestinamente serviços que deveriam ser prestados pelo Estado ou por eles autorizados.

Assim, concluímos que o crime organizado de cunho violento no Brasil pode ser caracterizado, atualmente, pela atuação de dois fenômenos criminológicos: as facções criminosas e as milícias, que se diferenciam pelas atividades exploradas, a primeira, crime mais graves, a segunda, crimes menos graves, mas que possuem em comum a utilização de meios intimidatórios para se imporem sobre a população de um determinado território em detrimento do Estado de Direito. Essas características o diferem de outros tipos de organizações criminosas que compõem o cenário do crime organizado brasileiro, que se utilizam de outros métodos de atuação.

Por fim, cumpre destacar que, entre a década de 1980 e anos 2000, muito se falava na contravenção da exploração de jogos de azar, popularmente conhecido como o "jogo do bicho", como a materialização do crime organizado no Brasil. Isso porque, apesar da exploração dos jogos de azar no Brasil ser centenária, foi a partir da década de oitenta que a atividade passou a se destacar pela infiltração em instâncias da administração pública e da justiça – através da corrupção de policiais e magistrados – e a se utilizar da coerção para oprimir concorrentes. Após diversas investigações de sucesso, como a "Operação Hurricane"[49] e "Operação Monte Carlo"[50], aparentemente essa modalidade de criminalidade organizada teve sua atividade arrefecida. Ademais, à vista do panorama atual, em que novas entidades apresentam um maior grau de violência e de busca de controle territoriais, as facções criminosas e as milícias assumiram o protagonismo do universo do crime organizado no Brasil.

1.2.1.3. Facções criminosas e milícias: Ameaças híbridas?

[49] Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/os-23-condenados-na-operacao-hurricane-seus-crimes-penas-4301901>. Acesso em 11 maio 2022.
[50] Disponível em: <http://g1.globo.com/goias/noticia/2014/05/cinquenta-reus-da-operacao-monte-carlo-participam-de-audiencia-em-go.html>. Acesso em 11 maio 2022.

Atualmente, o conceito de ameaça vem se alargando para além dos limites dos moldes mais convencionais que durante muito tempo esteve associado a ameaças militares.

Na busca por mais espaço da geopolítica, grupos diferentes de Estados clássicos vêm promovendo maiores instabilidades políticas e insegurança, no que tem se convencionado denominar ameaças híbridas. Vejamos definição estabelecida pela Comissão Europeia (2016):

> "As ameaças híbridas referem-se a um misto de atividades, com a frequente combinação de métodos convencionais e não convencionais, que podem ser utilizados de forma coordenada por parte de intervenientes estatais e não-estatais, permanecendo, porém, abaixo do limiar de uma guerra formalmente declarada. O seu objetivo é, não apenas causar danos diretos e explorar vulnerabilidades, mas também desestabilizar as sociedades e criar incerteza no processo de tomada de decisões".

Assim, utilizando-se de força e violência, tais ameaças permeiam as fronteiras e põem em perigo a estabilidade social e política dos Estados. Garcia (2006, p. 344) defende que tais "ameaças provêm dos novos actores que se manifestam no sistema internacional, e que procuram constantemente iludir ou evadir-se às autoridades formais, impossibilitando quaisquer negociações".

Segundo Silva (2018, p. 29), as ameaças híbridas não se restringem a provocar danos e medo, a partir da exploração das fragilidades do alvo, mas, igualmente, "causar desestruturação social e instaurar incerteza e inquietação psicológica bem como minar o processo de tomada de decisão", em especial quando vinculadas ao narcotráfico e ao terrorismo.

Coadunamos com essa linha, com particular apreço à segunda parte, em destaque, e ora aceitando que a extensão das ameaças híbridas não compreende tão somente o cenário geopolítico. No campo da política interna, ainda mais em um país de dimensões continentais como o Brasil[51], que possui estados federados com extensões territoriais maiores que inúmeros países ao redor do globo terrestre, os

[51] A extensão territorial do Brasil é de 8 510 295,910 km², enquanto toda a União Europeia possui quase metade o território, qual seja, 4 324 782 de Km². Vide em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_pa%C3%ADses_e_territ%C3%B3rios_por_%C3%A1rea#cite_note-%C3%81rea-3>. Acesso em 11 maio 2022.

problemas domésticos ganham proporções de escala regionais. *Mutatis mutandis*, o que no Brasil é um problema interestadual, em outras regiões, trata-se de questão internacional.

Nesse diapasão, o crime organizado de natureza violenta, que aprofunda a cada dia mais as suas raízes no Brasil, apresenta-se por meio das ações das facções criminosas e milícias como espécie de ameaça híbrida ao Estado brasileiro, pela disputa travada pelo espaço político e territorial nacional, como será abordado mais adiante.

Embora o fenômeno criminológico tenha surgido nos idos da década de 1970 e se fortalecido com o PCC na década de 1990, somente a partir de 2018 que o Brasil partiu para uma ofensiva adotando algumas medidas de prevenção e repressão a essa ameaça híbrida.

Antes desse período, a União Europeia, através da Comissão Europeia, já buscava, por meio de um quadro comum, fazer frente às ameaças híbridas e reforçar sua resiliência, vez que seus Estados-Membros e países parceiros têm estado expostos paulatinamente às ameaças híbridas que incluem ações hostis com o objetivo de desestabilizar uma região ou um Estado-Membro.

Assim, o quadro comum, apoiado na Agenda Europeia de Segurança[52], adotada pela Comissão em abril de 2015, oferece uma abordagem global para melhorar a resposta de forma mais concertada aos desafios colocados pelas ameaças híbridas aos Estados-Membros, aos cidadãos e à segurança de toda a Europa. Para tanto, procura reunir todos os intervenientes, políticas e instrumentos relevantes para não só combater, mas também mitigar o impacto das ameaças híbridas. Este quadro comum reúne as políticas existentes e propõe vinte e duas ações operacionais destinadas a:

> **sensibilizar**, mediante a criação de mecanismos específicos para a troca de informação entre os Estados-Membros e a coordenação de ações da UE para a concretização de comunicação estratégica;
> **construir a resiliência**, abordando setores estratégicos e críticos, como a cibersegurança, as infraestruturas críticas (energia, transportes, espaço), a

[52] *AGENDA Europeia para a Segurança*. 28 abr. 2015. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0185&from=PT>. Acesso em 24 set. 2019.

> proteção do sistema financeiro e da saúde pública, e o apoio aos esforços de luta contra o extremismo violento e a radicalização;
> **prevenir**, responder à crise e recuperar, definindo procedimentos eficazes, mas também examinando a aplicabilidade e os efeitos práticos da cláusula de solidariedade (artigo 222.º do TFUE) e da cláusula de mútua defesa (artigo 42.º, n.º 7 do TUE), caso ocorram ataques híbridos sérios e de largo impacto;
> **melhorar** a cooperação entre a UE e a NATO e outras organizações parceiras, num esforço conjunto para lutar contra as ameaças híbridas, respeitando os princípios de inclusão e autonomia do processo de tomada de decisão de cada organização. (COMISSÃO EUROPEIA, 2016)[53]

A atuação cooperada, como se vê, viabiliza-se como um caminho de sucesso e de enfrentamento às ameaças híbridas, exemplo que deve ser seguido pelo Brasil. Isso, porém, apenas será factível a partir de uma harmonização de discurso das correntes políticas que permeiam as unidades federativas.

1.2.2. O uso do poder inteligente

Feitas as considerações sobre as principais formas de crime organizado violento no Brasil e sua natureza de ameaça híbrida, analisaremos a ação desse fenômeno sob o enfoque da obra de Joseph Nye Jr., denominada "O futuro do poder". Nela, o autor analisa tipos e formas de poder, suas estruturas, fontes, aplicabilidade, dentre outros aspectos, sob os quais, mais adiante, traçaremos um paralelo sobre o exercício do poder pelas facções criminosas.

Consoante Nye Jr. (2012, p. 14), o poder inteligente "é a combinação do poder duro da coerção e do pagamento com o poder suave da persuasão e da atração". Quanto maior a capacidade de combinação dessas duas formas de poder, melhor será a definição de estratégias a serem utilizadas nos mais variados contextos de exercício do poder.

Joseph Nye Jr cunhou o termo *soft power* no final dos anos 80, e esse "poder suave" ou "poder brando" reside na capacidade atrair e persuadir, tendo como fonte a atratividade da cultura, dos ideais e valores políticos e das políticas públicas adotadas por um país ou interveniente não estatal. De outro lado, o *hard power*, ou "poder

[53] *Segurança: UE reforça resposta às ameaças híbridas*. 06 abr. 2016. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_16_1227>. Acesso em 13 mar. 2021.

duro", seria a capacidade de coagir ou de forçar a alteração de uma ação, preferência ou objetivo, o que decorre, principalmente, do poder militar ou econômico.

Sendo o poder "a capacidade alterar o comportamento alheio, tendo em vista a produção de um resultado desejado" (NYE JR., 2012, p. 28-29), no contexto relacional, ele se presta a ordenar a modificação da forma de se comportar, controlar os objetivos ou prioridades, ou ainda, moldar as preferências.

Assim, existem 3 faces do poder relacional: (i) *Primeira face*, em que um dos intervenientes se utiliza de ameaças ou recompensas para alterar o comportamento do outro, contrariando as preferências e estratégias deste, que tem ciência ou noção do poder primeiro interveniente. Trata-se de uma forma de coação, portanto, relacionada ao poder duro; (ii) *Segunda face*, em que um dos intervenientes controla os objetivos e limita as estratégias do outro, podendo este ter ou não ter ciência do poder do primeiro interveniente. Seria uma forma de persuasão e, assim, afeta ao poder suave; (iii) *Terceira face*, um interveniente age moldando as preferências, crenças e percepções do outro, sendo pouco provável que este perceba ou tenha noção do poder do primeiro interveniente. Corresponde a uma forma de atração e também se relaciona ao poder suave (NYE JR., 2012, p. 29-32).

De acordo com Nye Jr. (2012), essas formas de poder duro e suave podem ser empregadas entre os diversos tipos de poder, como o militar, o econômico ou o político de modo a produzir os resultados acima destacados. Considerando que estamos a tratar de organizações criminosas violentas, cujo poder se origina da coação decorrente da capacidade bélica que possuem, faremos uma breve abordagem sobre como o poder militar pode produzir comportamentos esperados.

1.2.2.1. Faces do poder relacional e produção de resultados comportamentais através do uso do poder militar

Segundo Nye Jr. (2012), as referências ao "poder militar" quase sempre conduzem à ideia da posse de recursos subjacentes ao comportamento de poder duro, que são os combates, ou as ameaças de combates, materializada externamente pelo

quantitativo de soldados, carros blindados, aviões, navios, etc. Assim, o poder duro relaciona-se diretamente à capacidade de coação decorrente desses recursos militares.

Não obstante, o uso não coercivo de recursos militares, baseados na benignidade, confiança e competência, também se apresenta como uma relevante fonte de poder suave para a produção de comportamentos objetivados por outros intervenientes.

A capacidade guerrear, ou seja, o poderio e recursos bélicos e o bom uso deles são relevantes para as 3 faces de poder relacional e para a produção de resultados comportamentais. Consoante Nye Jr. (2012, p. 60), a *primeira face do poder*, voltada ao uso da coação, pode ameaçar ou obrigar os outros a alterarem as preferências e estratégias iniciais, o que ocorre quando deliberadamente um interveniente força o outro a agir ou abandonar uma ação utilizando-se dos recursos militares.

Por sua vez, a *segunda face do poder* age no enquadramento de objetivos, quando o poder militar, sem valer-se da coação, mas sim da persuasão, define um objetivo pela dificuldade ou incapacidade fática de alcance de uma conduta diversa. O que se observa quando um interveniente, sabendo da capacidade bélica do outro e entendendo que não será possível confrontá-lo, muda de objetivo ou estratégia evitando o confronto direto.

E, por fim, *a terceira face do poder*, em que se molda a forma de pensar, a força militar vem a afetar a estruturação das preferências através do êxito, vez que a reputação de competência no uso da força ajuda a atrair. É o que ocorre quando um interveniente, sabendo da competência e da força de outro interveniente, prefere a ele aliar-se a ser o seu adversário.

Tendo em vista essas formas de atuação do poder nas relações e produção de resultados comportamentais, as modalidades de ação do poder militar poderiam ser: "(1) combater e destruir fisicamente; (2) apoiar ameaças na diplomacia coerciva; (3) prometer proteção, incluindo ações de manutenção de paz; e (4) garantir formas de apoio e assistência" (NYE JR., 2012, p. 61).

O êxito do poder inteligente no *combate* depende de uma estratégia que abarque tanto a competência como a legitimidade. A primeira, a competência, refere-se à base de conhecimentos estratégicos, objetivos políticos e doutrina que cubra

diversos potenciais conflitos. A segunda, a legitimidade, funda-se na disseminação da crença de que a ação do interveniente é correta, baseando-se na ideia da "guerra justa", a qual tem em conta uma causa justa e uma proporcionalidade da força empregada.

A *diplomacia coerciva* seria outra forma de uso do poder militar, em que os recursos são utilizados como forma de ameaça credível e confiável para dissuadir ou obrigar a adoção de uma solução diplomática. É fundamental que a ameaça seja crível, pois, caso não atinja o resultado pretendido, pode levar à desacreditação do Estado e a fomentar a resistência do alvo, além de repercutir negativamente entre terceiros. O uso de navios de guerra e aeronaves em posições estratégicas é um exemplo dessa modalidade (NYE JR., 2012, p. 65).

A *proteção* seria, na verdade, uma garantia de proteção e um dos principais meios de formação de alianças, conferindo maior segurança e produção de confiança no alvo. Essa estratégia pode conferir tanto poder duro – em caso de necessidade do uso da coação –, quanto poder suave, quando a aliança gera um clima de atração.

Por fim, a quarta modalidade seria a do uso dos recursos militares para providenciar *apoio ou ajuda*, como prestar apoio educacional e treinos militares estrangeiros ou mesmo assistência humanitária em situações de desastre.

Desse modo, percebe-se que os recursos militares podem ser fontes tanto de poder duro quanto de poder suave e o relacionamento entre si é interdependente, vez que o primeiro pode fortalecer ou enfraquecer o segundo, e vice-versa. As modalidades se apresentam como mais uma variável que deve ser levada em conta na definição de estratégias e, certamente, as que melhor combinarem essas variáveis produzirão poder militar mais inteligente.

É certo que, quando Nye Jr. (2012) trata do poder militar e suas modalidades de ação em sua obra, assim o faz diante de uma perspectiva globalizada de política internacional. Na seção a seguir, *mutatis mutandis*, procuraremos adequar os conceitos à realidade da segurança pública brasileira, apreciando-os tanto em uma dimensão interna do crime organizado, sob a realidade das relações entre facções criminosas e milícias, quanto na dimensão externa, que denota o relacionamento entre o crime organizado e o Estado constituído.

1.2.3. A disputa pelo Poder Político

O crime organizado no Brasil vem ocupando e se expandido em pelos menos 2 espaços conhecidos, a saber, o sistema carcerário, em razão do descaso como foi tratada a população de detentos dos estabelecimentos prisionais, e as comunidades carentes, em função da pouca presença do Estado e das deficiências na prestação de serviços prometidos. Sabemos que a solução para esses problemas é muito mais complexa do que a simples enumeração das suas possíveis causas, mas, na verdade, trata-se de uma disputa de forças antagônicas pelo poder político nesses espaços e, como é sabido, não há vácuo no poder.

Dispondo desses territórios – ou brigando por eles –, bem como seu próprio povo (população que neles habita ou ocupa), algumas organizações criminosas também possuem seus regimentos ou regramentos (estatutos) (MACHADO, 2019) e uma cadeia hierárquica[54] que integram uma governação própria.

Nesses termos, pode-se concluir que o crime organizado no Brasil possui o que a doutrina clássica considera os principais elementos constitutivos de um Estado, quais sejam, povo, território e governo soberano, no que seria possível compará-lo a um verdadeiro "Estado paralelo ou clandestino", vez que o suposto governo não possui a característica da soberania.

Assim, o crime organizado no Brasil pode ser visto como um interveniente não estatal que confronta o Estado de Direito em busca de mais espaço político. Esse "Estado paralelo", como qualquer outro organismo, apresenta conflitos internos e externos e, para sua própria existência, utiliza-se de diversas formas de poder exercido pela coerção, persuasão ou atração.

Cotidianamente são observadas inúmeras evidências de que as facções criminosas brasileiras dispõem de forte armamento bélico, como destaca Gomes (2008, p. 02).

> Tais grupos criminosos têm fácil acesso a granadas, fuzis e metralhadora antiaéreas, ponto 30 e ponto 50 (capazes de derrubar helicópteros e

[54] Cf. nota de rodapé número 45.

> perfurar blindagem) de uso militar nacional e estrangeiro (vindas da fronteira seca, principalmente com o Paraguai, mas também Argentina, com destino ao tráfico no RJ) ou foguetes e fuzis de fabricação caseira, e são responsáveis pela fuga de lideranças criminosas prisionais, (...) , como foi registrada, em presídio do interior paulista, a tentativa de derrubada de muralha com foguetes de fabricação caseira para resgatar presos.

Tais armamentos, obtidos através do tráfico de armas (MISSE, 2011, p. 18; GODOY, 2018[55]), são utilizados para fazer frente às forças de segurança pública brasileira e se confrontarem entre si para a expansão territorial, impondo temor e subjugando a sociedade através de atentados e ameaças (poder duro).

De outro modo, as facções não só se utilizam da coação, como também usam manobras supostamente mais benevolentes, a fim de promover empatia em seus alvos (poder suave), atraindo novos membros dentro dos presídios, a simpatia da população residente em comunidades carentes e da opinião pública, o que, à vista do apoio operacional e ideológico, facilita-lhes não só perpetuação, como o avanço sobre espaços não ocupados pelo Estado constituído.

Assim, podemos considerar que o poder militar não é exclusivo do Estado, uma vez que intervenientes não estatais também dele dispõem. As organizações criminosas se valem desse tipo de poder tanto na "guerra de facções criminosas" (RIBEIRO, CORRÊA e FONSECA, 2016; DIAS e MANSO, 2018), isto é, os intervenientes não estatais disputam entre si (dimensão interna) por mais espaço nesse Estado paralelo, expandindo território e cooptando mais correligionários (SOARES, 2018)[56], quanto na luta entre os intervenientes não estatais contra o próprio Estado de Direito (dimensão externa).

Tais aspectos serão analisados nas subseções a seguir, nas quais serão cotejadas as relações entre os tipos e formas de poder e sua modalidade ação, com a atuação das organizações criminosas e do Estado.

---

[55] Disponível em: <https://exame.abril.com.br/Brasil/uso-de-fuzis-pelo-crime-organizado-em-sp-e-rio-dobra/>. Acesso em 11 maio 2022.

[56] Disponível em: <https://oglobo.globo.com/Brasil/pcc-muda-estrategia-afrouxa-codigos-de-conduta-para-formar-exercito-22363379>. Acesso em 11 maio 2022.

1.2.3.1. O uso do poder militar pelo crime organizado e a produção de resultados comportamentais

Embora a guerra pareça estar em baixa no mundo neste século XXI, ela não desapareceu, ao revés, apenas assumiu novas formas. Nye Jr. (2012, p. 52-55) lembra que alguns teóricos classificam esses novos conflitos como "guerra de quarta geração", a qual não ocorre em campos de batalha ou frentes facilmente perceptíveis, tampouco se percebe uma clara distinção entre civis e militares e está concentrada em uma sociedade inimiga com vontade política de lutar. Seria a chamada "guerra entre o povo", nos dizeres do General Sir Rupert Smith, uma forma de "guerra híbrida" que "mistura de armas convencionais, táticas irregulares e comportamentos criminosos no espaço de combate". Trata-se de uma "guerra sem limites", na qual a primeira regra é não haver regras.

Diante da assimetria perante o inimigo, o confronto direto torna-se uma insanidade, pois, conduziria apenas à autodestruição em algum momento. Assim, a verdadeira batalha deixou de ser a destruição do inimigo, passando à busca do apoio da população civil local, ocupando gradativamente o território pretendido. Essa ideia também é difundida na doutrina de contrarrevolta ou contrainsurreição ("COIN"), porquanto o campo de batalha deixa de ser o território físico e se concentra na conquista da mente e coração das pessoas. (NYE JR, 2012, p. 58).

Essa estratégia não é de hoje, afinal, o Império Romano costumava, após suas conquistas militares, atrair os bárbaros subjugados oferecendo-lhes a oportunidade de se tornarem seus concidadãos, até mesmo porque recursos militares são mais dispendiosos do que a cooptação de habitantes locais.

Na verdade, tal estratagema é utilizado tanto pelo crime organizado como pelo próprio Estado. Não se deve confundir aqui a guerra com o combate, vez que este é apenas mais uma forma de ação do universo conflituoso que engloba todo o conjunto de estratégias que os intervenientes podem utilizar.

Desse modo, como mencionado na segunda seção, o poder militar inteligente é aquele que melhor adequa o uso do poder duro e suave, dentro de uma estratégia de ação que, repise-se, pode envolver as modalidades de: (i) combate físico; (ii) ameaças

pela diplomacia coerciva; (iii) promessa de proteção; e (iv) garantia de apoio e assistência.

Embora Nye Jr. (2012) aborde a guerra sob uma perspectiva global, não é descabida a análise sob o âmbito dos conflitos internos brasileiros, envolvendo a guerra entre facções criminosas (dimensão interna) e o crime organizado e o Estado constituído (dimensão externa).

Na dimensão interna, os *combates físicos* se agravaram principalmente depois do ano de 2016, com o rompimento do "NARCOSSUL" (RIBEIRO, CORRÊA e FONSECA, 2016), quando foi quebrada a aliança formada entre o PCC e o Comando Vermelho (CV), instituída, pelo menos, desde a criação do primeiro estatuto do PCC, no ano em 1997[57]. Desde 2017, esse conflito levou à morte de centenas de presidiários, o que se repete a cada acirramento de ânimos das facções (DANTAS e RIBEIRO, 2019)[58].

Na dimensão externa, o crime organizado está em franco e corriqueiro combate contra o Estado. Evidentemente que o Estado dispõe de maiores recursos militares – e aqui se enquadram tanto as forças de segurança pública (polícias da União e polícias militares e civis dos estados) quanto a utilização de recursos humanos e materiais das Forças Armadas por meio do emprego de "Garantia da Lei e da Ordem" (GLO) (BRASIL, 2019)[59] e intervenção federal (ROSSI, 2018)[60] – para confrontar e se impor perante o crime organizado, o qual acaba tendo que se valer de táticas de guerra assimétricas evitando o confronto direto.

Assim, usando do seu poder duro, o crime organizado age por meio de ordens de ataques a instituições emanadas do interior dos presídios – os chamados *salves* – bem como o uso de armamento de guerra contra as polícias, quando estas buscam

[57] Cf. item 16 do primeiro estatuto do PCC de 1997: "Em coligação com o Comando Vermelho – CV e PCC iremos revolucionar o país de dentro das prisões e o nosso braço armado será o Terror 'dos Poderosos' opressores e tiranos que usam o Anexo de Taubaté e o Bangú I do Rio de Janeiro como instrumento de vingança da sociedade, na fabricação de monstros". Disponível em: <https://faccaopcc1533primeirocomandodacapital.org/regimentos/estatuto_faccao_pcc_1533_1997_primeiro_comando_da_capital/>. Acesso em 11 maio 2022.

[58] Disponível em: <https://oglobo.globo.com/Brasil/disputa-em-faccao-criminosa-deixa-55-mortos-em-presidios-no-amazonas-1-23697466>. Acesso em 11 maio 2022.

[59] Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>. Acesso em 26 abr. 2022.

[60] Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/Brasil-43079114>. Acesso em 11 maio 2022.

ocupar espaços nos morros das comunidades carentes. Para exemplificar esses combates, um dos que mais chama a atenção ocorreu em 2006, na cidade de São Paulo, cujo método voltou a ser aplicado em outras ocasiões em diversas cidades brasileiras. O citado episódio foi assim descrito no Relatório da CPI do Sistema Carcerário:

> São os soldados que saem às ruas para executar os crimes, como aconteceu em São Paulo, em maio de 2006, quando por ordem do PCC – Primeiro Comando da Capital – centenas de homens saíram às ruas promovendo ataques e mortes. Ônibus e agências bancárias foram incendiados, delegacias, viaturas e fóruns foram crivados a balas de pistolas e metralhadoras. Bombas foram atiradas contra prédios públicos. Agentes penitenciários, policiais civis e militares foram assassinados nas ruas, em restaurantes, saindo de suas casas, em paradas de ônibus ou no trabalho. Durante três dias a facção levou horror e medo aos habitantes, parando a maior cidade do País. (BRASIL, 2009, p. 56)

Os combates físicos, em que pese decorram do exercício do poder duro, também podem funcionar como uma grande fonte de poder suave, gerando atração a depender da competência das estratégias de combate e da sua legitimidade.

Assim, na dimensão interna, a *competência* no combate de uma grande facção ou grupo de facções pode servir como meio de persuasão ou atrativo de novos detentos e facções locais a se aliarem por uma identificação com as estratégias utilizadas.

Quanto à *legitimidade*, para a dimensão externa, a guerra entre facções não se trata de uma *causa justa* (ampliação de povo e território de um Estado clandestino), tampouco se vale de *meios proporcionais*, já que os adversários são punidos com a morte extremamente cruéis para dar exemplo.

Desse modo, o crime organizado pode perder seu poder suave no âmbito externo, exceto para aqueles que acreditem que o crime organizado luta por mais dignidade dentro dos seus supostos territórios (como argumentam as facções criminosas e comandantes dos morros ou "donos de boca"), no que veriam como uma causa justa e resultaria em possível ampliação do poder suave das facções. Contudo, mesmo os que pensam dessa maneira, se considerassem as regras de qualquer Estado de Direito como o padrão, hão de concordar que os meios empregados seriam desproporcionais, o que reduziria o poder de atração do combate entre as facções.

No que se refere à legitimidade na dimensão interna, segundo o estatuto do PCC, há uma *ética do crime*[61] que rege esse universo paralelo, a qual, ao que tudo indica, compreende a causa como justa e os meios empregados como adequados, de modo que, quanto maior a força empregada, mais poder suave se obtém dentro do crime organizado, havendo uma redução desse poder quando, inversamente, fere-se essa ética do crime.

Com relação à ação de combate do Estado de Direito, a situação se inverte porque existe um vasto conjunto de regras e comportamentos, nacionais e internacionais, que definem a ação das forças de segurança e que regem a vida em sociedade. Assim, o Estado constituído pode ampliar seu poder suave ao buscar retomar sua soberania no território controlado pelo crime organizado, desde que se utilize dos meios considerados proporcionais ou adequados, do contrário, certamente haverá um decréscimo do poder suave.

A realização do combate competente e legítimo por parte do Estado é fundamental para demonstrar à sociedade que ele possui o comando sobre todo seu território, ampliando seu poder suave e atraindo mais cidadãos que acreditam na sua força, especialmente aqueles que habitam nos territórios dominados pelo crime organizado e que podem passar a crer que o Estado é capaz de assegurar uma vida digna fora das condições impostas pelas facções criminosas.

Por sua vez, *diplomacia coercitiva* se dá por meio da utilização ameaçadora do poderio militar para a obtenção de algum comportamento pretendido sem partir para o combate. Adequando essa estratégia à realidade dos conflitos locais no Brasil, podemos observar a utilização dessa técnica no ambiente fora dos estabelecimentos prisionais, onde a exibição dos recursos militares, seja por parte das facções (entre si e contra o Estado), seja por parte do Estado, pode causar uma situação de ameaça de confronto que faça com que uma ou outra parte deixe de realizar uma ação planejada de invasão. Isso ocorreu nos idos de 2009 e 2010, quando das instalações das

[61] Cf. Estatuto do PCC: "**Item 2.** Lutar sempre pela PAZ, JUSTIÇA, LIBERDADE, IGUALDADE e UNIÃO, visando sempre o crescimento da organização, respeitando sempre a **ética do crime**. (...) **Item 6**. O comando não admite entre seus integrantes, estupradores, pedófilos, caguetas, aqueles que extorquem, invejam, e caluniam, e os que não respeitam a **ética do crime"**. Disponível em: <https://faccaopcc1533primeirocomandodacapital.org/regimentos/estatuto_do_primeiro_comando_da_capital_faccao_pcc_1533/>. Acesso em 30 jul. 2019.

Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro, em que a mera exposição dos recursos militares do Estado induziu os comandantes do tráfico de drogas nos morros cariocas a deixarem seus territórios[62].

No que tange à realidade do sistema carcerário, aparentemente, o poder duro da ameaça residiria não na exposição dos recursos bélicos, mas na crença fundada de que a força bruta e violência das facções criminosas estariam à disposição para serem exercidas intramuros ou extramuros, o que, da mesma forma, pode impulsionar a adoção de um comportamento pelo alvo.

Assim, na dimensão interna, o poder duro reverbera tanto na seara individual, forçando novos detentos a integrarem as fileiras das facções, quanto no coletivo, obrigando facções locais menores a se aliarem às maiores, sob pena de eliminação. Na dimensão externa, o crime organizado pode se valer de ameaças à integridade dos funcionários públicos e seus familiares, ou ainda, da ameaça de realização de missões por integrantes da facção fora dos presídios, para a obtenção de tratamento privilegiado dentro dos estabelecimentos prisionais, impedir remoção de líderes para outros estabelecimentos entre outras condições possíveis.

No que tange à *promessa de proteção*, tal modalidade se apresenta como importante fonte de poder suave, viabilizando-se de diversas maneiras. Na dimensão interna, a promessa de proteção pode causar a atração de novos detentos e formação de novas alianças entre facções locais com maior poderio militar. A promessa de proteção pode abarcar uma boa vivência (ou a própria sobrevivência) nos estabelecimentos prisionais, bem como afastar a invasão de territórios nos morros entre facções rivais. Nesse aspecto, acaba se refletindo também em aumento de poder suave sobre as comunidades mais carentes, justamente por ofertar uma sensação de segurança contra a criminalidade, já que inclusive há códigos de condutas que proíbem crimes como roubos e estupros, além de imposição de respeito modo de vida dos moradores das localidades protegidas (MACHADO, 2019).

Na mesma toada, poder-se-ia falar que as milícias também teriam seu poder suave aumentado pela promessa de proteção de comunidades carentes, já que acabam

[62] Cf. http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2010/11/imagens-mostram-criminosos-fugindo-da-vila-cruzeiro.html. Acesso em 30 jul. 2019.

funcionando como forças paramilitares que ofertam um serviço clandestino de segurança contra a ação maliciosa de facções criminosas. Não obstante, essa hipótese é remota, já que a proteção não é ofertada, mas sim vendida e cobrada mediante uso de força, imposta a partir da usurpação da função da segurança pública do Estado constituído, sendo inclusive uma das formas demonstração da dominação sobre determinado território.

Na dimensão externa, o Estado já tem a promoção da segurança como uma das suas principais tarefas, de modo que a mera promessa de proteção pouco influencia no acréscimo do poder suave. Contudo, a mera sensação ou concretização da proteção prometida certamente resulta em aumento do poder suave atraindo a população e dissidentes que prefiram a proteção do Estado àquela prometida pelas facções e milícias.

Por fim, a utilização de recursos militares para *prestação de apoio, assistência ou ajuda humanitária*, como ocorreu com as Forças Armadas brasileiras no Haiti, parece-nos ter melhor aplicação no campo da política internacional, ou, no campo interno, como ocorreu com a utilização dos policiais e bombeiros nas tragédias dos rompimentos de barragens de Mariana[63] e Brumadinho (PASSARINHO, 2019)[64], as quais acometeram o Brasil nos últimos anos. Essa hipótese pode resultar em mais poder suave do Estado em relação à sociedade em geral ou à opinião pública, mas, provavelmente, surte pouco efeito sobre o povo e território dominado pelo crime organizado.

Na dimensão interna, não observamos aplicações de recursos militares das facções para o tipo de apoio ou assistência humanitária decorrente de catástrofes. Todavia, segundo o próprio estatuto do PCC, haveria sim um apoio ou assistência financeira e jurídica aos detentos e familiares[65], incluindo até distribuição de cestas básicas, como menciona o relatório da CPI do sistema carcerário:

---

[63] Vide matéria em: <http://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/2015/11/barragem-de-rejeitos-se-rompe-em-distrito-de-mariana.html>. Acesso em 11 maio 2022.

[64] Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/Brasil-47034499>. Acesso em 11 maio 2022.

[65] Cf. **Item 7 do estatuto do PCC: "**É dever de todos os integrantes da facção colaborar e participar dos "progressos" do comando, seja ele qual for, pois os resultados desse trabalhos são integrados em pagamentos de despesas com defensores, advogados, ajuda para trancas, cesta básica, ajuda financeira para os familiares que perderam a vida em prol a nossa causa, transporte para cadeirantes, ou auxílio para doentes com custo de remédio, cirurgia e atendimentos médicos particulares,

> As lideranças exercem domínio e fascínio sobre a massa carcerária. Elas prometem ser a "voz" dos detentos nas prisões e em muitos casos fazem acordos com diretores de cadeias, que cedem a "facilidades" em troca de cadeias sem motins. Aos familiares dos detentos essas organizações oferecem cestas básicas e transporte gratuito para os parentes visitarem seus presos em cadeias distantes. Pagam velórios e enterros no caso da morte de algum bandido ligado à facção ou mesmo parentes destes que, pobres, não conseguem pagar nem as despesas de enterro em cova rasa. (BRASIL, 2009, p. 57)

A despeito dessa suposta benevolência, os recursos que mantém essa assistência advêm da própria cobrança das mensalidades impostas coercitivamente aos membros integrantes da facção, em especial os que se encontram em liberdade, que ficam obrigados a pagar, inclusive sob pena de morte em caso de inadimplência, conforme estabelece o item 7 do estatuto de 1997 e item 9 do estatuto de 2017, ambos do PCC.

Ainda nessas condições, aparentemente essa forma de apoio ou assistência prestada pelo crime organizado talvez seja uma das grandes fontes de poder suave das facções criminosas, tanto no que se refere à massa carcerária, quanto às populações de comunidades mais carentes.

Feitas essas considerações sobre as modalidades de ação a partir do uso dos recursos militares e a produção de comportamentos, numa dimensão interna e externa, em perspectiva individual e coletiva, teceremos alguns comentários sobre algumas iniciativas que o Estado brasileiro vem adotando para buscar prevenir e reprimir o avanço do crime organizado no país.

1.2.3.2. Algumas reações do Estado brasileiro

Mesmo diante desse cenário pouco favorável, os estados brasileiros têm evoluído em termos de políticas públicas relacionadas ao enfrentamento das facções criminosas.

Um bom exemplo foi o adotado pelo poder público do Rio de Janeiro, por meio da Secretaria de Segurança Pública, o qual buscou uma forma de adentrar em

principalmente na estruturas da luta contra os nossos inimigos, entre várias situações que fortalecem a nossa causa ou seja o crime fortalece o crime, essa é a nossa ideologia."

territórios tidos como dominados pelo crime organizado que comandava o tráfico de drogas naquela unidade da federação. Essa iniciativa se deu através das Unidades de Polícia Pacificadora, as conhecidas UPPs, que tinham por objetivo promover a aproximação entre a população e a polícia, aliada ao fortalecimento de políticas, recuperando territórios ocupados pelo crime organizado para levar paz às comunidades mais carentes.

Apesar de parecer uma nova forma de policiamento, as UPPs claramente se apoiam no modelo de *Policiamento Comunitário* (BARBOSA, 2012), que consiste na aplicação de recursos policiais aproximando-se da população, com o objetivo primordial de dissolução dos problemas da comunidade, sem ter como foco primordial a redução dos índices de criminalidade.

Talvez a maior crítica a esse modelo advenha dessa grande aproximação da população à polícia fazendo com que esta extrapole suas funções de prevenção da criminalidade inerente à polícia de caráter administrativo e passe a se ocupar de outras funções estatais. Há, portanto, um certo desvirtuamento tanto da atividade policial, quanto do aplicador dos outros serviços do Estado, o que pode resultar, no longo prazo e na pior das hipóteses, numa facção miliciana que controla todos os serviços prestados a uma comunidade.

No entanto, a experiência de sucesso e o modelo das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) do Rio de Janeiro, principalmente pelos efeitos positivos no controle do tráfico de drogas, armas e violência em morros e comunidades da capital carioca, culminou inclusive na exportação do modelo para outras unidades da federação.

A maior crítica à política pública das UPPs é que ela não teria sido devidamente acompanhada por outros serviços públicos para atendimento de outras necessidades das populações das comunidades retomadas do controle do tráfico, o que acabou arrefecendo sua efetividade.

Não obstante, os governos seguintes do Estado do Rio de Janeiro continuam considerando a política pública das UPPs uma medida importante, não somente de

segurança pública, como também de inclusão social, algo fundamental para a recuperação do território ocupado pelo crime organizado (CORREA, 2019)[66].

Outrossim, uma medida importante se deu sob a gestão do ex-ministro da Segurança Pública, Raul Jungmann, que criou em sua gestão a "Comissão Nacional de Inteligência e Operações Contra o Crime Organizado", para combater as facções criminosas que atuam no sistema penitenciário brasileiro. Iniciativas como esta são imprescindíveis para enfrentamento das facções criminosas e demonstram amadurecimento do Estado brasileiro em reconhecer a gravidade do fenômeno criminoso que representa inconteste ameaça às instituições, à sociedade e, portanto, à própria democracia brasileira (MARQUEZ, 2018)[67].

Trata-se de um importante passo, vez que o eficaz e eficiente combate à criminalidade organizada passa, inexoravelmente, por ações conexas de inteligência policial e de Estado. Assim, "quanto maior for o investimento e concentração de esforços para compreender a lógica de atuação dessas organizações, em seus mais diversos aspectos, maior a probabilidade inibir a expansão dos seus negócios, reduzindo os espaços para sua atuação" (OLIVEIRA JUNIOR, 2017, p. 129)

Mais recentemente, foram enviados ao Congresso Nacional Brasileiro 03 (três) projetos de lei, batizados pelo próprio ministério de pacote de projetos anticrime, que propuseram mudanças em catorze leis, como o Código Penal Brasileiro (CPB), Código de Processo Penal Brasileiro (CPP), Lei de Execução Penal, Lei de Crimes Hediondos e Código Eleitoral, entre outras (BRASIL, 2019)[68].

Os projetos miravam 3 eixos: 1) o combate à corrupção, ao crime violento e ao crime organizado; 2) alterações ao CPP; e 3) alterações ao Código Eleitoral. Assim, procurou romper o anacronismo normativo, adequando a legislação brasileira à realidade da criminalidade que assola o país hodiernamente, buscando proporcionar maior "agilidade no cumprimento das penas, tornando o Estado mais eficiente e diminuindo a sensação de impunidade" (BRASIL, 2019).

---

[66] Cf. http://agenciaBrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-07/pm-quer-retomar-programa-de-unidades-de-policia-pacificadora-no-rio. Acesso em 30 jul. 2019.

[67] Cf. https://diariodopoder.com.br/raul-jungmann-quer-criar-comissao-para-combater-crime-organizado/. Acesso em 30 jul. 2019.

[68] Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1550594052.63>. Acesso em 30 jul. 2019.

As medidas propostas visavam: i) assegurar o cumprimento da condenação após julgamento em segunda instância; ii) aumentar a efetividade do Tribunal do Júri; iii) alterar as regras do julgamento de embargos infringentes; iv) aclarar à legítima defesa; v) alterar o conceito de organização criminosa; vi) elevar penas em crimes relativos à arma de fogo; vii) aprimorar o confisco de produto do crime; viii) permitir o uso do bem apreendido pelos órgãos de segurança pública; ix) evitar a prescrição; x) reformar o crime de resistência; xi) introduzir soluções negociadas no Código de Processo Penal e na Lei de Improbidade; xii) alterar o regime de interrogatório por videoconferência; xiii) dificultar a soltura de criminosos habituais; xiv) alterar o regimento jurídico dos presídios federais; xv) aprimorar a investigação de crimes; xvi) introduzir a figura do informante do bem; xvii) adoção do regime inicial fechado no cumprimento da pena de crimes considerados mais graves (roubo, peculato, corrupção passiva e ativa[69]) para condenado reincidente ou criminoso habitual ou profissional; xviii) alteração da competência para facilitar o julgamento de crimes complexos com reflexos eleitorais; e xix) criminalizar o uso de caixa dois em eleições.

Em verdade, aparentemente as medidas adotadas nesses projetos de lei mais se referiam à aplicação da justiça do que à segurança pública, a qual inegavelmente seria beneficiada de forma mediata. Dentre as medidas que trazem reflexos imediatos na segurança pública, e condizente com o tema deste capítulo, destacamos a alteração referente ao conceito de crime organizado vez que o projeto de lei, no seu artigo 13, fazia remissão expressa a nomes de organizações criminosas já reconhecidas como atuantes no território brasileiro[70]. Vejamos:

> Art. 13. A Lei n.º 12.850, de 2 de agosto de 2013, passa a vigorar com as seguintes alterações:
> "Art. 1º .....
> § 1º Considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, e que:
> I - tenham 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;

[69] Respectivamente artigos 157, 312, 317 e 333 do Código Penal Brasileiro.
[70] Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1550594052.63/pl-mjsp-medidas-contra-corrupcao-crime-organizado.pdf>. Acesso em 30 jul. 2019.

> II - sejam de caráter transnacional; ou
> III - se valham da violência ou da força de intimidação do vínculo associativo para adquirir, de modo direto ou indireto, o controle sobre a atividade criminal ou sobre a atividade econômica, tais como:
> **a) o Primeiro Comando da Capital;**
> **b) o Comando Vermelho;**
> **c) a Família do Norte;**
> **d) o Terceiro Comando Puro;**
> **e) o Amigo dos Amigos;** e
> **f) as milícias ou outras associações como localmente denominadas**. .....” (NR)

A citação textual de pelo menos 5 organizações criminosas recebeu críticas da comunidade jurídica por uma possível “incriminação automática” (CAMARGO e SILVEIRA, 2019)[71]. Contudo, recordamo-nos que, em palestra no VII Fórum Jurídico de Lisboa, no dia 22 de abril de 2019, o então ministro da Justiça e Segurança Pública Sérgio Moro confirmou que se tratava de uma medida inspirada na experiência antimáfia italiana, em que o ordenamento jurídico daquele país passou a reconheceu legalmente a existência de organizações de cunho mafioso, o que, na prática, torna desnecessária a comprovação da sua existência em todos os autos de todos os processos que envolvem a atuação dessas organizações (MORO, 2019).

Ademais, o reconhecimento demoveria a ideia de governantes locais de negarem a existência e o poderio ilícito de organizações em seus territórios (com o propósito de tranquilizar a população), além de tornar melhor aplicáveis outras medidas referentes a integrantes das organizações criminosas já nomeadas[72]. Também houve críticas no sentido de que identificar as facções criminosas as legitimariam, contudo, diante das abundantes provas de existência e das demonstrações de poder, negá-las seria ignorar a realidade e proporcionar mais espaço de expansão do crime organizado pela inércia do Estado constituído, pois, afinal, não se pode combater efetivamente uma doença sem diagnosticá-la primeiro.

Cabe ressaltar que essa medida não foi aprovada pelo Congresso Nacional. Ao cabo do ano de 2019, o “Pacote Anticrime” foi promulgado e se transformou na Lei

[71] Disponível em: <https://www.ibccrim.org.br/boletim_artigo/6315-Organizacao-criminosa-sem-crime-Observacoes-criticas-sobre-a-proposta-de-reforma-pelo-Projeto-de-Lei-Anticrime>. Acesso em 30 jul. 2019.
[72] Disponível em: <http://agenciaBrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-02/projeto-anticrime-propoe-identificar-e-nomear-faccoes-criminosas>. Acesso em 30 jul. 2019.

n.º 13.964/2019[73] e acabou por se tornar uma pequena reforma legislativa penal, uma vez que trouxe alterações em 17 leis, dentre elas algumas muito importantes como o Código Penal, o Código de Processo Penal, Lei de Execução Penal e a Lei de Organização Criminosas.

Em relação ao Código Penal, as alterações implementaram um recrudescimento de algumas medidas legais, como a majoração de 30 para 40 anos o tempo máximo de cumprimento de penas privativas de liberdade, ampliação dos requisitos para concessão de livramento condicional e de causas impeditivas da prescrição, além de incremento das hipóteses de roubo qualificado e da pena máxima do crime de concussão, que passou de 8 para 12 anos, igualando-o às mesmas penas da corrupção ativa e passiva.

Ademais, houve mudanças consideráveis no Código de Processo Penal, como a implementação da figura do juiz de garantias, magistrado responsável por controlar a legalidade da investigação criminal em fase pré-processual penal, separando-se, assim, da fase de instrução processo e de julgamento, comandada por outro magistrado, malgrado tal medida não estivesse vislumbrada no projeto de lei original.

Outras inovações no CPP que destacamos estão relacionadas à criação de garantias defensivas especiais para agentes de segurança pública e ao acordo de não persecução penal para crimes de média gravidade, diga-se, com penas máximas inferiores a 4 anos, bem como a denegação da liberdade provisória para o infrator reincidente ou integrante de organização criminosa armada ou milícia ou portando arma de fogo de uso restrito.

Outrossim, a lei dos crimes hediondos foi alterada para ampliação do rol dos crimes hediondos, cujos crimes ressaltamos pela pertinência ao crime organizado, a inclusão do roubo qualificado pela restrição de liberdade da vítima e pelo emprego de arma de fogo, além furto qualificado pelo emprego de explosivo ou de artefato análogo, o que pode gerar impactos no sistema carcerário, vez que, como já mencionado na seção anterior, os crimes patrimoniais são os mais incidentes entre a população carcerária brasileira. Some-se a esses pontos mais relevantes também a

[73] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13964.htm>. Acesso em 10 abr. 2021.

inclusão dos crimes de comércio ilegal e tráfico internacional de armas de fogo, bem como o crime de organização criminosa, quando direcionado à prática de crime hediondo ou equiparado.

Por se tratar do principal instrumento do *hard power* e produto do mercado ilícito explorado pelas organizações criminosas, para além da inclusão no rol dos crimes hediondos dos tipos de comércio ilegal de armas, a própria legislação afeta à matéria – Lei n.º 10.826/2003 – também concebeu mudanças decorrentes do pacote anticrime, como a elevação da pena do crime de comércio ilegal de arma de fogo e do crime de tráfico internacional de arma de fogo, ambos saindo de 4 a 8 anos, para 6 a 12 anos de reclusão e multa, e ainda, figuras equiparadas à atividade comercial e industrial, o fabrico e comércio clandestino exercido em residência. Além disso, criou-se causas de aumento de pena nos crimes cometidos por indivíduos que, pela legislação, possuem porte ou possibilidade de obtê-lo, bem como a reincidência específica nos crimes previstos na Lei de Armas.

Vale ainda ressaltar que a lei brasileira de organizações criminosas (tombada como Lei n.º 12.850/2013) também sofreu alterações importantes com a promulgação da Lei n.º 13.964/2019, especialmente para com o tratamento dispensado ao crime organizado, de modo a restringir sua atuação e desestimular a atividade dos candidatos a chefe de organização criminosa. Nesse sentido, Novo (2020) destaca as principais mudanças da seguinte forma:

> - Determinação de que os líderes das organizações criminosas armadas cumpram inicialmente a pena privativa de liberdade em estabelecimentos penais de segurança máxima;
> - Restrição à progressão de regime, ao livramento condicional e a outros benefícios ao apenado que continua mantendo vínculos com a organização criminosa;
> - Para não dar margem à anulação de condenações pelo Poder Judiciário, o instituto da delação (ou colaboração) premiada foi agraciado com farta regulamentação;
> - Disposições sobre a confidencialidade dos termos do acordo;
> - Estabelecimento de regras para a realização do acordo de não-denunciar, celebrado com o Ministério Público;
> - Garantia de que o réu delatado tenha a oportunidade de se manifestar após o decurso do prazo concedido ao réu que o delatou (no recentíssimo julgamento do HC 166.373/PR, o STF fixou tese semelhante);
> - Regulamentação da cyber-infiltração do agente policial.

Do mesmo modo, a Lei n.º 12.694/2012, que trata do julgamento colegiado em primeiro grau, também foi incrementada com a regulamentação da instalação das Varas Criminais Colegiadas para julgar crimes cometidos por organizações criminosas armadas, crime de constituição de milícia privada e infrações penais conexas praticadas por essas organizações.

Ademais, no que se refere à Lei n.º 9.613/1998 (Lei de Lavagem de Capitais), a Lei n.º 13.694/2019 inovou autorizando a implementação de técnicas investigativas previstas na mencionada lei das organizações criminosas, tais como, a utilização de ação controlada e da infiltração policial, visando o incremento da investigação do crime de lavagem de capitais.

Outrossim, acréscimos relevantes foram observados na Lei de Execução Penal (Lei n.º 7.210/1984), criando novas hipóteses de falta grave e ampliação de restrições no cumprimento do Regime disciplinar diferenciado, além da majoração para cumprimento de 70% do tempo da pena para a progressão de regime quando o apenado for reincidente em crime hediondo ou equiparado com resultado morte e da gradação decrescente até o mínimo de 16% do tempo da pena, quando se tratar de condenação por crime sem violência ou grave ameaça. Destaca-se ainda o cumprimento mínimo de 50% da pena para os líderes de organização criminosa estruturada para a prática de crime hediondo ou equiparado e de milícia privada. Por fim, havendo indícios de que o preso exerce liderança em organização criminosa, associação criminosa ou milícia privada, o regime disciplinar diferenciado será obrigatoriamente cumprido em estabelecimento prisional federal.

Por sua vez, a Lei dos Estabelecimentos Penais Federais de Segurança Máxima, tombada sob o n.º 11.671/2008, recebeu nova regulamentação exaustiva sobre cumprimento da pena em estabelecimento penal federal de segurança máxima, definindo a inclusão de presos no interesse da segurança pública, em regime fechado com recolhimento em cela individual, regras para visita íntima, banho de sol e monitoramento com áudio e vídeo para todos os meios de comunicação (parlatório, inclusive correspondência escrita etc.). Ainda foi aumentado o período de permanência nos presídios de segurança máxima, de 1 para 3 anos renovável por

iguais períodos, e autorizada a criação de presídios dessa natureza pelos estados e Distrito Federal.

Assim, parece-nos que, com as mudanças trazidas pelo "Pacote Anticrime", o Brasil vem se modernizando de modo a enfrentar o crime organizado em toda a sua extensão. É esperado que com o novo aparato legal haja uma repercussão positiva na justiça criminal brasileira, reverberando na segurança pública.

1.2.3.3. O crime organizado como força motriz da violência

Posto o cenário acima, é possível perceber que o crime organizado violento vem cada vez mais fortemente se materializando na realidade criminológica brasileira.

Certamente que o crime organizado está intimamente relacionado com os elevados números de vítimas de violência, bem como com o perfil da população carcerária, ambos destacados na primeira seção deste capítulo, onde buscamos apresentar a realidade da segurança pública no Brasil.

Essa simbiose entre crime organizado e quadro de violência exacerbada não é exclusividade brasileira, a grande maioria dos países latino americanos amargam essa triste realidade.

Nessa toada, Garzon-Vergara (2016) observa que a violência exponencial na América Latina está intimamente ligada à ação de grupos criminosos que ampliaram muito o seu poder bélico e político em diversos países da região, estando fortemente relacionada à existência e fruição dos mercados ilícitos, em especial de drogas e armas.

Do mesmo modo, o Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crimes (Unodc) também observa que a taxa de homicídios na América Latina é impulsionada pela ação do crime organizado e gangues, bem como estima a

participação desses grupos criminosos entre 32% e 64% dos homicídios contabilizados (UNODC, 2019, p. 22-23)[74].

Tais estudos confirmam que o crime organizado vem se apresentando como um importante ator no cenário de disputa de poder político, reclamando a sua parcela especialmente em territórios não ocupados pelo Estado formalmente constituído. A sua atuação contraposta influi para o desrespeito e desconstrução da ordem jurídico-política estabelecida, o que acaba se refletindo no sistema carcerário por conta dos ininterruptos ataques impostos à ordem pública.

O crime organizado funciona como uma forma de poder errático, promovendo desobediência da sociedade civil, desacreditando a capacidade do aparelho do poder estatal de fornecer segurança jurídica e política, calcado em ideologia ou ética própria que julgam legítima (MOREIRA, 1979, p. 25).

Essa visão revolucionária destaca o papel do lumpemproletariado na construção de uma nova ordem política, embora essa classe política fosse ojerizada pelo próprio Karl Marx, que a tinha como subproletária. Souza e Pessi (2018, p. 311) denunciam esse viés político ideológico do crime organizado violento no Brasil, a partir da utilização dessa classe social:

> O movimento revolucionário soube muito bem explorar esse estado de anomia, candidatando-se a, por meio da união e do "empoderamento" dos presos, assumir o controle do sistema penitenciário, em parceria com o "lumpemproletariado" do crime. Os criminosos comuns, orientados pelos criminosos políticos, trataram de, mediante uma espécie de treinamento prático e ideológico, impor sua própria ordem no caos das cadeias, sob o discurso de "união", "combate à opressão" aos presos e garantia dos direitos humanos dos sentenciados ("Paz, Justiça e Liberdade").

Assim, é de se aperceber que, para além da questão social e de segurança pública, o crime organizado de natureza violenta também pode ser visto pelo viés político ideológico, como uma força que se utiliza da violência como meio de autoafirmação, fruto e instrumento da mentalidade revolucionária que clama, pela sua própria essência, a derrocada da ordem política vigente.

[74] A estimativa da Unodc é de que em 2017 o número de homicídios intencionais no mundo foi 464.000 pessoas e que a de América Latina é responsável por uma parcela de 37% desse total de mortes (Unodc, 2019, p. 11).

Desse modo, os próprios movimentos revolucionários que outrora pegavam em armas pelos seus militantes, deram lugar a uma nova forma de atuação, pois, enquanto operam legitimamente no cenário político, palco adequado para reivindicações, veem suas fileiras armadas sendo preenchidas por facções criminosas que agora exerce o papel de incitadores de desconforto e convulsão social. A criminalidade em massa que deságua em elevadas taxas de homicídio e altos níveis de encarceramento são meros reflexos dessa realidade.

Isto posto, é possível concluir que o crime organizado de natureza violenta no Brasil se apresenta como uma espécie de ameaça híbrida caracterizada pela ação de facções criminosas e milícias, valendo-se não apenas de *hard power*, como também de *soft power*, para a perpetuação e expansão. Sua atuação sublima questões sociais e criminológicas, antagonizando a ordem política estatal democrática posta e utiliza-se da violência como instrumento de reivindicação apresentando, portanto, traços de uma mentalidade revolucionária. Assim, a reação estatal exige não somente a adoção de políticas públicas para readequações sociais e de segurança pública, como também uma análise sobre a pertinência do quadro político, especialmente no que tange a inclusão política, como forma de ampliação da legitimidade do governo perante a população.

Feitas essas considerações sobre a violência no Brasil, trataremos de outra mazela que aflige o quadro criminológico brasileiro e que contribui para de maneira importante para o cenário ora exposto, qual seja, a corrupção sistêmica e a atuação das organizações criminosas de natureza política.

CAPÍTULO II
DA CORRUPÇÃO DEMOCRACIDA

Assim como o crime organizado de natureza violenta, o crime de colarinho branco, em especial a corrupção, é assunto de primeira grandeza para a sociedade brasileira. Normalmente observados como fenômenos estanques, a interseção entre as duas modalidades criminosas, como foi exitosamente escancarada pela Operação Lava Jato[75], inevitavelmente deságua em consequências negativas decorrentes para o Estado Democrático de Direito.

O presente capítulo tem por objetivo analisar a atuação de organizações criminosas que se enveredam no que Bourdieu (1989, p. 164) denominou de campo político[76]. O tema, por certo, é bastante espinhoso porque falar sobre política normalmente envolve fortes componentes que fogem ao pensamento racional, não raro descambando para adoração a ideologias e a líderes carismáticos. Essa realidade é ainda mais forte no Brasil, país que está em constante amadurecimento político com o passar dos anos, afirmação que é confirmada a partir do aumento da participação popular nos debates políticos nacionais, em especial no espaço mais aberto das redes sociais.

Desse modo, neste capítulo temos a intenção de adentrar no estudo do crime organizado não violento, tecendo comentários como fenômeno criminológico, cuja abordagem será alvo da primeira seção.

Em seguida, a segunda seção terá por finalidade analisar a estrutura do mercado político e como o financiamento eleitoral auxilia na sua corrupção através do estreitamento da relação de grandes atores econômicos e políticos à revelia do ordenamento constitucional que preconiza a participação exclusiva dos cidadãos.

Finalmente, na terceira seção, pretendemos analisar como a corrupção, a partir de uma perspectiva filosófica e criminal, segundo a realidade brasileira, e como pode

[75] Resumo da operação disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/11/1548049-entenda-a-operacao-lava-jato-da-policia-federal.shtml>. Acesso em 27 ago. 2019.

[76] "O campo político é o lugar em que se geram, na concorrência entre o agentes que nele se acham envolvidos, produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos, entre os quais os cidadãos comuns, reduzidos ao estatuto de «consumidores», devem escolher, com probabilidades de mal-entendido tanto maiores quanto mais afastados estão do lugar de produção" (BOURDIEU, 1989, p. 164).

deixar de ser uma conduta simples para passar a afetar uma ordem política estabelecida, maculando o ideal do Estado Democrático de Direito.

Trazidas as linhas descritivas deste capítulo, passaremos a adentrar no estudo do crime organizado não violento.

2.1. *DAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS DE NATUREZA POLÍTICA*

O crime organizado é um fenômeno em constante mutação e, nesse processo evolutivo, novas características passam a ser desenvolvidas e as que se observam hodiernamente podem ser revistas ou se tornam ultrapassadas.

Nessa toada, diversos autores trazem variadas definições de crime organizado, principalmente em decorrência das novas tendências econômicas e culturais que vêm ratificando a ideia de que o crime organizado não atua tão somente no campo dos crimes violentos, mas também pode abarcar ação especializada nos crimes de colarinho branco[77], diga-se, aqueles cujo propósito seja a obtenção de mais recursos financeiros ou poder, o que, na verdade, acaba por ser a finalidade da associação de pessoas.

Para fins de direcionamento do raciocínio desta seção, tem-se como questões norteadoras que buscaram ser respondidas, as seguintes formulações: i) A concepção moderna de crime organizado comporta uma vertente não caracterizada pelo uso da violência?; ii) Como se deu a evolução legislativa brasileira atinente ao tipo penal das organizações criminosas?; iii) De acordo com o ordenamento jurídico brasileiro podem existir organizações criminosas que atuam no campo político?; e iv) Como se dá essa atuação e quais os tipos penais aplicáveis às organizações criminosas de natureza política?

[77] O conceito "crime de colarinho branco" utilizado pelo *Federal Bureau of Investigation*, que no Brasil são comumente chamados de "crimes não violentos", é assim definido: "Alegadamente cunhado em 1939, o termo crime de colarinho branco agora é sinônimo de toda a gama de fraudes cometidas por profissionais de empresas e do governo. Esses crimes são caracterizados por engano, ocultação ou violação da confiança e não dependem da aplicação ou ameaça de força física ou violência. A motivação por trás desses crimes é financeira - para obter ou evitar perder dinheiro, propriedade ou serviços, ou para garantir uma vantagem pessoal ou comercial" (tradução livre do autor). Disponível em: <https://www.fbi.gov/investigate/white-collar-crime>. Acesso em 02 jun. 2022.

Nessa linha, na primeira subseção, será observado o fenômeno criminológico sob uma perspectiva doutrinária, a fim de verificar a possibilidade de adequação do conceito aos crimes de colarinho branco. Com relação à segunda subseção, buscaremos fazer um breve apanhado das organizações criminosas sob o prisma jurídico-penal, conforme regência do ordenamento jurídico brasileiro no contexto histórico da formulação do tipo penal.

Incontinenti, o objeto de análise da terceira subseção será a forma de atuação dessas organizações criminosas, especialmente, suas interações com outras formas de organização criminosa. Por fim, para fins de delineação e escopo de atuação das organizações criminosas de natureza política, na quarta subseção, analisaremos os tipos penais, segundo o Código Penal Brasileiro e legislação esparsa, que caracterizam o modo de agir dessas organizações criminosas.

2.1.1. Análise do crime organizado não violento

Os laços que mantêm as pessoas unidas em qualquer empreitada, sejam elas lícitas ou ilícitas, decorrem de um sentimento e um pensamento comum, um propósito. Seja no crime organizado, seja em qualquer empresa lícita, a finalidade é a obtenção ou majoração do lucro, vez que sem a expansão dos recursos financeiros e do poder a organização criminosa está fadada à extinção.

Portanto, aqueles que atuam no crime organizado vão procurar ocupar espaços em uma sociedade e conceber uma organização voltada à maximização dos ganhos, oferecendo, via de regra, bens e serviços ilícitos negados às demandas do sistema social na qual ela está inserida. Como rege a lei principal de mercado de oferta e procura, tais demandas por bens e serviços ilícitos dão causa e fortalecem organizações criminosas, que se tornam mais estruturadas e poderosas, passando a interagir e estabelecer laços com a economia formal e governo, valendo-se de instrumentos como uso ilegal da força, da violência e da corrupção, minando a moral das instituições públicas perante a sociedade (WERNER, 2017, p. 21-23).

Essa visão de mercado impõe ao crime organizado a necessidade de infiltrar-se nas estruturas macroeconômicas e políticas, demandando uma nova forma de agir,

onde a estrutura hierarquizada e monopolista passa a dar espaço à atuação de redes difusas entre organizações que possuem seu próprio campo especializado de atuação e, de forma complementar, geram uma relação simbiótica (WERNER, 2017, p. 25).

Ademais, essa evolução e essa visão do crime organizado também voltada para o campo econômico e político conduz, hodiernamente, a uma percepção de que a corrupção não mais se trata de mera característica instrumental do crime organizado. Ela seria, em verdade, um novo nicho de mercado ilícito autônomo relacionado à comercialização profissionalizada de atos administrativos e políticos, com a finalidade de assegurar a ampliação de ganhos ilícitos e a impunidade de seus autores, o que demanda a análise da atuação de organizações criminosas tanto em mercados ilícitos, quanto nos lícitos que podem dissimular os primeiros.

O estudo e enfrentamento do crime organizado não pode olvidar que, ao contrário do que ocorre com o criminoso tradicional – normalmente visto como um estorvo social –, haverá grandes dificuldades para confirmar a existência de organizações criminosas afetas ao "crime do colarinho branco". Isso porque, nessa modalidade criminosa, os perpetradores apresentam uma respeitabilidade junto à sociedade e gozam de boa reputação perante seus pares. Ademais, essa criminalidade organizada normalmente age de forma dissimulada e imperceptível, acobertada por um véu de legalidade que na verdade oculta inconfessáveis propósitos (WERNER, 2017, p. 25-26).

Valente (2017, p. 146-148) chama atenção para a existência de dois modelos de criminalidade organizada: i) *a não violenta*, que se ocupa da corrupção, manipulação do mercado de valores mobiliários, lavagem de dinheiro, fraude tributária e previdenciária, desvio de recursos públicos; e ii) *a violenta*, a qual, exemplificativamente, se ocupa do tráfico de armas, tráfico de drogas, tráfico de seres humanos e de órgãos humanos e terrorismo. O autor reforça que "a criminalidade organizada precisa de um novo sentido jurídico e de um novo qualitativo ligado à ideia de ao seu 'potencial de ameaça' concreto e diário", vez que estas são insalubres para as democracias constitucionais, pois a usurpam funcionalmente e se infiltram nas instâncias centrais da ordem do Estado, dominando suas estruturas e o influenciando.

Pontes e Anselmo (2019, p. 87-88) apresentam um novo conceito criminológico no Brasil, que batizaram de "crime institucionalizado", diferente do crime organizado convencional, cujo conceito e características são descritos da seguinte maneira:

> O crime institucionalizado é um sistema de fraudes abençoado pelo poder central do país e sustentado por uma rede de apoio que percorre os Três Poderes do Estado. (...)
> Ao contrário da organização criminosa "convencional", o crime institucionalizado não está atrelado a atividades escancaradamente ilegais, como o tráfico de drogas, de armas, a prostituição, o tráfico de pessoas ou o jogo ilegal. Esse tipo de crime está entranhado, na verdade, na plataforma oficial: nas três esferas (no caso brasileiro, a partir do Executivo Federal), no estamento público, nos ministérios e nas secretarias da República, nas atividades legislativas e normativas, nas empresas públicas, nas estatais, na política partidária e nas regras eleitorais para prospectar e desviar recursos do erário.

Esse é o exato ponto que se procura analisar no presente capítulo, o do fenômeno criminal voltado à prática de atos no seio dos órgãos de Estado e que atentam contra as instituições democráticas.

Ao tratarem do fenômeno que denominaram como "crime institucionalizado", Pontes e Anselmo (2019, p. 89-90) ainda recomendam, para além do famoso brocardo *follow the money*, que nesse tipo de criminalidade deve-se seguir ou procurar a "caneta" que "assinou [ou indicou] o gestor encarregado de fraudar e desviar os recursos públicos", para fins de responsabilização de autoridades políticas.

Nessa toada, a conceituação dessa nova figura criminológica é fundamental para criar uma diferenciação, especialização e melhora dos estudos acerca do crime organizado que, normalmente vinculado a crimes violentos, acaba por prejudicar a visualização do crime organizado de colarinho branco. Tal fenômeno, via de regra, não apresenta como característica principal o uso da força física em suas ações, mas sim de uma força política, algo muito mais sutil, porém, tanto ou até mais eficiente que a primeira. Não é favorável medir esses dois fenômenos pela mesma régua, sob pena de não se compreender a fundo nenhum dos dois. Parafraseando Jesus Cristo, "a Cezar o que é de Cezar".

O "crime institucionalizado", portanto, chama o foco para a ideia de que uma organização criminosa se enraizou de tal forma no Estado que tomou o lugar e a força

de uma instituição. Tal realidade exige um combate enérgico vez que, as instituições, que nada mais são que representações jurídicas, são vítimas de pessoas que se assenhoram dos poderes a elas conferidos e os utilizam em benefício próprio ou de seu grupo criminoso. Isso é um verdadeiro atentado ao Estado, uma vez que, quanto mais fortes as instituições que representam o povo de um país, mais robusta é a sua democracia.

Diante dessa realidade do crime organizado, Werner (2017, p. 27) declara um novo conceito jurídico-penal das organizações criminosas que apresentam os seguintes componentes:

> (1) Estruturas Ordenadas: considerando a atual preponderância das redes difusas e fluidas sobre a forma tradicional de estrutura hierarquizada; (2) Caráter racional de exploração dos mercados ilícitos: fundado no cálculo do ganho em relação ao risco da atividade; (3) Vantagem ilícita: de qualquer natureza economicamente auferível podendo ser um benefício ou privilégio; (4) Capacidade de atuação supranacional de caráter transnacional: desrespeito às fronteiras dos Estados.

Feitas essas considerações preliminares, passaremos verificar como se apresentam as organizações criminosas de natureza política segundo o que restou apurado em investigações ocorridas no Brasil.

2.1.2. A evolução do crime de organização criminosa no ordenamento jurídico brasileiro

O crescimento e expansão do tráfico de drogas e a instituição da "guerra ao tráfico", amplificada com a implantação do narcoterrorismo na América Latina nas décadas de 80 e 90 do século passado, fez com que a Organização das Nações Unidas (ONU), no ano de 1988 em Viena, lançasse mão da Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, a qual veio a ser internalizada no Brasil em 1991, através do Decreto n.º 154, de 26 de junho. Nele já se observava grande preocupação com a criminalidade organizada que atuava no mercado ilícito das drogas.

No ano de 1995, por meio da Lei n.º 9.034, o Brasil deu um passo legalmente importante em matéria de organizações criminosas, oferecendo meios operacionais

para a prevenção e repressão de crimes resultantes de ações de quadrilha ou bando, tipo penal então previsto no artigo 288 do Código Penal Brasileiro. Percebe-se que estiveram presentes dificuldades para apresentar uma responsabilização penal de organização criminosa através de um tipo penal específico e, por isso, a lei se valeu de outro crime. Em 2001, a Lei n.º 9.034/1995 sofreu alterações com a Lei n.º 10.217, dentre elas a expansão da tutela jurídica do artigo 1º (muito embora sem especificá-la) ao mencionar "*ilícitos* – e não mais "crime" – decorrentes de ações praticadas por quadrilha ou bando ou *organizações ou associações criminosas de qualquer tipo*".

A despeito dessa modificação, o ordenamento jurídico continuou a carecer de um tipo penal de organização criminosa propriamente dito e permaneceu se valendo do crime de quadrilha ou bando como referência. Não obstante, tratou de algumas ferramentas investigatórias tais quais ação controlada, infiltração policial e interceptação ambiental – estes dois últimos trazidos pela Lei n.º 10.217/2001 –, além da determinação de instituição de unidades especializadas de combate ao crime organizado em órgãos de polícia judiciária e regramento processual penal diferenciado para os integrantes de organização criminosa como identificação criminal independente da identificação civil, redução de pena para o integrante colaborador, impossibilidade de liberdade provisória, prazo para prisão processual, impossibilidade de apelar em liberdade, início de cumprimento de pena em regime fechado.

Em 1998, a Lei n.º 9.613, que versa sobre o crime de lavagem de dinheiro, também fez menção a organizações criminosas em sua redação original, a qual apresentava um rol de delitos que poderiam originar o crime de lavagem de dinheiro[78]. Na ocasião restou definido que os recursos oriundos de infração penal praticados por organização criminosa[79] também dariam causa ao crime em questão, embora o ordenamento jurídico brasileiro continuasse silente em relação à tipificação específica do ilícito penal que, àquela altura, repise-se, consoante a Lei n.º

[78] O rol de crimes para a consecução da lavagem de dinheiro veio a ser extinto apenas com promulgação da Lei n.º 12.683/2012.

[79] Cf. Lei n.º 9.613/1998: artigo 1º. Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de crime: (...) VII - praticado por organização criminosa.

9.034/1995, apenas tinha suas ações equiparadas ao crime de formação de quadrilha ou bando.

Em meio às alterações legislativas brasileiras, o mundo também revela grande preocupação com o crime organizado transnacional, vez que, com o fim da Guerra Fria, representado pela queda do Muro de Berlim e o declínio dos conflitos mundiais, a tão pretendida paz deu lugar a uma nova ordem mundial anárquica decorrente das guerras e ameaças híbridas regionais que demandam recursos ilícitos (SANDRONI, s.d.). Tal pulverização de estruturas de grande nocividade social passou a ser reconhecida nem ordenamentos jurídicos de diversos países e tornou-se objeto de preocupação organismos supranacionais (DELABARY, 2020, p. 17).

Nessa linha, a Organização das Nações Unidas, no ano de 2000, na Itália, realiza a Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Transnacional, comumente chamada de Convenção de Palermo, da qual o Brasil é um dos países signatários. A convenção vem a trazer um conceito de crime organizado transnacional considerado demasiadamente amplo, muito provavelmente para não criar uma taxatividade, respeitando a soberania dos países signatários, além do fato de definir um fenômeno mutável em razão do tempo e da sociedade na qual está inserido. Nesse diapasão, a Convenção de Palermo, em seu artigo 2º, alínea "a", assim conceituou:

> 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".

Schneider (2014, p. 15) bem rememora que o projeto de Lei n.º 7.223/2002, com base na doutrina internacional sobre crime organizado e na própria Convenção de Palermo, buscou criar uma alteração do artigo 1º da Lei n.º 9.034/1995 para trazer uma definição de organização criminosa estabelecendo um rol de características que a configuraria, no caso de reunião de pelos menos três, a saber: (i) hierarquia estrutural; (ii) planejamento empresarial; (iii) uso de meios tecnológicos avançados; (iv) recrutamento de pessoas; (v) divisão funcional das atividades; (vi) conexão estrutural ou funcional com o poder público ou com agente do poder público; (vii) oferta de prestações sociais; (viii) divisão territorial das atividades ilícitas; (ix) alto

poder de intimidação; (x) alta capacitação para a prática de fraude; (xi) conexão local, regional, nacional ou internacional com outra organização criminosa. Embora tenha se tratado de uma louvável iniciativa, o projeto não veio a ser aprovado e, de fato, padeceria da mesma lacuna relacionada à tipificação que perdurou durante quase 02 (duas) décadas.

Posteriormente, em 12 de março de 2004, a Convenção de Palermo veio a ser internalizada no ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto n.º 5.015. A essa altura, a doutrina brasileira proclamava a inexistência de um tipo penal específico para tratar do crime de organização criminosa, embora a Lei n.º 9.034/1995 e a internalizada Convenção de Palermo já conceituassem o que era organização criminosa, bem como sua atuação. A definição da convenção inclusive veio a ser ratificada através de decisão proferida pela Superior Tribunal de Justiça que reconheceu seu uso no Direito Penal brasileiro[80] (ARAÚJO, 2012).

De fato, não havia o crime de organização criminosa, mas, segundo a Lei n.º 9.034/1995, a ação dela teria sido equiparada à de quadrilha ou bando, crime previsto no artigo 288 do Código Penal Brasileiro, muito embora, ontologicamente, uma quadrilha não se confundisse com uma organização criminosa. Essa celeuma foi alvo de constantes críticas por parte da doutrina que alegava, à época, ofensa ao princípio da taxatividade, sendo a organização criminosa uma entidade fantasmagórica (GOMES, 2011).

Em continuidade, o ordenamento jurídico brasileiro continuou utilizando da expressão "organização criminosa", a exemplo do que ocorreu com a lei antidrogas, diga-se, a Lei n.º 11.343.2006, que em seu artigo 33, §4º definiu que o indivíduo integrante de uma "organização criminosa" não pode obter o benefício da redução de pena nele estabelecido[81].

[80] Cf. decisão no julgamento do HC 77.771-SP, em 30/05/2008, pela 5ª Turma do Egrégio Superior Tribunal de Justiça (BRASIL/STJ, 2008).

[81] Artigo 33, §4º da Lei n.º 11.343/2006): "Nos delitos definidos no caput e no parágrafo 1º deste artigo, as penas poderão ser reduzidas de um sexto a dois terços, vedada a conversão em penas restritivas de direitos, desde que o agente seja primário, de bons antecedentes, não se dedique às atividades criminosas *nem integre organização criminosa*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm>. Acesso em 26 abr. 2019.

No ano de 2012, após o clamor público decorrente do fatídico episódio da execução da Juíza de Direito Patrícia Acioli, possivelmente realizado por um grupo de milicianos no Estado do Rio de Janeiro[82], o legislador brasileiro formatou a Lei n.º 12.694[83] que trouxe algumas inovações para o combate a organizações criminosas, dispondo sobre processo e julgamento colegiado em primeiro grau de jurisdição de crimes praticados por organizações criminosas, e, mais uma vez, a exemplo do Decreto n.º 5.015/2004 que internalizou a Convenção de Palermo, trouxe no seu artigo 2º uma nova definição de organização criminosa[84] (ARAÚJO, 2012). Cabe destacar que, embora, novamente, não houvesse previsão de pena, nesse momento foi estabelecida a definição que serviria como base para a conduta típica específica trazida pela nova lei das organizações criminosas promulgada no Brasil no ano seguinte.

Nessa toada, em 02 de agosto de 2013, foi promulgada a Lei n.º 12.850, que é o dispositivo jurídico-penal brasileiro vigente sobre organizações criminosas. O conceito trazido pela nova lei, conforme opção do legislador, tornou mais específica e majorou os requisitos que tinham sido estabelecidos pela Lei n.º 12.694/2012, vez que ampliou a quantidade mínima de integrantes de três para quatro pessoas e passou de crimes com pena máxima "*igual ou superior*" a 4 anos para *apenas "superior"* a 4 anos. Vejamos:

> Artigo 1º (...) § 1º Considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional.

Desse conceito, observa-se que, dentre as amplas características de uma organização criminosa universalmente debatidas na doutrina criminológica, já

[82] Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2011/08/Juiza-assassinada-sofreu-emboscada-e-levou-21-tiros-diz-delegado-no-rio.html>. Acesso em 30 jul. 2019.
[83] Cf. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12694.htm
[84] Cf. Lei n.º 12.694/2012: "Artigo 2º. 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".

mencionadas no tópico anterior, o legislador brasileiro optou pela adoção de apenas alguns requisitos, sendo eles: i) *requisito subjetivo-quantitativo*, pela associação de número mínimo de 04 (quatro) pessoas; ii) *requisito estrutural-temporal*, pela existência de uma estrutura ordenada com divisão de tarefas – o que naturalmente demanda permanência na atividade e tempo de estruturação –; iii) *requisito finalístico*, pela obtenção, direta ou indiretamente, de vantagem de qualquer natureza; iv) *requisito objetivo*, pela prática de crimes com penas máximas superiores a 4 anos.

Pode-se dizer, pela sua compleição e pelos requisitos exigidos para a sua materialização, que o tipo penal de organização criminosa no Brasil comporta uma interpretação bastante ampla, inclusive bem mais alargada que a visão doutrinária criminológica sobre o crime organizado, que preconiza muitas outras características.

Válido observar que a Lei n.º 12.850/2013, no seu artigo 24, ocupou-se de diferenciar o crime de organização criminosa do delito de formação de quadrilha ou bando[85], previsto no artigo 288 do Código Penal Brasileiro, o qual inclusive teve o *nomen juris* alterado para "Associação Criminosa" e reduziu a quantidade de "mais de 3 pessoas", para "a partir de 3 pessoas". Ressalte-se que não há necessidade de preenchimento dos demais requisitos estrutural-temporal, finalístico e objetivo acima descritos.

Essa diferenciação foi extremamente importante para ser dispensado o devido tratamento a cada um dos fenômenos criminológicos, com o apropriado olhar para a real gravidade dos malefícios que cada um deles oferece à sociedade, em todas as suas formas de manifestação, levando em consideração a complexidade que a associação de pessoas em torno do cometimento de crimes, criada pelo Código Penal de 1940, já teria evoluído de tal maneira que, de fato, havia se tornado um novo instituto criminológico-jurídico-penal.

A lei de organizações criminosas, como é conhecida, não trouxe apenas uma nova definição de organização criminosa, como também proclamou e atualizou as ferramentas de investigação e de meios de obtenção de provas contra a ação de

[85] Cf. Lei n.º 12.850/20013: "artigo 24. O art. 288 do Decreto-lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar com a seguinte redação: (...) "Associação Criminosa (...) artigo 288. Associarem-se 3 (três) ou mais pessoas, para o fim específico de cometer crimes: (...) Pena - reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos.

organizações criminosas previstas no ordenamento jurídico brasileiro. Dentre tais instrumentos, destacam-se a colaboração premiada; captação ambiental de sinais eletromagnéticos, ópticos ou acústicos; ação controlada; acesso a registros de ligações telefônicas e telemáticas; acesso a dados cadastrais constantes de bancos de dados públicos ou privados e a informações eleitorais ou comerciais; interceptação de comunicações telefônicas e telemáticas; afastamento dos sigilos financeiro, bancário e fiscal; infiltração policial; e cooperação entre instituições e órgãos federais, distritais, estaduais e municipais.

Contudo, uma questão pertinente acerca da realidade jurídica antes dessa última lei de organizações criminosas (Lei n.º 12.850/2013) seria: De que adianta prover diversos instrumentos para a repressão de um crime que materialmente se encontrava precário e juridicamente inseguro?

Assim, o tópico mais importante do mencionado normativo foi, indubitavelmente, definir as condutas típicas em torno das organizações criminosas com o estabelecimento das elementares dos tipos penais de *promover, constituir, financiar ou integrar*, bem como *impedir ou embaraçar* a apuração de crime praticado por organização criminosa. Vejamos:

> Art. 2º 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.
> § 1º Nas mesmas penas incorre quem impede ou, de qualquer forma, embaraça a investigação de infração penal que envolva organização criminosa.

Conforme recorda Silva (2014), soma-se a esse conjunto de inovações jurídicas os novos tipos penais específicos que a Lei n.º 12.850/2013 trouxe em seu bojo. Entre os artigos 18 a 21, foram trazidos tipos penais que contemplam a proteção à identidade do colaborador (artigo 18), a punição da colaboração fraudulenta – prestação informações inverídicas sobre a organização – e da colaboração caluniosa – envolver pessoa que sabe ser inocente – (artigo 19), a violação de sigilo de investigações que envolvam ação controlada e infiltração policial (artigo 20) e recusa à requisição de informações e documentos solicitados por autoridades competentes

(artigo 21). Ademais, ainda foram trazidas, nos artigos 22 e 23, especificações de matéria processual penal atinente à matéria.

Nesse diapasão, finalmente restou provido um verdadeiro arcabouço jurídico para a repressão dessa modalidade criminosa que vinha assolando o Brasil, tornando mais segura a aplicação das ferramentas de investigação e de obtenção de prova, bem como ampliou a própria efetividade do combate à lavagem de dinheiro, tarefa que, reciprocamente, fortalece a repressão a organizações criminosas, seja porque é um dos crimes necessariamente praticado por elas – e com pena máxima maior que 04 (quatro) anos – seja porque asfixia a veia financeira do crime organizado.

Com um arcabouço jurídico bem sedimentado, o sistema judicial penal brasileiro passou a se confrontar com uma nova realidade inarredável quando se trata de criminalidade organizada: a de que o crime de colarinho branco é, a rigor, tão ou até mais concertado do que a própria criminalidade violenta. Essa faceta desse tipo criminalidade organizada é o que iremos abordar na seção a seguir.

2.1.3. As organizações criminosas de natureza política no contexto da Operação Lava Jato[86]

Em período próximo à promulgação da Lei n.º 12.850/2013, especialmente entre os meses de junho e julho de 2013, a população brasileira se envolveu em inúmeros protestos, inicialmente por conta do aumento da tarifa do transporte coletivo e posteriormente por pautas diversas, nomeadamente o combate efetivo à corrupção. Nesse contexto, o então governo brasileiro adotou uma agenda positiva e uma postura de aprovação de matérias que fossem favoráveis ao combate ao crime, destacando-se, dentre elas, a promulgação da nova lei brasileira sobre organizações criminosas.

[86] Esta subseção tem como base conclusões retiradas do relatório do Inquérito n.º 4327 do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2017/09/Inq-4327-81-VOL-19092017.pdf> (1ª Parte - Volume 03) e https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2017/09/PAGAMENTOS-A-CHALITA.pdf (2ª Parte - Volume 04). Acesso em 13 maio 2022.

Tal normativo foi a grande força motriz de combate à corrupção no Brasil nos anos que se seguiram à sua promulgação, principalmente a partir do complexo investigatório da Operação Lava Jato, que abrange um conjunto diversificado de apurações penais que, fundamentadas em uma vasta série de colaborações premiadas que favoreceram a imersão nas entranhas de organizações (DELABARY, 2020), desvelaram um sistema concertado para a realização de crimes como cartel, fraudes em licitações, corrupção e lavagem de dinheiro no âmbito da Petrobras, a partir da divisão política de diretorias da empresa brasileira entre partidos políticos da base aliada do governo e, consequentemente, uma posterior repartição, entre agentes públicos e parlamentares, de recursos ilícitos oriundos de contratos públicos firmados entre a Petrobras e um cartel de empreiteiras que participavam do viciado esquema de contratações.

Nesse sentido, o então Juiz Federal Sérgio Fernando Moro, em sentença condenatória, teria descrito da seguinte forma o funcionamento do processo de corrupção sistêmica no âmbito da Petrobras[87]:

> 175. Tramitam por este Juízo diversos inquéritos, ações penais e processos incidentes relacionados à assim denominada Operação Lava jato.
> 176. A investigação, com origem nos inquéritos 2009.70000032500 e 2006.70000186628, iniciou-se com a apuração de crime de lavagem consumado em Londrina/PR, sujeito, portanto, à jurisdição desta Vara, tendo o fato originado a ação penal 504722977.2014.404.7000, posteriormente julgada (cópia no evento 206, arquivo sent9).
> **177. Em grande síntese, na evolução das apurações, foram colhidas provas de um grande esquema criminoso de cartel, fraude, corrupção e lavagem de dinheiro no âmbito da empresa Petróleo Brasileiro S/A Petrobras cujo acionista majoritário e controlador é a União Federal.**
> **178. Grandes empreiteiras do Brasil, entre elas a OAS, UTC, Camargo Correa, Odebrecht, Andrade Gutierrez, Mendes Júnior, Queiroz Galvão, Engevix, SETAL, Galvão Engenharia, Techint, Promon, MPE, Skanska, IESA e GDK teriam formado um cartel, através do qual teriam sistematicamente frustrado as licitações da Petrobras para a contratação de grandes obras.**
> **179. Além disso, as empresas componentes do cartel, pagariam sistematicamente propinas a dirigentes da empresa estatal calculadas em percentual, de um a três por cento em média, sobre os grandes contratos obtidos e seus aditivos.**
> 180. Também constatado que outras empresas fornecedoras da Petrobrás, mesmo não componentes do cartel, pagariam sistematicamente propinas a

[87] Cf. sentença prolatada em 26/05/2015, nos autos da Ação Penal n.º 5051606-23.2016.4.04.7000. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/condenacao-eduardo-cunha-13-vara.pdf>. Acesso em 31 ago. 2022.

> dirigentes da empresa estatal, também em bases percentuais sobre os grandes contratos e seus aditivos.
> **181. A prática, de tão comum e sistematizada, foi descrita por alguns dos envolvidos como constituindo a "regra do jogo".**
> **182. Na Petrobrás, receberiam propinas dirigentes da Diretoria de Abastecimento, da Diretoria de Engenharia ou Serviços e da Diretoria Internacional, especialmente Paulo Roberto Costa, Renato de Souza Duque, Pedro José Barusco Filho, Nestor Cuñat Cerveró, Jorge Luiz Zelada e Eduardo Costa Vaz Musa.**
> **183. Surgiram, porém, elementos probatórios de que o caso transcende a corrupção e lavagem decorrente de agentes da Petrobrás, servindo o esquema criminoso para também corromper agentes políticos e financiar, com recursos provenientes do crime, partidos políticos.**
> **184. Aos agentes e partidos políticos cabia dar sustentação à nomeação e à permanência nos cargos da Petrobrás dos referidos Diretores. Para tanto, recebiam remuneração periódica.**
> **185. Entre as empreiteiras, os Diretores da Petrobrás e os agentes políticos, atuavam terceiros encarregados do repasse das vantagens indevidas e da lavagem de dinheiro, os chamados operadores.** (g.n.)

Em síntese, se apresentava o seguinte cenário do esquema de corrupção na Petrobras:

I) As maiores construtoras do Brasil pagavam vantagens indevidas nos contratos celebrados com pelo menos 3 diretorias da Petrobras, maior empresa nacional;

II) Os partidos políticos da base aliada do governo indicavam, para assumir tais diretorias, nomes de pessoas alinhadas com o funcionamento do esquema, em troca de vantagens indevidas; e

III) O governo federal nomeava tais diretores e os mantinha nos cargos por serem indicações de sua base aliada, ou seja, em troca de apoio político.

Tais conclusões só foram possíveis com a evolução das investigações, que tiveram início com os operadores financeiros que auxiliavam na ligação entre os empresários e os agentes e servidores da empresa pública, os quais, sequencialmente, confirmaram que estavam sob a ascendência de um grupo político que garantia a nomeação e manutenção dos seus apadrinhados, o que assegurava o ciclo vicioso.

Todas essas informações foram reforçadas por inúmeras pessoas que se tornaram colaboradoras da justiça e declinaram detalhes de diversas condutas ilícitas

praticadas, bem como de como funcionava o processo de atuação orquestrada para manutenção do sistema ilícito que se perpetuou durante longos anos no Brasil[88-89].

Segundo as diversas investigações e denúncias decorrentes da Operação Lava Jato, as ações criminosas eram partilhadas em núcleos, sendo eles político, administrativo, econômico e operacional[90], malgrado não seja imprescindível a verificação de todas essas subdivisões. Nesse sentido, tem-se as seguintes atuações de cada grupo: 1) **Núcleo Político:** integrado por agentes políticos e pessoas diretamente ligadas aos mesmos; 2) **Núcleo Administrativo:** composto pelo corpo técnico de órgãos e integrado por pessoas alçadas a cargos-chaves em diretorias, em razão da ligação direta que possuíam com agentes políticos ou por indicação partidária; 3) **Núcleo Empresarial**: composto por executivos das grandes empresas nacionais; e 4) **Núcleo Operacional ou Financeiro:** composto por pessoas que atuavam como instituições financeiras clandestinas que liquidavam ordens de pagamentos ilícitos e, ainda, empresários que recebiam e repassavam valores

[88] Cf. Termo de Colaboração n.º 01 de Paulo Roberto Costa: "QUE o apadrinhamento político do depoente se deu através do Partido Progressista, na época comandado por JOSÉ JANENE; QUE uma vez ocupando o cargo de diretor por indicação política, o grupo político sempre demandará algo em troca; QUE toda indicação política no país para os cargos de diretoria pressupõe que o indicado propicie facilidades ao grupo político que o indicou, realizando o desvio de recursos de obras e contratos firmados pelas empresas e órgãos que esteja vinculado para benefício deste mesmo grupo político; QUE o depoente menciona que é uma grande falácia afirmar que existe "doação de campanha" no Brasil, quando na verdade são verdadeiros empréstimos a serem cobrados posteriormente a juros altos dos beneficiários das contribuições quando no exercício dos cargos;". Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/poder/2015/03/11/termo-de-colaboracao-001.pdf>. Acesso em 12 maio 2022.

[89] Cf. Termo de Colaboração n.º 01 de Alberto Youssef: "segundo teve conhecimento, as grandes empreiteiras reuniam-se para definir os ganhadores das licitações junto a PETROBRAS, deliberando também o que seria reservado as empresas menores; QUE, questionado acerca do envolvimento de dos dirigentes das empresas nesse esquema, diz acreditar que não apenas os diretores, mas os donos tinham ciência do esquema, o mesmo se aplicando aos acionistas majoritários". Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/poder/2015/03/12/youssef-termo-de-colaboracao-001.pdf>. Acesso em 12 maio 2022.

[90] Cf. denúncia da Procuradoria-Geral da República brasileira referente ao Inquérito 4325/STF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/Inq4325_dennciaecotaalterado.pdf.>. Acesso em 31 ago. 2022; Denúncia da Procuradoria-Geral da República brasileira referente ao Inquérito 4326/STF. Disponível em: <http://estaticog1.globo.com/2017/09/08/INQ_4326_N_214206_2017_Denuncia.pdf>. Acesso em 31 ago. 2022; Denúncia da Procuradoria-Geral da República brasileira referente ao Inquérito 4327/STF. Disponível em: < https://www.valor.com.br/sites/default/files/infograficos/pdf/temerdenuncia2.pdf>. Acesso em 31 ago. 2022; Memorial da Procuradoria-Geral da República brasileira referente ao Inquérito 3989/STF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/copy_of_MemorialINQ3989OrCrimPPrecebdenuncia.pdf/view>. Acesso em 31 ago. 2022.

indevidos, servindo como intermediários até que os recursos obtidos pelo esquema chegassem aos destinatários finais, quais sejam os agentes políticos que se apropriavam das estruturas institucionais, visando extrair o máximo de "lucro" dos recursos públicos a elas destinados ou oportunidades negociais delas decorrentes.

Esses núcleos atuavam com divisão de tarefas, de forma compartimentada e dinâmica, porém harmônica e com interdependência, de modo que o núcleo político influía na indicação e sustentação de pessoas do núcleo administrativo, que aceitassem interação e articulação com o núcleo econômico para, em conluio, desviarem recursos de empresas da administração pública direta e indireta em decorrência de fraudes em obras, bens e serviços. Posteriormente, ocorriam repasses de vantagens indevidas aos integrantes dos núcleos administrativo e político através de pagamentos operacionalizados por integrantes do núcleo operacional ou financeiro, ou até mesmo por meio de doações oficiais e não oficiais, recaindo todos num ciclo vicioso e desvirtuado, que feria de morte os princípios da boa-fé e da moralidade da administração pública, ruindo sua credibilidade e causando prejuízos insanáveis ao erário da União e ao Estado Democrático de Direito.

Assim, foram instauradas em todas as instâncias do Judiciário brasileiro algumas centenas de apurações criminais para investigar, de forma individualizada, os delitos praticados pelos diversos núcleos, até porque são esses variados crimes que materializam a atuação das alegadas organizações criminosas, vez que a prática de delitos é uma das elementares do tipo penal.

De outra parte, em março de 2015[91], foi instaurado no Supremo Tribunal Federal (STF) o inquérito originário tombado naquela corte sob o n.º 3989, para investigar a atuação de organização criminosa que atuava no âmbito político composta por filiados ao Partido Progressista (PP), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)[92] e Partido dos Trabalhadores (PT) com o escopo obtenção de enriquecimento ilícito e o financiamento de campanhas eleitorais a partir

[91] Cf. movimentação do Inquérito n.º 3989 do STF. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4727643>. Acesso em 31 ago. 2022.

[92] O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) fez uma alteração em sua legenda e atualmente passou a se chamar do Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

da atuação política nas diretorias de abastecimento, serviços e internacional da Petrobras.

Acontece que, com o vasto conjunto probatório desvelado com o desdobramento das investigações e ações penais decorrentes da Operação Lava Jato, passou-se a observar que essa sistemática de corrupção sistemática teria extrapolado as fronteiras da Petrobras e desaguado em outras empresas controladas pelo poder público, bem como órgãos e entidades que fazem parte da administração pública centralizada e descentralizada.

Nesse sentido, para melhor apuração das atuações das supostas organizações criminosas, além da melhor individualização e atribuição dos integrantes dos respectivos grupos, houve o desmembramento da citada investigação do núcleo político em quatro inquéritos originários do STF, sendo que os três novos passaram a investigar o crime de participação em organização criminosa praticados por alguns filiados ao Partido dos Trabalhadores (Inquérito n.º 4325[93]), ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) com articulação no Senado Federal (Inquérito n.º 4326[94]) e ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) com articulação na Câmara dos Deputados (Inquérito n.º 4327[95]), permanecendo naquele Inquérito n.º 3989, as investigações referentes aos integrantes do Partido Progressista (PP)[96].

Essas apurações criminais, ao menos em fase preliminar de investigação, já foram concluídas, com a devida remessa dos autos dos processos ao Pretório Excelso com o oferecimento de denúncias por parte da Procuradoria-Geral da República, as quais se encontram disponíveis em sítios da rede mundial de computadores[97].

Segundo as oferecidas denúncias da Procuradoria-Geral da República, as supostas organizações criminosas compartilharam e controlaram, durante longos anos, diversos setores públicos espalhados entre ministérios, órgãos e empresas

[93] Cf. movimentação do Inquérito n.º 4325 do STF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5067185>. Acesso em 31 ago. 2022.
[94] Cf. movimentação do Inquérito n.º 4326 do STF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5067232>. Acesso em 31 ago. 2022.
[95] Cf. movimentação do Inquérito n.º 4327 do STF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5067254>. Acesso em 31 ago. 2022.
[96] Link para a movimentação do Inquérito n.º 3989 do STF já apresentado na nota de rodapé 91.
[97] Links para as denúncias na nota de rodapé 90.

controladas pelo poder público, divididos sob o pretexto de criação de uma coalizão ou base de governo.

Nesse sentido, de acordo com a denúncia, a organização criminosa composta por alguns filiados ao Partido dos Trabalhadores teria controle sobre Diretoria da Petrobras, além de diversos órgãos ligados ao Ministério de Minas e Energia, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, a Fundos de Pensão da Caixa Econômica Federal (Funcef) e da Petrobras (Petros), além de atuações em processos legislativos na Câmara dos Deputados e no Senado[98].

Com relação à organização criminosa integrada por alguns afiliados ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), com articulação no Senado Federal, segundo a denúncia, ela teria controle sobre Diretoria da Petrobras, Transpetro, órgãos ligados ao Ministério de Minas e Energia, Fundos de Pensão da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Postalis), além de atuação em processos legislativos, especialmente dentro do Senado Federal[99].

No que se refere à organização criminosa formada por alguns filiados ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), com articulação na Câmara dos Deputados, teria controle sobre Diretoria da Petrobras, Furnas, Ministério da Integração Nacional, Vice-Presidências da Caixa Econômica Federal, Secretaria de Aviação Civil, Ministério da Agricultura, setor portuário[100], além de atuação em processos legislativos, especialmente na Câmara dos Deputados[101].

---

[98] O Inquérito n.º 4325 do STF foi desmembrado, mantendo-se investigação no STF para pessoas com foro privilegiado no STF e, para os demais, remessa para a 1ª instância da Justiça Federal no Distrito Federal. Na primeira instância, há notícias de absolvição (cf. matéria disponível em: <https://www.reuters.com/article/politica-justica-lula-quadrilhao-idLTAKBN1Y9167>. Acesso em 31 ago. 2022). Com relação à parte no STF, o inquérito continua em trâmite, como se observa através do link na nota de rodapé 93.

[99] O Inquérito n.º 4326 continua em trâmite e sem desfecho no STF, como se observa na movimentação através do link na nota de rodapé 94.

[100] Cf. apuração do "inquérito dos portos" cujos investigados, até o momento, foram absolvidos em 2ª instância (MOTTA, 2022). Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2022/03/09/trf-1-mantem-absolvicao-de-michel-temer-e-outros-cinco-no-inquerito-dos-portos.htm>. Acesso em 31 ago. 2022.

[101] O Inquérito n.º 4327, primeiramente, foi desmembrado em relação a alguns investigados e, posteriormente, com o fim do governo Temer e ausência de foro privilegiado dos investigados, o inquérito foi remetido para 1ª instância da Justiça Federal do Distrito Federal que absolveu os réus

Conforme informações da denúncia e memorial do Inquérito n.º 3989, no que tange à organização criminosa formada por alguns filiados ao Partido Progressista (PP), esta teria controle sobre Diretoria Financeira do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), Secretaria de Assuntos Estratégicos do Ministério da Saúde, Ministério das Cidades e Diretoria de Abastecimento da Petrobrás[102].

Nos dizeres de Netto (2016, p. 379) a Operação Lava Jato diagnosticou "um mal que estava levando o Estado brasileiro à metástase". Tal fenômeno investigativo pode ser fundamental para um processo de reformulação do sistema político do país, especialmente por ter materializado como a criminalidade de colarinho branco entranhou-se nas instituições políticas, econômicas e da administração pública brasileira. Traçado esse panorama, seguiremos comentando sobre a cadeia hierárquica e interações em rede entre os núcleos e membros das organizações criminosas.

2.1.3.1. Atuações, hierarquia e interações entre as organizações criminosas: um novo paradigma

Embora tenhamos mencionado na seção anterior uma distribuição e atuação em núcleos articulados, há uma lógica que leva à compreensão de que o núcleo de natureza política tem ascendência sobre os demais grupos envolvidos, porque é dele que decorrem as oportunidades e as dificuldades das relações entre o público e o privado. Existe, portanto, uma relação assimétrica e desigual, já que núcleo político dispõe do controle discricionário dos recursos, detendo, desse modo, a supremacia da decisão (WERNER, 2017, p. 38).

Nesse compasso, é do núcleo político que emanam as indicações para postos de interesse no núcleo administrativo, ou de onde, diante das oportunidades e informações privilegiadas negociais do poder público, pinçam-se os empresários

das acusações. Vide matéria disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/juiz-absolve-temer-cunha-geddel-por-quadrilhao-do-mdb-na-camara/>. Acesso em 31 ago. 2022.

[102] O Inquérito n.º 3989 do STF culminou com o acolhimento de embargos infringentes e o não recebimento da denúncia oferecida pela PGR, segundo decisão por maioria proferida no dia 02/03/2021, e já se encontra transitado em julgado, como se depreende da movimentação processual acessível através do link na nota de rodapé 91.

parceiros do núcleo econômico dispostos a pagar por atos e movimentações políticas e administrativas em órgãos do Poder Executivo e Legislativo. Isso faz com que os recursos ilícitos obtidos circulem e retornem para o refinanciamento da organização criminosa política, por meio do núcleo operacional responsável pela lavagem de dinheiro que ocorre através de contratos fictícios de consultoria ou assessoria, notas fiscais frias de empresas de fachada e serviços de doleiros no exterior.

É válido destacar que, ainda que independentemente da terminologia criminológica, ao final, tanto no crime organizado quanto no crime institucionalizado, a forma de materialização desses fenômenos no campo jurídico penal se dá através do tipo penal previsto no artigo 2º da Lei n.º 12.850/2013, que estabelece as elementares relacionadas às organizações criminosas, as quais, a propósito, são autônomas em relação aos delitos objeto da organização.

Dessa maneira, é importante frisar que uma pessoa pode responder pelo crime de integrar organização criminosa, mesmo que não participe de nenhum dos atos notadamente criminosos praticados pelos demais membros, mas que, ciente das atividades ilícitas do grupo, faça parte de algum modo, seja no campo intelectual, seja no campo operacional.

A rigor, essa compartimentação e a divisão de tarefas são características das organizações criminosas e são colocadas dessa maneira até para que se torne mais complexa a vinculação dos membros de hierarquia superior, ficando para os membros subalternos a responsabilização criminal em caso de serem apanhados, assumindo a culpa e deixando livres os superiores hierárquicos, que continuaram mantendo o sustento do membro que vier a ser preso, bem como de sua família.

Para essa tarefa expiatória é válido chamar a atenção para a atuação de emissários ou assessores de agentes políticos, normalmente ocupantes de cargos de confiança e demissíveis a qualquer tempo, sendo aqueles que realizam os atos executórios de transmissão e recebimento de recados e valores sob comando e ordem do seu padrinho político, justamente com o intuito de afastá-lo do cenário delituoso e oportunizar, em sua defesa, a hipótese de não ter autorizado seu funcionário de falar em seu nome.

Assim, enquanto um integrante se ocupa dos atos de execução, outros ficam responsáveis pela preparação e financiamento, arrecadação de recursos, monitoramento dos órgãos de fiscalização e, por fim, outros membros se encarregam da ocultação, circulação e dissimulação dos recursos de origem. O que une os membros da organização criminosa, e o que a molda e a materializa, é o liame subjetivo comum, o conluio e a unidade de desígnios em torno de um objetivo ou projeto, implicando a continuidade delitiva para a manutenção da organização.

Um ponto importante mencionado na Lei n.º 12.850/2013 é a previsão do artigo 2º, §4º, inciso IV, que trata do aumento de pena para a organização criminosa que mantém conexão com outras organizações criminosas. Tal ponto é uma realidade das atividades por elas praticadas, nomeadamente as organizações que não procuram o digladio e o confronto, mas sim a cooperação e o consenso, que é o caso das organizações criminosas de natureza política.

Conforme Werner (2017, p. 18), atualmente prevalece uma comunicabilidade estruturada em "redes difusas e fluídas estabelecidas por múltiplos atores e seus intermediários", isto é, há uma interação entre organizações criminosas que, a rigor, podem ser representadas por cada um desses núcleos que possuem características próprias e interdependentes, fornecedores de mercados ilícitos especializados para diversos "clientes", valendo-se de diversas organizações para branquear os recursos ilegais ou espúrios, muitas vezes com o propósito de compartimentar as ações.

Portanto, essa nova forma de interação difere da antiga visão do crime organizado, que possuía uma visão monopolista de mercado e que utilizava a força e a violência para eliminar os concorrentes. Esta guerra é deveras prejudicial aos negócios da organização, de modo que, inversamente ao que ocorria na atuação da organização criminosa clássica, "toma seu lugar o arranjo maleável baseado na mútua confiança e na necessidade recíproca, estabelecendo-se as redes difusas de atuação econômica" (WERNER, 2017, p 38), ou seja, prefere-se uma cartelização do mercado ilícito, baseada em relação amistosa e de compadrio, o que é muito mais rentável para as organizações criminosas e, consequentemente, muito mais danosa para a sociedade.

Assim, como qualquer outra organização criminosa, as de natureza política também possuem um mercado ilícito de atuação, o qual será o tópico a ser desenvolvido a seguir, partindo do ponto de vista jurídico-penal.

2.1.4. Tipos penais aplicáveis à criminalidade organizada de natureza política

Conforme mencionado nas seções anteriores, por buscarem ocupar de posições estratégicas na esfera pública, os crimes praticados pelas organizações criminosas são basicamente os previstos no Título XI do Código Penal Brasileiro[103], que tratam dos crimes contra a administração pública.

Dentre esses crimes destacam-se o peculato[104] (como no caso de apropriação e negociação indevida do tempo propaganda gratuita e obrigatória do partido político[105]), a concussão[106] (em caso de exigência de vantagem indevida mediante ameaça de convocação para uma CPI[107-108]), e, o mais habitual deles, o crime de corrupção passiva[109], podendo ser a própria corrupção de um agente político membro da organização criminosa, como também, em regime de coautoria, com um servidor

[103] Cf. Código Penal Brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm>. Acesso em 31 ago. 2022.
[104] Cf. artigo 312 do Código Penal Brasileiro: "artigo 312. Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio: (...) Pena - reclusão, de dois a doze anos, e multa. (...) § 1º. Aplica-se a mesma pena, se o funcionário público, embora não tendo a posse do dinheiro, valor ou bem, o subtrai, ou concorre para que seja subtraído, em proveito próprio ou alheio, valendo-se de facilidade que lhe proporciona a qualidade de funcionário".
[105] Cf. Petição da Procuradoria-Geral da República que resultou no Inquérito n.º 4432 do STF. Disponível em: <http://estaticog1.globo.com/2017/politica/lista-de-fachin/INQ_4432.pdf>. Acesso em 31 ago. 2022.
[106] Cf. artigo 316 do Código Penal Brasileiro: "artigo 316. Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida: (..) Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa".
[107] Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2015/07/delator-relata-pedido-de-propina-de-cunha-que-o-desafia-provar.html>. Acesso em 31 ago. 2022.
[108] Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2015/12/utc-doou-r-5-mi-partidos-para-que-pessoa-nao-falasse-cpi-diz-delator.html>. Acesso em 31 ago. 2022.
[109] Cf. artigo 317 do Código Penal Brasileiro: "artigo 317. Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: (...) Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa".

público indicado pela organização, por ser esta o canal de comunicação e, de fato, quem comanda a ação do servidor.

Ressalte-se que a tipologia de corrupção mais comum seria a que a doutrina chama de *corrupção imprópria*, isto é, aquela tem por objeto a venda de uma prática daquilo se pode regularmente praticar (GARCIA, 1947, p. 403), diga-se, um ato discricionário formalmente legal, mas materialmente eivado de ilicitude.

Normalmente esses delitos são acompanhados, de forma subsequente, mas autônoma, do crime de lavagem de dinheiro[110], com o intuito de dissimular a origem ilícita dos recursos obtidos, e da conduta ilícita de causar embaraço à investigação de crime praticado por organização criminosa[111], buscando assegurar a impunidade dos membros da organização criminosa em relação aos outros delitos cometidos.

Poder-se-ia falar, ainda, em outros crimes contra a administração pública, como a advocacia administrativa e o tráfico de influência, mas esses não são crimes que sejam característicos de uma organização criminosa de natureza política. Isso porque, o primeiro, além de ser um crime com pena máxima inferior a 4 anos, parece-nos estar afeto ao agente público de cunho administrativo e não ao agente político, em especial o de natureza legislativa, que, a rigor, tem em sua essência laborativa advogar ou patrocinar causas de interesse de algum segmento, categoria, setor ou classe social ou econômico.

Com relação ao segundo, o crime de tráfico de influência, a despeito de não haver o impedimento formal da pena, materialmente não é característico de organização criminosa de natureza política porque esse crime refere-se à fraude relacionada a uma suposta influência sobre algum servidor, o que vem contrariar uma de suas principais características que é a existência de uma real influência política.

Ademais, não se deve confundir a figura típica do "tráfico de influência" – que mais se aproxima de um estelionato qualificado pelo uso de uma falsa influência sobre servidor público –, com a "mercancia da influência política", visto que essa pode vir a configurar os crimes de corrupção ativa e passiva (SANTOS, 2019).

[110] Cf. artigo 1º da lei 9.613/1998: "artigo 1º. Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal. (...) Pena: reclusão, de 3 (três) a 10 (dez) anos, e multa".
[111] Cf. §1º do artigo 2 da Lei n.º 12.850/2013, que habitualmente tem sido chamado de "obstrução à justiça".

Outro segmento criminal explorado pelas organizações criminosas de natureza política é o atinente à gênese ou fonte da política, qual seja, os crimes contra sistema eleitoral. No Brasil, tais delitos estão previstos no Código Eleitoral – Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 – que traz a tipificação entre os artigos 289 a 354-A. Destacam-se, entre os delitos, os que envolvem aqueles que conferem lógica de mercado econômico aos bens políticos juridicamente tutelados.

Nessa linha, sem prejuízo dos diversos crimes (que se consubstanciam em fraudar o processo de sufrágio, em especial no dia das eleições), sobressaem-se os delitos que conhecidos no Brasil como "corrupção eleitoral", que seria a compra de votos previsto no artigo 299, e crime comumente conhecido como "caixa 2", previsto no artigo 350, o qual, em verdade não implica na formação de uma fonte de recursos paralela, mas a prestação de informações falsas à Justiça Eleitoral. Outrossim, no ano de 2017, por meio do artigo 3º da Lei n.º 13.488/2017, foi acrescido o artigo 354-A no Código Eleitoral, que versa sobre a apropriação indevida de bens, recursos ou valores destinados ao financiamento eleitoral, no que poderíamos chamar de peculato eleitoral.

Como a intenção desta seção é apenas trazer à baila os delitos usualmente praticados pelas organizações criminosas de natureza política, deixaremos para aprofundar seus reflexos e implicações no capítulo seguinte, no qual nos debruçaremos sobre a análise do mercado da política e como a sua subversão, intimamente ligada à atuação dessas organizações criminosas, pode levar a um quadro de degeneração do Estado Democrático de Direito, em um fenômeno que chamamos de "corrupção democracida".

2.2. *ANÁLISE DO MERCADO POLÍTICO E SUA DISTORÇÃO*[112]

Explanado o quadro de desequilíbrio social experimentado pelo Brasil, fomentado pela criminalidade organizada violenta e política, passaremos a discorrer

[112] Esta seção é baseada em artigo de nossa autoria intitulado "Corrupção política: a possibilidade de enquadramento da mercancia política nos crimes e corrupção ativa e passiva", publicado na *Revista Brasileira de Ciências Policiais*. v. 10, n. 1, p. 171-212, 2019.

sobre a questão fundamental desta tese, qual seja, de que os vieses jurídico-penal e social não se mostram suficientemente adequados para abarcar, em toda sua extensão, a crise disfuncional da segurança pública que afeta a sociedade brasileira. É preciso ter uma visão holística do fenômeno, é necessário adentrar também no campo político.

Uma vez apresentado o avanço de organizações criminosas sobre as instituições, cabe tecer comentários sobre o seu campo de atuação e como funciona o mercado da política, antes de adentrar na análise da sua corrupção tanto quanto crime, como fenômeno criminológico.

Esta seção tem, pois, a finalidade de analisar como se estrutura o mercado político e como o financiamento eleitoral auxilia na sua corrupção através do estreitamento da relação de grandes atores econômicos e políticos à revelia do ordenamento constitucional que preconiza a participação exclusiva dos cidadãos.

Para isso, as perguntas que guiarão as ideias lançadas nesta seção são: i) Como funciona o mercado político?; ii) Qual a natureza do capital político ou influência política?; iii) A influência política de um agente político é um ativo passível de livre negociação?; iv) Como o financiamento eleitoral pode servir como facilitador da corrupção do mercado político?; v) Há indícios que evidenciem o crime de corrupção pela mercancia ilícita da influência política via financiamento eleitoral?; vi) Como atuam as organizações criminosas de natureza política no mercado político?

Para enfrentar esses sensíveis questionamentos, disporemos de três subseções, nas quais, na primeira, pretende-se discorrer sobre o mercado político, bem como sobre sua mercadoria, o capital político e a sua valoração. Na segunda subseção, buscar-se-á abordar sua natureza, variação e os padrões de utilização, bem como a relação entre agentes políticos e setores econômicos através do financiamento eleitoral. Finalmente, a terceira subseção se refere às considerações sobre as situações e circunstâncias com as quais se pode vislumbrar ou verificar a mercancia da influência política.

2.2.1. O mercado político, capital político e influência política

Como será observado mais adiante, todos os parâmetros de análise do crime de corrupção evidenciam que a *ultima ratio* da tutela estatal está voltada para a inegociabilidade da coisa pública. Assim, a mercancia do capital político ou influência política torna-se questão de primeira grandeza, sendo importante, nessa linha, estabelecer definições e características desses institutos.

Segundo a visão Adam Smith, o mercado estaria fundado em um modelo de equilíbrio geral que deságua numa "mão invisível", uma força que regula um sistema de trocas. O mercado seria um palco de interações entre indivíduos que se reconhecem como proprietários de mercadorias as quais são trocadas buscando a maximização de sua utilidade. Toneto Júnior (1996, p. 126-127) destaca que "a relação assume a forma de uma relação entre mercadorias, onde o que importa são os termos de troca (preços relativos)".

Conforme Forgioni (2018, p. 65), "o mercado é a arena na qual os agentes não apenas trocam, mas competem livremente por oportunidade de troca", ou seja, não basta apenas a liberdade para trocar, mas que seja assegurada a livre competição entre seus atores para que lhes sejam oportunizadas as trocas.

A política funciona como um sistema de trocas e, portanto, há que ser analisada sob a perspectiva de um mercado político. Tratando-se de um processo de trocas auto interessadas, o político é tido como um vendedor de programas políticos e os eleitores como compradores, onde estes, ao votarem, tentam maximizar sua utilidade, escolhendo candidatos que ofereçam programas relacionados com preferências institucionais e provisão de bens públicos, enquanto aqueles buscam maximizar o número de votos para serem eleitos ou permanecerem no cargo. Nessa linha, a escolha por meio do sufrágio passa a ser a forma de controle do soberano, por excelência, vez que os políticos, ao deixarem de atender aos anseios dos seus mandatários, tenderão a não serem reeleitos (TONETO JÚNIOR, 1996).

Compreendemos que a mercadoria elementar da política é o capital político, composto pela soma de poder político do Estado e conferido simbolicamente aos cidadãos, individual e coletivamente, para que participem desse sistema de trocas

através de seu voto. E em verdade, o voto não pertence ao eleitor, mas ao povo, à democracia, sendo o eleitor apenas um representante da vontade geral.

Assim a venda do voto é uma forma de corrupção pois, o outorgante (o povo), está sendo traído em sua confiança pelo eleitor que vende seu voto ao candidato ou partido político. Nessa trilha, a corrupção eleitoral é uma espécie de apropriação indébita da parcela do poder político entregue ao eleitor que faz uso desviado da função de promoção do bem público favorecendo seu próprio interesse privado. Nesse sentido, Della Porta e Vannucci (2012, p. 7) destacam:

> A compra de votos, quando ilegal, como na maioria dos Estados, é uma subespécie de corrupção na qual o agente é o cidadão em sua função pública de eleitor, selecionando os representantes do povo, enquanto o subornador é o candidato - ou o partido - que compra seu voto em troca de dinheiro ou outros recursos valiosos (Tradução nossa)[113].

O capital político pode ser observado a partir dos estudos de Pierre Bourdieu (SCHUGURENSKY, 2000; MIGUEL, 2003; SILVA e FERNANDES, 2017) os quais nos revelam que alguns indivíduos, ou grupo de indivíduos, a partir de um reconhecimento social são compreendidos como aptos a agirem politicamente.

Schugurensky (2000) afirma que o capital político é composto por cinco dimensões inter-relacionadas, são elas: *knowledge* (conhecimento), *skills* (habilidades), *attitudes* (atitudes), *closeness to power* (proximidade ao poder), *personal resources* (recursos pessoais).

O conhecimento (*knowledge*) refere-se à área cognitiva e envolveria dois tipos: o primeiro, o conhecimento factual, engloba o intelecto da pessoa sobre diversos aspectos, desde processo eleitoral e a separação de poderes até a legislação; já o segundo seria o conhecimento processual ou procedimental, que se relaciona com as regras do jogo político, como saber a quem demandar, *lobby*, procedimento legislativo, relações públicas e campanhas eleitorais. As habilidades (*skills*) relacionam-se com a habilidade de falar em público, poder de persuasão e capacidade

[113] "*In this perspective, we can better distinguish corruption from other political misdeeds. Vote-buying, when illegal as in most states, is a subspecies of corruption in which the agent is the citizen in his public role as elector, selecting the people's representatives, while the briber is the candidate—or the party—who purchases his vote in exchange for money or other valuable resources*" (DELLA PORTA e VANNUCCI, 2012, p. 7).

de formar alianças, enquanto as atitudes (*atitudes*) referem-se a aspectos mais subjetivos e psicológicos como autoestima, motivação, persistência e paciência. A proximidade do poder (*closeness to power*) diz respeito à ideia de proximidade do centro de tomada de decisões. Por fim, os recursos pessoais (*personal resources)* compreendem a quantidade de dinheiro e tempo que a pessoa pode dedicar à política (SILVA e FERNANDES, 2017, p. 03).

O capital político se insere na ideia de capital simbólico, na medida em que é representado, ou seja, apreendido simbolicamente, em uma relação de conhecimento ou, mais precisamente, de reconhecimento como uma capacidade cognitiva socialmente constituída (BOURDIEU, 1986, p. 27)[114].

Trata-se de uma espécie de crédito social cuja validade sobrevém de uma crença socialmente difundida, ou seja, sua eficácia está intimamente ligada ao reconhecimento que ele recebe. O capital simbólico impõe uma forma de dominância, incutindo aos dominados seu reconhecimento aos dominantes. Desse modo, ao detentor de capital político é conferida uma legitimidade para agir na política (MIGUEL, 2003, p. 120-121).

Assim, como qualquer outra forma de capital simbólico, o capital político é distribuído de forma desigual, apresentando na base da pirâmide a figura dos eleitores, que delegam sua participação ativa na política aos representantes, tendo, portanto, maior passividade no jogo político. De acordo com Miguel (2003, p. 120), no topo da pirâmide, encontram-se os principais *players* que são os líderes que ditam as regras do jogo por serem os autores das alternativas.

Observam-se tipologias de capital político, com destaque para o capital delegado, que seria aquele detido e controlado pela instituição e só por ela. Destaca-se aqui o partido político, vez que o agente político seria um depositário de um capital que pertence, na verdade, à organização ou agremiação política. Contudo, consoante Miguel (2003, p. 122), adaptando-se à realidade brasileira, que possui instituições partidárias frágeis e o capital político diminuto ou minguado (salvo raras

[114] "*Symbolic capital, that is to say, capital—in whatever form—insofar as it is represented, i.e., apprehended symbolically, in a relationship of knowledge or, more precisely, of misrecognition and recognition, presupposes the intervention of the habitus, as a socially constituted cognitive capacity"* (BOURDIEU, 1986, p. 27).

exceções), esse "capital delegado", como o capital originário do próprio campo político e/ou estatal, é personalizado nos próprios representantes, cuja notoriedade advém de mandatos eletivos anteriores, da ocupação de cargos públicos de confiança no Poder Executivo e da militância partidária.

De outro lado, exsurge o "capital convertido", que seria transformação ou transferências de outras formas de capital simbólico – capital econômico (empresários), capital social (oriundo de relações familiares de políticos consagrados ou de pessoas que possuem fama em meios de comunicação), capital cultural (intelectuais), capital heroico (advindo de atos notórios de ocasião) – em capital político (MIGUEL, 2003, p. 121).

Há que se destacar que o capital político impõe uma taxa de conversão dessas outras formas de capital, às vezes positivas, às vezes negativa, em decorrência das exigências do campo político que, seguindo suas próprias regras, depende também do reconhecimento de seus pares, sob pena de não haver espaço para se frutificar ou se consolidar nesse campo. Essa falta de reconhecimento dos agentes políticos a pessoas estranhas ao seu campo seria a razão pela qual campeões de votos em sufrágios, após eleitos, dificilmente passam a ocupar funções relevantes ou de destaque em casas legislativas e governos.

Feitas essas considerações, torna-se necessário observar o exercício desse capital político sob as perspectivas dos atores políticos privados ou públicos, isto é, tanto pelo viés do cidadão quanto do agente político.

Nessa toada, se, por um lado, o ator político privado individual ou coletivamente considerado tem o direito de participar com liberdade do processo de tomada de decisões políticas até onde a lei não proíba, de outro lado, o agente político público tem o dever e só está autorizado a agir dentro dos limites estabelecidos por lei e pela ética, de modo que, a despeito do mandato popular que lhe é concedido, não lhe é outorgada uma carta em branco para atuar. É certo que, para ambos os atores, há um limite insuperável que é o da licitude, o que implica a abstenção de ofertas, solicitações ou aceitação de vantagens de cunho particulares aos agentes públicos.

Voltando a atenção ao capital político do agente público, analisando sob a perspectiva das cinco dimensões de Schugurensky (2000), há que se observar que, ainda que as dimensões do capital político – à exceção da proximidade do poder, por ser algo extrínseco – apresentem características de viés personalíssimo, conforme a acima destacado, não é outorgada ao agente político liberdade para dispor do seu capital político como bem entender. Isso porque, ao concorrer a um cargo político, o ator político o coloca a serviço e atendimento do interesse público, sendo inclusive remunerado por esse bem simbólico, de modo que a utilização para atendimento de finalidade particular seria um desvio, uma traição ao eleitor.

No que tange à influência política, sob o prisma das cinco dimensões do capital político e dissecando-as, observamos que a influência política de um agente político seria a parte relacionada com o cerne de influenciar a tomada de decisão para um determinado interesse. As porções das dimensões mais relacionadas a esse escopo seriam o conhecimento procedimental, a habilidade de persuasão e, principalmente a proximidade do poder.

É importante destacar, para os atores políticos públicos, que o conhecimento procedimental somado à habilidade de persuasão estão intimamente ligados ao exercício reiterado de funções ou cargos públicos e do campo político e resultam numa espécie de *experiência política adquirida*, sendo esta uma *capacidade* de influenciar na tomada de decisão. Já a proximidade do poder seria a *possibilidade* de influenciar a tomada de decisão, decorrente mormente do cargo ocupado.

Portanto, vislumbra-se que esses dois elementos, experiência política adquirida e proximidade do poder, estão voltados para uma real *potencialidade* de influir politicamente e que ambos, assim, comporiam a influência política.

Assim, podemos concluir que o capital político seria um poder simbólico reconhecido pela sociedade a alguns indivíduos tidos como seus representantes. Por sua vez, a influência política pode ser definida como a parte integrante do capital político relacionada com a potencialidade real de influenciar a tomada de decisões, sendo que ambos possuem uma natureza mista, podendo ser pública ou privada, a depender do ator político que a exerça e a finalidade a qual se destina.

2.2.1.1. Variação do capital político

Embora intangível, é possível se falar em variação do capital político e, consequentemente, da influência política, para maior ou menor, em decorrência de alguns fatores como, por exemplo, o tempo na carreira política (quantidade de mandatos) e a importância de cargos públicos e partidários que exerceu um agente político, entre outros.

Na edificação de uma carreira política, os agentes políticos costumam almejar cargos que são considerados de maior prestígio e, teoricamente, em nível superior de hierarquia no campo político, os quais, por consequência lógica, agregam mais valor ao seu capital político. A ascensão se dá a partir de cargos que se apresentam em maior quantidade de vagas a serem ocupadas para os que são mais escassos e dependem ainda da esfera federativa de atuação, seguindo numa estrutura piramidal, na qual ascendem na carreira aqueles que arregimentam maior capital político (MIGUEL, 2003, p. 115).

O nível de representatividade parece estar no cerne da hierarquização dos cargos políticos. Mesclados os dos poderes Executivo e Legislativo, ter-se-ia como base a posição de vereador, que pretende ascender ao cargo de prefeito de pequeno município e, daí a deputado estadual, para então, galgar a prefeituras de médio porte. Embora não seja cargo escolhido por voto, secretário estadual seria uma aspiração sequencial e, mudando de esfera, segue-se ao cargo de deputado federal. Em continuidade, aparece com grande prestígio político o cargo de prefeito de municípios de grande porte, seguido de senador da república, ministro de Estado, governador, chegando ao topo da pirâmide no cargo de presidente da república (MIGUEL, 2003, p. 116-117).

Cumpre destacar que a carreira política não é o único meio de acumulação de capital político, o qual pode ser incrementado por diversas maneiras. Isso seria uma das explicações pela qual se observa que alguns indivíduos ascendem a cargos de maior hierarquia, sem necessariamente seguir o caminho acima exemplificado.

Fatores diversos, além da carreira política, interferem na ampliação do capital político, dentre os quais se destacam a exposição na mídia, que impulsiona a

visibilidade do agente político através dos meios de comunicação de massa (MIGUEL, 2003, p. 116), reconhecimento partidário e dos seus pares, bem como o acúmulo de recursos financeiros, o que é imprescindível para a sobrevivência política, especialmente em períodos eleitorais (SILVA e FERNANDES, 2017, p. 02).

Com relação ao aporte de recursos financeiros, a quantidade de dinheiro aportado pode influenciar o resultado de uma eleição e o sucesso eleitoral de um candidato por razões de ordem prática[115].

O capital político, em especial no que diz respeito aos elementos experiência política adquirida (dimensões da "habilidade" somada ao "conhecimento procedimental") e proximidade do poder, é ampliado, principalmente, a partir da atuação do agente político, não só na carreira eleitoral, mas também nas atividades políticas intrapartidárias e extrapartidárias.

Com relação às atividades políticas intrapartidárias, pode-se falar no engajamento e participação em comissões, como liderança política regional e cargos no âmbito interno da agremiação partidária, culminando na presidência do partido político, o que garante uma posição de destaque perante seus pares de legenda e a sociedade, além de participar da indicação de nomes para composição de governos.

No que cabe às atividades políticas extrapartidárias, estas estariam relacionadas, no âmbito do Poder Executivo, com a assunção a cargos em comissão de livre nomeação de diversos escalões da administração pública, como ministérios, agências, conselhos variados e órgãos públicos estratégicos, presidência e diretorias de grandes e médias empresas estatais e sociedades de economia mista, que culminam na ampliação da capilaridade da agremiação e, consequentemente, em maior influência no poder decisório, tanto no âmbito individual, quanto no partidário.

Quanto ao Poder Legislativo, o envolvimento em atividades políticas podem abarcar a assunção de cargos em órgãos e instituições das casas legislativas, tanto na presidência, como na mesa diretora, quanto nas lideranças partidárias e colégio de

[115] "A abundância de recursos financeiros, no entanto, é quase garantia da eleição para a Câmara dos Deputados, ao menos em um sistema eleitoral como o brasileiro. Eles permitem, evidentemente, a aquisição do material publicitário e a formação da base física da campanha (comitês, viagens), mas também a contratação dos profissionais da construção da imagem pública do candidato ("marqueteiros"), a composição de uma rede de operadores políticos locais ("cabos eleitorais") e mesmo o aliciamento dos eleitores em troca de vantagens materiais ("compra de votos") (MIGUEL, 2003, p. 130).

líderes e, ainda, nas comissões temporárias e as importantes comissões permanentes, como a de ética, a de constituição e justiça, a de assuntos econômicos, que possuem grande capacidade decisória, chegando, por vezes, a suprir a necessidade de apreciação pelo plenário da Casa legislativa (SILVA e FERNANDES, 2017, p. 05).

Assim, seguindo a mesma lógica já anteriormente destacada, quanto maior o capital político, maior possibilidade de um agente político ganhar espaço na agremiação partidária para exigir cargos de maior expressividade e prestígio e, nessas posições, mais próximos ao topo, também cresce exponencialmente sua influência política sobre o poder decisório no alto escalão dos Poderes Executivo ou Legislativo.

Não seria demais inferir que a influência política do agente cresce na razão direta do incremento do seu capital político, tornando-se, pois, mais importante e prestigiado no processo de tomadas de decisões, seja no âmbito interno dentro de sua agremiação partidária, seja em outros cenários do campo político.

Assim, é possível concluir que o cerne desse mercado, de parte a parte, reside na obtenção de maior capital político ou influência política, pois, a partir dela, é que as coisas se tornam possíveis no campo político. Nesse sentido, trata-se de um ativo negociado a peso de ouro tanto com grandes setores econômicos quanto em relação ao governo e o limite dessas negociações é que pode causar as distorções que passaremos a analisar.

2.2.1.2. Limite da licitude do mercado político

A este ponto, pode-se perceber que o questionamento acerca da definição e natureza do capital simbólico e da influência política encontram-se equacionados. Vale nesse ponto avançar na questão: esse ativo ou poder simbólico variável é passível livre negociação por um agente político?

A resposta seria negativa, tendo em vista a finalidade a que se presta e a qualidade do detentor do capital ou influência política que, após participar de um procedimento concorrencial eleitoral, sujeita seu capital político para servir à coisa pública.

Ademais, como se verá mais adiante, a tutela jurídica do crime de corrupção proíbe a negociabilidade da função ou coisa pública, de modo que a livre negociação desse poder simbólico por um agente político infringe norma reguladora penal.

Consoante Beckert e Wehinger (2011, p. 03), os mercados ilegais apresentam uma tipologia da qual se destaca que a ilegalidade não emana somente da essência do objeto mercantilizado, como também é decorrente de normas reguladoras:

> *To clarify the different forms of illegality on markets we present a typology which distinguishes illegality along four different dimensions: (1) illegality due to the outlawing of specific products; (2) illegality of the market exchange of an otherwise legal product; (3) illegality of exchange due to theft or product forgery; and* ***(4) illegality due to the violation of regulatory stipulations***[116]. (g.n.)

Cabe destacar que não se trata somente de limitação de norma penal, como também de legislação que regulamenta a ética dos políticos e a probidade pública, como os códigos de ética de casas legislativas, a Lei n.º 1.079/1950 e Lei n.º 8.429/1992, a título exemplificativo.

As normas reguladoras de conduta impõem aos agentes políticos uma atuação pautada pela representação política dos grupos de interesses da sociedade para transformar as opiniões e os sentimentos dos cidadãos em ação política, sob pena de prejudicar a organização social "legando a definição dos rumos da nação a elites minoritárias"[117].

Assim, o parlamentar se sub-roga na participação em decisões políticas dos cidadãos, cabendo-lhe cumprir seus desígnios como representante para a busca do bem comum e de seus representados e não de seus anseios privados, especialmente explorar seu cargo ou função para locupletamento pessoal[118] ou de sua agremiação política.

---

[116] "Para esclarecer as diferentes formas de ilegalidade nos mercados, apresentamos uma tipologia que distingue a ilegalidade em quatro dimensões distintas: (1) ilegalidade resultante da proibição da produção de bens e serviços específicos; 2) ilegalidade derivada do próprio fato de o mercado realizar o comércio desses bens; 3) ilegalidade da troca devido ao fato de os produtos serem frutos de roubos ou falsificados; e **4) ilegalidade devido a violação de normas reguladoras**" (g.n.) (tradução nossa).

[117] Código de Ética da Câmara dos Deputados, trazido pela Resolução n.º 25 do ano de 2001.

[118] "O representante deve, para tornar efetivo seu mandato, privilegiar, em suas decisões e ações, a busca do bem comum, evitando o interesse privado e a exploração do cargo para usufruir de

São deveres fundamentais dos agentes políticos promover a defesa do interesse público, o respeito à coisa pública e à vontade popular, examinar todas as proposições submetidas à sua apreciação e voto sob a ótica do interesse público, além de prestar contas do mandato à sociedade[119]. Ademais, são passíveis de responsabilização, por quebra de decoro, perceber, a qualquer título, em proveito próprio ou de outrem, vantagens indevidas[120], ou relatar matéria submetida à apreciação e que seja de interesse específico de pessoa física ou jurídica que tenha contribuído para o financiamento de sua campanha eleitoral[121].

Diante desse quadro, compreende-se que um agente político, ao exercer um mandato de representação popular, não recebe uma carta em branco, devendo pautar-se pelos padrões éticos acima destacados e princípios constitucionais[122]. Assim, qualquer lógica de compra e venda que venha a ferir essa normatividade atinente aos agentes políticos há que ser considerada como mercancia ilícita pela violação de normas reguladoras.

Nessa linha, passemos a observar como a relação público-privada decorrente do sistema de financiamento eleitoral realizado por grandes conglomerados econômicos podem auxiliar na distorção do mercado político.

2.2.2. Capital político e financiamento eleitoral: a relação entre agentes políticos e agentes econômicos e a deturpação do mercado político

Tendo por foco a análise do fenômeno da corrupção no campo político, especialmente em sua manifestação no seio das relações público-privadas entre os agentes políticos e agentes econômicos, impõe-se tecer comentários sobre uma das principais formas de relacionamento que perdurou durante anos no Brasil, a saber, o financiamento eleitoral realizado por empresas privadas, que esteve em vigor até o ano de 2016.

---

privilégios. Esse é o pressuposto da democracia representativa e da ação política ética" (Código de Ética da Câmara dos Deputados, trazido pela Resolução n.º 25 do ano de 2001).

[119] Artigo 3º do Código de Ética da Câmara dos Deputados.

[120] Artigo 4º do Código de Ética da Câmara dos Deputados.

[121] Artigo 5º do Código de Ética da Câmara dos Deputados.

[122] Artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

Sobre esse ponto, Caggiano (2002, p. 25) já alertava que a demanda de recursos financeiros para custear campanhas eleitorais expõe partidos políticos e candidatos à ação corrosiva de lobbies e potências econômicas.

Avritzer (2011) destacava que o financiamento de campanhas políticas é umas das principais mazelas que afetava o sistema político brasileiro, sendo um dos pontos que deveria passar por uma reforma.

> Uma relação entre público e privado sem nenhuma transparência gera um sistema de obrigações recíprocas sem nenhuma legalidade. No entanto, esses compromissos e obrigações assumidos por membros do sistema político alteram fortemente os comportamentos do setor público e, ao serem expostos publicamente, ferem a imagem do Congresso e do sistema político (AVRITZER, 2011, p. 57).

A atividade política deve sempre ter por alicerce o interesse geral da sociedade e a *res publicae*, não podendo ser jamais direcionada para beneficiar indivíduos ou pessoas jurídicas específicas, em detrimento da coletividade[123]. Analisando os debates da ADI n.º 4650/STF (BRASIL/STF, 2016), que declarou a inconstitucionalidade das doações eleitorais realizadas por pessoas jurídicas, percebe-se que esse ideal era algo extremamente difícil de ser alcançado, se levarmos em consideração as peculiaridades que permeavam o sistema de financiamento eleitoral vigente no Brasil até o ano de 2016.

O sistema de financiamento privado de campanhas políticas foi admitido no Brasil a partir da Lei n.º 8.713/93, por conta de distorção do entendimento proferido no Relatório da CPI PC Farias (SARMENTO e OSÓRIO, 2014, p. 27-28), permanecendo vigente até a publicação do acórdão da ADI n.º 4650/DF. O financiamento privado não só ofendia os princípios constitucionais da igualdade, o

[123] "Penso que há também um problema em relação ao princípio republicano, e aqui é um problema mais complexo. É que a ideia de República está associada à circunstância de que os agentes públicos, os administradores, gerem alguma coisa que não lhes pertence; é uma coisa pública, uma *res publicae*, algo que pertence à coletividade. E o pacto que muitas vezes se faz, por conta do sistema eleitoral brasileiro, entre esses agentes políticos responsáveis pela gestão pública e os interesses privados que participam do processo eleitoral compromete este caráter republicano, reforçando a pior tradição brasileira de patrimonialismo, essa nossa tradição ibérica, essa tradição de um modelo de Estado que não separava a fazenda do rei da fazenda do reino, e consequentemente não distinguia adequadamente o público do privado" (Voto do *Ministro* LUIS BARROSO na ADI 4650, p. 126 do Acórdão da ADI 4650/STF).

democrático e o republicano, como também nutriu no seio da nação brasileira uma corrupção política e eleitoral sistêmica.

Não por mera coincidência, os grandes financiadores de campanha eram justamente as empresas de setores com relações mais estreitas e beneficiados pelo poder público, como construção civil, financeiro e indústria, os quais doavam indistintamente às variadas agremiações político partidárias, inclusive de orientações opostas, promovendo verdadeiros investimentos eleitorais (SARMENTO e OSÓRIO, 2014).

Conforme Boas et al (2011, p. 29), a extensão do impulso nos negócios com o setor público – pelo menos 8,5 vezes o valor doado, ou possivelmente mais, se considerado, para além da janela pesquisada de 33 meses, o prazo total de quatro anos – estaria de acordo com a taxa de propina informada que as empresas tinham oferecido aos políticos[124]. Em ouras palavras, consoante Sarmento e Osório (2014, p. 09-10), "as empresas doadoras em campanhas eleitorais recebem, nos 33 primeiros meses após a eleição, o equivalente a, pelo menos, 850% do valor doado em contratos celebrados com o Poder Público".

Conforme destacado na peça vestibular da ADI n.º 4650/STF, oferecida pelo Conselho Federal da OAB, a legislação que versava sobre doação eleitoral, além de gerar "intolerável dependência da política em relação ao poder econômico", padecia de inconstitucionalidades por vulnerar diversos princípios insculpidos na Carta Magna de 1988, notadamente o princípio da isonomia, princípio democrático, princípio republicano e o princípio da proporcionalidade.

De acordo com o princípio democrático, o povo é a fonte de todo poder e por ele deve ser exercido diretamente ou por meio de representantes[125] e, na mesma esteira, estabelece que a soberania popular é exercida por meio do sufrágio universal

[124] "*The extent of this boost in public sector business—at least 8.5 times the amount donated, and possibly more if one considers the full four-year term, beyond our 33-month window—is in line with the reported kickback rate that firms have offered politicians for contracts in the past.*"

[125] "Artigo 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição."

e pelo voto direto[126]. Não é demais dizer que a legitimidade para votar foi atribuída ao cidadão brasileiro, de modo que a construção lógica que se faz é que a Constituição Federal delega aos seus cidadãos as rédeas da política, devendo esta, por óbvio, ter como finalidade primordial o favorecimento da coletividade.

A penetração do poder econômico nas eleições é extremamente prejudicial à isonomia dos candidatos, pois privilegia aqueles que possuem laços mais estreitos com os grandes financiadores, sendo passíveis de receber maiores doações, afetando diretamente a representatividade política[127]. Ademais, encontra-se explicitada no texto constitucional, no artigo 14, §9º da CF/1988[128], vedação da influência do poder econômico sobre o processo político eleitoral.

Nessa esteira, a empresa que infringe a vedação da mera influência do poder econômico e financia campanha eleitoral comete abuso de poder, como destaca a Ministra do STF Rosa Weber, em seu voto na ADI 4650/STF, ao citar trecho de artigo do Ministro aposentado do STF Carlos Ayres Britto que assim discorre:

> 5. A identidade entre uso e influência, no discurso constitucional alusivo ao poder econômico. Quanto ao substantivo "influência", especificamente referido ao poder econômico, a minha interpretação é de que a Constituição dele se utilizou com o sentido de simples ação, participação, presença. No sentido de uso, por conseguinte. Não de preponderância ou de saliente protagonismo; não exatamente de abuso, pena de a Constituição incidir em ingênua redundância, para não dizer em pueril ingenuidade. Se se prefere entender, a Constituição não fez explícito emprego do substantivo "abuso", nessa passagem do seu vocabulário, pois o que ela quis proibir foi a simples intervenção do poder econômico no processo eleitoral. O uso dele. **O mero tomar parte ou se fazer presente nesse processo, pois não há como o poder econômico, enquanto poder econômico mesmo, participar do pleito sem dar as cartas ou pôr as mangas de fora. Sem comandar factualmente as coisas. Sem dobrar à sua força pecuniária**

[126] Artigo 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:"

[127] "Ocorre que a excessiva penetração do poder econômico no processo político compromete esse estado ideal de coisas na medida em que privilegia alguns poucos candidatos – que possuem ligações com os grandes doadores – em detrimento dos demais. Trata-se de um arranjo que desequilibra, no momento da competição eleitoral, a igualdade política entre os candidatos, repercutindo, consequentemente, na formação dos quadros representativos. O quadro empírico também aqui é decisivo para demonstrar o que se acaba de sustentar" (Voto do Ministro Luiz Fux na ADI 4650, p. 53 do inteiro teor do Acórdão).

[128] "Desde logo, sem aprofundar muito as indagações, é possível verificar, pelas cifras impactantes apresentadas nas sessões anteriores, que o financiamento privado desatende a determinação expressa no art. 14, §, 9º, da CF, segundo a qual a legislação infraconstitucional deve proteger "a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico" (Voto do Ministro Ricardo Lewandowski na ADI 4650, p. 178 do inteiro teor do Acórdão).

> **ou fazer vergar ao seu peso patrimonial-financeiro corporativo a espinha dorsal da vontade do eleitor.** É da sua natureza, em tema de eleições. Ele, poder econômico, enquanto aparato de classe e de dinheiro não tem como se apartar de si mesmo[129] (g.n.).

A ideia subjacente ao financiamento eleitoral por empresas é a da persuasão promovida pelos financiadores incutindo nos candidatos eleitos uma propensão, inclinação ou determinação a retribuí-los o favorecimento, como uma consequência lógica do princípio da reciprocidade[130]. Conforme Cialdini (2012) a reciprocidade é uma das armas de influência mais potentes à disposição dos seres humanos, pois gera uma sensação de obrigação que nos compele a retribuir o favorecimento recebido no futuro. Sob essa lógica, os agentes políticos eleitos passam a atender, prioritariamente, aos interesses dos seus patrocinadores, muitas vezes em detrimento da premissa básica constitucional de que o poder deve ser exercido em favor do povo.

Há que se destacar a benevolência das grandes empresas que realizavam milionárias doações eleitorais para diversos partidos independentemente da inclinação, ideologia ou espectro político, ou se estão na situação de governo ou em sua oposição[131]. Indubitavelmente, essa conduta vai diretamente de encontro ao discurso de apoio a determinados partidos e candidatos que melhor se adequassem aos ideais e políticas empresariais, como uma forma de liberdade de expressão corporativa ou de manifestação de preferência político-ideológico das empresas (SARMENTO e OSÓRIO, 2014, p. 17), pois, como destaca Warde (2018, p. 29) "Empresa – diferentemente do que alguns têm afirmado – não tem ideologia", se doam é tirar proveito econômico do apoio.

---

[129] Voto da *Ministra ROSA WEBER* na ADI 4650, p. 299 do inteiro teor do Acórdão.

[130] "*If the candidate happens to win office, she or he may feel compelled to "return the favor" due to the principle of reciprocity (Cialdini, 2001)*". (PEOPLES e SUTTON, 2017, p. 06).

[131] "Examinando as informações acerca dos principais doadores de campanhas no país, eliminam-se quaisquer dúvidas quanto à ausência de perfil ideológico das doações por empresas privadas. Da lista com as dez empresas que mais contribuíram para as eleições gerais em 2010, a metade (cinco) realizou doações para os dois principais candidatos à Presidência e a suas respectivas agremiações. O que se verifica, assim, é que uma mesma empresa contribui para a campanha dos principais candidatos em disputa e para mais de um partido político, razão pela qual a doação por pessoas jurídicas não pode ser concebida, ao menos em termos gerais, como um corolário da liberdade de expressão. A práxis, antes refletir as preferências políticas, denota um agir estratégico destes grandes doadores que visam a estreitar suas relações com o poder público, de forma republicana ou não republicana" (Voto do Ministro LUIZ FUX na ADI 4650, p. 53 do inteiro teor do Acórdão).

Embora as pessoas jurídicas façam parte da vida política como grupo de interesse, certo é que, como já foi destacado acima, ao menos no que se refere às eleições, a CF/1988 autorizou a participação restrita dos cidadãos, com a sua moeda de troca, o voto. Admitir preponderância de outro tipo de ativo, diferente do capital político no processo eleitoral, parece ser uma forma de trapaça, uma concorrência desleal, que macula e subverte, na origem, o mercado político.

A bem da verdade, pessoas jurídicas com fins lucrativos têm sempre como meta a majoração dos "lucros", por ser esta sua própria razão de existência e crescimento, nem sempre levando em consideração os anseios ou o que seria melhor para a coletividade[132].

De outra parte, a lógica da majoração dos lucros está diretamente conectada a um retorno em doações eleitorais por parte das empresas, visto que, uma vez que as doações são importantes para aumentar as chances de vitória de candidatos em eleições (SILVA e CERVI, 2017, p. 75), estes ficam naturalmente comprometidos com os interesses das grandes empresas e até mesmo com seus resultados financeiros.

Essa relação simbiótica fere de morte os princípios constitucionais republicano e democrático, pois reduz e transforma as doações das pessoas jurídicas em verdadeiros investimentos eleitorais, enquanto apoios a causas e favorecimentos praticados pelos agentes políticos transmutam-se em investimentos financeiros.

Ademais, não se pode perder de vista as revelações ocorridas em grandes investigações criminais, com destaque para o Mensalão e Lava Jato, as quais obtiveram diversas confirmações, inclusive decorrentes de acordos de colaboração premiada firmados por operadores financeiros, empresários e alguns agentes políticos[133], de onde se depreende havia sido instaurado no Brasil um quadro de

---

[132] "As pessoas jurídicas, ademais, não votam e não podem ser eleitas, daí porque não há a menor razão de permitir que elas tenham qualquer participação no processo eleitoral, nem mesmo mediante apoio financeiro a partidos ou candidatos, sobretudo porque elas, por definição, defendem interesses materiais, mais especificamente o lucro delas mesmas, pretensão incompatível com a permanente aspiração de aprimorar o bem comum que promana da somatória dos votos individuais dos cidadãos. (Voto do *Ministro RICARDO LEWANDOWSKI* na ADI 4650, p. 179 do inteiro teor do Acórdão).

[133] Documentos das colaborações disponíveis em: <http://especiais.g1.globo.com/politica/2017/lava-jato/delacao-da-odebrecht/> e em: <http://especiais.g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/2017/delacao-da-jbs/>. Acesso em 30 maio 2022.

corrupção sistêmica do mecanismo de financiamento eleitoral. Por ocorrer em períodos certos e estáveis, o mesmo transformou-se numa estratégia segura de transferências indevidas de recursos aos agentes políticos, além de pessoas físicas e jurídicas por eles indicadas, como contrapartida da sua atuação dentro dos Poderes Legislativo e Executivo para a defesa ativa de projetos e medidas legislativas do interesse direto de pessoas jurídicas financiadoras, dentre outras ações possíveis aos atores do campo político.

Tratava-se, pois, de pagamento dissimulado de vantagens indevidas por crimes de corrupção e fraude em licitações o que foi confessado por inúmeros colaboradores e confirmado em condenações que reconheceram o uso do sistema de doações eleitorais como uma tipologia sofisticada de lavagem de dinheiro. Nessa linha, vejamos trecho de acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região:

> **A prática dos crimes de corrupção envolveu o recebimento pelo Partido dos Trabalhadores, com intermediação do acusado, de pelo menos R$ 4.260.000,00 de propinas acertadas com a Diretoria de Serviços e Engenharia da Petrobrás pelo contrato do Consórcio Interpar**, o que representa um montante expressivo (...). Mais do que isso a **corrupção gerou impacto no processo político democrático, contaminando-o com recursos criminosos**, o que reputo especialmente reprovável. Talvez seja essa, **mais do que o enriquecimento ilícito dos agentes públicos, o elemento mais reprovável do esquema criminoso da Petrobrás, a contaminação da esfera política pela influência do crime, com prejuízos ao processo político democrático**. (...)
> A **lavagem, no presente caso, envolveu especial sofisticação, com a utilização de recursos criminosos para a realização de doações eleitorais registradas, conferindo a eles uma aparência de lícito de uma maneira bastante inusitada** e pelo menos, da parte deste Juízo, até então desconhecida nos precedentes Brasileiros sobre o tema. Tal grau de sofisticação não é inerente ao crime de lavagem e deve ser valorado negativamente a título de circunstâncias (a complexidade não é inerente ao crime de lavagem, conforme precedente do RHC 80.816/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 1ª Turma do STF, un., j. 10/04/2001) (...). A **operação de lavagem, tendo por antecedentes crimes de cartel e de ajuste fraudulento de licitações** (art. 4º, I, da Lei n.º 8.137/1990, e art. 90 da Lei n.º 8.666/1993), tinha por **finalidade propiciar o pagamento de vantagem indevida, ou seja, viabilizar a prática de crime de corrupção**, devendo ser reconhecida a agravante do art. 61, II, "b", do CP. Elevo, portanto, a pena em seis meses, ficando em cinco anos[134] (g.n.) (BRASIL/TRF – 4ª Região, 2016, p. 230-231).

[134] Reprodução de trecho da sentença condenatória do Processo n.º 5012331-04.2015.404.7000, constante às fls. 230/231 do Acórdão do TRF-4 proferido em grau apelação, em que houve condenação de executivos, gerentes e diretores da PETROBRAS, além de tesoureiro de partido

Perante esse cenário, apenas um corruptor incauto prestar-se-ia a realizar pagamentos de propina para a prática de um ato específico do ofício ou competência de algum agente político e somente no momento certo em que precisasse de sua atuação, posto que, muito mais prático e seguro seria pagá-lo dentro de certo e determinado período institucionalizado, cobrando a fatura apenas quando fosse necessário.

Essa praticidade e segurança também era uma realidade para a outra ponta da negociata, afinal, como apregoou Matthew M. Taylor, professor de política da *American University* em Washington, "Nenhum político inteligente que pratique corrupção permitiria deixar rastros claros do crime" (apud ODILLA e PASSARINHO, 2018)[135].

Outrossim, o financiamento de campanha por pessoas jurídicas, na sua essência, deveria apresentar um caráter filantrópico ideológico, entretanto, via de regra, seguia uma lógica na qual as autoridades políticas, responsáveis pela criação e gestão de políticas públicas, buscavam alcançar os anseios de quem o financiasse e viabilizasse sua campanha eleitoral. Tal conclusão decorre de um raciocínio lógico, visto que, caso um agente político passasse a não mais atender aos interesses de seu financiador, este procuraria outro que pudesse preencher suas expectativas, de modo que os recursos financeiros passariam para seu concorrente, o que poria em risco a sua própria sobrevivência política.

Observa-se que a compra e venda de capital político desencadeia um ciclo vicioso que desvirtua o caráter democrático do processo político, vez que a injeção de recursos financeiros amplia as possibilidades de vitória eleitoral, que vem a proporcionar a ampliação do capital político. Isso, por sua vez, majora o prestígio do agente político, o qual passa a ocupar lugar de destaque em cargos de alto escalão e a ter maior influência no poder decisório, que, ao seu modo, vem a ser a intenção primária de uma empresa para obter mais oportunidades negociais geradoras de lucro. Esta empresa, a seu turno, volta a investir, em valores mais elevados, tanto no

político pelos crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/acordao-trf4-vaccari.pdf>. Acesso em 31 ago. 2022.

[135] Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/Brasil-42786843>. Acesso em 12 maio 2022.

agente político quanto no seu grupo ou agremiação, ampliando sucessivamente o capital e a influência política.

Uma vez introduzido o tema do financiamento eleitoral como forma de distorção do mercado político, cabe aprofundarmos um pouco mais a questão trazendo à baila, na próxima subseção, algumas circunstâncias que podem evidenciar indícios da prática do mencionado delito pela mercancia ilícita da influência política.

2.2.2.1. Dos indícios de mercancia ilícita da influência política

Conforme Kaiser (2009, p. 18), *"[t]he distinction between a campaign contribution and a bribe is almost a hairline's difference. You can hardly tell one from the other*". Contudo, seria equivocado afirmar que todas as doações eleitorais são pagamento de vantagens indevidas, tanto quanto que todas doações regularmente informadas à Justiça Eleitoral não o são, vale dizer, "1) uma doação irregular destinada à (re)eleição de uma pessoa já ocupante de um cargo ou mandato público não constitui, por si só, crime de corrupção; 2) uma doação regular não afasta por si mesma a configuração do crime de corrupção" (LEITE e TEIXEIRA, 2017, p. 160).

Nesse diapasão, é grande desafio enfrentar tal questão sem correr o risco de demonizar os agentes políticos públicos ou generalizar a prática da corrupção para toda a atividade política, hipóteses que passam ao largo da pretensão deste trabalho.

A corrupção talvez seja o tipo de crime que melhor se encaixe na teoria econômica da escolha racional de Becker (1968)[136]. Extremamente volátil, pode ser facilmente refutado pelo desvirtuamento ou adaptação do contexto, desfigurando a

[136] *"He believed, in other words, that the economic model, which on one view is simply the working out of the implications of assuming that people are rational maximizers of their satisfactions, was applicable throughout the whole range of human activity, rather than confined to explicit markets. Bentham's method is exhibited at its most characteristic in his discussion of criminal punishment. Since people, he assumed, are rational maximizers in regard to the decision whether to commit a crime as well as whether to sell a horse, the problem of crime control is to establish a set of "prices" for crime by manipulating the two variables that determine the cost of punishment to the (potential) criminal: the severity of the punishment and the probability that it will be inflicted. Bentham's immediate successors in economics did not share his capacious view of the scope of the economic model. I do not mean that his theory of punishment was not influential; it was. But it was influential with lawyers and penologists rather than with economists, with the result that the theory itself remained undeveloped and untested until revived by Gary Becker in 1968"* (POSNER, 1979, p. 282-283).

realidade fática. Não obstante, a despeito da complexidade, entendemos ser possível materializar o delito que, por óbvio, dependerá de um conjunto probatório robusto, sendo necessário, para corroborar a hipótese criminal aventada, somar o resultado de variadas técnicas investigativas coletando indícios até a exaustão das possibilidades de apuração.

Matthew M. Taylor (apud ODILLA e PASSARINHO, 2018) destacou que, nos julgamentos envolvendo casos de corrupção, é fundamental compreender que este se fiará numa preponderância de evidências, vez que "Não há, normalmente, um *quid pro quo*, uma clara troca de um benefício por outro, mas sim evidências que, juntas, apontam para a ocorrência do crime"[137]. Essa realidade se torna ainda mais evidente nas relações do mercado político.

Assim, acreditamos na existência de indicativos que fortalecem a possibilidade de ocorrência do crime de corrupção nas relações políticas, em especial no financiamento eleitoral privado realizado por pessoas jurídicas.

A título exemplificativo, podemos mencionar a confissão do corruptor ou do corrompido, ou até de ambos, de que as doações eleitorais sejam, na verdade, uma contrapartida pelo fato de o agente político colocar sua influência política e mandato a serviço dos interesses do patrocinador, contudo, com a cobrança do favorecimento ou provimento sido relegado a um momento oportuno diverso do período eleitoral.

Outros elementos indicativos decorrem de uma relação pregressa entre a empresa e o agente político, bem como outros eventos que denotem uma contumácia de participação do agente político em projetos de interesse ou mesmo ingerência sobre dirigentes de órgãos que foram indicados pela sua legenda para compor um governo. Enfim, as formas de retribuição ao financiamento eleitoral, por meio de favorecimento político, são as mais variadas, ainda mais em países onde o Estado interfere fortemente em diversos setores da economia.

Uma questão crucial para a análise é a doação a maior para um candidato em relação a outro do mesmo cargo. Isso porque se a empresa normalmente empenhava valores específicos que eram repassados a título de doação eleitoral para um determinado segmento ou cargo político, a quantidade de recursos a maior para um

[137] Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/Brasil-42786843>. Acesso em 18 fev. 2019.

candidato, isto é, essa mais valia, seria uma contrapartida ou recompensa para um valor agregado que esse agente político dispõe em decorrência do seu ampliado capital ou influência política.

Ademais, as doações eleitorais por meio de "caixa 02", que muitos fazem aparentar ser crime sem potencial ofensivo ou um "mero crime eleitoral", pode representar uma forma de compra de influência política, justamente por se tratar de uma forma de burlar os tetos de doações eleitorais ou para entregar valores a mais àqueles candidatos que são considerados mais influentes, sem levantar a cobiça de outros candidatos do mesmo partido ou de partidos adversários. Essa forma sub-reptícia de dar e receber valores reforça a mercancia ilícita e dolosa da influência política, caso contrário, se mera doação ou liberalidade fosse, não haveria a menor necessidade de se proceder de forma oculta e sorrateira.

Vale reforçar, mais uma vez, que não se trata de criminalizar toda e qualquer interferência de setores econômicos na política, sendo justas as suas reivindicações, visto que são diretamente influenciados por esta. No entanto, essa atuação deveria ser, preferencialmente, realizada através de entidades de representação de setores econômicos, que possuem grande força no cenário político nacional, ou até mesmo por pessoas que possuam capital político, mas atuem somente do campo privado.

A atuação de atores políticos privados, a rigor, deveria ser regulada por uma legislação que tratasse da atividade de *lobby*, tanto pré quanto pós-eleitoral (WARDE, 2018, p. 10), da qual o Brasil carece até os dias atuais. Entretanto, a título contributivo, entendemos importante enfatizar que o exercício dessa atividade dos atores políticos privados deve ser desvinculado de atuações político-partidárias, primando pela *accountability* (LEDERMAN et al, 2001, p. 06-08) e interlocução de forma transparente com os agentes políticos públicos, no campo do debate de ideias, com caráter republicano e sem intervenções no campo da influência político partidária, já que tais agremiações possuem um múnus público. Observe-se que essa forma de agir é algo completamente diferente de financiar um agente político para que ele aja em favor de seus projetos econômicos no exercício de suas funções junto ao serviço público.

Outrossim, não são todas as doações eleitorais que se enquadram como contrapartida de corrupção, exemplo disso é o financiamento para se aproximar de um agente político ou "abrir portas" para um setor econômico conversar com um agente político. Esta situação se diferencia da mercancia da influência política, apesar da similaridade de intenções. Malgrado trate-se de uma atitude maliciosa e com vistas ao atendimento de interesses privados, não se observa crime de corrupção, caso apenas faça parte de uma estratégia mais agressiva de uma empresa.

Há indicativos que podem ajudar a distinguir a doação eleitoral real da doação eleitoral contrapartida. Exemplificativamente, podem ser consideradas como evidências ou indicativos: a) a doação decorrer de uma iniciativa exclusiva do empresário, sem acerto prévio com o agente político; b) não haver histórico de relacionamento entre o agente político – ou seus parentes – e a empresa, especialmente de atuação do agente político em projetos que favoreceram ou buscaram favorecer a empresa financiadora ou, ainda, de doações reiteradas em pleitos eleitorais anteriores; c) sejam agentes políticos emergentes ou com potencial influência política, mas não real, por não ocuparem lugar de destaque em cargos da estrutura dos poderes ou da legenda partidária.

De outro modo, observe-se como diverge o panorama caso os indicativos acima mencionados sejam alterados, isto é, há combinação para um financiamento eleitoral, histórico de relacionamento – de atuação e de doações entre a empresa e o agente político – o qual detém uma influência política consolidada por ocupar ou já ter ocupado posição de destaque nos poderes constituídos da República e dentro do partido.

Ficam claras as diferenças entre perfis dos agentes políticos, o que denota que a intenção do empresário já não se trata de mero arrojo empresarial, filantropia ou uma fase de prospecção, mas sim de manutenção de um laço negocial reciprocamente frutífero, caso contrário, já teria sido desfeito.

Por tais motivos, constata-se que o financiamento eleitoral realizado por pessoa jurídica impregnou o sistema político eleitoral brasileiro com práticas que não se coadunavam com os princípios democrático e republicano. Ele foi possivelmente utilizado para o financiamento das organizações criminosas de natureza política em

decorrência da atuação nesse mercado político distorcido, como buscar-se-á discorrer na seção a seguir, sendo essa, em nosso entendimento, uma das principais causas de desvirtuamento e corrupção sistêmica política.

2.2.3. Mercado ilícito das organizações criminosas de natureza política

Uma vez apresentado aspectos relevantes do mercado político e sua deterioração, em especial pelo financiamento eleitoral, importa agora tratar da relação destas ideias com a atuação das organizações criminosas de natureza política como um mercado ilícito por elas explorado.

Toda associação de pessoas que atua de maneira concertada passa a agir em torno de um objeto que acaba por tornar-se seu propósito existencial e de onde se angaria sua subsistência. Com as organizações criminosas a realidade não poderia ser diferente. Entretanto, pela sua qualificadora, constata-se que elas possuem um objeto ou meio de subsistência fundado em alguma atividade ou mercado ilícito. Na definição de Pietá (1999, p. 05, apud LEVORIN, 2012, p. 33).

> Organização que se serve das estruturas ou é estruturada ao modo de sociedades, associações, fundações, empresas, grupo de empresas, unidades ou forças militares, órgãos, entidades ou serviços públicos, concebidas qualquer que seja princípio, pretexto, motivação ou causa, para cometer crimes ou alcançar objetivos cuja realização implica a prática de ilícitos penais.

Fazendo uso das práticas criminosas apresentadas na subseção 2.1.4, ou explorando as falhas sistêmicas, como o financiamento eleitoral acima destacado, as organizações criminosas de natureza política subvertem o mercado político, concorrendo deslealmente com os demais atores políticos e quebrando a ordem pré-estabelecida, criando regras deturpadas que as favoreçam. Assim, é nesse cenário desordenado que encontram o ambiente ideal para o ganho fácil e a sua perpetuação.

Uma organização criminosa de natureza política é necessariamente composta por notórias figuras do campo político, que já foram ou ainda são mandatários do Poder Executivo ou membros do Poder Legislativo, por reiterados mandatos, exercendo destacadas funções nas casas legislativas, como líderes de bancada, líder

de governo ou mesmo a presidência da Câmara dos Deputados e do Senado e ainda cargos importantes no Poder Executivo – presidente, vice-presidente, ministro de estado, governador, secretário – o que potencializa e concretiza a influência política da organização junto ao governo.

Com esse potencial e com a proximidade aos grupos econômicos, a organização criminosa de cunho político pode valer-se de sua influência política para barganhar cargos em postos-chave da administração pública em troca da governabilidade. Dispondo desses cargos, qualquer coisa que se possa produzir deles tem possibilidade de virar um serviço ou produto a ser negociado com aqueles que estejam dispostos a pagar por eles.

Nessa toada, percebe-se um sistema de engrenagens que gira em torno de uma necessidade junto ao poder público, o que pode tender a um infinito de possibilidades. A título exemplificativo, podemos citar uma ingerência – decisão, aceleramento ou paralisação – sobre um processo administrativo de algum órgão fiscalizador, um favorecimento em procedimento licitatório de órgãos e empresas públicas, uma desoneração fiscal por meio de benefício, anistia ou isenção tributária.

Para tudo isso pode se apresentar uma organização criminosa de natureza política como uma intermediadora, valendo-se da sua influência política para gerar essa facilidade ou mesmo criar um embaraço junto à administração pública, visando, posteriormente, ofertar uma solução, como se fosse um mercador de interesses privados onde deveria prevalecer o público e o bem comum.

Portanto, seria esse tipo de organização criminosa, reunião de pessoas dotadas de notável influência política que passam a impor às decisões políticas e administrativas, por via transversa e ascendente, esse caráter mercadológico ilícito visando a obtenção, para seus membros e para a própria organização, de vantagens indevidas, notadamente de caráter econômico.

É de se observar que essa atuação se dá de forma dissimulada, de modo que as ações são, em essência, quase todas formalmente lícitas, dentro dos ditames legais, atendendo aos requisitos exigidos. Isso, porém, não passa de um disfarce de uma conduta reprovável e materialmente ilícita, quase sempre eivada com um vício de ritualidade que dá transparência à gestão da coisa pública.

Essa realidade impõe considerável dificuldade para a materialização das condutas ilícitas, o que é agravado pela compreensão inserida nas massas e nos seus representantes de que na política tudo é permitido ou justificável, como se essa atividade fosse uma verdadeira excludente de ilicitude e que, por isso, tudo é aceitável ou faz parte das regras do jogo, vez que, detentores de mandato, agem em nome do povo e isso integra o processo democrático.

Ledo engano, vez que, como já enfatizado, há inúmeras normas de natureza ética, administrativa e inclusive penal que balizam a atividade política, que devem ser seguidas por todos sob pena de responsabilização política e criminal, a depender da gravidade do caso. Basta, para tanto, uma mudança de mentalidade e atitude, mormente pela comunidade jurídica, para uma efetiva prevenção e repressão de ilícitos nessa seara, não somente pelos reais danos causados à administração pública, mas, principalmente, pela potencialidade lesiva ao Estado Democrático de Direito.

Feitas todas essas considerações sobre o mercado político lícito e ilícito, verifica-se que o capital político, e consequentemente a influência política de agente políticos públicos, não é um ativo passível de livre negociação, ao menos não dentro da licitude, em razão da finalidade a qual se destina frente ao conjunto normativo que veda a venalidade da coisa pública.

Assim, apresentadas características do mercado político e seus elementos e já ventilada a possibilidade da sua malversação, tanto individualmente como pelas organizações criminosas de natureza política, incluída a ocorrência do crime de corrupção nesse mercado (subseção 2.2.2.1), discorreremos na próxima seção mais profundamente sobre esse fenômeno, tanto no campo jurídico penal brasileiro, quanto no criminológico em decorrência do seu espraiamento na seara política.

2.3. *DA CORRUPÇÃO AO DEMOCRACÍDIO*[138]

Se a corrupção já é um fenômeno pernicioso no senso comum, no campo das autoridades do Estado, às quais se confia a administração de bens coletivos e serviços

[138] Esta seção é baseada em artigo de nossa autoria intitulado "Corrupção política: a possibilidade de enquadramento da mercancia política nos crimes e corrupção ativa e passiva", publicado na *Revista Brasileira de Ciências Policiais*. v. 10, n. 1, p. 171-212, 2019.

essenciais, esse desvio torna-se ainda mais insuportável, exigindo uma análise ainda mais apurada e detida no intuito de evitar agravamento e tentar afastar a inerente sensação de impunidade.

A percepção da corrupção como crime vem sendo incrementada nos últimos anos, razão pela qual buscaremos apresentar os tipos penais descritos ao longo da história dos códigos penais brasileiros, culminando com a orientação jurisprudencial que vem se desenhando a partir das provocações trazidas por investigações e processos judiciais de repressão à corrupção.

Para fins de ancoragem teórica, importa esclarecer, dentre as diversas possibilidades e modalidades, que o foco deste trabalho é a corrupção pública, mais especificamente de agentes políticos, os quais se enquadram no conceito de funcionário público admitido pela Convenção de Mérida[139], ou Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, internalizada por meio do Decreto n.º 5.687/2006, em consonância com conceito do Código Penal Brasileiro[140].

Esta seção busca esclarecer os seguintes questionamentos: i) Como se deu a evolução do crime de corrupção no cenário jurídico penal Brasileiro; ii) Qual a atual configuração dos tipos penais do crime de corrupção; iii) Qual a extensão da tutela jurídica do crime de corrupção conforme a jurisprudência brasileira?; iv) Como a corrupção política pode interferir na desconstituição do Estado Democrático de Direito?; v) A corrupção pode ser vista como um "Crime de Estado" ou "Crime Contra o Estado"?

Assim, esta seção foi estruturada em quatro subseções, sendo que na primeira, pretendemos nos alongar sobre como se deu a percepção do crime de corrupção ao longo da história do Brasil. Na segunda subseção discorrer-se-á sobre os crimes de corrupção ativa e passiva segundo o Código Penal Brasileiro e a doutrina. Na terceira subseção abordaremos a extensão da tutela penal segundo a nova tendência

[139] O artigo 2º define entre as espécies de funcionário público: *"i) toda pessoa que ocupe **um cargo legislativo**, **executivo**, administrativo ou judicial de um Estado Parte, já designado ou empossado, permanente ou temporário, remunerado ou honorário, seja qual for o tempo dessa pessoa no cargo;(g.n)"*

[140] Cf. artigo 327 do CPB – *Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública*.

jurisprudencial e doutrinária. Por derradeiro, buscaremos estabelecer uma definição de corrupção democracida que abarque as nuances trazidas ao longo desta seção.

2.3.1. Perspectiva histórica do crime de corrupção e seu nascedouro do Brasil

A repressão às práticas corruptas não surgiu agora. Ao revés, é uma das principais lutas travadas pela humanidade desde tempos imemoriais, sempre com o intuito de conter esse fenômeno que assola as almas e corações humanos e corrói a esperança de nações de uma sociedade mais mais próspera.

Conforme Hayashi (2015, p. 13), "os relatos de corrupção, bem como seu controle jurídico, principalmente penal, remontam aos primórdios da civilização" e destaca que a corrupção permeia todos os históricos da humanidade e que a proibição da venalidade em torno da coisa pública e tão antiga quanto a ideia de governo, havendo relatos que circundaram os antigos Egito e Oriente entre 3000 A.C. e 1000 A.C., com referências do crime inclusive no Código de Hamurabi.

O delito passa a ganhar contornos legais mais específicos com o berço da civilização ocidental através do Direito Grego e Romano. No Direito grego, para a defesa da *polis*, eram previstos alguns tipos de crimes relacionados aos desvios dos funcionários públicos contra a administração, sendo eles: *Klopes* (peculato), *Dóron* (dádiva), *Ádikía* (abuso de autoridade), *Dekasmos* (suborno a juízes). Havia imposição de penas duríssimas, inclusive a pena de morte (HAYASHI, 2015, p. 15).

Nos dizeres de Siqueira (1932, p. 280) “[c]om razão foi sempre considerado como o mais grave e torpe dos crimes funccionaes o da corrupção ou trafico das proprias funcções pelo funccionário público (...)”. Ainda como colônia e integrante do império português, o crime de corrupção já era ventilado no âmbito criminal desde os tempos das Ordenações Afonsinas (Livro Quinto, Título XXXI), Ordenações Manoelinas (Livro Quinto, Título LVI) e Ordenações Filipinas (Livro Quinto, Título LXXI), os quais vislumbravam o delito cometido por funcionários públicos, embora, na última ordenação, a corrupção era designada como peita (ALVIM, 2017, p. 04).

A doutrina francesa, que influenciou o Código Criminal Brasileiro de 1830, apregoava que o abuso de autoridade comportava duas acepções. Uma em sentido estrito, que seria o exercício ilegítimo da autoridade pelo funcionário que se apossa do exercício de suas funções e, outra, em sentido amplo, correspondente à violação do dever imposto a qualquer funcionário de manter-se fiel à aplicação das leis, observando-as ou executando-as. A peita e o suborno integravam esse universo do abuso de poder ou abuso da função pública (ALVIM, 2017, p. 05).

Nessa linha da influência francesa, tem-se que os artigos 177 a 183 do Código Penal Francês de 1810 tipificaram as condutas ilícitas relacionadas com peita e suborno, sendo classificadas como "corruption des Fonctionnaires publics". Na mesma toada, atendendo à ordem do artigo 179, inciso XVIII da mencionada Constituição de 1824[141], o Código Criminal de 1830 vem a tipificá-los no Capítulo I do Título V do Código Criminal – "Prevaricações, abusos e omissões dos empregados públicos".

Àquela época, conforme esclarece Alvim (2017), o termo corrupção aparecia no dicionário Brasileiro de 1832 definido como o "apodrecimento, seu significado não jurídico mais utilizado" e o termo peitar era colocado como sinônimo de corromper. A autora ainda destaca que o termo corrupção tinha uma conotação mais abrangente, usada para expressar imoralidade na ação, mesmo quando não se tratasse de funcionário público. Ademais, cita Transtagono (1773) que, no dicionário bilíngue português-inglês publicado em Londres, define "peitar" como "*to bribe, to give bribes for bad purposes*" e, na mesma toada, define "corrupção" e "corromper", remetendo a "*bribery*" e "*to bribe*".

O Código Criminal Brasileiro de 1830 dividiu a corrupção em duas categorias: *peita* e *suborno*, em seções distintas. A peita (artigos 130[142] a 132) foi definida como a corrupção pela oferta e aceitação de coisa, enquanto o suborno (artigos 133[143] e

[141] Artigo 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brazileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. (...); XVIII. Organizar–se-ha quanto antes um Codigo Civil, e Criminal, fundado nas solidas bases da Justiça, e Equidade.

[142] Artigo 130. Receber dinheiro, ou outro algum donativo; ou aceitar promessa directa, e indirectamente para praticar, ou deixar de praticar algum acto de officio contra, ou segundo a lei.

[143] Artigo 133. Deixar-se corromper por influencia, ou peditorio de alguem, para obrar o que não dever, ou deixar de obrar o que dever.

134) seria corromper-se por influência ou pedido, mas não se confundia com a prevaricação, a qual estava disposta no artigo 129[144]. Na ocasião, também já se observava a tipificação do peitante[145] ou subornador[146].

Por sua vez, já na República, o Código Penal Brasileiro de 1890 reuniu a peita e o suborno em uma só seção sendo que a primeira é definida pelo artigo 214[147], também voltada para corrupção mediante a oferta e aceitação de vantagem indevida, enquanto o segundo, estampado no artigo 215[148], também se referia à corrupção cedendo à influência e ou sugestão de outrem. Do mesmo modo que o diploma penal de 1830, previa-se punição para a ação ativa do peitante e do subornador[149].

Desse modo, desde há muito há uma fundada preocupação do Estado em prevenir e combater a corrupção na coisa pública, estando em tão alta conta que, conforme descrevia o artigo 131[150] do Código Criminal de 1830, em caso de o juiz decidir uma causa em razão de peita ou suborno, se a sentença fosse justa, seria condenado nas mesmas penas dos demais funcionários públicos. Contudo, no caso de sentença injusta, a pena poderia chegar ao dobro da pena máxima para a peita ou suborno, além de receber uma punição igual ao que fora condenado injustamente, o que poderia significar até em pena de prisão perpétua ou de morte daquele juiz que tivesse condenado peitado e de maneira injusta (ALVIM, 2017, p. 10).

---

[144] Artigo 129. Serão julgados prevaricadores os empregados publicos, que por affeição, odio, ou contemplação, ou para promover interesse pessoal seu.

[145] Artigo 132. O que der, ou prometter peita, será punido com as mesmas penas impostas ao peitado na conformidade dos artigos antecedentes, menos a de perda do emprego, quando o tiver; e todo o acto, em que intervir a peita, será nullo.

[146] Artigo 134. Todas as disposições dos artigos cento e trinta, cento trinta e um, e cento trinta e dous, relativas aos peitados, e peitantes, se observarão a respeito dos subornados e subornadores.

[147] Peita ou suborno (...) Artigo 214. Receber para si, ou para outrem, directamente ou por interposta pessoa, em dinheiro ou outra utilidade, retribuição que não seja devida; acceitar, directa, ou indirectamente, promessa, dadiva ou recompensa para praticar ou deixar de praticar um acto do officio, ou cargo, embora de conformidade com a lei.

[148] Artigo 215. Deixar-se corromper por influencia, ou suggestão de alguem, para retardar, omittir, praticar, ou deixar de praticar um acto contra os deveres do officio ou cargo; para prover ou propor para emprego publico alguem, ainda que tenha os requisitos legaes:

[149] Artigo 217. O que der ou prometter peita, ou suborno, será punido com as mesmas penas impostas ao peitado e subornado.

[150] artigo 131. Nas mesmas penas incorrerá o Juiz de Direito, de Facto, ou Arbitro, que por peita der sentença, posto que justa seja. (...) Se a sentença fôr injusta, a prisão será de seis mezes a dous annos; e se fôr criminal condemnatoria, soffrerá o peitado a mesma pena, que tiver imposto, ao que condemnára, menos a de morte, quando o condemnado a não tiver soffrido; caso, em que se imporá ao réo a de prisão perpetua. (...) Em todos estes casos a sentença, dada por peita, será nulla.

2.3.2. O crime de corrupção segundo o Código Penal Brasileiro de 1940

Em tempos mais atuais, a análise dos crimes de corrupção ativa e passiva, mormente as que envolvem questões de agentes políticos, apresenta grande complexidade, visto que, muitas vezes, há uma linha tênue entre o lícito e o ilícito.

De acordo com a letra do Código Penal Brasileiro de 1940, o delito de corrupção passiva consiste na solicitação ou aceitação de promessa ou obtenção de vantagem indevida, para si ou para outrem, por motivo da função que o agente público ocupe, ou ainda antes de ocupar essa função, mas em razão dela[151].

Por sua vez, a conduta de corrupção ativa, conforme o Código Penal Pátrio, consiste na oferta ou promessa de vantagem indevida a funcionário público para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de sua esfera de competência[152].

Da leitura dos artigos da norma penal, é possível observar que, embora se vislumbre uma relação ou nexo entre a vantagem solicitada ou ofertada e a função pública do funcionário corrupto, para que haja a consecução do crime de corrupção, não se faz necessária a vinculação de uma vantagem indevida à ocorrência ou prática de um ato específico de ofício (GARCIA, 1947, p. 404). O que a lei exige é que a vantagem perquirida tenha correlação com o ofício, competência ou função do agente público, sob pena de se configurar algum outro ilícito (CUNHA, 2015, p. 737). Tal exigência não se confunde com a prática do ato de ofício propriamente dita.

Assim, depreende-se que ambos os tipos penais são crimes formais, consumando-se apenas com o mero oferecimento (corrupção ativa), solicitação ou, ainda, pela aceitação de oferta ou simples promessa de vantagem indevida por parte do funcionário público (corrupção passiva), sendo a obtenção dessa vantagem mero exaurimento do crime e a prática do ato uma causa de aumento de pena[153].

[151] Artigo 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: (...) Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.
[152] Artigo 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício: (...) Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.
[153] Artigo 317, §2º. A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

Com relação à forma de oferta ou promessa da vantagem indevida, é válido destacar que esta pode se dar por meios variados, como palavras, atos ou gestos, bem como não há necessidade de ser direta ou clara, bastando tão somente que, perante o contexto em que é concretizada, possa ser subentendida e transmita a agente público a ideia de que a violação ao dever de ofício será recompensada por algum tipo de alguma vantagem indevida (BRASIL/TRF – 3ª Região, 2004)[154].

No que tange à vantagem indevida, há discussão quanto a sua natureza, isto é, se deve ser patrimonial (HUNGRIA, 1958, p. 368) ou pode ser de cunho diverso (CUNHA, 2015, p. 737; NUCCI, 2017, p. 546). Entendemos não haver motivos para restringir a natureza da vantagem, até porque o que a torna indevida não é sua essência em si – se ilegal no sentido extrapenal (LEITE e TEIXEIRA, 2017, p. 141-142) –, mas a finalidade a qual se presta, ou seja, ser uma contrapartida para a obtenção de privilégio, benefício ou outra vantagem junto à administração pública.

Ademais, conforme Ruivo (2014, p. 173), não importa em que momento o agente público recebeu ou fixou o *quantum* da vantagem indevida, podendo vir a praticar algum ato do seu ofício na esperança ou convicção da recompensa imoral, vindo a aceitá-la posteriormente e de acordo com a sua expectativa.

O principal ponto de discussão acerca dos tipos penais de corrupção, e que tem grande importância para este trabalho, refere-se à identificação ou especificação do ato do ofício a ser praticado pelo funcionário público.

Embora a doutrina dominante condicione a consumação da corrupção, em especial a ativa, à *especificação de ato do ofício* do servidor, alguns entendem ser necessário caracterizá-lo até a exaustão[155], com a precisão de um negócio jurídico lícito. *Data maxima venia*, ousamos discordar de tal posição, visto que, afinal, criminoso não costuma passar recibo. Entendemos se tratar de assunto muito mais complexo, vez que, não olvidando que tal posicionamento torne a materialização da conduta corrupta mais visível e tangível, ele acaba por restringir demasiadamente a tutela penal dos crimes em comento, inviabilizando-os, na prática.

[154] Brasil. TRF – 3ª Região HC: 16552 SP 2004.03.00.007088-1, Relator: Desembargador Federal Nelton dos Santos, Data de julgamento: 30/03/2004, Data de publicação: DJU 16/04/2004.

[155] "A vantagem deve objetivar à prática de um ato futuro e certo. E isso deve, necessariamente, ser demonstrado com precisão, destacando tempo, local e condições, natureza e espécie do ato de ofício visado" (BITENCOURT, 2017, p. 247).

Ora, com a análise das elementares do tipo da corrupção passiva, observa-se que o crime é consumado quando há uma solicitação ou recebimento de vantagem indevida em *razão da função*, ou melhor, segundo Greco e Leite (2017, p. 44), *em razão do exercício da função*, e não necessariamente para a realização de um ato do ofício dessa função.

Nucci (2017, p. 546) faz ressalva à ausência da expressão *ato de ofício* no crime tipo penal da corrupção passiva, salientando que se tratou de opção do legislador porque este tipo penal é aplicável para a finalidade de tornar o funcionário público receptivo a pedidos futuros. Nesse caso, como o autor defende que a corrupção ativa seja mais comum para a prática de ato determinado em um certo momento, considera que aquele que pretende tornar o servidor suscetível, flexível ou receptivo a pedidos futuros, pagando a vantagem indevida solicitada ou não, torna-se partícipe do crime de corrupção passiva.

De outro modo, entre os verbos do crime de corrupção ativa observa-se determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício, sendo que, a nosso ver, esse *determinar* é imbuir o espírito, motivar ou deixá-lo propenso, torná-lo determinado a agir, isto é, *gerar uma potencialidade* de ação ou inação por parte do servidor público relacionada ao ofício ou competência.

A pretensão é de compra de um comportamento do funcionário público e não do ato de ofício em si, cuja expressão é utilizada como forma de delimitação do campo desse comportamento, que é o de suas competências e atribuições de funcionário público, excluindo-se, pois, o campo privado. Enfim, o termo *determinar* empregado na norma penal não necessariamente se relaciona à determinação ou especificação de um ato de ofício.

Essa visão relacionada à não caracterização de um ato de ofício específico acaba por alargar ou ampliar o alcance das normas penais que versam sobre a corrupção e coadunam-se com a tendência jurisprudencial e doutrinária que vem se debruçando detidamente sobre a análise da tutela desses tipos penais, como se verá a seguir.

2.3.3. Tendência jurisprudencial e a real extensão tutela jurídica dos crimes de corrupção ativa e passiva

Em sentido contrário à doutrina tradicional, Quandt (2017, p. 55) questiona a importância e a justificação da exigência da vantagem indevida solicitada por um funcionário vinculada a um ato de ofício específico. Destaca que tal requisito, levado a rigor no campo prático, impõe restrições à punição do servidor público, visto que se faz necessário provar que a vantagem recebida ou prometida se dirige àquele ato e não a algum outro.

Tal situação aplicada ao campo político, no qual raramente se pretende um ato específico, mas sim um comportamento favorável do agente político, quando não inviabiliza a responsabilização, poderia vir a prejudicar a denúncia demandando possível emenda à peça acusatória. Lembra aquele autor que essa foi uma questão crucial no caso do julgamento do ex-Presidente Fernando Collor de Mello pelo STF (BRASIL/STF, 1994)[156], vez que, ao não atender a essa exigência da especificação de um ato de ofício, a acusação acabou sendo rejeitada (QUANDT, 2017, p. 56).

A gravidade da questão subjacente a essa situação é que, ao não se individualizar o ato, o agente político obtém de todo modo a vantagem indevida e não sofre qualquer sanção, ampliando o cenário de impunidade e de condescendência com os malfeitos.

Mais recentemente, a interpretação da inexigibilidade da prática do ato de ofício, bem como da sua precisão, alcançou novo patamar a partir do acórdão da Ação Penal n.º 470 do Supremo Tribunal Federal (BRASIL/STF, 2013), amplamente conhecida como o caso do "Mensalão", que se coaduna com a ideia de que as tutelas jurídicas dos crimes de corrupção ativa e passiva, para serem de fato efetiva, hão de ser vistas de forma mais ampla. Não à toa, outras investigações de repressão à corrupção, como a Operação Lava Jato, acabaram sendo impulsionadas.

Tal questão é ponto fulcral desta seção e da discussão do crime de corrupção na seara política. A celeuma veio a ser dissipada a partir da interpretação ocorrida na

[156] BRASIL. STF. *AÇÃO PENAL n.º 307 – DF*. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Data de julgamento 13/12/1994, Data de publicação: DJ 21/12/1994.

mencionada Ação Penal n.º 470/STF, no qual o Pretório Excelso entendeu que a consumação do "crime de corrupção, seja ela ativa ou passiva, independe da efetiva prática do ato de ofício".

Outrossim, e com maior relevância, restou decidido pela Egrégia Corte não ser necessário que o ato de ofício pretendido seja, desde logo, certo, preciso e determinado. Nesses termos, a especificação do ato é despicienda, bastando tão somente um vínculo entre a aceitação ou recebimento da vantagem indevida e a possibilidade de prática de ato na esfera funcional do servidor público. Assim, a mera pretensão de influência indevida no exercício das funções públicas, uma vez correspondida pelo ocupante da função, já consubstancia a corrupção. Vejamos:

> 2.7.1 . **O crime da corrupção, seja ela passiva ou ativa, independe da efetiva prática de ato de ofício,** já que a lei penal brasileira não exige referido elemento para fins de caracterização da corrupção, **consistindo a efetiva prática de ato de ofício em mera circunstância acidental na materialização do referido ilícito,** o móvel daquele que oferece a peita, a finalidade que o anima, podendo até mesmo **contribuir para sua apuração, mas irrelevante para sua configuração**.
> 2.7.2. **O comportamento reprimido pela norma penal é a pretensão de influência indevida no exercício das funções públicas**, traduzida no direcionamento do seu desempenho, comprometendo a isenção e imparcialidade que devem presidir o regime republicano, **não sendo, por isso, necessário que o ato de ofício pretendido seja, desde logo, certo, preciso e determinado**.
> 2.7.3. **O ato de ofício, cuja omissão ou retardamento configura majorante** prevista no art. 317, § 2º, do Código Penal, é mero exaurimento do crime de corrupção passiva, sendo que a materialização deste delito ocorre com a simples solicitação ou o mero recebimento de vantagem indevida (ou de sua promessa), por agente público, em razão das suas funções, ou seja, **pela simples possibilidade de que o recebimento da propina venha a influir na prática de ato de ofício**. (g.n.) [157]

Importa destacar a expressão *ato de ofício pretendido*, impondo-se concluir que seja uma referência ao *corruptor*, vez que é este quem tem a "pretensão de algum ato", não necessitando que este, ao tempo da oferta ou promessa, seja *certo, preciso e determinado*.

É fundamental ainda ressaltar que o *decisum* trata do comportamento reprimido pela norma penal, com foco para o corruptor, mencionando que é a

[157] Trecho do Voto da Ministra Carmén Lúcia, p. 5918-5919 do inteiro teor do Acórdão da Ação Penal n.º 470/STF.

pretensão indevida no exercício das funções públicas, a qual deve ser rechaçada pelo funcionário público, vez que a adesão, mediante algum tipo de remuneração, configura um conluio para a mercancia da coisa pública em favor do privado, perfazendo o que Greco e Teixeira (2017, p. 42) chamam de *pacto de injusto* da *corrupção*.

Essa interpretação mais ampla dos tipos penais é fundamental para a análise da real extensão da tutela jurídica dos crimes de corrupção passiva e ativa e algo de importância maiúscula para a repressão da corrupção em nível sistêmico.

Nesse diapasão, em sentido amplo, o que se pretende tutelar com os crimes de corrupção é a legalidade e moralidade no exercício das funções públicas, ou, em sentido mais estrito, consoante Ruivo (2014, p. 170), "a inegociabilidade dos atos da administração pública para além dos limites que a legislação autoriza". Há um perigo abstrato coletivo pela ofensa a valores ou interesses difusos dos cidadãos confiados aos cuidados da atividade estatal.

O que se pretende punir no crime de corrupção passiva é o abuso do poder ou das competências do funcionário público, o qual, a rigor, não age em nome próprio, mas representando os interesses políticos dos cidadãos, portanto, como afirma Ruivo (2015, p. 278), "qualquer negociação que realize com cidadãos ou empresas deve estar orientada à busca do que é mais interessante para os cidadãos e não para si próprio".

Assim, a partir do momento que a lei menciona oferta, solicitação ou recebimento de vantagem para determinar prática de ato de ofício ou em razão de função ocupada e, posteriormente, pune qualificadamente quando o ato efetivamente se concretiza, numa análise sistemática, observa-se que o que se procura tutelar é a inegociabilidade das coisas públicas, ou seja, prevenir da mera exposição ao perigo a integridade das coisas administradas pelo Estado e não da prática do ato propriamente dita, que é causa de agravamento da pena.

As normas legais buscam alcançar a realidade com precisão cirúrgica, contudo, pelas infinitas variáveis do mundo fático, sua aplicação nem sempre consegue atingir a fórmula prevista. Daí porque o aplicador do Direito, uma ciência não exata, deve estar sempre atento ao que apregoa o espírito da lei. Nesse diapasão,

é necessário observar o que estipula os preceitos legais os quais, no caso dos crimes de corrupção, encontram-se no Título XI do Código Penal, a saber, "crimes contra a administração pública", inserido, portanto, no rol de crimes que assolam a administração pública como um todo.

No caso da corrupção ativa e passiva, por serem crimes do administrado e do funcionário público contra a administração, pode-se dizer que a tutela visa a lisura das relações público-privadas, evitando a negociabilidade das coisas públicas em favor de interesses privados, como corolário da sua legitimidade e credibilidade perante a sociedade. Não sendo assim, o que nós temos corrupção é uma usurpação do interesse público por parte de poucos que se beneficiam de algo que não lhes pertence, em detrimento da coletividade.

Interpretar a tutela jurídica dos crimes de corrupção ativa e passiva de uma forma por demais restritiva conduz, quando muito, apenas à punição de pequenos desvios éticos, o *toma lá, dá cá* ou a corrupção suborno, limitando-lhes a eficácia à punição de banalidades cotidianas, ao tempo que torna-os inoperantes contra "os casos mais graves de simbiose entre o público e o privado" (QUANDT, 2017, p. 57), isto é, inviabiliza a prevenção e repressão da corrupção favorecimento, que é a que de fato deteriora os pilares da administração pública e leva a uma corrupção sistêmica, até, por fim, o completo solapamento do Estado.

Os cargos orgânicos e burocráticos, que compõem a administração pública, possuem atribuições e competências específicas e delimitadas – e, por isso, não alcançam a possibilidade de ruir por completo a estrutura estatal. Diversamente, os agentes políticos, pela importância que assumem nos poderes estatais e por conduzirem os rumos de uma nação na condição de governantes, detém amplíssima gama de atos e interesses sob sua vigilância, funções, ofício ou competência, podendo-se vislumbrar a tudo que abrace interesse público e que requeira uma tomada de decisão por parte do Estado.

Logo, naturalmente, o espectro de possibilidades que podem envolver um agente político no crime de corrupção passiva é muito mais amplo e difuso, em outras palavras, "Enquanto os burocratas são relativamente limitados em sua atividade por restrições normativas e processuais, os políticos podem operar com

maior discrição na busca de alguns interesses gerais 'verdadeiros' presumidos" (DELLA PORTA e VANUCCI, 2012, p. 6)[158].

Essa realidade exige uma postura de maior alerta do Estado para que previna e reprima mais os tipos de corrupção que interferem de maneira mais gravosa e impactante na legitimidade e credibilidade perante a sociedade, quais sejam, as formas de corrupção que envolvem os ocupantes de cargos políticos, justamente por levar mais facilmente a uma corrupção sistêmica.

Nessa linha hermenêutica, ousamos cogitar, como corolário do princípio da justiça penal eficaz[159] (BRASIL/STF, 2009, p. 23), sobre o *princípio da tutela penal implícita*, segundo o qual, em razão de um tipo penal oferecer proteção contra ofensa menos grave a determinado bem jurídico, por consequência, uma ofensa maior a esse mesmo bem jurídico, também estaria implicitamente tutelada.

Cumpre destacar que não se está a falar da criação de novas normas punitivas através da interpretação legal ampliando para além da tutela de um bem jurídico. Isso, indubitavelmente, seria uma ofensa a taxatividade e assertividade decorrente do princípio da legalidade. Tampouco se trata de expansão da tutela para abranger ofensas menores, pois, nesse caso, estar-se-ia ofendendo o princípio subsidiariedade do Direito Penal.

Também não se trata de integração por meio da analogia, mas uma justificativa para a aplicação de uma *interpretação extensiva*[160], a qual não inova, mas apenas atualiza um conceito a partir de uma redefinição daquilo que já está na lei (HARET, 2010, p. 1002-1003).

---

158 "*While bureaucrats are relatively limited in their activity by normative and procedural constraints, politicians can operate with greater discretion in pursuit of some presumed "true" general interests*" (este trecho foi traduzido livremente pelo autor).

159 "o princípio da justiça penal eficaz, que podemos extrair do art. 144 da Constituição Federal, é um vetor necessário de ponderação com os direitos e garantias individuais, também em matéria penal. (...) Se, de um lado, temos direitos e garantias individuais em matéria penal, de lastro constitucional, também de lastro constitucional temos a consagração do princípio da justiça penal eficaz" (R.T.J. n. 210, v. 01, 2009, p. 23).

160 "3. Não se pode confundir analogia com interpretação analógica ou extensiva. A analogia é técnica de integração, vale dizer, recurso de que se vale o operador do direito diante de uma lacuna no ordenamento jurídico. Já a interpretação, seja ela extensiva ou analógica, objetiva desvendar o sentido e o alcance da norma, para então definir-lhe, com certeza, a sua extensão. A norma existe, sendo o método interpretativo necessário, apenas, para precisar-lhe os contornos" (STJ, 2ª Turma, REsp 121.428/RJ, Relator Min. Castro Meira, 01/06/2004).

Para Norberto Bobbio (1995), embora por vezes contestada, é opinião comum que a interpretação extensiva se difere da analogia propriamente dita. Para o autor "considera-se em geral que quando a extensão analógica é proibida, (...) nas leis penais e nas leis excepcionais, a interpretação extensiva é lícita" (BOBBIO, 1995, p. 155).

A concepção, repise-se, é que diante de uma situação onde a interpretação da lei possa dar azo a uma concepção mais restritiva a prejudicar toda a amplitude da proteção que a norma penal oferece, essa hipótese deve sucumbir à hermenêutica que se adeque ao melhor alcance da tutela penal, justamente para evitar que se puna ofensa menos graves e deixando à revelia uma ofensa mais gravosa ao bem jurídico que se pretende proteger.

Isto é, se a lei penal pode mais, que é interferir na garantia individual de liberdade por um leve atentado a um bem jurídico, então pode menos, que seria a intromissão por conta de um grave atentado a esse mesmo bem.

Assim, se a compra e venda de um simples ato de ofício é penalmente proibida, segundo os delitos de corrupção ativa e passiva, com muito mais acerto, a negociação envolvendo o exercício de todas as funções de um cargo, que avança para além da prática de diversos atos de ofício, logo, uma ofensa muito mais penosa à administração pública, restaria implicitamente tutelada por aqueles ilícitos penais.

Daí, entendemos que nossas considerações sobre as elementares da corrupção passiva e ativa, explicitadas nesta seção, estão em consonância não só com a lógica do *princípio da tutela penal implícita*, como também com a interpretação mais hodierna constante da decisão exarada no caso do Mensalão.

A política, como se sabe, não é tampouco deve ser considerada como excludente de ilicitude, portanto, os agentes políticos estão sujeitos às mesmas, quiçá ainda maiores, vicissitudes dos demais funcionários públicos, de modo que podem ser enquadrados no crime de corrupção passiva, não apenas para a prática de um ato específico, como também pela prática de atos, como acima visto, até indeterminados num primeiro momento. A atestar tais afirmações, em complementaridade, segue abaixo outro trecho do Acórdão da Ação Penal n.º 470/STF (Caso Mensalão):

> 1. Conjunto probatório harmonioso que, evidenciando a sincronia das ações de corruptos e corruptores no mesmo sentido da prática criminosa comum, conduz à comprovação do **amplo esquema de distribuição de dinheiro a parlamentares, os quais, em troca, ofereceram seu apoio e o de seus correligionários** aos projetos de interesse do governo federal na Câmara dos Deputados.
> 2. A alegação de que os milionários recursos distribuídos a parlamentares teriam relação com dívidas de campanha é inócua, pois a eventual destinação dada ao dinheiro não tem relevância para a caracterização da conduta típica nos crimes de corrupção passiva e ativa. **Os parlamentares receberam o dinheiro em razão da função, em esquema que viabilizou o pagamento e o recebimento de vantagem indevida, tendo em vista a prática de atos de ofício**[161]. (g.n)

Diante desse quadro, percebe-se que a tutela jurídica dos crimes de corrupção ativa e passiva são suficientemente adequados para abarcar atividades ilícitas praticadas por agentes políticos, tanto por meio de atos isolados, quanto considerados em conjunto através da potencialidade de prática de atos políticos que pode ser exprimida na ideia de influência política, como descrito na seção anterior.

Mesmo diante dessa evolução conceitual e interpretativa do alcance dos crimes de corrupção ativa e passiva, certamente que a abordagem somente no campo jurídico penal se mostrará insuficiente para abarcar a grandeza do tema corrupção, em especial pela extensão problema que se busca enfrentar nesta tese, que procura observar o fenômeno também sobre outros prismas.

Assim, estabelecida a ancoragem teórica sobre as organizações criminosas de natureza política, o mercado político e sua distorção, bem como o panorama doutrinário e jurisprudencial do crime de corrupção no Brasil, percebe-se uma complexa equação que deságua no campo criminológico, ao qual abordaremos na próxima subseção.

2.3.4. Corrupção democracida: a corrupção política organizada

Posto o cenário acima, cumpre entrar no cerne da questão, a corrupção política, cujo debate torna-se fundamental, não somente pelos reflexos nefastos sobre os principais serviços prestados pelo Estado, provocados pela subtração ou desvio de recursos do erário por meio de fraudes e distorções de políticas públicas, mas

[161] Inteiro teor do Acórdão da Ação penal 470/STF, p. 14-15.

principalmente, em razão do abalo da credibilidade das instituições públicas perante os cidadãos e seus pelos efeitos deletérios ao Estado Democrático de Direito.

No Brasil, a opinião pública percebe que a corrupção produz efeitos e está intimamente ligada à atuação do aparelho estatal, com destaque para a dimensão política (BIGNOTTO, 2011).

A Transparência Internacional (2018)[162] define a corrupção como sendo "o abuso do poder confiado para ganho privado", classificando-a em três modalidades: pequena, grande e política. A pequena corrupção está relacionada com a ação de funcionários públicos de baixo e médio escalão e decorre do abuso do poder confiado na relação cotidiana com os cidadãos. De outro modo, a grande corrupção ocorre em um alto nível de governo, por meio da distorção de políticas públicas e comprometimento do funcionamento do Estado, gerando benefícios aos líderes em detrimento da coisa pública. Por fim, a *corrupção política* seria a "manipulação de políticas, instituições e regras de procedimento na alocação de recursos e financiamento por tomadores de decisões políticas, que abusam de sua posição para sustentar seu poder, status e riqueza".

Conforme Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1991, p. 04), a corrupção pode ser classificada de acordo com a sua gravidade, podendo evoluir, de forma ascendente da "corrupção-suborno", que envolve uma retribuição material, para a "corrupção-favorecimento", que consiste no privilegiamento de setores do campo privado em detrimento do público, até a "corrupção-solapamento", que compromete a própria legitimidade da representatividade dos cidadãos.

Assim, a corrupção é um fenômeno que, se não controlado, pode agravar e se impregnar nas instituições e, na medida em que a forma de atuar da organização é tomada por ela, passa a ser um meio aceitável para negociações oficiais. De acordo com Brei (1996, p. 109), a corrupção sistêmica deteriora a credibilidade pública e a efetividade organizacional, vez que a regra de conduta passa a ser a violação da lei e da norma, havendo um incremento de um corporativismo em que os corruptos se protegem e os que não aderem, ou são opositores, passam a ser penalizados.

[162] Disponível em: <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>. Acesso em 18 fev. 2019.

Assim, a corrupção sistêmica é vantajosa para os inescrupulosos e perniciosa para a sociedade, vez que trava a modernização, mina as decisões políticas, conduz à perda da autoridade moral e ao uso ineficiente e desvia recursos públicos, culminando no alargamento de oportunidades para o crime organizado pela ampliação da sua gama de ações. Seguindo lição de Becquart-Leclercq, Brei (1996, p. 110) afirma que:

> Em meio a sentimentos profundos de desaprovação emerge a aceitação latente ou a legitimação da corrupção como parte inerente ao exercício do poder.
> (...) A estrutura relacional em que a corrupção se apóia é essencialmente assimétrica pela desigualdade das posições dos atores, o que permite abusos de poder. Práticas corruptas tendem a beneficiar aqueles que dispõem de fontes de relacionamento que lhes permitem obter benefícios. Em razão do segredo que cerca tais práticas, o contágio é generalizado. A corrupção se expande pela perversão do próprio sistema.

A nosso ver a corrupção política é uma expressão ampla que pode funcionar como um gênero que envolve as espécies *corrupção na política* e *corrupção da política*, da qual cabe tecermos breves comentários sobre nosso entendimento.

A primeira modalidade *corrupção na política*, mais restrita, envolve as práticas voltadas para o locupletamento pessoal e abarca a espécie de corrupção-suborno, a que envolve práticas dispersas e dependentes da vontade dos envolvidos na compra e venda de um ato político específico que beneficie o proponente e um agente político. Nas palavras de Ferreira Filho (1991, p. 03) seria corrupção o comportamento de autoridades políticas, a serviço de interesses particulares, desviando-se de normas aceitas. Essa modalidade é a que buscamos descrever nas subseções anteriores desta seção.

A sua prática reiterada não macula o funcionamento do Estado como um todo considerado, embora seja algo deplorável e, se não combatido, como na teoria das janelas quebradas[163], conduz a um cenário de alteração da realidade evoluindo para espécies de corrupção mais graves.

[163] A teoria das janelas quebradas decorre do estudo realizado por James Wilson e George Kelling, publicado em 1982 foi na revista americana *The Atlantic Monthly*, o qual apontou uma relação entre a desordem e a criminalidade, a partir da observação de que a quebra de uma janela (pequena infração) pode desencadear uma sequência de crimes mais graves" (PACHECO, 2017).

Por outro lado, a *corrupção da política* é essencialmente prejudicial ao próprio ordenamento jurídico e político estatal. A esse gênero estão atreladas as modalidades de corrupção-favorecimento, que favorece grupos de interesses que procuram o ganho fácil e usurpação do poder político, bem como a corrupção-solapamento, a qual, consoante Pagotto (2010, p. 67) "é fruto de uma ação política que transmite à sociedade valores que não primam pela confiança depositada". O resultado dessas formas de corrupção é a completa perda de credibilidade no sistema político e a deslegitimação dos representantes políticos. São essas modalidades que nos preocupa e que descontroladas, em última análise, levam à *corrupção democracida*.

Obviamente que diferentemente da aleatoriedade da corrupção-suborno, as demais necessitam naturalmente de alguma forma de orquestração, vez que é resultado de uma construção de uma contraordem política. Não se trata de um ato corrupto simples, com início e fim com o locupletamento do agente público, mas sim, de ação concertada que perdura no tempo e permanece ativa enquanto gerar resultados positivos, de modo a ensejar uma *corrupção política organizada*.

A sobrevivência desses fenômenos depende de uma força que a mantenha ativa e coesa e se retroalimenta das falhas e brechas existentes ou criadas no sistema político, sendo as organizações criminosas de natureza política os agentes fundamentais dessa força que atenta contra a ordem política posta ou vislumbrada.

Se um regime político for preestabelecido como totalitário ou com poder amplamente concentrado nas mãos de poucos, não há qualquer ruptura da ordem política por esse motivo. Entretanto, se houver uma previsão constitucional de que o Estado é regido por um princípio democrático, a ação dessas organizações criminosas acaba por miná-lo levando-o à míngua pela concentração de poder político nas mãos de seus controladores.

Nessa linha, passaremos a discorrer brevemente sobre a democracia e seu falecimento enquanto regime político pela usurpação do poder político pelas oligarquias.

2.3.4.1. Democracídio

A expressão *Democracia*, nos dias atuais, virou lugar comum, tudo hoje o é. Já não se usa o termo na sua acepção primária, para denotar real o sentido ao qual foi criada, qual seja, o político, campo ao que deveria ser dedicada a palavra, estando cada vez mais sua aplicabilidade ao campo social.

Da democracia direta à indireta, da participativa à representativa. Enquanto Posner (2010)[164] defende a democracia pragmática cotidiana, afastando-se de uma visão essencialmente filosófica, idealista e teórica que não dialoga com a realidade fática (NETO e DIAS, 2018), por sua vez, Rancière nomeia tal concepção como uma "pós-democracia", não passando de uma tentativa de consolidação do discurso dominante da democracia liberal decorrente da queda dos regimes totalitários pós 2ª guerra mundial (HEINEN, 2012).

De fato, atualmente é comum que a expressão seja usada como sinônimo de algo virtuoso, um adjetivo com conotação positiva. Nessa linha é válido destacar a abordagem do Professor Doutor José Fontes (2013, p. 27-28) sobre o célebre dizer de Winston Churchill de que "a democracia é o pior de todos os sistemas com exceção de todos os outros", para refutar o tom negativo e reformular a expressão afirmando que "a democracia é o melhor de todos os sistemas sem exceção conhecida".

De fato, considerando as proposições aristotélicas, a democracia é uma das formas desviadas de governo. Contudo, há que se ter em consideração que, quanto mais perfeito o modelo de governo, mais hipotético ele o é, estando mais distante das possibilidades humanas que, embora busquem a virtudes, são dominados pelos anseios pessoais que, na maioria das vezes, confrontam com o bem comum, pela corruptibilidade e falibilidade da alma humana.

Assim, dos sistemas postos, de fato, os melhores são quase transcendentes, ideais a serem alcançados, assim como é a própria democracia, mesmo sendo um desvirtuamento da Politeia (MIRANDA, 1996, p. 20). Na verdade, segundo a visão

[164] Segundo Posner (2010, p. 101): "O primeiro, que chamo de "Democracia no Conceito 1", um termo que pretende denotar as versões mais grandiosas de "democracia deliberativa" e foco deste capítulo, pode ser descrito de forma variada como idealista, teórico e com uma visão de cima para baixo. O segundo "Democracia no Conceito 2", uma aproximação à teoria da "democracia de elites" de Joseph Schumpeter, é realista, cínico e com uma visão de baixo para cima".

aristotélica, ela é a melhor no universo das opções corrompidas dos sistemas de governo, quais sejam, a oligarquia ou a tirania, infelizmente, muito mais frequentes ao longo da história da humanidade.

Não obstante, a hodierna elasticidade da compreensão da expressão democracia vem se mostrando prejudicial, pois pode ser adotada como mero discurso para corroborar um regime antidemocrático em suposta defesa da própria democracia. Nesse sentido, em especial nos embates ideológicos político-partidários, observa-se frequentemente a utilização do termo *antidemocrático*, como tudo aquilo que possa estar a levar em direção ideológica oposta. A nosso ver isso é deveras danoso ao debate e ao aprimoramento dos sistemas de governação estatais.

Ademais, a concepção tida como unicamente virtuosa da democracia, como dito, afasta-se do pensamento clássico que observa não somente os aspectos positivos, mas contempla os aspectos negativos da forma de governo, pois afinal, quem delegou o monopólio da virtude política ao regime democrático? Daí é importantíssimo resgatar a origem do termo.

Etimologicamente, a expressão democracia decorre da junção das palavras gregas *demos+kratos*, cujo significado muitas vezes é conduzido ao entendimento de que *demos* seria povo e *kratos* significa governo, daí sendo "Forma de governo em que a soberania é exercida pelo povo"[165]. O próprio princípio democrático, insculpido na CF/1988, segue no sentido da governação pelo povo direta ou indiretamente[166].

No entanto, segundo a concepção etimológica clássica as expressões significam, respectivamente, distrito e poder (BRAGANÇA, 2017). Logo, por essa definição, teríamos a democracia corresponderia a "governo dos distritos"[167].

---

[165] Conforme definição trazida pelo o dicionário brasileiro de língua portuguesa Michaelis. Disponível em: https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-Brasileiro/democrACIA>. Acesso em 09 jun. 2021.

[166] Texto integral na nota de rodapé 125.

[167] Em 508 a.c., Clístenes realizou uma reforma que organizou o Estado grego onde todos os cidadãos da Ática que possuíam direito a participar nas instituições políticas de Atenas, foram divididos em dez tribos, as quais eram compostas por seções de cada uma dessas três áreas, chamadas *trittues* em grego, ou seja, *terços*. Essas chamadas *tritties* foram subdivididas em *demes* (dèmoi em grego, da mesma palavra, dèmos, e está na raiz de palavras como "democracia"), correspondendo em geral às várias aldeias da Ática e distritos de Atenas. Os cidadãos de Atenas utilizavam o nome de seu *deme* para desfrutar de seus direitos políticos (SUZANNE, 1998).

Assim, o que se observa é que o cerne da sua significação, para ambas as acepções, reside na descentralização do poder político perfazendo a ideia de que, quanto mais desconcentrado seja o poder, quanto mais livre a participação política, tão mais democrática será uma nação.

Percebe-se então que a liberdade política é a força motriz da democracia, é aquela que empurra uma nação nessa direção, ou como é costumeiro observar, um país será tão mais democrático quanto mais livres forem seus cidadãos. E aqui nos referimos à palavra cidadãos, porque a liberdade a qual nos referimos seria a liberdade política e não a liberdade civil.

Para isso, não adianta apenas que a palavra democracia esteja em alta perante a opinião pública ou escrita num pedaço de papel. Sendo só isso, ela pode sofrer distorções e servir apenas como uma expressão qualificativa para algumas nações que se dizem democráticas, sem a sê-la na verdade. Não é incomum observar nações ou *repúblicas democráticas* que utilizam a expressão como mera fachada para disfarçar Estados totalitários, onde uma pessoa ou grupos politicamente fortalecidos sobrepujam o povo e buscam ludibriar a comunidade internacional.

Muito do que se qualifica como democrático, na verdade, é um indicador de qualidade de vida, que muitas vezes não reflete qualidade da democracia propriamente dita, mas sim a adequação da vida dos habitantes de uma localidade a metodologias utilizadas pela comunidade internacional.

É sim possível que um Estado com poder político concentrado e ótimos índices de qualidade de vida, enquanto haja, como de fato há, diversos países que se apregoam como democráticos, cujo os indicadores de qualidade de vida apresentam resultados pífios.

Não obstante, um sistema político que se quer democrático, deve visar a constante desconcentração de poder político, pois, se a força o conduz em sentido contrário, o traz para um sistema oligárquico e, obedecendo a lei da inércia, o totalitário. Em última análise, as organizações criminosas de natureza política atentam contra a democracia justamente para seu próprio fortalecimento e de seus parceiros. A democracia as enfraquecem e as asfixiam levando-as à míngua.

Não observamos comumente a utilização da palavra “democracídio”. Segundo o dicionário informal (2013) significa:

> “democracídio é o atentado à democracia, atentado que pode levar à "morte" da democracia, manipulação de mídia que manipule a opinião pública é um democracídio, informações maquiadas são um democracídio. Enfim tudo aquilo que nos induz de maneira leviana a um determinado posicionamento sem as exatas informações é um ato democracida”.[168]

Visivelmente o conceito exprimido está bem delimitado ao prisma midiático, certamente pela sua importância para o contexto democrático, o que não olvidamos. Não obstante, como já especificado mais acima, o alcance do conceito democrático, para a finalidade deste trabalho, está adstrito ao campo político.

Na nossa concepção a junção das expressões *demo+kratos+cídio*[169] é a morte do sistema político compreendido como democrático, onde a vontade do povo e da liberdade estão na base da estruturação do Estado. Assim, a corrupção corrói as bases da vida política de tal maneira que pode conduzir à destruição de seus fundamentos de forma irreversível pela degradação da moralidade e dos costumes, que já não servem mais de obstáculos à prática de ilícitos pelos governantes. Nessa feita, lembrando os ensinamentos de Maquiavel, Bignotto (2011, p. 39) destaca que “os costumes são o apoio necessário às leis. Sem a imbricação dos dois, o corpo político torna-se presa fácil para os atores dispostos a sacrificar sua Constituição em proveito dos seus próprios interesses”.

Quando não contida, no grau mais avançado da *corrupção da política* de um Estado, culmina-se na desfiguração de sua Constituição. Esta passa a ser um papel vazio, vez que as oligarquias políticas dão uma ressignificação mais apropriada para acomodar seus próprios interesses. É uma ameaça constante aos países que não dispõe de mecanismos suficientes para refrear desgastes decorrentes das inter-relações entre os interesses público e privado, sendo justamente uma das experiências democráticas republicana brasileira (BIGNOTTO, 2011).

---

[168] Disponível em: <https://www.dicionarioinformal.com.br/democrac%C3%ADdio/>. Acesso em 12 maio 2022.

[169] A expressão *cídio*, vem do sufixo latino *-cidium*, do latim *caedo*, -ere, cortar, deitar abaixo e denota a uma ação que culmina em morte. Conforme Dicionário Priberam, disponível em: <https://dicionario.priberam.org/-c%C3%ADdio>. Acesso em 08 maio 2021.

O ativismo judicial passa a exercer papel fundamental nesse cenário de desacreditação da Carta Magna, muitas vezes interpretado à luz de princípios criados e robustecidos pelas próprias oligarquias que comandam o pensamento político dominante. As flagrantes inconstitucionalidades praticadas pela própria elite do Judiciário são justificadas pela defesa da ideia elastecida da democracia, muito embora o discurso conflite com a realidade de concentração de poder nas mãos dos controladores das instituições, podendo chegar a um Estado juristocrático (BRAGA, 2021, p. 18). Em suma, tal prática pode servir como instrumento de salvaguarda das próprias oligarquias que rivalizam com a ordem democrática,

Para finalizar, vale buscar uma definição da *corrupção democracida* que entendemos se tratar de uma forma de corrupção sistêmica no campo político, através da ampla concentração de poder em poucos indivíduos que compõem organizações criminosas de natureza política, as quais, por meio de cometimento de crimes contra a administração pública e delitos correlatos e exercício da força política, apoderam-se de instituições públicas e as comandam para promover o favorecimento oligárquico em detrimento do bem comum, além da ampliação do poder econômico e político, culminando na falência do Estado Democrático de Direito.

A corrupção democracida contribui de forma importante para a elevação da criminalidade, de forma imediata, por suprimir a capacidade de ação das forças de segurança pública, e de maneira mediata, por prejudicar a livre iniciativa política e econômica culminando na desacreditação e deslegitimação do Estado por parte do povo.

2.3.4.2. A corrupção democracida como crime contra o Estado

Recentemente a literatura começou a discutir acerca da corrupção política como crime de Estado, tendo como importantes e complexas questões, para além dos próprios conceitos, quem seriam os perpetradores, as vítimas e quais são as implicações para a sociedade? E o maior desafio relacionado à corrupção política e do crime estatal, não reside apenas no poder concentrado nas pessoas ou entidades que a praticam, mas, principalmente, por elas estarem na posição de definir se suas

atividades são ou não são legais, bem como sua própria regulação (PEOPLES e SUTTON, 2017).

Conforme Green e Ward (2004), um crime estatal pode ser observado quando se cria um desvio organizacional do Estado envolvendo a violação dos direitos humanos. E de fato, quaisquer que sejam os objetivos de uma instituição ou governo, a corrupção tem a capacidade de miná-los, o que se agrava no caso da corrupção sistêmica e endêmica, que aponta para uma incapacidade generalizada de conduzir os interesses e fins legítimos de um Estado, no que a corrupção política acaba por prejudicar os valores democráticos e republicanos (ROSE-ACKERMAN e PALIFKA, 2016, p. 6).

A corrupção política sistêmica vitimiza indiretamente e indiscriminadamente a todas as pessoas, sem que se apercebam imediatamente, e pode ser considerada como uma forma de desvio organizacional, quando se envolve um meio, um incentivo tácito ou a busca gananciosa pelo lucro, tornando-se uma meta organizacional em detrimento do bem comum.

Assim, Green e Ward (2004) destaca que a corrupção organizacional pode se dar quando uma "coalizão dominante", com poder efetivo para determinar as metas organizacionais, usam os recursos públicos para promover os interesses de seu partido político por meios ilegítimos como, a título exemplificativo, a concessão de contratos de obras públicas em troca de contribuições para fundos partidários. Uma segunda maneira de corrupção organizacional é a tolerância de um comportamento corrupto que é estimulado, por exemplo, pela míngua de uma carreira de Estado a fim de que ela fique à mercê dos interesses do grupo político dominante. Por fim, no terceiro tipo, Estados inteiros podem vir a operam por ganhos ilícitos visando maximizar os lucros pessoais de um pequeno número de indivíduos cleptocratas e o *rent seeking* – o uso de poderes administrativos como fonte de lucro – passa a ser institucionalizado como uma meta organizacional, na qual as agências ampliam as oportunidades de lucro a partir da tomada de decisão discricionária e os procedimentos burocráticos, extraindo recursos ilícitos para acelerar os processos. Nos parece que tais práticas e métodos foram sobejamente trazidos à lume tanto pelo caso Mensalão quanto pela Operação Lava Jato.

A corrupção sistêmica no campo político acaba implicando direta ou indiretamente em violações dos direitos humanos, vez que define políticas públicas enviesadas, desviando recursos públicos que deveriam ser aplicados para o atendimento das populações mais carentes. Assim, a corrupção acaba por privá-las de necessidades básicas como alimentação, água potável, saneamento, educação, saúde e segurança pública, além da espoliação ilegal do meio ambiente e transformação dos direitos em mercadorias.

Tais direitos passam ser disponibilizado somente mediante a submissão do voto controlado, culminando no clientelismo e no patrimonialismo, que são fundamentais para a configuração da corrupção como crime estatal:

> **O termo "clientelismo" refere-se a um padrão de intercâmbio social entre patronos, normalmente os titulares de cargos políticos administrativos, e clientes, que podem ser cidadãos particulares, empresas ou mais funcionários subalternos. O patrono exerce poder ou influência a favor do cliente, que retribui oferecendo apoio eleitoral, doações políticas ou presentes pessoais**. O clientelismo pode florescer ao lado de um governo moderno e burocrático. A lei e a burocracia fornecem a estrutura dentro da qual os patronos podem se oferecer para promover os interesses de seus clientes, exercendo sua discrição (ou influenciando seu exercício) ou 'contornando' as regras.
> **O patrimonialismo, por outro lado, é a antítese do governo burocrático; é a forma que o clientelismo assume onde não existe uma burocracia racional-jurídica**. A autoridade patrimonial, que Weber (1968) descreve como característica das sociedades pré-industriais, é **exercida não por meio de regras impessoais, mas por meio de laços pessoais entre governantes e seus subordinados. Os deveres oficiais são definidos não por regras, mas por lealdades pessoais. Não há distinção clara entre a riqueza privada e os interesses do governante e a riqueza e os interesses da nação**. (...)
> Podemos dizer, então, que o **clientelismo introduz elementos de personalismo em um sistema de governo** predominantemente racional-legal, enquanto o **neopatrimonialismo é um sistema de governo**, operando sob uma fachada racional-legal (GREEN e WARD, 2004) (tradução nossa)[170] (g.n.).

[170] "*The term 'clientelism' refers to a pattern of social exchange between patrons, normally the holders of political administrative offices, and clients, who may be private citizens, businesses or more junior officials. The patron exercises power or influence in favour of the client, who reciprocates by offering electoral support, political donations or personal gifts. Clientelism can flourish alongside modern, bureaucratic government. Law and bureaucracy provide the framework within which patrons can offer to advance their clients' interests by exercising discretion (or influencing its exercise) or by 'bending' the rules. Patrimonialism, on the other hand, is the antithesis of bureaucratic government; it is the form clientelism takes where a rational-legal bureaucracy does not exist. Patrimonial authority, which Weber (1968) describes as characteristic of pre-industrial societies, is exercised not through impersonal rules but through personal ties*

Não por menos, Della Porta e Vanucci (2017, p. 262-263) chamam a atenção para o círculo vicioso entre clientelismo e corrupção, no qual, o primeiro aumenta a troca de votos, que leva à ampliação do custo da política, que conduz à uma oferta de corrupção para a disponibilização de dinheiro aos políticos, o que gera mais incentivos para a compra de votos, que desemboca em mais clientelismo.

Na mesma linha, a corrupção política ainda viola o direito à ampla e livre participação política, o que é explicitamente previsto no artigo 23 do Pacto de San José da Costa Rica, assim como o artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos do Homem[171], visto que a contribuição para o processo político é condição *sine qua non* para a construção de uma sociedade que se quer democrática. A negação dos princípios de igualdade e transparência, cerne do processo democrático, torna as decisões políticas imprevisíveis, o que conduz a uma desqualificação política por parte da população e perda da legitimidade das instituições.

Uma questão que nos vem à mente é: como é possível que uma entidade abstrata como o Estado possa ser sujeito ativo de um crime? Obviamente, é muito mais simples criar um inimigo imaginário e colocar nele a culpa de todas as suas deficiências ao invés de fazer um exame de consciência e refletir sobre seus próprios erros. Isto parece-nos justamente o que ocorre quando utilizamos a expressão "crime de Estado", pois, aos perpetradores, é cômodo utilizar o Estado para expiar suas falhas e anseios criminosos.

A nosso ver, o que se observa é que o Estado é uma vítima de uma pessoa ou grupo de indivíduos que se utilizam de seu poder ou monopólio do uso da força para

---

between rulers and their subordinates. Official duties are defined not by rules but by personal loyalties. There is no clear distinction between the private wealth and interests of the ruler and the wealth and interests of the nation. (...). We can say, then, that clientelism introduces elements of personalism into a predominantly rational-legal system of government, whereas neo-patrimonialism is a system of government, operating behind a rational-legal façade".

[171] O artigo 23 do Pacto de San José da Costa Rica, trata dos Direitos políticos ressalva que: "1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos". Do mesmo modo o Artigo 21 preconiza que "Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes *livremente escolhidos*". Nessa linha, a obrigatoriedade de filiação partidária para candidatura pode ser interpretada como uma forma restrição à liberdade de eleição ativa e passiva. O Pacto de San José da Costa Rica foi incorporado ao ordenamento jurídico através do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em 04 maio 2022.

perpetrar suas intenções equivocadas e particulares. Nesse sentido, o Estado e o povo que lhe outorgam o poder político são vítimas desses grupos que o tomam de assalto e o subjugam a suas vontades particulares. Não à toa, expoentes da filosofia política, ao longo da história, alertam sobre os riscos de se delegar muita força e poder ao Estado. Nessa trilha, a expressão mais correta, no nosso entendimento seria *crime contra o Estado* e não *crime de Estado*.

Não obstante, ao Estado cabe sua autodefesa contra grupos de pessoas que procuram malversá-lo. Para tanto, é preciso dispor de uma estrutura organizacional que impeça essa tomada e concentração de poder. Por isso, ao longo da história da humanidade, em que foram observados inúmeros exemplos de Estados totalitários, o avanço civilizacional se encaminha na busca pela desconcentração de poder político, em compasso com a ampliação da eficiência administrativa, no que se tem hoje o modelo democrático como principal paradigma[172].

Assim, embora suponhamos que o Estado tenha sido criado para proteger o povo, pela omissão de regras sobre seu funcionamento ou pela corrupção das regras estabelecidas, pode acabar funcionando como o principal instrumento opressão, sendo envolvido em atividades criminosas e prejudicando sua própria população. Isso é o que ocorre quando a corrupção democracida se instala na organização estatal, no que compreendemos que tal fenômeno pode ser compreendido como um crime contra o Estado.

Por todo o exposto, traçada a perspectiva do cenário de segurança pública do Brasil, fortemente fomentado pelas ações das organizações criminosas, tanto de natureza violenta, quanto de caráter político, e adentrando no cerne pela distorção do mercado político do que culmina na corrupção democracida, passaremos a observar meios de solução do problema baseados na dogmática do Direito da Segurança, novel ramo jurídico sobre o qual nos debruçaremos do próximo capítulo.

[172] Tal busca não impede que nos encaminhemos para todo tipo de má utilização do aparato estatal que acaba por promover genocídios – o mais inconteste das formas de crime de Estado –, entre os quais o Holocausto talvez seja exemplo quintessencial do Estado agindo como um agente criminoso (PEOPLES e SUTTON, 2017).

CAPÍTULO III
LIBERDADE E SEGURANÇA

O homem é um ser social e desde que se predispôs a viver em conjunto com outros indivíduos surgiu um dos principais temas que a vida em sociedade pode abranger: os limites entre liberdade e segurança. A balança dicotômica da liberdade *versus* segurança deve primar por encontrar um ponto de equilíbrio, uma homeostase social[173], nesse que talvez seja o maior desafio para convívio pacífico entre os homens em sociedade. De acordo com Fortes (2010):

> "Há a necessidade de se limitar a esfera de conduta de cada indivíduo de modo que sua liberdade de atuação não gere conflitos sociais. Da mesma forma que não se concebe o homem sem o convívio social, também não se concebe uma sociedade sem regras".

A liberdade cedida pelo indivíduo em favor do convívio social impõe, em contrapartida, uma segurança controlada e equilibrada, visto que seu fundamento e limite é a própria liberdade individual e coletiva (VALENTE, 2013, p. 22).

A liberdade e a segurança possuem, de fato, uma relação antagônica porque se a total liberdade de uns gera a insegurança de outros, não é menos verdade que a total segurança de alguns priva os demais de sua liberdade. Contudo, elas também possuem uma relação simbiótica porque uma é a própria condição de existência da outra. Como afirma Clemente (2015, p. 9) "a segurança é irmã-gémea da liberdade".

---

[173] "(...) a homeostase é necessária em todos os sistemas organizados, complexos ou não, que anseiam pela sobrevida de uma espécie e na sua constante transformação e preservação. (...) A partir desse conhecimento devemos refletir sobre o equilíbrio social, algo que a princípio não sugere mais do que uma utopia mais do que um desenfreado crescimento onde as rédeas estão soltas e o caos instaurado. Se em milhões de anos seres simples, unicelulares, providos apenas de homeostase básica conseguiram se organizar a ponto de evoluírem em milhares de outras formas e garantirem a existência de tudo que somos, por que nós, conscientes e evoluídos, não respeitamos as mesmas regras e exemplos para darmos continuidade a vida de forma equilibrada, inteligente? (...)". Disponível em: <https://batschauer.wordpress.com/2013/01/31/homeostase-social/>. Acesso em 13 maio 2022.

Thomas Hobbes já dizia que os homens, por serem maus e antissociais por natureza, receosos de serem alcançados pela sua violência, cedem parte de sua liberdade para poder usufruir de uma estabilidade ocasionada pela segurança, que assegura o exercício da sua própria liberdade (LIMA, 2013, p. 04).

Desse modo, fica claro que a ciência não pode se furtar ao estudo aprofundado da sociedade nas mais diversas dimensões que o convívio humano pode apresentar. Nessa toada, no campo das ciências jurídicas, o Direito Constitucional se apresenta como o ramo do Direito que estuda a sistematização de normas e princípios que estabelecem os limites e funcionamento do poder político do Estado, bem como a sua organização (GOUVEIA, 2018, p. 30).

Dessa matriz constitucional surge o Direito da Segurança, ramo que se propõe a estudar essa relação entre o indivíduo e o Estado, em especial o exercício do poder político em relação aos seus cidadãos sob a perspectiva da segurança, buscando aprofundar a análise acerca dos institutos que autorizam a intervenção do Estado no campo das liberdades individuais com propósito assecuratório.

O presente capítulo tem como questões direcionadoras as seguintes formulações: i) Qual é o fundamento do Direito da Segurança?; ii) qual a definição de segurança?; iii) Como pode ser conceituado o Direito da Segurança; iv) Quais princípios orientam o Direito da Segurança; v) A segurança por ser vista como um direito fundamental?; vi) A partir de quais dimensões o Direito da Segurança pode ser observado?; vii) Como se apresenta o regime jurídico do Direito da Segurança na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988?

Isto posto, este capítulo atenderá a uma divisão na qual, na primeira seção, serão definidos alguns conceitos basilares do Direito da Segurança, enquanto, na segunda seção, será feita uma primeira abordagem sobre as dimensões que, segundo a doutrina do Professor Doutor Jorge Bacelar Gouveia (2018), estão diretamente inter-relacionadas com a segurança, a *cidadania* e a *soberania*, em cotejo com a Constituição Federal brasileira de 1988.

3.1. *DO DIREITO DA SEGURANÇA*

A presente seção, segundo proposto, buscará apresentar alguns conceitos relacionados ao Direito da Segurança, tratando do seu fundamento, definição e alguns princípios relacionados a este ramo do Direito.

3.1.1. Fundamento do Direito da Segurança

O Estado é uma personalização jurídica que exerce, por meio das suas entidades, o poder político soberano em nome de seus cidadãos, em um dado espaço geográfico, sendo, nesse diapasão, constituído por três elementos básicos, a saber, território, povo e governo soberano.

De acordo com o Professor Doutor José Fontes (2009, p. 22), "O Estado racional-normativo, que emergiu no espaço europeu com a ideologia liberalista, é composto de três elementos que são o povo, o território e o poder político, baseado na coacção, na força e na autoridade, ou seja, é um poder soberano", de modo que os elementos constitutivos do Estado seriam Povo (elemento humano), Território (elemento geográfico) e Poder Político Soberano (elemento estruturante) dotado de *ius imperium*.

A partir das ideias decorrentes do Renascentismo e Iluminismo, os regimes políticos avançaram e culminaram na derrocada do absolutismo e na confirmação da democracia, que preconiza a separação e distribuição dos poderes do Estado com a sociedade, para impor limitações em prol da vontade e bem-estar dos seus cidadãos. Diante dessa constante evolução do pensamento e das relações humanas, surge o Estado de Direito, que se caracteriza pelo poder político materialmente regido por normas e princípios jurídicos que estabelecem o seu funcionamento e limites.

Consoante Almeida Marques (2010, p. 100-102) se, por um lado, Jean-Jacques Rousseau considerava inaceitável a alienação da liberdade, ainda que apenas uma parcela, por se tratar de uma causa injusta, pois, priva o homem daquilo

que lhe é essencial e constitutivo, por outro, entendia que a vontade geral, que apresenta vínculos que obrigam os indivíduos, não os submete a uma dominação alheia e externa, vez que, em verdade, trata-se da própria vontade do indivíduo ou que há de geral nela e, por isso, o indivíduo continua a obedecer apenas à sua vontade, permanecendo tão livre como era no estado pré-social. Desse modo, a vontade geral legitima e recomenda a coerção, pela força pública, daqueles que se recusam a obedecê-la.

Consoante Rousseau (1996), o pacto social concede força ao corpo político para constranger todo aquele que se recusar a obedecer a vontade geral, fazendo que o indivíduo seja, paradoxalmente, "forçado a ser livre", sendo o Estado o único legitimado a fazer honrar os compromissos civis sem abusos ou tiranias:

> A fim de que o pacto social não venha a constituir, pois, um formulário vão, compreende ele tacitamente esse compromisso, o único que pode dar força aos outros: aquele que se recusar a obedecer à vontade geral a isso será constrangido por todo o corpo - o que significa apenas que será forçado a ser livre, pois é esta a condição que, entregando à pátria cada cidadão, o garante contra toda dependência pessoal, condição que configura o artifício e o jogo da máquina política, a única a legitimar os compromissos civis, que sem isso seriam absurdos, tirânicos e sujeitos aos majores abusos (ROUSSEAU, 1996, p. 25).

O poder político é fundamental para a criação e manutenção de uma ordem jurídico-normativa que vem a regular as relações intersubjetivas entre os cidadãos pela imposição de comportamentos com força obrigatória, podendo, se necessário, valer-se inclusive da coação material (GOUVEIA, 2018, p. 24).

Dias (2012, p. 24) menciona que os principais fins dos Estados são a segurança, a justiça e o bem-estar e que tais finalidades possuem autonomia, separadas dos interesses individualmente compreendidos, assim como conduzem à ideia do bem comum, podendo ser alcançadas através de meios coercivos.

Seguramente, dentre as atribuições do Estado, a segurança é uma das menos contestadas e surge a partir da necessidade dos homens de se unirem para se protegerem mutuamente dos ataques dos inimigos, desastres naturais e perturbações de toda a natureza. A segurança como uma finalidade do Estado, tarefa de proteção

dos bens e valores da sociedade, é, pois, um dos primeiros fundamentos para a atribuição do poder político ao Estado (GOUVEIA, p. 100-101).

3.1.2. Definição de segurança e conceito do Direito da Segurança

Ponto de fundamental relevância para a delimitação do trabalho é alcançar a sua real extensão ou sentido da "Segurança". Esse assunto é um verdadeiro problema no contexto atual da sociedade de risco, que segundo Bosco, analisando a obra de Ulrich Beck, é definida da seguinte maneira (2016, p. 181):

> designa uma fase no desenvolvimento da sociedade moderna, na qual os sucessos da modernização industrial passam a gerar efeitos colaterais imprevisíveis, diagnosticados como causa de danos e destruições (ambientais, econômicos, políticos e individuais) e, num segundo momento, como riscos cientificamente projetados e social, econômica e politicamente percebidos e geridos.

Desse modo, conforme Busnello (2015, p. 144), a insegurança é inerente aos tempos modernos, uma vez que "a humanidade vivencia a era de temores e o medo é um sentimento conhecido. Neste cenário de medo, impera a tentativa constante de minimização dos riscos".

O Professor Doutor Nelson Lourenço (2015, p. 443-444) nos remete ao sentimento de insegurança como sendo:

> "um conjunto de representações e manifestações, quer individuais, quer colectivas, de inquietação, de perturbação ou de medo e de preocupação pela ordem social. Surge associado a um clima generalizado de ansiedade".

Diante dessa realidade, o conceito de segurança tende a ser alargado e facilmente relacionado a tudo que envolva uma atuação estatal e implique uma ideia de proteção ou de afastamento de qualquer risco para a segurança humana, passando a envolver segurança econômica, alimentar, sanitária, ambiental, marítima, energética, dentre as diversas modalidades (GOUVEIA, 2015, p. 420-422).

Leciona Valente (2013, p. 21) que a segurança pessoal já foi conceituada constitucionalmente no regime jurídico português consistindo "na protecção, que o governo deve dar a todos, para poderem conservar os seus direitos pessoais", isso conforme o artigo 3º da Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1822. O mesmo ocorreu no artigo 3º da Constituição de 1911, artigo 145º da Carta Constitucional de 1926 e no artigo 6º da Constituição de 1933. Entretanto, a conceituação não veio a se repetir na Constituição da República Portuguesa em vigor, que apenas faz menção à expressão segurança em seu artigo 27º (GOUVEIA et al, 2016, p. 13).

Dias (2012) lembra muito bem a diferença entre a segurança, a justiça e o bem-estar, como fins dos Estado. Enquanto a justiça se relaciona com questões de igualdade e distribuição igualitária, o bem-estar se ocupa da provisão de bens (bem-estar econômico) e prestação de serviços sociais e culturais (bem-estar social) e a segurança, por sua vez:

> pode respeitar à **segurança externa**, contra as entidades agressoras no plano territorial, no plano das pessoas e no plano do poder, e à **segurança interna**, na manutenção da ordem pública, da segurança de pessoas e bens, na prevenção e interrupção de atividades perigosas ou danosas para bens sociais juridicamente protegidos e na aplicação geral do direito (DIAS, 2012, p. 24-25) (g.n).

Bacelar Gouveia (2018, p. 89/90) contribui com uma definição afirmando que "a segurança pode ser entendida (...) baseando-se sempre na ideia de proteção de valores ou bens, individuais ou comunitários, através da adoção de comportamentos e de atividades apoiados em estruturas que propiciam aquele objetivo".

Serra (2011, p. 13) define segurança do seguinte modo:

> O termo "segurança" vem da expressão latina *sine cura*, que é "sem preocupação" e expressa a necessidade de poder viver em paz, a salvo de qualquer potencial e potencial agressão que possa minar os bens ou a própria pessoa.
> A segurança tem sido um requisito que pode ser expresso por todas as organizações, desde os tempos da antiguidade, de modo que, entre as tarefas do Estado, há também a segurança, ou seja, a defesa externa e a ordem interna, para garantir segurança pública. (Tradução nossa).

Por sua vez, o ramo do Direito dela decorrente, o Direito da Segurança, pode ser conceituado como sendo "o sistema de normas e princípios jurídicos que definem a organização e o funcionamento das estruturas de segurança, estabelecendo os seus poderes e limites, com vista à proteção dos direitos e bens jurídicos fundamentais dos cidadãos e das comunidades políticas" (GOUVEIA, 2018, p. 119).

Considerando a amplitude multidisciplinar que a segurança pode alcançar, é certo que o conteúdo do novo ramo do Direito também é emprestado de outras disciplinas jurídicas tradicionais: Direito Constitucional, Direito Privado, Direito Penal, Direito Processual Penal, Direito Administrativo (SERRA, 2011, p. 15).

Não obstante, como campo da ciência do Direito, o estudo do Direito da Segurança vem sendo amplamente desenvolvido, especialmente na Europa, onde já se observam características de ciência autônoma refletida de formas: (i) regulatória ou normativa: textos normativos próprios, até parcialmente codificados em leis estruturantes; (ii) científica ou dogmática: presença de conceitos e princípios privativos; e (iii) pedagógica ou didática: disciplinas próprias e separado de outros ramos do Direito, em curso de licenciatura e pós-graduação (GOUVEIA, 2018, p. 130).

3.1.3. Princípios do Direito da Segurança

O Direito da Segurança, como qualquer outro ramo do Direito Público, rege-se por princípios deste, tais quais: princípio da dignidade da pessoa humana, princípio da juridicidade, princípio da separação dos poderes, princípio da igualdade, princípios da segurança e da confiança.

De sua própria parte, também há princípios típicos peculiares do Direito da Segurança como: princípio da prevenção (agir antes do mal acontecer), princípio da responsabilidade (dever de proteção contra a prática de danos), princípio da proporcionalidade (lógica do equilíbrio), princípio da estadualidade (preferência a

um Estado, para a intervenção segurança) e princípio da continuidade (atuação contínua e permanente da segurança) (GOUVEIA, 2018, p. 122-126).

O princípio da necessidade é a mola propulsora da segurança, vez que ela é um fato gerador de uma normatividade jurídica própria excepcional perante situações que demandam decisões decorrentes de uma legalidade alternativa. Essa necessidade autoriza a utilização de uma ordem jurídica que vive à sombra da ordem normal, para salvaguardar os interesses desta, sendo uma legalidade de exceção. São exemplos da aplicação do princípio da necessidade o Estado constitucional de exceção e a legítima defesa (GOUVEIA, 2018, p. 126-127).

O princípio da dignidade da pessoa humana é fundamental em matéria de liberdade e segurança. Amadurecendo rapidamente a partir do século XVIII, com a declaração dos direitos do homem e do cidadão em 1789, este princípio estabelece valores que devem ser respeitados pelos Estados. Com a revolução constitucionalista, o princípio da dignidade da pessoa humana acabou por conceber os direitos fundamentais individuais.

Atualmente, nas constituições dos países democráticos, a pessoa humana é a finalidade principal e suprema do Estado e do Direito, prova disso são as próprias constituições das repúblicas portuguesa[174] e da brasileira[175], que definem o princípio da dignidade humana como pedra fundamental do Estado Democrático de Direito.

Por sua vez, entendemos haver ainda um princípio que decorre da dialética e antagonismo do binômio "liberdade x segurança", a saber, o "*Princípio da Sociedade Digna"*, que serve de base fundamental do Direito da Segurança, não se confundindo com o princípio da dignidade humana. A rigor, seria como as duas faces da moeda "dignidade", uma refere-se à pessoa humana e a outra à sociedade.

O princípio da sociedade digna tem como base político-filosófica o contratualismo social e descende diretamente do próprio princípio da dignidade da pessoa humana, isso porque esse corpo social dissociado do indivíduo possui vida

[174] Cf. artigo 1º, primeira parte, da CRP – "Portugal é uma república soberana, baseada na dignidade da pessoa humana..."
[175] "Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III – a dignidade da pessoa humana".

orgânica que também demanda dignidade própria, sendo aquele primeiro, portanto, o que limita e, consequentemente, reforça o segundo.

Trata-se de um princípio que fundamenta a imposição de regras que limitam as liberdades individuais em prol da própria segurança da sociedade, como, por exemplo, o serviço militar obrigatório. Está presente em outras atribuições ou poderes estatais, como no caso das imposições tributárias ou da função social da propriedade, o que, em última análise, limita a dignidade da pessoa humana, contudo, assim o faz em prol da construção e manutenção de uma sociedade mais digna e equânime.

Diferentemente do princípio da dignidade da pessoa humana, que possui uma natureza personalíssima e brota do ser humano em sua essência e individualmente considerado, o princípio da sociedade digna decorre de uma concepção coletivista, diga-se, dos seres humanos reconhecidos como um corpo social dissociado do indivíduo. Enquanto o primeiro norteia direitos fundamentais individuais, o segundo baliza os direitos fundamentais sociais e deveres individuais.

Esse princípio da sociedade digna tem assento na própria Declaração do Direitos do Homem e do Cidadão, na primeira parte do artigo 2º, ao defender a existência da entidade política derivada da coletividade humana com um propósito, a saber, "o fim de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescindíveis do homem..."[176].

3.1.4. Direito fundamental à segurança

Desde o século XIX, alguns direitos passam a ganhar espaço nas constituições nacionais, obtendo *status* de normas fundamentais, representando posição de vantagem na relação com o Estado-Poder. Exsurgem, pois, os direitos fundamentais que "são as posições jurídicas ativas das pessoas integradas no

[176] Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf>. Acesso em 07 maio 2022.

Estado-Sociedade, exercidas por contraposição ao Estado-Poder, positivadas na Constituição" (GOUVEIA, 2018, p. 286).

A Constituição da República Portuguesa, em seu artigo 27, cita o direito à liberdade e à segurança. Entretanto, em continuidade, o texto do dispositivo traz diversas menções apenas à liberdade e limitações da prisão, razão pela há doutrina que não vê a segurança como um direito autônomo, mas sim como uma garantia de direitos[177], uma espécie de direito suporte. Não obstante, segundo Bacelar Gouveia (2018, p. 304), não há dúvidas de que o direito à segurança deve ser tratado como um direito fundamental autônomo, não sendo legítima a perspectiva de que seja mera ferramenta auxiliar de outros direitos tidos como principais.

A doutrina portuguesa também classifica o direito à segurança nas dimensões negativa e positiva. Segundo o Professor J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira (2007, p. 479):

> O sentido do texto actual comporta duas dimensões: (a) dimensão negativa, estritamente associada ao direito à liberdade, traduzindo-se num direito subjectivo à segurança (direito de defesa perante agressões dos poderes públicos); (b) dimensão positiva, traduzindo-se num direito positivo à protecção através dos poderes públicos contra as agressões ou ameaças de outrem.

Conforme Bacelar Gouveia (2018, p. 305), essa dimensão negativa tem por base um impedimento dos poderes públicos perturbarem a esfera particular, enquanto a dimensão positiva, uma obrigação dos poderes públicos conferirem níveis de segurança, por meios jurídicos e materiais.

Assim, o direito fundamental à segurança pode decorrer das limitações impostas pelos diversos direitos fundamentais individuais existentes que exigem dever de omissão ou inação por parte do Estado e dos demais cidadãos em favor de bens de cunho pessoal ou patrimonial. São exemplos a inviolabilidade de domicílio, das comunicações, direito à vida, à liberdade física e de expressão, à integridade

[177] "Desde a Constituição de 1822 (art. 3.º), onde a ideia de segurança pessoal significava «a protecção que o governo deve dar a todos para poderem conservar os seus direitos pessoais», que a segurança representa mais uma garantia de direitos do que um direito autónomo" (CANOTILHO; MOREIRA, 2007, p. 479).

física, entre outros. Essa perspectiva do direito fundamental à segurança, sob a ótica dos direitos e garantias dos cidadãos e sociais, é a linha que conduz à dimensão da *segurança e cidadania*.

De outro modo, o direito fundamental à segurança também impõe um dever de ação do Estado para assegurar proteção a bens jurídicos fundamentais, que normalmente é exercido por meio de instituições autorizadas a utilizarem coerção material. São exemplos: Forças Armadas, forças de segurança pública, proteção civil e instituições reguladoras. A essa perspectiva que abarca a atividade ou dever de ação do Estado para promover a segurança por meios das suas instituições através do exercício do *ius imperium*, trata-se da dimensão da *segurança e soberania*.

Cumpre destacar que esse poder-dever não se limita, segundo a visão tradicional, apenas à segurança pública ou defesa nacional, pois, tendo em vista a realidade da sociedade de risco, os bens a proteger não se restringem somente ao campo do *security* (segurança), mas devem abarcar igualmente os do *safety* (proteção humana) (GOUVEIA, 2016, p. 422; VALENTE 2013, p. 58).

Nessa toada, faz-se necessário também considerar a *segurança comunitária*, a qual é voltada a atividade regulatória de caráter administrativo que garante uma proteção ou segurança humana não apenas na seara individual, mas, principalmente, de bens e valores de uma vida em comunidade salutar e segura.

Desse modo, sob a ótica da segurança como um direito fundamental, podemos vislumbrar duas dimensões as quais buscaremos abordar consoante os parâmetros delimitados pela Constituição brasileira de 1988.

3.2. *DIMENSÕES DA SEGURANÇA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988*

O constitucionalismo ligado à democracia deu origem à organização política denominada Estado Democrático de Direito, que se caracteriza justamente pela subordinação da legalidade a uma constituição rígida. A alma desse Estado de

Direito é o princípio democrático, do qual se retira a noção não apenas de governo da maioria, como também para todos. Com esses ideais, a Constituição Federal de 1988, apelidada de Constituição ou Carta Cidadã, marca o início do processo de redemocratização do Brasil (BUSNELLO, 2015).

Em breve pesquisa realizada no corpo da Constituição Federal de 1988, constatamos que a palavra "segurança" aparece em 29 ocasiões. Desse total, 6 oportunidades são para tratar do "mandado de segurança", uma ação de caráter constitucional mais relacionada com a justiça do que com a segurança propriamente dita. Do mesmo modo, no que tange à palavra "assegurar", esta aparece em 24 oportunidades, entretanto se relaciona a questões de judiciais e direitos sociais e difusos.

A liberdade e a segurança são valores fundamentais para o povo brasileiro, como assim nos revela a Constituição de 1988 que proclama já no seu preâmbulo:

> nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em assembleia nacional constituinte para instituir um estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, **a liberdade, a segurança**, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como **valores supremos** de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e **comprometida, na ordem interna** e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de deus, a seguinte constituição da república federativa do Brasil. (g.n.)

Esta seção será dividida em duas subseções. Na primeira, segurança e cidadania, traremos os principais artigos e incisos referentes à segurança relacionados ao dever de inação do Estado e concidadãos para assegurar ou limitar garantias fundamentais, e na segunda, segurança e soberania, abordaremos a segurança como um poder-dever de ação estatal através exercício do *ius imperium*.

3.2.1. Segurança e cidadania

Consoante mencionado mais acima, essa dimensão caracteriza-se, principalmente, pelo impedimento de ação dos poderes públicos e demais indivíduos visando evitar a perturbação das garantias fundamentais, como também a

limitação de algumas liberdades individuais em favor da segurança. Nessa linha podemos vislumbrar dois prismas de análise, a saber: "garantias fundamentais dos cidadãos" e "garantias sociais, nacionalidade de direitos políticos".

O artigo 5º da Constituição Federal de 1988 é, certamente, um dos mais importantes da carta política, pois nele se localizam as principais "garantias dos cidadãos brasileiros", que definem a relação deles com o Estado. Já no *caput*, chamam atenção as garantias que asseguram a inviolabilidade ao direito à vida, à liberdade, à igualdade, à propriedade e à segurança, que, assim, é um direito fundamental individual declarado de maneira explícita nesse artigo.

Cumpre salientar que o mencionado artigo 5º possui 78 incisos, que asseguram diversas garantias individuais e coletivas, das quais destacamos os mais afetos à matéria de segurança, por tratarem da liberdade de manifestação pessoal, incolumidade física, inviolabilidade da intimidade, do domicílio e das comunicações, liberdade de locomoção, de reunião, associação, direito de propriedade entre outros. Nessa linha, reproduzimos os seguintes incisos:

> II– ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;
> III – ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;
> X – são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas...;
> XI – a casa é asilo inviolável do indivíduo...;
> XII – é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas...;
> XV – é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, (...) pode entrar, permanecer ou dele sair com seus bens;
> XVI – todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização...;
> XVII – é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;
> XXV – no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular...;
> XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, (...), ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;
> XLIV – constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático;

É importante mencionar que essas garantias não se tratam de um rol exaustivo, podendo haver outras que também possam ser consideradas como tal. Entretanto, esses incisos são os que se destacam à luz da melhor doutrina do Direito da Segurança, com especial atenção para não adentrar no campo do acesso à justiça e das garantias processuais, bem como na seara do bem-estar e ordem social.

No que tange ao regime de restrições dos direitos fundamentais, diferentemente do que foi especificado no artigo 18º, números 2 e 3 da Constituição da República Portuguesa, que estabelecem algumas regras para limitação[178], a Constituição Federal brasileira de 1988 não dispõe de nenhum regramento explícito que venha impor limitação ou restrição de direitos fundamentais por meio de lei, reservando-se, por meio do §2º do artigo 5º, a estabelecer que direitos e garantias dela expressos não excluem outros decorrentes dos princípios por ela adotados, ou de tratados internacionais de que Brasil seja parte.

No que tange às *garantias sociais, nacionalidade* e *direitos políticos,* a CF/1988 estabelece entre os artigos 6º a 11 (Capítulo II) os direitos sociais, dentre os quais destacamos a remissão expressa à segurança como uma das garantias fundamentais sociais ou coletivas.

> Artigo 6º. **São direitos sociais** a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, **a segurança**, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta constituição. (g.n.)

Além desse tratamento como direito social, na seara do Direito da Segurança, importa observar as restrições de garantias fundamentais (direitos sociais, políticos e de nacionalidade) que são impostas aos servidores do Estado especializados na área de segurança.

[178] Cf. artigo 18.º (Força jurídica) (...) "2. A lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos. (...) 3. As leis restritivas de direitos, liberdades e garantias têm de revestir carácter geral e abstracto e não podem ter efeito retroactivo nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais".

Nesse sentido, aos militares federais e estaduais, respectivamente no artigo 142, §3º, inciso IV e artigo 42, § 1º (por consequência), foi estabelecido o afastamento dos direitos à sindicalização e à greve.

No que diz respeito aos policiais civis, o direito de associação sindical não foi vedado e encontra-se previsto no regime geral da administração pública, especificamente no artigo 37, inciso VI.

Da mesma maneira, o direito de greve dos policiais civis se encontrava previsto no regime geral da administração pública, especificamente no art. 37, inciso VII, que, em princípio, depende de lei reguladora. Malgrado o exercício do direito à greve de servidores públicos ser condicionado a uma lei, que até hoje é inexistente, isso ocorre com regularidade por setores do serviço público, desde que assegurada a continuidade mínima dos serviços públicos.

Contudo, em decisão ocorrida no dia 5 de abril de 2017, no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 654432 (BRASIL, STF, 2018)[179], com repercussão geral reconhecida, por maioria de votos (7x3), o plenário do Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade do exercício do direito de greve por parte de policiais civis e demais servidores públicos que atuem diretamente na área de segurança pública.

Com relação aos direitos exclusivos dos nacionais, cabe ressaltar que, por questões de segurança nacional, o artigo 12, §3º determina que somente brasileiros natos podem assumir alguns cargos de interesse militar estratégico como ministro de Estado da Defesa e oficial das Forças Armadas. Essa regra também vale para o cargo de presidente da República, que é o comandante supremo das Forças Armadas, assim como aqueles que estão na linha sucessória presidencial, a saber, o vice-presidente da República, os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, além dos ministros do Supremo Tribunal Federal e cargos da carreira diplomática.

[179] Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14980135>. Acesso em 13 maio 2022.

No que se refere aos direitos políticos, consoante o artigo 14, §8º da CF/1988, há restrição de exercício, por parte dos militares, de sua capacidade eleitoral passiva, vez que o militar alistável é elegível apenas se afastando do serviço militar, em caso de contar menos de 10 anos de serviço, ou indo para a inatividade, se contar mais de 10 anos de serviço. Ademais, por força do artigo 142, §3º, V e, consequentemente, do artigo 42, § 1º, os militares federais e estaduais são proibidos de realizar filiação político partidária enquanto estiverem na ativa.

Convém ressaltar que, conforme se observa no artigo 142, §2º, não é cabível o remédio constitucional do *habeas corpus* em relação a prisões por punições disciplinares militares, visto que tal possibilidade poderia afetar diretamente os princípios basilares da hierarquia e disciplina militares. Outrossim, o §3º do artigo 142 apresenta um breve regime jurídico relacionado aos militares e estabelece prerrogativas e vedações em dez incisos sendo nove em vigor.

Válido ainda ressaltar no que se refere às limitações aos partidos políticos, por razões de segurança, conforme estabelece o artigo 17, §4º da CF/1988, a estes são vedadas a utilização de organizações paramilitares.

Por fim, salientamos o regramento contido no artigo 143 da CF/88, o qual prevê a obrigatoriedade do serviço militar, com disposições sobre o imperativo de consciência e a isenção da obrigatoriedade para mulheres e eclesiásticos, em tempos de paz.

Certamente que essa dimensão é deveras importante e não se esgota apenas com essas colocações. Tais questões, ainda introdutórias, buscaram trazer à tona tal dimensão e apenas sob a perspectiva dos servidores envolvidos com a segurança no Brasil. Contudo, mais adiante, o Capítulo V, buscaremos adentrar nessa dimensão procedendo a maiores considerações sobre as repercussões de direitos políticos do cidadão comum na seara da segurança, num conceito mais amplo que entendemos estar mais relacionado a uma definição da *segurança política*.

3.2.2. Segurança e soberania

Esta subseção prestar-se-á a analisar a dimensão que abarca a atividade de segurança como um poder-dever do Estado através do exercício do *ius imperium*. Nessa linha, ao longo de quatro subseções, trataremos de alguns aspectos do poder estatal no exercício da sua soberania para implementação e manutenção da tranquilidade, paz e ordem pública interna e externa.

Assim, as subdivisões abordarão os dispositivos constitucionais relativos às diversas competências dos entes federativos em matéria de segurança, os órgãos políticos e consultivos em matéria de segurança, os regimes de exceção insculpidos na Carta Magna de 1988 e, finalizando, as forças de segurança, sendo elas externas e internas.

3.2.2.1. Competências em matéria de segurança

Como disposto nos incisos II, III, IV, V, VI, XIV, XVIII e XXII do artigo 21 da CF/1988, são da *competência exclusiva da União*, respectivamente: declarar a guerra e celebrar a paz; assegurar a defesa nacional; permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico; organizar e manter a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal; planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente secas e inundações; e executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras.

Com relação à *competência comum ou compartilhada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios*, essa está prevista no artigo 23, tendo os incisos I, II, IV, VI e VII, maior ligação com aspectos de segurança, vejamos: zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas; conservar o patrimônio público; proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico

e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora.

No que tange às *competências legislativas, são privativas da União* as previstas no artigo 22, relacionando-se mais diretamente com o Direito da Segurança, os incisos III, XV, XXI, XXII e XXVII. Assim, compete *privativamente à União legislar* sobre: requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros; normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares; competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais; defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional.

Ao seu modo, é da *competência legislativa concorrente da União, Estados, Distrito Federal e Municípios*, em matéria afeta à segurança, o disposto nos incisos I, V, VI, VII, VIII e XVI, do artigo 24, diga-se, legislar sobre: direito penitenciário, econômico e urbanístico; produção e consumo; florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

3.2.2.2. Órgãos políticos de segurança

Os órgãos políticos de segurança possuem importância para o regime securitário nacional por serem decisores ou opinativos do mais alto escalão. Conforme previsão constitucional, são eles a Presidência da República, o Congresso

Nacional, o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional. Assim, cabe trazer à baila as funções dos mesmos em matéria afeta à segurança.

Nesse sentido o artigo 84, nos incisos IX, X, XIII, XVIII, XIX, XX e XXII, estabelece como atribuições do *presidente da República*: decretar o estado de defesa e o estado de sítio; decretar e executar a intervenção federal; exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos; convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional; declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele; decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional das forças de segurança; celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional; permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente.

O artigo 85 da CF/1988, no inciso IV, ainda define como uma das hipóteses de crime de responsabilidade do presidente da República a prática de atos que venham a atentar contra a segurança interna do país.

O *Congresso Nacional* também desempenha papel relevante como órgão político de segurança, como define o artigo 49, em especial os incisos II e IV, que, respectivamente, definem que compete a ele autorizar o presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, bem como aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou, ainda, suspender qualquer uma dessas medidas.

De acordo com os artigos 89 e 90, o *Conselho da República* é um órgão superior de consulta do presidente da República com atribuição de pronunciar-se sobre intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio, bem como sobre as questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas.

O Conselho da República conta com a participação do vice-presidente da República, do presidente da Câmara dos Deputados, do presidente do Senado Federal, dos líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados e no Senado

Federal, do ministro da Justiça e mais 6 cidadãos brasileiros natos com mais de 35 anos, escolhidos pelo presidente da República, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, na proporção de 2 membros indicados por cada um desses.

Por sua vez, o *Conselho de Defesa Nacional*, previsto no artigo 91, é um órgão de consulta do presidente da República para assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado Democrático. Participam deste Conselho o vice-presidente da República, o presidente da Câmara dos Deputados, o presidente do Senado Federal, o ministro da Justiça, o ministro da Defesa, o ministro do Planejamento e os comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

Ao Conselho de Defesa Nacional compete opinar nas hipóteses de declaração de guerra e de celebração da paz, sobre a decretação do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal. Cabe ainda ao órgão propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional, opinar sobre seu efetivo uso, bem como estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado Democrático.

3.2.2.3. Regimes de exceção

Estão previstos no texto constitucional brasileiro três regimes de exceção voltados à manutenção e/ou retomada da paz e ordem pública, são eles a intervenção federal, o estado de defesa e o estado de sítio.

A *intervenção federal* encontra-se prevista e disciplinada entre os artigos 34 e 36 da CF/1988. Em questões de segurança é possível a intervenção em Estado e Distrito Federal para manter a integridade nacional, para repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da federação em outra ou, ainda, para dar cabo de grave comprometimento da ordem pública.

De acordo com artigo 36, §1º, o decreto de intervenção deve especificar a amplitude, o prazo e as condições de execução, nomear o interventor e será submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembleia Legislativa do

Estado, no prazo de 24 horas. Uma vez cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a estes retornarão, ressalvado algum caso de impedimento legal, como define o artigo 36, §4º.

Um exemplo dessa medida de exceção ocorreu durante o governo Temer, quando houve decretação de intervenção federal no estado do Rio de Janeiro, no período de 17 de fevereiro de 2018 a 31 de dezembro de 2018, que contou com atuação das Forças Armadas brasileiras. A razão da intervenção federal foi a necessidade de enfrentamento mais enérgico ao crime organizado naquela unidade federativa, tido como uma "metástase que se espalha pelo país" ameaçando a paz do povo, que demandou essa "medida extrema" para dar respostas mais "firmes" (MAZUI, CARAM e CASTILHOS, 2018)[180]. Em verdade, tratou-se de um progresso de uma Garantia da Lei e da Ordem (GLO), decretada desde julho de 2017, que já contava com a utilização das Forças Armadas.

Por sua vez, o *Estado de Defesa*, cujo regime jurídico consta do artigo 136, tem espaço em caso de necessidade de preservação ou restabelecimento da ordem pública ou a paz social em locais restritos e determinados, quando ameaçados por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.

Ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, compete ao Presidente da República decretar estado de defesa, entretanto, o decreto deve ser submetido em 24 horas ao Congresso Nacional, que decidirá por maioria absoluta em no máximo 10 dias.

Tal decreto deve determinar ou indicar o tempo de sua duração (que não pode ser decretado por prazo superior a 30 dias, quais as áreas a serem abrangidas, além das medidas coercitivas, as quais podem: restringir aos direitos de reunião, sigilo de correspondência e sigilo de comunicação telegráfica e telefônica; impor ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos, na hipótese de calamidade pública. Ademais, durante o estado de defesa pode haver prisão por crime contra o

[180] Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/temer-assina-decreto-de-intervencao-federal-na-seguranca-do-rio-de-janeiro.ghtml>. Acesso em 13 maio 2022.

Estado (Lei n.º 1.802/53), determinada pelo executor da medida, embora seja vedada a incomunicabilidade do preso.

O *estado de sítio*, regido pelo artigo 137 a 139 da CF/1988, pode ser decretado pelo presidente da República, após ouvir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional e receber autorização ao Congresso Nacional, em caso de comoção grave de repercussão nacional, de comprovada ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa ou, ainda, em caso de declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.

Do mesmo modo que as demais medidas, o decreto que instituir o estado de sítio também determinará ou indicará o tempo de sua duração, as normas necessárias à sua execução, as garantias constitucionais que ficarão suspensas, sendo que, após sua publicação, o presidente da República designará as áreas abrangidas e o executor das medidas específicas.

De acordo com o artigo 139, as medidas coercitivas podem impor as seguintes obrigações ou restrições: obrigação de permanência em localidade determinada; detenção em edifício não destinado a acusados ou condenados por crimes comuns; restrições relativas à inviolabilidade de correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei; suspensão da liberdade de reunião; busca e apreensão em domicílio; intervenção nas empresas de serviços públicos e, por fim, requisição de bens. O Congresso Nacional deve permanecer em funcionamento enquanto perdurarem as medidas coercitivas.

O prazo do estado de sítio não será superior a 30 dias, nem prorrogado por prazo superior, nas hipóteses de comoção grave de repercussão nacional e de comprovada ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa. Entretanto, em caso de guerra ou invasão estrangeira, o prazo pode ser decretado pelo tempo em que elas perdurarem.

3.2.2.4. Forças de segurança

Com relação às forças de segurança brasileiras, consoante as suas respectivas atribuições, é possível falar em uma classificação que abrangeria a *segurança externa*, que compete prioritariamente às Forças Armadas, e a *segurança interna*, que, de acordo com os termos constitucionais, ficaria a cargo primário das forças de segurança pública. Estas podem ser divididas em polícias da União, polícias dos estados e Distrito Federal e, ainda, as guardas municipais. Posto esse panorama, trataremos a seguir de cada uma dessas forças de segurança.

3.2.2.4.1. Forças Armadas

As Forças Armadas são constituídas por instituições nacionais permanentes e regulares, a saber, Aeronáutica, Exército e Marinha, todas submetidas à autoridade suprema o presidente da República, tendo como princípios basilares a hierarquia e a disciplina e com as finalidades de defesa da pátria, à garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem.

Conforme estabelecido na parte final do artigo 142 da CF/1988, as Forças Armadas podem, excepcionalmente, atuar como força de segurança pública por meio das missões de *Garantia da Lei e da Ordem* (GLO), nas quais os militares da União são chamados para agir quando do esgotamento das forças tradicionais de segurança pública em graves situações de perturbação da ordem pública, riscos à incolumidade das pessoas e do patrimônio e ao funcionamento regular das instituições. Conforme Succi Junior (2018, p. 401-406):

> A GARANTIA DA LEI E DA ORDEM (GLO) constitui um dispositivo jurídico brasileiro com base no qual as Forças Armadas – instrumento de política externa – são mobilizadas no interior das fronteiras nacionais com o objetivo de salvaguardar, através do emprego da força, o cumprimento das leis e a manutenção da ordem, atividade convencionalmente atribuída às forças de segurança pública.

Nas missões de GLO, as Forças Armadas atuam necessariamente em área restrita e por tempo determinado em razão de decisão e ordem da Presidência da República, após solicitação, ou não, dos governadores dos Estados ou dos presidentes dos demais poderes constitucionais.

Alguns exemplos dessa atuação das Forças Armadas como força de segurança pública foram as operações de pacificação do governo estadual em diferentes comunidades do Rio de Janeiro; o uso de tropas federais para reforço da segurança pública nos estados do Rio Grande Norte e do Espírito Santo; Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável do Rio de Janeiro (Rio + 20), em 2012; na Copa das Confederações da FIFA e na visita do Papa Francisco a Aparecida (SP) e ao Rio de Janeiro durante a Jornada Mundial da Juventude, em 2013; na Copa do Mundo 2014 e nos Jogos Olímpicos Rio 2016, que foram sediadas no Brasil[181].

Por fim, considerando o cenário de segurança externa atribuído às Forças Armadas, cabe destacar dispositivos constitucionais aos quais as forças se submetem referentes ao Direito Internacional da Segurança[182], sobre o qual, para além dos já comentados artigos que tratam sobre decretação de *guerra* e *paz*, importa chamar a atenção para o artigo 4º da CF/1988, que estipulou os princípios que regem as relações internacionais, destacando-se nesse contexto da segurança internacional os constantes dos incisos II, IV, VI, VII e VIII, que observam: prevalência dos direitos humanos; não intervenção; defesa da paz; solução pacífica dos conflitos; e repúdio ao terrorismo e ao racismo.

3.2.2.4.2. Forças tradicionais de segurança pública

A segurança pública possui espaço próprio na Constituição Federal de 1988 cravado no Título V, "Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas", e,

[181] Vide em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>. Acesso em 26 abr. 2022

[182] Conforme Bacelar Gouveia (2018, pp. 210-211) "consiste no subsistema de normas e princípios, de natureza jurídica, que estabelecem orientações que regem a atividade dos sujeitos internacionais com vista à segurança internacional".

mais especificamente, no Capítulo III que leva seu próprio nome. Também conhecida em âmbito internacional como *segurança interna*, a qual Armando Marques Guedes (2015, p. 425) assim define:

> De acordo com a definição "tradicional", os referentes da expressão 'segurança interna' são os Estados, embrenhados nos seus esforços de manter a integridade das fronteiras dos seus territórios soberanos, em no interior delas manter a paz, e em o que fazer nos termos de uma defesa intransigente do Direito nacional face a eventuais ameaças – sejam elas provenientes do exterior, sejam elas oriundas do se próprio interior. De acordo com tais coordenadas, a panóplia dos desafios "clássicos" a que esta 'segurança interna' por via de regra tem de fazer face inclui ameaças como a desordem civil, actos de violência em larga escala, ou mesmo invasões ou insurgências intestinas que ponham em cheque a soberania e/ou o monopólio que cada Estado detém sobre o uso da força no seu território e sobre sua população.

Conforme os termos constitucionais, "A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos". Desse conceito podemos depreender que todos, independentemente da condição do indivíduo (cidadão ou não, nacional ou estrangeiro), são titulares do direito à segurança pública.

No que tange ao dever de prestar tal direito, a CF/1988 foi clara em estabelecer a obrigação para o Estado e uma corresponsabilidade para todos, sendo que, em razão dessa diferença, essa responsabilidade há de ser considerada como uma forma de obrigação em menor grau, do contrário não seria necessária a distinção.

Assim, o dever de todos seria de natureza contributiva, mas não de assegurá-la, o qual, indubitavelmente, cabe ao Estado brasileiro. A reforçar o entendimento, revela-se explícito que o dever da segurança pública é exercido através dos seus órgãos, de modo que decorre, prioritariamente, de uma heterotutela. Entretanto, em razão da corresponsabilidade, pode ser exercida pela autotutela dos cidadãos de maneira excepcional, como, por exemplo, através da legítima defesa própria ou de outrem.

Vito di Franco (2009, p. 16) define a segurança pública da seguinte forma: "*la nozione di sicurezza Pubblica, che è quella funzione prettamente amministrativa con la quale lo Stato mira a previnire e colpire specifiche attività in grado di mettere in pericolo l'ordine pubblico*"[183].

Segundo Cervini e Tavares (2000, p. 121), a ordem pública pode ser conceituada como "um conjunto de valorações de caráter político, social, econômico ou moral, próprias de uma comunidade determinada, que definem sua fisionomia em um dado momento histórico também determinado". Já nos dizeres de Casella (2003, p. 568), seria um "conjunto de valores imperativos que se encontram permeados no ordenamento jurídico".

Importantíssima é a definição de Sousa (2016, p. 144), que faz uma abordagem ampla do conceito de ordem pública, qualificando-a como uma norma e/ou princípio fundamental:

> **Em termos amplos**, a ordem pública habilitante das autoridades de polícia administrativa confunde-se largamente com o **interesse público** ou com o *interesse social*. Nesta aceção está presente a ideia de que o interesse da coletividade se sobrepõe ao interesse particular, nomeadamente quando restringe certas iniciativas privadas. Nesse sentido, a ordem pública também se confunde com as **normas e princípios fundamentais que regem a vida em sociedade do particular.** A **ordem pública reflete, com força jurídica, um ideal aceite pela coletividade**. Ela é um *princípio jurídico* que se impõe à coletividade, que manda respeitar a vontade dominante num dado momento com vista à realização eficaz do bem comum. Os **princípios e valores que integram a ordem pública não têm de estar escritos**, bastando que se trate de princípios que **sejam considerados, num dado momento fundamentais à convivência pacífica da coletividade**. Daqui resulta a sua força vinculante para o indivíduo e para as autoridades. Por outras palavras, os princípios e valores que compõem a ordem pública são **regras vitais da respectiva coletividade**. A ordem pública visa, pois, assegurar o respeito por uma **exigência fundamental ao bom funcionamento da sociedade**.

O artigo 144 da CF/1988 utiliza a expressão "ordem pública", a qual é amplamente debatida na comunidade jurídica, por ser considerada um conceito vago

[183] "a noção de segurança pública, que é aquela função puramente administrativa com a qual o Estado pretende antecipar e atingir atividades específicas capazes de pôr em perigo a ordem pública" (tradução livre do autor).

e que permite diversas interpretações. Conforme Trotta (2013, p. 22), a dificuldade de conceituar a ordem pública reside nas "variações consoante o tempo e espaço, estando vinculada à noção de interesse público e de proteção à segurança, propriedade, bons costumes, bem-estar coletivo e individual", sendo que a proteção a tais bens se sustenta em dois elementos: "ausência de perturbação e disposição harmoniosa das relações sociais".

Não se descarta que essa amplitude conceitual seja proposital, porquanto criar uma definição estanque da ordem pública pode limitar o campo de atuação do Estado, deixando-o desguarnecido em caso de necessidade de ação em matéria pouco ou não delineada. Não obstante, não se pode olvidar da dupla função da ordem pública, que serve de fundamento e limite da atuação policial, vez que ela é a causa essencial do poder policial, ao mesmo tempo que o determina e o delimita (SOUSA, 2016, p. 140), de modo que essa imprecisão pode resultar em insegurança jurídica aos cidadãos e aos agentes das forças policiais.

Cumpre destacar, no entanto, que legalmente há uma definição constante do Art. 2º, item 21 do Decreto n.º 88.777, de 30 de setembro de 1983:

> 21) Ordem Pública - Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum.

Voltando-nos propriamente às forças de segurança pública, essas estão previstas no artigo 144 da CF/1988, onde, em onze parágrafos, são descritas as polícias da União e das unidades federativas, com suas respectivas atribuições. Pela disposição constitucional, é possível observar a separação pelas atividades exercidas (polícia judiciária, polícia administrativa e proteção civil), os regimes civil ou militar, além da esfera de atuação, isto é, federal, estadual e municipal.

Assim, com relação à União, há 3 forças, são elas, a Polícia Federal (PF), a Polícia Rodoviária Federal (PRF) e a Polícia Ferroviária Federal (PFF). No que tange aos Estados e Distrito Federal, também aparecem 3 forças, a saber, Polícia

Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militar. Por fim, com relação aos municípios surgem as guardas municipais.

Feitas essas considerações, passemos à análise de cada uma das forças policiais mencionadas no artigo 144 da CF/1988, a começar pela *Polícia Federal*. Trata-se de um órgão integrante de segurança pública, constitucionalmente previsto na República Federativa do Brasil, de natureza não militarizada, composta por carreiras policiais e administrativas, responsável por policiamento administrativo e de regulação setorial (esta atribuição de infraconstitucional), além do exercício da polícia judiciária da União, tendo por finalidade contribuir com a manutenção da lei e da ordem e preservação do Estado Democrático de Direito.

Como polícia judiciária da União, a Polícia Federal teve suas atribuições definidas no artigo 144, §1º, incisos I e IV, que estabelecem que o órgão deve exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União e apuração de infrações penais que atentem contra a ordem política e social ou sejam em desfavor de bens, serviços e interesses tanto da União quanto de suas empresas públicas e entidades autárquicas, bem como para as infrações interestadual ou internacional que exijam repressão uniforme.

No que tange às atividades de polícia administrativa ou ostensiva (termo utilizado pela própria CF/1988), de acordo artigo 144, §1º, incisos II e IV, é atribuição da Polícia Federal a prevenção e repressão do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho. Ainda com relação à polícia administrativa, à Polícia Federal cabe o exercício da polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras, para repressão e prevenção de crime através do patrulhamento dessas áreas, bem como o controle de entrada e saída de pessoas em portos, aeroportos e pela via terrestre.

Ademais, em que pese não se trate de atribuição constitucional, apenas para fins de registro, a Polícia Federal ainda exerce atividades fundamentais de segurança pública de função de polícia administrativa no campo da regulação como: (i) Controle de Segurança Privada (artigos. 1º e 17 da Lei n.º 7.102/1983); (ii) Controle Migratório, que está imbrincado com o policiamento marítimo,

aeroportuário e de fronteiras (artigo 38 e 48 da Lei n.º 13.445/2017); (iii) Controle de Armas (artigo 1º da Lei n.º 10.826/2003); (iv) Controle de Produtos Químicos (artigo 3º da Lei n.º 10.357/2001); e (v) Segurança de Dignitários (artigo 1º, inciso II do Decreto 73.332/1973).

Com relação ao patrulhamento ostensivo de rodovias e ferrovias, a União dispõe de dois órgãos permanentes para realizar essas atividades, respectivamente, a *Polícia Rodoviária Federal* e *Polícia Ferroviária Federal*. A essas, em suas respectivas áreas de atuação, estão atribuídas funções de polícia administrativa (policiamento ostensivo) para a prevenção e repressão de atividades criminosas nas citadas vias de circulação.

Essas três forças de segurança pública da União atualmente se encontram vinculadas ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública, portanto, hierarquicamente subordinadas ao ministro chefe desta pasta.

No tocante às *polícias estaduais*, são atribuições das *polícias civis* exercer as atividades de polícia judiciária e apuração de crimes de natureza comum, diga-se, todos com exceção dos crimes de competência da União (crimes federais) e os crimes de natureza militar – que são da atribuição das polícias militares. As polícias civis são dirigidas por delegados de polícia de carreira[184], mas a estrutura orgânica da força de segurança é subordinada aos governadores dos estados e do Distrito Federal.

Ao seu modo, as *polícias militares estaduais e do Distrito Federal*, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina (artigo 42 da CF/1988), destinam-se ao policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública e, assim como as polícias civis, subordinam-se aos governadores dos estados e do Distrito Federal. O patrulhamento ostensivo das rodovias estaduais também fica a cargo das polícias militares, respectivamente.

Fugindo à regra da natureza de força de segurança interna, as polícias militares, excepcionalmente, podem ser mobilizadas para atuarem na segurança

[184] Carreira privativa de bacharel em Direito com regime jurídico estabelecido na Lei n.º 12.830/2013.

externa como forças auxiliares e reserva do Exército. Como mencionado mais acima na subseção das competências, o artigo 22, inciso XXI da CF/1988 determina ser competência privativa da União legislar sobre convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares, contudo, até hoje, não foi elaborada nova lei sobre a matéria, continuando vigente, para essa finalidade, o Decreto-Lei n.º 667/69, que no artigo 3º, alínea "d" e §1º disciplina a matéria[185], que foi regulamentado pelo Decreto n.º 88.777, de 30 de setembro de 1983.

Por sua vez, o regime dos *corpos de bombeiros militares estaduais e do Distrito Federal* é idêntico ao das polícias militares, diferenciando-se no que diz respeito à função exercida, que não é a de policiamento ostensivo, mas sim as atividades de defesa e proteção civil. Sobre isso vale ressaltar que os bens assegurados na proteção civil estão voltados ao *safety* e não ao *security*, portanto, teria, em tese, natureza de proteção civil e não de segurança pública.

O regime jurídico dos militares dos Estados e do Distrito Federal se encontra no artigo 42, sendo que o §1º trata da equiparação ao regime jurídico dos militares federais, previsto no artigo 142, §2º e §3º, incluída aí a impossibilidade de impetração de *habeas corpus* em punições disciplinares militares, além do que as patentes dos oficiais são conferidas pelos respectivos governadores. De sua parte, o §2º do artigo 42 define que regra de lei específica do ente federativo abordará o regime de pensionistas dos militares dos estados e do Distrito Federal.

Em matéria de utilização das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, o §4º do artigo 32 declara que, ao invés de estar vinculada à Assembleia Distrital, como ocorre nos Estados, é uma lei federal que deve dispor sobre tal assunto.

As *guardas civis municipais* são declaradas no §8º do artigo 144 que estabelece que os municípios podem constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações. Observa-se um tratamento assimétrico

[185] Cf. Decreto-Lei n.º 667/1969. artigo 3º (...) compete às Polícias Militares: (...) d) atender à **convocação, inclusive mobilização**, do Governo Federal em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se à Força Terrestre para emprego em suas atribuições específicas de polícia militar e como participante da Defesa Interna e da Defesa Territorial; (g.n)

em relação às demais forças de segurança pública, mas estabelece, claramente, que a atribuição das guardas municipais deve se limitar à proteção patrimonial.

O estatuto geral das guardas civis, a Lei n.º 13.022/2014, estabelece o regime jurídico das guardas municipais e sua carreira, definindo seus princípios e atribuições as quais, de forma concorrente às das polícias militares, também estão relacionadas à polícia administrativa para o patrulhamento ostensivo proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do município. Ao final do ano de 2017, o Brasil já contava com cerca de 1.080 instituições e cerca de 99.000 guardas no total (GOIS, 2017)[186].

A *segurança viária* também aparece enquadrada na CF/1988, advinda no ano de 2014, a partir da Emenda Constitucional n.º 82, que introduziu o §10 definindo-a como sendo a destinada à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas, bem como assecuratória do direito à mobilidade urbana. Para tanto, as atividades envolvidas parecem estar mais voltadas para o *safety*, se tratando de educação, engenharia e fiscalização de trânsito que compete aos respectivos órgãos e seus agentes de trânsito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Apesar da colocação da segurança viária no capítulo da segurança pública, não nos parece que essa atividade tenha natureza de força de segurança pública, isso porque o policiamento ostensivo, para "preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas", ao menos no campo mais geral ou de prevenção criminal, é atribuição clássica das polícias militares, ficando a cargo da segurança viária, pela própria inteligência dos incisos do §10, a atividade de polícia administrativa de trânsito, que está relacionada ao campo da proteção civil.

No que tange ao *policiamento dos estabelecimentos prisionais*, considerada como segurança pública em Portugal[187], era tido no Brasil como atividade

[186] Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/ancelmo/post/Brasil-teve-explosao-de-guardas-municipais-hoje-sao-mais-de-1000.html>. Acesso em 17 nov. 2021.

[187] Cf. artigo 3º, número 1 do Anexo do Decreto-Lei n.º 3/2014, de 09 de janeiro (Estatuto do Pessoal do Corpo da Guarda Prisional). Disponível em:

meramente administrativa e de caráter restrito, conforme preconizava a decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 236/RJ (BRASIL/STF, 2001), além da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3469/SC (BRASIL/STF, 2011), que declaravam a taxatividade dos órgãos responsáveis pela segurança pública, os quais devem estar explicitamente previstos na CF/1988. Portanto, em não acolher a interpretação extensiva do artigo 144 da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal inadmitia que a vigilância intramuros em estabelecimentos penais fosse classificada como atividade de segurança pública.

Contudo, a administração penitenciária sempre apresentou forte ligação com o campo da segurança pública, principalmente se levarmos em conta, como já destacado no primeiro capítulo deste trabalho, a atuação de facções criminosas dentro dos presídios.

Na verdade, a rigor, a administração penitenciária acaba por exercer as mesmas funções de prevenção e controle da ordem pública que as polícias realizam, contudo, em ambiente definido e restrito em regime diferenciado de confinamento de uma população carcerária. Ademais, o não exercício escorreito do isolamento dos indivíduos encarcerados repercute no âmbito da segurança pública extramuros, já que líderes de organizações criminosas podem continuar exercendo comando de dentro dos presídios.

Assim, a Emenda Constitucional n.º 104/2019, trouxe verdadeira correção histórica e criou, por meio do §5º-A, as *polícias penais*, às quais compete promover a segurança dos estabelecimentos penais, estando vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem.

Por fim, parece-nos importante tecer algum comentário sobre a *Força Nacional de Segurança Pública*, a qual tem se mostrado uma relevante e estratégica força de segurança brasileira nos dias atuais. Criada em 2004, a Força Nacional nasceu como é um programa de cooperação de segurança pública, coordenado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), do Ministério da Justiça e

<https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2059&tabela=leis&so_miolo=>. Acesso em 16 ago. 2022.

Segurança Pública. Dessa linha tem funcionado como órgão federal auxiliar de outras forças policiais em situações emergenciais, como greves de policiais ou situações de agravamento de crise com facções criminosas ou distúrbios sociais, bem como operações de reforço de policiamento ostensivo nas fronteiras.

Embora a Força Nacional de Segurança Pública desenvolva atividades de natureza intrinsecamente voltada para a consecução da segurança pública, em verdade, não apresenta natureza jurídica de nova força policial, mas sim de uma política de segurança pública engendrada pelo governo federal em suporte aos governos estaduais fortalecendo a segurança públicas das entidades federativas.

Feitas essas considerações sobre temas importantes da doutrina do Direito da Segurança em cotejo com a Constituição Federal de 1988, discorrermos mais detidamente nos próximos capítulos sobre como as atividades persecutórias de polícia judiciária e de inteligência, suas inter-relações e como se comportam (ou deveriam se comportar) para o robustecimento do Estado Democrático de Direito através do enfrentamento da corrupção democracida e da criminalidade organizada.

CAPÍTULO IV
DAS ATIVIDADES DE PERSECUÇÃO ESTATAIS VOLTADAS AO ENFRENTAMENTO DA CRIMINALIDADE ORGANIZADA E DEFESA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Como já destacado anteriormente, certamente, a promoção da segurança é uma das principais funções do Estado e, para tanto, é imprescindível a delegação de poderes suficientes para a consecução dessa tarefa fundamental.

As decisões adotadas por uma autoridade estatal, num Estado que se quer democrático, necessitam de uma fundamentação calcada num processo em que apresente uma crença legítima e justa. Nessa toada faz-se necessária que sejam estabelecidas apurações com maior ou menor profundidade, tendo em vista a ação que se pretende adotar.

Assim, a atividade apuratória de Estado é fundamental para trazer transparência e justificação de suas ações, seja na seara processual penal, que compreende a invasão e possibilidade de restrições às maiores garantias individuais, seja meramente no âmbito do conhecimento da realidade, para a tomada de decisões.

Assim, o presente capítulo estará focado nas principais atividades persecutórias estatais limitadas às forças de segurança pública. Nessa linha, o foco da primeira seção será a atividade de polícia judiciária no Brasil, na qual buscaremos retratar sua importância como pilar do Estado Democrático de Direito através da promoção da justiça e da segurança pública.

Em seguida, na segunda seção, adentraremos na atividade de inteligência, também conhecido como serviço de informações, buscando observar sua estrutura e funcionamento no Brasil, bem como explanar como tal atividade pode se mostrar fundamental no enfrentamento ao crime organizado e no fortalecimento do ideal democrático.

4.1. *DA ATIVIDADE DE POLÍCIA JUDICIÁRIA NO BRASIL E SUA IMPORTÂNCIA PARA A ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO*

A polícia judiciária é uma atividade estatal da maior relevância para o Estado Democrático de Direito, imprescindível para a promoção da justiça criminal e asseguradora dos mais caros direitos e garantias fundamentais do cidadão.

Dada sua importância para o sistema de segurança estatal, dedicaremos esta seção à polícia judiciária segundo o ordenamento jurídico brasileiro, buscando, sem pretensão exauriente, materializá-la através de elementos que a definem como uma função diferente de outras exercidas pelo Estado e o seu papel no sistema anticorruptivo estatal, de modo a refrear a ação da corrupção democracida.

As questões que envolvem a atividade de polícia judiciária são tão vastas que no Brasil, por meio da Academia Nacional de Polícia, há especialização acadêmica que a estuda como um ramo jurídico denominado Direito de Polícia Judiciária, o qual Eliomar da Silva Pereira (2019) destaca em obra introdutória sobre o tema.

Assim, para direcionar o presente trabalho, evidenciamos algumas questões às quais se pretende elucidar, a fim de materializar a atividade de polícia judiciária desenvolvida no Brasil, quais sejam: i) Quais são os modelos de investigação criminal mais observados no mundo e qual foi a preferência brasileira?; ii) Como se deu a evolução da polícia judiciária no Brasil e se apresenta o regime jurídico da polícia judiciária no Brasil nos dias atuais?; iii) Qual a importância da participação da defesa na fase investigatória para a evolução atividade de polícia judiciária como instrumento assegurador das garantias fundamentais do cidadão?; iv) Qual é a natureza jurídica da atividade de polícia judiciária e como sua autonomia pode auxiliar no combate à corrupção democracida e manutenção da ordem política?

Nesta seção, dividida em três subseções, trataremos dessa importante atividade estatal, iniciando com uma abordagem mais introdutória, onde serão comentados os modelos de investigação no mundo, e a evolução da polícia judiciária no Brasil até chegar ao atual regime jurídico, que inclui a investigação criminal realizada pelo Ministério Público no Brasil.

Na segunda subseção a própria essência da polícia judiciária, a investigação criminal, será a temática, onde será abordada a sua importância para a estruturação e manutenção da ordem democrática. Também analisaremos o inquérito policial, passando pelo indiciamento, críticas a essa importante ferramenta e sua indispensabilidade como instrumento de proteção e de direitos e garantias fundamentais.

Por fim, na terceira e última seção, será tratada questão fundamental sobre a natureza jurídica da atividade de polícia judiciária, segundo a ordem constitucional brasileira, e a importância da sua autonomia para o enfrentamento do crime organizado de natureza política que conduz à corrupção democracida.

4.1.1. Aspectos introdutórios da atividade de polícia judiciária

Nesta subseção trataremos da base da atividade de polícia judiciária e, para tanto, analisaremos os modelos de investigação criminal percebidos no mundo, desde sua introdução histórica até a atual concepção da polícia judiciária no ordenamento jurídico brasileiro.

4.1.1.1. Modelos de investigação criminal no mundo

Preliminarmente, entendemos como necessário estabelecer algumas premissas sobre como se desenvolve a ação persecutória criminal estatal e quais as formas adotadas ao redor do mundo. Nessa linha, é possível afirmar que os modelos de investigação criminal são influenciados tanto pelos sistemas de justiça quanto pelos sistemas processuais penais adotados por um país.

Os sistemas de justiça adotados seguem basicamente as tradições do *Common* Law e do *Civil Law*. No primeiro, *Common Law*, há uma concepção privada do processo penal com viés adversarial, de modo que a responsabilidade pela produção das provas é incumbida às partes, que disputam entre si para vencer um julgamento, ficando o Estado equidistante da persecução penal e o magistrado

adota uma postura de inércia frente às investigações. Já nos países que adotam a tradição do *Civil Law*, o Estado é o titular da persecução criminal, tendo o processo penal como um mecanismo para a busca da verdade através da figura do magistrado, com uma extensa fase de investigação prévia à ação penal objetivando evitar julgamentos de pessoas inocentes (AMARAL, 2019).

Dessas tradições de justiça decorrem os sistemas processuais, que podem ser: inquisitivo, acusatório e misto. Resumidamente, o Sistema Inquisitivo se caracteriza por concentrar as funções de investigar, acusar e julgar nas mãos de um mesmo ator processual. Por sua vez, o Sistema Acusatório é notabilizado pela separação das funções de investigar, acusar, defender e julgar atribuídas a órgãos diversos. No terceiro sistema, chamado de Misto, há uma fase preliminar inquisitiva, com uma investigação com características do sistema inquisitivo e outra fase final contraditória onde se procede ao julgamento com as características e todas as garantias presentes no sistema acusatório (FERREIRA, 2012).

Considerando as diferentes tradições sociais e estruturas jurídicas, obviamente há diversificadas formas de desenvolvimento das investigações criminais no mundo, respeitadas as particularidades de cada país, havendo elementos que acabam por identificar ou caracterizar um modelo investigatório. Perazzoni (2011, p. 85) destaca que "A natureza jurídica de determinada modalidade de investigação criminal depende, portanto, da própria natureza jurídica dos atos predominantes", daí podendo estar caracterizado por um procedimento judicial ou administrativo, a depender do órgão encarregado que exerce a função de Estado-Investigação.

Nesse diapasão, os sistemas de investigação observados ao redor do globo terrestre são basicamente: i) o do juizado de instrução; ii) o do promotor-investigador; e iii) o sistema inglês ou do inquérito policial.

O sistema do *juizado de instrução ou do juiz-investigador* é certamente o mais antigo, decorrente ainda de um modelo em que o Estado concentrava os poderes punitivos no Poder Judiciário, prestigiando o princípio inquisitivo em detrimento do princípio acusatório. Consoante Ferreira (2012), neste modelo, ao

juiz da instrução compete os atos e poderes de investigação na busca de informações e determinação de diligências imprescindíveis à apuração criminal, exercendo-as pessoalmente ou delegando-as à polícia judiciária, que é controlada pela autoridade judiciária no plano funcional investigatório. O Ministério Público, nesse sistema, atua como fiscal das atividades policiais, sendo que seus membros fazem parte do corpo da magistratura. Tal sistema é adotado em alguns países como França e Espanha, por exemplo.

Embora normalmente haja uma cisão entre os poderes de investigar e julgar, pela atuação de um juiz instrutor e um juiz julgador, a concentração dessas importantes funções estatais no judiciário pode vir a ser um risco às garantias individuais dos cidadãos pela mescla de funções em um só poder, ante à falibilidade da autotutela.

No Brasil foi cogitada a adoção desse sistema, contudo, como se observa na exposição de motivos do Código de Processo Penal, à época observou-se sua inviabilidade por conta da extensão territorial brasileira, vez que se reputava ser necessário verdadeiro dom da ubiquidade às autoridades judiciárias para cobrir todo o território nacional[188]. Não obstante, entendemos que, em concreto, e abordaremos tal questão mais adiante, nas investigações que envolvem autoridades com foro por prerrogativa de função, os ministros do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça atuam de forma análoga ao sistema do juiz-investigador.

O *sistema do promotor-investigador ou inquérito ministerial ou sistema continental europeu* tem como figura principal da promoção da investigação criminal o membro do Ministério Público, ficando os promotores ou fiscais responsáveis pela condução de atos investigativos. Esse modelo também é passível

[188] "O preconizado juízo de instrução, que importaria limitar a função da autoridade policial a prender criminosos, averiguar a materialidade dos crimes e indicar testemunhas, só é praticável sob a condição de que as distâncias dentro do seu território de jurisdição sejam fácil e rapidamente superáveis. Para atuar proficuamente em comarcas extensas, e posto que deva ser excluída a hipótese de criação de Juizados de instrução em cada sede do distrito, seria preciso que o Juiz instrutor possuísse o dom da ubiquidade". Trecho da Exposição de Motivos do Código de Processo Penal. Disponível em: <https://honoriscausa.weebly.com/uploads/1/7/4/2/17427811/exmcpp_processo_penal.pdf>. Acesso em 16 ago. 2021.

de críticas, uma vez que há fusão do Estado-Investigação e Estado-Acusação num só órgão, isto é, aquele que investiga é o mesmo que, ao final, oferece a acusação, situação que, ainda que ocorra por membros apartados, incorre na mesma falibilidade da autotutela do sistema anterior.

Assim, nesse modelo, delega-se ao órgão acusador a presidência da investigação com utilização do aparato estatal, pesando crítica sobre a parcialidade das apurações criminais, ante ao risco de apenas serem analisadas provas ou aprofundadas linhas investigativas que favoreçam a acusação e desconsideradas que venham beneficiar a defesa. Portanto, outorga-se ao órgão investigador-acusador uma virtuosidade que pode, eventualmente, ser danosa ao Estado Democrático de Direito e às garantias individuais do cidadão. Dessa maneira, pode pairar uma disparidade muito grande no equilíbrio de forças entre as partes do processo ferindo mormente os princípios da paridade de armas no processo e do devido processo legal.

A despeito dessas questões, é o modelo mais encontrado no mundo, amplamente adotado em países da América Latina, como Argentina, Chile, Peru, entre outros, além de países europeus, como Itália, Portugal e Alemanha. Assim, como no modelo do juizado de instrução, no sistema do promotor-investigador, as polícias judiciárias têm função meramente auxiliar nas investigações que são capitaneadas pelo membro do Ministério Público

Com relação ao *sistema adotado nos Estados Unidos da América*, embora as investigações criminais, via de regra, sejam conduzidas pelas agências de investigação ou por órgãos policiais, de uma forma geral, os procedimentos mais gravosos ficam sob a coordenação dos membros dos órgãos equivalentes ao Ministério Público, a saber, os *US Attorneys*, em âmbito federal, ou os *Prosecutors*, em nível estadual e municipal.

Há, em verdade, uma atuação esparsa que traz grande capilaridade às investigações criminais, decorrente do fato delas serem regidas pelo *common law* e revestidas de maior informalidade e preponderantemente oral. A despeito dessas possibilidades de atuação policial, em se tratando de investigações mais complexas,

em que haja invasão da intimidade de investigados, como no caso de interceptações telefônicas e telemáticas, torna-se imprescindível a participação efetiva dos *US Attorneys* ou dos *Prosecutors*, de modo que, nessas ocasiões, os órgãos equivalentes ao Ministério Público assumem o comando das investigações e realizam atos de polícia judiciária, além de poderem oferecer acordos de não persecução penal, o chamado *plea bargaining*.

Assim, o sistema investigatório apresenta particularidades que o difere do sistema do promotor-investigador tradicional, em vista da múltipla regência por diversas normas municipais, estaduais e federais de maneira concomitante. Isso leva o policial, a depender do ente federativo, a ter maior autonomia de atuação na investigação. Desse modo, o sistema norte americano se caracteriza pela combinação de elementos do sistema do promotor-investigador e do sistema inglês, no que Lopes Jr. (2015, p. 397), o classificaria como um sistema "*sui generis*".

No sistema inglês, diferentemente do modelo continental amplamente adotado em outros países europeus, a abertura, condução e conclusão das investigações criminais são atribuídas exclusivamente aos órgãos policiais que atuam em decorrência de poder que lhe é conferido ou por determinação judicial emanada de um Juiz de paz. Ferreira (2012, p. 99) menciona que "No Sistema Inglês inexiste a figura do Juízo de Instrução, recaindo exclusivamente sobre a polícia o dever na consecução das investigações criminais".

Amaral (2019, p. 278) destaca que, na Inglaterra e no País de Gales, seguindo a tradição do *common law*, a polícia é a responsável pela investigação criminal e o juiz ou o órgão acusador não estão autorizados a dirigir as atividades da polícia, não havendo qualquer subordinação, exercendo, o Poder Judiciário, um papel passivo no processo penal na busca das provas.

A investigação criminal nestes países não estaria direcionada apenas para angariar elementos para a condenação, como também se desenvolve para a obtenção de provas a respeito da inocência dos suspeitos. Impõe-se a obrigação de realização de investigação criminal de forma isenta, agindo a polícia como um terceiro imparcial, sem compromisso com a acusação ou a defesa, conforme rege o *Criminal*

Procedure Investigations Act 1996 (Ato do procedimento criminal de investigações) na *section 23* (1) *Code Practice* (3.5) do Ministério do Interior, que prevê essa característica do sistema de justiça na Inglaterra e no País de Gales: *"In conducting an investigation, the investigator should pursue all reasonable lines of inquiry, whether these point towards or away from the suspect. What is reasonable in each case will depend on the particular circumstances"*[189].

Particularmente, na Inglaterra é possível que a polícia ainda inicie a persecução criminal, com a acusação do suspeito e, posteriormente, remete-se o caso ao "*Crown Prosecution Service*" (Serviço da Promotoria da Coroa), que assume o procedimento para julgamento. Assim, o Ministério Público não possui poder de investigação e nem o monopólio da ação penal, tendo papel de aconselhamento da polícia (FERREIRA, 2012), muito embora o papel da *Crown Prosecution Service* tenha sido bastante incrementado com a edição do *Criminal Justice Act 2003*.

Observa-se que o sistema inglês enaltece a separação, em órgãos distintos, das funções de investigar, acusar e de julgar, respectivamente atribuídas à polícia, Serviço da Coroa e juiz, diminuindo, assim, possível parcialidade na condução das investigações criminais.

Sinteticamente, consoante Amaral (2019, p. 275), à polícia cabe abrir o "*enquiry*" (inquérito de investigação) o qual se trata de procedimento simplificado, não caracterizado como "processo de instrução", a exemplo do que ocorre nos países do *Civil Law*. Nos *enquiries* são realizadas as diligências necessárias para a elucidação dos fatos buscando delimitar as condutas dos envolvidos e formalizar a imputação da infração penal (*charge*), manifestar-se pelo arquivamento do caso (*no further action*), ou ainda por sujeitar o investigado a uma advertência (*caution*), espécie de acordo para não iniciar a ação penal. Não obstante, como dito, a partir do *Criminal Justice Act 2003*, o *Director of Public Persecutions* (Diretor de Persecuções Públicas), através do *Director's Guidance on Charging* (Guia de

[189] "Ao conduzir a investigação, o investigador deve trilhar todas as linhas razoáveis de apuração, conduzam esses pontos ou não ao suspeito. O que é razoável em cada caso depende das suas circunstâncias" (AMARAL, 2019, p. 274).

imputações do Diretor), na sessão 15, dividiu os casos em que a polícia apresenta a imputação e aqueles em que a tarefa cabe ao órgão acusador. Tal medida limitou sobremaneira os casos em que a imputação era efetivada pela polícia dando início à ação penal.

Contudo, essa limitação relaciona-se à conclusão e desfecho das investigações, vez que no que tange ao desenrolar e condução das mesmas, o citado *Director of Public Prosecutions*, por meio do *Code of Crown Prosecution 2013* (Código de Persecução da Coroa), prevê expressamente no item 3.2 a atribuição do órgão de acusação de aconselhar a polícia quando demandado, afastando, porém, a hipótese e direção das investigações criminais, como ressalta Amaral (2019, p. 280):

> *Prosecutors often advise the police and other investigators about possible lines of inquiry and evidential requirements, and assist with pre-charge procedures. In large scale investigations the prosecutor may be asked to advise on the overall investigation strategy, including decisions to refine or narrow the scope of the criminal conduct and the number of suspects under investigation. This is to assist the police and other investigators to complete the investigation within a reasonable period of time and to build the most effective prosecution case.* ***However, prosecutors cannot direct the police or other investigators***[190] *(g.n.).*

A autonomia e possibilidade de ação da polícia no sistema inglês é ampla, estando autorizada a prender, deter, interrogar, conceder fiança, buscar e apreender e, inclusive, realizar o *plea bargain* (acordo penal), podendo solicitar diretamente ao juiz a realização de atos mais invasivos, cuja realização esteja sob reserva de jurisdição, como realização de buscas e apreensões em domicílios e detenção do suspeito por até 96 horas, caso transcorra as 36 horas que a polícia pode manter detido para fins de investigação (AMARAL, 2019, p. 277-278).

[190] "Promotores frequentemente aconselham a polícia e outros investigadores sobre as linhas de inquirição e exigências probatórias, e auxiliam com os procedimentos antes da acusação. Em grandes investigações, promotores podem ser questionados a aconselhar a polícia sobre a estratégia geral da investigação, inclusive acerca de decisões para aperfeiçoar ou estreitar o escopo da conduta criminal e o número de suspeitos sob investigação. Isso para auxiliar a polícia e outros investigadores para completar a investigação num período razoável e para construir uma acusação mais efetiva. Apesar disso, promotores não podem dirigir a polícia ou outros investigadores" (AMARAL, 2019, p. 280).

Consoante Paeze Segundo (2019, p. 178), o Canadá também adotou o sistema inglês como base para o sistema de investigação criminal, ficando incumbido à polícia o papel de protagonismo da investigação criminal preliminar, cabendo ao Ministério Público, facultativamente, e de forma não vinculativa, aconselhar a polícia, especialmente pela não obrigatoriedade de conhecimento jurídico por parte dos condutores da investigação.

No Brasil, o modelo investigativo é usualmente chamado como do "inquérito policial"[191], decorrente do *nomen juris* do Código de Processo, que, a exemplo do que ocorre na Inglaterra, incumbe à autoridade policial, ou autoridade de polícia judiciária, definir a linha investigativa, conduzindo os atos investigatórios pertinentes à elucidação dos fatos tidos como delituosos, incluindo-se as medidas que impliquem restrição a direitos e garantias fundamentais, nesses casos mediante prévia autorização judicial.

Assim, ao utilizarmos o método comparativo para analisar esses modelos de investigação, observa-se a opção do legislador brasileiro pela utilização do modelo inglês, o qual, em nosso entendimento, oferece maior equilíbrio entre as forças processuais por delegar a condução da investigação a um ator estatal estranho ao processo penal, de modo que tal modelo apresenta contornos mais garantistas, o que melhor se adequa à realidade imposta pela Constituição Federal de 1988.

Ademais, a doutrina brasileira não é uníssona sobre qual sistema processual teria sido adotado no Brasil, se seria o acusatório ou misto. Não obstante, considera-se a regência do sistema acusatório, vez que, mesmo a fase pré-processual, de caráter precipuamente investigativo, é orientada à observância da separação das funções de investigar, acusar e julgar, como uma garantia constitucional, havendo maior liberdade de acusação e defesa, isonomia entre as partes que possuem acesso aos atos investigatórios e, principalmente, imparcialidade nas investigações (FERREIRA, 2012).

[191] De acordo com Pereira (2010), a expressão "Inquérito, do latim *in quaerere, inquirire* – inquirir, perguntar, indagar, questionar, buscar os fatos. Deriva de *in quid eribus*, 'onde está o motivo', 'onde está o porquê'".

Entendemos que o princípio democrático, pela premissa da pulverização dos poderes de persecução penal, encontra-se consolidado no Brasil, que apresenta um "sistema de controle mútuo que evita a concentração de poderes em um só órgão e minimiza o risco de torná-lo onipotente e arbitrário" (COELHO, 2013).

Posto esse quadro panorâmico acerca dos sistemas processuais penais e dos modelos investigativos adotados no mundo e no Brasil, passaremos a detalhar mais profundamente as nuances e evolução da atividade de polícia judiciária no ordenamento jurídico brasileiro.

4.1.1.2. Evolução da polícia judiciária no Brasil

Durante o período colonial até sua independência, quando ainda era carente de ordenamento jurídico próprio, o Brasil era regido pelas Ordenações do Reino de Portugal[192], que previam alguma forma de investigação preliminar e processo penal decorrentes dos institutos da denúncia, querela e devassa.

A denúncia se tratava de uma declaração de crime público, feita em juízo, contra o imputado oficial, quando não se aplicasse os casos sujeitos à devassa, e nem nos crimes denominados particulares aos quais se aplicavam a querela (como se dá ainda hodiernamente nos crimes de iniciativa privada). A devassa, por sua vez, era uma comunicação de delito levada ao Juiz, que dispunha de uma uma capacidade inquisitorial, sendo amplamente utilizado para finalidades de persecução estatal, como ocorreu, por exemplo, com a Inconfidência Mineira, que culminou na execução de Tiradentes (PEREIRA, 2010).

A devassa, portanto, era o mais próximo que tínhamos de uma investigação criminal em relação aos moldes modernos, quando sequer havia indicação preliminar de autoria ou de indícios de autoria delituosa, diferentemente da denúncia e da querela, vez que em ambas já havia prévia autoria ou seus indícios suficientes, estando todas a cargo do próprio juiz do feito, de onde se depreende que

[192] Primeiramente pelas Ordenações Afonsinas ou Afonsianas – entre 1446 e 1521; Ordenações Manuelinas –entre 1521 e 1603; e Ordenações Filipinas – entre 1603 e 1821).

as funções judicantes e de investigação criminal, ao longo desse período, se concentravam na figura do magistrado (PERAZZONI, 2011, p. 79).

David (2019) dispõe que, ainda no Século XVII, a atuação dos alcaides acompanhado de escrivães nas vilas da Colônia, buscando a prisão de malfeitores para posterior apresentação aos magistrados, foi a gênese da polícia judiciária no Brasil.

Contudo, somente após a chegada da Corte Portuguesa no Brasil, a partir de 1808, houve a criação da Intendência-Geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil, chefiada por um desembargador que possuía status de ministro de Estado. O primeiro intendente-geral teria sido Paulo Fernandes Viana e, em 1810, com a criação do cargo de comissário de polícia, passou-se à estruturação da polícia judiciária brasileira (DAVID, 2019, p. 21).

Considerando a extensão brasileira, era assegurado ao intendente-geral delegar poderes a certas pessoas para representá-lo nas províncias, sendo daí a aparição da expressão "delegado"[193], o qual exercia concomitantemente as funções típicas de autoridade policial (tanto administrativa quanto investigativa) e judiciais.

Posteriormente, já no ano de 1827, foi instituída a autoridade do juiz de paz, com atribuição policial e judiciária, e extinção dos "delegados de polícia". Os juízes de paz se diferenciavam porque a autoridade do intendente e do comissário emanava do monarca, enquanto daqueles advinha de eleições locais. Tal sistema, que ainda pecava por conferir à mesma pessoa poderes típicos de autoridade policial e judiciária, permaneceu em vigor até a criação do Código de Processo Criminal de 1832 (PERAZZONI, 2011, p. 80-81).

Com o advento da Lei n.º 261, de 03 de dezembro de 1841, que reformou o processo penal, o ordenamento brasileiro promoveu os poderes e atribuições legais das autoridades policiais, nomeadas dentre juízes e cidadãos respeitáveis, e

[193] O termo "delegado" é empregado até os dias atuais muito mais em face dessa herança histórica e familiaridade da população, do que propriamente com a efetiva natureza do cargo e origem dos respectivos poderes, vez que por expressa disposição constitucional e legal o delegado de polícia (civil ou federal) exerce a autoridade policial em caráter ordinário, obedecidos os nos limites circunscricionais e de atribuição, e não mais por "delegação" do antigo intendente-geral de polícia (1808) ou dos chefes de polícia (1841) (PERAZZONI, 2011).

passando a adotar, oficialmente, as denominações chefe de polícia, delegado de polícia e subdelegado de polícia.

Posteriormente, inspirado pelos institutos da organização do Código do Brumário (ZACCARIOTTO, 2005), o Regulamento n.º 120/1842 estabeleceu a distinção formal entre polícia administrativa e polícia judiciária. Foram estipuladas para a primeira as atribuições da Câmara Municipal, como as de vigilância sanitária, assistência e viação pública (em suma, a prevenção de crime e manutenção da ordem pública) e para a polícia judiciária a função judicante de prender denunciados e julgar crimes de sua alçada, além de expedir mandados de busca e apreensão e realização de exame de corpo de delito (PERAZZONI, 2011, p. 81-82). Ademais, como ressalta Zaccariotto (2005, p. 44), à polícia judiciária competia não apenas as infrações penais comuns – função criminal ordinária –, como também os crimes de polícia, correspondentes à função correcional.

Não obstante, tal reforma padeceu da mesma falha, pois manteve conjugada as funções judiciais e policiais, tipicamente executivas. Essa situação apenas veio a mudar com a promulgação da Lei n.º 2.033, de 20 de setembro de 1871 e do consequente Decreto n.º 4.824, de 22 de novembro de 1871, quando tais funções foram efetivamente afastadas, ficando instituído o ordenamento brasileiro mais semelhante aos dias atuais. Nesse sentido, ficou vedada às autoridades policiais, consubstanciadas nos delegados de polícia, a promoção de julgamento de quaisquer ilícitos penais e restou consagrado o inquérito policial como principal modelo legal de apuração de fatos criminosos.

Com a promulgação do vigente Código de Processo Penal, em 1941, as condições do inquérito policial, como instrumento de investigação criminal, e dos delegados de polícia, como autoridades de polícia judiciária, foram mantidas e perduram até a presente data. Em termos contextuais, apenas cumpre destacar, como explica Perazzoni (2011), que a instituição do Código de Processo Penal ocorreu em pleno regime ditatorial da Era Vargas, em que o investigado era mero objeto da investigação, o que demanda uma releitura da sistemática de persecução

criminal extrajudicial ante ao ordenamento trazido pela Constituição de 1988 de inspiração mais garantista.

Feitas essas considerações históricas preliminares, adentraremos no atual regime jurídico da polícia judiciária no Brasil a fim de tratar de legislação aplicável à atividade, bem como às autoridades policiais.

4.1.1.3. Regime jurídico e autoridade policial judiciária na atualidade

O ordenamento jurídico é um grande complexo de normas e princípios dispostos de forma coerente e inter-relacionada para o estabelecimento de um arcabouço jurídico. Entretanto, considerando a necessidade de se implementar maior didática, doutrinariamente, costuma-se criar subdivisões que abrangem um conjunto coordenado de normas codependentes dirigidas a atender ou reger uma determinada finalidade.

Essa célula do ordenamento jurídico é comumente chamada de regime jurídico, o qual, nas palavras de Dezan (2017, p. 133), seria "o conjunto de normas, regras e princípios, postas de modo a delinear grupo de institutos jurídicos relacionados e com um fim específico, dentro do sistema jurídico originário".

Assim, todos os ramos do Direito apresentam seus subsistemas sendo que os regimes jurídicos são fundamentais para a compreensão dos limites das competências e atribuições dos entes públicos, órgãos e instituições do Estado, bem como dos seus agentes públicos, conforme o que foi estipulado pela Constituição ou os demais normativos infraconstitucionais como leis, decretos, portarias, instruções normativas, entre outros.

Nesse sentido, a polícia judiciária se submete a um amplo regime jurídico. Dentre as normas que compõe o regime jurídico de polícia judiciária da União, cuja atribuição lhe é exclusiva da Polícia Federal, destacam-se, principalmente, a Constituição Federal de 1988, o Código de Processo Penal, a Lei n.º 9.266/1996, a Lei n.º 12.830/2013, sem embargo de outras.

De acordo com o artigo 144, §1º, inciso IV e §4º, houve explícita atribuição das atividades de polícia judiciária, via de regra, à Polícia Federal e às polícias civis, restando definido que estas últimas são dirigidas por delegados de polícia de carreira. Quanto à Polícia Federal, por atribuição infraconstitucional, esta é dirigida por delegados de polícia federal, conforme determina o parágrafo único do artigo 2º-A da Lei n.º 9.266/1996, atualizada pela Lei n.º 13.047/2014[194].

Ademais, a partir da edição dessa lei, ficou evidenciado que cabe ao delegado de polícia federal a direção das atividades do órgão, cumprindo ressaltar que o citado texto legal também reforça a condição do cargo como autoridade policial no âmbito da polícia judiciária. Outrossim, esse mesmo dispositivo legal destaca que a polícia judiciária, principal atribuição desempenhada pelos delegados de polícia, cargo ao qual se exige bacharelado em Direito, é função de natureza jurídica e policial, essencial e exclusiva de Estado.

Dentre as importantes atividades desenvolvidas pela polícia judiciária, destaca-se a investigação de ilícitos penais, as quais devem ser realizadas por meio do inquérito policial, instrumento que verdadeiramente qualifica, segundo o Código de Processo Penal Brasileiro, essa investigação como criminal[195].

O inquérito policial é regido precipuamente pelos artigos 4º a 23 do diploma processual penal pátrio, os quais modulam os poderes e deveres da autoridade policial na condução das investigações criminais, assim como também o fazem a legislação processual penal esparsa do nosso ordenamento jurídico.

Outrossim, a Lei n.º 12.830/2013 veio somar ao regime jurídico dispondo sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia, reforçando a natureza jurídica da atividade de polícia judiciária e da apuração de infrações

[194] Vide "artigo 2º-A. A Polícia Federal, órgão permanente de Estado, organizado e mantido pela União, para o exercício de suas competências previstas no §1º do art. 144 da Constituição Federal, fundada na hierarquia e disciplina, é integrante da estrutura básica do Ministério da Justiça. (...) *Parágrafo único*. Os ocupantes do cargo de delegado de polícia federal, autoridades policiais no âmbito da polícia judiciária da União, são responsáveis pela direção das atividades do órgão e exercem função de natureza jurídica e policial, essencial e exclusiva de Estado".

[195] Diversas instituições estatais brasileiras dispõem de meios e procedimentos investigativos próprios que possuem caráter administrativo de acordo com sua respectiva área de atuação. Contudo, somente a algumas autoridades da república, em número bastante restrito, são atribuídas o exercício das atividades de polícia judiciária com objeto legalmente definido.

penais. A norma confere a qualidade de autoridade de polícia judiciária ao delegado de polícia cabendo-lhes, nessa condição, a condução das investigações criminais, seja por meio de inquérito policial, seja por meio do termo circunstanciado de ocorrência, utilizado para situação flagrancial de crime de menor potencial ofensivo, o qual foi estabelecido pela Lei n.º 9.099/1995[196].

Ademais, a Lei n.º 12.830/2013 ainda dispõe sobre os poderes requisitórios e de indiciamento do delegado de polícia, bem como as garantias de inamovibilidade desprovida de fundamento e avocação ou redistribuição despropositada da própria investigação criminal[197].

Para a consecução dos seus misteres é indispensável que a autoridade policial disponha de corpo técnico policial, com formação específica em escola de polícia, para que, sob sua coordenação, como presidente da investigação, auxiliem-no realização de diligências, trabalhos cartorários e produção de análises criminais e provas técnico-científicas. Nessa toada, o Código de Processo Penal, no artigo 245, §6º, bem como no artigo 250, *caput* e §1º e artigo 301, faz referência à "autoridade ou/e seus agentes", distinguindo os demais cargos policiais da autoridade de polícia judiciária que o apoioam, enquanto este último preside o inquérito ou ato investigativo.

Cumpre mencionar que os demais cargos da carreira policial se submetem tanto ao regime jurídico de polícia judiciária, quanto ao próprio regime jurídico

[196] "Art. 61. Consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa".

[197] Conforme a Lei n.º 12.830/2013: "**artigo 2º. As funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais exercidas pelo delegado de polícia são de natureza jurídica**, essenciais e exclusivas de Estado. (...) §1º. **Ao delegado de polícia, na qualidade de autoridade policial, cabe a condução da investigação criminal por meio de inquérito policial** ou outro procedimento previsto em lei, que tem como objetivo a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais. (...) §2º. Durante a investigação criminal, **cabe ao delegado de polícia a requisição** de perícia, informações, documentos e dados que interessem à apuração dos fatos. (...) **§4º. O inquérito policial** ou outro procedimento previsto em lei em curso **somente poderá ser avocado ou redistribuído por superior hierárquico, mediante despacho fundamentado**, por motivo de **interesse público** ou nas hipóteses de **inobservância dos procedimentos** previstos em regulamento da corporação que **prejudique a eficácia da investigação**. (...) **§ 5º. A remoção do delegado de polícia dar-se-á somente por ato fundamentado.** (...) **§6º. O indiciamento, privativo do delegado de polícia, dar-se-á por ato fundamentado, mediante análise técnico-jurídica do fato, que deverá indicar a autoria, materialidade e suas circunstâncias**" (g.n.).

administrativo ordinário, que preconizam a observância ao poder hierárquico, inerente à administração pública, como também à condição dos delegados de polícia enquanto dirigentes dos órgão de polícia judiciária, ambos poderes-dever estampados no *caput* e parágrafo único do artigo 2º-A da Lei n.º 9.266/1996, no caso da Polícia Federal, como no artigo 144, §4º da CF/1988, no que se refere às polícias civis.

Assim, como leciona Perazzoni (2011, p. 107), o delegado de polícia no Brasil não pode ser observado apenas pelo viés da chefatura de uma unidade policial, mas antes como titular da investigação criminal, representando o Estado-Investigação, em caráter ordinário, e, nessa condição, desempenhando funções que, nos demais países, são exercidas por juízes e membros do Ministério Público.

Não obstante, cumpre destacar que a atividade de polícia judiciária não está apenas adstrita às polícias civis e Polícia Federal, presidida pelos delegados de polícia, embora seja essa a regra ordinária. Considerando a natureza militar das polícias militares e das Forças Armadas, as quais dispõem de regime jurídico peculiar, submetido ao Código Penal Militar[198], as atividades de polícia judiciária são exercidas pelos respectivos órgãos, como define a CF/1988, no artigo 144, §4º, que excetua as infrações penais militares da regra geral.

Ademais, considerando as peculiaridades de alguns cargos, especialmente pela exposição política, cabe a outras instituições, também fugindo da regra geral, a realização da atividade de polícia judiciária. A justificativa é que tais cargos poderiam ser vítimas de perseguições de forças políticas dominantes de ocasião, por isso algumas dessas autoridades da República gozam de foro privilegiado ou foro por prerrogativa de função.

Assim que, segundo a Lei Orgânica da Magistratura Nacional[199] e a Lei Orgânica do Ministério Público da União[200], tanto os juízes quanto os membros do

[198] Trata-se do Decreto-Lei n.º 6.227, de 24 de janeiro de 1944. Institui código penal militar. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del6227.htm>. Acesso em 31 ago. 2022.

[199] De acordo com o artigo 33 da Lei Complementar n.º 35, de 14 de março de 1979: "artigo 33 - São prerrogativas do magistrado: (...) Parágrafo único - Quando, no curso de investigação, houver indício da prática de crime por parte do magistrado, a autoridade policial, civil ou militar, remeterá

Ministério Público somente podem ter infrações penais por eles perpetradas apuradas pelos seus respectivos tribunais ou pares, seja em âmbito federal quanto estadual, por simetria.

Outrossim, consoante a CF/1988, em seu artigo 105, inciso I, alínea a, está estabelecida e pacificada a competência do Superior Tribunal de Justiça para proceder a investigações criminais em desfavor de governadores dos Estados e do Distrito Federal, desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais.

Por sua vez, com base no artigo 102, inciso I, alínea "b" e "c", restou estabelecido que o Supremo Tribunal Federal é responsável originariamente pelas investigações criminais para apuração de crimes comuns que envolvam presidente da República, o vice-presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o procurador-geral da República, além dos ministros de Estado e os comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente.

Em todos esses casos, compreendemos que a autoridade de polícia judiciária é exercida, excepcionalmente, por cargos diferentes do delegado de polícia, isso porque os poderes de presidência do feito apuratório criminal, mormente para instauração, determinação de diligências investigativas e término do procedimento

os respectivos autos ao Tribunal ou órgão especial competente para o julgamento, a fim de que prossiga na investigação". Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp35.htm>. Acesso em 11 ago. 2021.

[200] Conforme o artigo 18 da Lei Complementar n.º 75, de 14 de março de 1993: "artigo 18 - São prerrogativas dos membros do Ministério Público da União: "Parágrafo único. Quando, no curso de investigação, houver indício da prática de infração penal por membro do Ministério Público da União, a autoridade policial, civil ou militar, remeterá imediatamente os autos ao Procurador-Geral da República, que designará membro do Ministério Público para prosseguimento da apuração do fato". Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp75.htm>. Acesso em 11 ago. 2021.

investigatório é prerrogativa de outra autoridade competente por atribuição constitucional ou legal.

4.1.1.4. A investigação criminal conduzida pelo Ministério Público

A polícia judiciária e a investigação criminal são atividades essenciais para a justiça e garantia fundamental da sociedade e dos cidadãos, correspondendo a importante parcela do poder persecutório do Estado. Não à toa, o legislador constituinte brasileiro, atento aos perigos da concentração de poderes para o Estado Democrático de Direito e atendendo aos ditames do princípio acusatório, optou pela completa separação dos poderes de pretensão punitiva do Estado, cindindo as funções de julgamento, acusação e investigação criminal, distribuindo-as, respectivamente, ao Poder Judiciário, Ministério Público e às polícias judiciárias, exercidas pelas polícias civis estaduais e Polícia Federal. A cada um desses atores incumbe uma função no processo penal.

Nesse sentido, como mencionado, no §1º e §4º do artigo 144 da Constituição Federal de 1988, à Polícia Federal e às polícias civis restou explicitamente atribuído o exercício das funções de polícia judiciária e apuração de infrações penais, tendo por exceção constitucional as infrações penais de caráter militar.

Tal atribuição não surgiu de inopino, ao revés, foi amplamente debatida na ocasião da elaboração da CF/1988, tendo sido tratada em pelo menos seis dispositivos, a saber, Emendas n.º 424, 945, 1025, 20.524, 24.266 e 30.513[201], nas quais foi discutida a possibilidade de atribuir ao Ministério Público o poder investigatório ou de coordenar as investigações criminais levadas a efeito pelas polícias civis e Polícia Federal. Não obstante, o constituinte entendeu por bem não delegar tais poderes ao *parquet*, rejeitando tais emendas, como restou claro na Constituição Federal de 1988, no seu artigo 129, que trata das atribuições do

[201] O ministro Nelson Jobim destaca tal situação em seu voto, quando era relator do RHC 81.326/DF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=102770>. Acesso em 31 ago. 2022.

Ministério Público, onde não consta o exercício da atividade de polícia judiciária. Assim, como destaca BITENCOURT (2011, p. 19) "trata-se de uma firme, refletida, sensata e deliberada opção da Assembléia Nacional Constituinte de 1988 de não atribuir poderes investigatórios criminais ao Ministério Público".

Desse modo, consoante o inciso VIII do artigo 129 da Constituição Federal, ficou estabelecido os claros limites dos poderes do Ministério Público no campo investigatório criminal antes da ação penal, consistente tanto na requisição de diligências, quanto na requisição de instauração de inquérito policial, não autorizando, nesse sentido, em nenhum momento, a realização de investigação criminal por iniciativa própria, pois, se assim pudesse, esses poderes requisitórios não fariam qualquer sentido[202].

Para desfazer essas barreiras, pouco tempo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, no ano de 1995, começou a tramitar a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 109/1995[203], junto à Câmara dos Deputados, a qual se tratava de nova tentativa de emplacar o poder de investigação do Ministério Público, buscando conferir o poder de instaurar inquéritos e dirigir investigações, alterando a redação do artigo 129 da CF/1988. Do mesmo modo, foi apresentada PEC n.º 197/2003[204] com a mesma finalidade, mas essa foi apensada à citada PEC 109/1995, em razão da similitude da matéria. Ambas as propostas foram rejeitadas.

Da mesma matéria, também houve outra tentativa junto ao Senado Federal, no ano de 1999, por meio da PEC n.º 21/1999[205], na qual se buscou acrescentar um parágrafo único ao artigo 98 da CF/1988 para que o Ministério Público pudesse

[202] Entendemos que o poder de requisição decorre justamente da impossibilidade de realização do ato. Consequência lógica, posto que, se é possível que o órgão possa fazê-lo, em virtude do princípio da indisponibilidade, teria o dever de promoção do ato por seus próprios meios, ainda mais quando não há subordinação hierárquica, pelo que um órgão não pode determinar que outro realize algo que está dentro de suas atribuições.

[203] Disponível no link: <PEC 109/1995 — Portal da Câmara dos Deputados - Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br)> e documento no link <Impressão de fax em página inteira (camara.gov.br)>. Acesso em 08 jul. 2021.

[204] Disponível no link PEC 197/2003 — Portal da Câmara dos Deputados - Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br) e documento no link Microsoft Word - Temp73.DOC (camara.leg.br). Acesso em 08 jul. 2021.

[205] Disponível no link http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/840 e documento no link Nº21.max (senado.leg.br). Acesso em 08 jul. 2021.

investigar em infrações penais de relevância social, definidas em lei, dirigindo as investigações auxiliado pelos órgãos de polícia judiciária. Contudo, mais uma vez, a proposta foi prejudicada e rechaçada pelo Congresso Nacional.

Jurisprudencialmente, a questão volta sempre à discussão na Suprema Corte brasileira e, invariavelmente, o resultado sempre foi pela vedação do membro do Ministério Público conduzir diretamente investigação de feitos criminais. Exemplificam essas tentativas diversas ações como o HC n.º 77.371/SP[206], RE n.º 205473[207], RE n.º 233072[208], RHC n.º 81.326/DF[209], todos esses precedentes oriundos das Turmas da Suprema Corte, não tendo a matéria chegado ao Plenário (BITENCOURT, 2011).

A despeito desse histórico de tentativas falhas para atribuir o poder investigatório aos Ministérios Públicos estaduais e federal, inúmeras investigações foram sendo realizadas pelo *parquet*, sob a argumentação, a primeiro, em razão da teoria dos poderes implícitos; a segundo, de que as polícias não realizam investigações a contento, especialmente contra seus pares; e, a terceiro, que somente no Brasil e em países de terceiro mundo a investigação criminal não seria atribuição do Ministério Público.

Com relação à *teoria dos poderes implícitos*, preconiza-se que se o Ministério Público *pode mais*, que seria o oferecimento da ação penal, logo *pode menos*, que seria a realização de investigação criminal. A doutrina dos poderes implícitos é uma regra hermenêutica que teve origem no constitucionalismo norte-americano, baseado no *common law*, mas que encontra pouca aplicabilidade nos países que adotam o sistema da *civil law*, como é o Brasil, em especial com o avanço dos sistemas constitucionais. Recomenda-se a utilização apenas quando houver alguma lacuna constitucional, ou se busque o aprofundamento de uma competência e não sua expansão. Assim, nenhuma dessas duas hipóteses se verifica quando o assunto é o exercício da polícia judiciária pelo Ministério Público no

[206] STF, HC 77.371-3/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Nelson Jobim, Unânime, DJ. 01/09/1998.
[207] STF, RE 205.473-9/AL; 2ª Turma, Relator Ministro Carlos Velloso, Unânime, DJ. 15/12/1998.
[208] STF, RE 233.072-4/RJ, 2ª Turma, Relator Ministro Néri da Silveira, DJ 18/05/1999.
[209] STF, RHC 81326-7/DF; 2° Turma, Relator Ministro Nelson Jobim, unânime, DJ. 01/08/2003.

Brasil, seja porque já há órgãos que possuem essa atribuição, seja porque não se aprofunda as competências, mas sim, delega-lhe outra que não está no seu escopo (BITENCOURT, 2011).

Outrossim, a adoção da teoria dos poderes implícitos para a situação em tela parte, a nosso ver, de uma premissa equivocada, decorrente de que o inquérito policial e a investigação criminal prestam-se, unicamente, para servir ao Ministério Público na formação da *opinio delicti*.

Em sentido contrário declina a exposição de motivos do Código de Processo Penal Brasileiro de 1941[210], onde se observa a real função e essência do inquérito policial, não se tratando de mera peça informativa e destinada unicamente à acusação, mas, acima de tudo, um procedimento administrativo especial e preliminar a serviço do Estado de Direito para a busca da verdade real sobre os fatos criminosos em apuração, assegurando garantias ao próprio investigado, com fins de promoção da justiça.

Assim depreende-se que à investigação criminal, tal como no processo criminal, impõe-se imparcialidade, senso de justiça e equilíbrio a serviço de ambas as partes do futuro processo e, por isso mesmo, trata-se de atividade independente da acusação e não um mero apêndice dela.

Ainda, há que se fazer uma ressalva sobre a teoria dos poderes implícitos, pois, diferentemente do Direito Privado, em que os particulares podem fazer tudo que não está vedado por lei, no Direito Público, os órgãos estão adstritos a fazer somente o que está previsto em lei, justamente para a preservação de princípios legais da separação dos poderes e da legalidade, de modo que não se pode extrapolar os limites legais que lhe foram impostos. Conforme Bitencourt (2011), a

[210] "[H]á em favor do inquérito policial, como instrução provisória antecedendo a propositura da ação penal, um argumento dificilmente contestável: é ele uma garantia contra apressados e errôneos juízos, formados quando ainda persiste a trepidação moral causada pelo crime ou antes que seja possível uma exata visão de conjunto dos fatos, nas suas circunstâncias objetivas e subjetivas (...). Por que, então, abolir-se o inquérito preliminar ou instrução provisória, expondo-se a justiça criminal aos azares do detetivismo, às marchas e contramarchas de uma instrução imediata e única? Pode ser mais expedito o sistema de unidade de instrução, mas o nosso sistema tradicional, com o inquérito preparatório, assegura uma justiça menos aleatória, mais prudente e serena" (Disponível em: <https://honoriscausa.weebly.com/uploads/1/7/4/2/17427811/exmcpp_processo_penal.pdf>. Acesso em 07 jul. 2021.

um órgão público não compete realizar o que não está proibido (princípio da compatibilidade), mas ater-se ao autorizado realizar o que está expressamente permitido (princípio da legalidade).

Outrossim, a teoria dos poderes implícitos aplicada ao poder de investigação do Ministério Público pode ser considerada uma analogia *in malam partem* com repercussão direta em matéria penal ou processual penal, o que seria vedado no ordenamento jurídico brasileiro, visto que amplia o papel e rol do Estado-Investigador para além dos órgãos explicitamente autorizados pela Constituição Federal, afrontando, desse modo, o princípio da legalidade.

No que tange ao segundo argumento supramencionado, importa destacar que a suposta falência da capacidade operacional das polícias judiciárias não pode justificar a extrapolação de competências constitucionalmente atribuídas. Na verdade, em última análise, pode revelar a insuficiência de esforços do Ministério Público em realizar sua função de controle externo da atividade policial (artigo 129, inciso VII da CF/1988) e de tutela de direitos coletivos e difusos, como é a segurança pública (artigo 129, inciso II da CF/1988), além de demonstrar desrespeito às atribuições de outras instituições, quando a Constituição Federal determina que se deveria zelar por elas.

Com relação ao terceiro ponto, de que a investigação criminal conduzida por autoridade de polícia judiciária, através de inquérito policial, só existe no Brasil e países de terceiro mundo, tal argumentação, além de discriminatória, não menciona, como já destacado na primeira subseção, que a Inglaterra e países por ela colonizados também utilizam o sistema de inquérito protagonizado pela polícia, o qual apresenta resultados semelhantes ou melhores aos que são obtidos em países que utilizam o sistema do promotor-investigador ou do juizado de instrução.

Ademais, não podemos olvidar da virtuosidade do sistema do inquérito policial que se destaca pela maior garantia da separação ou desconcentração do poder persecutório criminal, além de assegurar maior paridade de armas entre acusação e defesa.

A despeito de toda essa argumentação, os *parquets* estaduais e federal, com o aval do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) que regulamentou, por iniciativa própria, o "procedimento investigatório criminal" através Resolução n.º 13, de 03 de outubro de 2006[211], passaram a sedimentar o poder investigatório do Ministério Público no Brasil. Conforme Bitencourt (2011, p. 40), o CNMP legislou em matéria processual penal ao arrepio do artigo 22, inciso I, da Carta Magna brasileira, que atribui a competência desta matéria exclusivamente à União por meio do Congresso Nacional. Destacamos que o artigo 62, §1º, inciso I, alínea "b" veda ao presidente da República a edição de medida provisória (que tem força de lei, e seria, portanto, hierarquicamente superior a uma resolução) que verse sobre matéria processual penal, pelo que se observa a reserva do tema ao Congresso Nacional.

Assim, a prática acabou se impondo sobre a letra de lei e o Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, acabou apontando, através do julgamento do Recurso Extraordinário n.º 593.727/MG[212], favoravelmente à investigação criminal realizada pelo Ministério Público.

A análise mais acurada dos votos proferidos naquele julgamento demonstra que apenas o Ministro Marco Aurélio se posicionou contra todo o tipo de investigação levada a efeito pelo Ministério Público, vindo, pois, a acatar o recurso impetrado.

Em sentido diametralmente oposto, os Ministros Ayres Britto, Joaquim Barbosa, Rosa Weber e Cármen Lúcia entenderam que a investigação pelo *parquet* poderia se dar sem nenhuma restrição e de forma ampla e votaram pelo desprovimento do recurso.

Os Ministros Gilmar Mendes, Celso de Mello e Luiz Fux também entenderam que as investigações do Ministério Público seriam possíveis, *mas somente de forma subsidiária*, em caso de lesão ao patrimônio público; excessos

[211] A Resolução n.º 13, de 02/10/2006 está disponível no link <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0131.pdf>, acesso em 15 set. 2021.
[212]Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=307671331&ext=.pdf>. Acesso em 13 maio 2022.

praticados pelos próprios agentes e organismos policiais; omissão intencional da Polícia na apuração de determinados delitos; ou quando a corporação policial, em função da qualidade da vítima ou da condição do suspeito, procura frustrar a investigação. O Ministro Luiz Fux ressaltou no seu voto que a investigação pelo Ministério Público deveria ser subsidiária a ocorrer apenas "quando não for possível ou recomendável a atuação da própria polícia" (BRASIL/STF, 2015, p. 212). Considerando que o caso em concreto dos autos se tratava de crime de lesão ao patrimônio público, os votos destes três ministros foram pelo não provimento do recurso extraordinário.

Por fim, os Ministros Cezar Peluso, Ricardo Lewandowski e Dias Toffoli entenderam ser possível a investigação realizada pelo Ministério Público, contudo, de forma excepcional, subsidiária e somente nas hipóteses de crimes praticados por membros ou servidores da própria instituição, ou por autoridades e agentes policiais, ou, ainda, em caso de não instauração de inquérito policial por parte da autoridade policial. Considerando que o caso em concreto não se enquadrava em nenhuma dessas hipóteses, esses ministros votaram pelo provimento do recurso extraordinário.

Nesse contexto, é fundamental trazer à baila o texto da repercussão geral fixada pela maioria dos Ministros do Supremo Tribunal Federal – fl. 289 do *decisum* –, o qual, como acima destacado, parece-nos não refletir com fidedignidade a realidade do julgamento, quando diz, apenas, que:

> o Tribunal afirmou a tese de que o Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado (BRASIL/STF, 2015, p. 291).

Na verdade, observa-se que, aos votos dos Ministros Ayres Britto, Joaquim Barbosa, Rosa Weber e Cármen Lúcia, que entenderam pela irrestrita investigação do Ministério Público, somaram-se os votos dos Ministros Gilmar Mendes, Celso de Mello e Luiz Fux, os quais, embora tenham sido no sentido da subsidiariedade,

uma das hipóteses ventiladas encontrou amparo no caso em concerto julgado, razão pela qual a maioria entendeu pelo desprovimento do recurso extraordinário.

Tal julgado foi de extrema relevância não só para o caso em concreto, mas, principalmente, pela repercussão geral do poder de investigação do Ministério Público. Desse modo, a falta da ressalva da condição de subsidiariedade para exercício desse poder no texto da tese acima mencionada faz grande diferença ao mundo jurídico, por gerar, a nosso ver, um falso positivo de que o Supremo Tribunal Federal afirmou, por maioria, a existência do poder investigatório irrestrito do Ministério Público.

Não obstante, a verdade é que, por maioria, estabelecida nos 06 (seis) votos dos Ministros Cezar Peluso, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Gilmar Mendes, Celso de Mello e Luiz Fux, autorizou-se a investigação do Ministério Público somente em caráter subsidiário, via de regra quando não for possível ou recomendável a atuação dos órgãos de polícia judiciária.

Assim, à vista da decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n.º 593.727/MG, é possível concluir que, embora tenha sido afirmado o poder investigatório do Ministério Público, este só poderia ser exercido de forma subsidiária, quando não fosse possível ou recomendável a atuação da polícia e atendidos os requisitos formais e materiais que foram mencionados ao longo do acórdão, mas que não constam no comando decisório.

Ressaltamos que após esse *decisum*, e tendo-o por base, o CNMP já editou outras duas resoluções, regulamentando o procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público, sendo a primeira a Resolução n.º 181, de 7 de agosto de 2017[213] e a segunda a Resolução n.º 183, de 24 de janeiro de 2018[214], que atualizou a redação da primeira.

Com a devida vênia, consideramos que tal entendimento não reforça a opção do constituinte originário que aparentemente teria escolhido a melhor aplicação do

[213] Resolução n.º 181, de 07/08/2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-181-1.pdf>. Acesso em 15 set. 2021.
[214] Resolução n.º 183, de 24/01/2018. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-183.pdf>. Acesso em 15 set. 2021.

princípio acusatório, com a separação dos poderes no sistema de persecução penal, que buscou dividir em Estado-Investigador, materializado na polícia judiciária, Estado-Acusador, consubstanciado no Ministério Público, Estado-Defensor, representado pela Defensoria Pública e advocacia privada, e Estado-Julgador, corporificado pelos juízes, desembargadores e ministros. A cada umas dessas funções foi atribuída parcela do poder persecutório e punitivo e tal modificação, à revelia do legislador, conduz a "um modelo investigativo eclético e caótico, em que as investigações policiais, judiciais e ministeriais coexistem" (SILVA e PERAZZONI, 2019, p. 41), o que certamente causará desequilíbrio ao idealizado sistema de freios e contrapesos de persecução penal, podendo afetar a integridade do Estado Democrático de Direito.

4.1.2. Importância da investigação criminal e do inquérito policial para o Estado Democrático de Direito brasileiro

Uma vez violada a ordem jurídica por meio de infração penal, ao Estado-Investigação exsurge o poder-dever de exercer a *persecutio criminis* a fim de restabelecer a ordem e segurança jurídica. Nesse sentido, a polícia judiciária, simbolicamente, se apresenta como um dos pilares de restauração da paz e tranquilidade social por meio da apuração da prática de crimes (FERREIRA, 2022, p. 121). Nesse diapasão, a investigação de ilícitos penais, adequada às exigências do Estado Democrático de Direito, impõe o atendimento de princípios constitucionais e, para além disso, a utilização de técnicas e metodologia científica na aplicação da lei penal.

Consoante Pereira (2010, p. 85-86), a investigação criminal tem por escopo angariar um mínimo de elementos probatórios acerca do crime, de modo que evitar que o cidadão seja precoce ou injustamente submetido a um processo penal, ao passo que também legitima sua instauração. Nesse sentido a persecução criminal, possui dupla finalidade, quais sejam, a *instrumental ou imprópria ou externa*, consistente na justificação do processo penal, além da *essencial ou própria ou*

interna, que é persecução da verdade sobre os fatos em apuração. Assim o autor a define:

> A investigação criminal, atividade pragmática e zetética por essência, é uma pesquisa, ou conjunto de pesquisas, administrada estrategicamente, que, tendo por base critérios de verdade e métodos limitados juridicamente por direitos e garantias fundamentais, está dirigida a obter provas acerca da existência de um crime, bem como indícios de sua autoria, tendo por fim justificar um processo penal, ou a sua não instauração, se for o caso, tudo instrumentalizado sob uma forma jurídica estabelecida por lei. (PEREIRA, 2010, p. 86-87).

A investigação criminal está no liame do direito à privacidade dos cidadãos, sendo, portanto, atividade estatal das mais sensíveis e que impõe rígido e inafastável regramento a fim de evitar abusos do aparato persecutório estatal. Essa linha tênue também denota que, se por um lado, a investigação criminal legalmente efetivada é um dever do Estado, em contrapartida também se revela como um direito inalienável do cidadão. Como menciona Coelho (2013), a investigação criminal integra o sistema de persecução penal brasileiro, mas resguarda a efetivação de garantias constitucionais e revela-se como ferramenta de proteção da dignidade humana, à vista da sua "instrumentalidade democrática-constitucional" (FERREIRA, 2022, p. 122).

Com efeito, importa destacar os dizeres da Desembargadora Ivana David (2019, p. 22):

> "A investigação criminal trata-se de garantia constitucional decorrente do direito fundamental ao devido processo legal e da presunção de inocência. **Importa ainda ser efetivada por um órgão investigador natural, imparcial e isento**, com o fito de apurar fatos delitivos, formalizada, via de regra, dentro dos autos do inquérito policial, como bem disciplinada pelo Código de Processo Penal, bem como, repito, por leis extravagantes" (g.n.).

Nessa toada, o artigo 4º Código de Processo Penal Brasileiro[215] preconiza que a apuração de ilícitos penais, em busca de sua materialidade e autoria, é a

[215] "Art. 4º. A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria".

finalidade da polícia judiciária, ocorrendo, via de regra, por meio do inquérito policial, instrumento que, segundo a legislação processual penal brasileira, verdadeiramente qualifica a investigação como criminal, diferentemente de outros procedimentos de caráter administrativo.

Hodiernamente, o diploma processual penal brasileiro destina o Título II, do Livro I ao inquérito policial, sendo este regido pelos artigos 4º a 23, os quais modulam os poderes e deveres da autoridade policial na condução das investigações criminais e o relacionamento com o Poder Judiciário e o Ministério Público, assim como também o faz a legislação processual penal esparsa do ordenamento jurídico brasileiro.

O inquérito policial brasileiro é regido pelo princípio da informalidade, no sentido de não haver uma sequência ordenada de atos a serem desempenhados pela autoridade policial que o preside, não obstante o artigo 6º do CPP estabeleça um rol exemplificativo de diligências e ações que podem ser engendradas pelo delegado de polícia quando do recebimento de uma notícia de infração criminal. Não obstante, não é verdade que uma investigação criminal conduzida em um inquérito policial seja regida pela completa desordem. Ao revés, a própria lógica das leis que autorizam a invasão da privacidade do indivíduo demanda que as medidas mais invasivas sejam precedidas de outras menos gravosas, obedecendo dessa forma uma ordem fundada num princípio de verticalização da investigação criminal de diligências menos invasivas, seguindo, em caso de necessidade, para as mais gravosas normalmente submetidas à reserva de jurisdição.

A despeito dessa suposta informalidade cadencial do inquérito, o artigo 9º do CPP exige que todas as peças sejam reduzidas a escrito e autuadas, a exemplo dos países que seguem a tradição da *civil law*, que adotam a prática cartorária em sede de polícia judiciária (PERAZZONI e SILVA, 2019, p. 41).

O requisito da formação jurídica do delegado de polícia, autoridade de polícia judiciária no Brasil por excelência, além da tradição histórica, coaduna-se com os modelos de investigação criminal de matizes romanas, como comentamos em subseção anterior, as quais são dirigidas e coordenadas por magistrados, sejam

eles juízes de instrução ou membros do Ministério Público (PERAZZONI, 2011, p. 85).

O inquérito policial não possui caráter unidirecional com a finalidade exclusiva de municiar a acusação, não sendo raras as oportunidades que as investigações técnicas se prestem à defesa. É na busca pela verdade real e parcimônia do Estado-Investigação que reside o espírito do inquérito policial, conforme descrição Exposição de Motivos do Código de Processo Penal, que define ser um "processo preliminar ou preparatório da ação penal...", "uma garantia contra apressados e errôneos juízos...", que busca evitar a exposição da "justiça criminal aos azares do detetivismo...", e assegurar "uma justiça menos aleatória, mais prudente e serena"[216].

Daí que se pode concluir que o inquérito policial possui dupla função, a de persecução criminal e a preservadora (CASTRO, 2016, p. 16), vez que objetiva tanto elucidação dos fatos, para constatar se há indícios suficientes de autoria e materialidade, como também se trata de importante instrumento posto como garantia do cidadão contra excessos investigativos estatais.

4.1.2.1. Do acesso à investigação criminal: realidade e tendências

Uma investigação criminal imparcial, justa e equilibrada deve servir a ambas as partes do processo e, por isso mesmo, trata-se de atividade independente da acusação e não um mero apêndice dela. Essa imparcialidade pretendida reforça o valor probatório, ainda mais quando se abre espaço à defesa e ao contraditório ainda antes da ação penal.

Caminham nessa direção a jurisprudência dos tribunais superiores, à vista da Súmula Vinculante n.º 14 do Supremo Tribunal Federal, bem como o legislador brasileiro, por inovações trazidas ao sistema jurídico de persecução penal, por meio

[216] Trecho da exposição de motivos do Código e Processo Penal Brasileiro. Disponível em: <https://honoriscausa.weebly.com/uploads/1/7/4/2/17427811/exmcpp_processo_penal.pdf>. Acesso em 07 jul. 2021.

da Lei n.º 13.245/2016, que modificou o inciso XIV do artigo 7º da Lei n.º 8.906/1994.

Uma vez citada, cumpre reproduzir os termos pela Súmula Vinculante n.º 14 do STF, que vem sendo a principal baliza de acesso da defesa técnica a autos de investigações criminais em sede policial:

> "É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, **já documentados em procedimento investigatório** realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa" (g.n.).

Chamamos a atenção para a expressão "já documentados em procedimento investigatório" porque, nesse aspecto, a súmula vinculante diferencia-se do texto do artigo 12 do Anteprojeto de Reforma do Código de Processo Penal Brasileiro[217], já que este fala em "todo material já produzido na investigação criminal", não havendo, portanto, ressalva a acesso tão somente ao que já se encontra reunido nos autos do inquérito policial. A importância dessa questão é incontestável, vez que a inexistência dessa restrição pode levar às defesas técnicas dos investigados ao acesso prévio a documentos que não foram reunidos aos autos, embora, no dispositivo do artigo 12, conste, ainda, que as diligências em andamento não estariam abrangidas pela regra de acesso.

Com relação à questão do nível e tempo de acesso, a Suprema Corte apresenta algumas manifestações divergentes. Exemplo está na decisão do Ministro Gilmar Mendes, por meio de decisão no Inquérito 4.244/STF, ao decidir que "é direito do investigado tomar conhecimento dos depoimentos já colhidos no curso do inquérito, os quais devem ser imediatamente entranhados aos autos" (BRASIL/STF, 2017) [218].

---

[217] Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/182956/000182956.pdf?sequence=10&isAllowed=y>. Acesso em 13 out. 2021.

[218] Publicada no DJe n.º 87, divulgado em 26/04/2017. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311685522&ext=.pdf>. Acesso em 08 out. 2021.

Em outra direção, aponta decisão do Ministro Dias Toffoli (BRASIL/STF, 2014)[219] que havia afirmado que o inquérito policial não era suscetível de contraditório e apontava para o risco (e impossibilidade) da defesa controlar a investigação e tolher os poderes instrutórios do presidente do feito, o que reforça a possibilidade de acesso somente ao que está formalmente incorporado ao procedimento investigatório, estando excluídas as informações e providências que ainda estão em curso de execução.

Sintetizando as ideias, há sempre que se sopesar a possibilidade do amplo acesso, inclusive ao que está produzido no mundo dos fatos, mas ainda não incorporada formalmente à investigação, sem perder de vista que a ampliação demasiada do direito ao contraditório também pode ser prejudicial ao bom andamento e deslinde da investigação criminal. Não se pode olvidar o dilema do inquérito policial de assegurar o direito coletivo da sociedade à segurança pública, como corolário do princípio da justiça penal eficaz, em contrapartida das garantias individuais, em especial a do devido processo legal.

Assim, em que pese seja plenamente justificável e salutar a promoção da defesa e contraditório em favor do investigado ainda na fase de inquérito, a

[219] "EMENTA: Agravo regimental. Inquérito. Diligências. Requerimento pelo Ministério Público. Deferimento, desde logo, pelo Relator. Admissibilidade. Pretendida manifestação prévia da defesa a respeito desse requerimento e dos documentos que o instruíram. Descabimento. Inaplicabilidade do princípio do contraditório na fase da investigação preliminar. **Impossibilidade de a defesa controlar, *ex ante*, a investigação, restringindo os poderes instrutórios do relator do feito**. **Direito de ter acesso às provas já produzidas e formalmente incorporadas ao procedimento investigatório**. Súmula Vinculante n.º 14 do Supremo Tribunal Federal. Recurso não provido. 1. O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que o inquérito policial é peça meramente informativa, não suscetível de contraditório. Precedentes. 2. **Não cabe à defesa controlar, *ex ante*, a investigação, de modo a restringir os poderes instrutórios do relator do feito** para deferir, desde logo, as diligências requeridas pelo Ministério Público que entender pertinentes e relevantes para o esclarecimento dos fatos. 3. Assim, carece de fundamento a pretensão de que seja concedida à investigada a oportunidade de se manifestar previamente sobre relatório de análise de informações bancárias e requerimento de diligências com base nele formulado pelo Ministério Público Federal. 4. **A Súmula Vinculante n.º 14 do Supremo Tribunal Federal assegura ao defensor legalmente constituído do investigado o direito de pleno acesso ao inquérito, desde que se trate de provas já produzidas e formalmente incorporadas ao procedimento investigatório, excluídas, consequentemente, as informações e providências investigatórias ainda em curso de execução e, por isso mesmo, não documentadas no próprio inquérito** (HC n.º 93.767, Segunda Turma, Relator o Ministro Celso de Mello, DJe de 01/04/20114). 5. *Agravo* regimental não provido (g.n.).

autoridade de polícia judiciária, como autoridade imparcial e fiel da investigação, também se vê obrigada a contrabalançar as garantias individuais com outro bem jurídico não menos importantes, qual seja, a garantia da sociedade à eficácia das apurações criminais, as quais também devem ter assento na fase de apuração preliminar. Embora nessa fase tais garantias sejam mitigadas ou diferidas, nunca devem ser completamente afastadas, mas aplicáveis ao momento oportuno e adequado à necessidade premente da apuração, evitando-se assim confusões por desvirtuação da natureza da fase apuratória policial, transmutando-a na fase processual judicial.

Importa relembrar trecho da citada decisão do Ministro Dias Toffoli, "Não cabe à defesa controlar, *ex ante*, a investigação...", e para o risco que corre o direito coletivo a uma justiça penal eficaz, caso haja acesso indiscriminado a fases de investigação em desenvolvimento. Nessa toada, sobressai a importância do delegado de polícia, membro do Estado-Investigação, imparcial e responsável tão somente pela atividade investigativa, para que, sob sua ótica, defina a melhor linha investigativa, decidindo o momento mais adequado para a realização de diligências apuratórias, bem como a incorporação dos resultados aos autos, para tornar efetiva outras diligências futuras e, com isso, assegurar a almejada eficácia da apuração criminal. Como mencionado, não se trata de afastar o conhecimento do que foi produzido, o que não é sequer possível diante do controle externo do Ministério Público e da autoridade judicial, mas, tão somente, de que seja dado conhecimento em momento mais apropriado.

Não obstante, como dito na subseção 4.1.1.3 deste capítulo, há ocasiões específicas na qual a autoridade de polícia judiciária se confunde com a própria autoridade judicial. Nesse sentido, é válido ressaltar que a mescla de funções concentradas em uma só pessoa, ou mesmo em um só poder, como no caso dos Tribunais Superiores, pode oferecer mácula ao sistema de freios e contrapesos, algo que não se apresenta quando a condução de investigação se encontra no âmbito de um órgão apartado, imparcial e vocacionado para a atividade de polícia judiciária submetido ao crivo de diversos controles internos e externos.

Ante o exposto, os novos dispositivos que asseguram o acesso à investigação criminal vão ao encontro dos princípios e garantias fundamentais preconizados pela Constituição Federal de 1988 e se abraçam ao Estado Democrático de Direito, que impõe uma modernização da visão potestativa da investigação criminal, visto que abrem espaço para uma maior participação da defesa em todo o processo de colheita de elementos probatórios que seguramente virão a interferir no processo penal. Ademais, nesse sentido, favorece o campo cognitivo da investigação por ampliar espectro apuratório, prestigiando o contraditório, ainda que mitigado, trazendo maior legitimação à prova colhida e, por consequência, um conhecimento mais fidedigno ao processo penal.

Nessa linha, ressalte-se que o processo penal, em sentido amplo, busca o conhecimento justo, sendo este entendido como verdadeiro e legitimado. A crença verdadeira, materializada no processo por meio das provas colhidas, é mais legitimada na medida em que há maior participação da defesa e contraditório ainda na fase da investigação.

Por fim, vale salientar que o conhecimento do que foi colhido na investigação por parte da defesa, assim como inafastavelmente acontece com o Ministério Público, favorece a elaboração de estratégias que equilibram as ações na fase judicial do processo penal e, nessa feita, coaduna-se com o princípio da paridade de armas do processo e com a ampla defesa e o devido processo legal, garantias constitucionais do cidadão as quais, afinal, não são favores do Estado Democrático de Direito, mas sim, um dos seus pilares.

4.1.2.2. Sobre o indiciamento

Como é sabido, a investigação criminal é a fase da persecução criminal com a finalidade de apurar elementos probatórios ou indícios suficientes de materialidade e autoria de ilícitos penais, bem como as circunstâncias em que se deram. No momento em que as investigações se tornam mais robusta, quando ocorre, segundo CASTRO (2016, p. 16), “a transição do juízo de possibilidade para

o de probabilidade", diga-se, quando a hipótese criminal inicial desenvolvida pela autoridade de polícia judiciária ganha força, deve ser emitido um juízo de valor por parte de uma autoridade estatal que torna mais clara a pretensão punitiva.

A partir da materialização do ilícito e da elucidação da autoria e circunstâncias, exsurge o dever do Estado de declarar, ao investigado e à sociedade, que foram coletados indícios suficientes de forma a atribuir-lhe uma nova condição jurídica, qual seja, a de indiciado. Segundo Anselmo (2016), o indiciamento é uma das etapas de formação da culpa no âmbito da investigação criminal, quando há um juízo de tipicidade qualificado que se sobrepõe ao primeiro juízo de tipicidade ocorrido na instauração de inquérito.

Conforme o §6º, do artigo 2º da Lei n.º 12.830/2013, o indiciamento é ato privativo do delegado de polícia. Nessa linha, Sannini Neto (2013) destaca que outras autoridades incumbidas do exercício da polícia judiciária não estão legalmente autorizadas a efetuar o indiciamento, assim como as pessoas detentoras de foro por prerrogativa de função não podem ser indiciadas pelo delegado de polícia, que deve remeter os autos do inquérito à autoridade competente para a investigação. Com relação aos parlamentares, passíveis de investigação pelo STF, embora ainda não haja uma posição definitiva do Plenário, a maioria dos julgados é pelo não indiciamento pelo delegado de polícia que fica encarregado da investigação, podendo fazê-lo quando autorizado pelo ministro relator.

Assim, como leciona Anselmo (2016, p. 89), o indiciamento é um ato policial de natureza administrativa, vinculada e declaratória, com produção de efeitos jurídicos processuais penais, privativo do delegado de polícia enquanto autoridade de polícia judiciária, por meio do qual o mesmo, mediante ato fundamentado e análise técnico-jurídica, manifesta sua convicção sobre a existência de indícios suficientes de materialidade de uma conduta ilícita atribuível a um investigado, que passa a ter condição jurídica de indiciado.

Um dos principais efeitos do ato de indiciamento é, sob a visão do delegado de polícia, à luz dos elementos indiciários colhidos, atribuir ao investigado a condição de autor da infração criminal. Importa destacar que o indiciamento não

tem por finalidade culpar ou condenar o investigado, mas sim declarar a conclusão lógico-jurídica dos fatos colocados à apuração de uma autoridade legalmente constituída, sob pena de constituir-se em ato arbitrário do Estado. Nesse sentido, o ex-Ministro do STF Celso de Mello, em decisão no Inquérito n.º 2.041/STF, fez a seguinte colocação sobre o de indiciamento:

> O indiciamento de alguém, por suposta prática delituosa, somente se justificará, se e quando houver indícios mínimos, que, apoiados em base empírica idônea, possibilitem atribuir-se, ao mero suspeito, a autoria do fato criminoso. Se é inquestionável que o ato de indiciamento não pressupõe a necessária existência de um juízo de certeza quanto à autoria do fato delituoso, não é menos exato que esse ato formal, de competência exclusiva da autoridade policial, há de resultar, para legitimar-se, de um mínimo probatório que torne possível reconhecer que determinada pessoa teria praticado o ilícito penal. O indiciamento não pode, nem deve constituir um ato de arbítrio do Estado, especialmente se se considerarem as graves implicações morais e jurídicas que derivam da formal adoção, no âmbito da investigação penal, dessa medida de polícia judiciária, qualquer que seja a condição social ou funcional do suspeito. Doutrina. Jurisprudência" *(BRASIL/STF, 2003)*[220].

Desse modo, embora o indiciamento formal produza inequívocos efeitos no campo social, trazendo possível desconforto ou abalo moral, tal justificativa não deve ser motivo para o seu descredenciamento, vez que é ato técnico-jurídico praticado por autoridade e atividade estatais previstas em lei. O triunfo da tese desabonadora do caráter estigmatizante do ato, pelo fato de ser reformável ou não vinculante, não é cabível sob a mesma lógica aplicada a qualquer outra fase da persecução penal como o oferecimento e recebimento da denúncia ou qualquer outra decisão de caráter penal adotada por qualquer instância que não seja a última, o que enfraqueceria o poder punitivo do Estado.

Muito embora não haja implicação de culpabilidade criminal, uma das consequências do indiciamento seria impor um registro desabonador da conduta do investigado, o que pode gerar alguns efeitos administrativos quando o critério seja uma conduta ilibada.

[220] Disponível em: <https://stf.jusBrasil.com.br/jurisprudencia/14805259/inquerito-inq-2041-mg-stf>. Acesso em 13 maio 2022.

Nesse diapasão, a legislação esparsa acaba por incutir algumas restrições de direito decorrentes do indiciamento, como a prevista no artigo 4º, inciso I da Lei n.º 10.826/2003[221], que proíbe aquisição de arma de fogo a quem estiver respondendo a inquérito policial ou processo criminal, bem como o disposto no artigo 16, inciso VI da Lei n.º 7.102/1983, que desautoriza o exercício da profissão de vigilante a quem tenha antecedentes criminais registrados. Em verdade, a segunda restrição é uma consequência lógica da primeira, vez que a proibição de aquisição e porte de arma àqueles que respondem a inquérito policial, diga-se indiciados, impediria os profissionais de segurança privada no Brasil de obterem porte de arma de fogo, havendo uma incompatibilidade para o exercício da profissão de vigilantes por pessoas indicadas.

Na mesma senda, muito se discutiu sobre o afastamento do servidor público em caso de indiciamento, como o previa o artigo 17-D da Lei n.º 9.613/1998, a qual trata do crime de lavagem de dinheiro. De certa forma, tal medida cautelar, de caráter mais administrativo que penal, já estava contida anteriormente em outros dispositivos legais como o artigo 147 da Lei 8.112/1990[222] (estatuto dos servidores públicos), assim como o parágrafo único do artigo 20 da Lei 8.429/1992[223] (Lei de improbidade administrativa).

Em sentido oposto a esses efeitos mais restritivos do indiciamento, cumpre destacar que, no final do ano de 2020, o Supremo Tribunal Federal por maioria, no

[221] "Art. 4º. Para adquirir arma de fogo de uso permitido o interessado deverá, além de declarar a efetiva necessidade, atender aos seguintes requisitos: (...) I - comprovação de idoneidade, com a apresentação de certidões negativas de antecedentes criminais fornecidas pela Justiça Federal, Estadual, Militar e Eleitoral e de **não estar respondendo a inquérito policial ou a processo criminal**, que poderão ser fornecidas por meios eletrônicos" (g.n.).

[222] "Art. 147. Como medida cautelar e a fim de que o servidor não venha a influir na apuração da irregularidade, **a autoridade instauradora do processo disciplinar poderá determinar o seu afastamento do exercício do cargo**, pelo prazo de até 60 dias, sem prejuízo da remuneração" (g.n.).

[223] "Art. 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória. (...) Parágrafo único. **A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função**, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual" (g.n.).

bojo da ADI n.º 4.911/DF[224], declarou a inconstitucionalidade do artigo 17-D da Lei 9.613/1998, com a redação dada pela Lei n.º 12.683/2012, que autorizava o afastamento de servidor público por ocasião do indiciamento pelo crime de lavagem de dinheiro. A Suprema Corte assim o fez por entender que tal medida ofende aos princípios da proporcionalidade, da igualdade e presunção de inocência e esse entendimento parece ser aplicável a todos esses efeitos do indiciamento com caráter mais restritivo.

Brito (2015) destaca mais um dos efeitos do indiciamento que é ser o "marco deflagrador do prazo para a conclusão do inquérito policial". Não deixa de assistir razão ao autor, vez que a experiência demonstra que o indiciamento normalmente costuma ocorrer próximo do momento derradeiro do inquérito, quando já foram reunidos indícios mínimos de que um suspeito tenha praticado determinado crime, de modo a sustentar uma análise técnico-juridicamente fundamentada. Não obstante, vale salientar que, na prática, observamos que os prazos de conclusão do inquérito policial são peremptórios apenas quando se trata de investigado preso cautelarmente.

Sannini Neto (2013) afirma que o indiciamento se trata, em verdade, de uma garantia do investigado para que possa exercer sua ampla defesa, a partir do momento que passa a ter ciência do seu *status* dentro da persecução penal. Fazendo uma analogia com o auto de prisão em flagrante, o citado autor declara que o indiciamento funciona como uma forma de nota de culpa.

Coadunamos com tal entendimento, o qual se alinha com as bases de um Estado de Direito onde as regras são criadas com a finalidade de ampliar a transparência das ações estatais e assegurar as garantias individuais, como a do devido processo legal e ampla defesa, aplicáveis à persecução penal e, portanto, ao indiciamento.

[224] STF. ADI 4.911/DF. Processo n.º 9954174-32.2013.1.00.0000, Relator: EDSON FACHIN, Data de julgamento: 23/11/2020, Tribunal Pleno, Data de publicação: DJ 03/12/2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345164528&ext=.pdf>. Acesso em 24 set. 2021.

4.1.2.3. Das críticas e indispensabilidade do inquérito policial

As críticas ao inquérito policial adotado no Brasil decorrem, principalmente, de comparações descabidas aos modelos norte-americano e do promotor-investigador, normalmente sob os fundamentos de caráter discriminatório, decorrente do fato do modelo inquérito ministerial ser amplamente adotado em países de primeiro mundo, e, em contrapartida, simplesmente pelo fato do Brasil ser considerado um país de terceiro mundo, o sistema por ele adotado não seria eficaz.

Tal argumento não resiste a uma primeira análise, seja porque, como lembra Perazzoni (2017), o sistema do inquérito policial é adotado por países de primeiro mundo, como Inglaterra, Austrália, Irlanda, Nova Zelândia e Canadá, seja porque o sistema do promotor-investigador também é implementado em diversos países considerados como sendo de terceiro mundo.

Outro argumento que se utiliza é de que o inquérito policial seria um instrumento ineficiente ou ineficaz, baseado numa falaciosa estatística de que só atingiria o índice de 8% (oito por cento) de solução de autoria dos crimes (SOARES, 1996). Contudo, tal estudo parte de premissas equivocadas, seja porque entende que a única finalidade do inquérito policial seria a elucidação de autoria criminal, seja porque teria abordado somente o crime de homicídio, sem análises mais aprofundadas sobre esse fenômeno criminal. Entretanto, mesmo que se adotasse meramente esse critério, também há estudos e estatísticas internacionais que denotam que os índices ou taxas de resolução de crimes alcançados por todos os modelos são semelhantes (PERAZZONI e SILVA, 2015).

Nesse sentido, outros resultados de uma investigação – que não a mera elucidação de autoria –, devem ser considerados positivos, como no caso da constatação da inexistência de conduta típica de um fato posto à investigação. Como lembra Barbosa (2010, p. 175):

> a Investigação Criminal se presta, também, para buscar elementos que afastem a possibilidade da existência do crime e sua autoria. Tudo isso com lastro numa investigação isenta, imparcial a que tem direito todo

> cidadão. Essa abordagem ética e técnica da Investigação Criminal confere a ela própria, por via de consequência, mais legitimidade, credibilidade e segurança jurídica

Nessa toada, importa citar Relatório de Gestão do Ministério da Segurança Pública, referente ao exercício 2018, que aponta índices elevadíssimos para eficácia dos inquéritos policiais conduzidos pela Polícia Federal, com percentuais de 72,26% no ano de 2016, 72,77% no ano de 2017 e 74,15% no ano de 2018[225]. No mesmo sentido, destaca-se a informação trazida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o qual, em relatório, apontou que "no âmbito da Polícia Federal, o índice de esclarecimento para crimes de corrupção é de 94,67%"[226].

Com relação às adjetivações pejorativas como peça *bacharelesca* e *burocrática*, há que se chamar a atenção para a importância da profissionalização e especialização da autoridade de polícia judiciária, bem como de todos os controles inerentes ao inquérito – judicial, ministerial, investigados, social, patronos e OAB. Além disso, ao contrário da informalidade do modelo americano, destaca-se a imprescindibilidade de formalização e instrumentalização de procedimentos e diligências, típica de países de tradição a *civil law*, a bem do devido processo legal, contraditório, ampla defesa e paridade de armas, principalmente porque o direito penal e o processual penal tutelam os bens mais preciosos da sociedade e do cidadão, de modo que todo controle e transparência são fundamentais.

Não é incomum no Brasil parte da doutrina buscar a desqualificação ou diminuição do inquérito policial, atribuindo ao mesmo pejorativamente a função peça *meramente informativa* ou *dispensável*, reduzindo o seu valor probatório, sob o enfoque de que as provas – estas entendidas como os elementos de convencimento

---

[225] Tal indicador de eficácia dos inquéritos do Departamento de Polícia Federal é calculado com base no percentual de elucidação de infrações penais em inquéritos relatados com indicação da autoria e de inquéritos encerrados onde a indicação da autoria não é um resultado possível, haja vista terem sido concluídos em razão da não constatação de prática de infração penal. Vide fl. 30 do Relatório de gestão do Ministério da Segurança Pública – Exercício 2018. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-2018.pdf/view>. Acesso em 25 out. 2021.

[226] Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/01/6ab66f9a7c1f5c99878f04a46f8279e4.pdf>. Acesso em 21 dez. 2021.

do Estado-Juiz –, são produzidas na fase processual e dentro da ação penal, onde há o contraditório e ampla defesa.

Henrique Hoffmann Castro (2016, p. 19-20) contesta essa dispensabilidade por razões empíricas que denotam que tal narrativa evoca uma regra pela sua exceção, visto que é raro observar, na prática, uma ação penal bem instruída sem a presença de inquérito policial no conjunto probatório.

A experiência das grandes operações policiais brasileiras tem reafirmado a importância provas produzidas ainda na fase de inquérito policial, seja pelo enriquecimento da participação da defesa nessa fase investigatória, seja porque hodiernamente quase a totalidade das provas materiais efetivas no processo penal são irrepetíveis (uma vez produzidas, não há como ocorrer novamente) ou cautelares (sobre as quais recaem um risco de perecimento do objeto da prova). Outrossim, de acordo com a redação dada pela Lei n.º 11.690/2008, o artigo 155 do Código de Processo Penal[227] autoriza a livre apreciação das provas não repetíveis, cautelares e antecipadas para a formação convencimento da autoridade judiciária.

Em verdade, foi-se o tempo em que o conjunto probatório era baseado somente em testemunhos e, com a evolução tecnológica, a prova material ganha substancial importância no processo penal, sendo cristalino que, pelo risco de perda ou não produção, as provas hão que ser trazidas aos autos tão logo seja possível, o que ocorre na maioria das vezes na fase da investigação criminal.

Outrossim, em caso de vício na obtenção da prova, uma vez considerada ilícita, a prova não repetível ou produzida cautelarmente, ainda no âmbito do inquérito policial, há que ser descartada e desentranhada do processo penal, vez que são inadmissíveis, à luz do artigo 5°, inciso LVI da Constituição Federal de 1988 e artigo 157 do Código de Processo Penal. Há exemplos de processos que foram anulados por conta da decretação de nulidade das provas obtidas durante a investigação criminal. Exemplos dessa situação nas investigações criminais da

[227] "Art. 155. O Juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial, não podendo fundamentar sua decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos na investigação, ressalvadas as provas cautelares, não repetíveis e antecipadas".

"Operação Castelo de Areia"[228] e "Operação Faktor"[229] (anteriormente conhecida como Boi Barrica).

Assim, a despeito das críticas sofridas, muito mais de caráter corporativo e demagógico do que técnico-científico, e malgrado haja ainda bastante espaço para melhorias, o sistema de investigação do inquérito policial adotado no Brasil não é menos eficiente ou eficaz que os demais sistemas. E não havendo distinção no campo prático, no campo jurídico, o modelo apresenta contornos vanguardistas, mesclando características das tradições do *civil law* e *common law*, sanando vícios dos demais sistemas investigativos, justamente por homenagear o sistema de freios e contrapesos do Estado, separar nítida e inequivocamente os poderes punitivos em Estado-Investigação (delegados de polícia), Estado-Acusação (Ministério Público) e Estado-Juiz (poder Judiciário), atribuir à persecução criminal maior formalidade, tecnicidade e imparcialidade, prestigiar a paridade de armas entre acusação e defesa, assegurar o devido processo legal e outras garantias fundamentais do cidadão, da sociedade e o Estado Democrático de Direito.

Nessa linha, conforme exposto na subseção 2.1.3 deste trabalho, o inquérito policial se apresenta como um importante instrumento de repressão criminal e, em especial, de combate à corrupção. De fato, a Operação Lava Jato foi basicamente fundada em investigações levadas a efeito por meio de inquéritos policiais e logrou êxito em escancarar as entranhas da corrupção que chamamos democracida, que põe em risco a integridade do Estado Democrático de Direito.

Com efeito, o fortalecimento da polícia judiciária e de seus instrumentos se mostra fundamental como engrenagem do sistema de pesos e contrapesos que harmonizam o regime político quando o crime o afeta direta ou indiretamente.

---

[228] Vide em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Opera%C3%A7%C3%A3o_Castelo_de_Areia>. Acesso em 06 out. 2021.

[229] Vide em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Opera%C3%A7%C3%A3o_Faktor>. Acesso em 06 out. 2021.

4.1.3. A natureza da polícia judiciária e a importância de sua autonomia para a repressão da corrupção democracida

Como já mencionado no capítulo anterior, consoante a Constituição Federal de 1988, além de ser um dos mais relevantes poderes-deveres do Estado brasileiro, a segurança pública também é garantia fundamental dos cidadãos e da sociedade, estando representada no Título V, Capítulo III (artigo 144) da Carta Magna tanto pelo policiamento ostensivo quanto pela polícia judiciária.

Busnello (2015, p. 148) recorda que o Código dos Delitos e das Penas de 3 Brumário (de 25 de outubro de 1795) serviu de base a todos os regimes posteriores e estabeleceu as diferenças das atividades de polícia. Lá, no artigo 15, está destacado que "A repressão aos delitos exige a ação de duas autoridades distintas e incompatíveis, a da polícia e a da justiça. (...) A ação da polícia precede essencialmente a da justiça", passando a definir, nos artigos 16 e 17, que a polícia é instituída para manter a ordem pública, a liberdade, a propriedade, a segurança individual, caracterizando-se pela vigilância e tendo a sociedade como seu objeto.

Para tanto, segundo o artigo 18, a polícia se divide em *polícia administrativa* e *polícia judiciária*. A primeira, polícia administrativa, conforme o artigo 19 do citado código, "tem por objeto a manutenção habitual da ordem pública em cada lugar e em cada parte da administração geral", com tendência a "prevenir os delitos".

De outra forma, de acordo com o artigo 20, a polícia judiciária se destina a investigar "os delitos que a polícia administrativa não pôde impedir de serem cometidos, coleta as provas e encaminha os autores aos tribunais encarregados pela lei de puni-los".

Nesse sentido, no Brasil, o policiamento ostensivo é efetuado, de uma forma geral, pelas polícias militarizadas dos estados federativos brasileiros, mormente com caráter presencial e preventivo, com objetivo precípuo de manutenção da ordem pública, buscando se antecipar ao evento criminosos pela própria dissuasão. Esse tipo de policiamento, de natureza administrativa, tem como fundamento o poder

geral de polícia da administração pública, sendo muito bem descrito pelo artigo 78 do Código Tributário Nacional Brasileiro[230].

De outra parte, a polícia judiciária atua *a posteriori* ou contemporaneamente à atividade ilícita, em atividade ligada fundamentalmente à investigação criminal, submetendo-se às regras que circundam utilização de medidas cautelares e a mitigação de direitos fundamentais do cidadão, em contrapartida da garantia da ordem pública e paz social.

Além disso, a polícia judiciária é responsável pelo cumprimento de ordens judiciais restritivas de direito ou privativas de liberdade, como mandados de busca e apreensão e de prisão, além de operacionalização de interceptações telefônicas e telemáticas e quebras de sigilo bancário e fiscal, como *longa manus* da justiça no interesse de alguma investigação criminal. Tais atividades, precipuamente jurídicas por lidarem com afastamentos de intimidade e privacidade dos cidadãos e que exigem conhecimento técnico da legislação penal e processual penal, são exercidas mediante representação da autoridade policial à autoridade judicial.

Ademais, em atividade tipicamente judicial, a autoridade de polícia judiciária precisa decidir sobre arbitramento de fiança e privação de liberdade de indivíduos em situação delitiva flagrancial, lidando, pois, com um dos bens mais caros entre os direitos humanos.

A partir dessa diferenciação dos fundamentos e funções que exercem os tipos de polícia é que exsurge a discussão sobre a real natureza da polícia judiciária como atividade de segurança pública, vez que a mesma ocorre já num primeiro momento processual penal com o intuito de mitigar ou afastar garantias constitucionais do cidadão no caso em concreto em confronto com a segurança da coletividade. Nessa linha, já passam a participar da legitimidade dos atos de polícia judiciária todos os atores da justiça criminal, quais sejam a advocacia pública e privada, Ministério

[230] "Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interêsse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de intêresse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos" (Redação dada pelo Ato Complementar n.º 31, de 1966).

Público e Defensoria Pública e o Juiz, atuando tais órgãos e poderes em nítida colaboração para a defesa da "democraticidade, proteção da dignidade da pessoa humana e da Justiça como valor básico das relações sociais e estatais" (SANTOS, 2017, p. 84), os quais apontam para uma revisão do papel e da estruturação da polícia judiciária.

Daí surge a controvérsia sobre adequação ontológica da atividade de polícia judiciária, se de função essencial à justiça ao invés de exclusiva atividade de segurança pública. Nessa linha, Santos (2017) e Coutinho (2017) e, na mesma senda, do Professor Doutor Fábio Konder Comparato (2007) defendem que a polícia judiciária estaria equivocadamente inserida no Capítulo III "DA SEGURANÇA PÚBLICA", do Título V, que trata da "DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS" da Constituição Federal do Brasil de 1988, sendo mais adequada a criação de uma nova seção a ser chamada de "DA POLÍCIA JUDICIÁRIA", dentro do Capítulo IV, que versa sobre "DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA" do Título IV que se refere à "ORGANIZAÇÃO DO PODERES".

Coelho (2013) reputa como descabida a argumentação de que a polícia judiciária compõe, exclusivamente, a estrutura da segurança pública do Estado, tendo em vista, como já destacamos, que as funções exercidas pelos delegados de polícia são eminentemente jurídicas.

De fato, a atividade de polícia judiciária funciona como um amálgama entre a segurança pública e a justiça, transitando entre as duas funções estatais como uma atividade híbrida. Não se pode olvidar que a complexidade do Estado faz com que ambas as funções possuam uma relação simbiótica e interconexa, de auxílio mútuo onde a segurança pública amplia o senso de justiça e esta age pela prevenção geral positiva, como lembra Tutikian (2008, p. 250)

> A prevenção geral – que, dirigida à sociedade, visa a impedir o surgimento de novos delinqüentes – pode se manifestar pela via da intimidação, onde a ameaça da imposição de uma pena pretende infligir um temor que sirva como um freio à tentação de delinqüir; e também como afirmação do Direito aos olhos da coletividade, perseguindo uma

> finalidade de internalização positiva, na consciência coletiva, da reprovação jurídica dos delitos e, por outro lado, a satisfação do sentimento jurídico da comunidade.

Não obstante, a nosso ver, a natureza jurídica da atividade de polícia judiciária se aproxima mais de função essencial à justiça pela finalidade imediata a qual se destina.

4.1.3.1. Da autonomia da atividade de polícia judiciária

Considerando as peculiaridades acima mencionadas sobre a natureza da atividade de polícia judiciária, norteada pelos princípios do Estado Democrático de Direito, notadamente pelo princípio da separação dos poderes, parte da doutrina advoga pela autonomia dos órgãos que a exercem, precipuamente para o pleno exercício do seu mister.

Nessa linha de pensamento, Ferrajoli (2002) defende não somente a distinção ferrenha das atividades de policiamento ostensivo da polícia judiciária, como também destaca que esta última, pela lógica do Estado do Direito, deveria estar respaldada com as mesmas garantias asseguradas ao Poder Judiciário:

> Na lógica do Estado de Direito as funções de polícia deveriam ser limitadas a três atividades apenas: a atividade investigativa com respeito aos crimes e aos ilícitos administrativos; a atividade de prevenção de uns ou de outros, e aquelas executivas e auxiliares da jurisdição e da administração. (...) Em particular, a polícia judiciária destinada à investigação dos crimes e a execução dos provimentos jurisdicionais, deveria ser separada rigidamente dos outros corpos de polícia e dotada, em relação ao Executivo, das mesmas garantias de independência que são asseguradas ao Poder Judiciário do qual deveria, exclusivamente, depender (FERRAJOLI, 2002, p. 617).

Em verdade, diferentemente do policiamento ostensivo que exige uma linha de comando que deve ser outorgada, em última análise, aos administradores públicos, a fim de melhor adequação das políticas de segurança pública para o atendimento das necessidade locais, com relação à polícia judiciária, tal subordinação e controle não se mostra nada salutar ao bom andamento da justiça,

vez que pode vir a sofrer ingerências de autoridades superiores de modo a sufocar ou impedir investigações que atinjam os altos escalões de autoridades do Poder Executivo ou até mesmo ser direcionada contra inimigos políticos.

Desse modo, como já mencionado mais acima, não parece ser razoável que a polícia judiciária seja subordinada ao Poder Judiciário, que a rigor seria o destinatário das investigações criminais, justamente para que não haja uma contaminação do Estado-Juiz com as provas coletadas ainda na fase anterior ao processo penal e haja "um julgamento antecipado de caso" (COUTINHO, 2017), bem como para que não haja concentração dos poderes punitivos em um só ente.

Muito menos adequado parece ser sua vinculação e subordinação direta ao Poder Executivo, que é dirigido por gestores de recursos públicos, os quais podem vir a ser alvos de investigações acerca da utilização e destinação dessas verbas, bem como podem diminuir orçamentos para sufocar persecuções criminais. Ademais, como mencionado, a máquina persecutória penal pode ser direcionada para perseguição de adversários políticos e favorecimento de aliados.

Ao analisar o sistema de investigação canadense, também fundado no protagonismo policial, Paeze Segundo (2019, p. 176-177), ressalta que naquele país, a polícia não se subordina ao Poder Judiciário, tampouco ao Poder Executivo, do qual o Ministério Público faz parte, justamente para evitar a interferência política nas investigações criminais, autonomia esta consagrada pela própria Corte maior do Canadá.

Contudo, como realça Pereira (2015), não se está a falar de "independência" da atividade de polícia judiciária, mas sim de dispor de liberdade para ação dentro dos limites legais e sujeitos aos controles institucionais. Daí a importância da *autonomia* das instituições que exercem essa importante função, vez que se trata de uma importante prevenção à míngua de recursos ou direcionamento de investigações independentemente da pessoa esteja sendo investigada.

Nesse sentido, destaca Werner (2015) que a autonomia da polícia judiciária deve abarcar três dimensões fundamentais, quais sejam, a administrativa, a

funcional e a orçamentária, condição *sine qua non* para o exercício das suas funções de forma republicana, eficiente, isenta e imparcial.

A autonomia administrativa é impositiva para a polícia judiciária, a fim de que o gestor possa organizar o plano interno de ação dentro das prioridades do órgão, sem interferência externa desviando o foco de diretrizes, e não venha ser alvo de apoderamento, este entendido como sendo a submissão das instituições públicas à vontade de particulares, oligarquias ou de governo, através das práticas do clientelismo ou totalitarismo.

No campo funcional, a autonomia tem como finalidade o correto desempenho das funções previstas em lei, livre da usurpação das competências legalmente estipuladas, por meio da tomada indevida de atribuições por parte de outros órgãos, até porque o desrespeito às atribuições constitucionais pode conduzir a distorções que podem macular a própria ordem política idealizada pelo constituinte originário.

Na dimensão orçamentária, a autonomia é fundamental aos órgãos responsáveis pelo exercício da polícia judiciária para que se possa elaborar proposta de custeio e execução do orçamento de acordo com as necessidades mais prementes do órgão, sem se assolado pela desestruturação ou desconstrução por meio de cortes orçamentários, contingenciamentos indevidos de recursos, além de reajustes e atualizações abaixo de níveis inflacionários.

A autonomia da polícia judiciária tem se revelado ainda mais importante ao Estado de direito como forma de freio e contrapeso contra abusos de outras funções persecutórias criminais estatais. Consoante Pereira (2015), ao contrário do apregoado por alguns, a polícia judiciária dotada de autonomia, antes de ofender o Estado Democrático de Direito, fortalece-o, e não fragiliza o sistema de freios e contrapesos da separação dos poderes, mas sim, aperfeiçoa-o.

E de fato, como já destacado no Capítulo II deste trabalho, o Estado precisa se precaver e evitar que seus órgãos disponham de poderes desmedidos e a devida contramedida. Isso porque as organizações criminosas de natureza política podem se apoderar das instituições estatais e utilizá-las como instrumentos de incremento

de sua influência e se perpetuar indefinidamente no poder. Assim, o legislador e o Poder Judiciário precisam assegurar um sistema balanceado de pesos e contrapesos, respeitando a intenção do constituinte e prestigiando a separação de poderes, como rege o princípio democrático, vez que alterações legislativas e ativismo judicial desmedido podem causar desequilíbrio corrompendo para tanto o Estado Democrático.

Assim, a atividade de polícia judiciária precisa ter sua importância reconhecida como forma de contrapeso de outros poderes e excessos, tanto do Judiciário, como do Executivo, ou do Ministério Público, o que se dará por meio de uma atuação autônoma no âmbito administrativo, funcional e orçamentário, dentro da técnica jurídica e dos limites legais balizado pelas garantias individuais a dignidade da pessoa humana.

Feitas essas colocações sobre a polícia judiciária, como instrumento de persecução voltada para a repressão criminal, seguiremos para a atividade de inteligência como ferramenta de caráter estratégico para a prevenção de ameaças.

4.2. *A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL E SEU EMPREGO NO ENFRENTAMENTO AO CRIME ORGANIZADO*

A segurança como uma finalidade do Estado é, certamente, uma das menos discutíveis, sendo, pois, um dos primeiros fundamentos para a atribuição ou delegação do poder político ao Estado. Para o Professor Doutor Bacelar Gouveia (2018), a segurança nacional é composta de algumas dimensões como a defesa nacional, a segurança interna, a proteção civil e a atividade de inteligência ou serviço de informações, que seria a 4ª dimensão, com autonomia própria e que faz um corte transversal nessas outras dimensões, interligando-as:

> A atividade de inteligência percorre-as transversalmente tendo que ver com o combate às ameaças externas e internas graves (...) visando macroscopicamente defender os princípios, bens e os interesses fundamentais do Estado através da produção de informações estratégicas de apoio à decisão política (Gouveia, 2018, p. 695).

A atividade de inteligência é tão antiga na história da humanidade quanto se tem notícia. Desde os primórdios, o homem necessita de informações para tomada de decisões. Nesse sentido, não foi à toa que Moisés lançou homens para coletar informações sobre a terra prometida:

> E falou o Senhor a Moisés, dizendo: Envia homens que espiem a terra de Canaã, que eu hei de dar aos filhos de Israel; de cada tribo de seus pais enviareis um homem, sendo cada um príncipe entre eles. E enviou-os Moisés do deserto de Parã, segundo a ordem do Senhor (...) (A Bíblia Sagrada, Números 13: 1-3)

Através da atividade de inteligência, líderes de nações podem tomar decisões fundamentais de Estado, escudados ou alicerçados em processo de análise de situações possíveis, a fim de evitar maiores danos à sociedade.

A estratégia, ou "Arte de General", teve seu nascedouro mais visível na caserna para utilização no planejamento de ataques e defesa no âmbito da guerra. Tem por fundamento o conhecimento amplo de variáveis para melhor gerenciamento dos recursos disponíveis visando a consecução de um resultado (BARBOSA, 2017, p. 18).

As informações são o principal insumo para a tomada de decisão e adoção de estratégias e, somente com estas, é possível alcançar um resultado pretendido com maior segurança. Nessa toada, preconizou o grande general estrategista chinês Sun Tzu (2011, p. 16-17) sobre a obtenção do conhecimento:

> Se você conhecer o inimigo e conhecer a si mesmo, não precisará ter medo do resultado de cem batalhas. Se você conhecer a si mesmo, mas não conhece o inimigo, para cada vitória conquistada haverá uma derrota. Se você não conhecer o inimigo nem a si mesmo, irá fracassar em todas as batalhas.

Assim como os seres humanos, que captam dados e informações através dos sentidos e ao processá-las mentalmente executam uma atividade cognitiva de inteligência, as organizações políticas e sociais se utilizam da percepção humana para captação, processamento, análise e tomada de decisão. Portanto, na

organização do Estado, a atividade de inteligência é exercida por meio de suas instituições, por meio de órgãos e autoridades decisoras.

Conforme a teoria da separação dos poderes, idealizada por Montesquieu, o poder político de um Estado deve ser repartido entre as instituições para que não haja concentração de poderes em apenas um órgão, bem como ser implementado um sistema de freios e contrapesos que mantém o equilíbrio do exercício do poder do Estado sobre a sociedade.

Essa lógica se impõe também sobre o processo de conhecimento e obtenção desse bem tão precioso que é a informação, a qual é repassada aos tomadores de decisões estatais, sem olvidar da imprescindibilidade da divisão de tarefas para que não haja sobreposição e dominação de uma instituição por outra, quebrando o equilíbrio político do Estado.

Desse modo, a atividade de inteligência se mostra fundamental para o poder de investigação do Estado, assim como também o é a polícia judiciária, sendo esta uma das mais relevantes tarefas estatais para a repressão de ilícitos penais e manutenção da paz social, funcionando como um dos alicerces do Estado Democrático de Direito.

Para fins de orientação, esta seção buscará desenvolver respostas aos seguintes questionamentos: i) Como se encontra estruturada a atividade de inteligência no Brasil?; ii) A atividade de inteligência é compatível com o Estado Democrático de Direito?; iii) O que é inteligência policial e qual sua utilidade para a inteligência de Estado?; e iv) Quais são os principais pontos de convergência e divergências entre as atividades de inteligência e de polícia judiciária?

Nesse sentido, esta seção tem por objetivo principal analisar a importância da atividade de inteligência. Para tanto, na primeira subseção, nos debruçaremos sobre aspectos conceituais relacionados à atividade de inteligência, abordagens sobre o Sistema Brasileiro de Inteligência e o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública.

A segunda subseção será dedicada à inteligência policial como forma de manifestação do serviço de informações realizado pelos órgãos policiais, tendo por

foco a forma como a inteligência é exercida pela polícia judiciária, em especial pela Polícia Federal brasileira.

A terceira subseção prestar-se-á a falar sobre a importância da atividade de inteligência e como se relaciona com o Estado Democrático de Direito servindo como uma ferramenta fundamental ao fortalecimento da democracia.

4.2.1. A atividade de inteligência no Brasil e sua estruturação

Inteligência é a atividade de coletar dados e transformar em informações para geração de conhecimento e formação de um entendimento, o que nos leva a concluir que, a rigor, atividade de inteligência está intrinsecamente ligada, ou melhor, se confunde em sua essência, com a atividade de investigação em *lato sensu*. Uma vez completada a apuração ou pesquisa, o resultado da produção de informações é levado a um tomador de decisão.

Esta seria a definição da atividade clássica de inteligência, a qual pode sofrer variações classificatórias e diferenciação de outras formas de investigação, por conta do tomador de decisão ou a finalidade para a qual é destinada.

De acordo com Cepik (2018), tal conceito enquadrar-se-ia numa definição ampla de inteligência, a qual, impulsionada pela sofisticação tecnológica dos sistemas de informação, tornou corriqueira a utilização da expressão *inteligência* como uma função suporte de governos, Estados, empresas e formas diversas de organizações sociais. Ainda, o mesmo autor emprega uma definição mais restrita, vendo a inteligência como "a coleta de informações sem o consentimento, a cooperação ou mesmo o conhecimento por parte dos alvos da ação" (CEPIK, 2018, p. 549).

A atividade de inteligência se notabiliza por haver um método próprio de produção de informações que é denominado *ciclo da inteligência*. De acordo com Bacelar Gouveia (2018, p. 703), o ciclo de produção de informações possui 04 (quatro) momentos fundamentais: *(i) Pedido* – ordem para realizar um trabalho de informações; *(ii) Pesquisa* – busca de elementos necessários e convenientes; *(iii)*

Análise – apreciação dos elementos obtidos; *(iv) Difusão* – entrega das conclusões aos decisores. Por sua vez, Cepik (2018, p. 551) percebe o ciclo da inteligência da seguinte maneira:

> A dinâmica de operação da atividade de inteligência contemporânea pode ser simplificada como um processo sequencial separado organizacionalmente entre um estágio de coleta, seguido de um estágio de análise das informações obtidas a partir das diversas fontes singulares e de outros fluxos não estruturados. Uma vez produzidas as análises, elas são disseminadas para os diversos usuários finais, responsáveis pela tomada de decisões e pelo planejamento e execução de políticas.

Não obstante, na visão do mencionado autor, o ciclo da inteligência não deve ser observado de maneira estanque, com excesso de rigor formal, sendo mais uma metáfora. Isso porque o real intuito e contribuição desse ciclo é o de auxiliar o gerenciamento das mudanças qualificativas sofridas pela informação ao longo do seu processo criação e evidenciar os papéis dos atores implicados, a saber, os usuários, gerentes, coletores e analistas (CEPIK, 2018, p. 551).

A relevância da inteligência é inafastável em qualquer realidade, pois agir sem raciocínio ou inteligência é o mesmo que agir por instinto, o que implica em não aferição de consequências. Essa forma de agir nos aproxima da realidade do mundo animal e, se na seara individual, já pode surtir efeitos desastrosos, quando promovida por parte de um Estado, uma ação dessa natureza, sem conhecimento e mensuração de variáveis, apresenta potencial danoso ainda maior.

Desse modo, a importância da inteligência reside na capacidade de antecipar cenários favoráveis e desfavoráveis, algo que é fundamental no campo das ações a serem adotadas pelos gestores do Estado, para que antecipem consequências nefastas.

A atividade de inteligência, a depender do país, também pode ser chamada de serviço de informações, como ocorre em Portugal. No Brasil, a utilização do termo inteligência é recente, vez que, desde as primeiras aparições dos órgãos de inteligência no país, costumava-se adotar a expressão relacionada a serviço de informações, como podemos perceber com o Serviço Federal de Informações e

Contrainformações (Sfici – 1946 a 1964) e o Serviço Nacional de Informações (SNI – 1964-1990)[231]. Essa mudança terminológica presta-se, a nosso ver, para exorcizar os fantasmas do período em que o Serviço Nacional de Informações (SNI) foi utilizado como instrumento de manutenção de um regime mais autoritário que vigorou no Brasil entre os anos de 1964-1984.

Entendemos que a inteligência se trata de um conceito mais amplo, voltado para a atividade e correspondente a todo o ciclo, enquanto as *informações* se referem a uma parte ou um produto desse ciclo. Não obstante, consoante Bacelar Gouveia (2018, p. 699), "as informações não podem ser confundidas com informação ou mero conhecimento porque têm um valor acrescentado autónomo, assumindo-se como um instrumento específico do Estado de Direito Democrático".

A par disso, consideramos que a utilidade dessa diferenciação entre *Inteligência* e *Informações* fica mais restrita ao campo acadêmico, vez que as informações são o insumo da atividade de inteligência, enquanto esta é motor da produção de informações. Desse modo, no campo mais pragmático, as duas definições são normalmente tratadas como sinônimos quando há referência a *órgãos de inteligência* (aqueles que exercem essa atividade) e *serviços de informações* (aqueles que elaboram esse produto).

No que concerne às classificações afetas à atividade de inteligência, elas podem se apresentar das mais variadas formas, por exemplo, em razão da matéria (políticas, militares, policiais, econômicas, etc...), do espaço (interna e externa), da finalidade (estratégica, operacional) (GOUVEIA, 2018, p. 699).

Entretanto, cumpre ressaltar a clássica divisão da atividade de inteligência, qual seja, os ramos da *Inteligência* e da *Contrainteligência*, a qual inclusive foi adotada no arcabouço legal brasileiro sobre o tema e que será comentada mais adiante.

[231] Cf. Histórico no site da Agência Brasileira de Inteligência. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/institucional/historico/>. Acesso em 05 jun. 2019.

4.2.1.1. Inteligência no Brasil: o Sisbin e a Abin

A atividade de inteligência no Brasil tem como marco legal a Lei n.º 9.883/1999, que criou o Sistema Brasileiro de Inteligência (artigo 1º) e instituiu a Agência Brasileira de Inteligência (artigo 3º), definindo as suas competências (artigo 4º).

Nessa toada, o artigo 1º, §1º define os fundamentos inafastáveis que regem a atividade de inteligência no Brasil. São eles a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado Democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana, além da preservação dos direitos e garantias individuais.

Ademais, conforme o parágrafo único do artigo 3º, a atividade de inteligência também obedece a alguns princípios que a modulam, como a irrestrita observância dos direitos e garantias individuais, fidelidade às instituições e os princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado. Tais princípios vêm a limitar a extensão da atividade, em especial no uso de técnicas e meios sigilosos de investigação. Não obstante, de acordo com Cepik (2018, p. 555), "o estabelecimento de procedimentos, penalidades e técnicas de busca de informação pelos serviços de inteligência é essencial para melhorar a efetividade dos serviços de inteligência brasileiros".

Outrossim, importante divisão doutrinária da inteligência ganha contorno legal no ordenamento jurídico brasileiro, vez que a Lei n.º 9.883/1999, nos parágrafos 2º e 3º do artigo 1º, estipula os conceitos de "atividade de inteligência" e de "contrainteligência", respectivamente. Ao seu modo, "entende-se como contrainteligência a atividade que objetiva neutralizar a inteligência adversa"[232]. Na outra ponta, legalmente a inteligência e definida como:

> "a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação

[232] Cf. artigo 1º, **§3º** da Lei n.º 9.883/1999.

> governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado”[233].

As competências da Agência Brasileira de Inteligência (Abin) foram estabelecidas no artigo 4º da mencionada lei e são elas: (i) produção de conhecimentos para assessorar o presidente da República; (ii) proteção de conhecimentos sensíveis segurança do Estado e da sociedade; (iii) avaliar as ameaças, internas e externas, à ordem constitucional; (iv) desenvolver doutrina, estudos e pesquisas para o exercício e aprimoramento da atividade de inteligência. Além disso, a Abin também desempenha a importante função de ser o órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin).

A atividade de inteligência é tão mais democrática quanto maior for o seu controle e tranparência. De acordo com o artigo 6º da Lei n.º 9.883/1999, assim como ocorre na maioria dos países democráticos, esse controle externo é exercido pelo Poder Legislativo, na forma estabelecida em ato do Congresso Nacional. O órgão que exerce esse papel fundamental deve ser composto pelos líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como os presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional daquelas casas legislativas[234].

Atendendo aos ditames legais, o Congresso Nacional, por meio da Resolução n.º 02 de 2013 – CN[235], criou a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI) para funcionar como órgão de controle externo do Poder Legislativo, ao qual compete controlar e fiscalizar atividades de inteligência e contrainteligência, inclusive: operações desenvolvidas por órgãos do Sisbin; examinar e apresentar sugestões à Política Nacional de Inteligência; emitir parecer sobre proposições legislativas relativas à atividade de inteligência e

[233] Cf. artigo 1º, **§2º** da Lei n.º 9.883/1999.
[234] Cf. § 1º do artigo 6º da Lei 9.883/1999.
[235] Cf. publicação em Diário da Câmara dos Deputados disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD00201311260020900000.PDF#page=3>. Acesso em 16 ago. 2022.

contrainteligência e à salvaguarda de assuntos sigilosos; bem como elaborar estudos sobre a atividade de inteligência[236].

Outro importante instrumento de controle da atividade de inteligência em âmbito interno, que visa evitar investigações clandestinas, está previsto no artigo 10 da Lei n.º 9.883/1999, que define que a Abin somente poderá comunicar-se com os demais órgãos com conhecimento prévio da autoridade competente de maior hierarquia do respectivo órgão.

É de suma importância ressaltar que, além da Lei n.º 9.883/1999, ainda serve de alicerce regimental ao Sistema Brasileiro de Inteligência, o Decreto n.º 4.376/2002, o qual, para além de dispor sobre sua organização e funcionamento, reforça os aspectos fundamentais e conceitos da mencionada lei, reformula a composição do Sisbin e, principalmente, cria o seu conselho consultivo, mais um órgão de controle interno da atividade de inteligência, composto por alguns órgãos de diversos ministérios e chefiado pelo ministro-chefe do Gabinete de Segurança Institucional.

Feitas tais comentários sobre a atividade de inteligência no Brasil, tendo por base o disposto nos artigos da Lei n.º 9.883/1999, entendemos ainda como válido destacar considerações de Cepik (2018, p. 554-555) sobre a natureza do Sisbin e de suas atividades, de que o sistema se caracteriza, em razão de sua composição, pela proeminência da área de inteligência policial e militar, em detrimento da inteligência estratégica civil, e de possuir uma tendência a priorizar a segurança interna, focando nos problemas internos e não em vulnerabilidades e ameaças internacionais, assim como a contrainteligência apresenta foco maior na segurança orgânica de prédios, pessoas e informações do que na contraespionagem e contrainteligência estratégica de âmbito internacional.

[236] Vide matéria disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/noticias/edio-lopes-e-eleito-pela-credn-para-integrar-comissao-de-inteligencia-1>. Acesso em 05 jun. 2019.

4.2.1.2. Subsistema de Inteligência de Segurança Pública no Brasil

Considerada a relevância para a ordem social, cumpre mencionar que, em 20 de junho de 2000, foi firmado o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), que contemplou em seu 4º compromisso a criação e implementação de uma inteligência voltada para a segurança pública[237]. Sequencialmente, o Decreto n.º 3.695, de 21 de dezembro de 2000, criou o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (Sisp) e norteou as diretrizes que possibilitaram a execução do mencionado compromisso.

Criado no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência, Subsistema de Inteligência de Segurança Pública responde legal às necessidades de todo o Sisbin no que se refere à segurança pública, tendo como missão "coordenar e integrar as atividades de inteligência de segurança pública em todo País e suprir os governos federal e estadual de informações que subsidiem a tomada de decisões nesse campo"[238].

Observa-se que o Sisp possui níveis de atuação da atividade de inteligência e atribuições específicas[239] relacionadas ao: (i) *Nível estratégico* – para "identificar, acompanhar e avaliar as ameaças reais ou potenciais de segurança pública", diga-se, análise da criminalidade para a produção de informações que auxiliem no processo decisório e de planejamento e execução das políticas de segurança pública; (ii) *Nível tático* – para "produzir conhecimentos que subsidiem ações que neutralizem, coíbam e reprimam atos criminosos de qualquer natureza", isto é, produção de informações que atendam necessidades específicas de atuação para a repressão de crime, praticados por organizações criminosas e constante de procedimentos policiais investigativos (PATRÍCIO, 2006, p. 53-54).

Podem integrar o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública os órgãos de inteligência de segurança pública dos estados e do Distrito Federal, conforme determina o artigo 2º, §2º do Decreto n.º 3.695/2000, que são formalizados

[237] Cf. em http://www.observatoriodeseguranca.org/files/PNSP%202000.pdf.
[238] Cf. artigo 1º do Decreto n.º 3.695, de 21 de dezembro de 2000.
[239] Cf. artigo 2º, §3º, do Decreto n.º 3.695, de 21 de dezembro de 2000.

mediante ajustes específicos, através de convênios sujeitos a manifestação do órgão competente de controle externo da atividade de inteligência[240].

O Sisp dispõe de finalidade e objetivos estabelecidos, área de atuação definida, isto é, a segurança pública, atores e ações específicas, entretanto, por ter sido criado no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência, também está incumbido de gerar inteligência de Estado nesse campo de atuação.

De acordo com o artigo 2º, §1º do Decreto n.º 3.695/2000, o órgão central do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública é a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, cujo chefe, o secretário nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP) preside o Conselho Especial do Sisp criado para estabelecer normas às atividades de inteligência do subsistema e é formado por representantes do Ministérios da Justiça (3 representantes sendo, 1 da Senasp, 1 da PF e 1 da PRF), da Fazenda (2 representantes, sendo 1 do Conselho de Controle de Atividades Financeiras e 1 da Receita Federal do Brasil), da Defesa (2 representantes) e da Integração Nacional (1 representante da Defesa Civil), do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (01 representante) e da Abin (1 representante), conforme artigo 3º do Decreto n.º 3.695/2000.

4.2.2. Inteligência e democracia

Um Estado é tão mais democrático quanto mais aspirações e interesses sejam possíveis. O uso das informações pode favorecer alguns interesses em detrimento de outros, portanto, no processo de tomada de decisões, a atividade de inteligência torna-se peça fundamental para a análise de cenários desfavoráveis e evitar escolhas que tragam consequências danosas aos interesses de Estado e ao regime democrático

Não obstante, informação é poder e, não raro, ela pode ser utilizada para fins nada ortodoxos. Válido ressaltar, entretanto, que o problema não é a existência da

[240] Como também destaca o artigo 2º da Lei n.º 9.883/1999 que autoriza a participação de unidades da federação no Sisbin.

atividade ou órgão de inteligência no Estado Democrático, mas sim a má utilização das informações e dos serviços de produção. Contudo, essa realidade não é exclusividade dos órgãos de inteligência, mas sim inerente a qualquer outra instituição estatal.

Assim, o uso das informações e os serviços que as produzem devem estar a todo tempo regidos por normas e princípios bem definidos para que não fujam da finalidade democrática. Para tanto, questão fundamental sobre esse tópico é coadunar uma das principais características da atividade de inteligência, que é o da sigilosidade, com o regime de publicidade dos atos da administração pública, característica inarredável dos regimes democráticos (VILAR-LOPES, 2017).

O segredo de Estado é fundamental para a sua própria proteção e da sociedade, entretanto, tal segredo há que ser necessário, proporcional e em caráter excepcional (GOUVEIA, 2018, p. 785). Para favorecê-lo, a publicidade perde força, mas deve-se abrir espaço para maior transparência e *accountability*, que se tornam as ferramentas essenciais para o controle social o qual, normalmente, é realizado pelos representantes do povo.

A transparência é o amplo acesso aos atos da administração pública, ao passo que a *accountability* é um "conceito da Ciência Política que expressa a ideia de controle e configura-se na obrigação dos integrantes dos órgãos públicos e representantes políticos prestarem contas às instâncias controladoras" (WERNER, 2017, p. 70).

Embora o segredo de Estado demande uma mitigação da publicidade, esta relação deve ser contrabalanceada por prerrogativas que assegurem ainda maior transparência em favor dos órgãos de fiscalização e aos mecanismos por eles utilizados, para que possam proceder ao mais amplo e exigente controle da atividade de inteligência. Nesse sentido:

> nos sistemas políticos democráticos, a actuação dos serviços de informações, nos domínios das suas missões e competências com recurso a meios humanos e materiais legalmente previstos, encontra-se subordinada a exigentes mecanismos de fiscalização e controlo internos e externos (PEREIRA e FEITEIRA, 2015, p. 449)

A despeito da importância do controle e transparência, não se pode perder de vista que a efetividade da atividade da inteligência é tão mais eficiente quanto mais reservada ela transcorrer. Por essa razão, instala-se umas das mais intrigantes dicotomias que envolve a atividade estatal e o regime democrático, o qual tem como um dos seus alicerces a publicidade dos atos da administração pública.

Nessa linha, o artigo 9º da Lei n.º 9.883/1999 estabelece o *princípio da publicidade mitigada*, que autoriza que os atos envolvendo a atividade de inteligência possam obedecer, em caráter de excepcionalidade, a uma publicidade na forma de extrato, nos casos em que a publicação integral possa vir a comprometer o desenvolvimento de atividades sigilosas.

Ademais, a sigilosidade da atividade de inteligência também obedece a uma transferência da responsabilidade sobre o sigilo vez que, consoante o § 2º do artigo 9º-A, autoridades ou quaisquer outras pessoas que tiverem conhecimento ou acesso a documentos ou informações de inteligência ficam obrigadas a manter o respectivo sigilo, podendo, em caso de violação, ser responsabilizados administrativa, civil e penalmente. Válido ainda salientar que, quando as informações de inteligência integrarem procedimento judicial, a este fica configurado o interesse público e o dever de permanecer sob sigilo.

É importante destacar que, embora a atividade de inteligência necessite de um regime diferenciado de publicidade, por outro lado, não se pode abrir mão da mais límpida transparência. Embora se tratem de conceitos que se complementam, ontologicamente não se confundem, porquanto a publicidade perquire o mais amplo conhecimento geral, enquanto a transparência visa a maior claridade, devida prestação de contas e a mais ampla abertura aos órgãos de controle interno e externo, os quais não devem sofrer nenhum tipo de impedimentos a dados e informações produzidas, evitando assim que os órgãos de inteligência acabem tendo suas finalidades desvirtuadas.

Nessa trilha, Cepik (2018, p. 555) destaca que o fortalecimento e a qualificação das atividades de controle externo das atividades de inteligência pelo

Congresso Nacional brasileiro são fundamentais para a legitimação e compatibilização da atividade de inteligência com a democracia no país.

Para além da Lei n.º 9.883/1999, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), mais recentemente, no ano de 2011, foi promulgado no Brasil um importante normativo que interfere diretamente na convivência razoável e pacífica entre a atividade de inteligência e o regime democrático, vez que versa sobre direito de acesso à informação.

Trata-se da Lei n.º 12.527/2011, comumente chamada de Lei de Acesso à Informação (LAI), que dispõe sobre o regime jurídico do direito de acesso a informações e, notadamente, suas exceções. No seu texto são trazidos seus princípios fundamentais (publicidade e excepcionalidade do sigilo – artigo 3º), o direito ao acesso e seus procedimentos (Capítulos II e III) e regras que o Estado tem que se ater, conceitos legais (informação simples e sigilosa – artigo 4º) e, principalmente, no Capítulo IV, as restrições de acesso à informação[241]. Assim:

> A LAI é outra importante fomentadora do controle da atividade de inteligência, que ajuda a manter a excepcionalidade do sigilo e, ao mesmo tempo, busca garantir a publicidade até mesmo de partes de documentos considerados sigilosos (VILAR-LOPES, 2017, p. 40).

Não podem ser negadas informações necessárias à tutela de direitos fundamentais, em especial quando impliquem violação a direitos humanos, excetuando-se o segredo de justiça e o sigilo nas hipóteses previstas no artigo 23 do mencionado diploma legal, estas consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado. São elas: (i) soberania e integridade do território nacional; (ii) risco à vida, segurança e saúde da população; (iii) risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária; (iv) risco a operações planos estratégicos das Forças Armadas; (v) risco a instituições ou autoridades estrangeiras e seus familiares; (vi) risco à pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico; e (vii)

[241] Cf. texto da Lei n.º 12.527/2011 (LAI). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 05 jun. 2019.

comprometimento de atividades de inteligência, de investigação ou fiscalização em andamento relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Segundo o artigo 24 da Lei n.º 12.527/2011, quanto às classificações, prazos, e autoridades que podem decretar, os graus de sigilo são, respectivamente: (i) *Ultrassecreta*, que pode ter o sigilo decretado por até 25 anos, pelo presidente da República, vice-presidente da República, ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas, comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e chefes de missões diplomáticas e consulares permanentes no exterior; (ii) *Secreta*, cujo segredo pode ser estabelecido por até 15 anos, pelas autoridades anteriores, acrescido dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista; (iii) *Reservada*, a qual o sigilo pode ser decretado por 05 anos, por todas as autoridades já mencionadas com acréscimo dos que exerçam funções de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou superior, do grupo-direção e assessoramento superiores, ou de hierarquia equivalente.

Ademais, para a classificação nesses graus de sigilo, deve ser observado o interesse público e utilizado o critério menos restritivo possível, considerando a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado e o prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que ponha termo.

Algo de extrema importância, trazido ainda pela Lei n.º 12.527/2011 por meio do §1ª do artigo 35, foi a criação da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, que posteriormente veio a ser regulada pelo Decreto n.º 7.724/2012 (atualizada por outros decretos com caráter correcional), composta por uma junta interministerial que tem competência para rever classificações e requisitar informações às autoridades classificadoras de sigilo.

Assim, é possível perceber que o Brasil dispõe de um arcabouço jurídico amplo, potencialmente capaz de salvaguardar o direito de acesso à informação e coadunado com o regime democrático. Não obstante, a atividade de inteligência não está presente no texto da CF/1988, o que revela um descompasso com os sistemas mais democráticos, conforme mencionam Pereira e Feiteira (2015, p. 449):

> Nos sistemas democráticos, encontram-se, constitucionalmente e legalmente, definidas as formas de interacção entre a acção política e a actividade de produção de informações, sujeitando-se esta última aos ditames constitucionais e legais, que exprimem o pacto social.

Assim, reputamos como ausência considerável da Carta Magna brasileira de 1988 a inexistência de qualquer menção sobre os *serviços de informações*, diga-se, órgãos da atividade de inteligência, que, como já mencionado, possuem papel de especial relevância para a segurança interna e externa do Estado em nível estratégico.

De acordo com Rui Carlos Pereira (2019)[242], a ausência de menção expressa à atividade de inteligência em texto constitucional poderia configurar inconstitucionalidade por omissão, face a sua importância para o processo de tomadas de decisões estratégicas estatais. Sem essa disciplina constitucional, haveria menor controle e transparência sobre essa atividade, a qual poderia ser realizada por qualquer órgão criado sem o devido rigor formal legislativo que se deve ter em relação à matéria.

Chuy (2018, p. 119-126), reverberando a doutrina alemã, chama a atenção para o *princípio da proibição da proteção deficiente (Untermassverbot)*, segundo o qual o Estado se obriga a oferecer uma proteção aos seus cidadãos suficiente para a garantia da sua segurança e da sociedade, vez que os direitos fundamentais só podem ser plenamente exercidos num ambiente proporcionado pela segurança, da qual a atividade de inteligência é peça fundamental e garantidora da própria democracia. Leciona o mencionado autor:

> É mister ainda destacar que em nosso entendimento os direitos à liberdade e à segurança na verdade são interligados, **não existindo liberdade sem segurança, enquanto que a segurança só se opera dentro do quadro de respeito absoluto aos direitos fundamentais. E é justamente essa segurança que garante a democracia, sendo**, contrariamente ao pensamento tradicional, um fator de liberdade e de garantias de direitos. (CHUY, 2018, p. 120) (g.n.).

[242] Palestra proferida no dia 28 de março de 2019, pelo Doutor Rui Carlos Pereira sobre o serviço de informações, no curso de Doutoramento em Direito e Segurança da Universidade Nova de Lisboa.

A despeito do detalhamento, apresenta-se como falha grave, em se tratando de importante atividade de segurança do Estado, a inexistência de disciplina ou previsão da atividade e órgão de inteligência no texto constitucional brasileiro, muito provavelmente em razão da malversação dos órgãos responsáveis pela atividade no regime político de características mais autoritárias que vigorou pouco antes da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Não obstante, esse cenário não pode dar espaço para que as instituições se arvorem no cometimento de abusos e arbitrariedades contra garantias e direitos fundamentais do cidadão, sob pena de ruir as bases do Estado Democrático de Direito e substituição desses por regimes totalitários.

A atividade de inteligência não é um mal em si, tampouco uma ameaça ao regime democrático. Antes, como qualquer instrumento quando bem utilizado, mostra destacada relevância no combate à criminalidade organizada e no fortalecimento da democracia.

Posto esse cenário sobre a atividade de inteligência no Brasil, passemos à próxima subseção, na qual serão destacadas as inter-relações das atividades apuratórias estatais em especial no ramo da inteligência policial.

4.2.3. Inteligência policial e as inter-relações entre as atividades de inteligência e de polícia judiciária

Esta seção tem como foco comentar e analisar o relacionamento entre atividades de inteligência e polícia judiciária, o que ocorre de maneira muito mais acentuada quando o foco do conhecimento estratégico se volta para o fenômeno criminal ou ocorre no seio das corporações policiais.

Assim, essa proximidade é muito mais pronunciada na atividade de inteligência aplicada ao campo policial, em especial no tratamento das informações produzidas pelo policiamento administrativo por parte da polícia judiciária, e vice-versa, ou na produção de conhecimento estratégico acerca das informações angariadas pela investigação criminal.

O conjunto de aplicabilidades da atividade de inteligência e dos serviços de informações no âmbito dos órgãos de polícia configura o que poderíamos chamar de inteligência policial, a qual está presente em todos os organismos dessa natureza, tanto formal como informalmente. Rondon Filho (2019, p. 130) destaca que a inteligência policial é típica das polícias judiciárias, especificamente ligada à parte investigativa e atividade repressiva.

Feitas essas considerações, faremos uma breve colocação da relação das atividades de inteligência e polícia judiciária no âmbito da Polícia Federal do Brasil, vez que a instituição possui atribuições constitucionais e legais de atuar contra a criminalidade tanto na seara preventiva quanto repressiva. Em seguida, buscar-se-á tratar das convergências e divergências das atividades em razão do tempo do crime e como a atividade de inteligência é imprescindível no enfrentamento do crime organizado.

4.2.3.1. *A inteligência policial na Polícia Federal brasileira*

A Polícia Federal é um órgão integrante da segurança pública, constitucionalmente previsto na República Federativa do Brasil, não militarizada, composta por carreiras policiais e administrativas, de atribuições híbridas por ser responsável pelo policiamento administrativo, regulação setorial (esta atribuição de natureza infraconstitucional), integrar o Sistema Brasileiro de Inteligência, além do exercício exclusivo de polícia judiciária da União, tendo por finalidade contribuir com a manutenção da lei e da ordem e preservar o Estado Democrático de Direito.

Como destacado no item 3.2.2.4.2, a Polícia Federal possui atribuições constitucionais definidas no artigo 144, §1º, incisos I a IV, que estabelecem que o órgão deve exercer, com exclusividade, as atividades de polícia judiciária da União e polícia administrativa ou ostensiva.

No âmbito da Polícia Federal, a atividade de inteligência tem ampla utilização, tanto é assim que dentre as principais diretorias do órgão se apresenta a

Diretoria de Inteligência Policial, a qual, *mutatis mutandis*, tem para a Direção-Geral papel semelhante ao da Abin em relação à Presidência da República.

Ademais, a Diretoria de Inteligência Policial tem papel relevante no cenário da inteligência de Estado, vez que é por meio dela que a Polícia Federal interage com o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, bem como com o Sistema Brasileiro de Inteligência. Nos Estados, as unidades congêneres que assessoram os superintendentes são os Setores de Inteligência Policial, os chamados SIPs.

A Polícia Federal, em sua própria doutrina, define inteligência policial da seguinte maneira:

> Atualmente, na Polícia Federal, define-se inteligência policial como a atividade de obtenção e análise de dados e informações e de produção e difusão de conhecimentos, exercida por órgão policial, relativos a fatos e situações que ocorram dentro e fora do território nacional, com o objetivo de fornecer subsídios em todos os níveis para a realização das atribuições constitucionais e legais das Polícias (BRASIL, 2019, p. 38).

Assim, a inteligência policial é aplicada tanto no assessoramento de decisões estratégicas dos principais gestores da Polícia Federal, a saber, diretor-geral, diretores, coordenadores e superintendentes, quanto na contrainteligência, para a qual o órgão apresenta forte cultura para desenvolver técnicas de proteção, sejam elas orgânicas e institucionais, sejam para preservação do sigilo e eficiência das investigações criminais envolvendo bens, serviços e interesses da União.

A inteligência policial também é utilizada para a tomada de decisões em nível tático, tanto em ações do Comando de Operações Táticas (COT), quanto em ações mais corriqueiras, como, por exemplo, no processo decisório para tomada de edificações em razão de cumprimento de mandados de busca e apreensão. Nessas tarefas a coleta de dados e produção de conhecimento acerca dos locais e dos investigados são fundamentais para a adoção de medidas preventivas que garantam a incolumidade da equipe de policiais e dos demais atores envolvidos, bem como assegurar efetividade ao procedimento.

Outrossim, a inteligência policial tem larga utilidade no âmbito da atividade de polícia administrativa desenvolvida pela Polícia Federal. Como mencionado, o artigo 144 da Constituição da República Federativa do Brasil institui, entre as diversas atribuições da Polícia Federal, tanto o exercício da polícia judiciária da União, quanto a incumbência de exercer a polícia de caráter administrativo relacionado ao patrulhamento marítimo, aeroportuário e de fronteiras, bem como a atuar na prevenção e repressão ao tráfico ilícito de entorpecentes. Na mesma toada, a legislação infraconstitucional também confere atribuições de controle de produtos químicos, segurança privada e armas de fogo.

A reunião de dados e produção de informações de inteligência nessas áreas podem permitir ações pontuais da Polícia Federal direcionadas à prevenção de ilícitos, como ocorre com operações de erradicação de cultivos ilícitos na região Norte e Nordeste do Brasil, além de repressão a organizações criminosas através do rastreamento de venda de sintetizantes de cocaína, bem como organizações especializadas em tráfico de seres humanos e de armas. Nesse sentido, observa Oliveira Junior (2017, p. 129):

> Ao invés de atuar sobre incidentes de uma forma isolada e limitada, a inteligência policial, se mais utilizada, poderia orientar as atividades dos policiais para diagnósticos situacionais mais detalhados, de longo prazo, possibilitando melhor alocação de recursos para o combate ao crime organizado.

Também é possível que as unidades originariamente de inteligência policial desenvolvam investigações criminais, realizadas pelos SIPs das Superintendências, ou mesmo, da Divisão Antiterrorismo a qual, a título exemplificativo, executou a "Operação *Hashtag*" (CHUY, 2018, p. 52). Contudo, nesses casos, essas passam a exercer a atividade de polícia judiciária, realidade que exige um tratamento diferenciado aos dados coletados. Assim, o bom procedimento recomenda a separação dos tipos de informações, com cartório específico para as investigações criminais quando estas vierem a ser implementadas tais setores de inteligência.

Essa cautela é fundamental em razão do controle externo, vez que, com relação à atividade de inteligência, este é realizado pelo Congresso Nacional, enquanto, no tocante à polícia judiciária, o controle externo é realizado pelo Ministério Público[243]. A propósito, essa distinção foi alvo do Recurso Especial n.º 1.439.193-RJ, na qual o Superior Tribunal de Justiça reconheceu essa diferenciação de atividades e negou acesso a informações de inteligência requeridas irrestritamente pelo Ministério Público Federal[244].

De fato, essa realidade pode gerar certa celeuma entre as atividades de inteligência e de polícia judiciária. Contudo, no âmbito da Polícia Federal, tais atividades possuem boa separação das funções, a começar pela distribuição entre diretorias apartadas, a Diretoria de Inteligência Policial, para inteligência, e a Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado para a polícia judiciária.

Como observado, as atividades de inteligência e de polícia judiciária, apesar da proximidade, apresentam peculiaridades e naturezas que as distinguem. As semelhanças e distinções, comentadas *en passant* ao longo deste capítulo, serão sintetizadas na próxima subseção.

[243] Cf. artigo 129, inciso VII da CF/1988.

[244] "O controle externo da atividade policial exercido pelo Ministério Público Federal não lhe garante o acesso irrestrito a todos os relatórios de inteligência produzidos pela Diretoria de Inteligência do Departamento de Polícia Federal, mas somente aos de natureza persecutório-penal. O controle externo da atividade policial exercido pelo *Parquet* deve circunscrever-se à atividade de polícia judiciária, conforme a dicção do art. 9º da LC n 75/93, cabendo-lhe, por essa razão, o acesso aos relatórios de inteligência policial de natureza persecutório-penal, ou seja, relacionados com a atividade de investigação criminal. O poder fiscalizador atribuído ao Ministério Público não lhe confere o acesso irrestrito a "todos os relatórios de inteligência" produzidos pelo Departamento de Polícia Federal, incluindo aqueles não destinados a aparelhar procedimentos investigatórios criminais formalizados". STJ. 1ª Turma. Resp n.º 1.439.193-RJ, Rel. Min. Gurgel de Faria, julgado em 14/6/2016 (Informativo STJ n.º 587).

4.2.3.2. Diferenças e convergências com a polícia judiciária e aplicabilidade da atividade de inteligência no enfrentamento da criminalidade organizada

Conforme mencionado, atividades de inteligência e de polícia judiciária possuem diversos pontos que a aproximam inclusive causam grande confusão na doutrina e na própria atuação dos órgãos de segurança pública.

O primeiro e principal ponto de interseção é que ambas as atividades se ocupam da apuração, observação ou investigação. Entretanto, a atividade de inteligência possui finalidade e objeto mais aberto, porquanto que a polícia judiciária se ocupa de finalidade específica e objeto único, a saber, as investigações criminais.

Na atividade de polícia judiciária, a coleta de dados e informações tem por finalidade apurar a existência de indícios de materialidade, autoria e circunstâncias de um fato tido como ilícito. Logo, a atividade de polícia judiciária é naturalmente reativa e repressiva.

Por sua vez, a atividade de inteligência tem natureza prospectiva e preventiva, porque procura-se evitar cenários desfavoráveis. Não à toa, ela tem excelente aplicabilidade no policiamento administrativo ou ostensivo, para prevenir a prática de crimes em alguma localidade, por exemplo (CHIROLI e ARAÚJO, 2019, p. 80-82).

Assim, em relação ao tempo do fato, seguindo uma linha conceitual mais convencional ou tendo em conta a atuação mais tradicional de cada uma delas, as atividades poderiam ser representadas da seguinte maneira:

Figura 22 – Atividades de Inteligência e polícia judiciária em relação ao tempo do fato (1)

Fonte: elaborada pelo próprio autor

Pode-se afirmar que o escopo da atividade de inteligência é a promoção da segurança, enquanto o da polícia judiciária é a consecução da justiça. Isso não significa que se tratam de atividades exclusivas ou excludentes de cada uma dessas tarefas do Estado, isso porque a relação entre segurança e justiça é simbiótica, ou seja, uma é tão boa quanto a outra cumpra melhor com o seu papel.

Desse modo, tanto a inteligência quanto a polícia judiciária podem ser empregadas nas tarefas do Estado de promover segurança e justiça. Contudo, enquanto a polícia judiciária tem como objeto imediato mais voltado para a justiça, o que mediatamente fortalece a segurança, a atividade de inteligência atua imediatamente na segurança, repercutindo mediatamente na justiça.

Outro ponto fundamental para a diferenciação entre as atividades de inteligência e de polícia judiciária é o controle externo. Isso porque, para a atividade de inteligência, a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI) do Congresso Nacional é o órgão natural de controle externo, sendo ele composto por 12 parlamentares, 6 Senadores e 6 Deputados, com mandato de 2 anos. À CCAI compete controlar e fiscalizar toda as atividades de inteligência e contrainteligência realizada pelo Sisbin, examinar e apresentar sugestões à Política Nacional de Inteligência, além de se manifestar em proposições legislativas relativas à atividade de inteligência e contrainteligência e à salvaguarda de assuntos sigilosos.

Ao seu modo, o controle da polícia judiciária é múltiplo e muito mais profícuo, por não apresentar características sigilosas de segredo de Estado. Assim, esse controle externo constitucionalmente previsto é exercido pelo Ministério Público; ademais outras formas de controle são bastante efetivas como o realizada pelo Judiciário (como destinatário do produto "investigação criminal"); pelos advogados; pelos próprios investigados; pela Ordem dos Advogados do Brasil (de forma não muito bem definida, mas prevista no Estatuto da OAB); e ainda o controle social, em especial o realizado pela mídia, quando não se tratar de

investigações cujo segredo de justiça seja decretado ou a ausência de sigilo não causem prejuízos à investigação.

Outra linha que diferencia são os regimes jurídicos que cercam ambas as atividades. A atividade de inteligência é regida por legislação infraconstitucional, primordialmente, a Lei n.º 9.883/1999 (lei que institui o Sisbin e a Abin), a Lei n.º 12.527/2011 (Lei de acesso à informação), além do Decreto n.º 3.695/2000 (que instituiu o Sisp) e do Decreto n.º 7.845/2012 (que versa sobre tratamento de informação sigilosa), sem prejuízo de outros normativos que tratem da matéria, como de fato há. De outro modo, a atividade de polícia judiciária tem previsão constitucional e está alicerçada principalmente nos Códigos de Processo Penal e Penal, além de legislação esparsa de mesma natureza.

Isso nos remete a outra divergência que são os instrumentos de exercício desta atividade. A polícia judiciária, exatamente por ter muito mais controle, pode fazer uso de diversas técnicas e procedimentos de colheita de provas previstos na legislação penal e processual penal, que autorizam a mitigação das garantias e liberdades individuais. De outro lado, quanto à atividade de inteligência, ao menos dentro da legalidade, a legislação brasileira sobre a matéria não prevê a possibilidade de utilização de nenhum tipo de técnica sob reserva de jurisdição, ao contrário, os princípios e fundamentos que regem a atividade de inteligência no Brasil até as desautorizam.

A rigor, o único meio legal autorizado para a atividade de inteligência é o da imposição de sigilo às suas informações, a sugerir que se poderia dar azo a arbitrariedades que ficariam desconhecidas e somente seriam descobertas com o fim do prazo estipulado segundo a classificação. Contudo, não nos esqueçamos que ao Poder Legislativo cabe o controle e zelo das atividades de inteligência e contrainteligência. Além disso, nada impede a responsabilização penal, civil e administrativa dos que procedam a abusos de técnicas investigativas.

Em sentido contrário, hodiernamente a atividade de inteligência apresenta muitos pontos que a aproxima com a polícia judiciária, principalmente em função da globalização ter incrementado exponencialmente as relações humanas e, na

mesma velocidade, fomentado a prática de ilícitos criminais transnacionais e a concepção de organizações criminosas. Diante dessa nova realidade, às estruturas estatais de enfrentamento ao crime se impôs dispor de planejamento estratégico suficiente para atender a essas novas demandas.

As atividades de inteligência e de polícia judiciária costumam se confundir quando esta última realiza investigação criminal em tempo real e/ou quando a inteligência se debruça sobre a iminência de ocorrência de atividades criminosas. Portanto, em relação ao tempo do fato, as atividades poderiam ser representadas agora da seguinte maneira:

Figura 23 – Atividades de Inteligência e polícia judiciária em relação ao tempo do fato (2)

Fonte: elaborada pelo próprio autor

Essa realidade costuma acontecer quando se trata de prevenção e repressão ao terrorismo e ao crime organizado, particularmente quando um ou outro (ou ambos) são tipificados como crime no ordenamento jurídico, como é o caso do Brasil, questões que, para além da seara simplesmente penal, também se apresentam como de grande importância para a inteligência e segurança de Estado.

A preocupação estatal reforçada com relação às duas condutas é deveras justificável e acertada, vez que no terrorismo os atos executórios são por demais desastrosos para a sociedade, de modo que as elementares dos tipos penais se consubstanciam já em atos preparatórios.

Por sua vez, no crime organizado, tratando-se de crime permanente, as investigações ocorrem em tempo real, ou seja, com o crime em andamento. Ademais, sendo uma organização criminosa uma empreitada coletiva e estável de

ações ilícitas, enquanto esta não for combatida algum território ou espaço estará sempre vulnerável aos crimes da especialidade da organização, razão pela qual exige-se uma atuação efetiva para elucidar o modo de operar e fazer cessar suas ações.

Essa evolução do fenômeno criminológico impõe o aprimoramento da investigação criminal, passando pela adoção de um planejamento estratégico, com implementação de conceitos e princípios dos diversos ramos da árvore do Direito. Assim, como leciona Barbosa (2010, p. 171), faz-se necessário atentar para uma concepção "metajurídica do fenômeno criminoso que vai além da ciência jurídica e do direito positivado", para a qual a multidisciplinariedade da atividade de inteligência torna-se peça imprescindível.

Nessa linha, a metodologia da investigação criminal evolui e torna-se um projeto voltado à repressão delitiva pela prevenção, pensada a partir de critérios gerenciais dos recursos disponíveis e de acordo com um plano de ações hábil a enfrentar contemporaneamente, com eficácia e efetividade, a criminalidade organizada e o terrorismo. Leal (2019, p. 256) denomina de "forma especial de repressão preventiva" essa busca pela identificação e neutralização de possíveis ameaças advindas do crime organizado.

De sua parte, embora a atividade de inteligência, pelas suas próprias características de atuação preventiva, possa, aparentemente, adequar-se melhor à polícia administrativa, inevitavelmente também apresenta grande relevância no âmbito da polícia judiciária, tornando-se imprescindível para a definição de uma boa estratégia na investigação criminal.

Além da inteligência policial e da estratégica de Estado, o braço da inteligência financeira também é uma área em que traz grande aproximação entre as atividades de inteligência e de polícia judiciária.

A inteligência financeira é um ramo da atividade de inteligência alimentado por setores econômicos obrigados a repassar, às unidades de inteligências financeiras estatais, informações sobre movimentações atípicas (assim consideradas por parâmetros pré-definidos por normativos internos orientados por padrões

internacionais), que não são necessariamente ilícitas, mas podem revelar tipologias de lavagem de dinheiro ou branqueamento de capitais.

Percebe-se, portanto, que há uma atuação prospectiva do Estado, que produz uma inteligência sobre dados financeiros repassados por setores econômicos obrigados e que as repassa para os órgãos de persecução penal para averiguar a ocorrência de crime e posterior processamento penal.

Não obstante, a atuação pode também ser reativa, através de provocação da unidade de inteligência financeira por parte dos órgãos de persecução penal, o que invariavelmente provoca um intercâmbio de informações essencial para a prevenção e repressão ao crime organizado e do terrorismo. Em tais crimes, a inteligência financeira mostra-se fundamental na identificação de lavagem de ativos decorrentes de recursos ilícitos angariados pelas organizações criminosas e de fontes de financiamento de células terroristas.

No Brasil, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) é a unidade de inteligência financeira nacional que centraliza as informações de inteligência financeira e as encaminha para as polícias judiciárias e ao Ministério Público. Poder-se-ia falar em afastamento de sigilo bancário, como inclusive já foi questionado em reclamações judiciais, entretanto, tratando-se de autorização insculpida na Lei n.º 9.613/1998, para um tipo específico e limitado de informação, o mandamento legal supre a ordem judicial que ordinariamente determina o afastamento da garantia do sigilo bancário dos indivíduos.

Outro órgão importante que atua na análise de dados para a produção de conhecimento é a Controladoria-Geral da União (CGU). Não necessariamente por uma atribuição legal (embora a Lei n.º 12.846/2013 – conhecida como Lei Anticorrupção – defina uma posição de destaque ao órgão), mas principalmente pela *expertise* desenvolvida na coleta e análise de dados de contas e contratações públicas. A CGU vem desenvolvendo o que se pode chamar de uma inteligência anticorrupção, a qual tem sido fundamental para debelar organizações criminosas especializadas em desvios de recursos públicos em trabalhos investigativos conjuntos com a polícia judiciária da União.

Um dos resultados dessa aproximação da apuração em tempo real do crime pode ser a confusão de atividades e de atribuições, isto é, órgãos de inteligência passam a fazer investigações criminais e órgãos de polícia judiciária passam a fazer atividade de inteligência. Mas, em se tratando de uma finalidade de proteção do Estado e da sociedade, quais consequências essa intromissão ou interseção de atividades podem trazer para o Estado Democrático de Direito?

Ora, esse descompasso pode gerar uma esquizofrenia institucional, conduzindo a um desvio da capacidade operacional de um órgão para a consecução da atribuição natural disposta na lei. Diga-se, nem a inteligência de Estado conseguirá desempenhar bem suas funções de assessoramento dos altos escalões decisórios da República, nem a polícia judiciária conseguirá dispor dos recursos humanos necessários à consecução de sua função primordial de repressão criminal através da elucidação de ilícitos.

Ademais, agindo fora dos limites, não há previsão de quem e como se realizará uma fiscalização eficaz dos órgãos que transgridam as barreiras legais, o que, fatalmente, enseja uma incapacidade de controle da atividade investigativa estatal, podendo culminar em abusos e arbitrariedades praticadas por partes de autoridades do Estado em desfavor de garantias individuais.

Outrossim, governos com vieses autoritários ou até mesmos organizações criminosas de natureza política que se apoderam dessas instituições podem se valer desses desvirtuamentos institucionais e estimular o mau uso do órgão e das informações para a promoção de políticas que conduzam a regimes totalitários ou oligárquicos atentando contra os princípios do Estado Democrático de Direito.

Do mesmo modo, como consequência negativa, a inadequada utilização da atividade de inteligência na atividade de polícia judiciária pode ensejar investigações ilegais, o que acarretará nulidades no âmbito do processo penal pela aplicação da teoria dos frutos da árvore envenenada. Quanto à investigação de inteligência, embora não vejamos possibilidade de nulidade processual, porque não serve a esse propósito, as ilegalidades e abusos com usos de técnicas invasivas de garantias sob reserva de jurisdição típicas da polícia judiciária, pode ensejar

responsabilização do Estado e regressivamente às autoridades que agiram com excessos.

Atendendo ao apelo da necessidade de aplicação de técnicas mais invasivas de garantias fundamentais por parte da atividade de inteligência, o ordenamento jurídico português implementou como solução uma espécie de judicialização da investigação de inteligência, por meio da Lei Orgânica n.º 04/2017, de 25 de agosto, que trata de acesso a metadados (GOUVEIA, 2018, p. 751-753).

De fato, a judicialização de investigações de inteligência de Estado pode aumentar o controle dos meios utilizados em questões fundamentais de segurança nacional. Contudo, como questões negativas, cumpre ressaltar que essa solução deixa a operação mais sensível e exposta a agentes estatais que não são de atividade inteligência, o que pode ocasionar maiores problemas em relação aos segredos de Estado e, além disso, auxiliar no desvirtuamento do uso da atividade da inteligência em questões que deveriam ser realizadas pela polícia judiciária.

Enfim, a questão é bem sensível e pode facilmente descambar para abusos generalizados de invasão de garantias. Assim, exige-se muito cuidado e aplicação somente em situações excepcionalíssimas e inevitáveis, devendo-se, via de regra, a nosso ver, optar-se pela utilização da ação da polícia judiciária, por se tratar de meio mais adequado de ação no caso concreto e mais delimitado, justamente por dispor de mais variedades e agentes de controle, além de apresentar regime jurídico já submetido ao judiciário e deveras experimentado ao longo de centenas de anos e diversos países.

Tais considerações prestam-se apenas para se levar em conta que não só existe benefícios na relação aproximada entre as atividades de inteligência e de polícia judiciária, contudo, como destacado, assim com esta segunda, é inegável a relevância da atividade de inteligência no enfrentamento ao crime organizado tradicional e à corrupção, sendo, portanto, elemento indispensável na manutenção da ordem e ao bom desempenho da segurança pública.

CAPÍTULO V
DA SEGURANÇA POLÍTICA

Feitas todas as considerações ao longo deste trabalho, destacamos que, em um primeiro momento, discorremos sobre os problemas da segurança pública no Brasil, por meio da ação danosa das organizações criminosas de natureza violenta e de natureza política, que reverberam no quadro de violência e corrupção sistêmica desenfreadas vivenciadas no país.

Na sequência, passamos a observar o Direito da Segurança como um ramo jurídico apto a tratar do problema, destacando sua dogmática, que se alicerça na segurança como uma garantia necessária para a manutenção de uma ordem política e apresentando as dimensões por meio das quais ela se materializa na relação entre Estado e cidadãos.

Nessa linha, expusemos a dimensão da *Segurança e Soberania*, na qual o Estado vale-se de seu *ius imperium* para impor a segurança como meio de trazer harmonia e coesão social. Assim, destacamos as atividades persecutórias do Estado, valendo-se das forças de segurança pública, agindo no processo de conhecimento através da produção de informações, por meio da atividade de inteligência, ou na apuração criminal, através da atividade de polícia judiciária, e o papel dessas atividades no enfrentamento à criminalidade organizada e corrupção sistêmica e na consagração do ideal democrático.

Como destacado no Capítulo III, retornaríamos à dimensão da *Segurança e Cidadania*, mas, diferentemente das ideias preliminares lá traçadas – que tiveram como foco apenas o que era relacionado aos profissionais das forças de segurança –, neste capítulo buscaremos manter o foco nos cidadãos.

A perspectiva adotada é a de que a segurança pública está umbilicalmente relacionada ao exercício da cidadania e, quanto mais plena e participativa ela for, maior será a adequação dos cidadãos à ordem política, pelo sentimento de pertencimento e de representatividade política, culminando na exclusão da via

violenta como forma de manifestação da sua liberdade de se expressar enquanto ser humano.

Nesse contexto, a segurança política soma-se à prevenção e à repressão da criminalidade organizada efetivadas, respectivamente, pelas atividades de inteligência e de polícia judiciária, por meio da antecipação da criminalidade.

Desse modo, buscaremos ao longo deste capítulo elucidar os seguintes questionamentos: i) Como se apresenta o conceito de segurança política no cenário mundial?; ii) Quais os contributos que a liberdade econômica e política podem trazer para o ideal democrático?; iii) Como a adoção de um sistema de governo pode contribuir para a diminuição da corrupção?; iv) Como o aprimoramento de alguns institutos políticos observados no Brasil podem contribuir para a ampliação da cidadania?; v) Como a segurança política pode ser aplicada para fortalecer o quadro de segurança pública no Brasil?

Para tanto, dividiremos este capítulo em três seções, sendo que, na primeira, buscaremos construir uma definição de segurança política. Na segunda seção, abordaremos a relação de direta proporcionalidade entre liberdade e democracia e iniciar a análise dos sistemas políticos como forma de controle da corrupção democracida. Por fim, na terceira seção, observaremos como alguns institutos políticos, da maneira como foram concebidos no Brasil, contribuem para o incremento da oligarquização política e como algumas mudanças podem contribuir para ampliação da cidadania e democratização da participação política.

5.1. *CONCEITO DE SEGURANÇA POLÍTICA*

Pensar a segurança é um desafio como poucos. Buscar o peso correto de modo a equilibrar as relações entre Estados e cidadãos, e destes com eles próprios, não é algo estanque, mas sim mutável, a depender da relação entre os homens e suas instituições no tempo, no espaço e dos costumes que imperam numa sociedade. Nos dizeres de Sarmento (2009, p. 16), “o estudo da segurança é, em si mesmo, interdisciplinar, uma vez que abrange as dimensões políticas e militares, mas

também as geográficas, psicológicas, culturais, económicas e históricas, a par dos componentes tecnológicos e legais".

Como sustentamos desde o começo, o avanço do crime organizado, tanto o de natureza violenta quanto de natureza política, que conduz à corrupção democracida, pode vir a repercutir negativamente na segurança política, assim como um sistema político pode servir como um indutor do crime organizado. Assim, a análise desses fenômenos, a partir de uma visão exclusivamente jurídico-penal não é suficientemente adequada para o entendimento do fenômeno do crime organizado de natureza política. Faz-se necessária uma análise mais aprofundada, pois, "*A security complex is defined as a set of states whose major security perceptions and concerns are so interlinked that their national security problems cannot reasonably be analyzed or resolved apart from one another"*[245] (BUZAN, WÆVER e WILDE, 1998, p. 12).

Nesse sentido, é indissociável que as ameaças à segurança estatal não devem ser contempladas de maneira isolada, mas sim de maneira integrada para além das atividades que lidam mais diretamente com os problemas, devendo-se perquirir as camadas mais profundas, pois, somente atingindo o cerne é que as mudanças poderão recuperar a deterioração do organismo de forma sustentável e duradoura. Do contrário, enfrentando apenas as camadas mais superficiais, os malefícios continuaram a existir e a reverberar. Por isso que, para além do enfrentamento da criminalidade organizada pelas forças de segurança, é imperioso buscar uma solução que conduza à míngua a verdadeira causa das ameaças à integridade do Estado cujas consequências já são diuturnamente combatidas.

A *segurança política* surge nessa arquitetura como elemento antecipatório às ameaças políticas não militares que confrontam a estabilidade organizacional do Estado atentando contra suas instituições. Não obstante, dentre os setores da segurança, o de viés político é certamente um dos menos estudados, por estar

[245] "Um complexo de segurança é definido como um conjunto de estados cujas principais percepções e preocupações de segurança estão tão interligadas que seus problemas de segurança nacional não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separadamente um do outro" (tradução livre do autor).

compreendido entre os setores militar e social, razão pela qual acaba se tornando uma categoria de segurança residual, apesar de, paradoxalmente, tratar-se do setor mais amplo, porque, de certa forma, toda segurança é política, vez que todas as ameaças e defesas são constituídas e definidas politicamente (BUZAN, WÆVER E WILDE, 1998, p. 141).

Assim, a despeito do setor político parecer uma área de menor importância, ainda assim, existe um espaço em que as ameaças são predominantemente políticas. Considerando que o Estado é essencialmente político, tais ameaças podem ser tão destrutivas quanto uma investida militar, mormente quando a estrutura estatal se encontra fragilizada. Nesse sentido, leciona Buzan (1991, p. 118 apud BUZAN, WÆVER e WILDE, 1998, p. 142):

> *Political threats are aimed at the organizational stability of the state. Their purpose may range from pressuring the government on a particular policy, through overthrowing the government, to fomenting secessionism, and disrupting the political fabric of the state so as to weaken it prior to military attack. The idea of the state, particularly its national identity and organizing ideology, and the institutions which express it are the normal target of political threats. Since the state is an essentially political entity, political threats may be as much feared as military ones, is particularly so if the target is a weak state*[246].

O Estado se mantém unido por ideais políticos que, quando ameaçados, podem comprometer a estabilidade da ordem política. Normalmente, as ameaças políticas se encontram no campo do reconhecimento político ou legitimidade do Estado. A segurança política, distinta da política em geral, ocupa-se dessas ameaças que atingem a legitimidade interna da unidade política, referindo-se principalmente a ideologias e questões que definem o Estado e o reconhecimento de sua legitimidade externa. As ameaças políticas, portanto, resultam da subversão da

[246] "As ameaças políticas visam a estabilidade organizacional do Estado. Seu objetivo pode variar de pressionar o governo sobre uma política específica, derrubar o governo, fomentar o secessionismo e romper o tecido político do estado de modo a enfraquecê-lo antes do ataque militar. A ideia de Estado, particularmente a sua identidade nacional e ideologia organizadora, e as instituições que a expressam são alvos normais de ameaças políticas. Como o Estado é uma entidade essencialmente política, as ameaças políticas podem ser tão temidas quanto as militares, principalmente se o alvo for um Estado fraco" (tradução livre do autor).

legitimidade ou da negação do reconhecimento que acabam envolvendo soberania, porque esta é um dos requisitos fundamentais de um Estado. Assim, algo concebido como possível violação da soberania pode ser considerado como um problema de segurança (BUZAN, WÆVER e WILDE, 1998).

Conforme Buzan, Wæver e Wilde (1998) um Estado pode apresentar variados graus de vulnerabilidade a ameaças políticas. Um Estado pode ser considerado como forte quando é pouco seccionado étnica e economicamente e possui um governo não divorciado das opiniões gerais dos seus cidadãos, sendo, portanto, menos vulnerável a atores externos que apoiam vozes de oposição.

Do contrário, um Estado fraco apresenta problemas no pilar interno da estabilidade, isto é, a legitimidade, que em tempos mais modernos está ligada ao sucesso econômico e social, tendo o Estado um papel de provedor socioeconômico, mas que vem a ser algo amplamente debatido por questões ideológicas. Segundo Buzan (1983, p. 67), a característica que distingue um Estado forte do fraco é seu alto grau de preocupação com as ameaças internas à segurança do governo, vez que tais Estados ainda não conseguiram desenvolver consenso político e social interno suficiente para diminuir uso da força como um elemento reiterado na vida política da nação[247].

Nessa linha, as ameaças internas são características de Estados fracos, vez que a autoridade do governo e suas instituições básicas são frequentemente desafiadas e contestadas de forma mais sistemática, pois as ações políticas são vistas como favorecimento de interesses próprios da elite política. Diferentemente, nos Estados fortes, especialmente democrático-liberal, a estrutura de governo possui maior legitimidade, pela forte suposição de que o governo atua precipuamente como agente do Estado, e maior aceitação das ações governamentais que estão mais

[247] "*The principal distinguishing feature of weak state is their high level of concern with domestically generated threats to the security of the government. In other words weak states either do not have or have failed to create, a domestic political and social consensus of sufficient strength to eliminate the large-scale use of force as a major and continuing element in the domestic political life of the nation"*.

sujeitas a escrutínio público e abertas a questionamentos (BUZAN, WÆVER E WILDE, 1998).

Trata-se, segundo a classificação de Buzan, Wæver e Wilde (1998, p. 155-160) de uma ameaça sistêmica e estrutural a um Estado fraco por razões político-ideológicas, no qual o sistema político de um Estado não é confrontado por outro, mas por uma compreensão de princípios incompatíveis com os do Estado, segundo a sociedade internacional.

Nesse sentido, é importante destacar que a doutrina especializada no estudo da segurança vem ampliando o sentido da expressão. Isso decorre de um processo gradual de desmilitarização, pela desacreditação sofrida após as grandes guerras mundiais e robustecimento dos direitos humanos após a declaração universal de 1948, que mudou o foco dos Estados modernos, passando a adotar o princípio da dignidade da pessoa humana como premissa de constituição estatal.

Por conta dessa nova realidade, desde 1994, com os debates produzidos pelo Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano, o conceito de *segurança humana* tem sido incorporado na agenda internacional, abarcando como características fundamentais a preocupação universal, interdependência, a prevalência da prevenção sobre a intervenção posterior e centralidade no ser humano, podendo alcançar diversas categorias como a econômica, alimentar, salutar, ambiental, individual, comunitária e política (WERNER, 2020, p. 86-88).

Dentre essas categorias relacionadas à segurança humana, em cotejo com as ações perniciosas do crime organizado, destacamos as ameaças percebidas na dimensão pessoal, caracterizada pela violência física praticada por grupos de indivíduos como gangues e organizações criminosas, bem como na dimensão política, pela violação de direitos humanos básicos e repressão política estatal contra liberdades de expressão, ideologia e acesso à informação (PNUD, 1994, p. 30-33)[248].

[248] Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf>. Acesso em 21 dez. 2021.

A segurança humana é eminentemente protetora e tem como objetivo salvaguardar vidas contra ameaças críticas e prejudiciais à realização humana de longo prazo e sua sobrevivência, pelo reconhecimento de que as pessoas e comunidades são fatalmente ameaçadas por eventos além de seu controle.

Segundo Werner (2021, p. 86), a segurança política estaria ligada a desafios ideológicos dos quais resultam desafios não militares que podem ser inseridos na agenda no debate de segurança humana, bem como nesta também se inserem medidas de repressão à corrupção sistêmica estatal:

> as novas perspectivas de segurança humana estabelecem uma relação entre o desenvolvimento humano sustentável e as medidas anticorrupção, uma vez que a corrupção afeta a democracia e o império da lei, fomenta as violações aos Direitos Humanos, destrói a confiança nos governos, elimina a livre concorrência, impossibilita o provimento estatal de serviços essenciais, afeta os mais pobres e até mata (WERNER, 2021, p. 88).

Embora possa ser criticável a extensão do conceito *segurança humana* deveras alargado, por possibilitar, em alguma medida, uma visão muito subjetiva da segurança, vemos como válida a proposição a fim de priorizar o ser humano, que é objeto final da segurança, tendo, portanto, mérito a não limitação do conceito. Vislumbramos como uma perspectiva bastante adequada ao século XXI, não condicionada à segurança centrada no território do Estado, mas em outros campos que favorecem o respeito ao ser humano.

Assim, a segurança humana favorece o estudo da segurança política com foco nas violências praticadas contra os indivíduos, no respeito aos direitos humanos e possibilidade de escolha e participação na política do Estado. Mas, além dessa perspectiva, a segurança política também abrange o campo da segurança de Estado pela preservação de suas instituições.

A observação da situação criminológica do Brasil, que tem o crime organizado de natureza violenta como uma ameaça híbrida à soberania do Estado e a corrupção democracida como um agente de desvirtuamento da ordem política

constitucionalmente perquirida, demandou uma atenção deste estudo para esse braço da segurança no setor político.

Por fim, cumpre destacar que, embora a expressão "segurança" normalmente corresponda a uma subtração de parcela da liberdade, a segurança política proposta nesta investigação acadêmica não se refere diretamente à estagnação da ordem política vigente ou à supressão de direitos políticos em favor de uma suposta harmonia social sustentada na violência estatal contra seus cidadãos, até porque, nessa linha de raciocínio, qualquer regime totalitário teria grandes chances de alcançar essa meta. Em verdade, a proposição é diametralmente oposta, pois, funda-se justamente na ideia da promoção de maior liberdade do cidadão para participação nos assuntos políticos, ponto inafastável, vez que o processo de democratização não é (e nem deve) ser estanque, sob pena de ser capturado por oligarquias políticas.

5.2. *A AMPLIAÇÃO DA DEMOCRACIA POR MEIO DA MAXIMIZAÇÃO DA LIBERDADE ECONÔMICA E POLÍTICA*

O Estado moderno vem se colocando numa posição de provedor de bem-estar socioeconômico e o sucesso nessa empreitada torna-se um indicador da adequação e qualidade de um regime político adotado, em especial nas democracias. Não obstante, tal tarefa gera expectativas nas populações dos países, criando uma percepção de que melhores níveis de qualidade do serviço prestado estão atrelados à ideia de melhor consecução do bem comum. De outro lado, a falha na provisão dessa tarefa mina a credibilidade e consequente legitimidade do regime político, o que, como observado na seção anterior, pode interferir na própria segurança do Estado.

Segundo dados estatísticos a seguir apresentados, é possível constatar que os países com menores índices de corrupção são os que apresentam maiores níveis de desenvolvimento econômico e humano, nos quais as populações aparentam estar mais satisfeitas. Quanto maior a confiança nas instituições, maior é o

comprometimento da população com o controle da corrupção e a estabilidade política.

A despeito de o Brasil se apresentar como uma das grandes potências econômicas mundiais (CEBR, 2021, p. 55)[249] e possuir um amplo mercado consumidor decorrente de sua população 211 milhões de habitantes, de acordo com dados divulgados pelo *Fraser Institute*, no relatório de liberdade econômica de 2021[250] (referente a dados até 2019), *o Brasil ocupa a 109ª colocação no índice mundial de liberdade econômica* num universo de 165 países, obtendo uma pontuação de 6.63 numa escala de 0 a 10. Este relatório de liberdade econômica no mundo se baseia em cinco indicadores, quais sejam: tamanho do governo; estrutura legal e direitos de propriedade; acesso a dinheiro físico; liberdade de comércio internacional; e regulamentação de crédito, trabalho e negócios (GWARTNEY et al, 2021)[251].

Na mesma linha, é válido mencionar o *Human Freedom Index* (HFI), do mesmo *Fraser Institute*, que informa uma medida da liberdade humana, entendida como a ausência de restrição coercitiva por parte do Estado. O HFI é o mais abrangente índice de liberdade humana, representando 98,1% da população mundial e se utilizando de 82 indicadores distintos de liberdade pessoal e econômica abrangendo diversas áreas como: Estado de Direito; segurança e proteção; movimento; religião; associação, assembleia e sociedade civil; expressão e informação; tamanho do governo; sistema legal e direitos de propriedade; dinheiro sólido; liberdade de comércio internacional; regulamentação (VÁSQUEZ et al, 2021)[252]. Consoante o Relatório de 2021[253] do *Índice de Liberdade Humana*, o

[249] Conforme o *World Economic League Table 2022*, relatório anual publicado pelo britânico Centro de Pesquisa para Economia e Negócios (*The Centre for Economics a Business Research*, sigla em inglês CEBR), o Brasil terminou o ano de 2021 na 11ª colocação, com previsão de manutenção da posição em 2022 (CEBR, 2021). Disponível em: <https://cebr.com/wp-content/uploads/2021/12/WELT-2022.pdf>. Acesso em 13 mar. 2022.

[250] Disponível em: <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/economic-freedom-of-the-world-2021.pdf>. Acesso em 22 dez. 2021.

[251] Disponível em: <https://www.fraserinstitute.org/studies/economic-freedom>. Acesso em 22 dez. 2021.

[252] Disponível em: <https://www.fraserinstitute.org/studies/human-freedom-index-2021>. Acesso em 22 dez. 2021.

Brasil se encontra na 78ª posição, dentre 165 países analisados, com uma pontuação de 7.22, numa escala de 0 a 10 pontos.

Por sua vez, a *Heritage Foundation* também possui seu próprio índice de liberdade econômica, que foca em quatro aspectos fundamentais do ambiente econômico e empresarial sobre o qual os governos podem exercer controle, são eles: Estado de Direito; tamanho do governo; eficiência regulatória; e abertura do mercado[254]. No Relatório de Liberdade Econômica de 2021 (MILLER et al, 2021)[255], segundo os critérios metodológicos adotados pela publicação, o Brasil se apresenta numa posição ainda pior no índice estando na 143ª colocação entre os 178 países analisados.

Válido destacar também informações sobre a qualidade da democracia. Nesse sentido, o índice de desenvolvimento democrático, publicado por *The Economist*[256], apresenta o Brasil em uma posição um pouco melhor em relação aos outros índices. Em sua metodologia são utilizadas cinco categorias gerais relacionadas ao cenário político do país, são eles: o processo eleitoral e pluralismo; as liberdades civis; o funcionamento do governo; participação política; e cultura política. Segundo a publicação do ano de 2020, o Brasil estaria ocupando a 49ª colocação num universo de 167 países, apresentando uma pontuação de 6.92, de um total possível de 10 pontos. De acordo os critérios da publicação, o Brasil se encontra enquadrado no rol das democracias falhas ou imperfeitas.

---

253 Disponível em: <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/human-freedom-index-2021.pdf>. Acesso em 22 dez. de 2021.

254 Disponível em: <https://www.heritage.org/index/pdf/2021/book/02_2021_IndexOfEconomicFreedom_METHODOLOGY.pdf>. Acesso em 22 dez. 2021.

255 Disponível em: <2021_IndexOfEconomicFreedom_FINAL.pdf (heritage.org)>. Acesso em 06 maio 2022.

256 DEMOCRACY Index 2020: In sickness and in health? *The Economist Intelligence Unit*. Londres, 2021. Disponível em: <Democracy Index 2021 - Economist Intelligence Unit (eiu.com)>. Acesso em 06 maio 2022.

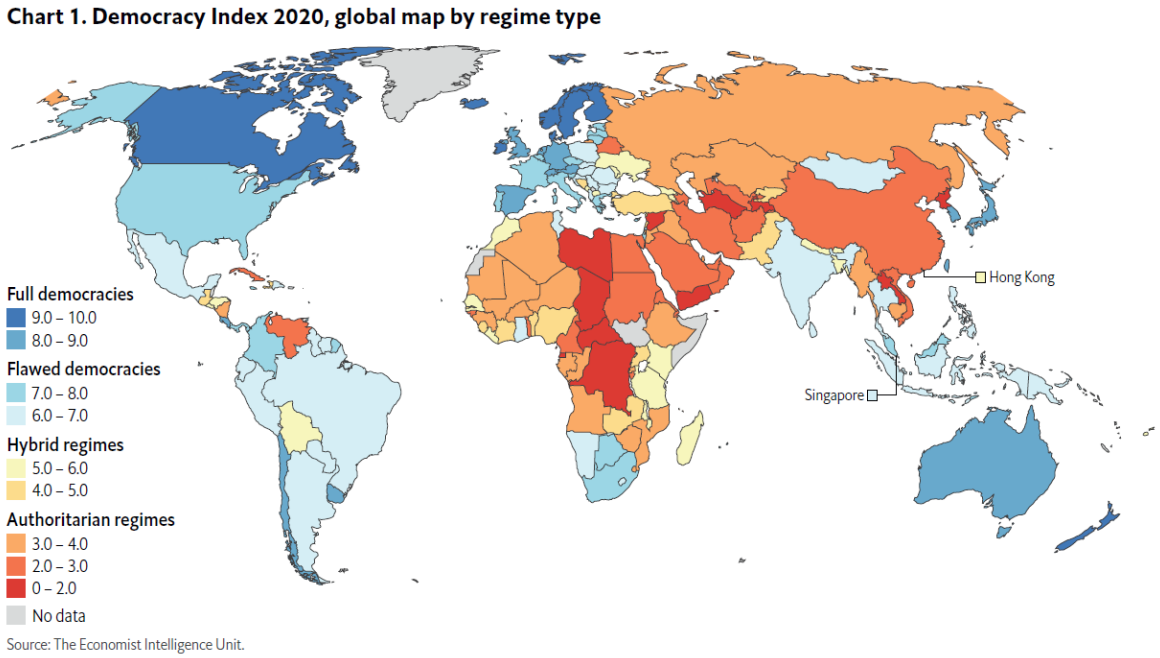


Figura 24 – Índice de Democracia 2021 (Mapa Global)

Fonte: The Economist Unit Intelligence

Ainda com relação à qualidade democrática, importa citar o *Varieties of Democracy* (V-DEM), instituição que coleta dados globais sobre democracia e mede seus diferentes atributos, estudando a natureza, causas e consequências da democracia e seus múltiplos significados (LÜHRMANN et al, 2021)[257]. Nesse sentido, o V-DEM publicou o seu Relatório Anual em 2021 o qual, segundo seus critérios, classifica os regimes políticos do mundo como sendo: *Liberal Democracy* (LD), *Electoral Democracy* (ED), *Electoral Autocracy* (EA) e *Closed Autocracy* (CA). O Brasil se encontra classificado como uma Democracia Eleitoral (ED) desde 2006, valendo salientar que, conforme o instituto, o país vem seguindo uma trajetória autocrática, apresentando queda de 0.28 pontos (numa escala de 0 a 1), de 2010 a 2020, ostentando uma pontuação de 0.51 no último Relatório de 2021.

[257] Disponível em: <https://www.v-dem.net/static/website/files/dr/dr_2021.pdf>. Acesso em 22 dez. 2021.

TABLE 1: TOP-10 AUTOCRATIZING COUNTRIES, 2010–2020

		CHANGE	LDI 2010	LDI 2020	REGIME TYPE 2010	REGIME TYPE 2020
1	Poland	−0.34	0.83	0.49	Liberal Democracy	Electoral Democracy
2	Hungary	−0.32	0.68	0.37	Electoral Democracy	Electoral Autocracy
3	Turkey	−0.29	0.40	0.11	Electoral Democracy	Electoral Autocracy
4	Brazil	−0.28	0.79	0.51	Electoral Democracy	Electoral Democracy
5	Serbia	−0.27	0.51	0.24	Electoral Democracy	Electoral Autocracy
6	Benin	−0.26	0.55	0.29	Electoral Democracy	Electoral Autocracy
7	India	−0.23	0.57	0.34	Electoral Democracy	Electoral Autocracy
8	Mauritius	−0.23	0.73	0.50	Liberal Democracy	Electoral Democracy
9	Bolivia	−0.18	0.41	0.231	Electoral Democracy	Electoral Autocracy
10	Thailand	−0.17	0.34	0.17	Electoral Autocracy	Closed Autocracy

The classification of regime type is not only based on the LDI score but also the Electoral Democracy Index, as well as the extent to which elections overall have been free and fair. See Lührmann et al. (2018) for details.

Tabela 2 – Top 10 países em autocratização

Fonte: V-Dem Institute (LÜHRMANN, 2021, p. 38)

O V-DEM ainda utiliza seis índices relacionados a ideais que são utilizados para classificação dos países, conforme o grau de aperfeiçoamento dos regimes democráticos. Tratam-se do *Liberal Democracy Index (LDI), Electoral Democracy Index (EDI), Liberal Component Index (LCI), Egalitarian Component Index (ECI), Participatory Component Index (PCI)* e o *Deliberative Component Index (DCI)*. Para este trabalho, reputamos como os mais pertinentes o *Liberal Democracy Index (LDI)*, que reflete os aspectos liberais e eleitorais da democracia com base no Índice de Componente Liberal (LCI) – que captura os limites impostos aos governos à proteção das liberdades individuais e aos freios e contrapesos entre as instituições – e o Índice de Democracia Eleitoral (EDI) – que abrange as garantias institucionais de eleições livres e justas, liberdade de associação e liberdade de expressão (LÜHRMANN et al, 2021, p. 43).

Também entendemos como relevante destacar que o Índice de Componente Igualitário (ECI), que ressalta o princípio igualitário da democracia fundamentalmente relacionado à participação política e em capacidades iguais para participar na arena política, para que haja uma distribuição mais igualitária de recursos entre os grupos resultando em maior igualdade política. Do mesmo modo, o Índice de Componente Participativo (PCI) é importante por considerar aspectos fundamentais da participação do cidadão na vida política, quais sejam, organizações

da sociedade civil, mecanismos de democracia direta e participação e representação por meio de governos locais e regionais (LÜHRMANN et al, 2021, p. 45-46).

	LIBERAL DEMOCRACY INDEX (LDI)			ELECTORAL DEMOCRACY INDEX (EDI)			LIBERAL COMPONENT INDEX (LCI)			EGALITARIAN COMPONENT INDEX (ECI)			PARTICIPATORY COMPONENT INDEX (PCI)			DELIBERATIVE COMPONENT INDEX (DCI)		
COUNTRY	RANK	SCORE	SD+/-	RANK	SCORE	SD+/-	RANK	SCORE	SD+/-	RANK	SCORE	SD+/-	RANK	SCORE	SD+/-	RANK	SCORE	SD+/-
Denmark	1	0.88	0.042	1	0.91	0.038	1	0.98	0.014	1	0.97	0.025	9	0.71	0.013	4	0.97	0.64
Sweden	2	0.87	0.042	2	0.9	0.038	2	0.98	0.015	15	0.9	0.047	28	0.65	0.025	12	0.94	0.624
Norway	3	0.86	0.044	4	0.9	0.039	5	0.96	0.02	2	0.96	0.026	27	0.66	0.018	1	0.99	0.641
Costa Rica	4	0.85	0.042	3	0.9	0.036	10	0.95	0.024	16	0.9	0.051	20	0.67	0.034	6	0.96	0.64
Switzerland	5	0.85	0.048	6	0.89	0.042	6	0.96	0.024	3	0.94	0.041	1	0.87	0.018	3	0.98	0.649
Brazil	56	0.51	0.058	56	0.69	0.059	79	0.71	0.065	140	0.4	0.086	63	0.58	0.049	136	0.46	0.634

Tabela 3 – Índice de Democracia Liberal

Fonte: V-Dem Institute (LÜHRMANN et al, 2021, p. 34)

Conforme esses índices e tabela acima, no ano de 2020, o Brasil estaria na 56ª colocação no *Liberal Democracy Index (LDI)* e *Electoral Democracy Index (EDI)*, na 140ª posição para o índice *Egalitarian Component Index (ECI)*, e, ainda, 63ª colocação no que se refere ao *Participatory Component Index (PCI)*, em um universo de 179 países analisados.

Outro critério importante para se observar a qualidade da democracia é o nível de corrupção. Nessa toada, a Transparência Internacional publica anualmente um índice que trata da percepção da corrupção num país, o qual, embora não reflita o nível da corrupção propriamente dita, entendemos como um importante indicador para análise do fenômeno corruptivo.

Assim, o Índice de Percepção de Corrupção (IPC) arregimenta dados de diversas fontes que fornecem percepções entre empresários e especialistas acerca do nível de corrupção no setor público. No ano de 2020, o IPC foi calculado utilizando-se de 13 fontes de dados variadas de 12 diferentes instituições que indicam as percepções de corrupção nos dois anos anteriores (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2021, p. 24). Consoante o *Corruption Perceptions Index 2020*[258], o Brasil ocupa a 94ª colocação, num ranking de 180 países, com a pontuação de 38 de um total de 100 possíveis.

[258] CORRUPTION perceptions index 2020. *Transparency International*, 2021. Disponível em: <CPI2020_Report_EN_0802-WEB-1_2021-02-08-103053.pdf (transparencycdn.org)>. Acesso em 06 maio 2022.

Segundo a Transparência Internacional, desde a criação do índice em 1995, a melhor posição do Brasil foi a de 36ª em 1997, permanecendo na 45ª colocação em 2002, passando a 69º em 2010, alcançando a 79ª posição em 2016, atingindo a pior colocação histórica de 108ª em 2018, voltando à 94ª colocação em 2020[259].

Ainda na seara da corrupção, destacamos o relatório de 2019 do *V-Dem Institute* (LÜHRMANN e LINDBERG, 2019)[260], que contempla uma análise sobre o nível de corrupção política em escala global entre os anos de 2008 a 2018. O índice agrega as pontuações de dois subíndices: o Índice de Corrupção de Executivos e o Índice de Corrupção do Setor Público, além de dois indicadores adicionais: um medindo até que ponto as decisões judiciais são influenciadas por atividades corruptas e outro medindo com que frequência os membros do Legislativo se envolvem em trocas corruptas sobre legislação (LÜHRMANN e LINDBERG, 2019, p. 38). Segundo esse índice, que se divide em 10 faixas de 10% cada, sendo 05 para os países mais corruptos e 05 para os menos corruptos, o Brasil se encontraria na camada entre os 30% a 40% (penúltima faixa) dos países mais corruptos politicamente.

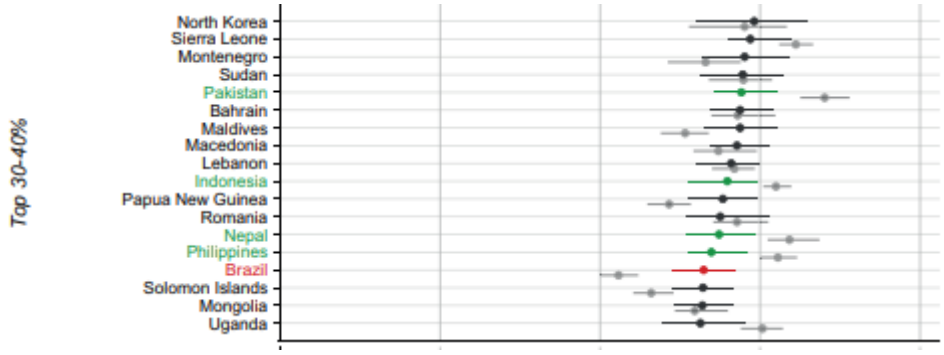


Figura 25 – Índice de Corrupção Política

*Fonte: V-Dem Institute (*LÜHRMANN *e LINDBERG, 2019, p. 39)*

[259] Disponível em: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>. Acesso em 24 dez. 2021.

[260] Disponível em: <https://www.v-dem.net/static/website/files/dr/dr_2019.pdf>. Acesso em 23 dez. 2021.

Outrossim, consideramos importante trazer à baila dados sobre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o qual é usualmente utilizado para observar o grau de desenvolvimento humano dos países e estabelece classificação em: países desenvolvidos (que atendem ao patamar de desenvolvimento humano muito alto), países em desenvolvimento (que alcançam o nível desenvolvimento humano médio e alto) e países subdesenvolvidos (os que se encontram com desenvolvimento humano baixo).

Os critérios de medição utilizam dados referentes à expectativa de vida ao nascer, educação (anos médios de estudo e anos esperados de escolaridade) e PIB per capita (a fim de espelhar um padrão de vida). Os países membros da ONU são classificados de acordo com o IDH, sendo utilizado o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e organizações diversas para aferir o grau de desenvolvimento dos países, embora haja críticas por não refletir real progresso humano.

Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD (2020, p. 344), o IDH do Brasil atingiu, no ano de 2019, uma pontuação de 0,765, numa escala de 0 a 1, permanecendo na 2ª camada (a de países com desenvolvimento humano elevado) ocupando a 84ª posição entre os 195 países ligados à Organização das Nações Unidas (PNUD, 2020, p. 344)[261].

Outra fonte de dados que entendemos como importante trazer à lume é o *WJP Rule of Law*, índice da *World Justice Project*, que retrata a realidade do Estado de Direito em 139 países jurisdições, fornecendo pontuações e classificações derivadas de mais de 138.000 pesquisas domiciliares e 4.200 pesquisas de advogados e especialistas em todo o mundo, tendo por base oito fatores: restrições aos poderes do governo; ausência de corrupção; governo aberto; direitos fundamentais; ordem e segurança; aplicação regulatória; justiça civil; e justiça

[261] Relatório do desenvolvimento humano 2020. *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)*. Nova Iorque. 2020. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020_pt.pdf>. Acesso em 24 dez. 2021.

criminal. De acordo como o *WJP Rule of Law* 2021[262], o Brasil atingiu uma pontuação de 0,50, numa escala de 0 a 1, ocupando a 77ª posição entre os 139 países analisados (BOTERO et al, 2021, p. 22).

Finalizando, cumpre relembrar o *Global Peace Index* (GPI) do *Institute for Economics & Peace* (IEP), sobre o qual discorremos na na subseção 1.1.2 do Capítulo 1, segundo o qual o Brasil, especificamente no domínio de segurança e proteção social, conforme o relatório do GPI 2021, apresenta-se como uma das nações mais violentas do mundo ostentando a 150ª colocação entre os 163 países (IEP, 2021, p. 87).

Diante dessa realidade, demonstrada pelos números e pesquisas realizadas por renomados institutos internacionais, vislumbramos a possibilidade de realizar uma análise sintética da realidade democrática no Brasil e no mundo, a partir do que denominamos Índice de Segurança Política, sobre o qual discorremos a seguir.

5.2.1. Índice de Segurança Política (ISP)

Como visto na primeira seção deste capítulo, se o próprio conceito de segurança política ainda é algo em processo de consolidação e pouco explorado pela comunidade científica, verificar ou quantificar o nível de segurança política torna-se tarefa ainda mais árdua.

Parte-se de uma primeira premissa, alinhada à lição do Professor Doutor José Fontes (2013, p. 41), de que a estabilidade política é imprescindível para o bom desenvolvimento econômico-social, mas só é razoável cogitá-la em democracias, vez que em regimes opressivos ou ditatoriais, tal estabilidade não é legitimada pelo poder soberano do povo. Assim, para uma análise mais aprofundada, não será considerada a perspectiva de um Estado totalitário como exemplo segurança, vez que seria muito simples erradicar todas as contrariedades por meio da força. Nessa linha, quando falamos em segurança política, impõe-se referenciar somente em

[262] Disponível em: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-INDEX-21.pdf>. Acesso em 07 maio 2022.

regimes democráticos, pois, nos totalitários, há uma violência estatal contra os cidadãos e vai de encontro à ampliação da cidadania.

Com efeito, aferir a consolidação democrática de um país não é um trabalho dos mais simples ou incontestáveis, especialmente porque, hodiernamente, torna-se cada vez mais complexo estabelecer um conceito objetivo de democracia que seja compreendido de maneira universal. A despeito dessa dificuldade, diante dos dados acima explicitados, vemo-nos compelidos a apresentar uma forma de valoração que buscasse congregá-los, visando aferir como os países se comportam pelo viés democrático, conforme os padrões que, costumeiramente, vêm sendo utilizados pela comunidade internacional.

Nesse sentido, pelos motivos descritos nesta seção, utilizamos 8 índices que serviram como indicadores associados à excelência democrática e securitária. São eles: *Índice de Desenvolvimento Humano* do PNUD (2020), *Índice de Liberdade Econômica* do *Heritage Foundation* (2021), *Índice de Liberdade Humana* do *Fraser Institute* (2021), *Índice de Liberdade Democrática* do *VDEM Institute* (2021), *Índice de Democracia* do *The Economist* (2021), *Índice de Percepção da Corrupção* da Transparência Internacional (2021), *Índice de Estado de Direito* da *World Justice Project* e, por fim, *Índice de Paz Global* (GPI) (no domínio da segurança e proteção que refletem a segurança interna) do *Institute for Economics & Peace* (IEP).

Metodologicamente, a pontuação de cada país foi atribuída a partir de uma média aritmética simples que leva em conta a colocação do país, dividido pelo número de índices escolhidos, qual seja, oito, compreendendo algumas exceções que foram divididas por sete, em razão da ausência de dados de alguns dos indicadores[263]. Com relação à amostra, foram selecionados os 32 países que mais se destacaram positivamente nos índices selecionados, isto é, que na média obtiveram as melhores colocações. As exceções a esse critério foram o Brasil (país objeto de nosso estudo), assim como Chile, Uruguai e Costa Rica, que apresentaram

[263] Suíça, Islândia e Taiwan não constam no *WJP Rule of Law* e, para Luxemburgo e Malta, não há dados no *Global Peace Index* do *Institute for Economics & Peace*.

pontuações relevantes em alguns dos índices e adotam o sistema presidencialista, isso em função da necessidade de obtenção de exemplares para fins comparativos de sistemas de governo que será explorado mais adiante.

A valoração da pontuação segue a mesma lógica classificatória decrescente, diga-se, quantos menos pontos somar uma nação, melhor será sua posição na classificação geral do Índice de Segurança Política (ISP). Assim, observemos como tais países performaram em relação aos critérios estabelecidos:

País	IDH	Lib. Humana	Lib. Econômica	Lib. Democrática	Índice Democrático	Corrupção	Estado de Direito	Segurança Interna (GPI)	ISP	Posição
Suíça	2	1	4	5	12	3	X	3	4,285714286	1º
Dinamarca	10	3	10	1	7	1	1	4	4,625	2º
Nova Zelândia	14	2	2	6	4	1	7	11	5,875	3º
Noruega	1	13	28	3	1	7	2	1	7	4º
Suécia	7	9	21	2	3	3	4	10	7,375	5º
Finlândia	11	6	17	7	6	3	3	8	7,625	6º
Islândia	4	12	11	19	2	17	X	2	9,571428571	7º
Irlanda	2	5	5	12	8	20	10	18	10	8º
Holanda	8	11	16	10	9	8	6	13	10,125	9º
Austrália	8	8	3	20	9	11	13	17	11,125	10º
Canadá	16	6	9	28	5	11	12	12	12,375	11º
Alemanha	6	15	29	8	14	9	5	19	13,125	12º
Reino Unido	13	14	7	14	16	11	16	23	14,25	13º
Luxemburgo	23	10	18	22	13	9	8	X	14,71428571	14º
Estônia	29	4	8	9	27	17	11	29	16,75	15º
Áustria	18	21	25	24	18	15	9	14	18	16º
Taiwan	25	19	6	33	11	28	X	24	18,25	17º
Japão	19	15	23	30	21	19	15	5	18,375	18º
Bélgica	14	23	37	11	36	15	14	30	22,5	19º
Coreia do Sul	23	31	24	17	23	33	20	22	24,125	20º
Espanha	25	25	39	13	22	32	21	31	26	21º
Portugal	38	18	52	18	26	33	26	9	27,5	22º
Lituânia	34	19	15	23	42	35	18	35	27,625	23º
EUA	17	15	20	31	25	25	27	63	27,875	24º
França	26	34	64	15	24	23	23	34	30,375	25º
Singapura	11	48	1	102	74	3	17	6	32,75	26º
Chile	43	28	19	25	14	25	32	83	33,625	27º
Malta	28	27	36	46	30	52	30	X	35,57142857	28º
Itália	29	26	68	21	29	52	34	39	37,25	29º
Uruguai	55	33	44	16	15	21	25	102	38,875	30º
Costa Rica	62	37	72	4	18	42	31	49	39,375	31º
Brasil	84	78	143	56	49	94	77	150	91,375	32º

Tabela 4 – Índice de Segurança Política (ISP)

Fonte: Elaborada pelo autor

Como é possível observar, a Europa é a região do planeta que possui a maior quantidade de países nas 10 primeiras colocações, com 8 países, enquanto os outros 2 se localizam na Oceania. A Suíça foi o país que, em média, apresentou as melhores colocações entre os indicadores analisados, alcançando uma pontuação de 4,82 no índice de segurança política. Na sequência, pela ordem, vieram Dinamarca, Nova Zelândia, Noruega, Suécia, Finlândia, Islândia, no que se percebe uma prevalência dos países nórdicos europeus, continuando com Irlanda, Holanda e Austrália fechando a lista dos 10 primeiros.

Ainda considerando essa faixa mais seleta, em uma análise específica dos índices em relação ao ISP, podemos observar que há relações diretas entre os países mais bem posicionados nesses índices e os países mais politicamente seguros:

(i) Dentre os 10 países com melhor índice de desenvolvimento humano (PNUD), 9 deles estão entre os dez primeiros ISPs, ou seja, 90%. Se considerarmos as 15 primeiras posições do IDH, há uma identificação entre os 15 mais seguros politicamente, assim pode-se que concluir que há uma relação *muito forte* entre esse índice e a segurança política;

(ii) No que tange à liberdade humana (*Fraser Institute*), liberdade democrática (*VDEM Institute*), Índice de Democracia (*The Economist)*, Percepção da Corrupção (Transparência Internacional), Estado de Direito (*World Justice Project)* e à Segurança Interna (*Institute for Economics & Peace* (IEP), em todos esses índices, entre os 10 primeiros estão 7 melhores ISPs, isto é, há uma correlação de 70% dos países, que podemos considerar como *forte*.

(iii) Com relação à liberdade econômica, entre os 10 primeiros, encontram-se 5 com maiores ISPs (50%), no que se observa uma relação *intermediária*.

Na outra ponta, na parte inferior, apresentaram-se países da América Latina como Chile, Uruguai e Costa Rica, além dos europeus Malta e Itália, o que, em verdade, não significa que seja um mau sinal, vez que a amostra selecionada levou em consideração os países que apresentaram as melhores colocações nos índices analisados e que, ao final, todos obtiveram uma pontuação inferior a 40 pontos no índice de segurança política.

De outro lado, esse último comentário não se aplica ao Brasil (escolhido por ser o país objeto desta investigação acadêmica), pois se posiciona, com reiterada frequência, na parte inferior das classificações dos índices acima mencionados, o que fez com que o mesmo apresentasse uma pontuação de 91,37 no índice de

segurança política, mais que o dobro do pior classificado da amostra selecionada. Esses números, em última análise, são reflexos da concentração de poder político e de oportunidades econômicas, o que abordaremos na próxima subseção.

5.2.2. Relações entre sistemas de governo e segurança política

Feitas essas considerações, é válido trazer a lume uma breve análise comparativa dos sistemas de governo acima explicitados, relacionando-os aos padrões democráticos que fizemos remissão na segunda seção deste capítulo, tendo por base o Índice de Segurança Política. Nesse sentido, apresentamos a tabela a seguir:

País	ISP	Posição	Forma de Estado	Sistema de Governo
Suíça	4,285714286	1º	República	Parlamentarista
Dinamarca	4,625	2º	Monarquia Constitucional	Parlamentarista
Nova Zelândia	5,875	3º	Monarquia Constitucional	Parlamentarista
Noruega	7	4º	Monarquia Constitucional	Parlamentarista
Suécia	7,375	5º	Monarquia Constitucional	Parlamentarista
Finlândia	7,625	6º	República	Semipresidencialista
Islândia	9,571428571	7º	República	Parlamentarista
Irlanda	10	8º	República	Semipresidencialista
Holanda	10,125	9º	Monarquia Constitucional	Parlamentarista
Austrália	11,125	10º	Monarquia Constitucional	Parlamentarista
Canadá	12,375	11º	Monarquia Constitucional	Parlamentarista
Alemanha	13,125	12º	República	Parlamentarista
Reino Unido	14,25	13º	Monarquia Constitucional	Parlamentarista
Luxemburgo	14,71428571	14º	Monarquia Constitucional	Parlamentarista
Estônia	16,75	15º	República	Parlamentarista
Áustria	18	16º	República	Parlamentarista
Taiwan	18,25	17º	República	Semipresidencialista
Japão	18,375	18º	Monarquia Constitucional	Parlamentarista
Bélgica	22,5	19º	Monarquia Constitucional	Parlamentarista
Coreia do Sul	24,125	20º	República	Presidencialismo
Espanha	26	21º	Monarquia Constitucional	Parlamentarista
Portugal	27,5	22º	República	Semipresidencialista
Lituânia	27,625	23º	República	Semipresidencialista
EUA	27,875	24º	República	Presidencialismo
França	30,375	25º	República	Semipresidencialista
Singapura	32,75	26º	República	Parlamentarista
Chile	33,625	27º	República	Presidencialismo
Malta	35,57142857	28º	República	Parlamentarista
Itália	37,25	29º	República	Parlamentarista
Uruguai	38,875	30º	República	Presidencialismo
Costa Rica	39,375	31º	República	Presidencialismo
Brasil	91,375	32º	República	Presidencialismo

Tabela 5 – Relação Índice de Segurança Política e regime político

Fonte: Elaborada pelo autor

Observando a tabela acima podemos fazer algumas constatações valiosas. Primeiramente, destacamos que dentre os 20 primeiros colocados temos 14 países europeus, 3 asiáticos, 2 oceânicos e apenas 1 americano, ou seja, 70% dos países mais seguros politicamente se localizam na Europa.

Ainda, tendo em conta essa camada dos 20 melhores colocados, observamos apenas um país que adota o sistema presidencialista, a Coreia do Sul, posicionando-se na 20ª colocação, isto é, apenas 5% dos melhores ranqueados se utilizam desse sistema de governo.

Por sua vez, outros 3 países adotam o sistema de governo semipresidencialista, Finlândia (melhor colocado em 6º), Irlanda (8º) e Taiwan (18º) com uma representação de 15% dessa seleta amostra, enquanto os demais 16 países utilizam o sistema de governo parlamentarista, diga-se, 80% dessa primeira faixa mais qualificada. Assim podemos afirmar que 95% dos países, nessas primeiras posições, apresentam um sistema em que há distinção entre a chefia de governo e a chefia de Estado.

Considerando toda a amostra de 32 países, percebemos que, no que tange ao sistema presidencialismo, os cinco melhores representantes no mundo são, pela ordem, Coreia do Sul (20º), Estados Unidos (24º), Chile (28º), Uruguai (30º) e Costa Rica (31º). Válido ressaltar que não se trata necessariamente da colocação em escala global, mas sim, conforme a amostra selecionada, pois possivelmente haveria outros países com sistemas de governo parlamentaristas ou semipresidencialista que somariam menos pontos no índice de segurança política, mas, como descrito anteriormente, buscamos apresentar ao menos os melhores países presidencialistas para fins de comparativos.

O Brasil se coloca na última posição da amostra com pontuação maior que o dobro de seu antecessor, no que se percebe uma grande disparidade entre sua realidade econômica (já que é uma das grandes economias mundiais) e resultados em termos de segurança política.

Numa análise mais ampla, ao fazermos um corte ainda mais seletivo, percebemos que, dentre os 14 primeiros países, 9 deles possuem forma de Estado

estabelecida como monarquia constitucional. Qualificando um pouco mais, entre as 5 primeiras colocações, Dinamarca, Nova Zelândia, Noruega e Suécia são monarquias parlamentares, enquanto, a primeira colocada, a Suíça, é constituída em forma de república.

Esse dado, somado à constatação feita logo acima, demonstra que os países constituídos como monarquias constitucionais com sistema de governo parlamentarista apresentam melhores resultados de segurança política e que as repúblicas presidencialistas se posicionam de maneira menos favoráveis diante dos critérios de excelência de segurança política observados.

Considerando a complexidade que permeia a constituição de um Estado, não desconhecemos a dificuldade de afirmar que, de maneira inequívoca, exista um nexo de causalidade direto entre o sucesso nos padrões democráticos contemporâneos, a forma de Estado e o sistema de governo adotado, até porque é comum falar-se que cada país tem suas idiossincrasias e que, por isso, não há uma fórmula correta única que possa ser aplicada e funcione igualmente para todos os demais.

Até certo ponto concordamos com essa forma de pensar, mas é preciso ter em consideração que, de outro modo, também não é possível descartar que modelos de sucesso possam reverberar positivamente quando aplicados a outros exemplares. Em verdade, seguindo uma lógica racional, é mais provável que o resultado positivo se replique na maioria das vezes

Nessa linha, utilizando-nos do método comparativo e fundando-nos não apenas numa hipótese, mas sim no pragmatismo, conforme os dados acima apresentados, percebemos que os países “mais politicamente seguros”, segundo os padrões democráticos contemporâneos, têm como elemento comum a adoção de regimes políticos que apresentam uma nítida separação entre governo e Estado, além de dispor de alguma personalidade ou instituição que simboliza fortemente uma união entre regiões e indivíduos de uma nação, como ocorre, em maior grau, nas monarquias constitucionais – que identifica a chefia de Estado como uma

instituição mais estável no tempo – e, em menor grau, nas repúblicas parlamentares e semipresidencialistas.

Nessa esteira, constata-se que a adoção de um regime político pode ser fator decisivo para diminuição da corrupção política sistêmica. Compreendemos que o arranjo da ordem política pode dificultar a ação de grupo de pessoas na cooptação das instituições do Estado e utilizá-las para a obtenção de ganhos privados em detrimento do bem comum. A maior participação popular no processo político favorece a democratização e a desconcentração do poder político das mãos desses grupos, dificultando assim as práticas corruptas pelo apoderamento das instituições. Embora essa direção possa resultar numa pulverização da corrupção no campo individual, é preciso ter em conta que o grande problema para o Estado de Democrático de Direito é a corrupção sistêmica política capaz de fomentar a corrupção democracida solapadora de oportunidades nos campos político e econômico.

Os diversos índices apresentados, decorrentes de estudos de renomadas instituições internacionais que apuram a qualidade da democracia no mundo, confirmam que os países considerados com maior liberdade econômica – que proporcionam um ambiente de trocas voluntárias com menor intervenção estatal e mais oportunidades para obtenção lícita do próprio sustento – e que dispõem de regimes políticos, com maior participação dos cidadãos nas decisões políticas, correspondem às nações que apresentam mais estabilidade política e social.

Diante dessas constatações, passemos a discorrer especificamente sobre as deficiências observadas no Brasil, que refletem a realidade de concentração de oportunidades que deságuam no cenário de criminalidade retratadas na primeira parte deste nosso estudo.

5.2.3. Da realidade sobre a concentração de oportunidades econômicas e políticas no Brasil

O Brasil possui uma população com 50 milhões de pessoas analfabetas ou analfabetas funcionais, sendo que metade das crianças de 8 e 9 anos não são alfabetizadas. De fato, no que se refere à educação, o país se encontra na penúltima posição entre 64 nações analisadas, em relação às disciplinas de matemática básica, ciências e leitura, segundo relatório do Banco Mundial publicado em fevereiro de 2018 (Silva, 2018, p. 277). De uma maneira geral, o Brasil não possui bom rendimento em indicadores sociais:

> De acordo com *International Institute for Management Development*, nós, literalmente, temos o pior governo do mundo. Em 137 países analisados pelo Fórum Econômico Mundial, somos o número 137 entre os que menos confiam em sua classe política. Segundo os critérios da mesma instituição, somos também o segundo pior país do mundo no quesito regulação governamental (atrás apenas da Venezuela) e disputamos as primeiras posições na categoria ineficiência do gasto público, com a Venezuela, El Salvador e o Zimbábue. O Brasil é o campeão mundial em burocracia fiscal, o líder global em encargos trabalhistas e o quinto pior país do mundo no quesito "facilidade para começar um negócio" no *The Global Innovation Index* (atrás apenas de Bolívia, Etiópia, Camboja e Zimbábue). O Congresso brasileiro é o mais caro do mundo na comparação com o PIB e o nosso Judiciário é o mais caro do Ocidente. Com tamanha irracionalidade nos gastos, coerentemente, segundo o Banco Mundial, nós estamos entre os dez piores países do planeta no quesito pagamento de impostos. Somos, no entanto, o país que oferece o menor retorno desses impostos ao cidadão. A nossa estrutura é inquestionavelmente precária, mesmo com tudo tão dispendioso: no índice que mede a qualidade da infraestrutura de um país, organizado pelo Fórum Econômico Mundial, o Brasil ocupa o vergonhoso 120º lugar em 144 posições possíveis (SILVA, 2018, p. 277-278)

Consoante a *International Chamber of Commerce* (ICC), em seu *Open Market Index* de 2017, o Brasil se apresentou como a economia mais fechada dentre os países do G20, ficando na 69ª posição dentre as 75 economias do mundo que foram analisadas (ICC, 2017, p. 6-8). De acordo com Banco Mundial (2018, p. 75), uma maior aceleração na abertura comercial brasileira, em nível de Mercosul, poderia resultar numa retirada de quase 6 milhões de pessoas da linha da pobreza.

Com efeito, a instituição ressalta a importância da liberalização do comércio como meio fundamental de equalização social através da redução das desigualdades e da pobreza:

> A liberalização do comércio é outro elo importante entre produtividade e inclusão: ela aumenta a produtividade e pode reduzir diretamente a pobreza pela redução de preços e ampliação da produção, conforme demonstrado pela experiência do Brasil na década de 1990. Novas conclusões deste relatório mostram que a redução das tarifas de 30,5 por cento para 12,8 por cento entre 1990 e 1995 no Brasil beneficiou as famílias na média em toda a distribuição de renda. O crescimento da produtividade introduzido pela liberalização comercial favoreceu os mais pobres com melhorias de renda e consumo. Os benefícios reais de renda para famílias no quintil mais baixo da distribuição de renda chegaram a quase 4 por cento da renda total per capita do agregado familiar, enquanto os benefícios para o quintil mais alto atingiram apenas 2 por cento. Isso se deveu à abertura comercial, que criou empregos e aumentou os rendimentos trabalhistas em maior proporção para trabalhadores menos qualificados e menos favorecidos (os salários dos trabalhadores qualificados caíram em relação aos de trabalhadores menos qualificados, devido à redução na proteção de setores de maior capacitação, como a eletrônica, contribuindo para o declínio do *skill premium*). A abertura do comércio também reduziu os preços dos bens comercializáveis que eram comparativamente mais consumidos pelos pobres (as famílias no quintil mais baixo atribuíram uma parcela maior do seu orçamento a produtos como alimentos e roupas, em comparação aos quintis superiores, que gastam mais com serviços). (Banco Mundial. 2018, p. 74-75)

Silva (2018) ressalta que a principal função do gasto público no Brasil não parece ser uma boa prestação de serviços que atende à população, mas sim a própria manutenção da burocracia e dos interesses dos que a controlam. Mesmo sendo questão controversa, convenciona-se, ainda mais na concepção de Estado de Bem-Estar Social, que umas das principais tarefas do Estado Moderno é atuar na defesa dos mais desafortunados buscando reparar injustiças históricas cometidas em desfavor de grupos marginalizados de indivíduos. Contudo, alguns países, dentre os quais o Brasil se inclui, as políticas públicas selecionadas pelos governantes contribuem em sentido inverso, isto é, funcionam como promotoras de maior desigualdade.

Nesse sentido, Medeiros e Souza (2013, p. 09), em estudo realizado para apurar a desigualdade das transferências monetárias diretas do e para o Estado

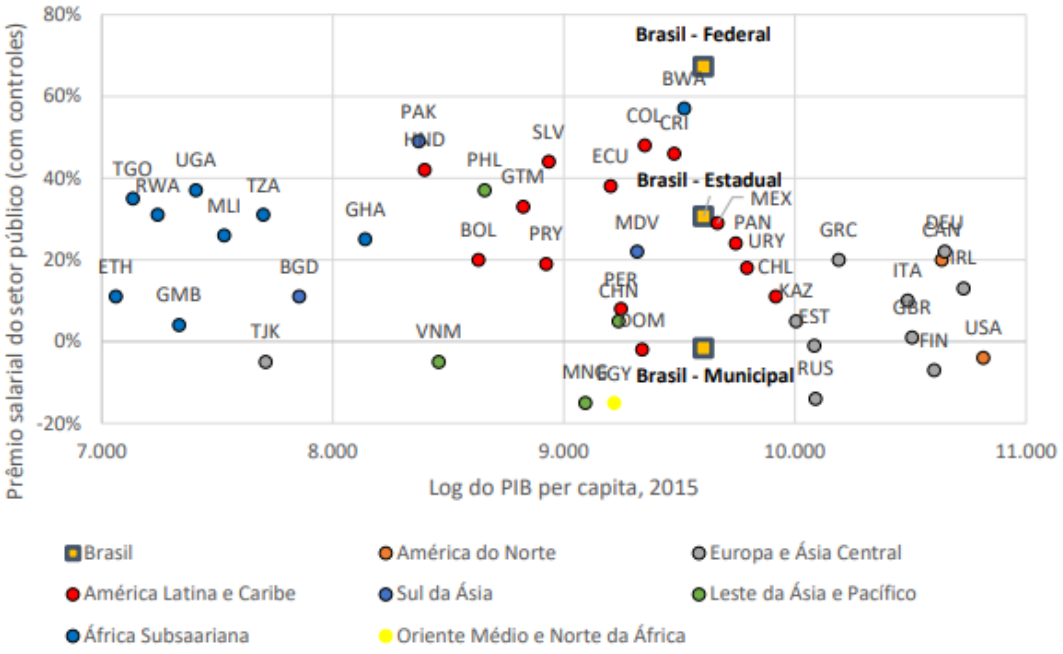
brasileiro, tendo como um dos focos os salários dos trabalhadores do setor público, destacaram que "O Estado não é uma instituição completamente autônoma, e suas ações, em parte, refletem conflitos distributivos preexistentes; consequentemente, em vez de reduzir desigualdades, o Estado pode, na verdade, aumentá-las".

Os mencionados autores perceberam que o Estado brasileiro herdou políticas sociais corporativistas, que beneficiam os trabalhadores do setor público, mas excluem a maioria da população, em razão de boa parte do gasto público ter sido cooptada por um conjunto de funcionários públicos, grupo de interesse poderoso e bem organizado, com capacidade para influenciar as políticas salariais do Estado (MEDEIROS e SOUZA, 2013, p. 9). Nessa linha, concluem que:

> O Estado contribui para grande parte da desigualdade no Brasil, tendo, proporcionalmente, uma contribuição superior à do setor privado. (...)
> Os salários do setor público no Brasil são mais concentrados que aqueles recebidos no setor privado, resultando em uma contribuição desproporcional do trabalho público para a desigualdade: embora os salários do setor público alcancem pouco menos de um quinto de todos os rendimentos, sua contribuição é de quase um quarto da desigualdade. (...)
> em geral, os trabalhadores do setor público são mais bem remunerados que sua contraparte do setor privado, como se observa em outros países do mundo. O diferencial salarial público-privado contribui com cerca de 6% da desigualdade. Trata-se de uma contribuição pequena, mas sua importância no longo prazo não deve ser subestimada, pois tais rendimentos são extremamente concentrados e, no futuro, sua concentração será replicada no sistema previdenciário. (MEDEIROS e SOUZA, 2013, p. 28)

Das dez profissões mais bem remuneradas do país, seis são da elite do funcionalismo público. Na terceira posição se encontram os membros do Poder Judiciário e dos Tribunais de Contas, com rendimento anual médio de R$ 512 mil, na segunda colocação, enquadram-se os membros do Ministério Público, como procuradores e promotores, que recebem anualmente, em média, R$ 527 mil e, em primeiríssimo lugar, com rendimento médio anual de mais em média, R$ 1,136 milhão, se enquadram os donos de cartórios os quais, embora sejam agentes privados que, possuem uma concessão pública (SILVA, 2018).

Em estudo publicado em 2017, o Banco Mundial reforça a afirmação de que a despeito dos gastos com o funcionalismo público brasileiro não divergirem tanto do cenário internacional, os salários dos servidores públicos federais é, em média, 67% superior aos do setor privado, o que é bem atípico em relação aos padrões internacionais, nos quais se observa uma média de 16%, podendo variar até 40% em alguns países. Essa disparidade da amostra internacional, comparativamente, também se aplica aos servidores estaduais, mas se equaliza em relação aos servidores municipais (Banco Mundial, 2017, p. 46-47).



Fonte: Worldwide Bureaucracy Indicators, World Bank Bureaucracy Lab.

Figura 26 – Comparação internacional da remuneração salarial do setor público brasileiro em relação ao privado

O Brasil gasta com o funcionalismo público tanto quanto os países de primeiro mundo, mas, em contrapartida, possui bem menos servidores atendendo à população do que a média mundial, logo, o custo *per capita* do servidor público é muito elevado, mas, mesmo assim, os servidores públicos continuam a obter melhores benefícios salariais, no que Silva (2018, p. 285) conclui que "os funcionários públicos brasileiros (...) constituem a força laboral mais organizada do

planeta" e "em poucos lugares os sindicatos possuem tamanho impacto na economia como no Brasil".

Desse modo, pragmaticamente, observa-se que o Estado brasileiro vem financiando a desigualdade no país e, considerando que a maior concentração arrecadatória se encontra fundada num modelo de tributação que não é progressivo, baseada no consumo e não na renda, "os altos salários do setor público constituem uma forma de redistribuição de renda dos mais pobres e da classe média aos mais ricos" (Banco Mundial, 2017, p. 53).

Nas últimas duas décadas, o Brasil testemunhou um crescimento econômico mundial, mas sua evolução foi menor que a referência global, especialmente se comparado aos países emergentes. Mesmo o Brasil tendo empenhado investimentos em programas de assistência social, como por exemplo o bolsa família, a desigualdade não arrefeceu, vez que crianças nascidas na base da pirâmide social possuem catorze vezes menos chance de ascenderem do que as que nasceram no topo. Com base num estudo realizado pelo *World Wealth and Income Database*, Silva (2018, p. 290) ressalta o seguinte:

> a desigualdade de renda no Brasil não caiu entre 2001 e 2015. Na verdade, os 10% mais ricos da população aumentaram sua fatia na renda nacional de 54% para 55%, enquanto os 50% mais pobres ampliaram sua participação de 11% para 12% no período. Na prática, o crescimento econômico visto no país no período analisado pelo estudo não surtiu impacto na redução da desigualdade: ele foi capturado principalmente pelos 10% mais ricos, que ficaram com 61,3% desse crescimento no período, enquanto a metade mais pobre da população apreendeu apenas 21,8% desses ganhos.

Na mesma linha, relatório do Banco Mundial (2018, p. 10) confirma tal entendimento, apontando que "No cerne da produtividade baixa e estagnada do Brasil existe um sistema econômico que desincentiva a concorrência e estimula a ineficiência e a alocação inadequada de recursos".

Assim, as empresas brasileiras são sacrificadas pelos custos elevados de produção decorrentes, principalmente, de um sistema de impostos extremamente

complexo e sobrecarregado, uma infraestrutura inadequada e um vasto arcabouço de regras administrativas que oneram a livre concorrência. Nessa linha:

> Foram introduzidas barreiras onerosas à importação, requisitos de conteúdo local, alíquotas diferenciadas e isenções fiscais, subsídios de crédito e outras medidas para beneficiar indústrias específicas, regiões e, muitas vezes, empresas particulares (os chamados "campeões nacionais"). Esses benefícios pouco fizeram para estimular a produtividade nos setores ou empresas que os receberam. Em vez disso, acabaram distorcendo o mercado, desestimulando a entrada de novos participantes e gerando incentivos para que as empresas já estabelecidas buscassem apoio do governo. Como resultado, os recursos no Brasil são mal alocados, o crescimento do emprego e da renda está enfraquecido e os consumidores pagam preços elevados por produtos de baixa qualidade (Banco Mundial, 2018, p. 11).

Vale destacar que, segundo as apurações levadas a efeito pela Operação Lava Jato, as tais empresas "campeãs nacionais" receberam diversos incentivos fiscais e financeiros por meio de legislação comprada, contratações direcionadas e financiamento bilionários do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Elas também destinavam parte esses benefícios estatais para custear campanhas eleitorais milionárias de partidos políticos e atendimento de interesses privados dos controladores dessas agremiações, o que denota o efeito nefasto do ciclo vicioso da corrupção sistêmica ligada aos altos escalões da política no desempenho econômico e social brasileiro.

Tal atraso brasileiro gera grandes desequilíbrios macroeconômicos e aumento da desigualdade. A partir da redemocratização, a principal estratégia dos governos para combater a pobreza e a desigualdade é lançar mais programas sociais, ampliando a participação do Estado na sociedade e o desequilíbrio e concentração de poder entre as oligarquias políticas e econômicas, amarrando a livre iniciativa e perpetuando o ciclo vicioso de baixo desenvolvimento pelo desincentivo da liberdade econômica e política.

Essa realidade é muito difícil de ser alterada em razão do regime político instalado no Brasil, que mantém o estado de coisas e abafa qualquer movimento jurídico ou político em sentido contrário, vide as reações do estamento político às

ações para a desacreditação da Operação Lava Jato ou tentativas de refrear a ascensão do movimento de viés mais conservador que vem se espraiando no país, em contraposição aos governos de vieses mais progressistas que vigoraram desde a suposta democratização decorrente da ordem política estabelecida com a Constituição Federal de 1988. Este será o tema abordado na próxima sessão, que buscará analisar o regime político brasileiro, em especial, os sistemas de governo e de separação dos poderes.

5.3. ANÁLISE DO REGIME POLÍTICO BRASILEIRO

A corrupção no governo é tema de grande polêmica, especialmente no Brasil pós-Mensalão e Lava Jato, por meio dos quais aspectos criminais ficaram mais evidenciados aos olhos da opinião pública. Não obstante, a corrupção no campo criminal parece ser o menor dos problemas e, na verdade, é algo que a filosofia política se ocupa desde sempre ao longo da História.

Nesse espectro, a origem da corrupção reside na própria falibilidade da natureza humana, que conduz à degradação dos costumes e à violação das leis. Conforme a concepção aristotélica, a corrupção floresce quando os homens deixam de agir em prol do bem comum e se orientam pelos seus próprios anseios pessoais, assim, a corrupção decorreria dos costumes dos cidadãos. Hoje, a percepção do fenômeno está mais voltada para a corrupção na vida pública, agindo em torno do desvio para locupletamento pessoal, inclusive para a perpetuação no poder. (QUADROS, 2016, p. 36-37).

Segundo Aristóteles (2017, p. 09-17), o homem é animal político instintivamente inclinado a viver dentro de um Estado, que perfaz o todo. A natureza atrai os homens à associação e, quando este não pode viver em sociedade, então não faz parte do Estado, é um Deus ou é um bruto, ou nos dizeres de Coutinho (2019, p. 16), estaria além ou aquém do humano, sendo, portanto, Deus ou bicho. As armas dos homens são a prudência e a virtude, sem essas, o homem é mal, o pior dos seres vivos, um injusto e a justiça é a base da sociedade. A

corrupção decorre da prevalência do corpo sobre o espírito, o que seria um desvio da natureza, pois a obediência do corpo ao espírito, da emoção à razão, é útil e natural.

Saindo do microcosmo humano, Estados e governos, nada mais sendo do que invenções e abstrações humanas, seguem a orientação do seu criador e reverberam os padrões de conduta recorrentes na sociedade. Embora no mundo das ideias as formas de governo sejam observadas como redentoras da sociedade, na prática não resistem ao tempo e costumam sucumbir à ganância dos governantes e à inocência ou ignorância dos governados. Assim, a moléstia ou doença dos governos corrompidos (constituições políticas) decorrem dos vícios e desejos desmedidos da própria alma ou natureza humana.

Feitas essas considerações iniciais sobre o fenômeno corruptivo perante os homens e governos e, tendo em vista os resultados em excelência democrática e securitária apresentados na seção anterior, buscaremos analisar como o regime político brasileiro pode influenciar na instabilidade que macula a segurança política e ecoa na segurança pública, problema fundamental desta pesquisa.

5.3.1. Crítica ao sistema de poderes brasileiro

Como visto, equilibrar as forças entre governantes e governados é um dos maiores desafios da humanidade desde os tempos mais antigos. Grandes pensadores, cada um a seu tempo e ao seu modo de ver o mundo, contribuíram com a filosofia política deixando suas reflexões sobre o que hoje chamamos de Estado, entidade que auxilia os homens na manutenção de uma ordem capaz de proporcionar uma vida digna e harmoniosa em sociedade.

A teoria da separação de poderes é peça fundamental no controle das atividades estatais que podem conduzir à tirania e à falta de liberdade por parte dos cidadãos. Visando debelar esse cenário, o princípio da separação de poderes preconiza um modelo de mescla de poderes concorrentes e interativos entre si no processo decisório político. Logo, essa teoria reside no cerne das ideias que regem o

princípio democrático que preconiza a pulverização e espraiamento do poder político.

Na era do Tribunal Constitucional, especialmente se considerarmos o desenho constitucional brasileiro, impõe-se reexaminar a pertinência da clássica divisão tripartite dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, para melhor debater as perspectivas das tarefas e funções do Estado. Nessa linha, Souza Júnior (2002, p. 102) apresenta 3 dimensões dos fins do Estado que entendemos deveras acertadas. Vejamos:

> as funções vinculadas aos *fins últimos do Estado* (a de chefe do Estado e a de guarda da Constituição), as funções vinculadas aos *fins próximos do Estado* (a de administração e a judiciária) e as funções vinculadas aos *fins intermediários do Estado* (a de deliberação política e a de governo), totalizando seis funções.

Assim, observa-se que o constitucionalismo contemporâneo vem sendo moldado para articular três planos de fins da sociedade política, quais sejam: *(i) o plano abstrato, genérico e mediato*, das instituições que cuidam dos *objetivos de Estado*, que requer *neutralidade partidária*, por lidar com valores universais como liberdade, igualdade, justiça, segurança e desenvolvimento; *(ii) o plano concreto, específico e imediato* que põe em funcionamento os serviços públicos, aos quais se buscam a *imparcialidade* e *apartidariedade*; e (iii) *o plano ideológico e intermediário*, operado pelos partidos políticos aos quais cumprem a tarefa de *mediação político ideológica*, articulando e conjugando os outros planos (SOUZA JÚNIOR, 2002, p. 81).

Em suma, *Judiciário e Administração Pública* atuam no plano concreto ligado ao domínio dos *fins próximos do Estado*, representando o *poder imparcial*; *Tribunal Constitucional e Chefe de Estado* integram o plano abstrato conectado ao domínio dos *fins últimos do Estado* e compõem o *poder neutro*; e *governo e Parlamento* pertencem ao plano ideológico conexo ao domínio dos *fins intermediários do Estado*, compondo o *poder político*.

Nesse sentido, Souza Junior (2002) defende uma nova categoria na morfologia política habitualmente utilizada no Brasil. Para além da forma de Estado, sistema de governo, forma de governo e regime de governo[264], o autor traz uma quinta categoria, que denomina *Sistema de Poderes*, vejamos:

> E ousamos submeter aos doutos a introdução a uma quinta categoria morfológico-política, a dos *sistemas de poderes*, ou seja, o modo como se divide, em órgãos constitucionais autônomos, o poder soberano, tendo em vista os fins últimos, os fins próximos e os fins intermediários do Estado. Portanto, há de separar-se a questão dos sistemas de governo da questão dos sistemas de poderes, esta última mais genérica que a primeira (SOUZA JÚNIOR, 2002, p. 103).

Nesse sentido, cada fase da evolução do Estado apresentou uma divisão de poder correspondente a um tipo ideal de sistema de poderes. Com efeito, a partir da formação do Estado Moderno, no século XVI, todo o poder era unificado e corporificado na pessoa do Rei e tal concentração é conhecida como o período absolutista, sendo o poder régio considerado uma derivação de uma ordenação divina. Após a unificação da Inglaterra, os serviços que eram distribuídos entre entes privados, foram absorvidos pelo Rei. Assim, as funções legislativas (prover leis), jurídica (representação jurídica do Estado), política (última instância política para declaração de paz e guerra), judiciária (resolução de conflitos), governo (estabelecimento de políticas públicas) e administrativa (manter os serviços funcionando) ficavam concentradas num único órgão, o poder do Régio, sistema de poderes que Souza Júnior define como executivismo absoluto[265].

As contribuições de Locke e Montesquieu orientaram, respectivamente, a bipartição e a tripartição dos poderes. A Revolução Gloriosa então trouxe o fim do Estado absolutista com a quebra do poder do Rei e, após o advento do *Bill of Rights*,

[264] Cumpre salientar que tais terminologias não são pacíficas no mundo. Exemplificativamente, Jorge Reis Novais (2017, p. 24-25) também classifica 5 morfologias políticas, a saber: regime político, sistema de governo, forma de Estado, forma de governo e sistema político, mas não trata do "sistema de poderes".

[265] De acordo com Souza Júnior (2002), *executivismo* seria definido pela atribuição das funções de Estado e das funções de Governo, a um mesmo órgão, Poder Executivo. De outro modo, no g*overnamentalismo* há uma separação em órgãos distintos entre as funções de Estado que eram suprapartidárias (Executivo) e as partidarizadas de Governo (Legislativo).

separou-se a função legislativa criando-se o Parlamento, que materializou o Poder Legislativo com a Câmara Baixa, que contempla os representantes do povo, e a Câmara dos Lordes, composta pelos nobres que outorgavam poder sobre suas terras. Assim, no século XVII, observou-se o segundo tipo ideal de sistema de poderes: o executivismo arcaico (Souza Júnior, 2022).

Em 1701, com a promulgação do Ato de Estabelecimento (*Settlement Act*), houve mais uma divisão do Poder do Rei que perdeu a função judiciária, mas permanecendo como chefe de Estado (que cumulava a função de última instância política e jurídica), além das funções de governo e a administrativa. Assim, no século XVIII, o executivismo clássico (SOUZA JÚNIOR, 2002) consolidou a independência do Poder Judiciário e o sistema de poderes tripartite, baseando-se na sistematização de Montesquieu, no qual o ideal de verticalização e hierarquia entre os poderes ruiu e estes passaram a ser vistos de maneira horizontalizada, separados e independentes, mas interagindo de forma harmoniosa.

Mais próximo ao fim do século XVIII, com o advento dos movimentos revolucionários, houve nova ruptura na separação e relação entre os poderes e a falência do modelo tripartite. As ideias de Jean Bodin e Benjamin Constant inflamam essa nova cisão, com a separação entre Estado e governo, em função da compatibilização da pluralidade de órgãos do poder soberano, em poderes autônomos do todo unificado, distinguindo a essência una e indivisível da soberania, do seu exercício que seria delegável e partilhável. Tais ideias fomentaram o pluralismo ideológico na sociedade e com a consolidação do Estado Liberal fez-se necessária a efetivação da separação entre Estado e governo para a manutenção da estabilidade, funcionando como o quarto poder e materializando o sistema que Souza Júnior (2002, p. 104) denomina governamentalismo de elites. Assim, consolidou-se a tetrapartição de poderes, modelo que permaneceu robusto durante o século XIX.

Na sequência, após a Primeira Guerra Mundial, a partir do Constituição Alemã de Weimar de 1919 e o advento do Estado Social, em que se deu a ascensão das massas e se amplificam o confronto entre ideologias e partidos políticos

radicalmente opostos, a separação entre Estado e governo foi reforçada, assim como a Administração Pública, que experimentou forte crescimento e se apresenta como mais um Poder, qual seja, o Poder Burocrático, confirmando a pentapartição dos poderes. Assim, conforme Souza Júnior (2002), eclode o sistema de poderes típico desse Estado Social, que define como sendo o governamentalismo pelos partidos de massas. No período, destaca-se o sociólogo e filósofo alemão Max Weber, que clamava a autonomia formal da Administração Pública como condição da ordem democrática.

Com o surgimento do Nazismo e a ascensão de Hitler, observou-se que a acumulação das funções de última instância política e jurídica ainda conferia à chefia de Estado muita concentração de poder. Assim, no pós-Segunda Guerra Mundial, sedimenta-se uma percepção sobre a necessidade de estabelecimento de valores éticos mínimos político-constitucionais para o Estado Social, a fim de defendê-lo da mentalidade totalitarista. Consolida-se no mundo a ideia de que as constituições deveriam prever um Tribunal Constitucional, ao qual ficaria atribuída a função de instância jurídica máxima para dar a última palavra sobre a adequação das leis ao texto constitucional. Essa nova secção ocasionou a hexapartição de poderes e instituiu o tipo ideal hodierno do sistema de poderes, que, conforme Souza Júnior (2002), denomina-se governamentalismo de Tribunal Constituição. Nesse contexto, Hans Kelsen mostra-se expoente para muito além da filosofia do Direito e Teoria do Direito, ocupando um espaço de destaque como arquiteto de instituições na Teoria Geral do Estado.

Assim, com este novo cenário, foi constituída a hexapartição de poderes, inseridos numa estrutura de três camadas. Na base, constam as funções imparciais, em que não se distinguem as pessoas na prestação dos serviços públicos, onde se encontram a Administração Pública e o Poder Judiciário. Ao centro, regido pela parcialidade, situam-se as funções de governo e a Legislativa, materializada pelos representantes do povo e dos Estados da Federação, que no Brasil são a Câmara dos Deputados e o Senado da República. No cume, despontam os poderes neutros, últimas instâncias jurídica e política, quais sejam o Tribunal Constitucional, que

julga se as leis estão de acordo com a Constituição e o Chefe de Estado, que deve buscar a neutralidade e não ser orientado ideologicamente, por representar o símbolo de união de toda a pátria.

As democracias liberais mais avançadas normalmente seguem a sistematização hexapartite de poderes, que se apresenta como a estrutura mais moderna de Estado. Outra característica comum é que, na maioria dos países com melhores índices de segurança política, as chefias de Estado adotam o modelo monárquico constitucional, como demonstrado na seção anterior.

Esse é o desenho constitucional que deve valer-se um Estado Democrático de Direito que se quer moderno, aberto à pluralidade político-ideológica quanto ao papel do Estado e goze de uma concórdia política. Nessa linha, preconiza Souza Júnior (2002, p. 105):

> Se uma sociedade, atualmente, deseja um regime democrático de direito, aberto às distintas ideologias sobre o papel do Estado na Economia e atento à efetivação de direitos sociais; **se busca concórdia política em torno de valores supremos por todos aceitos, com instrumentos para defender esse consenso e os direitos fundamentais da pessoa; se objetiva combinar ordem e estabilidade, com governabilidade e progresso**, não há muito que inventar: a sociedade há de adotar, ajustada às duas circunstâncias, uma forma concreta de hexapartição de poderes (grifos nossos).

Voltando-nos a partir deste ponto à análise da situação brasileira, temos que, após a proclamação da Independência e a outorga da primeira Constituição formal, o Brasil, influenciado pela tradição inglesa muito próxima a Portugal, optou por adotar o sistema de tetrapartição dos poderes. Ele foi utilizado por todo o período do segundo reinado e colheu bons frutos naquele período, tido por alguns como a era de ouro civilizacional brasileira, quando comparado a outros países do mundo da época. Como leciona Souza Júnior (2002), sem a separação institucionalizada entre Estado e governo, o Brasil não teria construído sua unidade nacional, entretanto, o regime é sempre visto com desconfiança e incompreensão, fruto de um preconceito relacionado à forma de Estado monárquica.

Com o advento do golpe da República e a promulgação da Constituição de 1891, o Brasil acabou sendo influenciado pelo presidencialismo e federalismo dos Estados Unidos e adotou o já falido modelo tripartite montesquiano estranho aos costumes locais. Não à toa, Souza Júnior (2002) destaca que, ao menos em termos históricos, o Brasil, institucionalmente, retrocedeu mais de 150 anos. Ao que tudo indica, o sistema presidencialista brasileiro se tornou uma cópia malfeita do presidencialismo americano, assim como ocorreu com países da América Latina e África, onde foram absorvidos os defeitos e deixadas de lado as virtudes.

Assim, a defasada opção tripartite de ordenação estrutural política brasileira, estabelecida pela CF/88, instituiu o chamado presidencialismo de coalizão, sobre o qual nos debruçaremos na próxima subseção, que apresenta características do presidencialismo imperial (RIBEIRO, 2016), por conta da concentração excessiva de poderes nas mãos do Presidente da República que cumula a chefia de Estado, de governo e da administração pública, havendo, por conta disso, ingerências políticas de toda natureza em outros poderes.

Sobre o Tribunal Constitucional – e consequentemente no Judiciário, vez que, no Brasil, o Supremo Tribunal Federal também exerce a função de chefia desse Poder – destacamos a insalubre influência exercida pela Presidência da República em função da indicação de Ministros a partir da sua simples vontade. A despeito de existirem alguns poucos requisitos sobre a conduta do indicado e da sabatina realizada pelo Senado Federal, de caráter muito mais homologatório do que seletivo, o fato do Presidente ser escolhido em pleito eleitoral estando obrigatoriamente filiado a um partido político conduz, inexoravelmente, a uma interferência político-ideológica na escolha e, com isso, à quebra da esperada neutralidade da Corte e, o que a nosso ver é bem pior, por tempo indeterminado.

Há de se convir que, em que pese os membros dos tribunais exerçam função de última instância jurisdicional, seja pela matéria constitucional sobre a qual se debruçam, seja, como acima destacamos, pela forma como são escolhidos e investidos, resta evidente que a função do Tribunal Constitucional se torna mais política do que jurídica (ou, no mínimo, uma forma de controle do político sobre o

jurídico) e, numa democracia, os cargos que exercem funções políticas (que é viva e transitória) devem se submeter a mandatos temporários escolhidos direta ou indiretamente pelo povo e não assumidos de maneira vitalícia. Outrossim, a perenidade na função somada à insuficiente *accountability* – vez que a prestação de contas dos atos da Corte ou seus ministros submetem-se, basicamente, aos seus próprios pares – ocasionam ineficiência no controle externo e responsabilização política e jurídica contra excessos dos membros da corte, criando o cenário perfeito para a instituição de regimes totalitários, o que passa ao largo do espírito do princípio democrático.

Embora entendamos que tal indicação seja realmente competência do chefe de Estado, definitivamente não deve ser algo atribuído à chefia de governo, e a mescla de funções, típica do presidencialismo, acaba inclinando a escolha dos ministros do Tribunal Constitucional para o mérito político-ideológico e à quebra da neutralidade por prazo indeterminado, o que pode incitar a desarmonia entre poderes, seja porque o ministro pode funcionar como instrumento do governo da corrente ideológica que o investiu, seja porque poderá vir a atuar como instrumento de oposição política à ideologia contrária.

Quanto à administração pública, o Presidente da República possui, em última análise, a chave do Tesouro Nacional e inúmeros cargos de confiança para serem distribuídos e, na pior das hipóteses, vale-se desses incentivos para comprar, financeiramente ou com concessão de cargos, o apoio no Congresso Nacional.

Ademais, é de se esperar que a dupla função de chefe de Estado e de governo exercida por uma mesma pessoa resulte em certa confusão quanto a distintos objetos, fazendo com que não realize bem nem as políticas de Estado, que possuem natureza permanentes, atemporais e apartidárias, nem as políticas de governo, caracterizadas pela condução do Estado num dado período, refletindo os anseios da população em decorrência das circunstâncias de momento, que possuem o viés parcial e partidário.

Some-se à perniciosidade da confusão entre os conceitos de Estado e governo, consoante Buzan, Wæver e Wilde (1998), a possibilidade de o governo

usar um discurso de segurança do Estado sem que haja uma ameaça real a este último, diga-se, quando não se esteja a violar a sua soberania, mas tão somente ao próprio governo que teme em não se perpetuar indefinidamente, dificultando ou impossibilitando a salutar alternância de poder, e assim faz uso arbitrário das instituições estatais para o exercício e suas próprias razões totalitárias.

Na outra ponta, vemos que a separação da chefe do governo da função da chefia de Estado serve justamente para trazer um aprimoramento da responsabilidade política, afastando simbolicamente as duas figuras e trazendo mais transparência ao povo, que consegue criar maior empatia com o Estado (que é perene), independentemente das políticas públicas adotadas pelo governo (por sua vez sazonal) ou da pessoa que esteja à sua frente. Ademais, a função do chefe do Estado é representar o interesse deste e não das políticas transitórias de governo, que mudam a cada eleição. Assim, o chefe de Estado o mantém unificado.

Ante o exposto, constata-se que harmonizar as funções do Estado é um desafio que permeia a filosofia política desde os tempos mais antigos e, como um organismo vivo, sofrerá mudanças que carregarão benefícios e malefícios às relações entre governantes e governados. No Brasil, como apresentado, constata-se que a balança entre os poderes encontra-se mal sopesada, em função do sistema de governo e sistema de poderes adotados que resultam em desmedida concentração de muitos poderes no Executivo. Sem remédios que auxiliem na diminuição de crises institucionais, a não ser o extremo da extirpação do Presidente, o que faz com que as relações de governo entre Executivo e Legislativo caminhem em clima de grande desconfiança. É sobre essa relação que passaremos a tratar na próxima subseção.

5.3.2. Crítica ao Presidencialismo de coalizão

A república brasileira nasceu antipartidária, diga-se, contra a concorrência partidária. Daí que, na Primeira República, optou-se pelo bipartidarismo em que grupos aliados elegiam o Presidente da República sem outorgar-lhe poderes. Tal sistema representava as oligarquias e não o povo e, muito embora tenham ocorrido

levantes violentos, especialmente na década de 1920, não houve rupturas políticas ou golpes de Estado bem-sucedidos. Na Segunda e na Terceira República, as questões nacionais tenderam a gerar maior coesão partidária, daí que se entende que, enquanto na Primeira República os presidentes eram eleitos nos estados, nessas últimas eles passaram a ser eleitos diretamente pela sociedade, representando a integração nacional com viés que favorece a centralização, enquanto o Legislativo se apresenta como representante maior dos interesses estaduais, voltando-se à descentralização (ABRANCHES, 2018).

Essa dinâmica de conflito entre Legislativo e Executivo vem pautando a história política brasileira e definindo as regras do jogo político no país, culminando nas idiossincrasias que se costuma chamar no Brasil de presidencialismo de coalizão, expressão cunhada por Sérgio Abranches (1988).

Professor Carlos Blanco de Morais (2018, p. 231) define o presidencialismo de coalizão brasileiro como uma variante do sistema de governo presidencialista, cuja separação entre os Poderes Legislativo e Executivo é ainda mais acentuada, com poderes presidenciais reforçados para articular alianças parlamentares (a fim de alcançar maioria no Congresso Nacional) e ampla capacidade de legislar em matérias tipicamente parlamentares, ainda que de maneira transitória, por meio das chamadas medidas provisórias. Assim, acaba ocorrendo uma certa supremacia política do Presidente sobre o Congresso Nacional politicamente frágil, que dispõe apenas do instrumento extremo do *Impeachment*, em caso de constatação de crimes comuns ou de responsabilidade somada ao divórcio dos partidos políticos que compõem a base aliada do governo.

Nos dizeres de Abranches (2018), o presidencialismo de coalizão "combina, em estreita associação, o presidencialismo, o federalismo e o governo por coalizão multipartidária". Tal sistema teria surgido em 1945, após a era Vargas, e perdurado por 17 anos, até o surgimento da outra breve experiência parlamentarista vivida no Brasil entre setembro de 1961 a janeiro de 1963. Durante a época dos governos dos militares, o presidencialismo voltou a vigorar, entretanto, sem características de

coalizão. Somente com a Constituição de 1988 que o sistema foi reincorporado à governação brasileira, permanecendo vigente até os dias atuais.

Compreensivelmente, após um período tido como autoritário, o constituinte focou mais em assegurar os direitos e garantias individuais, relegando para um plano menos prioritário a modelagem do sistema político. No entanto, no médio e curto prazo, esse desleixo cobra sua conta, pois, nenhuma garantia assegurada pelo Estado Democrático consegue perdurar quando há falhas no sistema político arquitetado para alicerçá-la. Com efeito, o presidencialismo de coalizão apresenta deficiências estruturais que resultam no descrédito do sistema representativo e na oligarquização do regime democrático preconizado pela ordem política vigente.

Um dos fatores que impulsionam essa crise de legitimidade é a usurpação dos partidos políticos dominados por indivíduos que não procuram responder aos anseios dos cidadãos, mas, tão somente, aos seus grupos de pressão e financiadores, como descrito no segundo capítulo deste estudo. O resultado é o acréscimo de cidadãos insatisfeitos e a falta de identificação pela maioria da população não ligada ao grupo oligárquico, que não se percebe representada por qualquer partido ou governante.

Agravam ainda mais o estado de coisas degenerado, como discorreremos na próxima subseção, as regras eleitorais e partidárias que impedem a livre concorrência política e o acesso de pessoas não alinhadas politicamente com os interesses das oligarquias que se perpetuam indefinidamente no poder. Assim, criam-se mais barreiras ao surgimento de novas lideranças políticas, ampliando a lacuna representativa. Nesse sentido:

> Há uma queda de braço permanente entre os que querem o modelo mais democrático, menos clientelista e menos vulnerável à corrupção, e aqueles que, ao contrário, lutam para preservar o *status quo* oligárquico, clientelista e vulnerável à influência ilegal dos endinheirados (ABRANCHES, 2018).

Por isso, como coloca Abranches (2018), o Brasil é uma república composta por um povo semissoberano, caracterizada por uma democracia elitista relativizada

pelo clientelismo, populismo e controle oligárquico dos partidos que cristalizam seus próprios privilégios e prerrogativas.

O dilema que envolve o presidencialismo de coalizão não está necessariamente relacionado à estabilidade ou a governabilidade, pois, como se observa no Brasil ao longo de todos esses anos pós-CF/88, é possível manter um governo funcionando com esse sistema. Contudo, o problema está ligado ao "como", isto é, à forma como as coalizões são criadas e mantidas.

Nesse sentido, o Executivo dispõe de duas maneiras de construção e manutenção da coalizão. A primeira, por meio da distribuição das responsabilidades administrativas entre partidos da base aliada. A segunda, através da liberação de recursos, a exemplo da liberação das emendas parlamentares, sendo que, através desta maneira, não é incomum escutar que o sistema de governo passa a ser um "presidencialismo de cooptação" (PESTANA, 2013; PESSÔA, 2015). Não se trata de medida propriamente ilegal, mas a literatura tem indicado que, quando as coalizões são construídas através da liberação de recursos para atingir metas privadas (individuais ou coletivas), ao invés de aspirações programáticas de governo, o presidencialismo de coalizão decai para presidencialismo de cooptação.

O Mensalão e a Lava Jato também foram exitosos em demonstrar que a cooptação pode se dar através de compra de apoio político, efetuado por recursos públicos desviados para parceiros na iniciativa privada, e retornando em forma de propina e financiamento eleitoral por meio de caixa dois. Isso indica, consoante destaca Abranches (2018), que o método de formação de coalizões por cooptação leva à preferência por benefícios materiais incentivados por uso de propinas para partidos e pessoas, como bônus de participação na coalizão.

Insta salientar outro problema do presidencialismo de coalizão praticado no Brasil, relacionado à representatividade do sistema partidário por conta da hiperfragmentação que viabiliza o clientelismo, patrimonialismo e corrupção. Nesse sentido, explicita Sérgio Abranches (2018):

> Nossa história recente mostra que, não obstante a maior estabilidade da Terceira República e a eficácia dos mecanismos de estabilização institucional, **há problemas e falhas graves no perfil do presidencialismo de coalizão reformado de 1988. O mais visível deles é a hiperfragmentação partidária, pois afeta diretamente a formação de coalizões, o seu tamanho e a probabilidade de serem estáveis, além de propiciar terreno fértil para o clientelismo e a corrupção**. A fragmentação reflete o aumento excessivo do número de partidos com poder de veto e impõe coalizões mais extensas e heterogêneas, mesmo que o presidente se contentasse com uma coalizão natural, de maioria simples. Este é um problema maior, porém, por causa da necessidade de emendas recorrentes à Constituição, que torna praticamente obrigatório ter coalizões que excedem em demasia a maioria simples. **A coalizão excedente da maioria simples será sempre excessivamente heterogênea para ser manejada com baixos custos políticos e fiscais. Esse quadro abre brechas à corrupção como forma de satisfazer parceiros clientelistas em número elevado** (grifos nossos).

Importa destacar que não se procura menosprezar a importância das coalizões para a governabilidade, pois somente através delas é possível obter-se a unidade de intenções exigida para que um governo possa se concretizar, seja no presidencialismo, seja no parlamentarismo ou ainda no semipresidencialismo[266]. O que nos parece é que, para cada um desses sistemas de governo, há uma melhor adequação ao sistema bipartidário ou multipartidário. Muito embora este último seja, indubitavelmente, mais condizente com a ideia de desconcentração de poder político, consequência inafastável é a de que o multipartidarismo pode afetar sobremaneira a governabilidade por ser mais propenso à dispersão e perda de foco político, tornando necessária a utilização de mais incentivos para a criação e manutenção de um coesão, algo muito mais natural no bipartidarismo, vez que a própria estrutura político partidária já é moldada no sentido de unir os cidadãos com aproximado alinhamento ideológico.

Em ambos os sistemas partidários, pela diversidade de orientações políticas, as coalizões sempre existirão e se farão necessárias. Contudo, por óbvio, dar-se-ão

[266] De acordo com Maurice Duverger (1980, p. 166): "*The concept of a semi-presidential form of government, as used here, is defined only by the content of the constitution. A political regime is considered as semi-presidential if the constitution which established it, combines three elements: (1) the president of the republic is elected by universal suffrage, (2) he possesses quite considerable powers; (3) he has opposite him, however, a prime minister and ministers who possess executive and governmental power and can stay in office only if the parliament does not show its opposition to them".*

de maneira intrapartidária ou interpartidária. Entendemos que as coalizões interpartidárias, típicas do multipartidarismo, possuem maior tendência de se submeterem a uma lógica mais mercadológica, vez que o viés ideológico é mais fluido. Já as coalizões intrapartidárias, características do bipartidarismo, acabam por ter como principal fundamento a convergência política, que prevalece sobre outras formas de incentivos como, por exemplo, o econômico.

E as dificuldades decorrentes do presidencialismo de coalizão brasileiro não estão adstritas à relação entre Executivo e o Legislativo, como um todo. Considerando a independência decorrente do bicameralismo do Congresso Nacional brasileiro, o Presidente ainda se vê obrigado a satisfazer, concomitantemente, os interesses da base do governo nos partidos da Câmara dos Deputados e no Senado da República, que muitas vezes não mantém o mesmo alinhamento político, tanto em nível federal quanto estadual. Desse modo, há uma ampliação do número de pedintes, tornando-se tarefa quase impossível atender a todos apenas com cargos e recursos fiscais legais.

Ademais, um regime político requer mecanismos mais ágeis de mediação institucional e resolução de crises entre os poderes políticos da República, algo que não se observa no ordenamento brasileiro. Saliente-se que, nas últimas 3 décadas, entre 5 presidentes eleitos, 2 sofreram *impeachment*, sendo sempre uma ameaça que ronda e é cogitada quando a coalizão se dispersa ou como instrumento de pressão da oposição ao governo. Contudo, cumpre reforçar que tal instituto não é e nem deve ser tratado como voto de desconfiança, pois, diferentemente deste, consubstancia-se num processo que ocasiona ruptura política importante, sendo extremamente traumático para o povo que observa seu mandatário máximo, escolhido por meio do voto, sacado antes do fim do mandato.

Além dessas deficiências institucionais, verifica-se empiricamente, como demonstrado na seção anterior, uma deficiência qualitativa quando falamos em excelência democrática e securitária, o que denota que, desde sua reimplementação a partir de 1988, o presidencialismo de coalizão não deu sinais de proporcionar

avanços significativos no sentido de ampliar e sedimentar a liberdade econômica e política do país.

Todas essas adversidades e deficiências podem ter decorrido de uma atitude irrefletida ou prematura da Assembleia Constituinte que originou a Constituição Federal de 1988, isso porque a Carta Magna havia sido pré-concebida para acomodar um sistema de governo com características semipresidencialista, como se observa nos Artigos 232 a 243 do Anteprojeto Afonso Arinos (BRASIL, 1986)[267], mas, ao final dos debates, decidiu-se pela manutenção do presidencialismo. Em outras palavras, arquitetou-se um regime político para um sistema, porém, por fim, entregaram outro sem os devidos freios e contrapesos.

Válida a reflexão de que estabelecimento do princípio democrático numa constituição não torna o país democrático de imediato, mas, pura e simplesmente, estabelece-se um sentido, um caminho a ser trilhado, a intenção de um país em buscar formas e desconcentração do poder político relegando-o cada vez mais aos cidadãos. A democracia não é um lugar fora do tempo e do espaço presente, não é uma linha de chegada, estática, mas, tão somente, um instrumento, um processo gradual em direção a um ideal móvel que se aprimora com o passar do tempo.

Daí que, a nosso ver, assiste razão a Abranches (2018) quando menciona que "Os modelos devem ser estáveis, para preservar seus princípios fundadores, mas ter a flexibilidade exigida pelo avanço da história". O autor defende que o Brasil necessita de uma "Assembleia Reconstituinte" que ponha fim à obsessão por Emendas Constitucionais e rompa o cerco oligárquico, promovendo uma profunda reconfiguração das forças políticas por meio de uma reformulação do sistema partidário e eleitoral. Assim, reduz-se a polarização e amplia-se a diversidade política, melhorando a legitimação do processo de decisões políticas e diminuindo a carência de lideranças.

Ante o exposto, e como apresentado na seção anterior, percebemos ser possível aferir se a qualidade da democracia de um país anda de maneira salutar,

[267] Segundo se observa nos Artigos 232 a 243 do Anteprojeto Afonso Arinos. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituinte/AfonsoArinos.pdf>. Acesso em 28 mar. 2022.

pela ampliação da legitimidade simbólica e instrumental, diga-se, pela majoração da percepção de representatividade e/ou por bons resultados para o bem comum, reflexo de um virtuoso relacionamento entre as instituições, de melhores serviços oferecidos pelos governos, mormente percebidos em indicadores sociais e econômicos, além da prestação de serviços públicos e fomento da iniciativa privada. Como visto, o presidencialismo de coalizão não vem contribuindo para a construção desse cenário no Brasil, ao revés, tem fomentado a oligarquização, pela concentração de poder político e econômico em alguns poucos indivíduos que controlam os partidos e o jogo político, favorecendo seus próprios interesses e privilégios.

As discussões sobre qual seria melhor sistema de governo é tema recorrente no cenário da ciência política, sendo Juan Linz (2015) um dos expoentes desse debate e franco defensor da supremacia do parlamentarismo sobre o presidencialismo. Pendem contra o presidencialismo a propensão à quebra ou ruptura de regime e à instauração de governo autoritários e hostis à democracia, o que foi observado de maneira empírica, vez que o número de democracias que se tornaram ditaduras foi bem maior entre países presidencialistas do que em nações parlamentaristas (LACERDA, 2016).

De acordo com Juan Linz (2015, p. 155), em um sistema presidencial, assim como o presidente, que goza de legitimidade democrática, os legisladores também se constituem opções políticas e ideológicas reais para o eleitorado, sendo possível que a maioria desse Parlamento seja uma opção política contrária à dos votantes que apoiam o presidente. Nestas ocasiões, não se pode dizer, com base no princípio democrático, que o Congresso ou o presidente fale com mais legitimidade em nome de povo e sempre poderá existir um conflito dramático latente, não sendo rara as vezes que militares intervieram como “poder moderador”. Linz (2015) ainda ressalta que o presidencialismo conduz a uma personalização do poder e à possibilidade de sucessão abrupta sem respeitar um verdadeiro processo de ascensão política, o que certamente afetará a governabilidade.

Uma questão relevante é a contradição lógica presente nas constituições presidencialistas que comportam duas premissas opostas, já que tem o objetivo de estabelecer um Executivo estável e poderoso, com legitimidade popular e com capacidade de se opor aos grupos de interesses (partidários, regionais ou locais) representados no Parlamento, entretanto, de outra ponta, dispõem de variados mecanismos limitadores desse poder interpretado como potencialmente arbitrário, diga-se, anseia-se pelo empoderamento Executivo, mas há um uma suspeita latente em relação a esse mesmo poder. Sobressaem-se, entre os mecanismos de controle ao poder presidencial, a impossibilidade ou limitação de reeleição, a exigência de autorização do Parlamento para certas nomeações ou medidas legislativas, a possibilidade de impeachment e, por vezes, a legitimação da intervenção das Forças Armadas como Poder Moderador. Nessa linha, conforme esclarece Linz (2015, p. 157) "essa contradição fundamental do presidencialismo afeta a tomada de decisões políticas, o estilo de liderança, as práticas políticas e a retórica, tanto dos presidentes quanto dos seus oponentes".

Na outra ponta, quanto às vantagens normalmente associadas ao presidencialismo, segundo Lacerda (2016) seriam: (i) mais quantidade de escolha aos eleitores; (ii) responsabilização eleitoral do presidente e maior capacidade de identificação do governo decorrente do pleito eleitoral; (iii) maior freios e contrapesos institucionais entre os Poderes, pois evita que um só poder concentre todo o poder político eleitoral, o que vem a ocorrer no parlamentarismo com Parlamento e o governo; (iv) independência do Congresso em matérias legislativas, o que acaba se revertendo em maior liberdade para o Parlamento para legislar, por seus próprios méritos, sem as consequências imediatas de confiança no partido ou coalizão que compõem o governo.

Não obstante, somos da opinião de que a fusão de funções, típica do sistema presidencialista, intensifica as disputas entre Executivo e Legislativo pelo protagonismo do governo e, nessa trilha, gera instabilidade política ao longo do tempo, que afeta negativamente a governabilidade, uma vez que os poderes não se equilibram (COSTA, 2019, p. 28).

Por conta de toda essa miríade de possibilidades, adicionados aos reiterados escândalos de corrupção política, cresce no Brasil, a nosso ver com acerto, uma corrente que defende uma mudança do sistema de governo para abandonar o presidencialismo e adotar linhas parlamentaristas.

Tanto no parlamentarismo tradicional, quanto no semipresidencialismo, a chefia de governo é descentralizada da figura do Presidente. O primeiro ministro – líder da maioria do Parlamento – indica o ministério, o que lhe concede uma base de governo que, em tese, torna menos necessária a compra de votos de parlamentares para aprovação de projetos de lei, assim como a negociação de cargos e troca de favores. Assim, tais sistemas são regidos pelo princípio da confiança da maioria parlamentar e dispõem um mecanismo para a deposição do governo, o *voto de desconfiança ou moção de censura*, o qual é utilizado para aferir o real poder do governo junto ao Parlamento. Quando a maioria restar abalada, o Parlamento por valer-se do voto de desconfiança para derrubar o governo e formar um novo, sem que isso implique em rupturas institucionais, pois tais transições fazem parte do jogo político sem legar máculas na representatividade.

Ademais, via de regra, os países que utilizam os sistemas de governo parlamentaristas e semipresidencialistas são possíveis as eleições antecipadas, uma vez convocadas pelo chefe de Estado para a dissolução do Parlamento, o que pode vir a ocorrer inclusive sem a apresentação de voto de confiança/desconfiança, quando, por exemplo, os partidos que compõem o gabinete se desentendem sobre alguma questão a ponto de inviabilizar a existência do gabinete e, não sendo mais possível uma recomposição de coalizão de governo com readequação de posições no gabinete, os partidos podem recorrer ao veredicto popular que é, em última instância, a solução para crises políticas.

Esses mecanismos acima descritos tornam os sistemas parlamentarista e semipresidencialista modelos mais estáveis que gozam de maior credibilidade e legitimidade, o que só pode ser obtido por meio de uma figura de chefe de Estado bem destacada, não confundida com funções de governo, como ocorre no presidencialismo, especialmente na espécie brasileira de coalizão.

Outrossim, como observado ao longo deste capítulo, a divisão típica dos sistemas parlamentarista e semipresidencialista resultam em maior desenvolvimento aos países que deles se valem, alcançando melhores índices em termos democráticos, pois, baseiam-se na desconcentração do poder político sem se descuidarem do equilíbrio de forças entre os poderes, o que afeta positivamente a governabilidade, pela diminuição de tensão entre Executivo e Legislativo, e a higidez da ordem política, vez que não há rupturas na alternância de governos.

Importante destacar, como demonstra Lederman *et al* (2001), que os sistemas parlamentares estão diretamente associados a um menor nível de corrupção quando comparados aos sistemas presidencialistas. Isso porque o parlamentarismo permite maior *accountability*, decorrente de um controle mais forte e imediato do Poder Legislativo sobre o Executivo, aumentando sua responsabilização e, consequentemente, reduzindo a corrupção. Consoante Lederman et al (2001, p. 27):

> The estimated coefficients in columns (4) to (8) imply the following relations between these variables and perceived corruption: democracy reduces corruption by 0.7 points; **presidential systems in a democracy, as opposed to parliamentary systems, increase corruption by 0.8 points**; each additional 20 years of uninterrupted democracy reduce corruption by 0.5 points; and 50 points more in the freedom of press index (as from the level of Turkey to the level of the United Kingdom) reduces corruption by 0.5 points[268]. (g.n.).

Abranches (2018) defende que a mudança do sistema presidencialista seria possível através de uma nova Assembleia Nacional Constituinte ou "Reconstituinte". Do mesmo modo, Costa (2019) reputa como necessária uma reforma política que se baseie em princípios e valores próprios do povo brasileiro de forma "permanente" e "atemporal", defendendo a instalação do sistema de governo

[268] Os coeficientes estimados nas colunas (4) a (8) implicam as seguintes relações entre essas variáveis e a corrupção percebida: a democracia reduz a corrupção em 0,7 pontos; **os sistemas presidencialistas em uma democracia, em oposição aos sistemas parlamentaristas, aumentam a corrupção em 0,8 pontos**; cada 20 anos adicionais de democracia ininterrupta reduzem a corrupção em 0,5 pontos; e 50 pontos a mais no índice de liberdade de imprensa (a partir do nível da Turquia para o nível do Reino Unido) reduz a corrupção em 0,5 ponto (tradução livre do autor).

parlamentar, também por nova Assembleia Constituinte, vez que o sistema de governo seria uma cláusula pétrea[269].

Com a devida vênia, ousamos divergir desse posicionamento quanto ao meio de reforma, já que uma proposta no sentido tratado aqui não tende a "abolir", mas sim, ao revés, "ampliar" e robustecer a separação dos poderes, de modo que compreendemos que uma proposta de emenda constitucional para alterar o sistema de governo para majorar a desconcentração não esbarraria numa cláusula pétrea. Não obstante, também somos da linha de que, após 111 emendas, o texto constitucional já foi bastante desconfigurado ou ampliado por conta de tamanha emendação. Com efeito, acreditamos que o Brasil necessita de uma reforma mais profunda, especialmente para revisar e enxugar o texto constitucional, o terceiro maior do planeta e décimo em quantidade de direitos (*COMPARATIVE CONSTITUTIONS PROJECT*, 2016)[270], a fim de assegurar as garantias fundamentais à existência pacífica entre os cidadãos e menos assistencialismo, pelo menos no texto bojo da Carta Magna, de modo que, nesse sentido, far-se-ia necessária a criação de uma nova Assembleia Constituinte.

Embora se sustente que haja uma melhor adequação do presidencialismo ao federalismo, não percebemos impedimentos ou evidências de incompatibilidade deste com um sistema parlamentar. Aliás, a própria Suíça, Austrália, Canadá, Alemanha e Reino Unido, que se encontram entre as nações mais desenvolvidas do mundo, respectivamente entre na 1ª, 10ª, 11ª, 12ª e 13ª colocações no índice de segurança política, são federações parlamentares. Ademais, como sustenta Costa (2019, p. 32), a federação promoveria ao sistema parlamentar um importante contrapeso para impedir um poder centralizado, em um caso de dissolução da Câmara dos Deputados, conduzisse uma tomada de poder uniforme no país.

Com efeito, é válido destacar que o Brasil adotou o sistema de governo parlamentar em duas ocasiões, durante o segundo Reinado na época do império e

[269] "Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...) § 4º Não será objeto de deliberação a **proposta de emenda tendente a abolir** (...) III - a separação dos Poderes;"
[270] Conforme o Ranking de Constituições do *Comparative Constitutions Project*. Disponível em: <https://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/>. Acesso em 04 abr. 2022.

entre os anos 1961 a 1963, com finalidade de estabilizar o governo republicano que se encontrava em uma crise política. Assim, o sistema parlamentarista de governo não é completamente estranho ao Brasil, sendo que no período do império o país apresentou um desenvolvimento expressivo nos setores econômico, tecnológico, militar e educacional, havendo forte adesão popular à monarquia parlamentarista então vigente (COSTA, 2019). Dessa maneira, não se constata incompatibilidade ou entrave social ou cultural que obste a implementação de algum dos sistemas de governo com características parlamentaristas no Brasil.

Para finalizar esta seção, impõe-se analisar alguns institutos políticos observados ou ausentes no Brasil, a fim de promover a quebra do monopólio do mercado político, que impede a ampla concorrência entre os cidadãos. Assim, adicionando ao que já foi mencionado na subseção 2.2.2, que trata da influência do financiamento eleitoral como elemento de deturpação do mercado político, passaremos a observar como como a reeleição indefinida para o Poder Legislativo, a utilização de emendas parlamentares, a adoção do sistema de eleição proporcional, de maneira exclusiva, para eleição de deputados e vereadores, bem como a inexistência de *recall* e candidaturas independentes, podem interferir na falta de renovação dos quadros políticos no Brasil e fortalecer as oligarquias políticas que concentram o poder político, gerando um ciclo vicioso de perpetuação e inalternância política.

5.3.3. Crítica a institutos políticos

As trocas políticas acontecem no mercado, sendo este um constructo que centraliza um conjunto de regras necessárias para tais permutas, que existem em função da importância do bem negociado e de sua escassez (SILVA, 2018).

Assim como na economia, para o mercado político, o Estado pode e deve ser utilizado como uma ferramenta reguladora para evitar que um pequeno grupo de atores privados interessados em controlá-lo promovam a concentração de poder político e criem monopólios, oligopólios e privilégios, ampliando ainda mais as

desigualdades. E nada melhor do que a própria autorregulação, pois a burocracia em excesso acaba servindo de instrumento para atender aos interesses daqueles que já estão estabelecidos no mercado e, por isso, aumentam o custo de entrada de potenciais concorrentes e cerceiam a livre disputa eleitoral.

Nessa linha, buscaremos promover uma breve análise sobre como alguns institutos político-eleitorais influenciam negativamente na burocracia eleitoral e atentam contra a livre concorrência política, tais como, reeleição indefinida para parlamentares, inexistência de candidaturas independentes e do *recall*, sistemas eleitorais, além da concessão e emendas parlamentares.

5.3.3.1. Reeleições

A possibilidade de reeleição é tema que sempre desperta dissonância, visto que há defensores e opositores acerca dos benefícios deste instituto. Com a CF/1988, a reeleição foi permitida somente para as carreiras do Legislativo, entretanto, após a Emenda Constitucional nº 16, de 04 de junho de 1997[271], no governo Fernando Henrique Cardoso, também se fez possível para os cargos do Poder Executivo. A promulgação, envolvida em clima de desconfiança por suposta compra de votos no Congresso Nacional, ao que tudo indica, foi uma opção escolha irrefletida, conforme declarou o próprio ex-presidente articulador[272] em tempos mais recentes.

Abranches (2018) leciona que a reeleição do chefe do Executivo (em todas as esferas) introduziu novos problemas no modelo político brasileiro, por alterar a lógica das decisões do primeiro mandato, como o de manejar a política e a

[271] A Emenda Constitucional nº 16, de 04 de junho de 1997 está disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc16.htm#:~:text=82%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%20passam%20a%20vigorar%20com%20a%20seginte%20reda%C3%A7%C3%A3o%3A.&text=%C2%A7%205%C2%BA%20O%20Presidente%20da,para%20um%20%C3%BAnico%20per%C3%ADodo%20subseq%C3%BCente.>. Acesso em 17 abr. 2022.

[272] 'DEVO reconhecer que foi 1 erro', diz FHC sobre emenda que permitiu reeleição. *Poder 360*. 6 set. 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/devo-reconhecer-que-foi-1-erro-diz-fhc-sobre-emenda-que-permitiu-reeleicao/>. Acesso em 17 abr. 2022.

economia para influenciar as eleições e formação de coalizões clientelistas. Assim, a reeleição reforça de forma significativa as tendências oligárquicas da cultura política brasileira, além de prejudicar a rotatividade no cargo e a renovação de lideranças políticas que tanto oxigenam a democracia e criam novas oportunidades de mudanças e orientação de políticas públicas.

Outro efeito negativo da reeleição, memora Abranches (2018), seria o desgaste natural e temporal do vigor político do presidente no decorrer do segundo mandato, por conta da fadiga da coalizão, que reduz a popularidade e a atração presidencial e, como isso, a própria legitimidade perante o Congresso Nacional. Essa diminuição da força política leva à utilização de novos incentivos para a manutenção da coalizão que podem culminar nos conchavos observados nas investigações dos Casos Mensalão e Lava Jato, que ocasionaram uma rede de corrupção político-empresarial e um impacto fiscal negativo importante.

Carvalhosa (2018), no mesmo sentido, aponta que a reeleição, para qualquer cargo, tanto o Legislativo e Executivo, atenta contra o princípio fundamental do regime democrático representativo da alternância de poder. Por essa razão, os mesmos políticos não poderiam permanecer indefinidamente exercendo cargos eletivos, visto que um dos fundamentos do regime democrático é justamente a mudança dos representantes do povo a cada período eleitoral e a reeleição deturpa inteiramente esse pressuposto.

Com efeito, a classe política profissionalizada naturalmente bloqueia a renovação dos quadros legislativos e executivos, pois, como todo organismo, procura combater qualquer ameaça à sua perpetuação. A profissionalização da política conduz a um distanciamento do eleitor dos centros de poder, maculando o sentido instrumental da política para a consecução dos anseios do representado, dotando-a de autonomia própria a serviço dos interesses privados dos seus profissionais.

Max Weber já chamava a atenção para dois modos da política como vocação, o *viver "para" a política* e o *viver "da" política*. O primeiro faz dela a sua vida, num sentido íntimo de equilíbrio interior, pela consciência do sentido a serviço de

uma causa. Por outro lado, os que vivem "da" política fazem dela uma fonte de renda permanente, mas incutem um aspecto substancial, qual seja, o econômico e, "em condições normais, o político deve ser economicamente independente da renda que a política lhe pode proporcionar" (WEBER, 1982, p. 105), em função da tendência a um recrutamento plutocrático dos vocacionados.

O tempo prolongado e a disposição da máquina burocrática e financeira do Estado ferem de morte a igualdade do mercado político, afetando a ampla concorrência, pois coloca o chefe do Executivo em uma situação de grande vantagem sobre seus concorrentes, inibindo aparição de novas lideranças e possibilitando a produção de um sucessor, maculando a saudável alternância de poder entre os agentes políticos. Não obstante, um país que se quer democrático não deve buscar a exclusão política, mesmo daqueles que a exercem de maneira profissional, até porque o que o eleitor "compra" com seu voto é o capital político de algum indivíduo. Assim, o Estado deve fomentar a ampla concorrência, contudo, de maneira que busque favorecer o equilíbrio entre os concorrentes.

A despeito dessas desvantagens, não se pode perder de vista as vantagens da reeleição, não só em teoria como também pragmaticamente. Isso porque, embora a possibilidade de reeleições de maneira indistinta possa ocasionar a aparição de uma casta politicamente forte, de modo a criar meios de autopreservação, por outro, a inexistência de reeleição pode fomentar um estado de letargia ou estagnação política pela acomodação das ações dos políticos que, uma vez que tenham logrado êxito nas eleições, podem quedar-se inertes, especialmente pela ausência de estímulos produtivos para se manterem na empreitada política. Ademais, como lembra Lederman *et al* (2001), a competição política é há muito tempo reconhecida como um fator que determina a eficiência dos resultados políticos.

Outra questão importante, e seguindo a mesma linha de raciocínio, é que, como não há possibilidade de continuidade, e tampouco um mínimo de responsabilização política, o agente político pode valer-se do seu cargo para tirar o máximo de proveito para fomento dos seus próprios interesses, ampliando a corrupção política. Nesse sentido, Lederman *et al* (2001, p. 22) leciona que a

possibilidade de reeleição está associada à menor corrupção, isso porque a existência de eleições garante que os políticos possam ser responsabilizados pelos seus atos nos cargos públicos e a perda eleitoral reforça o mecanismo de recompensa de controle do comportamento dos políticos, pois "[q]uanto mais o sistema direciona os políticos para metas de longo prazo, maiores são seus incentivos para se ater à boa governança" (LEDERMAN *et al*, 2001, p. 07)

Assim que, muito embora acredite que o Brasil não precisa de reeleição, mas tão somente de um mandato presidencial mais estendido para 5 anos, Abranches (2018) acredita que os efeitos negativos da reeleição podem ser arrefecidos com a proibição de exercer mais de dois mandatos presidenciais, consecutivos ou não, a exemplo do que ocorre nos Estados Unidos, o que não ocorre Brasil, vez que é possível nova eleição não consecutiva.

Por todas as razões aqui expostas, entendemos ser mais salutar a possibilidade de apenas uma reeleição para o mesmo cargo eletivo, em prol da segurança política, em favor da ampla concorrência e competição política e do direito de participação política conferido a todo e qualquer cidadão, seja ele um político profissional ou não.

5.3.3.2. Candidaturas independentes

Verificamos como ausência importante na democracia brasileira a impossibilidade de candidaturas independentes, que certamente serviria de estímulo à renovação dos quadros políticos e arrefecimento do predomínio dos partidos no momento das eleições (LOMBA, 2008, p. 42)

Carvalhosa (2018) lembra que a França passou por uma reforma política que, dentre as medidas aprovadas, destacou-se a que promoveu o movimento político independente. Aliás, tal movimento culminou com a vitória do então candidato independente Emmanuel Macron, com 66% dos votos nas eleições presidenciais de 2017. Na mesma toada, três meses após, a iniciativa independente obteve 356

cadeiras das 577 da Assembleia Nacional, passando a ser ocupada por candidatos que nunca haviam disputado eleições.

Não é difícil vislumbrar pontos negativos em relação às candidaturas independentes, tais como a falta de experiência política, que inegavelmente auxilia na negociação de acordos políticos, e a criação de uma base que assegure governabilidade, que certamente é problema para evitar a estagnação política. Tais refutações são defendidas pelas oligarquias políticas que, naturalmente, receosas de livre concorrência, buscam monopolizar o mercado político valendo-se de partidos políticos já tomados por uma casta que, por consecução lógica, procura sua própria sobrevivência na vida política.

Mas, afinal, a governabilidade deve funcionar como uma espécie de termômetro do bom andamento de um governo, pois, sua ausência só é uma questão incontornável em regimes políticos que desautorizam alternância de governo antes do fim de um mandato. Assim, o problema não está na ausência de governabilidade, mas sim no regime político que deve estar atento aos anseios dos cidadãos e buscar promover a constituição de governos que gozem de verdadeira legitimação popular por meio de seus mais fiéis representantes e não forçado para atender a uma oligarquia dominante.

As candidaturas independentes seguem nesse caminho de ampliação das possibilidades políticas, a qual, inclusive, podem servir para formação de um ou mais blocos que apoiem ou façam oposição, interferindo de maneira salutar na governabilidade e aproximando o eleitor do seu mandatário. Tal aproximação amplia a legitimação e a acreditação no próprio regime democrático, o qual vinha andando em crise de legitimidade no Brasil, ao menos em 2018, quando uma pesquisa realizada pelo Instituto Locomotiva/Ideia Big Data informou que 96% dos brasileiros não se sentiam representados pelos políticos em exercício no país[273].

Outrossim, respeitam aos padrões normativos relativos à dignidade humana, como o Pacto de San José da Costa Rica, que no artigo 23, preconiza a ampla

[273] Vide matéria jornalística disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/brasileiros-nao-se-sentem-representados-por-politicos-em-exercicio-aponta-pesquisa.ghtml>. Acesso em 19 abr. 2022.

participação política, assim como o artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos do Homem[274], embora a Corte Interamericana já tenha decidido que não haja necessariamente absoluta e direta incompatibilidade da candidatura exclusiva por meio de partidos e que a decisão sobre qual sistema deve ser adotado cabe à definição política feita pelo próprio Estado (VERGARA DA SILVA e FILHO, 2019).

Contudo, de nada vale um discurso que se diz democrático, mas que não permite a pulverização e pluralidade política, obviamente às suas próprias expensas e assumindo sua responsabilidade. Como todas as questões que envolvem a política, sempre haverá pontos negativos e positivos, mas há que se ter em mente que o processo democrático é vivo e deve estar aberto a inovações que promovam a desconcentração do poder político.

Assim, ao invés do Estado interferir restritivamente na concorrência política, melhor que promova a ampla competição, dentro de padrões que assegurem uma igualdade formal de participação no processo eleitoral, limitando apenas influência do poder econômico, mas estimulando a participação da diversidade ideológica.

5.3.3.3. Emendas parlamentares

Consoante o artigo 49 da Constituição Federal de 1988, os congressistas têm como função principal legislar e fiscalizar os atos do Poder Executivo, com especial controle na elaboração e votação do orçamento contido na Lei Orçamentária Anual (LOA), que contempla o atendimento dos interesses de governo segundo as diretrizes estabelecidas por esse segundo Poder.

Não obstante, durante os arranjos orçamentários do ano seguinte, as emendas parlamentares (artigos 165 e 166 da CF/88) são o principal instrumento que o Congresso Nacional dispõe para participar da elaboração do orçamento anual. O nome de "emenda" se dá porque se faz uma emenda a outros projetos em tramitação no Congresso e, no caso apresentado, à proposta de lei orçamentária elaborada

[274] Cf. nota de rodapé 171.

anualmente pelo Poder Executivo e define como os recursos públicos serão gastos no ano seguinte. As emendas então são apresentadas à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, responsável por avaliar o Projeto de LOA (PLOA). É por meio das emendas parlamentares que os congressistas dispõem de oportunidade de acrescer novas programações orçamentárias com o objetivo de atender às demandas das comunidades que representa.

A intenção das emendas parlamentares é deveras interessante, pois considera-se que o congressista é quem melhor conhece a realidade regional de onde é oriundo, possuindo maior facilidade para identificar as prioridades locais e, desse modo, melhorar a destinação dos recursos públicos disponíveis. Entretanto, a boa finalidade pode ser desvirtuada. Na prática, desde a redemocratização, as emendas acabaram se tornando moeda de troca nas relações de governo entre os Poderes Executivo e Legislativo, com a intensa liberação de emendas quando o governo precisa de apoio em votações de maior relevância política.

Há maior espaço para negociação quando se tratam das emendas do identificador de resultado primário nº 9 (RP9), também conhecidas como "emendas do relator" do projeto de lei orçamentária anual, as quais não são impositivas e seguem critérios políticos, por isso não são distribuídas igualitariamente entre todos os congressistas (COSTA, 2021). Como essas emendas ficam sob a rubrica do Relator, torna-se mais difícil o rastreamento da origem do pedido da verba, diminuindo transparência dos gastos e a *accountability*, além de ampliar a influência do Presidente da Câmara sobre o Parlamento, já que, em última análise, é ele quem aprova o nome do Relator da PLOA.

Inicialmente, nenhuma das emendas parlamentares eram impositivas, fossem elas as individuais (RP6), as das bancadas dos Estados ou as mencionadas "emendas do relator" (RP9). Com o passar dos anos, buscando ganhar mais autonomia diante do governo e instituir o chamado no Brasil "parlamentarismo branco"[275], o Congresso foi tornando obrigatória a execução das emendas e, assim,

[275] "Parlamentarismo Branco, Parlamentarismo Jabuticaba, Parlamentarismo Informal são termos que povoam a mídia e o debate público no Brasil. Todos se referem ao fato de que existiria, no

tornou impositivas tanto as emendas individuais (por meio da Emenda Constitucional nº 86/2015) quanto as emendas das bancadas estaduais (através da Emenda Constitucional nº 100/2019). No que concerne às "emendas do relator", por ora não são impositivas, mas, mesmo assim, a última investida sobre a autonomia do governo foi a elevação em mais de 9 vezes o valor médio das emendas concedidas em governos anteriores, saindo de R$ 2,8 bilhões em 2018, para R$ 20,1 bilhões em 2020 (embora a proposta tenha sido de R$ 30,1 bilhões), R$ 18,52 bilhões 2021 e caindo para 16,2 bilhões em 2022. Cumpre destacar que em 2019 o Congresso Nacional chegou a propor o caráter impositivo das "emendas do Relator" (RP9), através do PLN 51/2019, mas na ocasião a proposta foi vetada (COSTA, 2021).

Em dezembro de 2021, a LOA de 2022 foi votada e promulgada como Lei nº 14.303, de 21 de janeiro de 2022[276]. Com ela o orçamento disponibilizou R$ 34,97 bilhões para as emendas parlamentares, sendo R$ 16,5 bilhões para as emendas do relator e mais R$ 18,47 bilhões de reais em emendas parlamentares, sendo R$ 7,54 bilhões para as emendas de bancada estadual e R$ 10,93 bilhões para emendas individuais[277]. Como mencionado, essas duas últimas emendas são impositivas, de modo que o Poder Executivo é obrigado por lei a repassar os recursos que os parlamentares destinam nas suas emendas individuais e das bancadas estaduais, não podendo contingenciar e decidir sobre a conveniência do repasse dos recursos, a depender da disponibilidade financeira.

Nesse sentido, o orçamento passa a dispor de uma boa parte destinada a contemplar os interesses eleitorais dos Deputados e Senadores, que destinam recursos diretamente às suas bases eleitorais, conforme suas próprias prioridades. Carvalhosa (2018) considera isso uma verdadeira afronta aos princípios da

país, uma forma de governo mista: se oficialmente o Chefe do Executivo é o presidente, na vida "real" quem levaria a cabo as pautas de governo seria o Legislativo, principalmente a partir de suas lideranças" (SCHAEFER, 2020).

[276] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14303.htm>. Acesso em 20 abr. 2022.

[277] CONGRESSO Nacional aprova o Orçamento para 2022. *Agência Senado*. 21 dez. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/12/21/aprovado-orcamento-2022>. Acesso em 20 abr. 2022.

impessoalidade, da moralidade e da eficiência da administração pública. E como se não bastassem as emendas individuais ao orçamento, há também as emendas das bancadas estaduais, quando os parlamentares de cada Estado se unem, em um congraçamento interpartidário, para acrescer à proposta orçamentária verbas que serão dispostas a seus Estados, embora quem colha os louros da distribuição das verbas sejam os próprios congressistas.

Essa situação ainda se agrava quando levamos em consideração que o controle dos gastos dessas verbas é realizado pelos Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios, que são órgãos de auditoria dos próprios Poderes Legislativos e que tem seus conselheiros indicados pelos seus próprios membros. Isso nos faz concluir que, embora se tratem de órgãos autônomos, não há um efetivo controle externo, pois o que se tem na prática é uma autotutela, que, a rigor, não funciona, ao menos não como forma de controle externo.

Assim, considerando apenas o montante mais atualizado das emendas individuais, divididos pelos 583 parlamentares federais, cada um deles dispõe de R$ 18,74 milhões de reais, valor que multiplicado pelos 4 anos de mandato se reverte em uma receita de aproximada de R$ 75 milhões de reais para serem aplicados em suas bases eleitorais.

O que se observa com essa distribuição é um desvirtuamento do sistema de separação de poderes, pois, no sistema presidencialista, o governo não integra o Poder Legislativo, que não deveria se encarregar da execução das políticas públicas, que é atribuída ao Poder Executivo, havendo assim uma invasão de competências em prol do beneficiamento pessoal do parlamentar, na melhor das hipóteses apenas politicamente, não se descartando a facilidade para os desvios de recursos públicos. Por óbvio, tais práticas de desidratação das verbas do governo enfraquecem a execução de políticas públicas do plano de governo chefiado pela pessoa do Presidente que foi escolhido democraticamente através do pleito eleitoral.

Mas o problema maior não reside necessariamente na distribuição mais equitativa das verbas públicas por entre os representantes do povo. A questão crucial é que, normalmente, a culpa sobre o sucesso e fracasso de um plano de

governo recai sobre o chefe e, da maneira como está aplicada no Brasil, o Congresso a cada dia se imiscui mais nas competências do Poder Executivo, pressionando o governo, sem, no entanto, ser responsabilizado pelas suas ingerências.

Assim, as as emendas acabam sendo utilizadas para a ampliação de capital político dos parlamentares que já se encontram em exercício de mandato – numa conta simples percebe-se que são disponibilizados cerca de R$ 75 milhões de reais por legislatura – o que majora os privilégios dessa classe política que se encontra em exercício na legislatura, que acaba por se perpetuar no poder.

Na prática, a verba que seria utilizada pelo Executivo federal é entregue ao parlamentar para que este disponha de "forma graciosa" ao estado e municípios de sua base eleitoral, que, nos períodos de eleição, servem como sua melhor propaganda, em razão da subserviência ao parlamentar diante da dependência dessas verbas.

Essa disparidade repercute diretamente na concorrência eleitoral, questiona-se: como pode um cidadão comum, sem os acessos ao poder partidário e sem essas verbas milionárias à disposição de um congressista em exercício, concorrer contra este em mínimas condições de igualdade? Por óbvio que as chances de vitória do cidadão comum são mínimas e tal realidade macula o princípio da impessoalidade e da isonomia, favorecendo a manutenção das oligarquias controladoras do poder político e econômico e impede a alternância de poder, que é tão cara ao regime democrático.

5.3.3.4. Sistema eleitoral

Para além desses institutos acima já mencionados, é fundamental discorrer sobre o sistema eleitoral eleito, pois isto é fundamental para atualizar o problema da representatividade. Nesse sentido, a discussão recai sobre qual seria o sistema que confere maior autenticidade e justiça na representação política dos cidadãos: os do voto distrital ou o sistema proporcional.

Conforme Carvalhosa (2018), a representação política para o Legislativo se encontra prejudicada em função da eleição por meio do sistema de voto proporcional em lista aberta para a Câmara dos Deputados, as Câmaras de Vereadores municipais e as Assembleias Estaduais. Assim, defende o voto distrital, que confere maior poder de fiscalização permanente e direta dos eleitores, ao passo que, aos eleitos, maior identificação com a coisa pública local.

De fato, uma das grandes adversidades do voto proporcional em lista aberta é justamente o distanciamento entre esses atores. Isso faz com que os parlamentares eleitos se sintam mais confortáveis em dedicar seus mandatos, na prática, aos seus próprios anseios e dos respectivos partidos políticos, assim como àqueles que lhes estão mais próximos, quais sejam, os grupos de interesses econômicos e corporativos que dispõem de mais recursos para fazer lobby junto ao Congresso Nacional.

Ademais, a ausência de uma base eleitoral específica desonera o deputado de seus eventuais compromissos assumidos em campanha, visto que não há vínculo direto entre o candidato e determinada região do território estadual. Em outras palavras, há apenas uma representação ideológica e essa falta de conexão da abstração com a realidade física, seja territorial seja pessoal, culmina em uma falta de responsabilização política, em especial dos partidos.

Não se desconsidera que a eleição dos Senadores, que se dá pelo eleição majoritária, amenize esse problema de identificação regional e o distanciamento dos eleitores, mas é certo que as competências do Senado, embora bastante semelhantes, não são as mesmas, porque esta tem o escopo de representar os interesses das unidades federativas, o que se dá de forma igualitária com 3 senadores, enquanto a Câmara, esta sim, representa o povo e o número de cadeiras se distribui de maneira proporcional à população dos estados.

Outra questão prejudicial do sistema proporcional em lista aberta refere-se ao cálculo do coeficiente eleitoral, de difícil compreensão para a maioria dos cidadãos brasileiros. Além disso, há a falsa percepção de que seu voto está sendo conferido a um candidato específico, quando, na realidade, se está votando no partido, o que

prejudica a transparência do sistema eleitoral e a consequente perda de legitimidade popular.

Essa ilusão se agrava ainda mais em razão das coligações, construídas sobretudo para maior obtenção de recursos eleitorais, financeiros ou audiovisuais (por conta da propaganda obrigatória em rede de rádio e televisão), do que por questões ideológico-partidárias[278], que fazem com que o eleitor acredite votar num candidato, quando na realidade está depositando sua moeda política para apoiar um outro partido que programaticamente destoe de seus anseios políticos. Essa sistemática permite que uma pessoa de notório *capital não-político* se torne um campeão de votos para um determinado partido ou coalizão de partidos, elegendo candidatos com pouquíssima representatividade, portanto sem legitimidade.

Como bem coloca Carvalhosa (2018), o eleitor brasileiro é ludibriado, pois atira no que vê e acerta no que não vê, uma vez que, apenas 5,26% dos Deputados que logram êxito nas eleições o fazem com os votos angariados pessoalmente. Em 2018, dos 513 deputados "eleitos" apenas 27 deputados federais o foram em razão dos próprios votos conquistados, ou seja, 94,74% foram eleitos em decorrência do coeficiente eleitoral do seu partido.

Toda essa maquiagem eleitoral deságua no maior prejuízo que observamos: a (im)possibilidade de responsabilização política, inviabilizando uma censura pública, especialmente a eleitoral, sobre a atuação negativa de sujeitos políticos para com o interesse ou em desacordo com a moralidade política (LOMBA, 2008, p. 56). É certo que um governo não se faz com uma pessoa apenas, mas com um grupo simbolizado pelo partido político. Logo, é esse que precisa ser penalizado quando um governo fracassa, o que, porém, não ocorre no sistema proporcional, pois o candidato chamariz de voto regional acaba recebendo a culpa do fracasso, expiando

[278] Podemos falar com assertividade em relação às motivações das coligações eleitorais em função da própria CF/1988, no seu artigo 17, § 1º assegurar aos partidos políticos autonomia no estabelecimento dessas coligações, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, o que denota que o elemento motivador principal não é o alinhamento ideológico.

a culpa do partido, simplesmente porque suas ideias não podem ser responsabilizadas.

Tal problema não é totalmente vencido pelo voto distrital, mas entendemos que quando um partido empenha um candidato verdadeiramente seu para uma região específica, o vínculo entre o partido e candidato torna-se mais forte e essa conexão mais robusta acaba reverberando na escolha do eleitorado, ampliando a ligação entre este e o próprio partido político e a respondibilidade ou *answerability* (LOMBA, 2008, p. 16) de ambos os sujeitos políticos.

Ainda com relação ao voto proporcional, há que se falar sobre os sistemas de *lista aberta* ou *lista fechada*. Quanto às listas abertas, como observamos, há possibilidade de induzimento do eleitor ao engano e pouca responsabilização do partido político. Tais problemas vêm a ser corrigidos com uso sistema de lista fechada pois, nesta, a competição eleitoral está associada à força dos partidos políticos, o que torna as eleições um instrumento mais eficaz de distribuição de recompensas políticas, aumentando a respondibilidade e o horizonte de políticos e dos partidos, direcionando-os a metas de longo prazo, o que amplia a preocupação com suas reputações. Em outras palavras, "o uso de listas fechadas nas eleições legislativas cria incentivos para os políticos se preocuparem com a reputação do partido como um todo e, portanto, esperamos que as listas tenham um efeito redutor de corrupção" (LEDERMAN et al, 2001, p. 16).

No que concerne ao sistema de voto distrital, o representante eleito se compromete e se identifica mais intimamente com um programa de atuação parlamentar. Isso facilita a *accountability* por parte dos seus eleitores, que podem acompanhar e cobrar o desempenho dos seus mandatários no sentido programado nas eleições, o que hodiernamente se tornou muito mais simplificado com a escalada das redes sociais como instrumento de manifestação política. Nessa linha convalida-se o princípio do "um cidadão, um voto", aprimorando o regime de representação, um dos principais pilares da soberania popular e da democracia (CARVALHOSA, 2018).

Ademais, o voto distrital tende à redução dos custos da propaganda eleitoral, em função dos candidatos já serem do conhecimento da população local e pelo fato da concorrência ser mais intrapartidária para a escolha do representante distrital do partido. Além disso, amplia a influência dos diretórios regionais dos partidos, fortalecendo a descentralização do poder dos líderes partidários nacionais, os chamados "caciques", algo que é fundamental ao regime democrático.

Uma das desvantagens atribuídas ao sistema do voto distrital puro é a ampla regionalização dos problemas nacionais, já que a Câmara dos Deputados poderá vir a ser uma grande Câmara de Vereadores Distritais, que buscarão representar os interesses locais de seu distrito.

Outro problema do sistema distrital puro é que um partido, mesmo com uma menor votação global, pode obter maioria em maior quantidade de distritos, obtendo, portanto, mais cadeiras mesmo recebendo menos votos, o que pode trazer uma distorção de representatividade em termos de "maioria" de votos no Parlamento. Esse fato que é bem destacado pode Jairo Nicolau (2012):

> As principais críticas feitas aos sistemas majoritários estão associadas às desproporcionalidades produzidas em âmbito nacional. Como vimos no caso do Reino Unido, é frequente a sobrerrepresentação dos grandes partidos, a sub-representação dos pequenos, a produção de maiorias manufaturadas e, eventualmente, que o partido mais votado nas urnas não fique com a maior bancada (NICOLAU, 2012, p. 30).

Não obstante, há uma saída para essa celeuma: a adoção do sistema misto, quando é estipulado um número de cadeiras para o voto majoritário distrital, e outra parte das cadeiras é destinada ao voto proporcional, por meio do alcance de um coeficiente. Isso acabaria equilibrando a distribuição de cadeiras, pois, quem recebe mais votos obteria mais cadeiras no Parlamento.

O que está em jogo quando falamos em sistemas eleitorais é a difícil tarefa de Estado de "conciliar dois elementos da sua estrutura constitucional: controle majoritário e influência de minorias" (ALMEIDA, 2018, p. 15). Nesse sentido, a filosofia política é rica em expoentes da antiguidade clássica grega ao mundo

contemporâneo (BOBBIO, 1998) que entendem que os governos mistos são os que geram melhores condições para a criação de estabilidade política, que é uma das finalidades últimas que o Estado persegue. Assim, o sistema eleitoral, uma das principais ferramentas para a construção de um Estado Democrático, por estar na gênese dos governantes escolhidos, também devem respeitar a mesma lógica de mesclagem dos sistemas.

De fato, muito embora a democracia seja conhecida como o governo da maioria, não há como deixar de lado os interesses das minorias, sob pena de incorrer-se em um Estado autoritário e não isonômico. Assim, compreendemos que o melhor sistema a ser adotado seria o misto, com maior representatividade das vagas ligadas ao voto distrital e uma parte voltada ao sistema proporcional para complementação de cadeiras em que interesses minoritários possuíssem representatividade, sem se sobrepor à maioria, pois nela reside a essência da democracia, além do que sanaria problemas decorrentes de eventual falta de maioria no Congresso Nacional.

5.3.3.5. Recall ou voto de desconfiança popular

Finalmente, cabe tratar de um último instrumento possível num Estado Democrático, que se presta a promover ainda mais a participação popular na vida política e entrega ao cidadão a prerrogativa de rever seu voto, especialmente para confirmar se o seu representante continua fiel à plataforma política que fez o cidadão dedicar-lhe seu voto ou, até mesmo, mudar de direção caso ela não esteja se mostrando o eficaz.

Estamos a falar do *Recall de Mandato*, com o qual parcela da população que elegeu determinado político pode apresentar um *voto de desconfiança*, caso este não esteja cumprindo suas promessas realizadas durante a campanha eleitoral, incrementando o sistema de freios e contrapesos por parte do povo para limitar a ambição de poder dos agentes políticos (COSTA, 2019, p. 29).

Como no presidencialismo o Parlamento não dispõe do voto de confiança, para que haja algum tipo de controle *a posteriori*, seria salutar a utilização desse instrumento, que funciona como referendo ou voto de desconfiança popular em caso de insatisfação com o desempenho do político escolhido (ABRANCHES, 2018).

Como leciona Ávila (2009, p. 141), "o *recall* deve ser um mecanismo democrático a ser utilizado por eleitores responsáveis contra eleitos irresponsáveis", e assim o define:

> O *recall* é um mecanismo de democracia semidireta, típico dos Estados Unidos da América, adotado no início do século XX em determinados Estados da Federação norte-americana para combater a corrupção e incompetência das autoridades públicas, principalmente em nível local. Caracteriza-se como direito político do cidadão, não sendo permitida sua utilização contra autoridades federais. O mecanismo existe atualmente em 18 Estados norte-americanos (ÁVILA, 2009, p. 138).

Adotado em alguns estados americanos, mormente nos pequenos centros urbanos, o *recall* tem por fundamento a regra do mandatário fiel, sendo fundamental para sua viabilidade, em especial em âmbito estadual e federal, a adoção do voto distrital, no qual, como já destacamos anteriormente, há uma conexão mais direta e intrínseca entre o eleitor e seu representante político (ÁVILA, 2009, p. 140).

O recall não se confunde com o mandato imperativo (comum no período medieval e início da Idade Moderna, em que o mandatário só podia decidir nos estritos limites do mandato), que foi suplantado nos séculos XVII e XVIII pelo mandato *representativo* ou *livre*, que tornou a representação mais abstrata (ÁVILA, 2009, p. 134). Isso porque, hodiernamente, o caráter imperativo do mandato não se relaciona com o direito privado, como ocorria antigamente – ainda que na esfera política –, mas sim fundamenta-se na própria construção jurídica do Estado Democrático de Direito, que implica em promoção da cidadania, legitimidade, igualdade, participação, responsabilidade, prestação de contas, dignidade da pessoa humana, probidade, pluralidade e transparência (ÁVILA, 2009, p. 137).

Assim, a revogação direta por parte do próprio eleitorado é mais uma forma de exercício da cidadania e fortalecimento da democracia, algo em consonância

com a essência de mandato. Isso porque não há como haver uma relação saudável entre mandante e mandatário sem que haja uma confiança mútua, sendo razoável que a outorga seja revista quando o depositário da confiança se conduza de maneira incompatível com os termos do mandato político, que são regidos por princípios constitucionais, éticos e administrativos do exercício da função pública.

Há que se ter em conta, entretanto, que o representante político tem que zelar pelo bem comum, incluindo-se aí os interesses da coletividade e da nação, como um todo, mediando permanentemente os anseios e as proposições dos seus eleitores distritais com equilíbrio, buscando uma convivência pacífica em âmbito estadual e nacional. Por isso, como destaca Carvalhosa (2018), de certa maneira, a natureza do mandato político transcende, no tempo e no espaço, aos estritos interesses da comunidade distrital.

Isto deve ser considerado nos critérios de escolha dos eleitores, a fim de evitar que a mera contrariedade às posições majoritárias do distrito constitua fundamento para a destituição do mandatário por meio do *recall*, pois, o mandato distrital deve ser exercido como uma função de Estado e para além da vontade individual dos eleitores. Assim, a utilização deve se dar de maneira parcimoniosa, direcionada para graves eventos, como corrupção, prática de atos ilícitos e imorais e patente incompetência administrativa (ÁVILA, 2009. p. 14).

Nessa linha, o representante pode ter o mandato revogado, preferencialmente, quando da ocorrência de abusos ou desvio da parcela de poder político a ele outorgado, e não apenas por suas posições políticas que contrariem as opiniões dos eleitores distritais. Em outras palavras, quando houver a quebra do dever de lealdade materializada no comportamento e ações incompatíveis com a função pública de natureza política, seja na seara criminal, na administrativa, na cível, ou ainda da ética pública e política, respeitando-se, nos dizeres de Carvalhosa

(2018), tanto o decoro[279] quanto os princípios da legalidade, impessoalidade, finalidade, razoabilidade, moralidade, eficiência, publicidade e transparência.

Outrossim, o artigo 37 da CF/1988 consolida o princípio da eficiência que impõe à administração pública e a qualquer servidor, em nível individual, inclusive no campo político, o exercício do cargo de maneira produtiva e eficaz, de modo que os representantes políticos devem ser diligentes no exercício de seus mandatos, o que os encarrega de evitar a negligência, imprudência, omissão e ausências físicas às atividades decorrentes dos cargos do Executivo e Legislativo, a fim de evitar a quebra do mandato fiel por ineficiência (CARVALHOSA, 2018).

Ávila (2009, p. 136) elenca, como pontos favoráveis ao instituto, o permanente controle das autoridades públicas e o consequente incremento da sensibilidade dos governantes, resultando em um governo mais representativo e na diminuição do *rent seeking* e troca de favores entre políticos e o poder econômico, pela aproximação dos eleitores que têm seus interesses despertados para as questões públicas.

Ademais, o *recall* se viabiliza como uma alternativa ao *impeachment*, que costuma ser um processo desgastante, muito atrelado a influências controladas por autoridades públicas, e, como corolário lógico do direito de sufrágio, uma aplicação do *good business principle* – que preconiza que, a qualquer tempo, o empregador pode dispensar o empregado que se mostra incapaz ou desonesto (ÁVILA, 2009, p. 55) –, o que gera uma tendência de melhora na eficiência da administração pública, mormente em âmbito regional e local. Esses elementos levam a concluir que o *recall* pode funcionar como uma ferramenta democrática em favor da diminuição de eventos de corrupção e o aumento de receita para o erário.

No sentido contrário, Ávila (2009, p. 135) aponta que as críticas ao instituto decorrem dos custos operacionais de um procedimento de recall (conforme os padrões americanos), das dificuldades de aplicação em grandes dimensões territoriais, assim como em sistema eleitoral proporcional, além da suposta negação

[279] A definição de decoro também consta do relatório final da CPI do Orçamento, de 1993: "Decoro é comportamento, é imagem pública é honra, é dignidade. Decoro parlamentar é obrigação de conteúdo moral e ético que não se confunde com aspectos criminais, embora deles possa decorrer"

do princípio republicano – pois o mandato deveria ser avaliado pelo povo somente no pleito eleitoral seguinte – e, por fim, do sacrifício da estabilidade governamental, pois confere muito poder aos eleitores em detrimento da independência do governante, o que pode gerar problemas quanto ao mérito das acusações, tornando a função pública menos atraente para as pessoas competentes.

Assim, quanto aos aspectos positivos e negativos aplicáveis ao Brasil, em específico, válido trazer as considerações do mencionado autor:

> Pelo aspecto negativo, o recall diminui a liberdade do representante que poderá, em certas circunstâncias, em razão de sentimentos exacerbados da comunidade, tomar decisões inadequadas sobre questões complexas e de maior repercussão. No entanto, esse aspecto torna-se relativo, uma vez que a liberdade dos representantes no Brasil tornou-se sinônimo de impunidade e de irresponsabilidade. Há ainda a questão do custo para realização de um procedimento de recall. Por fim, existem os problemas da grande dimensão do país e do sistema eleitoral proporcional, que dificultam a aplicação do instituto no Brasil. Por isso, sua aplicação em nível local é mais efetiva. O primeiro argumento favorável é que o recall constitui excelente mecanismo para o eleitorado fiscalizar os seus representantes, principalmente se for considerado o fato de que a corrupção ocorre no Brasil de forma desenfreada. O eleito, sabendo que pode ser removido de sua função, tenderá a ser mais responsável e a agir de forma mais transparente (Ávila, 2009, p. 138).

Desse modo, o *recall* pode ser observado como um excelente mecanismo de controle contra a corrupção, atos ilícitos em geral e até contra a ineficiência da Administração Pública, em função da majoração do controle externo do poder político. Não se espera que, no curto prazo, corrijam-se os problemas de representação política local ou mesmo as nacionais, mas, certamente, com maior proximidade entre eleitores e eleitos, e havendo um instrumento de revogação do mandato à disposição, ampliar-se-á a responsabilização política com mais prestação de contas do mandatário ao seu outorgante, incrementado a *accountability* do regime político e a efetiva identificação de representação democrática, com maior legitimidade e transparência do mercado político.

Assim, uma profunda reforma política é medida que se impõe para que o país trilhe um novo caminho que conduza à excelência democrática e melhores índices

de segurança política, espelhando-se nos exemplos das nações mais evoluídas segundo os critérios hodiernos de prosperidade econômica e política que, a rigor, desincentiva a adesão à realidade perniciosa do crime organizado, conforme abordaremos na última subseção.

5.3.4. Do papel da segurança política no aprimoramento da segurança pública no Brasil

Ao se falar em políticas criminais, estas compreendidas como a miríade de procedimentos de que se vale o Estado ou governo para responder ao fenômeno criminal, a doutrina quase sempre se atenta para as necessidades de reformas no campo da segurança pública ou no campo jurídico, em especial no direito penal e processual penal (D'URSO, 2001; MORAES 2006). Não é comum se vislumbrar que alterações do regime político – este considerado como uma manifestação do modo como o grupo dominante inscreve e configura o seu poder nas estruturas do Estado (BRITO, 2016) – podem oferecer respostas reais e duradouras à criminalidade, notadamente quando esta se encontra em um estágio crônico.

Entretanto, todos os dados analisados neste e no primeiro capítulo apontam que os países com melhores índices de excelência democrática e securitária são os mesmos nos quais se observam menores taxas de crimes violentos e de percepção de corrupção. Constata-se, portanto, pela observação e comparação, que existe uma correlação importante, direta e intensa, entre a liberdade política, altos índices de desenvolvimento humano e maior segurança política.

Como visto, o Brasil ainda dispõe de um longo caminho a ser trilhado para a redução das desigualdades e a sedimentação de sua democracia. A liberdade econômica e política parecem ser os pilares que devem ser reforçados para a harmonização social e redução dos números que refletem a criminalidade, por meio do resgate dos cidadãos que veem nos mercados ilícitos e no crime organizado uma trilha atrativa.

A diminuição das oportunidades de subsistência econômica, por conta dos entraves criados pelo Estado, somado à ausência de um padrão moral induzido pela falta de instrução básica que crie uma uniformidade de entendimento sobre a vida em comunidade, aliada à percepção da corrupção política que favorece aos detentores do poder que monopolizam o mercado político e as definições das políticas públicas, estreitando a participação e representatividade política dos cidadãos, fazem com que os indivíduos excluídos dos processos econômicos e políticos encontrem na vida do crime uma alternativa viável e convidativa.

Este, conforme visto pelos índices acima, parece ser o cenário que o Brasil vivencia na atualidade, quadro que se agrava pela sensação de impunidade experimentada no país. Vislumbramos, nesta tese, a criminalidade como um dos sintomas das condições em que se encontra o corpo político e, nesse sentido, quanto maiores forem os números da primeira, mais precário ou inepto se encontra o segundo. O crime, nessa esteira, pode ser visto como uma forma de manifestação política, uma forma de excessiva liberdade da expressão humana levada às últimas consequências.

São variadas as teorias sobre as causas determinantes do crime (CERQUEIRA e LOBÃO, 2003), dentre as quais destaca-se a teoria da desorganização social (SHAW e MCKAY, 1942). Embora a complexidade da vida em sociedade torne difícil afirmar inequivocamente uma relação direta de causa e efeito entre o comportamento de uma sociedade e a estruturação de um Estado, buscamos apresentar neste estudo os efeitos da *desorganização política* como causa determinante da criminalidade exacerbada ou sistêmica, organizada ou institucionalizada, enquanto fenômenos presentes no organismo social.

Cumpre ressaltar que a desorganização política pode influenciar na formação da mentalidade criminosa, mas isso não deve ser utilizado como escusa para a prática do crime individualmente considerado, pois, em última análise, este depende única e exclusivamente da vontade livre e consciente do perpetrador.

De acordo com *la teoria sobre las "tareas restantes"*, o lugar e tempo de ação das forças de segurança surge quando falham todas as redes sociais, quais

sejam, família, igreja, escola, entre outros (GARRIDO, STANGELAND e REDONDO, 2006, p. 852-853). Portanto, o incremento da criminalidade violenta no Brasil não é o começo do problema, mas sim o final, é o sítio onde deságua todas as mazelas da imprudência, negligência cometida pelos governantes ou pior, da sua falta de virtude política (FERRO, 2017). Em verdade, como visto nessa seção, é fruto de anos de má gestão, ganância e corrupção dos agentes políticos que se valem de suas posições privilegiadas para angariar, ilicitamente, recursos para suas aspirações privadas e projetos de poder de seu grupo de interesse.

A lógica subjacente a essa afirmação é a de que as oligarquias políticas mancomunadas com as oligarquias econômicas (BRAGANÇA, 2017), concentram o poder e reservam para si todas as melhores oportunidades políticas e negociais e, com isso, tolhem dos seus indivíduos os meios possíveis à sua ascensão social. Sendo relegado a segundo plano, o povo passa a desacreditar do governo e a atuar contra o próprio Estado, para que haja uma reformulação que reequilibre a distribuição do poder político para o atendimento do bem comum.

Tal processo não é necessariamente intencional e voluntário, mas instintivo e reativo. Parafraseando Adam Smith, entendemos que também há uma mão invisível na política que conduz inexoravelmente ao atendimento da vontade do poder político soberano, que pode ser desviado em dado momento, mas inexoravelmente acaba retornando ao povo, seja por vias mais pacíficas, seja através da violência.

Em suma, a realidade da criminalidade no Brasil não é mera obra do acaso e não raro a responsabilidade recai apenas sobre as forças de segurança pública que têm servido para expiar a culpa das falhas das demais instituições estatais e do próprio regime político que, como apresentado, tem se mostrado inadequado à realidade atual e aquém das expectativas.

Assim, parece-nos ser necessário muito mais do que as usuais políticas de segurança pública para fazer frente ao quadro da corrupção sistêmica do corpo político brasileiro e do crime organizado. Na verdade, como visto ao longo de mais de 03 (três) décadas de redemocratização no Brasil, todo o esforço nesse sentido, não se revelou suficiente à redução e controle da criminalidade.

Nesse diapasão, concluímos que o cenário de criminalidade organizada no Brasil e de corrupção política sistêmica somente podem ser enfrentados a contento a partir de uma visão integrada de segurança que contemple, não apenas a ação preventiva e repressiva da criminalidade das forças de segurança derivadas da soberania estatal, mas, principalmente, adequações no regime político que promovam maior cidadania, antecipando–se à ação de captadora das organizações criminosas de natureza violenta e política e diminuindo o estímulo à adesão ao crime organizado.

CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o início da redemocratização, materializado com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os números da criminalidade violenta no Brasil chegaram a níveis alarmantes, mais elevados do que em países com guerras declaradas, havendo registro de número superior a 65.000 homicídios dolosos e taxa maiores 30 mortes para cada cem mil habitantes.

Os números e gráficos apresentados no primeiro capítulo refletem um cenário onde a violência, inegavelmente, parece fazer parte do cotidiano e assola a vida em sociedade no Brasil. Percebe-se que a violência acompanha não apenas os brasileiros que estão livres, como também aqueles que se encontram encarcerados, o que é em grande parte motivada pela ação do crime organizado.

Constata-se que o Brasil possui altos números quando se trata de indicadores de violência. Quanto ao número de mortes intencionais, indicador mais tradicional em escala mundial, segundo os dados do *Global Burden of Disease* para o ano de 2019, o Brasil teria atingido um percentual de homicídio de 4,67% em relação às outras causas de mortes, um número 6,4 vezes maior que a média global, e uma contribuição de aproximadamente 15,87% do número total das mortes por homicídio no mundo. Ademais, a taxa de homicídio de 34,42 por 100 mil habitantes observada nesse mesmo ano de 2019, se mostrou bastante elevada se considerarmos a média mundial, que foi de 5,4 homicídios por 100 mil habitantes, ou seja, a realidade de mortes intencionais no Brasil seria 5,63 vezes maior que a mundial.

Vale destacar, entretanto, que esses números divergem dos apresentados por órgãos oficiais brasileiros, vez que nesse mesmo ano de 2019, segundo o portal da transparência de registros civis (que apontou 1.099.500 óbitos) e o Sinesp (que verificou 40.185 ocorrências), o percentual de mortes por homicídios em relação aos óbitos seria de 3,65%, isto é, mais que 1% a menor que o estudo, e uma taxa de

19,12 por 100 mil habitantes, uma diferença bastante considerável, em torno de 44,45% a menos do que a apresentada pela entidade internacional.

Outrossim, a partir de 2018, constata-se outro dado positivo: a reversão de alta dos números de morte, baixando consideravelmente o nível de homicídios e registrando, no ano de 2021, 39.985 mortes, o que equivale a uma redução de 29,55% em relação ao pico histórico de 2017, isto ainda conforme os dados de órgãos oficiais brasileiros. Essa tendência de reversão, entretanto, não é suficiente para refutar a impressão de existir um desequilíbrio na relação entre os cidadãos.

Nesse diapasão, de acordo com *Global Peace Index*, do *Institute for Economics & Peace* (IEP), que busca medir a posição relativa de paz entre países e regiões no mundo, o Brasil teve o pior resultado do planeta quando falamos em sensação de segurança, com quase 95% dos brasileiros um pouco ou muito preocupados com a violência e com, especificamente, 63,3% da população julgando que a violência é o fator de maior risco à segurança. Não à toa, particularmente no domínio de segurança e proteção social (que refletem a segurança interna de um país), conforme o mencionado Índice de Paz Global para o ano de 2021, o Brasil se apresentou como uma das nações menos pacíficas do mundo nesse quesito, ostentando a 150ª colocação entre os 163 países.

No que tange ao reflexo dessa realidade na sociedade, a questão do encarceramento no Brasil suscita uma análise qualitativa e quantitativa, e, nesta última, é preciso discorrer em duas perspectivas: a dos números absolutos e a proporcional. Com relação aos números proporcionais referentes à taxa de aprisionamento, de presos provisórios e de nível de ocupação, o Brasil apresenta padrões razoáveis não se descolando da realidade observada em outros países, permanecendo em patamar dos mais desenvolvidos, estando inclusive, teoricamente, melhor posicionado em alguns pontos do que Suíça, Dinamarca, Suécia e Nova Zelândia.

Com relação aos números absolutos, verifica-se no Brasil uma elevada população carcerária, a terceira maior do mundo, mas que não necessariamente deve ser visto como um demérito, pois, faz-se necessário ter em conta a qualidade e

justiça do aprisionamento, afinal, se há muito indivíduos que se entregam à prática de crimes violentos e envolvidos com o crime organizado, uma grande quantidade de presos acaba por se tornar uma decorrência lógica. O ponto negativo para o Brasil relaciona-se ao acondicionamento dos presos, vez que, em função do déficit de 189.663 vagas do sistema prisional, há uma sobrepopulação que alcança uma taxa de ocupação de 138,70%, muito embora esse percentual seja reduzido para 111,36% se forem desconsiderados os presos cumprindo pena em regime domiciliar, aberto e semiaberto.

Quanto ao perfil dos presos brasileiros, verifica-se que 80,23% das incidências em cumprimento de pena são de crimes violentos e esse percentual aumenta para 91,36%, se considerarmos os ilícitos penais crimes fortemente vinculados ao crime organizado. Ademais, consoante determina a legislação penal brasileira, via de regra, os crimes que não incorrem em emprego de violência são punidos com penas restritivas de direito, sendo utilizada, via e regra a privação de liberdade apenas em casos imprescindíveis para a manutenção da ordem pública, que, por sua vez, também é abrandada, à vista dos benefícios concedidos pela Lei de Execuções Penais e pelos aplicadores da lei penal no Brasil.

Assim, no que tange à qualidade do aprisionamento, os dados nos permitem concluir não haver desproporcionalidade entre o crime cometido e a pena a ser cumprida e, a despeito da população carcerária brasileira ser inegavelmente alta, ela ainda está bastante defasada em relação à quantidade de ocorrências registradas, isto é, está aquém do que deveria ser.

Nessa toada, observa-se que o Brasil, antes de punir mal por dar tratamento severo aos crimes menos ofensivos, peca pela brandura e leniência com que pune os crimes mais gravosos para a sociedade, e, antes de vivenciar uma realidade de encarceramento em massa, vem sendo assolado por uma criminalidade em massa.

Os números sobre a violência e encarceramento apresentados no primeiro capítulo são enormemente influenciados pela ação do crime organizado de natureza violenta que, a partir da década de 1970, expandiu-se exponencialmente no Brasil, materializando-se hodiernamente, através das facções criminosas e milícias, as

quais contribuem para o quadro de crise da segurança pública no país ocupando espaços vazios deixados pelo Estado brasileiro e incutindo nesses locais uma ordem própria, valendo-se, para tanto, de um poder inteligente e bélico.

A atuação de inúmeras facções, com predominância do PCC e do Comando Vermelho, entre aliados, chamados de "sintonias", e os oposicionistas, compõem o universo de "faccionalização" do crime organizado regido a partir do sistema carcerário. Ao seu modo, as milícias, normalmente compostas por servidores de forças de segurança corruptos, civis moradores de comunidades carentes e até mesmo traficantes, ocupam-se da prestação de serviços que o Estado constituído deixa de fornecer mediante contrapartida pecuniária coercitiva.

O crime organizado de natureza violenta tem se mostrado um interveniente não estatal digno de redobrada atenção no contexto da segurança pública brasileira, pois, diante da assimetria perante o Estado de Direito, vale-se da "guerra híbrida" e da "guerra entre o povo" para obter apoio da população civil, conquistando-lhe a mente e o coração, a fim de ocupar gradativamente território posto à margem do Estado. Utilizando-se de seu poder militar, bem como outras formas de poder, o crime organizado, de maneira inteligente, vem ampliando seu poder suave, elemento fundamental para a sua perpetuação e expansão. Desse modo, é preciso compreender sua forma de atuação para confrontá-lo adequadamente e, assim, retomar o espaço por ele ocupado e dar dignidade às pessoas que habitam nos territórios onde ele se manifesta.

Assim, no primeiro capítulo, observamos como contributos a apresentação de números que refletem o quadro de criminalidade em massa que assola o Brasil e, realizada uma análise comparativa em escala global, conclui-se que a violência apresenta patamares relevantes. Embora os números absolutos de encarceramento sejam altos, em termos proporcionais e qualitativos, ainda estão aquém da realidade de criminalidade em massa vivenciada no país. Na mesma linha, foram expostas as facções criminosas e milícias como formas de materialização da criminalidade organizada de natureza violenta no Brasil, observadas como ameaças híbridas ao

Estado Democrático de Direito, bem como o uso do poder inteligente para a captação de indivíduos para engrossar as fileiras do crime organizado.

Acontece que o processo de globalização, desencadeado no século XX após a 2ª Guerra Mundial, não favoreceu apenas a criminalidade violenta, mas também, uma vez que o crime segue o dinheiro, repercutiu principalmente nos crimes de colarinho branco e na expansão da corrupção sistêmica, em especial, a que ocorre no campo político. Isso porque, com aumento das relações sociais e econômicas, houve também o fomento à ação de grupos políticos que, comprometidos com a defesa de interesses privados em detrimento do bem comum, utilizam-se de suas posições estratégicas para obter vantagens ilícitas particulares.

Nessa linha, conforme destacado no Capítulo II desta tese, parece-nos que o problema no Brasil é ainda mais complexo e ultrapassa a visão tradicional do crime organizado, caracterizado por uma estrutura rigidamente hierarquizada e monopolista, utilizando-se da corrupção e do uso da violência para a consecução dos seus interesses. O fenômeno da criminalidade organizada pode ser vista atualmente por um prisma não violento, alicerçada em uma nova perspectiva cooperativista e sistematicamente integrada e interativa, composta por grupos que atuam em formas de redes difusas e interdependentes, que fazem uso não de uma força física, mas sim de uma força política, para a implementação de atividades ilícitas e especializada em crimes de colarinho branco, valendo-se da usurpação de instituições políticas do Estado, consagrando o que se pode chamar de crime institucionalizado.

Tal evolução do crime organizado voltada para o campo econômico e político conduz, hodiernamente, à percepção de que a corrupção não se trata de mera característica instrumental do crime organizado. Seria, em verdade, um novo nicho de mercado ilícito autônomo relacionado à comercialização profissionalizada de atos administrativos e políticos com a finalidade de assegurar ampliação de ganhos ilícitos e a impunidade de seus autores, o que demanda a análise da atuação de organizações criminosas tanto em mercados ilícitos, quanto nos lícitos que podem dissimular os primeiros.

O ordenamento jurídico brasileiro vinha acompanhando timidamente os reclames globais de prevenção e repressão ao crime organizado, até que em 2013, com o advento da Lei n.º 12.850/2013, tipificou-se as condutas relacionadas à organização criminosa, que culminou em um grande avanço no Brasil na compreensão, identificação e repressão de organizações criminosas, tanto as tidas como violentas, como também as que atuam no campo do crime de colarinho branco.

O conceito de organização criminosa insculpido no artigo 1º, § 1º da Lei nº 12.850/2013 adotou uma natureza mais ampla, em que não foram exigidas as características consideradas tradicionais do crime organizado, mas, tão somente, alguns requisitos de caráter mais pragmático, sendo eles: (i) *requisito subjetivo-quantitativo* (número mínimo de 4 pessoas); (ii) *requisito estrutural-temporal* (existência de uma estrutura com divisão de tarefas); (iii) *requisito finalístico* (pela obtenção de vantagem de qualquer natureza); (iv) *requisito objetivo* (prática de crimes com penas máximas superiores a 4 anos).

Como qualquer outro tipo de organização criminosa, as de natureza política também possuem um mercado ilícito de atuação, a saber, o da mercancia da coisa pública para os demandantes de alguma providência perante o poder público. Para tanto, a principal moeda negociada é a influência política, a qual é utilizada para ocupar espaços estratégicos de onde se possa retirar vantagens indevidas para a promoção da própria perpetuação da organização criminosa no cenário político.

A partir da análise do capital político sob o cotejo das cinco dimensões relacionadas a essa espécie de capital simbólico, vislumbramos que a influência política resulta de dois elementos, quais sejam, a experiência política adquirida (conhecimento procedimental somado à habilidade de persuasão), voltada para a capacidade de influenciar na tomada de decisão, adicionada à proximidade do poder, que se relaciona com a possibilidade de influenciar a tomada de decisão. Assim, a influência política é a potencialidade concreta de influir politicamente.

Esta seria a porção real intentada pelo setor econômico ao se aventurar no campo político, vez que, quanto maior a influência política angariada junto ao setor

público, em especial a dos agentes políticos, os quais estão na gênese de oportunidades negociais com o Estado, maior a viabilidade de geração de políticas públicas e projetos legislativos favoráveis, de não intrusão em negócios em andamento ou, ainda, de ingerências em órgãos públicos e empresas controladas pelo Estado para beneficiamento do grupo econômico, tudo com a finalidade de majoração dos lucros.

A mercantilização econômica desse bem simbólico é negado por diversas normas de natureza constitucional e infraconstitucional, de caráter ético, penal e de probidade administrativa, que proíbem a negociação desse ativo, seja pela condição do detentor da influência política, que quase sempre ostenta cargo de natureza pública, seja em razão da finalidade a que se destina, eminentemente de caráter público por buscar influenciar algum serviço ou servidor.

Assim, de acordo com a legislação brasileira, parece-nos perfeitamente compatível o entendimento de atuação das organizações criminosas no campo político, desde que se trate de um grupo de 4 ou mais pessoas que atuam de forma estruturada e com divisão de tarefas, voltada para a prática de diversos crimes, e com objetivo de obtenção de vantagens, em especial a financeira, transmitida tanto de forma oculta como dissimulada por meio de operações legais, como ocorreu, por exemplo, com o antigo sistema de doações eleitorais realizado por pessoas jurídicas, buscando dar aparência de licitude para o que, na verdade, era circulação de ganhos ilícitos oriundos dos crimes cometidos.

As organizações criminosas de natureza política são tanto ou talvez mais perigosas que as observadas no crime organizado convencional, podendo conduzir uma nação à corrupção política sistêmica, com a utilização de instrumentos como clientelismo, patronagem, particularismo e assistencialismo, controlando a distribuição dos recursos públicos e do poder político, apoderando-se do Estado e submetendo as instituições públicas à obediência das vontades dos detentores de poder.

Certamente que a atuação implacável de organizações criminosas de natureza política, através de práticas de concentração do poder político em oligarquias

políticas dominantes, não se coaduna com o princípio democrático, sendo umas das principais causas de desvirtuamento e corrupção sistêmica política no Brasil, assassinando o regime democrático.

Daí o que denominamos de *corrupção democracida*, a qual definimos como sendo uma forma de corrupção sistêmica no campo político, através da ampla concentração de poder político em poucos indivíduos que solapam as instituições públicas e as comandam para promover seu próprio favorecimento em detrimento do bem comum, podendo culminar na falência do Estado Democrático de Direito.

A corrupção democracida interfere na elevação da criminalidade, de forma imediata, por suprimir a capacidade material e institucional das forças de segurança pública, e de maneira mediata, por prejudicar a livre iniciativa e concorrência política e econômica culminando na desacreditação e deslegitimação do Estado.

O maior desafio é, além de aprofundar os estudos sobre esse tipo de criminalidade institucionalizada, o aprimoramento de sua prevenção e repressão por meio de políticas públicas de segurança e de reformas políticas, mais transparência *accountability e answerability*. Além disso, faz-se necessária, principalmente, uma mudança de mentalidade do povo, seus representantes e da comunidade jurídica para refutar o entendimento de que a política tolera comportamentos ilícitos, e observar, com o comprometimento que o fenômeno merece, todos os prejuízos nefastos à credibilidade da administração pública e ao erário, além da potencialidade lesiva ao Estado Democrático de Direito

Destarte, a contribuição do segundo capítulo se reflete na maneira como foi observada uma evolução do crime institucionalizado através da percepção de organizações criminosas atuantes no campo político. A partir da análise do capital político, destacou-se a mercancia ilícita da influência política realizada por essas organizações criminosas de natureza política e o apoderamento das instituições estatais para ganhos econômicos e políticos, num ciclo vicioso que definimos como *corrupção democracida* pelos riscos reais à desvirtualização do Estado Democrático de Direito.

Como modo de solução da problemática exposta, buscamos uma ferramenta voltada para a busca do equilíbrio entre a segurança e a liberdade, sem dúvidas um dos maiores desafios da humanidade. Se, por um lado, é verdade que o excesso de segurança pode levar a um regime autoritário, por outro, a liberdade desregrada pode levar a um estado de completa anarquia e caos. Nesse diapasão, o Estado, que juridicamente personifica o poder político soberano em nome de seus cidadãos, no exercício do seu poder de império, precisa atentar-se aos limites tanto da liberdade dos cidadãos quanto do uso da sua própria força.

Assim, optamos por analisar sob o viés do Direito da Segurança, novel ramo jurídico que nos parece adequado para o debate científico acerca das relações entre Estado com seus cidadãos e com a sociedade. Observarmos uma realidade de polarização das investigações científicas sob o viés das garantias fundamentais e liberdades do cidadão, relegando o tratamento da segurança à função meramente auxiliar, ou uma subcategoria jurídica, sonegando ou postergando o estudo aprofundado dos seus institutos e questões que a cercam, algo que, não raro, pode conduzir ao malfadado desequilíbrio social e a consequências desastrosas para o convívio humano harmônico.

Nessa linha, o terceiro capítulo voltou-se, primeiramente, a apresentar uma perspectiva mais dogmática do Direito da Segurança, tratando do seu fundamento, definição e alguns princípios relacionados a este ramo do Direito, evidenciando as dimensões nas quais ele pode ser observado, quais sejam a da *segurança e cidadania* e da *segurança e soberania*. Em seguida, foi analisado o regime jurídico do Direito da Segurança na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 relacionado à proteção das pessoas e da comunidade política nos seus direitos e valores fundamentais (liberdade e defesa dos cidadãos, independência e integridade nacional e preservação da ordem constitucional democrática). Os dispositivos referentes à segurança se encontram espalhados ao longo do texto constitucional, mais especificamente no Preâmbulo e nos Títulos I, II e V.

A partir da melhor doutrina do Direito da Segurança, observamos que a situação importante da crise de segurança pública no Brasil poderia ser analisada

pelas dimensões propostas pelo ramo jurídico. Assim, no que tange à dimensão do segurança e cidadania, foi possível concluir que há diversas relativizações de garantias fundamentais, especialmente para os profissionais da área de segurança, que tiveram limitações em seus direitos de greve, de associação sindical e políticos, além da proibição da impetração de *habeas corpus* para punições de caráter disciplinar, em razão dos princípios da hierarquia e disciplina militares. Ademais, cargos do alto escalão das Forças Armadas e políticos são reservados apenas aos nacionais brasileiros, por questões de segurança nacional.

Ademais, com relação à dimensão da segurança e soberania, percebemos, de modo geral, que os dispositivos previstos na CF/88 são bem balanceados, quando se trata do campo da ação do Estado, no contexto organizatório ou orgânico das instituições, instrumentos e forças de segurança. Entretanto, verifica-se certas assimetrias, deficiências e incoerências em relação às atividades das forças de segurança. Nesse sentido, entendemos como importante omissão do texto constitucional, a ausência de qualquer menção a um serviço de informações ou de inteligência, que deveria ter assento na Carta Magna em razão de sua relevância para as questões de segurança estratégica.

Assim, consideramos a corroboração da hipótese inicialmente aventada, uma vez que consideramos que o Direito da Segurança se mostra como um ramo adequado para ampliação de estudos relacionados não somente ao aprimoramento das forças de segurança pública, mas, principalmente, ao fomento de um pensamento holístico focado na segurança de Estado. Tal ramo jurídico oferece sustentação dogmática para a percepção de um sistema integrado de enfrentamento ao crime organizado, caracterizado por uma camada repressiva, desenvolvida pela atividade de polícia judiciária, além da camada preventiva, atinente à atividade de inteligência, e, por derradeiro, uma camada de antecipatória da criminalidade, referente à segurança política.

Em suma, outro contributo observado é a utilização da dogmática jurídica relacionada ao Direito da Segurança, consoante as dimensões da segurança, para identificar instrumentos de enfrentamento à criminalidade organizada violenta e

política por meio de um sistema integrado de segurança que atue através da antecipação, prevenção e repressão ao crime.

Nessa toada, o quarto capítulo voltou-se para o aprofundamento da análise da dimensão da *segurança e soberania*, focando nas atividades apuratórias de Estado que se apresentam como ferramentas fundamentais na prevenção e repressão à criminalidade organizada, tanto de natureza violenta quanto política.

Em verdade, as atividades persecutórias trazem transparência e justificam as ações intrusivas do Estado na vida dos indivíduos, seja na seara processual penal, através da polícia judiciária, que compreende invasão e possibilidade de restrições às mais relevantes garantias individuais, seja no âmbito do conhecimento da realidade para a tomada de decisões, desempenhada pela atividade de inteligência.

A polícia judiciária no Brasil, em caráter mais ordinário, está baseada no modelo investigativo inspirado no sistema inglês (assim como diversos países de colonização anglo-saxã), no qual fica incumbida a uma autoridade policial (o delegado de polícia) a definição da linha investigativa criminal e condução dos atos apuratórios pertinentes à elucidação dos fatos tidos como delituosos, cumprindo destacar, entretanto, que as medidas que impliquem restrição a direitos e garantias fundamentais demandam prévia autorização judicial e atuação aproximada do Ministério Público, na condição de *custos legis*.

O modelo investigativo adotado no Brasil não é menos eficiente ou eficaz que os demais sistemas. Na verdade, mescla características do *civil law* e *common law*, preenchendo lacunas e sanando vícios observados em outros sistemas investigativos, além de homenagear o sistema de freios e contrapesos do Estado, por separar nitidamente os poderes punitivos, atribuindo à persecução criminal maior formalidade, tecnicidade e imparcialidade.

O principal instrumento da atividade de polícia judiciária no Brasil é o inquérito policial, que se notabiliza por não possuir caráter unidirecional, mas sim dupla função, quais sejam, a de persecução criminal – que objetiva tanto elucidação buscando indícios suficientes de autoria e materialidade – e a preservadora – para assegurar as garantias fundamentais do cidadão contra excessos investigativos

estatais. A busca pela verdade real e parcimônia do Estado-Investigação são os pilares do inquérito policial.

Com efeito, o conhecimento por parte da defesa do que foi colhido na investigação, assim como inafastavelmente acontece com o Ministério Público, favorece a elaboração de estratégias que equilibram as ações na fase judicial do processo penal. Nessa feita, coaduna-se com os princípios da paridade de armas do processo, da ampla defesa e do devido processo legal, garantias constitucionais do cidadão e da sociedade como um todo, as quais, afinal, não são favores do Estado Democrático de Direito, mas sim um dos seus próprios fundamentos.

Dessa forma, em nosso entendimento, o modelo investigativo brasileiro oferecia robusto equilíbrio entre as forças processuais, prestigiando o princípio da paridade de armas, por atribuir a condução da investigação a uma autoridade estatal estranha ao processo judicial penal, e o princípio democrático, pela premissa da pulverização dos poderes de persecução penal, de modo que já estava bem adequado e adaptado à realidade mais garantista trazida pela Constituição Federal de 1988.

Não obstante, em recentes decisões, o Supremo Tribunal Federal brasileiro conferiu, de maneira subsidiária, o poder investigatório ao Ministério Público, bem como, baseado no regimento próprio datado de antes da CF/1988, autodeclarou a prerrogativa de promover investigações criminais em situações não previstas na Carta Magna brasileira. A nosso crivo, essas orientações não se coadunam com o espírito do constituinte originário brasileiro que optou pela melhor aplicação do princípio acusatório, com a ampla separação dos poderes no sistema de persecução penal, dividindo-a em Estado-Investigador, materializado nas autoridades de polícia judiciária, Estado-Acusador, consubstanciado no Ministério Público, Estado-Defensor, representado pela Defensoria Pública e Advocacia privada, e Estado-Julgador, corporificado pelos Juízes, Desembargadores e Ministros, distribuindo-se parcelas ou tarefas do poder persecutório e punitivo entre esses atores. A perversão desse modelo, sem uma reflexão profunda nos fóruns legislativos adequados, desbalanceará o idealizado sistema de freios e contrapesos de persecução penal,

podendo conduzir a um modelo caótico e sem as devidas contramedidas que confiram o devido controle externo, vez que tais atribuições não eram previstas pelo texto constitucional.

No Brasil há discussão acadêmica sobre a essência ontológica da atividade de polícia judiciária, se seria função essencial à justiça ao invés de atividade voltada apenas à garantia da segurança pública. Realmente, diante da complexidade da atividade e sua importância no contexto do Estado de Direito, não nos parece acertada entendê-la exclusivamente na estrutura da segurança pública do Estado, vez que funciona como um amálgama entre esta e a justiça, transitando entre as duas funções estatais como uma atividade híbrida.

A nosso ver, a natureza jurídica da atividade de polícia judiciária, aproxima-se mais de função essencial à justiça pela finalidade imediata a qual se destina e, em função dessa peculiaridade, necessita das mesmas garantias e autonomia dedicadas ao Poder Judiciário e Ministério Público para seu bom funcionamento e evitar a cooptação pela corrupção democracida. Assim, como apregoam alguns, a autonomia administrativa, funcional e orçamentária da polícia judiciária no Brasil passa ao largo de ofender o Estado Democrático de Direito, mas, antes, aprimora-o. Tampouco fragiliza o sistema de freios e contrapesos da separação de poderes, mas sim, robustece-o.

Desse modo, a polícia judiciária, como atividade persecutória estatal, é importante função essencial à justiça e fundamental para o bom andamento da segurança pública pela sua atuação *a posteriori* no campo repressivo criminal, apresentando destacado papel na materialização e enfrentamento tanto de organizações criminosas de natureza violenta quanto política e, portanto, imprescindível na contenção da corrupção democracida e na defesa das instituições.

Por sua vez, no campo do conhecimento estratégico, a *atividade de inteligência* vem sendo utilizada desde os primórdios da História da humanidade para que líderes de nações possam tomar decisões fundamentais de Estado escudados ou alicerçados em processo de análise de cenários possíveis a fim de evitar situações danosas a seus povos.

Indubitavelmente, a atividade de inteligência é vital para a segurança do Estado, garantindo a proteção dos bens e valores fundamentais dos cidadãos e da sociedade contra perturbações de toda ordem. Ela surge como uma dimensão da segurança que interliga as instituições e órgãos responsáveis pela promoção da defesa nacional, segurança interna e proteção civil.

Nesse sentido, observa-se que a atividade de inteligência, contrariamente ao discurso pessimista, antes de ser atentatória à soberania do Estado e à democracia, é essencial ao seu fortalecimento. Com efeito, o problema não reside na existência da atividade ou órgão de inteligência no Estado Democrático de Direito, mas sim na malversação das informações e dos serviços de produção, hipótese que, em verdade, é uma forma corrompida da atividade, portanto, não é exclusividade dos órgãos de inteligência, pois tal lógica pode ser aplicada a qualquer instituição estatal.

Assim, o uso das informações e dos serviços que a produzem deve estar a todo tempo regido por normas e princípios bem definidos para que não fujam da finalidade democrática. Isso é uma realidade no Brasil, vez que dispõe de um regime jurídico próprio que regulamenta a atividade de inteligência, especialmente pelas Leis n.º 9.883/1999 (lei que institui o SISBIN e a ABIN), além do Decreto nº 3.695/2000 (que instituiu o SISP) e do Decreto nº 7.845/2012 (que versa sobre tratamento de informação sigilosa). Destaca-se ainda, a Lei nº 12.527/2011, a chamada "Lei de Acesso à Informação", que enriqueceu o regime jurídico do direito de acesso à informação e segredo de Estado, questões fundamentais e caras para a atividade de inteligência e às garantias individuais e coletivas.

A despeito do detalhamento do regime jurídico, apresenta-se como falha grave, em se tratando de importante atividade de segurança do Estado, a inexistência de disciplina ou previsão da atividade e órgão de inteligência no texto constitucional brasileiro. Isso se deve, muito provavelmente, aos fantasmas do mau uso dos serviços de informações no regime político de características mais autoritárias que vigorou pouco antes da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A atividade de inteligência e de polícia judiciária são ambas de caráter investigativo e afetas ao poder do Estado de, legalmente, invadir a privacidade dos cidadãos além de outras garantias individuais e coletivas. Contudo, apresentam diferenciações em razão do escopo, momento, controle externo, regime jurídico, instrumentos passíveis de utilização para seu exercício e da garantia invadida pelos meios investigatórios possíveis.

Em se tratando de atividades invasivas das liberdades dos cidadãos e da sociedade, para o bom andamento e garantia de um Estado Democrático de Direito equilibrado, os mecanismos de controle social, político e judicial precisam ter funcionamento pleno para evitar abusos as atividades de inteligência e de polícia judiciária, em especial na zona de interseção entre ambas, que é a da proximidade ao tempo do fato investigado.

Essa realidade é comum às situações fáticas em que se exige uma resposta mais profícua e enérgica do Estado, como no caso do terrorismo, onde a ocorrência dos eventos são verdadeiras tragédias, bem como no caso da repressão ao crime organizado, que atua permanentemente contra o Estado e suas instituições. Contudo, quando essas ameaças são tipificadas como crime no ordenamento jurídico, exsurgem questões bastante sensíveis que podem facilmente descambar para abusos generalizados de invasão de garantias, razão pela qual exige-se cuidado redobrado para não haver sobreposição de tarefas e usurpação de atribuições por parte de órgãos incompetentes.

Nessa linha, observando-se as distintas finalidades e níveis de controle, deve-se optar, via de regra, pela utilização da atividade de polícia judiciária, por se tratar de meio mais adequado à repressão criminal no caso concreto e mais delimitado, justamente por dispor de mais variedades e agentes de controle externo, além de apresentar regime jurídico já submetido ao judiciário e deveras experimentado.

Pode-se concluir, portanto, que a atividade de inteligência, como ramo persecutório de conhecimento para o Estado, age aprioristicamente, antes da ação repressiva da justiça, no campo preventivo da criminalidade, para identificar as ameaças que possam atentar contra a segurança do Estado e antecipar as perniciosas

ações e consequências do fenômeno criminógeno sendo, portanto, fundamental no enfrentamento do crime organizado e garantia do Estado Democrático de Direito, em especial quando age em complementaridade à atividade de polícia judiciária.

Em resumo, sob a perspectiva da dimensão da segurança e soberania, na qual o Estado vale-se de seu *ius imperium* para impor a segurança como meio de trazer harmonia e coesão social, as atividades apuratórias do Estado utilizam-se das forças de segurança pública, ao agir no processo de conhecimento através da produção de informações, por meio da atividade de inteligência, ou na apuração criminal, através da atividade de polícia judiciária. Quando em sinergia, tais atividades exercem papel fundamental na manutenção da ordem e bom desempenho da segurança pública através do enfrentamento à criminalidade organizada de natureza violenta e corrupção política, consagrando o ideal democrático.

Destarte, destacamos como contributo do quarto capítulo, a explanação, segundo a dimensão da segurança e soberania, das formas de ação das atividades apuratórias do Estado, seja na produção de informações estratégicas, por meio da atividade de inteligência, seja pela persecução criminal, com a polícia judiciária, visando prover segurança contra o crime organizado violento e a corrupção sistêmica política, em prol da integridade do Estado Democrático de Direito.

De outra parte, no que tange à dimensão da *segurança e cidadania*, esta também se mostra fundamental para a análise da complexidade dos fenômenos criminológicos observados no Brasil. Nas raras oportunidades em que se buscou tratar da expressão segurança no âmbito do setor político, a segurança política foi definida como uma ordem organizacional para fazer frente a ameaças políticas que confrontam a soberania do Estado, em especial as que não apresentam características militares. É nessa trilha que percebemos que a situação criminológica do Brasil, que tem o crime organizado de natureza violenta como uma ameaça híbrida e permanente à soberania do Estado e a corrupção democracida como um agente de desvirtuamento da ordem política constitucionalmente perquirida, demandou especial atenção deste estudo para este braço da segurança no setor político.

Em virtude do processo gradual de desmilitarização da expressão segurança a partir da segunda metade do século XX, os Estados modernos mudaram o foco da sua autoproteção para adotar o princípio da dignidade da pessoa humana como premissa de constituições estatais. A perspectiva mais recente do século XXI desenvolve o conceito de *segurança humana*, reforçando a concepção da segurança não mais centrada apenas no território do Estado, mas em outros campos que favorecem o respeito ao ser humano como o econômico, o ambiental, o alimentar, o energético, assim como o político. Assim, desse ramo da segurança humana é que vislumbramos a *segurança política* como um conceito a ser melhor explorado, tendo como fundamento maior liberdade do cidadão para participar dos assuntos políticos, majorando o processo de democratização do Estado e refreando o avanço das oligarquias políticas e econômicas.

Diversos índices de referência de qualidade democrática, desenvolvidos por importantes instituições na escala global, apontam que a abertura econômica e maior participação dos cidadãos nas decisões políticas resultam em países com mais qualidade de vida e segurança, materializada em menores números de crimes violentos e de percepção da corrupção. Nessa trilha, concebemos o Índice de Segurança Política, que se propõe a condensar informações de índices que exprimem a ideia de excelência democrática e securitária, para definição de um padrão de referência de segurança política.

A análise dessas variáveis sugere fortes conexões entre a segurança política e desenvolvimento humano, participação política e liberdade econômica. Verificou-se a prevalência dos países nórdicos europeus entre os mais politicamente seguros, além da supremacia das nações que adotam os sistemas de governo parlamentarista (monarquias e repúblicas) e semipresidencialista, o que nos chamou a atenção para o fato de que 95% dos países posicionados entre as primeiras colocações da amostra selecionada apresentam sistemas em que há uma nítida distinção entre a chefia de governo e a chefia de Estado. Verificamos ainda que, embora a primeira colocada, a Suíça, seja constituída em forma de república parlamentar, ao observarmos as 5 nações melhores colocadas, 80% delas são monarquias parlamentares, o que nos

sugere que uma relação direta entre a segurança política e a existência de personalidade ou instituição que simboliza fortemente uma união entre regiões e indivíduos de uma nação. Essas duas constatações ora explicitadas reforçam o destacado papel da chefia de Estado para a segurança política de um país.

Enquanto no mundo afora se fortalece o viés democrático de desconcentração das funções do Estado, já tendo evoluído para um sistema de poderes hexapartite, na contramão da humanidade, a ordenação política estabelecida pela Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 optou pela adoção do modelo tripartite de separação dos poderes, já ultrapassado em pelo menos três séculos.

Por conta de um sistema de governo conhecido como presidencialismo de coalizão, o Presidente da República goza de ampla concentração de poderes de chefe de Estado, chefe de governo e chefe da administração pública. Com todo esse arsenal, pode dispor do estamento burocrático – e até mesmo do tesouro nacional –, para mercantilizar a influência política do Congresso Nacional para a implementação de um plano de governo, descambando para um presidencialismo de cooptação, situação que ainda pode ser agravada em razão da grande autonomia legislativa.

Do outro lado, no que se refere ao Congresso Nacional – a verdadeira casa de representação da democracia – esta mostra-se tomado por grupos oligárquicos que se assenhoram dos partidos e monopolizam o mercado político impedindo a ampla concorrência entre os cidadãos. Diversos institutos como a reeleição indefinida para o Poder Legislativo, a utilização de emendas parlamentares, a adoção do sistema de eleição proporcional de maneira exclusiva para os legítimos representantes do povo (deputados e vereadores), a inexistência de *recall* e candidaturas independentes, impedem a renovação dos quadros políticos no Brasil e fortalecem as oligarquias políticas que concentram o poder político, gerando um ciclo vicioso de perpetuação ou baixa alternância política.

A fusão das chefias de Estado e de governo na mesma pessoa ou instituição gera esquizofrenia sobre as funções do Estado e confusão entre os cidadãos que

personificam todo bem e mal sobre a sorte política do país na pessoa do Presidente da República, atribuindo a este um *status* messiânico, ao passo que exime o Congresso Nacional do sucesso ou insucesso dos governos tornando as Casas, e a si próprio, irresponsáveis políticos. Com relação à pessoa do Presidente da República o conflito não é diferente, em razão dos distintos objetos, pois políticas de Estado, de natureza atemporal, exigem uma neutralidade, enquanto as políticas de governo, destinadas a atender a população conforme as circunstâncias de momento, naturalmente se submetem a um crivo parcial e partidarizado.

Assim, a separação dessas tarefas fundamentais de Estado, para além de descentralizar o poder político, dificultando uma escalada autoritária, é imprescindível para a ampliação da maturidade política dos cidadãos brasileiros e a devida responsabilização política dos poderes do Estado.

Nesse sentido parece-nos acertada a corrente que defende a derrocada do presidencialismo e implementação de um sistema parlamentarista ou semipresidencialista, os podem proporcionar algumas correções das falhas ora apresentadas, especialmente por distinguir as funções de governo e de Estado, proporcionando os benefícios no sistema de pesos e contrapesos dessa separação e, para além, como visto, porque os países que os adotam despontam em excelência democrática e securitária.

Não bastassem apenas essas reflexões, há estudos que demonstram que os níveis de corrupção diminuem quando comparados os sistemas parlamentaristas ao presidencialista. Certamente, pela lógica de que, a concentração de poder nas mãos de uma só pessoa torna muito mais suscetível de cooptação do que no parlamentarismo, onde o governo é determinado e controlado pelos representantes do povo pulverizado no Poder Legislativo, além do que o chefe do governo pode ser responsabilizado sem graves rupturas políticas ou por um traumatizante processo de *impeachment* de um presidente que possui maior identificação simbólica com a população como um todo considerada.

Entendemos, pois, que uma profunda reforma política para revisar o regime políticos e alguns de seus institutos políticos certamente proporcionarão, a médio e

longo prazo, maior segurança política ao Brasil, pois favorece, imediatamente, a diminuição da corrupção democracida, pela desconcentração de poder político e da influência política das mãos das organizações criminosas que atuam nesse campo, e, mediatamente, o arrefecimento da criminalidade por conta da reorganização política que proporcione maior participação popular e representatividade.

Portanto, vislumbramos que saúde da segurança pública está umbilicalmente relacionada à qualidade da democracia e ao exercício da cidadania, pois, quanto mais plena e participativa, maior a adesão dos cidadãos à ordem política em função do sentimento de pertencimento e de representação política, culminando na diminuição da via violenta como forma de manifestação da liberdade de expressar-se enquanto ser humano. Nesse diapasão, os altos números de violência da criminalidade brasileira e o quadro geral de criminalidade organizada no Brasil e de corrupção política sistêmica estão fortemente atrelada à *desorganização política* observada no país e somente poderão ser enfrentados por meio de um sistema integrado de segurança que, de forma holística, abarque não apenas a ação preventiva e repressiva da criminalidade das forças de segurança derivadas da soberania estatal, mas, principalmente, adequações no regime político que promovam maior cidadania e antecipe o surgimento de organizações criminosas de natureza violenta e política, apelo arrefecimento do estímulo à adesão ao crime organizado.

Dito isso, recapitulando, salientamos como contributos relacionados ao quinto capítulo, a extensão da percepção da segurança para a construção de um conceito de *segurança política* que atua no campo antecipatório do sistema integrado de segurança pública. A mais, concebemos ainda o *Índice de Segurança Política* que auxiliou na identificação dos países mais seguros politicamente e a observação dos sistemas de governo e de separação de poderes com fator preponderante na qualidade da excelência democrática e política. Por fim, ainda desenvolvemos conhecimento na doutrina criminológica buscando observar a *desorganização política* como uma das causas determinantes da criminalidade organizada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A BÍBLIA SAGRADA. Publicada pela Igreja de Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias. Salt Lake City, Utah, EUA, 2015. Disponível em: <http://media.ldscdn.org/pdf/lds-scriptures/holy-bible/holy-bible-83800-por.pdf>. Acesso em 17 maio 2019.

ABADINSKY, Howard. Organized Crime. 9ª ed. Belmont, CA: Wadsworth. 2010.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema Institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 31, nº 1, 1988, p. 5-34.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de coalizão*. São Paulo: Companhia das letras, 2018 (Versão Kindle).

ALMEIDA, Acir. *Governo presidencial condicionado:* delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados. 2018. 222f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

ALMEIDA MARQUES, José Oscar de. Forçar-nos a ser livres? O paradoxo da liberdade no Contrato social de Jean-Jacques Rousseau. *Cadernos de Ética e Filosofia Política*, n. 16, p. 99-114, 1/2010.

AMARAL, Bernardo Guidali. A Investigação Policial na Inglaterra e no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*. Brasília, v. 10, n. 2, p. 267-301, Jul./Dez. 2019.

ANDREA, Margarette. Jungmann diz que 70 facções dominam os presídios brasileiros. *Jornal do Comércio (JC online)*. 28 ago. 2018. Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/canal/cidades/geral/noticia/2018/08/28/jungmann-diz-que-70-faccoes-dominam-os-presidios-brasileiros-352531.php>. Acesso em 11 maio 2022.

ANSELMO, Marcio Adriano. Indiciamento: fundamentação e efeitos. In: ANSELMO, Márcio Adriano; BARBOSA, Ruchester Marreiros; CASTRO, Henrique Hoffmann Monteiro de; GOMES Rodrigo Carneiro; MACHADO, Leonardo Marcondes (organizadores). *Investigação criminal pela polícia judiciária*. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 83-96.

ARAÚJO, Temístocles Telmo Ferreira. Crime organizado: Cenários atuais e prospectivos: Possibilidades de intervenção em face da Cei [sic] n.º 12.694, de 24 de julho de 2012. *JusBrasil*. 2012. Disponível em: <https://temistoclestelmo.jusBrasil.com.br/artigos/ 121936376/crime-organizado-cenarios-atuais-e-prospectivos>. Acesso em 27 ago. 2019.

ARISTÓTELES. A política. Tradução: CHAVES, Nestor Silveira. São Paulo: Lafonte, 2017.

ÁVILA, Caio Márcio de Brito. *Recall – a revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro*. 2009. 152f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

AVRITZER, Leonardo. Governabilidade, sistema político e corrupção no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção e Sistema Político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 43-62.

BANCO Mundial. *Emprego e crescimento: a agenda da produtividade.* Washington, D.C.: Grupo do Banco Mundial, 2018. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/203811520404312395/Emprego-e-crescimento-a-agenda-da-produtividade>. Acesso em 29 dez. 2021.

BANCO Mundial. *Um ajuste justo: eficiência e equidade dos gastos públicos no Brasil: Volume I: síntese.* Washington, D.C.: Grupo do Banco Mundial, 2017. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/Volume-I-síntese>. Acesso em 29 dez. 2021.

BARBOSA, Adriano Mendes. Ciclo do Esforço Investigativo Criminal. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*. Brasília, v. 1, n. 1, p. 153-179, Jan./Jun. 2010.

BARBOSA, Adriano Mendes. *Gestão Estratégica da Investigação Criminal*. O artigo originou o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) do Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública (CIPAD) Fundação Getúlio Vargas (FGV), sob o tema "A pertinência de uma abordagem gerencial da investigação criminal. Disponibilizado como conteúdo da disciplina de "Gestão Estratégica da Investigação Criminal" do Curso de Especialização em Direito de Polícia Judiciária. Academia Nacional de Polícia, Polícia Federal do Brasil, Brasília/DF, 2017. Disponível em: <https://www.academia.edu/40106714/Gest%C3%A3o_Estrat%C3%A9gica_da_Investiga%C3%A7%C3%A3o_Criminal?auto=download>. Acesso em 07 set. 2019.

BARBOSA, Antonio Rafael. Considerações introdutórias sobre territorialidade e mercado na conformação das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro.

Revista Brasileira de Segurança Pública. São Paulo, v. 6, n. 2, p. 256-265, Ago./Set. 2012.

BARIFOUSE. Rafael. O que são e como agem as milícias acusadas de matar Marielle Franco. BBC News Brasil. 15 dez. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/ portuguese/Brasil-46559926>. Acesso em 11 maio 2022.

BATSCHAUER, Marcelo Pasqualin. Homeostase Social. *Batschauer's Blog*. 31 jan. 2013. Disponível em: <https://batschauer.wordpress.com/2013/01/31/homeostase-social/>. Acesso em 13 maio 2022.

BECKER, G. Crime and punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*, v. 76, p. 169-217, 1968.

BECKERT, Jens; WEHINGER, Frank. In the Shadow: Illegal Markets and Economic Sociology. MPIfG Discussion Paper 11/ 9. *Max Planck Institute for the Study of Societies*, Cologne, June 2011. Disponível em: <https://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp11-9.pdf>. Acesso em 15 mar. 2019.

BIGNOTTO, Newton. Corrupção e opinião pública. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção e Sistema Político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 15-42.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal: parte especial 5: crimes praticados contra a Administração Pública e crimes praticados por prefeitos*. 11ª Edição revista e atualizada. São Paulo: Saraiva. 2017.

BITENCOURT, Cezar Roberto. A Inconstitucionalidade dos Poderes Investigatórios do Ministério Público. Ensaios sobre a Atividade policial. *Revista Criminal*, Ano 05, Vol. 15, p. 15-50, Set./Dez. 2011.

BOAS, Taylor C.; HIDALGO, Daniel F.; RICHARDSON, Neal P. Spoils of victory: campaign donations and government contracts in Brazil. *The Helen Kellog Institute for International Studies*. Working paper # 329. Ago. 2011.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Apresentação, FERRAZ JR, Tércio Sampaio. Tradução SANTOS, Maria Celeste C. J. Santos; Rev. téc. DE CICCO, Cláudio. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 6ª ed., 1995.

BOBBIO, Norberto. *Teoria das formas de governo*. Tradução BATH, Sérgio. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 10ª ed., 1998.

BOTERO, Juan Carlos; AGRAST, Mark David; PONCE, Alejandro. World Justice Project Rule of Law Index 2021. *World Justice Project*. Washington D.C., 2021.

Disponível em: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-INDEX-21.pdf>. Acesso em 07 maio 2022.

BRAGA, Ricardo Peake. *Juristocracia e o fim da democracia: como uma tenocracia jurídica assumiu o poder*. 1ª Edição. Londrina: Editora E.D.A – Educação, Direito e Alta Cultura, 2021.

BRAGANÇA, Luiz Philippe de Orleans e. *Por que o Brasil é um país atrasado?* Ribeirão Preto: Novo Conceito Editora, 2017.

BRASIL. Agência Brasileira de Inteligência. *Histórico*. 22 set. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/abin/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/historico>. Acesso em 03 maio 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório analítico propositivo justiça pesquisa: Justiça criminal, impunidade e prescrição*. 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/01/6ab66f9a7c1f5c99878f04a46f8279e4.pdf>. Acesso em 21 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. *Manual de Fundamentos EB20-MF-10.107 Inteligência Militar Terrestre*. 2ª Edição. Estado-Maior do Exército. Disponível em: <http://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/95/1/EB20-MF-10.107.pdf>. Acesso em 02 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. GARANTIA da Lei e da Ordem. *Portal do Ministério da Defesa*. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>. Acesso em 26 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Medida Provisória transforma Coaf na Unidade de Inteligência Financeira vinculada ao Banco Central. *Portal do Ministério da Economia*. 20 ago. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/noticias/noticias-anteriores/medida-provisoria-transforma-coaf-na-unidade-de-inteligencia-financeira-vinculada-ao-banco-central#:~:text=Medida%20Provis%C3%B3ria%20editada%20na%20segunda,de%20autonomia%20t%C3%A9cnica%20e%20operacional.>. Acesso em 26 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Pacote de projetos Anticrime é encaminhado ao Congresso Nacional. *Portal do Ministério da Justiça e Segurança Pública*. 19 fev. 2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1550594052.63>. Acesso em 02 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Sinesp*. 2022. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMGMxNjlhMGEtMjkzNS00NjVjLTkwNzAtNjE0ODkzNGMwNTk5IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em 26 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. *Sisdepen: Levantamento nacional de informações penitenciária*. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen>. Acesso em 26 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Polícia Federal. Diretoria de Inteligência Policial. Divisão de Doutrina e Capacitação em Inteligência. *Doutrina de Inteligência Policial 2018*. Brasília, Jul. 2018, revista e atualizada abr. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Polícia Federal. Relatório de gestão do Ministério da Segurança Pública – Exercício 2018. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-2018.pdf/view>. Acesso em 25 out. 2021.

BRASIL. Presidência da República. *Anteprojeto constitucional*. Publicado no DOU de 26 jun. 1986. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituinte/AfonsoArinos.pdf>. Acesso em 28 mar. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Emenda Constitucional 109/1995. Brasília: DCN, 8 ago. 1995. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD08AGO1995.pdf#page=90>. Acesso em 8 jul. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Emenda Constitucional 197/2003. Brasília: Coordenação de Comissões Permanentes, 2003. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1242654 >. Acesso em 8 jul. 2021.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 21, de 1999. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 1999. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4083728&ts=1594026041513&disposition=inline>. Acesso em 08 jul. 2021.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Juristas Responsável pela Elaboração de Anteprojeto de Reforma do Código de Processo Penal. Anteprojeto de Reforma do Código de Processo Penal. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2009. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/182956/000182956.pdf?sequence=10&isAllowed=y>. Acesso em 13 out. 2021.

BRASIL. STF. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 236 – RJ*. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Data de julgamento: 07/05/1992. Data de publicação: DJe 01/06/2001. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1496761>. Acesso em 31 ago. 2022.

BRASIL. STF. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.469 – SC*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Data de julgamento: 16/09/2010. Data de publicação: DJe 28/02/2011. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2286483> Acesso em 31 ago. 2022.

BRASIL. STF. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 – DF*. Relator: Ministro Luiz Fux. Data de julgamento: 17/09/2015. Data de publicação: DJe 04/03/2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308746530&ext=.pdf>. Acesso em 31 ago. 2022.

BRASIL. STF. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.911 – DF*. Relator: Ministro Edson Fachin. Data de julgamento: 23/11/2020, Tribunal Pleno. Data de publicação: DJe 03/10/2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345164528&ext=.pdf>. Acesso em 24 set. 2021.

BRASIL. STF. *Ação Penal 307 – DF*. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Data de julgamento 13/12/1994. Data de publicação: DJ 21/12/1994. Disponível em:<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1565721>. Acesso em 31 ago. 2022.

BRASIL. STF. *Ação Penal 470 - DF*. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Data de julgamento: 01/08/2012. Data de publicação: DJe 19/04/2013. Disponível em:<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=134704856&ext=.pdf> . Acesso em 31 ago. 2022.

BRASIL. STF. *Habeas Corpus 93.767 – DF*. Relator: Ministro Celso de Mello. Data de julgamento: 21/09/2010. Data de publicação: DJe 01/04/2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=211007223&ext=.pdf>. Acesso em 31 ago. 2022.

BRASIL. STF. *Habeas Corpus 77.371 – SP*. Relator: Ministro Nelson Jobim. Data de julgamento: 01/09/1998. Data de publicação: DJe 23/10/1998. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=77277>. Acesso em 31 ago. 2022.

BRASIL. STF. *Inquérito 2.041 – MG*. Relator: Ministro Celso de Mello, Data de julgamento: 30/09/2003. Data de publicação: DJe 06/10/2003. Disponível em: <https://stf.jusBrasil.com.br/jurisprudencia/14805259/inquerito-inq-2041-mg-stf>. Acesso em 13 maio 2022.

BRASIL. STF. *Inquérito 4.244 – DF*. Relator: Ministro Gilmar Mendes, Data de julgamento: 25/04/2017. Data de publicação: DJe 26/04/2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311685522&ext=.pdf>. Acesso em 31 ago. 2022.

BRASIL. STF. *Proposta de Súmula Vinculante 1 — DF (Aprovação da Súmula Vinculante 14/STF)*. Coordenadoria de Divulgação de Jurisprudência. *Revista trimestral de jurisprudência* Nº. 210, v.1, Out./Dez. 2009.

BRASIL. STF. *Recurso Extraordinário 205.473 – AL*. Relator: Ministro Carlos Velloso. Data de julgamento: 15/12/1998. Data de publicação: DJe 19/03/1999. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=211007223&ext=.pdf>. Acesso em 31 ago. 2022.

BRASIL. STF. *Recurso Extraordinário 233.042 – RJ*. Relator: Ministro Néri da Silveira. Data de julgamento: 18/05/1999. Data de publicação: DJe 03/05/2002. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=254242>. Acesso em 31 ago. 2022.

BRASIL. STF. *Recurso Extraordinário 593.727 – MG*. Relator: Ministro Cezar Peluso. Data de julgamento: 14/05/2015. Data de publicação: DJe 08/09/2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=307671331&ext=.pdf>. Acesso em 13 maio 2022.

BRASIL. STF. *Recurso Extraordinário com Agravo 654.432 – GO*. Relator: Ministro Edson Fachin. Data de julgamento: 05/04/2017. Data de publicação: DJe 11/06/2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14980135>. Acesso em 13 maio 2022.

BRASIL. STF. *Recurso Ordinário em Habeas Corpus 81.326 – DF*. Relator: Ministro Nelson Jobim. Data de julgamento: 06/05/2003. Data de publicação: DJ 01/08/2003. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=102770>. Acesso em 31 ago. 2022.

BRASIL. STJ. *Recurso Especial 121.428 - RJ (1997/0014040-7).* Relator: Ministro Castro Meira. Data de julgamento: 01/06/2004. Data de publicação: DJe 16/08/2004. Disponível em:<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=199700140407 &dt_publicacao=16/08/2004>. Acesso em 10 mar. 2019.

BRASIL. STJ. *Habeas Corpus 77.771 SP*. *2007/0041879-9*. Relator: Ministra Laurita Vaz, Data de julgamento: 30/05/2008, T5 - QUINTA TURMA, Data de publicação: DJe 22/09/2008. Disponível em: <https://stj.jusBrasil.com.br/jurisprudencia/782128/habeas-corpus-hc-77771-sp-2007-0041879-9/inteiro-teor-12779919?ref=juris-tabs>. Acesso em 27 ago. 2019.

BRASIL. TRF – 3ª Região. *HABEAS CORPUS 16552 SP*. *2004.03.00.007088*-1. Relator: Desembargador Federal Nelton dos Santos. Data de julgamento: 30/03/2004. Data de publicação: DJe 16/04/2004. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/PesquisarDocumento?processo=200403000070881>. Acesso em 31 ago. 2022.

BRASIL. TRF – 4ª Região. *APELAÇÃO CRIMINAL 5012331-04.2015.404.7000*. Relator: João Pedro Gebran Neto. Data de julgamento: 22/01/2016, Oitava Turma, Data de publicação: DJe 22/01/2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/acordao-trf4-vaccari.pdf>. Acesso em 12 maio 2022.

BRASIL. TRF – 4ª Região. Seção Judiciária do Praná. 13ª Vara Federal de Curitiba. Sentença da Ação Penal n.º 5051606-23.2016.4.04.7000/PR. Juiz: Sérgio Fernando Moro, Data de julgamento: 30/03/2017. *Conjur*. [s.d]. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/condenacao-eduardo-cunha-13-vara.pdf>. Acesso em 31 ago. 2022.

BREI, Zani Andrade. A corrupção: causas, conseqüências e soluções para o problema. *Revista de Administração Pública,* Rio de Janeiro/RJ, v. 30, n. 3, P. 103-115, Jul./Set. 1996.

BRITO, Wladimir. Sobre o conceito do poder, da política e do regime político. *Scientia Iuridica*, Tomo LXV, nº 342, 2016.

BRITTO, Aldo Ribeiro. *Indiciamento enquanto marco deflagrador do prazo para conclusão do inquérito policial*. Inquérito Policial, Doutrina e Prática, 1ª Edição. São Paulo: Letras Jurídicas, 2015, p. 265-282.

BOSCO, Estevão. *Sociedade de risco: introdução à sociologia cosmopolita de Ulrich* Beck. São Paulo: Annablume, 2016.

BOURDIEU, Pierre. *The forms of capital*. In: Richardson, J., Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education. Westport, CT: Greenwood, 1986, p 241–258.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Tradução Fernando Tomaz. Rio de Janeiro/RJ: Bertrand Brasil, 1989.

BUSNELLO, Priscila de Castro. O papel da polícia judiciária no Brasil e sua importância para a estruturação, manutenção, fortalecimento e evolução da democracia. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*. Brasília, v. 6, n. 2, p. 141-160, Edição Especial, Jul./Dez. 2015.

BUZAN, Barry. People, *States and Fear: the National Security Problem in International Relations*. Sussex: Wheastsheaf books, 1983.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole e WILDE, Jaap de. *Security a New Framework of Analysis*. London, Lynne Rienner Publisher, 1998.

CAGGIANO, Mônica Herman S. Corrupção e financiamento de campanhas eleitorais. *Paraná Eleitoral*, Curitiba, n. 43, p. 25-44, Jan./Mar. 2002.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*: Volume I, 4ª edição. Coimbra: Coimbra, 2007.

CAMARGO, Beatriz Corrêa; SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. Organização criminosa sem crime? Observações críticas sobre a proposta de reforma pelo Projeto de Lei Anticrime. *IBCCRIM - Instituto Brasileiro de Ciências Criminais*, São Paulo, Boletim 317, Abr. 2019. Disponível em: <https://www.ibccrim.org.br/boletim_artigo/6315-Organizacao-criminosa-sem-crime-Observacoes-criticas-sobre-a-proposta-de-reforma-pelo-Projeto-de-Lei-Anticrime>. Acesso em 30 jul. 2019.

CARNEIRO, Leandro Piquet; BECHARA, Fabio Ramazzini. O impacto no Brasil dos mercados ilícitos globais e do crime transnacional. In: PEREIRA, Eliomar da Silva; WERNER, Guilherme Cunha; VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. *Criminalidade Organizada*. São Paulo: Almedina, 2017, p. 79-113.

CARPES, Bruno Amorim. *O mito do encarceramento em massa*. 1ª edição, Londrina: Editora E.D.A – Educação, Direito e Alta Cultura, 2021.

CARTA das Nações Unidas. *Nações Unidas Brasil*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es -Unidas.pdf>. Acesso em 24 set. 2019.

CARVALHOSA, Modesto. *Da cleptoctracia para a democracia em 2019: um projeto de governo e de Estado*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

CASELLA, Paulo Borba. A ordem pública e a execução de cartas rogatórias no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito da USP*, v. 98. p. 563-571, 2003.

CASTRO, Tony Gean Barbosa de. *Crime Organizado Transnacional: Cooperação Jurídica Internacional, direito Penal Transnacional e Tutela dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2018.

CASTRO, Henrique Hoffmann Monteiro de. Indispensabilidade do inquérito policial. In: ANSELMO, Márcio Adriano; BARBOSA, Ruchester Marreiros; CASTRO, Henrique Hoffmann Monteiro de; GOMES Rodrigo Carneiro; MACHADO, Leonardo Marcondes (organizadores). *Investigação criminal pela polícia judiciária*. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 15-21.

CEPIK, Marco Aurélio Chaves. Inteligência. In: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela (Orgs.) *Dicionário de Segurança e Defesa*. São Paulo: Unesp, 2018, p. 549-556.

CERQUEIRA, Daniel. Atlas da violência 2019. Organizadores: *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública*. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/11/atlas-da-violencia-2019-05jun-versao-coletiva.pdf>. Acesso em 27 abr. 2022.

CERQUEIRA, Daniel. Atlas da violência 2021. *Fórum Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: FBSP, 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/11/atlas-da-violencia-2019-05jun-versao-coletiva.pdf>. Acesso em 27 abr. 2022.

CERQUEIRA, Daniel. LOBÃO, Waldir. Determinantes da criminalidade: Uma resenha dos modelos teóricos e resultados empíricos. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. Texto para discussão, 956, Jun. 2003.

CERVINI, Raúl; TAVARES, Juarez. *Princípios de cooperação judicial penal internacional no protocolo do mercosul*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

CHIROLI, Caroline Bianca de Almeida Vieira; ARAÚJO, Jonas Duarte de. *Inteligência no Brasil*. *In*: CASTRO, Clarindo Alves de; RONDON FILHO, Edson

Benedito. Inteligência de Segurança Pública: Um xeque-mate na criminalidade. Curitiba: Juruá, 2019, p. 59-84.

CHUY. José Fernando M. *Operação Hashtag: a primeira condenação de terroristas islâmicos na América Latina*. Barueri/SP: Novo Século, 2018.

CIALDINI, Robert Beno. As armas da persuasão. Tradução: KORYTOWSKI, Ivo. Rio de Janeiro: Sextante, 2012.

CLEMENTE, Pedro José Lopes. *Cidadania, polícia e segurança*. Lisboa: ISCPSI, 2015.

COELHO, Emerson Ghirardelli. Polícia judiciária e Estado Democrático de Direito. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 18, n. 3733, set. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/25353>. Acesso em 23 set. 2021.

CONGRESSO Nacional aprova o Orçamento para 2022. *Agência Senado*. 21 dez. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/12/21/aprovado-orcamento-2022>. Acesso em 20 abr. 2022.

COMO você define corrupção? *Transparency International*, 2018. Disponível em: <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>. Acesso em 18 fev. 2019.

CORRUPTION perceptions index 2020. *Transparency International*, 2021. Disponível em: <CPI2020_Report_EN_0802-WEB-1_2021-02-08-103053.pdf (transparencycdn.org)>. Acesso em 06 maio 2022.

CORREA, Douglas. PM quer retomar programa de Unidades de Polícia Pacificadora no Rio. *Agência Brasil*. 20 jul. 2019. Disponível em: <http://agenciaBrasil.ebc.com.br/geral/ noticia/2019-07/pm-quer-retomar-programa-de-unidades-de-policia-pacificadora-no-rio>. Acesso em 30 jul. 2019.

COSTA, Edilson Interlandi da. *Sistema de governo e cultura brasileira: ajustes necessários*. Rio de Janeiro: ESG, 2019.

COSTA, Rodolfo. Como as emendas de relator surgiram e viraram "moeda de troca" entre governo e Congresso. *Gazeta do Povo*. Publicado em 10 nov. 2021. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/emendas-de-relator-viram-moeda-de-troca-com-congresso-como-surgiram/>. Acesso em 20 abr. 2022.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. Da autonomia funcional e institucional da polícia judiciária. *Revista de Direito de Polícia Judiciária*. Brasília, Ano 1, Nº 1, p. 13-23, Jan./Jul. 2017.

COUTINHO, Leonardo. Terrorismo e crime organizado: a emergência das ameaças híbridas. *In*: FAGUNDES, Carlos Frederico Felício; LASMAR, Jorge Mascarenhas; CHUY, José Fernando Moraes (Org.). *Perspectivas do terrorismo transnacional contemporâneo*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019, p. 66-83.

COUTINHO, Luís Pereira. *Teoria dos regimes políticos.* Lisboa: AAFDL Editora, 2019.

CUNHA, Rogério Sanches. *Manual de Direito Penal: Parte Especial (Arts. 121 ao 361).* 7ª Edição. Salvador/BA: JusPodivm. 2015.

DAVID, Ivana. Polícia judiciária constitucional. *In:* BEZERRA, Clayton da Silva; AGNOLETTO, Giovani Celso (org.). *Polícia judiciária no Brasil e no Mundo.* 1ª Edição. São Paulo: Editora Posteridade, 2019, p. 21-31.

DELABARY, Thiago Machado. *Colaboração premiada: equidade de benefícios*. 2020. 187 p. Dissertação (mestrado) - Universidade do Porto. Faculdade de Direito, Mestrado em Ciências Jurídico-Criminais, 2020.

DELLA PORTA, Donatella; VANNUCCI, Alberto. *The hidden order of corruption: An institutional approach.* Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2012.

DELLA PORTA, Donatella; VANNUCCI, Alberto. *Corrupt Exchanges: Actors, Resources and Mechanisms of Political Corruption*, New York: Routledge, 2017.

DELGADO, Malu. Brasil tem pelo menos 83 facções em presídios. *Deutsche Welle (DW)*. 17 jan. 2017. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/brasil-tem-pelo-menos-83-fac%C3%A7%C3%B5es-em-pres%C3%ADdios/a-37151946?msclkid=b3eb697ad10711ec898a8f43488c15bf>. Acesso em 11 maio 2022.

DEMOCRACY Index 2020: In sickness and in health? *The Economist Intelligence Unit*. Londres, 2021. Disponível em: <Democracy Index 2021 - Economist Intelligence Unit (eiu.com)>. Acesso em 06 maio 2022

DEZAN, Sandro Lúcio. O regime jurídico-administrativo da Polícia Federal e do cargo de delegado de polícia federal à luz da nova redação da Lei n.º 9.266/96. *Revista de Direito de Polícia Judiciária*, Brasília, Ano 1, N. 1, p. 129-163, Jan./Jul. 2017.

DI FRANCO, Vito. *Diritto de polizia e politiche de sicurezza*. II Edizione. Napoli: Simone, 2009.

DIAS, Hélder Valente. *Metamorfoses da polícia: Novos paradigmas de segurança e liberdade*. Coimbra: Almedina, 2012.

D'URSO, Luiz Flávio Borges. Proposta de uma nova política criminal e penitenciária para o Brasil. *Revista CEJ*, v. 2, n. 6, p. 130-135, 2 dez. 1998. Disponível em: <Proposta de uma nova política criminal e penitenciária para o Brasil | Revista CEJ (cjf.jus.br)>. Acesso em 27 jul. 2022.

DUVERGER, Maurice. A New Political System Model: Semi-Presidential Government". *European Journal of Political Research* (trimestral). Nº 8 (2), p. 165–187, 1980.

FAIR, Helen; WALMSLEY, Roy. *World Prison Population List: thirteenth edition*. World Prison Brief; The Institute for Crime & Justice Policy Research: Londres. 2021. Disponível em: <https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_prison_population_list_13th_edition.pdf>. Acesso em 13 abr. 2022.

FARIA, Aléxia Alvim Machado. Peita e suborno como delitos de corrupção no Brasil imperial (1824-1889). *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, vol. 131/2017, p. 21 – 55, Maio/2017.

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e Razão: Teoria do Garantismo Penal*. 3ª edição revista. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa*. 3. ed. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1999.

FERREIRA, Júlio Danilo Souza. A Investigação Criminal no Brasil e o Direito Comparado. *Segurança Pública e Cidadania*. Brasília, V. 5, N. 1, p. 91-110, Jan./Jun. 2012.

FERREIRA, Thiago Marcantonio. *A expansão da titularidade do poder investigatório penal*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2022.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A corrupção como fenômeno social e político. *Revista de Direito Administrativo*. Fundação Getúlio Vargas Rio de Janeiro/RJ, n. 185, p. 1-18, Jul./Set. 1991.

FERRO, Pedro Rosa. *Virtude Política: uma análise das qualidades e talentos dos governantes*. Coimbra: Almedina, 2017.

FONTES, José. *Teoria geral do estado e do direito*. 2ª Edição revista e actualizada. Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

FONTES, José. *O direito ao quotidiano estável: Uma questão de direitos humanos*. Coimbra: Coimbra Editora, 2013.

FORGIONI, Paula A. *Os fundamentos do antitruste*. 10ª edição revista e atualizada. São Paulo: Thomson Reuters, 2018.

FORTES, Wanessa Mota Freitas. Sociedade, direito e controle social. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 82, Nov. 2010. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-82/sociedade-direito-e-controle-social/>. Acesso em 11 maio 2022.

GARCIA, Basileu. Dos crimes contra a administração pública. *Revista de Direito Administrativo*. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro/RJ, v. 8, p. 395-415, 1947.

GARCIA, Francisco Proença. As Ameaças Transnacionais e a Segurança dos Estados. Subsídio para o seu Estudo. *NegóciosEstrangeiros.* 9.1. Lisboa. Portugal. p. 339-374. Mar. 2006.

GARRIDO, Vicente; STANGELAND, Per; REDONDO, Santiago. *Principios de Criminología*. 3ª Edição. Editora Tirant lo Blanch: Valencia, 2006.

GARZON-VERGARA, Juan Carlos. Qual é a relação entre o crime organizado e os homicídios na América Latina? *Instituto Igarapé.* Notas de Homicídio 3. Jun. 2016. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Homicide-Dispatch_3_PT_07-07.pdf>. Acesso em 31 ago. 2022.

GLOBAL Burden of Disease Collaborative Network. *Global Burden of Disease Study 2017 (GBD 2017) Results*. Seattle, United States: Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME), 2018.

GLOBAL Peace Index 2021: Measuring Peace in a Complex World. *Institute for Economics & Peace (IEP).* Sydney, Jun. 2021. Disponível em: <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2021/06/GPI-2021-web-1.pdf>. Acesso em 07 maio 2022.

GODOY, Marcelo. Uso de fuzis pelo crime organizado em SP e Rio dobra. *Exame*. 18 fev. 2018. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/Brasil/uso-de-fuzis-pelo-crime-organizado-em-sp-e-rio-dobra/>. Acesso em 11 maio 2022.

GOIS, Ancelmo. Brasil teve 'explosão' de guardas municipais: hoje, são mais de 1.000. *O Globo*. 06 nov. 2017. Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/ancelmo/post/Brasil-teve-explosao-de-guardas-municipais-hoje-sao-mais-de-1000.html>. Acesso em 11 maio 2022.

GOMES; Claudio Ferreira *O tráfico de drogas e o direito constitucional à segurança no Brasil.* 2020. 458f. Tese (Doutorado em Direito e Segurança) Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, Portugal. 2020.

GOMES, Luiz Flávio. O conceito de organização criminosa é um fantasma. *Revista Consultor Jurídico*. 03 mar. 2011. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2011-mar-03/coluna-lfg-Brasil-conceito-organizacao-criminosa-fantasma>. Acesso em 11 maio 2022.

GOMES, Rodrigo Carneiro. *O crime organizado na visão da Convenção de Palermo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito da Segurança: Cidadania, Soberania e Cosmopolitismo*. Coimbra: Almedina, 2018.

GOUVEIA, Jorge Bacelar; PEREIRA, Rui Carlos; FERREIRA, Arménio Marques; TEIXEIRA, Virgílio. *Leis de Direito da Segurança*. 3ª edição. Coimbra: Almedina, 2016

GREEN, Penny; WARD, Tony. *State Crime: Governments, Violence and Corruption*. Londres: Pluto Press. 2004.

GWARTNEY, James; LAWSON, Robert; HALL, Joshua; MURPHY, Ryan. *Economic Freedom of the World: 2021 Annual Report*. Fraser Institute, 2021.

HARET, Florence. Analogia e interpretação extensiva: apontamentos desses institutos no Direito Tributário Brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. São Paulo/SP, v. 105, p. 991-1006, Jan./Dez. 2010.

HEINEN, Luana Renostro. *Uma crítica à democracia pragmática de Richard Posner a partir de Jacques Rancière*. 2012. 187 p. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2012.

HUNGRIA, Nélson. *Comentários ao Código Penal: volume IX: Arts. 250 a 361*. Rio de Janeiro/RJ: Forense, 1958.

ICC open markets index commissioned by the ICC world trade agenda. 4th Edition 2017. *International Chamber of Commerce*. Paris, 2017. Disponível em: <2017-ICC-OMI-OPEN-MARKETS-INDEX.pdf (iccwbo.org)>. Acesso em 03 maio 2022.

KAISER, Robert. G. S*o damn much money: The triumph of lobbying and the corrosion of American government.* New York: Vintage books, 2010.

KLEIN, Cristian. Para Beltrame, Separação de facções é necessária. *Valor Econômico*. 16 jan. 2107. Disponível em: <https://www.valor.com.br/politica/4836936/para-beltrame-separacao-de-faccoes-e-necessaria>. Acesso em 11 maio 2022.

LACERDA, Alan Daniel Freire de. *Sistemas de governo: organizando a relação entre executivo e legislativo*. Curitiba: Editora Appris, 2016 (Versão Kindle).

LAMPE, Klauss Von. As dimensões interdisciplinares do estudo do crime organizado. *Revista de Estudos de Sociologia*, Unesp, Araraquara, v.17, n.33, p.401-427, 2012.

LAURIANO, Carolina. Juíza assassinada sofreu emboscada e levou 21 tiros, diz delegado no Rio. *G1*. 12 ago. 2011. Disponível em:< http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2011/08/Juiza-assassinada-sofreu-emboscada-e-levou-21-tiros-diz-delegado-no-rio.html>. Acesso em 11 maio 2022.

LEAL, Felipe Alcântara de Barros. Inteligência como assessoramento à repressão preventiva do terrorismo em cooperação policial internacional. *In*: FAGUNDES, Carlos Frederico Felício; LASMAR, Jorge Mascarenhas; CHUY, José Fernando Moraes (Org.). *Perspectivas do terrorismo transnacional contemporâneo*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019, p. 254-266.

LEDERMAN, Daniel; LOAYZA, Norman; SOARES, Rodrigo Reis. *Accountability and Corruption: Political Institutions Matter. Policy Research Working Paper; No. 2708. World Bank*, Washington, DC. © World Bank. License: CC BY 3.0 IGO. Nov. 2001. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19420>. Acesso em 18 nov. 2018.

LEITE, Alaor; GRECO, Luís. Aproximação a teoria da corrupção. *In:* LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano (Org.). *Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito*. Rio de Janeiro: FGV, 2017. p. 19-51.

LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. Financiamento de partidos políticos, caixa dois eleitoral e corrupção. *In:* LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano (Org.). *Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito*. Rio de Janeiro: FGV, 2017. p. 135-165.

LEVORIN, Marco Polo. Fenomenologia das associações ilícitas. *In*: CARNEIRO, José Reinaldo Guimarães; MESSA, Ana Flávia. *Crime organizado*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 31-49.

LIMA, Genilvado de Souza. Do contrato social: o paradoxo da liberdade em Rousseau. In: *Contemplação: Revista Acadêmica de Filosofia e Teologia da Faculdade João Paulo II*, v.6, p. 1-15, 2013. Disponível em: < http://fajopa.com/contemplacao/index.php /contemplacao/article/view/38/38>. Acesso em 25 mar. 2019.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira. Anuário Brasileiro de Segurança Pública – Edição Especial 2018: Análises dos Estados e Facções Prisionais. *Fórum Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo, 2018. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/09/FBSP_ABSP_edicao_especial_estados_faccoes_2018.pdf >. Acesso em 27 abr. 2022.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021. *Fórum Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo, ano 15, 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/09/FBSP_ABSP_edicao_especial_estados_faccoes_2018.pdf >. Acesso em 27 abr. 2022.

LINZ, Juan. *Autoritarismo e Democracia*. Tradução: REZOLA, Maria Inácia; GAMEL, Maria Rita; BENTO, Paulo. Lisboa: Livros Horizonte, 2015

LOMBA, Pedro. *Teoria da responsabilidade política*. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

LOPES JR, Aury; GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. *Investigação Preliminar no Processo Penal*. 6ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2014.

LOURENÇO, Nelson. Sentimento de Insegurança. In: BACELAR, Jorge Bacelar; SANTOS, Sofia (Coord.). *Enciclopedia de Direito e Segurança*. Coimbra: Almedina, 2015, p. 443-444.

LOURENÇO, Nelson. *Aula sobre globalização na disciplina de Segurança Interna e Forças de Segurança,* proferida no dia 21 de fevereiro de 2019, no Curso de Doutoramento em Direito e Segurança da Universidade Nova de Lisboa.

LÜHRMANN, Anna; LINDBERG, Staffan I. Democracy Facing Global: Challenges V-DEM ANNUAL DEMOCRACY REPORT 2019. *University of Gothenburg: V-Dem Institute*. Gothenburg, 2019.

LÜHRMANN, Anna; ALIZADA, Nazifa; COLE, Rowan; GASTALDI, Lis; GRAHN, Sandra; HELLMEIER, Sebastian; KILVANI, Palina; LACHAPELLE, Jean;; MAERZ, Seraphine F.; PILLAI, Shreeya. Autocratization Turns Viral: Democracy Report 2021. *University of Gothenburg: V-Dem Institute*. Gothenburg, 2021.

LUSTOSA. Fernanda Gil. Polinter deflagra operação e cumpre mais de 60 mandados contra quadrilha de roubo de veículos. *Portal de "A" a "Z"*. 04 dec. 2019. Disponível em: < https://www.portalaz.com.br/noticia/policia/22750/polinter-deflagra-operacao-e-cumpre-mais-de-60-mandados-contra-quadrilha-de-roubos-de-carros>. Acesso em 11 jul. 2022.

MACHADO, Leandro. A ascensão da Okaida, facção criminosa com 6 mil 'soldados' na Paraíba. *BBC News Brasil*. 18 abr. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/Brasil-47942626>. Acesso em 11 jul. 2022.

MACHADO DA SILVA, Maria Letícia; FERNANDES, Antônio Alves Tôrres. Capital político e Financiamento de Campanha no Brasil (2002 - 2014). In: *9° Congresso Latino-americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política* (ALACIP, Montevidéu, 26 a 28 de julho de 2017. Áreas e subáreas temáticas II: Comportamento Político, Eleitoral e Lideranças. Disponível em: <https://osf.io/ybfdm/>. Acesso em 11 jul. 2022.

MANSO, Bruno Paes; DIAS, Camila Nunes. *A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*. 1ª ed. São Paulo: Todavia, 2018

MARQUES GUEDES, Armando. O Funcionamento do Estado em Época de Globalização - O Transbordo e as Cascatas do Poder. *Revista Nação e Defesa (IDN)*, 2002 (Primavera), Nº 101, 2ª Série, p. 99-137.

MARQUES GUEDES, Armando. In: BACELAR, Jorge Bacelar; SANTOS, Sofia (Coord.). *Enciclopédia de Direito e Segurança*. Coimbra: Almedina, 2015, p. 425-431.

MARQUEZ, Francine. Jungmann cria órgão para combater organizações criminosas nos presídios. *Diário do Poder*. 20 jul. 2018. Disponível em: <https://diariodopoder.com.br /raul-jungmann-quer-criar-comissao-para-combater-crime-organizado/>. Acesso em 30 jul. 2019.

MAZUI, Guilherme; CARAM, Bernardo; CASTILHOS, Roniara. Temer assina decreto de intervenção federal na segurança do Rio de Janeiro. *G1*. 16 fev. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/temer-assina-decreto-de-intervencao-federal-na-seguranca-do-rio-de-janeiro.ghtml>. Acesso em 13 maio 2022.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro. Gasto público, tributos e desigualdade de renda no Brasil. In: Texto para discussão. Brasília; Rio de Janeiro: *Ipea*, Jun. 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1844b.pdf>. Acesso em 29 dez. 2021.

MICHAUD, Yves. *A Violência*. Tradução: GARCIA, L. São Paulo: Ática, 1989.

MILLER, Terry; KIM, Anthony B.; ROBERTS, James M.; TYRREL, Patrick. 2021 Index of economic Freedom. *Heritage Foundation*. Washinton D.C. 2021. Disponível em: <2021_IndexOfEconomicFreedom_FINAL.pdf (heritage.org)>. Acesso em 06 maio 2022.

MIRANDA, Jorge. *Ciência política: Formas de gorverno*. Lisboa: Pedro Ferreira, 1996.

MISSE, Michel. Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: Diferenças e afinidades. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n.º 40, p. 13-25, Out. 2011.

MIGUEL, Luís Felipe. Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso Brasileiro. *Revista de Sociologia e Política.* UFPR. Curitiba/PR. n.º 20. p. 115-134. Jun. 2003.

MORAES, Maurício Zanoide de. Política criminal, constituição e processo penal: Razões da Caminhada Brasileira para a Institucionalização do Caos. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 101, Jan./Dez. 2006, p. 403-430.

MORAIS, Carlos Blanco de. *O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa*. Coimbra: Almedina, 2018.

MOREIRA, Adriano. Pode fuincional - Poder errático. Nação e Defesa. Instituto Nacional de Defesa. *Nação e Defesa*. Brasília, Ano IV, n.º 12, p. 13-27, Out./Dez. 1979.

MORO, Sérgio Fernando. *Palestra sobre o Projeto de Lei Anticrime proferida no VII Fórum Jurídico de Lisboa*, proferida no dia 22 de abril de 2019, no Auditório da Faculdade Direito da Universidade Lisboa.

MOTTA, Rayssa. TRF-1 mantém absolvição de Michel Temer e outros cinco no inquérito dos Portos. *Uol*. 09 mar. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2022/03/09/trf-1-mantem-absolvicao-de-michel-temer-e-outros-cinco-no-inquerito-dos-portos.htm>. Acesso em 31 ago. 2022.

NETO, Ridivan Clairefont de Souza Mello; DIAS, Jean Carlos. Democracia pragmática em Richard Posner e o papel do pragmatismo cotidiano na seara democrática. *Revista de Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 23, n. 3, p. 310-332, Set./Dez. 2018.

NETTO, Wladimir. *Lava jato: o juiz Sérgio Moro e os bastidores da operação que abalou o Brasil*. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2016.

NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas eleitorais.* 6ª Edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

NOVAIS, Jorge Reis. Teoria das formas políticas e dos sistemas de governo. Lisboa: AAFDL Editora, 2017.

NOVO, Benigno Núñez. As mudanças na legislação penal e processual penal com o pacote anticrime. *Direitonet*. 12 fev. 2020. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/11475/As-mudancas-na-legislacao-penal-e-processual-penal-com-o-pacote-anticrime>. Acesso em 20 mar. 2021.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Curso de direito penal: parte especial: v.3: arts. 213 a 361 do Código Penal*. Rio de Janeiro/RJ: Forense, 2017.

NYE JR., Joseph S.. *O futuro do poder*. Tradução: SANTOS, Luís Oliveira. Lisboa: Temas e Debates, 2012.

ODILLA, Fernanda; PASSARINHO, Nathalia. Por que é tão difícil investigar e comprovar corrupção no Brasil e no mundo. *BBC Brasil*. 31 jan. 2018. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/Brasil-42786843>. Acesso em 12 maio 2022.

OLIVEIRA JUNIOR. Almir de. Análise da criminalidade organizada e incremento das atividades de inteligência policial. In: PEREIRA, Eliomar da Silva; WERNER, Guilherme Cunha; VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. *Criminalidade Organizada*. São Paulo: Almedina, 2017, p. 115-130.

PACHECO, Marcia Soares Dantas. A aplicabilidade da teoria das janelas quebradas ao cyberstalking, *Revista dos tribunais*. São Paulo/SP, v. 105 n. 970, p. 241-266, Ago. 2016.

PAEZE SEGUNDO, Wilson Antonio. Visão geral da investigação criminal preliminar no Canadá: Aproximações e distinções do sistema de justiça criminal Brasileiro. *In*: BEZERRA, Clayton da Silva; AGNOLETTO, Giovani Celso (org.). *Polícia judiciária no Brasil e no Mundo*. 1ª Edição. São Paulo: Editora Posteridade, 2019, p. 173-184.

PAGOTTO; Leopoldo U. C. *O combate à corrupção: a contribuição do direito econômico.* 2010. 409f. Tese (Doutorado em Direito) Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

PASSARINHO, Nathalia. Tragédia com barragem da Vale em Brumadinho pode ser a pior no mundo em 3 décadas. *BBC Brasil*. 29 jan. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47034499>. Acesso em 11 maio 2022.

PATRÍCIO, Josemária da Silva. Inteligência de Segurança Pública. Revista Brasileira *De Inteligência*. Brasília: Abin, v. 2, n. 3, p. 53-58, Set. 2006.

PEOPLES, Clayton; SUTTON, James E. Political Corruption and State Crime. *Oxford Research Encyclopedia of Criminology*. Abr. 2017. Disponível em: <<http://criminology.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190264079.001.0001/acrefore-9780190264079-e-274?print>. Acesso em 16 maio 2022.

PERAZZONI, Franco. O delegado de polícia do sistema jurídico brasileiro: das origens inquisitoriais ao garantismo penal de Ferrajoli. *Segurança Pública e Cidadania*. Brasília, V. 4, N. 2, p. 77-110, Jul./Dez. 2011.

PERAZZONI, Franco. O delegado de polícia como sujeito processual e o Princípio do Delegado Natural. *Revista de Direito de Polícia Judiciária*. Brasília, Ano 1, N. 2, Edição Especial, p. 197-215, Jul./Dez. 2017.

PERAZZONI, Franco. SILVA; Wellington Clay Porcino. Inquérito policial: Um instrumento eficiente e indispensável à investigação. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*. Brasília, V. 6, N. 2. Edição Especial, p. 77-115, Jul./Dez. 2015.

PERAZZONI, Franco. SILVA; Wellington Clay Porcino. *Polícia judiciária brasileira sob uma perspectiva comparada: Garantismo e eficiência do inquérito policial frente aos modelos adotados em outros países*. Polícia judiciária no Brasil e no Mundo. Org.: BEZERRA, Clayton da Silva; AGNOLETTO, Giovani Celso. 1ª Edição. São Paulo: Editora Posteridade, 2019, p. 33-72

PEREIRA, Eliomar da Silva. *Teria da investigação criminal: Uma introdução jurídico-científica*. São Paulo: Almedina Brasil, 2010.

PEREIRA, Eliomar da Silva. Autonomia da polícia judiciária: A Discussão Sobre a PEC 412/2009. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*. Brasília, V. 6, N. 2, Edição Especial, p. 65-76, Jul./Dez. 2015.

PEREIRA, Eliomar da Silva. *Introdução ao Direito de Polícia Judiciária*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

PEREIRA, Lizandro Mello. Sigilo no inquérito policial: O interesse da investigação versus a prerrogativa de função do advogado. *Âmbito Jurídico*. Revista 46, 31 out. 2007. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-46/sigilo-no-inquerito-policial-o-interesse-da-investigacao-versus-a-prerrogativa-de-funcao-do-advogado/>. Acesso em 04 ago. 2021.

PEREIRA, Rui Carlos. *Palestra sobre o serviço de informações* proferida no dia 28 de março de 2019 no Curso de Doutoramento em Direito e Segurança da Universidade Nova de Lisboa.

PEREIRA, Rui Carlos; FEITEIRA, Alice. Serviços de informações. In: BACELAR, Jorge Bacelar; SANTOS, Sofia (Coord.). *Enciclopédia de Direito e Segurança*. Coimbra: Almedina, 2015, p. 448-450.

PESSÔA, Samuel. Presidencialismo de coalizão ou de cooptação? *Revista Conjuntura Econômica*. FGV: Rio de Janeiro, Jan. 2015, p. 10-11. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/download/48199/46110/95249>. Acesso em 29 mar. 2022.

PESTANA, Marcus. O presidencialismo imperial de cooptação. Congresso em Foco. *Uol*. 29 jan. 2013. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/blogs-e-opiniao/colunistas/o-presidencialismo-imperial-de-cooptacao/>. Acesso em 29 mar. 2022.

PONTES, Jorge; ANSELMO, Marcio. *Crime.gov: quando corrupção e governo se misturam*. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

POSNER. Richard. Some uses and abuses of economic in law. *University of Chicago Law Review,* 281, 1979.

POSNER. Richard. *Direito, Pragmatismo e Democracia***.** Tradução Teresa Dias Carneiro; Revisão Técnica Francisco Bilac M. Pinto Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

PROGRAMA das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD). *Relatório do Desenvolvimento Humano*. New York: Oxford University Press. 1994. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf>. Acesso em 21 dez. 2021.

QUADROS, Doacir Goncalves de. *Estado na teoria política clássica: Platão, Aristóteles, Maquiavel e os contratualistas*. Curitiba: InterSaberes, 2016.

QUANDT, Gustavo de Oliveira. O crime de corrupção e a compra de boas relações. *In:* LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano (Org.). *Crime e política: corrupção, - financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito*. Rio de Janeiro: FGV, 2017. p. 135-165.

RAMALHO, Renan. Janot denuncia políticos do PMDB do Senado por organização criminosa. *G1*. 08 set. 2017. Disponível em:

<https://g1.globo.com/politica/noticia/janot-denuncia-politicos-do-pmdb-do-senado-por-organizacao-criminosa.ghtml>. Acesso em 26 abr. 2019.

RIBEIRO, Aline; CORRÊA, Hudson; FONSECA, Helena. O crime está em guerra: as maiores facções brasileiras romperam. *Época*. 25 out. 2016. Disponível em: <https://epoca.globo.com/tempo/noticia/2016/10/o-crime-esta-em-guerra-maiores-faccoes-Brasileiras-romperam.html>. Acesso em 11 maio 2022.

RIBEIRO, Aline; DANTAS, Dimitrius. Disputa em facção criminosa deixa 55 mortos em presídios no Amazonas. O Globo. 27 maio 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo. com/Brasil/disputa-em-faccao-criminosa-deixa-55-mortos-em-presidios-no-amazonas-1-23697466>. Acesso em 30 jul. 2019.

RIBEIRO, Diógenes Vicente Hassan. Constitucionalismo e democracia – O papel do sistema de governo na democracia – Análise histórica brasileira e geopolítica. *Conpedi law review*, Oñati: Espanha, v. 2, n. 2, p. 138 -155, Jan/Jun. 2016.

RODRIGUES, Alex. Projeto anticrime propõe identificar e nomear facções criminosas. *Agência Brasil*. 04 fev. 2019. Disponível em: <http://agenciaBrasil.ebc.com.br/justica /noticia/2019-02/projeto-anticrime-propoe-identificar-e-nomear-faccoes-criminosas>. Acesso em 30 jul. 2019.

RONDON FILHO, Edson Benedito. *Processo Cíclico de Inteligência*. *In*: CASTRO, Clarindo Alves de; RONDON FILHO, Edson Benedito. Inteligência de Segurança Pública: Um xeque-mate na criminalidade. Curitiba: Juruá, 2019, p. 113-135.

ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. Second edition. New York, NY: Cambridge University Press, 2016.

ROSER, Max; RITCHIE, Hannah. "*Homicides*". *Publicação online em OurWorldInData.org*, Dec. 2019. Disponível em: <https://ourworldindata.org/homicides>. Acesso em 26 abr. 2022.

ROSER, Max; RITCHIE, Hannah. "*Causes of death*". *Publicação online em OurWorldInData.org*, Dec. 2019. Disponível em: <https://ourworldindata.org/causes-of-death>. Acesso em 26 abr. 2022.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social: Princípios do direito político.* 3ª Edição. Tradução: DANESI, Antônio de Pádua. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

ROSSI, Amanda. Congresso aprova decreto de intervenção federal no Rio de Janeiro; entenda o que a medida significa. *BBC Brasil*. 21 fev. 2018. Disponível

em: <https://www.bbc.com/portuguese/Brasil-43079114>. Acesso em 11 maio 2022.

RUIVO, Marcelo Almeida. Corrupção e gestão fraudulenta: o financiamento ilícito de campanha por bancos públicos. *Revista Portuguesa de Ciência Criminal,* vol. 111/2014, p. 157 – 177, Nov./Dez. 2014.

RUIVO, Marcelo Almeida. O bem jurídico do crime da corrupção passiva no setor público. *Revista Portuguesa de Ciência Criminal,* Ano 25. Nºs 1 a 4, p. 263-283, Jan./Dez. 2015.

SALOMÃO, Lucas; MATOSO, Felipe. UTC doou R$ 5 mi a partidos para que Pessoa não falasse à CPI, diz delator. G1. 21 dez. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2015/12/utc-doou-r-5-mi-partidos-para-que-pessoa-nao-falasse-cpi-diz-delator.html>. Acesso em 31 ago. 2022.

SANDRONI, Gabriela Araujo. *A convenção de palermo e o crime organizado transnacional*. [S.l.], [S.d.]. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/60/A%20CONVEN%C3%83%E2%80%A1%C3%83%C6%92O%20DE%20PALERMO%20E%20O%20CRIME%20ORGANIZADO%20TRANSNACIONAL_.pdf>. Acesso em 27 ago. 2019.

SANINI NETO, Francisco. Indiciamento: ato privativo do delegado de polícia. *JusBrasil*, 20 dez. 2013. Disponível em: <https://franciscosannini.jusBrasil.com.br/artigos/121943720/indiciamento-ato-privativo-do-delegado-de-policia?__cf_chl_captcha_tk__=pmd_e98fe84a858d3908beba48bceae6615f6a6b8cfa-1634567504-0-gqNtZGzNA2KjcnBszQoi>. Acesso em 17 out. 2021.

SANTOS, Célio Jacinto dos. A polícia judiciária no Estado Democrático de Direito. *Revista de Direito de Polícia Judiciária*. Brasília, ANO 1, N. 1, p. 81-128, Jan./Jul. 2017.

SANTOS, Marlon Oliveira Cajado dos. Corrupção política: a possibilidade de enquadramento da mercancia política nos crimes e corrupção ativa e passiva. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*. Brasília, v. 10, n. 1, p. 171-212, Jan./Jun. 2019.

SARMENTO, Cristina Montalvão. *Política & Segurança, Novas Configurações do Poder*. Lisboa: Sersilito, 2009.

SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições. In: SARMENTO, Daniel. *Jurisdição constitucional e política.* Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 673-700.

SCHAEFER, Bruno Marques. Parlamentarismo informal. *Politize*. 29 abr. 2020. Disponível em: <https://www.politize.com.br/parlamentarismo-informal-o-que-e/>. Acesso em 20 abr. 2022.

SCHNEIDER, Juliana Cordeiro. O novo conceito de crime organizado na lei n° 12.850/13: considerações dogmáticas. *Revista Derecho y Cambio Social*. Lima, Peru, Nº 38, Ano XI, out. 2014, p. 01-29. Disponível em: <https://www.derechoycambiosocial.com/revista038/O_NOVO_CONCEITO_DE_CRIME_ORGANIZADO.pdf>. Acesso em 27 ago. 2019.

SCHUGURENSKY, Daniel. "Citizenship learning and democratic engagement: Political capital revisited". In: *41st Annual Adult Education Research Conference*. Vancouver: AERC, June 2-4, 2000.

SERRA, Antonio. *Diritto della sicurezza.* Roma: UniversItalia, 2011.

SHAW, C. R.; MCKAY, H. D. *Juvenile delinquency and urban areas*. Chicago, IL, US: University of Chicago Press, 1942.

SILVA, Bruno Fernando da; CERVI, Emerson Urizzi. Padrões de financiamento eleitoral no Brasil: as receitas de postulantes à Câmara dos Deputados em 2010 e 2014. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 23. Brasília, Maio/Ago. 2017, pp 75-110.

SILVA, Márcio Alberto Gomes. O*rganizações criminosas: uma análise jurídica e pragmática da lei 1285013*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

SILVA; Nataniel Francez. A *geolocalização de cabo verde e os desafios à segurança face às ameaças híbridas: o caso do narcotráfico e o terrorismo.* 2018. 98 f. Dissertação (Mestrado Integrado em Ciências Policiais) Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, Portugal. 2018.

SILVA, Rodrigo da. *Guia politicamente incorreto da política brasileira*. Rio de Janeiro: Leya, 2018.

SIQUEIRA, Galdino. *Direito penal Brasileiro,* v. 2. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial: Superior Tribunal de Justiça, 2003 [original: 1932]. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496211>. Acesso em 10 out. 2018.

SOARES, L. E. *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996.

SOARES, Jussara. PCC muda estratégia e afrouxa códigos de conduta para formar exército. *O Globo*. 04 fev. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/Brasil/pcc-muda-estrategia-afrouxa-codigos-de-conduta-para-formar-exercito-22363379>. Acesso em 11 maio 2022.

SOUSA, António Francisco. *Manual de Direito Policial.* Porto: Vida Económica, 2016.

SOUZA, Leonardo Giardin de; PESSI, Diego. Bandidolatria e democídio: ensaios sobre garantismo penal e criminalidade no Brasil. 3ª Edição. Porto Alegre: SV Editora, 2018.

SOUSA JUNIOR, Cezar Souza Junior. *O tribunal constitucional como poder: uma nova teoria da divisão dos poderes*. São Paulo: Memória Jurídica, 2002.

SUCCI JUNIOR, David Paulo. Garantia da Lei e da Ordem (GLO). In: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela (Orgs.) *Dicionário de Segurança e Defesa*. São Paulo: Unesp, 2018, p. 401-405.

SUZANNE, Bernard. *Attic Tribes and Demes*, 1998. Disponível em: <https://www.plato-dialogues.org/tools/attica.htm#demoi>. Acessado em 29 maio 2021.

TONETO JÚNIOR, Rudinei. Buchanan e análise econômica da política. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo, n.º 38, p. 125-145. Dec. 196.

TROTTA, Sandro Brescovit. Os limites da cooperação jurídica internacional em matéria penal. *Sistema Penal & Violência*, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 15-35, Jan./Jun. 2013.

TUTIKIAN, Cristiano. Prevenção geral positiva e proteção de bens jurídicos: Possibilidades e contradições no Estado Democrático de Direito. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 45, n. 177, p. 243-255, Jan./Mar. 2008

TZU, Sun. *A arte da guerra*. Tradução VIGNA, Elvira. Edição Especial, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

UNODC, Global Study on Homicide 2019. Viena, 2019.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. *Segurança: um tópico jurídico em reconstrução.* Lisboa: Âncora, 2013.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. Criminalidade organizada: tópico jusriscriminológico supranacional. *In*: PEREIRA, Eliomar da Silva; WERNER,

Guilherme Cunha; VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. *Criminalidade organizada*. São Paulo: Almedina, 2017, p. 17-78.

VÁSQUEZ, Ian; MCMAHON, Fred; MURPHY, Ryan; SCHNEIDER, Guillermina Sutter. *The Human Freedom Index 2021: A Global Measurement of Personal, Civil, and Economic Freedom*. Washington: Cato Institute; Vancouver: The Fraser Institute. Washington: Vancouver. 2021.

VERGARA DA SILVA, Andrea e FILHO, Jaime Leite. Candidaturas avulsas: breve análise de dois casos da corte interamericana de direitos humanos. Inter: *Revista de Direito Internacional e Direitos Humanos da UFRJ*. V. 2, n. 2, 2019. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/inter/article/view/28599>. Acesso em 19 abr. 2022.

VILAR-LOPES, Gills. Quando o segredo é a regra: Atividade de inteligência e acesso à informação no Brasil. *Revista Brasileira de Inteligência*. Brasília: Abin, n. 12, p. 35-49, Dez. 2017.

WARDE, Walfrido. *O espetáculo da corrupção: como um sistema corrupto e o modo de combatê-lo estão destruindo o país*. Rio de Janeiro: LeYa, 2018.

WEBER, Max. WEBER, Max. *Ensaios de Sociologia*. 5ª Edição. Tradução: Dutra, Waltensir. Revisão Prof. Fernando Henrique Cardoso. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982.

WERNER, Guilherme Cunha. Isenção Política na Polícia Federal: A autonomia em suas dimensões administrativa, funcional e orçamentária. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*. Brasília, v. 6, n. 2, Edição Especial, p. 17-63, Jul./Dez. 2015.

WERNER, Guilherme Cunha. Securitas: da segurança nacional à segurança humana. *Revista Brasileira de Ciências Policiais Brasília*, v. 11, n. 1, p. 69-100, Jan./Abr. 2020.

WERNER, Guilherme Cunha. Cleptocracia: Corrupção sistêmica e criminalidade organizada. *In*: PEREIRA, Eliomar da Silva; WERNER, Guilherme Cunha; VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. *Criminalidade organizada*. São Paulo: Almedina, 2017, p. 17-78.

WORLD Economic League Table 2022, 13th edition. *The Centre for Economics a Business Research (CEBR)*, 2021. Disponível em: <https://cebr.com/wp-content/uploads/2021/12/WELT-2022.pdf>. Acesso em 03 maio 2022.

WORLD Prision Brief Data. *World Prision Brief*, Londres, 2021. Disponível em: <https://www.prisonstudies.org/highest-to-

lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=All>. Acesso em 13 abr. 2022.

ZACCARIOTTO, José Pedro. *A polícia judiciária no estado democrático*. Sorocaba: Brazilian Books, 2005.

ZALUAR, Alba. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. *São Paulo em Perspectiva.* São Paulo, v. 13, n. 3, p. 3-17, Set. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88391999000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 21 jul. 2020.

ZALUAR, Alba; CONCEIÇÃO, Isabel Siqueira. Favelas sob o controle das milícias no Rio de Janeiro: que paz? *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação Seade, v. 21, n. 2, p. 89-101, Jul./Dez. 2007. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/ spp/v21n02/v21n02_08.pdf >. Acesso em 30 jul. 2019.

SÍTIOS DA INTERNET REFERENCIADOS

AÇÃO da polícia provoca fuga em massa de criminosos na Vila Cruzeiro. *G1*. 25 nov. 2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2010/11/imagens-mostram-criminosos-fugindo-da-vila-cruzeiro.html>. Acesso em 26 abr. 2022.

ACESSE a íntegra dos depoimentos da delação de Paulo Roberto Costa. *Folha de S. Paulo (UOL)*. 11 mar. 2015. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/poder/2015/03/1601133-acesse-a-integra-dos-depoimentos-da-delacao-de-paulo-roberto-costa.shtml>. Acesso em 26 abr. 2022.

ACESSE a íntegra dos depoimentos da delação do doleiro Alberto Youssef. *Folha UOL*. 12 mar. 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/03/1601678-acesse-a-integra-dos-depoimentos-da-delacao-do-doleiro-alberto-youssef.shtml>. Acesso em 26 abr. 2022.

AGENDA Europeia para a Segurança. *Comissão Europeia*. 28 abr. 2015. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0185&from=PT>. Acesso em 03 maio 2022.

BARRAGEM se rompe e enxurrada de lama destrói distrito de Mariana. *G1*. 05 nov. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/2015/11/barragem-de-rejeitos-se-rompe-em-distrito-de-mariana.html>. Acesso em 11 maio 2022.

BRASILEIROS não se sentem representados por políticos em exercício, aponta pesquisa. *G1*. 02 fev. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/brasileiros-nao-se-sentem-representados-por-politicos-em-exercicio-aponta-pesquisa.ghtml>. Acesso em 19 abr. 2022.

CINQUENTA réus da Operação Monte Carlo participam de audiência em GO. *G1*. 26 maio 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/goias/noticia/2014/05/cinquenta-reus-da-operacao-monte-carlo-participam-de-audiencia-em-go.html>. Acesso em 11 maio 2022.

CONGRESSO Nacional aprova o Orçamento para 2022. *Agência Senado*. 21 dez. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/12/21/aprovado-orcamento-2022>. Acesso em 20 abr. 2022.

DECLARAÇÃO dos direitos do homem e do cidadão de 1789. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf>. Acesso em 25 mar. 2019.

DELATOR relata pedido de propina de Cunha, que o desafia a provar. *G1*. 16 jul. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2015/07/delator-relata-pedido-de-propina-de-cunha-que-o-desafia-provar.html>. >. Acesso em 31 ago. 2022.

'DEVO reconhecer que foi 1 erro', diz FHC sobre emenda que permitiu reeleição. *Poder 360*. 6 set. 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/devo-reconhecer-que-foi-1-erro-diz-fhc-sobre-emenda-que-permitiu-reeleicao/>. Acesso em 17 abr. 2022.

EDIO Lopes é eleito pela CREDN para integrar Comissão de Inteligência. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Câmara dos Deputados. 16 abr. 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/noticias/edio-lopes-e-eleito-pela-credn-para-integrar-comissao-de-inteligencia-1>. Acesso em 05 jun. 2019.

ENTENDA a Operação Lava Jato, da Polícia Federal. *Folha de São Paulo*. 14 nov. 2014, atualizado em 02 jul. 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/11/ 1548049-entenda-a-operacao-lava-jato-da-policia-federal.shtml>. Acesso em 18 fev. 2019.

ESTATUTO do PCC - Primeiro Comando da Capital 1997. *Primeiro Comando da Capital: PCC 1533*. 2017. [*s.d.*]. Disponível em: <https://faccaopcc1533primeirocomandodacapital.org/regimentos/estatuto_faccao_pcc_1533_1997_primeiro_comando_da_capital/>. Acesso em 11 maio 2022.

ESTATUTO do Primeiro Comando da Capital — PCC 1533. *Primeiro Comando da Capital: PCC 1533*. 2017. Disponível em: <https://faccaopcc1533primeirocomandodacapital.org/regimentos/estatuto_do_primeiro_comando_da_capital_faccao_pcc_1533/>. Acesso em 11 maio 2022.

INQUÉRITO Nº 3989/STF. *Brasil/STF*. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4727643. Acesso em 31 ago. 2022.

INQUÉRITO Nº 4325/STF. *Brasil/STF*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5067185>. Acesso em 31 ago. 2022.

INQUÉRITO Nº 4326/STF. *Brasil/STF*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5067232>. Acesso em 31 ago. 2022.

INQUÉRITO Nº 4327/STF. *Brasil/STF*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5067254>. Acesso em 31 ago. 2022.

JUIZ absolve ex-presidente Temer, Cunha e Geddel no caso do "Quadrilhão do MDB" na Câmara. *Gazeta do Povo*. 05 maio 2021. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/juiz-absolve-temer-cunha-geddel-por-quadrilhao-do-mdb-na-camara/>. Acesso em 31 ago. 2022.

JUSTIÇA Federal do DF absolve Lula e Dilma no processo do chamado "quadrilhão do PT". *Reuters*. 05 dec. 2019. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/politica-justica-lula-quadrilhao-idLTAKBN1Y9167>. Acesso em 31 ago. 2022.

LAVA-Jato: Ministro determina desmembramento de inquérito que apura organização criminosa. *Notícias STF*. 06 out. 2016. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=326822>. Acesso em 27 ago. 2019.

LEIA a íntegra da segunda denúncia da PGR contra Temer e pemedebistas. *Valor Econômico*. 14 set. 2017. Disponível em: <https://www.valor.com.br/politica/5119948/ leia-integra-da-segunda-denuncia-da-pgr-contra-temer-e-pemedebistas>. Acesso em 26 abr. 2019.

OS 23 condenados na Operação Hurricane, seus crimes e penas. *O Globo. 13 mar. 2012.* Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/os-23-condenados-na-operacao-hurricane-seus-crimes-penas-4301901>. Acesso em 11 maio 2022.

PETIÇÃO da Procuradoria-Geral da República que resultou no Inquérito n.º 4432 do STF. *Globo*. 17 mar. 2017. Disponível em: <http://estaticog1.globo.com/2017/politica/lista-de-fachin/INQ_4432.pdf>. Acesso em 31 ago. 2022.

PGR denuncia integrantes do PT por organização criminosa. *Procuradoria-Geral da República (MPF)*. 05 set. 2017. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pgr-denuncia-integrantes-do-pt-por-formacao-de-organizacao-criminosa>. Acesso em 26 abr. 2019.

PGR reitera pedido de recebimento integral de denúncia contra parlamentares do PP por organização criminosa. *Procuradoria-Geral da República (MPF).* 1 abr. 2019. Disponível em: < http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pgr-reitera-pedido-de-

recebimento-integral-de-denuncia-contra-parlamentares-do-pp-por-organizacao-criminosa>. Acesso em 26 abr. 2019.

PORTAL da transparência de registros civis. *Associação nacional dos registradores de pessoas naturais*. 2022. Disponível em: <https://transparencia.registrocivil.org.br/registros>. Acesso em 28 abr. 2022.

PLANO Nacional de Segurança Pública. *Observatório de segurança*. [*s.d.*]. Disponível em: <http://www.observatoriodeseguranca.org/files/PNSP%202000.pdf>. Acesso em 24 jun. 2019.

PLENÁRIO reafirma inconstitucionalidade de greve de policiais civis. *Notícias STF*. 08 maio 2012. Disponível em:<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=340096>. Acesso em 25 mar. 2019.

RANKING 2021 de las 50 ciudades más violentas del mundo. *Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal*, 7 mar. 2022. Disponível em: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/1603-ranking-2021-de-las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo>. Acesso em 16 abr. 2022.

RANKING comparativo de constituições. *Comparative Constitutions Project*, 8 abr. 2016. Disponível em: <https://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/>. Acesso em 04 abr. 2022.

RELATÓRIO do desenvolvimento humano 2020. *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)*. Nova Iorque. 2020. Disponível em: <https://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020_pt.pdf>. Acesso em 07 maio 2022.

RELATÓRIO do Inquérito 4327 do Supremo Tribunal Federal. *Estadão*. [s.d.]. Disponível em:<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2017/09/Inq-4327-81-VOL-19092017.pdf> (1ª Parte - Volume 03) e https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2017/09/PAGAMENTOS-A-CHALITA.pdf (2ª Parte - Volume 04). Acesso em 13 maio 2022.

SEGURANÇA: UE reforça resposta às ameaças híbridas. *Comissão Europeia*. 06 abr. 2016. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_16_1227>. Acesso em 03 maio 2022.

TERMO de Colaboração n.º 01 de Alberto Youssef. *Folha UOL*. 12 mar. 2015. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/poder/2015/03/12/youssef-termo-de-colaboracao-001.pdf>. Acesso em 12 maio 2022.

TERMO de Colaboração n.º 01 de Paulo Roberto Costa. *Folha UOL*. 11 mar. 2015. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/poder/2015/03/11/termo-de-colaboracao-001.pdf>. Acesso em 12 maio 2022.

TUDO sobre a delação da Odebrecht. *G1*. [s.d]. Disponível em: <http://especiais.g1.globo .com/politica/2017/lava-jato/delacao-da-odebrecht/>. Acesso em 30 maio 2022.

TUDO sobre a delação da JBS. *G1*. [s.d]. Disponível em: <http://especiais.g1.globo .com/politica/operacao-lava-jato/2017/delacao-da-jbs/>. Acesso em 30 maio 2022.

WHITE-Collar Crime. *Federal Bureau Investigation. FBI*. EUA, s.d. Disponível em: <https://www.fbi.gov/investigate/white-collar-crime>. Acesso em 26 abr. 2019.

LEGISLAÇÃO REFERENCIADA

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 18 maio 2018.

BRASIL. *Decreto n.º 4.824, de 22 de novembro de 1871*. Regula a execução da Lei nº 2033 de 24 de setembro do corrente anno, que alterou differentes disposições da Legislação Judiciaria. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim4824.htm>. Acesso em 05 jun. 2019.

BRASIL. *Decreto n.º 73.332, de 19 de dezembro de 1973.* Define a estrutura do Departamento de Polícia Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d73332.htm>. Acesso em 15 ago. 2022.

BRASIL. *Decreto n.º 88.777, de 30 de setembro de 1983.* Aprova o regulamento para as policias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d88777.htm>. Acesso em 15 ago. 2022.

BRASIL. *Decreto n.º 154, de 26 de junho de 1991*. Promulga a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0154.htm>. Acesso em 27 ago. 2019.

BRASIL. *Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992*. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em 04 maio 2022.

BRASIL. *Decreto n.º 3.695, de 21 de dezembro de 2000*. Cria o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3695.htm>. Acesso em 05 jun. 2019.

BRASIL. *Decreto n.º 5.015, de 12 de março de 2004*. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0154.htm>. Acesso em 27 ago. 2019.

BRASIL. *Decreto n.º 5.687, de 31 de janeiro de 2006*. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm>. Acesso em 18 fev. 2019.

BRASIL. *Decreto n.º 7.845, de 14 de novembro de 2012*. Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7845.htm>. Acesso em 05 jun. 2019.

BRASIL. *Decreto-Lei n.º 667, de 02 de julho de 1969*. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Território e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0667.htm>. Acesso em 29 mar. 2019.

BRASIL. *Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal Brasileiro.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em 18 maio 2018.

BRASIL. *Decreto-Lei n.º 6.227, de 24 de janeiro de 1944*. Institui código penal militar. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del6227.htm>. Acesso em 31 ago. 2022.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 16, de 04 de junho de 1997*. Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc16.htm>. Acesso em 17 abr. 2022.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 82, de 16 de julho de 2014*. Inclui o § 10 ao art. 144 da Constituição Federal, para disciplinar a segurança viária no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc82.htm>. Acesso em 17 abr. 2022.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 104, de 4 de dezembro de 2019*. Altera o inciso XIV do caput do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc104.htm>. Acesso em 31 ago. 2022.

BRASIL. *Lei n.º 261, de 3 de dezembro de 1841.* Altera differentes disposições da Legislação Judiciaria. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim2033.htm#:~:text=da%20fian%C3%A7a%20provisoria.-,Art.,de%20Paz%20tiverem%20feito%20assignar.>. Acesso em 15 ago. 2022.

BRASIL. *Lei n.º 2.033, de 20 de setembro de 1871.* Reformando o Código do Processo Criminal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim261.htm>. Acesso em 15 ago. 2022.

BRASIL. *Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950.* Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm>. Acesso em 15 ago. 2022.

BRASIL. *Lei n.º 1.802, de 5 de janeiro de 1953.* Define os crimes contra o Estado e a Ordem Política e Social, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l1802.htm>. Acesso em 15 ago. 2022.

BRASIL. *Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965.* Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm>. Acesso em 15 ago. 2022.

BRASIL. *Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966.* Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>. Acesso em 31 ago. 2022.

BRASIL. *Lei n.º 7.102, de 20 de junho de 1983.* Dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7102.htm>. Acesso em 16 ago. 2022.

BRASIL. *Lei n.º 7.210, de 11 de julho de 1984.* Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm >. Acesso em 21 jul. 2020.

BRASIL. *Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1983*. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em 16 ago. 2022.

BRASIL. *Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992.* Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em 15 ago. 2022.

BRASIL. *Lei n.º 8.713, de 30 de setembro de 1993.* Estabelece normas para as eleições de 3 de outubro de 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8713.htm#:~:text=L8713&text=LEI%20No%208.713%2C%20DE,3%20de%20outubro%20de%201994.>. Acesso em 31 ago. 2022.

BRASIL. *Lei n.º 8.906, de 4 de julho de 1994.* Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm>. Acesso em 16 ago. 2022.

BRASIL. *Lei n.º 9.034, de 3 de maio de 1995.* Dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9034-3-maio-1995-348988-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 27 ago. 2019.

BRASIL. *Lei n.º 9.099, de 26 de setembro março de 1995.* Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm>. Acesso em 15 ago. 2022.

BRASIL. *Lei n.º 9.266, de 15 de março de 1996.* Reorganiza as classes da Carreira Policial Federal, fixa a remuneração dos cargos que as integram e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9266.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.266%2C%20DE%2015%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201996.&text=Reorganiza%20as%20classes%20da%20Carreira,Art.>. Acesso em 15 ago. 2022.

BRASIL. *Lei n.º 9.613, de 03 de março de 1998.* Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ leis/l9613.htm>. Acesso em 26 abr. 2019.

BRASIL. *Lei n.º 9.883, de 7 de dezembro de 1999.* Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9883.htm>. Acesso em 05 jun. 2019.

BRASIL. *Lei n.º 10.217, de 11 de abril de 2001.* Altera os arts. 1º e 2º da Lei no 9.034, de 3 de maio de 1995, que dispõe sobre a utilização de meios operacionais

para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10217.htm>. Acesso em 15 ago. 2022.

BRASIL. *Lei n.º 10.357, de 27 de dezembro de 2001.* Estabelece normas de controle e fiscalização sobre produtos químicos que direta ou indiretamente possam ser destinados à elaboração ilícita de substâncias entorpecentes, psicotrópicas ou que determinem dependência física ou psíquica, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10357.htm>. Acesso em 15 ago. 2022.

BRASIL. *Lei n.º 10.826, de 22 de dezembro de 2003.* Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.826.htm>. Acesso em 15 ago. 2022.

BRASIL. *Lei n.º 11.671, de 8 de maio de 2008.* Dispõe sobre a transferência e inclusão de presos em estabelecimentos penais federais de segurança máxima e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11671.htm>. Acesso em 31 ago. 2022.

BRASIL. *Lei n.º 11.343, de 23 de agosto de 2006.* Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006 /lei/l11343.htm>. Acesso em 27 ago. 2019.

BRASIL. *Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011.* Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 05 jun. 2019.

BRASIL. *Lei n.º 12.683, de 9 de julho de 2012.* Altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12683.htm>. Acesso em 15 ago. 2022.

BRASIL. *Lei n.º 12.694, de 24 de julho de 2012.* Dispõe sobre o processo e o julgamento colegiado em primeiro grau de jurisdição de crimes praticados por organizações criminosas; altera o Decreto-lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, o Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e as leis nos 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12694.htm>. Acesso em 27 ago. 2019.

BRASIL. *Lei n.º 12.830, de 20 de junho de 2013.* Dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12830.htm>. Acesso em 15 ago. 2022.

BRASIL. *Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013.* Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em 16 ago. 2022.

BRASIL. *Lei n.º 12.850, de 02 de agosto de 2013.* Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei no 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l 12850.htm>. Acesso em 26 abr. 2019.

BRASIL. *Lei n.º 13.022, de 8 de agosto de 2014.* Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm>. Acesso em 15 ago. 2022.

BRASIL. *Lei n.º 13.047, de 2 de dezembro de 2014.* Altera as Leis n.º 9.266, de 15 de março de 1996, que reorganiza as classes da Carreira Policial Federal, fixa a remuneração dos cargos que as integram e dá outras providências, e 9.264, de 7 de fevereiro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/L13047.htm#:~:text=%C3%89%20assegurada%20aos%20ocupantes%20do,exigida%20forma%C3%A7%C3%A3o%20superior%20e%20espec%C3%ADfica.%E2%80%9D>. Acesso em 15 ago. 2022.

BRASIL. *Lei n.º 13.445, de 24 de maio de 2017.* Institui a Lei de Migração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm#:~:text=Institui%20a%20Lei%20de%20Migra%C3%A7

%C3%A3o.&text=Art.,pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20para%20o%20emigrante.>. Acesso em 15 ago. 2022.

BRASIL. *Lei n.º 13.675, de 12 de dezembro de 2018.* Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm>. Acesso em 05 maio 2022.

BRASIL. *Lei n.º 13.756, de 12 de dezembro de 2018.* Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13756.htm>. Acesso em 05 maio 2022.

BRASIL. *Lei n.º 13.964, de 24 de dezembro de 2019.* Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13964.htm>. Acesso em 10 abr. 2021.

BRASIL. *Lei n.º 14.303, de 21 de janeiro de 2022.* Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2022. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14303.htm>. Acesso em 04 maio 2022.

BRASIL. *Lei Complementar n.º 35, de 14 de março de 1979.* Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp35.htm>. Acesso em 16 ago. 2022.

BRASIL. *Lei Complementar n.º 75, de 20 de maio de 1993.* Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp75.htm>. Acesso em 16 ago. 2022.

BRASIL. *Lei Complementar n.º 79, de 07 de janeiro de 1994.* Cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp79.htmcompilado.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%2079%2C%20DE%2007%20DE%20JANEIRO%20DE%201994&text=Cria%20o%20Fundo%20Penitenci%C3%A1rio%20Nacional%20%2D%20FUNPEN%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias.&text=IX%20%2D%20rendimentos%20de%20qualquer%20natureza,lhe%20forem%20destinados%20por%20lei.>. Acesso em 02 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Portaria n.º 229, de 10 de dezembro de 2018*. Dispõe sobre a unificação e padronização das classificações e o envio de dados, definidos pelos entes federados, a serem implementados e fornecidos pelo Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas - Sinesp. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/2350/2/PRT_GM_2018_229.htm>. Acesso em 02 jun. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução da Câmara dos deputados n.º 25, de 2001*. Institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2001/resolucaodacamaradosdeputados-25-10-outubro-2001-320496-norma-pl.html>. Acesso em 26 abr. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. *Resolução do Congresso Nacional n.º 2, de 2013*. Dispõe sobre a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), comissão permanente do Congresso Nacional, órgão de controle e fiscalização externos da atividade de inteligência, previsto no art. 6º da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD00201311260020900000.PDF#page=3>. Acesso em 16 ago. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução n.º 181, de 07 de agosto de 2017*. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-181-1.pdf>. Acesso em 15 set. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução n.º 183, de 24 de janeiro de 2018. Altera os artigos 1º, 3º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 13, 15, 16, 18, 19 e 21 da Resolução 181, de 7 de agosto de 2017, que dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-181-1.pdf>. Acesso em 15 set. 2021.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 3/2014, de 09 de janeiro. Aprova o Estatuto do Pessoal do Corpo da Guarda Prisional. Disponível em: <https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2059&tabela=leis&so_miolo=>. Acesso em 16 ago. 2022.

PORTUGAL. Lei Orgânica n.º 4/2017, de 25 de agosto. Aprova e regula o procedimento especial de acesso a dados de telecomunicações e Internet pelos oficiais de informações do Serviço de Informações de Segurança e do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e procede à segunda alteração à Lei n.º

62/2013, de 26 de agosto (Lei da Organização do Sistema Judiciário). Disponível em: <https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2765&tabela=leis&so_miolo=#:~:text=25%20de%20agosto-,Aprova%20e%20regula%20o%20procedimento%20especial%20de%20acesso%20a%20dados,da%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20do%20Sistema%20Judici%C3%A1rio).>. Acesso em 16 ago. 2022.