



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

RONALDO RODRIGUES DE OLIVEIRA BORTOLETTO

**SEGURANÇA PÚBLICA CONTEMPORÂNEA: CORRUPÇÃO E CRIME
ORGANIZADO**

CURITIBA

2020

RONALDO RODRIGUES DE OLIVEIRA BORTOLETTO

**SEGURANÇA PÚBLICA CONTEMPORÂNEA: CORRUPÇÃO E CRIME
ORGANIZADO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, na área de concentração de Direito Socioambiental e Sustentabilidade, linha de pesquisa Estado, Sociedades e Meio Ambiente, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, sob a orientação do Professor Doutor Vladimir Passos de Freitas.

CURITIBA

2020

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central
Edilene de Oliveira dos Santos CRB 9 /1636

B739s
2020 Bortoletto, Ronaldo Rodrigues de Oliveira
Segurança pública contemporânea : corrupção e crime organizado /
Ronaldo Rodrigues de Oliveira Bortoletto ; orientador, Vladimir Passos de
Freitas. -- 2020
130 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná,
Curitiba, 2020.
Bibliografia: f. 118-130

1. Crimes contra a administração pública. 2. Segurança pública. 3. Política
pública. 4. Crime Organizado. 5. Corrupção. I. Freitas, Vladimir Passos de.
II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação
em Direito. III. Título.

Doris 3. ed. – 341.5514

RONALDO RODRIGUES DE OLIVEIRA BORTOLETTO

**SEGURANÇA PÚBLICA CONTEMPORÂNEA: CORRUPÇÃO E CRIME
ORGANIZADO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, na área de concentração de Direito Socioambiental e Sustentabilidade, linha de pesquisa: Estado, Sociedades e Meio Ambiente, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, sob a orientação do Professor Doutor Vladimir Passos de Freitas.

BANCA EXAMINADORA

**Professor Doutor Vladimir Passos de Freitas
Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR**

**Professor Doutor Rodrigo Sánchez Rios
Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR**

**Professor Doutor Fabiano Lourenço de Menezes
Universidade Católica de Santos – UNISANTOS**

À minha família, por sua capacidade de acreditar e investir em mim. Sem eles, nada disso seria possível e os sonhos nunca se tornariam realidade.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar a Deus, por ter me dado força, saúde e discernimento para enfrentar as adversidades.

À Pontifícia Universidade Católica do Paraná, seu corpo docente, coordenação e administração, que muito contribuíram para minha evolução como cidadão e acadêmico.

Ao meu orientador, Professor Doutor Vladimir Passos de Freitas, pelo suporte, correções e incentivos.

Aos meus pais, Rosina e Valentim, por terem acreditado e me proporcionado as condições necessárias para alcançar mais esta conquista.

À minha avó, Rosa Bortoletto, um dos maiores amores que conheci nesse plano.

À minha esposa Rosana, por me incentivar quando precisei.

Aos colegas acadêmicos, que de alguma forma contribuíram com minha formação.

“A democracia é uma ilusão quando a vontade popular é manipulada por um grupo de empresários poderosos a serviço do crime institucionalizado”

Jorge Pontes e Márcio Anselmo

RESUMO

O exponencial crescimento da violência tem deixado temas como corrupção e crime organizado em destaque, visto que são contemporâneos e possuem impacto negativo na segurança pública do país. A partir daí, buscou-se identificar inovações e soluções viáveis para a melhoria dos sistemas atuais de prevenção que auxiliem na repressão e combate a esses delitos. Abordou-se segurança pública, sua inserção entre os direitos fundamentais devido a sua relação com o direito à paz e à tranquilidade e sua função primordial de garantir a ordem pública. Nesse contexto, tratou-se também sobre políticas públicas, ou seja, a busca pela solução, criada para enfrentar problemas públicos como a violência. Já que a segurança pública é fundamental para o saudável desenvolvimento da sociedade, questões ligadas a ela impactam diretamente a coletividade; portanto, isso faz com que a violência possa ser encarada como um problema público. A dissertação foi desenvolvida a partir de técnicas de pesquisa bibliográfica, utilizando o método de pesquisa dedutivo. Conclui-se que a utilização de novas ferramentas como a *Accountability*, o *Compliance*, e novas tecnologias, como o *Blockchain*, podem auxiliar no combate à corrupção e repressão ao crime organizado e institucionalizado. Tais técnicas, aliadas às evoluções legais que trouxeram novas formas de obtenção de provas, como a colaboração premiada e a ação controlada, podem auxiliar na evolução e melhoria da segurança pública, o que, inclusive, tem impacto direto no desenvolvimento econômico do país.

Palavras-chave: Segurança Pública; Corrupção; Crime Organizado; Políticas Públicas; Crime Institucionalizado.

ABSTRACT

The exponential growth of violence has placed emphasis on topics such as corruption and organized crime, as they are contemporaries and have negative impact on the country's public security. Since then, the aim was to identify innovations and viable solutions for the improvement of prevention current systems that help on the repression and combating against those crimes. It was discussed about public security, its insertion among the core rights due to its relation with the right to peace and tranquility and its main objective of ensuring the public order. Along these lines, it was also broached about public policies, that is to say, the search for the created solution to face public issues, such as violence. Since the public security is essential for a healthy society's development, connected issues to it may impact straightly the community; therefore, it makes violence to be faced as a public issue. The dissertation was developed from bibliographic research techniques, using deductive method. The paper concludes that the use of new tools like *Accountability*, *Compliance* and new technologies, like *Blockchain*, may help corruption combat and organized and institutionalized crime repression. These tools, associated to lawful evolutions that have brought new evidence collection techniques, may help on public security's evolution and improvement, which has direct impact on the country's economical development.

Keywords: Public Security; Corruption; Organized Crime; Public Policies; Institutionalized Crime.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Problema Público	47
Figura 2 - Ciclo das Políticas Públicas.....	51
Figura 3 - Logotipo Projeto Em frente Brasil	60
Figura 4 - Resultado da semana "choque operacional"	61
Figura 5 - Avaliação das Políticas Públicas	115

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Comparativo Homicídios Dolosos62

Tabela 2 - Comparativo Roubos.....62

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 SEGURANÇA PÚBLICA	19
1.1. Direito fundamental à segurança pública	19
1.2. Definições sobre segurança pública.....	25
1.3. A segurança na Constituição da República.....	29
1.4. Ordem pública	34
1.5. A segurança pública como serviço público.....	39
2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA	42
2.1. Conceito	43
2.2. Problema público.....	47
2.3. Tipos de políticas públicas	49
2.4. Ciclo das políticas públicas	50
2.5. Violência como problema público	53
2.6. Políticas públicas contemporâneas em segurança.....	54
3. CORRUPÇÃO	63
3.1. Considerações iniciais.....	64
3.2. Lei 12.846/2013 – Lei Anticorrupção.....	72
3.3. Corrupção como fenômeno social.....	75
3.4. Órgãos de combate à corrupção	77

3.4.1	Controladoria-Geral da União.....	77
3.4.2	Tribunal de Contas da União.....	78
3.4.3	Departamento de Polícia Federal.....	78
3.4.4	Ministério Público.....	79
3.5	Inovações contra a corrupção: <i>blockchain, accountability e compliance</i> ..	79
3.5.1	<i>Blockchain</i>	80
3.5.2	<i>Accountability Social</i>	82
3.5.3	<i>Compliance</i>	87
4.	CRIME ORGANIZADO.....	89
4.1.	Características.....	90
4.2	Criminologia e crime organizado.....	99
4.3	Legislação.....	103
4.4	Investigação e meios de obtenção de provas.....	109
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	114
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	118

INTRODUÇÃO

O Brasil vivencia instabilidade política causada por inúmeros escândalos, em sua maioria, oriundos da corrupção. Tal fato tem refletido de forma negativa em diversos setores como educação, segurança pública, saúde e desenvolvimento econômico. Portanto, segurança pública é um tema de inegável relevância acadêmica.

O presente trabalho abordou corrupção e crime organizado, pois são temas contemporâneos que influenciam diretamente na segurança pública do país e, então, buscou-se identificar inovações e soluções viáveis para a melhoria dos sistemas atuais de prevenção, que auxiliem na repressão e combate a esses delitos. Afinal, como afirma NUCCI (2015), um país menos corrupto atrairá bons investimentos, porque gerará bons lucros ao capital estrangeiro, enquanto um Estado dominado pela corrupção e pelo crime organizado, sugará os recursos para os bolsos de pessoas alheias ao processo produtivo, obstando o lucro honesto.

No primeiro capítulo se discorreu sobre segurança pública, sua inserção entre os direitos fundamentais, pois com o advento da atual Constituição da República, o rol desses direitos foi ampliado e, com isso, englobou o direito à segurança pública, o qual passou a ser sinônimo de manutenção da ordem interna. Nesse viés, infere-se que ao Estado incumbe a disponibilização de meios materiais para o efetivo exercício dos direitos primordiais, para que o indivíduo possa usufruir das liberdades fundamentais.

Desde a antiguidade já existiam normas para facilitar o bem-estar da comunidade e que, sem essas regras, a vida em comum não evoluiria. No Ocidente, o primeiro registro da existência de uma polícia aconteceu na Grécia Antiga, onde havia diversos tipos de ação policial organizada. Embora no Brasil a Constituição Federal de 1988 tenha adotado, para a segurança pública, o conceito de direito e responsabilidade de todos, tem-se a impressão que é fragmentada em várias partes, onde as polícias são compartimentadas, separadas do Ministério Público ou do Poder Judiciário como um todo.

Um dos objetivos da segurança pública é a garantia da ordem pública, ou seja, a garantia do exercício dos direitos individuais e a manutenção da estabilidade das instituições, bem como o bom funcionamento dos serviços públicos e o impedimento de danos sociais.

O segundo capítulo abordou as políticas públicas, as quais são garantias do exercício dos direitos individuais e a manutenção da estabilidade das instituições, bem como o bom funcionamento dos serviços públicos e o impedimento de danos sociais. Porém, não se pode confundir política pública e política de governo. Esta se trata de um processo de tomada de decisões, assim como também se relaciona com o produto desse processo. Envolve conteúdos, instrumentos e aspectos institucionais. É a arte de tornar real o que é possível.

Uma política pública é uma solução criada para enfrentar um problema público, ou seja, a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública. É um conceito abstrato, que se materializa com instrumentos concretos como, por exemplo, leis, programas, campanhas, obras, prestação de serviço, subsídios, impostos e taxas ou, até mesmo, decisões judiciais.

Ambos, problemas públicos e políticas públicas, existem nas mais diversas áreas como educação, segurança pública, saúde, gestão pública, meio ambiente, saneamento, habitação, emprego e renda, previdência social, planejamento urbano, justiça e cidadania, assistência social, cultura e esporte, ciência, tecnologia e inovação, infraestrutura e transportes, entre tantas outras áreas. Assim, verifica-se que a finalidade de uma política pública é o enfrentamento, diminuição e, inclusive, a resolução do problema público.

Podem-se restringir as políticas públicas a um ciclo composto por sete fases: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

Visto que a segurança pública é fundamental para o saudável desenvolvimento da sociedade, questões ligadas a ela impactam diretamente a coletividade. Portanto, isso faz com que a violência possa ser encarada como um

problema público. O receio de ser vítima de violência faz com que cidadãos adotem precauções e comportamentos defensivos como contratação de seguros, sistemas eletrônicos de segurança, cães de guarda, segurança privada, grades e muros altos, sistemas de alarmes. Os presídios se tornaram padrão de qualidade residencial no Brasil. Faz parte da realidade brasileira que o crime só passa ser objeto de atenção após ultrapassar os limites aos quais está tradicionalmente confinado, ou seja, quando o crime ultrapassa as barreiras das periferias e atinge as classes médias e altas, de imediato são acionados os alarmes midiáticos e as elites se mobilizam.

Para enfrentar a violência e contribuir com a segurança pública, o Governo Federal, através do Ministério da Justiça e Segurança Pública, implantou o Plano e Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, o qual, por sua vez, implantou o Sistema Único de Segurança Pública. O cruzamento de várias fontes de informações das últimas três décadas revelou que o Brasil tem apresentado grandes dificuldades para reduzir a violência e assegurar a ordem pública, pois, nesse período, os homicídios aumentaram 20% ao ano e apresentou redução significativa apenas no início de 2019, com diminuição de 22% nos índices desse crime, conforme demonstraram os dados divulgados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (BRASIL, 2019e).

O terceiro capítulo trata sobre a corrupção, a legislação e as possíveis formas de repressão e combate. A verdade é que sempre houve quem corrompesse e quem se deixasse ser corrompido. Isso é influenciado por fatores pessoais e diversas circunstâncias, impossíveis de esgotá-las. Entretanto, existem fatores que estimulam a corrupção, como determinadas crenças de ampla circulação no mundo contemporâneo, ou seja, ideias resultantes de um individualismo utilitarista, no qual sempre é lícito obter vantagens para si, independente dos meios.

É uma das maiores dificuldades enfrentadas pela economia de países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, já que nessas nações, a corrupção condiciona o desenvolvimento e interfere diretamente na governança. Com objetivo de mudar esse cenário, em 2013, o Brasil criou a lei 12.846/2013, conhecida como “Lei Anticorrupção”, que representou importante avanço ao prever a responsabilização objetiva, no âmbito civil e administrativo, das pessoas jurídicas

praticante de atos lesivos contra a administração pública, seja ela nacional ou estrangeira.

Também, vários órgãos têm agido com afinco para combater a corrupção e minimizar seus efeitos para a sociedade, como, por exemplo, a Controladoria-Geral da União, o Tribunal de Contas da União, o Departamento de Polícia Federal e o Ministério Público. Assim, além da legislação com objetivo de combater a corrupção, existem órgãos que tem a função de controle e fiscalização, já que o poder público tem prerrogativa decorrente do Estado Democrático de Direito, que limita o exercício do poder político e verifica a regularidade dos atos realizados por agentes públicos.

Aliado a isso, têm surgido inovações tecnológicas, como o *blockchain*, assim como dos mecanismos de transparência e prevenção, como *accountability* e *compliance*, os quais têm se desenhado como possíveis soluções para o enfrentamento do problema e a responsabilização de corruptos e corruptores.

Por fim, o último capítulo versa sobre o crime organizado, que, assim como outros temas relacionados à segurança pública, é pouco estudado e debatido nas academias de Direito. É um assunto recorrente quando se trata de Segurança Pública. Tanto no meio jurídico, jornalístico ou, até mesmo, político, esse assunto desperta questionamentos e ilações, muitas vezes prematuros e carentes de fundamentação teórica. Esse tipo de delito pressupõe uma potencialidade destruidora e lesiva extremamente grande, pior para a sociedade do que as infrações individuais, por isso a grande preocupação por parte de estudiosos em aumentar seus conhecimentos a respeito, auxiliando na repressão e combate.

Tamanha é a importância do tema, que também é objeto de estudo da criminologia, pois são organizações voltadas para a prática de infrações penais com o objetivo de auferir lucros, com método profissional de intimidação difusa de extrema gravidade, o que coloca em xeque a segurança pública, portanto, daqui decorre a necessidade de combater, de forma eficaz, esse tipo de associação.

Em 2013, o Brasil criou a Lei 12.850/2013, com o objetivo de conceituar organização criminosa, alterar o Código Penal e revogar a antiga lei 9.034/1995.

Pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro aparece o crime de promover, constituir, financiar ou integrar, pessoalmente ou por interposta pessoa, organização criminosa e, assim, o legislador não criminalizou apenas a conduta daquele que integra ou financia a organização, mas também daqueles que constituem ou a promovem. Além das inovações citadas, trouxe também novidades para a persecução penal, determinando que, em qualquer fase dela, podem ser utilizados, como meios de obtenção de provas, colaboração premiada, ação controlada, quebra de sigilo financeiro, bancário e fiscal.

Para a pesquisa, utilizou-se o método de abordagem científica dedutivo, partiu-se de generalizações, como a garantia de segurança pública, dada pela Constituição, até chegar à concretização dessas garantias, ou seja, a resposta do Estado para enfrentar os problemas públicos causados pela corrupção e pelo crime organizado.

Ainda, utilizou-se a pesquisa bibliográfica, por meio da consulta a livros, artigos científicos, pesquisas acadêmicas (teses e dissertações), assim como sítios eletrônicos governamentais para melhor compreensão dos temas pesquisados.

1 SEGURANÇA PÚBLICA

A segurança pública tem um capítulo próprio na Constituição Federal de 1988, o qual foi inserido no Título V, “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”, em seu Capítulo III, “Da Segurança Pública”. É entendida como direito fundamental, pois é indispensável para uma existência digna, mas diferem das garantias fundamentais.

É composta por mecanismos de tutela institucional que buscam preservar ou restabelecer a ordem pública e a paz social, sendo dever do Estado e responsabilidade de todos, pois está diretamente ligada à estabilidade das relações interpessoais.

Embora sejam termos semelhantes, segurança pública e ordem pública têm significado próprios e não são sinônimos. Ainda, segurança pública pode ser entendida como serviço público e deve ser prestada pelos órgãos federais, e estaduais, de prestação exclusiva pelo Poder Público.

1.1. Direito fundamental à segurança pública

A Constituição Federal de 1988, inspirada no constitucionalismo alemão, português e espanhol, foi pioneira ao usar a expressão genérica “direitos e garantias fundamentais”, que abrangeu diversas espécies de direitos, individuais, coletivos, sociais, nacionalidade, políticos, e, assim, aproximou o Direito Constitucional positivo pátrio do direito comparado. De modo geral, a filosofia política e as ciências sociais utilizam a expressão “direitos humanos”. Os direitos fundamentais passaram a se apresentarem, no âmbito constitucional, como um conjunto de valores objetivos básicos e fins diretivos da ação positiva dos poderes públicos e não apenas garantias positivas e negativas dos interesses individuais. Ao positivizar esses direitos, foi outorgado função autônoma para as normas que preveem direitos subjetivos, ou seja, transcendeu a perspectiva subjetiva e houve o reconhecimento normativo (CANOTILHO, 2018).

Os direitos fundamentais são todos aqueles indispensáveis à manutenção da dignidade da pessoa, os quais são necessários para que o cidadão alcance uma existência digna, livre e igualitária (PADILHA, 2018). A dignidade da pessoa humana representa uma conquista da civilização e é uma qualidade intrínseca e indissociável do ser humano, perceptível a partir da inteligência e do pensamento. Existe desde os primórdios tempos da história, porém, somente nos últimos séculos que foi erigida a condição da própria natureza humana (ANDRADE, 2010).

“Dignidade é um conceito que foi sendo elaborado no decorrer da história e chega ao início do século XXI repleta de si mesma como um valor supremo, construído pela razão jurídica.

Com efeito, é reconhecido o papel do Direito como estimulador do desenvolvimento social e freio da bestialidade possível da ação humana. Não se vai aqui discutir se o ser humano é naturalmente bom ou mau. Nem se vai refletir com conceitos variáveis do decorrer da história, pois, se assim fosse, estar-se-ia permitindo toda sorte de manipulações capazes de colocar o valor supremo dignidade num relativismo destrutivo de si mesmo. E, conforme colocamos desde o início, a dignidade é garantida por um princípio. Logo, é absoluta, plena, não pode sofrer arranhões nem ser vítima de argumentos que a coloquem num relativismo.” (NUNES, 2018)

Podem ser divididos em direitos individuais: à liberdade, igualdade, propriedade, segurança e à vida, direitos sociais à educação, trabalho, saúde, lazer e seguridade social, os direitos econômicos, ligados à defesa do emprego, do meio ambiente e do consumidor e os direitos políticos, relacionados à soberania popular (MORAES, 2010).

Esses direitos diferem das garantias fundamentais, pois estas são ferramentas insculpidas no ordenamento jurídico para que esses direitos sejam resguardados e assegura que possam ser exercidos (PADILHA, 2018). Eles cumprem as finalidades de defesa e de instrumentalização. Como direitos de defesa, permitem o ingresso em juízo para proteger bens lesados, proibindo os Poderes Públicos de invadirem a esfera privada dos indivíduos (BULOS, 2018).

São, a um só tempo, categoria especial de direitos subjetivos e elementos constitutivos de direito objetivo. Pois, na perspectiva subjetiva, conferem aos titulares a pretensão a que se adote um determinado comportamento, positivo ou negativo, em respeito à dignidade da pessoa humana. Já em relação à perspectiva objetiva, os direitos fundamentais compõem a base da ordem jurídica, inclusive, a

defesa dos direitos fundamentais é condição de legitimação do Estado Democrático de Direito, razão pela qual neles se unem, em relação de complemento e fortalecimento recíproco, várias camadas de sentido. Ao significado dos direitos fundamentais, como direitos subjetivos básicos do homem, corresponde o seu significado como elementos do direito objetivo da comunidade humana, distintamente acentuados (MORAES, 2018b).

Podem ser definidos como o conjunto de normas, princípios, prerrogativas, deveres e institutos, intrínsecos à soberania popular, que garantem a convivência pacífica, digna, livre e igualitária, independentemente de credo, raça, origem, cor, condição econômica ou status social. Sem esses direitos, o homem não vive, não convive, e, em alguns casos, não sobrevive. Também são conhecidos sob os mais diversos nomes, tais como direitos humanos fundamentais, direitos humanos, direitos do homem, direitos individuais, direitos públicos subjetivos, direitos naturais, liberdades fundamentais, liberdades públicas (BULOS, 2018).

A evolução dos direitos fundamentais está relacionada com a evolução da própria sociedade. O Cristianismo trouxe a ideia de que o homem é detentor de dignidade e precisa de proteção especial, pois, de acordo com seus dogmas, o homem foi criado a imagem e semelhança de Deus e, assim, a personalidade humana passou a ter um valor ímpar na humanidade. Por isso, os direitos fundamentais são tidos como natural, inalienável e incondicionado, como cerne da personalidade do indivíduo. A Declaração da Virgínia, em 1776, e, depois, a Declaração Francesa, em 1789, determinaram os rumos dos direitos fundamentais. Foi o *Bill of Rights*, da Virgínia, que marcou a transição dos direitos de liberdade Ingleses para os direitos fundamentais constitucionais e, dessa forma, positivou-os (RIO, 2014).

Desde o reconhecimento e positivação dos direitos fundamentais nas primeiras constituições dos Estados ocidentais, estes passaram por diversas modificações, tanto em relação aos seus destinatários quanto ao seu conteúdo, à sua eficácia e à sua efetivação, por isso, alguns estudiosos, ao explicarem direitos fundamentais, os dividem em gerações (RIO, 2014).

Ao analisar a constituição federal, já no preâmbulo, ela afirma que a Assembleia Nacional Constituinte buscou instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança (BULOS, 2018). Também em seu artigo 5º, *caput*, foi garantida a isonomia entre os cidadãos brasileiros e, também, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Ainda, no artigo 6º do mesmo ordenamento jurídico, o texto constitucional preconiza que são direitos sociais: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e infância, assistência aos desamparados (BRASIL, 1988).

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...].

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Logo, verifica-se na Constituição Federal, que o direito à segurança é consignado como objeto especial da tutela jurídica constitucional, assim como no âmbito das Cartas Constitucionais dos estados democráticos. Por meio dos órgãos de segurança pública, o Estado busca impor a ordem e o progresso consignados nos símbolos nacionais (ANDRADE, 2010).

“O aspecto relacional existente entre segurança pública e direitos fundamentais encontra suporte, ainda, no fato de que, separando-se referidos institutos, ver-se-ia uma manifesta e nefasta crise no Estado moderno, ocasião em que se retornaria às características de um Estado Monárquico e Absolutista dos séculos XVII e XVIII, no qual o rei era o soberano.

Com a teoria da vontade geral, voltada para os direitos fundamentais, o exercício da soberania sai das mãos do monarca e passa para as mãos da nação.

A soberania, então, deixa de ter o seu caráter de "absolutismo" contra a pessoa humana do País, passando a caracterizar-se como sendo um poder que é juridicamente incontestável, pelo qual se tem a capacidade de definir e decidir acerca do conteúdo e da aplicação das normas, impondo-as coercitivamente dentro de um determinado espaço geográfico, bem como fazer frente a eventuais injunções externa.” (ANDRADE, 2010)

Além de existir o direito fundamental à segurança pública, como leciona ANDRADE (2010), esta e os direitos fundamentais caminham juntos, pois, caso não

fosse assim, o estado voltaria a ter caráter absolutista. Afinal, o exercício da soberania não está nas mãos dos governantes, mas sim, nas mãos dos cidadãos.

Com o advento da atual Constituição da República, o rol dos direitos fundamentais foi ampliado, com isso englobou o direito à segurança pública, a qual passou a ser sinônimo de manutenção da ordem interna. Nesse viés, infere-se que ao Estado incumbe a disponibilização de meios materiais para o efetivo exercício dos direitos primordiais, para que o indivíduo possa usufruir das liberdades fundamentais. Se, por um lado, os direitos asseguram a manutenção do estado atual do cidadão, por outro, os direitos à prestação exigem que o Estado aja no intuito de atenuar as desigualdades e estabelecer os moldes para o futuro da sociedade (RIO, 2014).

Os direitos fundamentais, muitas vezes, apresentam aspecto controverso. Não raramente, tem-se visto que, para assegurar os direitos de liberdade dos indivíduos pelo Estado, é necessária a prática de ações positivas de restrição de algum outro direito. É o que ocorre, por exemplo, quando o juiz, ao decretar a prisão cautelar de um indivíduo, utiliza como fundamento a garantia da ordem pública (RIO, 2014).

Ainda, é possível abordar o direito à segurança pública como um direito fundamental de quinta dimensão, sob o prisma do direito à paz. Paulo BONAVIDES (2008) defende a existência de uma quarta e quinta dimensões de direitos fundamentais. Ele sustenta que os direitos de quarta dimensão são fundamentados pela própria globalização dos direitos fundamentais, isto é, são a institucionalização do Estado Social e, inserem-se nesta dimensão também o direito à democracia direta, à informação e ao pluralismo. Em relação aos direitos de quinta dimensão, está inserido nessa categoria o direito à paz.

“Com efeito, em nosso tempo a alforria espiritual, moral e social dos povos, das civilizações e das culturas se abraça com a ideia de concórdia. Essa ideia cativa a alma contemporânea, porque traz, consoante é mister, do ponto de vista juspolítico, uma ética que tem a probabilidade de governar o futuro, nortear o comportamento da classe dirigente, legitimar-lhe os atos e relações de poder. Tal elemento de concórdia aliás vai deveras além da presente direção, propellido da necessidade de criar e promulgar aquele novo direito fundamental: o direito à paz enquanto direito de quinta geração.

Estuário de aspirações coletivas de muitos séculos, a paz é o corolário de todas as justificações em que a razão humana, sob o pálio da lei e da justiça, fundamenta o ato de reger a sociedade, de modo a punir o terrorista, julgar o criminoso de guerra, encarcerar o torturador, manter invioláveis as bases do pacto social, estabelecer e conservar por intangíveis as regras, princípios e cláusulas da comunhão política.

O direito à paz é o direito natural dos povos. Direito que esteve em estado de natureza no contratualismo social de Rousseau ou que ficou implícito como um dogma na paz perpétua de Kant.

Direito ora impetrado na qualidade de direito universal do ser humano.” (BONAVIDES, 2008)

Com o mesmo entendimento, a Corte Constitucional da Colômbia, na sentença n.º T-028/94, aborda o direito à paz e a tranquilidade.

“Un ordenamiento constitucional, por naturaleza, mira el interés general. De ahí que la paz, como derecho, supone la relación social, y se manifiesta como la ordenada convivencia bajo la aplicación de la justicia. Por tanto, jurídicamente hablando, es impreciso homologar el derecho constitucional a la paz, que es un derecho social, con el derecho a la tranquilidad de una persona, que es un derecho subjetivo. En el evento de que se perturbe ésta, existen otros mecanismos de defensa, distintos a la tutela, salvo el caso en que se ocasione un perjuicio irremediable. El derecho a la paz, tal como lo consagra la Constitución, en su artículo 22, supone la armonía social inspirada en la plena realización de la justicia.

Sería un desconocimiento del verdadero significado de la paz, suponer que siempre que a una persona le perturbe el efecto del quehacer de otra, se lesione por ello el derecho fundamental a la paz; no hay que confundir la paz constitucional con la tranquilidad subjetiva de uno de los asociados, porque perfectamente puede presentarse el caso de que una exigencia de la paz social, pueda perturbar la tranquilidad de un individuo en particular. *Verbi gratia*: la obligación de prestar el servicio militar, puede afectar el discurso y tranquilidad subjetivas de una persona, pero no por ello se pierde el vínculo obligacional del individuo hacia el bien común.

Por otra parte la tranquilidad individual es un derecho personalísimo, derivado por necesidad del derecho a la vida digna. Si bien es cierto que la tranquilidad tiene una dimensión subjetiva, indeterminable, y por lo tanto imposible de ser objeto jurídico, también es cierto que existen elementos objetivos para garantizar ese bienestar íntimo de la persona, dada la influencia del entorno sobre el nivel emocional propio. A nadie se le puede perturbar la estabilidad de su vivencia sin justo título fundado en el bien común. Y esto obedece a una razón jurisprudencial evidente: el orden social justo parte del goce efectivo de la tranquilidad vital de cada uno de los asociados, de suerte que, al no perturbar el derecho ajeno, se logra la común unidad en el bienestar, es decir, la armonía perfeccionante de los individuos que integran la sociedad organizada, bajo el imperio de la ley, en forma de Estado.

Es evidente que el ser humano tiende a la tranquilidad en su vida. Se trata de una tendencia inherente al ser personal, y por ello constituye un bien jurídicamente protegido como fundamental, ya que la dignidad humana conlleva la natural inviolabilidad del sosiego necesario para vivir adecuadamente, y es así cómo la tranquilidad es uno de los derechos inherentes a la persona humana a que se refiere el artículo 94 superior.” (COLÔMBIA, 1994).

Portanto, infere-se que, além do direito à segurança pública ser fundamental, está ligado ao direito à paz e à tranquilidade, assim, ambos são integrantes dos direitos fundamentais de quinta dimensão, porque um Estado que respeita seu povo e prima pelo respeito à dignidade humana, busca garantir a liberdade individual mediante a efetivação da prestação de serviços de segurança pública e, assim, a paz e a tranquilidade dos cidadãos (RIO, 2014).

1.2 Definições sobre segurança pública

Desde a antiguidade já existiam normas para facilitar o bem-estar da comunidade e, sem essas regras, a vida em comum não evoluiria. No Ocidente, o primeiro registro da existência de uma polícia aconteceu na Grécia Antiga, onde existiam diversos tipos de ação policial organizada. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 adotou, para a segurança pública, o conceito de direito e responsabilidade de todos. Dessa forma, o Poder Judiciário permaneceu distante da população e o Ministério Público ganhou autonomia, ficando conhecido como quarto poder. O único setor que avançou com as conquistas legislativas e fáticas, que se seguiram após a promulgação da constituição, foram os direitos humanos (SOUZA, 2017a).

De acordo com o dicionário Aurélio de língua portuguesa (2010), segurança é um substantivo feminino que significa estado, qualidade ou condição de seguro, condição daquele ou daquilo em que se pode confiar, certeza, firmeza, convicção.

Ao buscar o sentido jurídico da expressão, José Afonso da SILVA (2019) define segurança pública como a manutenção da ordem pública interna e ordem pública como a situação de pacífica convivência social, isenta de violência ou de sublevação que tenha produzido ou supostamente possa produzir, a curto prazo, a prática de crimes. Nas palavras de LAZZARINI (2000), os conceitos sobre o tema são vagos, segurança pública seria uma das causas da ordem pública, assim como a tranquilidade pública e a salubridade pública.

NUCCI (2016) assevera que, ao consultar a Constituição Federal, tem-se a impressão que a segurança pública é fragmentada em várias partes, as polícias são

compartimentadas, separadas do Ministério Público ou do Poder Judiciário como um todo, como se essas instituições pudessem agir separadamente, em voos solo, como se não fizessem parte de um conjunto harmonioso e com o mesmo objetivo final. Discutem-se modos de colheita de provas, ordem pública, penas restritivas de direito, multa, sem se dedicar aos estudos da segurança pública em si, ou a função, atividades e futuro das polícias. No fim, passa-se a mensagem de que execução penal não se vincula à segurança da sociedade. Em verdade, segurança pública é o bem-estar social, ligados à paz e à ordem da comunidade, assim, não tem por base apenas o combate ao crime.

Percebe-se que o substantivo segurança assume diferentes significados, pois pode ser confundido com o sentido genérico de garantia, proteção e estabilidade da situação ou pessoa. Assim, na linguagem jurídica em geral, segurança significa a situação do que se acha seguro, protegido ou o que torna algo livre de perigo. Como já visto, ao lado dos direitos à vida, à igualdade e à liberdade, à segurança, por ser uma condição imprescindível para alcançar uma vida digna, ganhou também o *status* de direito fundamental, assegurado aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país. Ela configura, ao mesmo tempo, um dos objetivos do Estado e meio para que o indivíduo alcance seus próprios objetivos (ANDRADE, 2010).

Para atingir a convivência harmônica e necessária à preservação dos direitos e garantias fundamentais, é necessário que exista atividades constantes de vigilância, prevenção e repressão de condutas delituosas, pois a finalidade da segurança pública é manter a paz na adversidade e preservar o equilíbrio nas relações sociais. Por isso a Constituição de 1988 a considera um dever do Estado, porém, direito e responsabilidade de todos (BULOS, 2018).

“A evolução social tem gerado em favor dos indivíduos, principalmente em virtude da maior complexidade nas relações humanas e sociais, uma gama cada vez maior de direitos e de perspectivas de direitos. Em razão disso tem havido um correspondente incremento de antagonismos de interesses, os quais muitas vezes se exteriorizam de modo a atingir não apenas o íntimo do indivíduo, mas a sua coletividade. Dessa forma, a fim de sanar essa visível instabilidade no convívio social é que o Estado, através de órgãos e instituições específicas, age na consecução desse intento.” (MORAES, 2010).

Para Rodrigo PADILHA (2018), a segurança pública constitui um mecanismo de tutela institucional que busca preservar ou restabelecer a ordem pública e a paz social. Para Alexandre de MORAES (2018a), a segurança pública, além de ser dever do Estado e responsabilidade de todos, deve ser exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, entretanto, sem reprimir de forma abusiva e inconstitucional a livre manifestação do pensamento.

De acordo com Cesar e Marinson (SOUZA, 2017a), a segurança pública pode ser entendida como o objetivo a ser perseguido pelo sistema institucional, já que é um valor social a ser promovido pelo Estado, em que o interesse coletivo na existência de uma ordem jurídica institucionalizada e estável e incolumidade individual e do próprio ente estatal, esteja atendido satisfatoriamente, a despeito de comportamento e de situações adversativas. Assim, a segurança pública, como interesse coletivo, resguarda tanto o Estado quanto o indivíduo e as instituições. Para uma visão mais abrangente, considera-se mais adequado entender o sistema institucional de segurança pública como um conjunto de órgãos ou subsistemas que, quando de forma integrada e harmônica, visam proporcionar adequado grau de segurança à sociedade. Esse sistema, por sua vez, envolveria a realização de atividades desdobradas no ciclo de polícia e no ciclo de persecução criminal.

Nas palavras de MORAES (2010), é pertinente conceituar previamente segurança pública, pois, embora qualquer conceituação represente certa estagnação sobre determinado tema, delimitar o conceito é uma forma de entender os aspectos evolucionistas do Estado que firmaram a atual compreensão da temática. Também, delimitar a definição pode representar um argumento para que o Estado não se furte de políticas públicas destinadas a preservar o direito à paz e a ordem. Portanto, apenas após determinar o real alcance da expressão segurança pública é que se pode verificar a exigibilidade desse direito.

Visualiza-se, ainda, que segurança pública tem uma dimensão *lato sensu*, a qual é realizada por vários órgãos ou instituições e tem caráter preventivo contra danos individuais e coletivos, executada por meio de fiscalizações e vistorias. Também tem caráter repressivo, quando impõe sanções administrativas, ao lado da prevenção e socorros urgentes, em caso de calamidades públicas ou de perigo

individual. Em sentido estrito, a segurança pública visa assegurar a tranquilidade, segurança e a salubridade da coletividade e possibilitar o progresso de toda a sociedade. Assim, ela pode ser caracterizada como o trabalho desenvolvido pelos órgãos públicos constitucionalmente instituídos como responsáveis pela garantia da ordem social, ou de outro modo, as atividades de segurança desenvolvidas pelas polícias (MORAES, 2010).

ROCHA (2010) busca conceituar segurança pública como proteção da sociedade. Enfoca em um sistema de desenvolvimento social que dirige um sistema de proteção social, ao lado de um sistema de proteção nacional, que estaria ligado à sociedade política. Nesse sistema de proteção social estaria inserida a segurança pública. Ainda adverte que, a falta de uma conceituação a nível constitucional, dá margem a devaneios em duas vertentes: a que busca incluir no conceito todo tipo de defesa ou garantia contra ameaças e a que admite, tão somente, a defesa contra a ameaça do crime e da contravenção penal, a que chamam de defesa anti-infracional.

Ao estudar o conceito de segurança pública, em vários momentos se depara com o a expressão ordem pública, assim, é importante trazer ao entendimento seu conceito também. De acordo com o Decreto 88.777/1983, ordem pública é o 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.

Para SERRANO (2010), a noção de ordem pública é formada por condições essenciais à convivência social, pois a segurança dos bens e das pessoas, a salubridade e a tranquilidade servem de fundamento para sua definição. Ou seja, a segurança pública é um elemento importante da ordem pública e, para manutenção desta, o Estado lança mão do seu poder de polícia.

Assim, o que pode ser depreendido destes conceitos é que a segurança pública é um direito relacionado à ausência de delitos, danos e prejuízos e, ao

mesmo tempo, é um dever a ser desenvolvido pelos órgãos públicos responsáveis e pela sociedade como um todo, já que a sua finalidade é garantir o direito à cidadania, respeitando os limites legais (SERRANO, 2010).

1.3 A segurança na Constituição da República

Na história constitucional há várias referências difusas à segurança pública. Entretanto, até a Constituição de 1988, não havia capítulo próprio, nem previsão constitucional positivada. Com essa inovação, o texto constitucional se individualizou no direito comparado, onde predominam as referências pontuais (CANOTILHO, 2018)

Alexandre de MORAES (2018a) leciona que a Constituição da República institui que a segurança pública, é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos e deve ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, sem, contudo, reprimir-se abusiva e inconstitucionalmente a livre manifestação de pensamento.

O artigo 144 da Constituição da República fundamenta o direito à segurança pública, o qual determina que 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”. No mesmo artigo, do inciso primeiro ao quinto, a Constituição elenca o exclusivo rol dos órgãos responsáveis pela segurança pública. Esses órgãos são, respectivamente, a polícia federal, a polícia rodoviária federal, a polícia ferroviária federal, as polícias civis, as polícias militares e corpos de bombeiros militares (MORAES, 2010).

Art. 144. 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:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39.

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas:

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e

II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei. (BRASIL, 1988)

De acordo com Guilherme Peña de MORAES (2018b), os direitos individuais, que têm por objeto imediato a segurança, são o direito à segurança, fundamentado no artigo 5º, *caput*, o direito à segurança das relações jurídicas, com assento no artigo 5º, inciso XXXVI, o direito à segurança do domicílio, baseado no artigo 5º, inciso XI, o direito à segurança das comunicações pessoais, descrito no artigo 5º, inciso XII, o direito à segurança em matéria penal, com fulcro no artigo 5º, incisos XXXVII e LXVII e, por último, o direito à segurança em matéria tributária, fundamentado no artigo 150, incisos I a VI, todos artigos da Constituição da República.

É importante destacar que, como já citado anteriormente, conforme o artigo 144 da Constituição de 1988, a segurança pública é dever do Estado, porém é direito e responsabilidade de todos. Ou seja, a responsabilidade deve ser compartilhada entre os governos federal, estadual e municipal e deve ser exercida para a proteção das pessoas e do patrimônio, assim como a preservação da ordem pública. Assim, cada esfera do governo tem a responsabilidade de fazer investimentos para melhorar a segurança pública. Ao Governo Federal cabe a responsabilidade de realizar o policiamento das fronteiras e combater o tráfico nacional e transnacional de entorpecentes e, ainda, cabe a União o patrulhamento das rodovias federais; aos Governos Estaduais e do Distrito Federal cabe a responsabilização pelo policiamento ostensivo, ou seja, aquele que traz ao cidadão a sensação de segurança. Também, cabe aos estados a manutenção e organização das polícias Militar e Civil, assim como outros órgãos que investigam os crimes comuns; por fim, para os Governos Municipais cabe desenvolver ações de prevenção à violência, através da instalação dos equipamentos públicos, como iluminação e câmeras. Além disso, também pode criar as Guardas Municipais para a proteção dos bens, serviços e instalações públicas (SOUZA, 2017b).

Entretanto, ao ler a Constituição, não está exposto de quem é a competência para legislar sobre segurança pública. O Projeto de Emenda à Constituição nº 138/2015 está tramitando na Câmara dos Deputados, ainda aguardando a criação de comissão especial pela Mesa Diretora. Foi proposto pelo Senado Federal e visa incluir na Constituição as responsabilidades compartilhadas por cada ente na gestão de segurança pública. A proposta também federaliza o julgamento de crimes cometidos por organizações criminosas que tenham por finalidade a prática reiterada de homicídios, como os conhecidos “esquadrões da morte” ou milícias. Também, de acordo com a proposta, o governo federal será o responsável por instituir o sistema nacional de dados e informações criminais de segurança pública, penitenciárias e sobre drogas, com transferência obrigatória de dados entre os entes federados. O banco de dados deverá ser regulamentado por Lei. Ainda, a União será responsável por promover programas de cooperação federativa destinados à preservação da ordem pública e da segurança das pessoas e do patrimônio. O ponto importante é que caberá a todos os entes federativos o desenvolvimento de ações voltadas à

redução da violência e ao enfrentamento de organizações criminosas. Mas, destaque-se que a cooperação entre os entes deverá ser regulamentada em leis complementares. Por último, a proposta também permite que os entes legislem sobre segurança pública, sendo que as normas gerais ficarão a cargo do governo federal (BRASIL, 2015).

Os direitos individuais, cujo objeto imediato é a segurança, são o direito à segurança propriamente dito, o direito à segurança das relações jurídicas, o direito à segurança do domicílio, o direito à segurança das comunicações pessoais, o direito à segurança em matéria penal, o direito à segurança em matéria tributária (MORAES, 2018b).

A segurança jurídica está diretamente ligada à estabilidade das relações interpessoais, pois, apenas dessa forma, haverá previsibilidade na atuação dos poderes públicos com repercussão na esfera jurídica dos particulares. Percebe-se que a segurança jurídica é composta por dois prismas, um de perspectiva objetiva e outro de perspectiva subjetiva. Em relação à primeira, afirma-se que segurança jurídica está ligada à publicidade e transparência do processo de elaboração normativa e com a clareza e densidade das regras jurídicas. Por outro lado, em seu caráter subjetivo, a segurança está conectada com a proteção da confiança e legítimas expectativas do cidadão na continuidade da ordem pública (MORAES, 2018b).

Já o direito à segurança das relações jurídicas pode ser definido como a intangibilidade do direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada. O primeiro é a condição preestabelecida inalterável, todo aquele direito que é consequência de um fato apto a produzir efeito em virtude da lei e do tempo em que foi realizado. Já o segundo caso, é quando o ato jurídico já foi consumado, de acordo com a legislação vigente ao tempo que se efetuou, ou seja, embora tenham sido efetuados no passado, seus efeitos irradiam no presente. Por último, denomina-se de coisa julgada a decisão judicial já transitada em julgado, ou seja, que não cabe mais recurso, por isso impossibilita nova discussão sobre o litígio (MORAES, 2018b).

O direito à segurança do domicílio é o direito ao espaço, delimitado e autônomo, em que transcorre a vida íntima ou a atividade profissional do indivíduo e pode coincidir ou não com a habitação civil. A violação do domicílio só é possível nos casos de desastre, com consentimento do morador, flagrante delito, prestação de socorro e, durante o dia, com mandado judicial. Desastres envolvem eventos de natureza catastrófica que causam vulnerabilidade e abalam o equilíbrio necessário à sobrevivência. Já em relação ao consentimento do morador, deve ser autorizado pelo proprietário e tem alcance aos demais dependentes e subordinados. O flagrante delito compreende todas as formas de flagrância e não apenas o flagrante real ou propriamente dito. O que define a prestação de socorro são as hipóteses de estado de necessidade, legítima defesa, exercício regular de direito e estrito cumprimento do dever legal. O mandado judicial deve ser legitimado por razões fundamentadas para apreensão de provas, coisas achadas ou obtidas por meio criminoso, instrumentos e objetos de falsificação ou contrafação, armas e munições ilegais ou destinadas a fins delituosos, cartas, abertas ou não, destinadas ao acusado ou em seu poder, quando houver relação com que seu conteúdo possa ser útil a elucidação do caso em apuração, pessoas vítimas de crimes, descoberta de objetos que possam ser usados como prova de infração ou defesa do réu, ou seja, pessoas acusadas de delitos. Destaca-se ainda que o conceito de dia e noite pode ser determinado pelo critério sociológico, em que a noite compreende o período de repouso noturno, critério astronômico, no qual a mesma consiste no período entre a aurora e o crepúsculo ou, ainda, pelo critério legal, no qual a noite contempla o período entre as dezoito e seis horas (MORAES, 2018b).

Em relação ao direito à segurança das comunicações pessoais, tem o objetivo de tutelar o processo de transmissão de mensagens entre interlocutores, emissores e receptores, através de qualquer meio técnico.

As comunicações epistolares, telegráficas e de dados não estão sujeitas a interceptação, ao contrário das comunicações telefônicas, que são suscetíveis à interceptação, por ordem judicial, com a finalidade de obter provas em investigação criminal ou instrução processual penal. Vale ressaltar que há diferença entre a interceptação telefônica e a gravação clandestina de conversação telefônica,

realizada por um dos interlocutores sem o consentimento do outro e que, ainda, não é a mesma coisa que a quebra do sigilo dos dados telefônicos, que consiste na obtenção do histórico das chamadas recebidas ou realizadas (MORAES, 2018b).

O direito à segurança em matéria penal visa a proteção do indiciado, acusado, condenado e culpado no momento da persecução penal. A ciência penal é baseada na reserva legal, que resguarda a anterioridade e a legalidade da norma penal incriminadora em relação ao delito incriminado, pois não há crime sem lei anterior que o defina, nem há pena sem prévia cominação legal; na irretroatividade da norma penal, que fundamenta a extra atividade da lei penal mais benéfica; na responsabilidade social, restrita ao autor e partícipe; na presunção da inocência, que busca normatizar provas e tratamentos (MORAES, 2018b).

Por último, o direito à segurança em matéria tributária é relativo à proteção ao contribuinte, em função da tipicidade, isonomia, irretroatividade e anterioridade tributária, assim como da vedação do confisco e da limitação da circulação de pessoas ou bens.

1.4 Ordem pública

Embora se possa confundir, ordem pública e segurança pública não são sinônimos. Nas palavras de De Plácido e SILVA (2016), segurança pública é manter afastado “todo perigo que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade do cidadão, é a limitação das liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade de cada cidadão, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a”. Já ordem pública “é a situação e o estado de legalidade normal, em que as autoridades exercem suas precípuas atribuições e os cidadãos as respeitam e acatam, sem constrangimento ou protesto”.

LAZZARINI (2000) reconhece que os conceitos sobre segurança pública, em geral, são vagos. Da mesma forma, a conceituação de ordem pública é difícil, pois abrange a ordem administrativa em geral e, assim, pode abarcar a ordem pública

propriamente dita, a saúde, a segurança, a moralidade e a tranquilidade pública ou, até mesmo a boa-fé em relações negociais. O manual elaborado pela Escola Superior de Guerra (BRASIL, 2014), define ordem pública como “a situação de tranquilidade e normalidade cuja preservação cabe ao Estado, às Instituições e aos membros da Sociedade, consoante as normas jurídicas legalmente estabelecidas”.

Ainda, o mesmo manual leciona que “a garantia do exercício dos direitos individuais e a manutenção da estabilidade das instituições, bem como o bom funcionamento dos serviços públicos e o impedimento de danos sociais, caracterizam a Ordem Pública”. Infere-se que a segurança pública deve ser alcançada por meio de ações de defesa pública.

Pode-se falar em ordem pública a partir do momento no qual houve a separação entre o interesse público e o interesse privado, porque no regime absolutista, o monarca se utilizava das forças públicas, isto é, militares, exclusivamente para promover a própria segurança e da nobreza, sem haver qualquer tipo de preocupação com o povo. Assim, com a delimitação dos deveres do Estado, principalmente quanto ao direito de punir, é que as questões públicas foram desconectadas das questões privadas, tendo, dessa forma, iniciado a justiça pública.

No Brasil, desde a constituição de 1891 já se usava o termo. Em seu artigo 72, afirma que “a todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas; não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem pública” (BRASIL, 1891).

Da mesma forma, no texto constitucional de 1934, novamente se utiliza do termo ordem pública em seu artigo 90, alínea d, a qual afirma ser atribuição “privativa do Senado Federal: suspender, exceto nos casos de intervenção decretada, a concentração de força federal nos Estados, quando as necessidades de ordem pública não a justifiquem”. Também nos artigos 113, incisos V, XI, XV, e 146, aparece o termo como condição para a liberdade de consciência, de crença e de exercício dos cultos religiosos, como motivo de intervenção da autoridade no direito de reunião e de expulsão do estrangeiro e como limite para o casamento.

“Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

5) É inviolável a liberdade de consciência e de crença e garantido o livre exercício dos cultos religiosos, desde que não contravenham à ordem pública e aos bons costumes. As associações religiosas adquirem personalidade jurídica nos termos da lei civil.

(...)

11) A todos é lícito se reunirem sem armas, não podendo intervir a autoridade senão para assegurar ou restabelecer a ordem pública. Com este fim, poderá designar o local onde a reunião se deva realizar, contanto que isso não o impossibilite ou frustre.

(...)

15) A União poderá expulsar do território nacional os estrangeiros perigosos à ordem pública ou nocivos aos interesses do País” (Brasil, 1934).

“Art. 146 - O casamento será civil e gratuita a sua celebração. O casamento perante ministro de qualquer confissão religiosa, cujo rito não contrarie a ordem pública ou os bons costumes, produzirá, todavia, os mesmos efeitos que o casamento civil, desde que, perante a autoridade civil, na habilitação dos nubentes, na verificação dos impedimentos e no processo da oposição sejam observadas as disposições da lei civil e seja ele inscrito no Registro Civil. O registro será gratuito e obrigatório. A lei estabelecerá penalidades para a transgressão dos preceitos legais atinentes à celebração do casamento.” (Brasil, 1934).

Como se pode observar, na Constituição de 1934, o termo “ordem pública” já passou a ser utilizado mais frequentemente. Passou a ter destaque em questões como o motivo para a concentração de força federal nos estados, como condição para a liberdade de consciência, de crença e de exercício dos cultos religiosos, como motivo de intervenção da autoridade no direito de reunião e de expulsão do estrangeiro, como condição para o rito da celebração do casamento.

Entretanto, na Constituição de 1937, a ordem pública quase foi erradicada do texto constitucional, apareceu apenas como exigência para o exercício do direito de liberdade de cultos religiosos.

“Art. 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

4º) todos os indivíduos e confissões religiosas podem exercer pública e livremente o seu culto, associando-se para esse fim e adquirindo bens, observadas as disposições do direito comum, as exigências da ordem pública e dos bons costumes;” (BRASIL, 1937).

Na constituição de 1946 voltou a ganhar destaque, foi empregado como limitador da liberdade de consciência, de crença e do exercício dos cultos religiosos,

mais uma vez como motivo de intervenção da autoridade no direito de reunião e de expulsão do estrangeiro, e como objetivo das polícias militares dos estados.

“Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§ 7º - É inviolável a liberdade de consciência e de crença e assegurado o livre exercício dos cultos religiosos, salvo o dos que contrariem a ordem pública ou os bons costumes. As associações religiosas adquirirão personalidade jurídica na forma da lei civil.

(...)

§ 11 - Todos podem reunir-se, sem armas, não intervindo a polícia senão para assegurar a ordem pública. Com esse intuito, poderá a polícia designar o local para a reunião, contanto que, assim procedendo, não a frustre ou impossibilite.” (Brasil, 1946).

“Art. 143 - O Governo federal poderá expulsar do território nacional o estrangeiro nocivo à ordem pública, salvo se o seu cônjuge for brasileiro, e se tiver filho brasileiro (art. 129, nº s I e II) dependente da economia paterna.” (Brasil, 1946).

“Art. 183 - As polícias militares instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, são consideradas, como forças auxiliares, reservas do Exército.

Parágrafo único - Quando mobilizado a serviço da União em tempo de guerra externa ou civil, o seu pessoal gozará das mesmas vantagens atribuídas ao pessoal do Exército.” (Brasil, 1946).

Ainda, na constituição de 1967, a ordem pública foi invocada como condição para o exercício do direito de liberdade de cultos religiosos e objetivo das polícias militares dos estados

“Art. 13 - Os Estados se organizam e se regem pelas Constituições e pelas leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:

(...)

§ 4º - As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares reserva do Exército, não podendo os respectivos integrantes perceber retribuição superior à fixada para o correspondente posto ou graduação do Exército, absorvidas por ocasião dos futuros aumentos, as diferenças a mais, acaso existentes.” (Brasil, 1967).

“Art. 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§ 5º - É plena a liberdade de consciência e fica assegurado aos crentes o exercício dos cultos religiosos, que não contrariem a ordem pública e os bons costumes.” (Brasil, 1967).

Por fim, na Constituição de 1988, a ordem pública foi usada como fundamentação para justificar a intervenção da União nos Estados, para amparar a decretação de estado de defesa, como função da segurança pública, e seus órgãos como polícias militares e segurança viária

“Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

(...)

III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;” (BRASIL, 1988).

“Art. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.” (BRASIL, 1988).

“Art. 144. 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:

(...)

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

(...)

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas:” (BRASIL, 1988).

Ainda, além da Constituição da República, o termo “ordem pública” pode ser encontrado também na legislação infraconstitucional. No Código de Processo Penal, em seu artigo 312, a utiliza como pressuposto para a decretação de prisão preventiva, entretanto, também não conceitua o termo.

“Art. 312. A prisão preventiva poderá ser decretada como garantia da ordem pública, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal, ou para assegurar a aplicação da lei penal, quando houver prova da existência do crime e indício suficiente de autoria.” (BRASIL, 1941).

Também, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro faz referência à ordem pública quando aborda sobre a ineficácia das leis, atos, sentenças e declarações alienígenas. Em seu artigo 17, preconiza que “as leis, atos e sentenças de outro país, bem como quaisquer declarações de vontade, não terão eficácia no Brasil, quando ofenderem a soberania nacional, a ordem pública e os bons costumes.” (BRASIL, 1942).

Da mesma forma, a lei que define os mecanismos do Estatuto do Refugiado de 1951, lei nº 9.474/97, utiliza-se da ordem pública como justificativa para expulsar refugiados do território nacional. No artigo 36, afirma que “não será expulso do território nacional o refugiado que esteja regularmente registrado, salvo por motivos de segurança nacional ou de ordem pública” (BRASIL, 1997).

Infere-se que o legislador constituinte empregou o termo ordem pública como atividade dos órgãos de segurança pública. Já nos textos infraconstitucionais o vocábulo foi previsto tanto como fundamento da prisão preventiva, quanto como limitador do alcance de certos atos ou ainda, como fundamento para expulsão de refugiado estrangeiro. Contudo, embora haja vasta menção a ordem pública na legislação brasileira, não há conceituação clara do significado que as leis querem utilizar, portanto, os textos legais são omissos quanto a definição e alcance do termo (ANDRADE, 2010).

1.5A segurança pública como serviço público

A segurança pública é um serviço público que deve ser universalizado de maneira igual. Inclusive, o Supremo Tribunal Federal enfrentou o tema da universalização, ao examinar uma questão específica do direito tributário e se posicionou contrário à cobrança de “taxa de segurança pública, pois taxa só pode ser exigida em razão do exercício do poder de polícia e da prestação de serviço público específico e divisível. Assim, ficou pacificado que a segurança pública é serviço público inespecífico e indivisível e, por essa razão, deve ser mantido por impostos e não por taxas (CANOTILHO, 2018).

O significado de serviço público varia no tempo e no espaço. As mudanças sociais, econômica, tecnológica e jurídica têm gerado transformações significativas nas atividades que devem ser prestadas pelo Estado. Também, devido as particularidades normativas, algumas atividades podem ser classificadas como serviço público em determinado país e como atividade econômica em outro (OLIVEIRA, 2018).

Definir o serviço público não é simples, pois existem autores que se utilizam de conceituação restrita, outros preferem conceito amplo. Porém, em ambas hipóteses, em geral, a três elementos em comum: o material, atividades de interesse coletivo; o subjetivo, presença do Estado; o formal, procedimento de direito público (DI PIETRO, 2018).

As primeiras noções de serviço público são oriundas da França, nas Escolas de Serviço Público e eram tão amplas que abrangiam, em algumas delas, todas as atividades do Estado. A primeira aparição dessa expressão foi no livro Contrato Social, escrito por Rousseau, com o significado de qualquer atividade estatal e abrangendo as atividades destinadas ao serviço público, ou seja, ações através das quais a satisfação de uma necessidade coletiva era assegurada e, ainda, atividade estatal que sucede ao serviço do Rei (DI PIETRO, 2018).

Na constituição de 1988, consta, expressamente, que incumbe ao Poder Público, na forma da lei, a prestação de serviços públicos. Mas conceituá-los não é fácil, pois seu conceito não é uniforme na doutrina, que ora oferece uma noção orgânica, ou seja, só considerando como tal o que é prestado por órgãos públicos, ora apresenta uma conceituação formal, na qual tende a identificar por características extrínsecas, ou, ainda, por último, traz um conceito material. Realmente, percebe-se que a definição de serviço público é variável e flutua ao sabor das necessidades e contingências políticas, econômicas, sociais e culturais de cada comunidade, em cada momento histórico (MEIRELLES, 2015).

É sabido que certas atividades são destinadas a satisfazer a coletividade em geral, porém, são denominadas de serviços públicos apenas aquelas que, em dado tempo e lugar, o Estado entende que não convém confiá-las simplesmente à economia privada, ou seja, não é socialmente desejável que fiquem apenas sujeitas ao poder de polícia do Estado, pois considera seu dever assumi-las. Pode-se conceituar serviço público como toda atividade que oferece utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos cidadãos, que o Estado assume ser pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por meio de seus representantes, sob o regime de Direito Público (MELLO, 2015).

Os conceitos restritos confinam o serviço público entre as atividades exercidas pela Administração Pública, exceto as funções legislativa e jurisdicional, além disso, consideram como uma das atividades administrativas, perfeitamente distinta do poder de polícia do Estado. Nesse sentido, seriam serviços públicos de água, de transporte, de telecomunicações, de energia elétrica, assim como os serviços diplomáticos, os trabalhos de pesquisa científica, os quais, beneficiam a sociedade de maneira indireta (DI PIETRO, 2018).

Portanto, serviço público é todo aquele prestado pela Administração Pública ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, com o objetivo de atender as necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado. Além disso não se pode, em doutrina, indicar as atividades que constituem serviço público, porque são alterados de acordo com as exigências de cada povo e de cada época. Não há como afirmar que apenas as atividades coletivas vitais ao funcionamento da sociedade o caracterizam, pois ao lado dessas existem outras, sabidamente dispensáveis e que, mesmo assim, são realizadas pelo Estado. Assim, percebe-se que não é a atividade em si que caracteriza o serviço público, já que algumas delas podem ser exercidas pelos administrados, como objeto da economia privada, independente de delegação estatal e que, embora sejam essenciais ao funcionamento da sociedade, não se caracterizam como serviço público exatamente por não estarem sujeitas ao regime jurídico de Direito Público, mesmo que estejam sujeitas a fiscalização, controle, autorização que, nesse caso, não tem caráter de delegação, justamente por não estarem inseridas no rol de serviços públicos, exercendo o Estado apenas seu poder de polícia sobre estas atividades (MEIRELLES, 2015).

De todas as definições verificadas, restou claro que três são os elementos essenciais para caracterizar o serviço público, o subjetivo, que define a competência do Estado para definir o termo, conforme o artigo 175 da Constituição Federal, que preconiza que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos” (BRASIL, 1988); o formal, que se manifesta no regime jurídico que rege os serviços públicos, isto é, Direito Público, podendo, apenas quando a lei

permitir, utilizar-se de institutos de Direito Privado; por fim, o elemento material, que considera uma atividade de interesse público, ou seja, tem por objetivo principal o atendimento às necessidades públicas, entretanto, nem toda atividade de interesse público é considerada serviço público (ANDRADE, 2010).

Quanto à competência para a execução dos serviços de segurança pública, é dividida entre órgãos federais, como polícia federal e polícia rodoviária federal, e órgãos estaduais, como polícia civil e polícia militar. Embora o serviço público possa ser realizado de forma centralizada, descentralizada, desconcentrada e de execução direta e indireta, no caso da segurança pública, deveria ser prestado apenas em sua forma centralizada, já que é translúcido no artigo 144 da Constituição Federal que sua prestação é de exclusiva responsabilidade do Poder Público, que deve exercer através de seus órgãos, pois se trata de serviço próprio e exclusivo do Estado, intransferível e indelegável, visto que é acompanhado pelo poder de polícia dado ao Estado (ANDRADE, 2010).

2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA

As políticas públicas buscam sanar os conflitos e estabilizar a sociedade por meio da concentração institucional do poder, estão associadas à ação do governo, pois é a forma de atender diferentes interesses e necessidades dos cidadãos e assim busca soluções pacíficas e que resolvam problemas públicos.

Para fins de estudos, pode-se dividir as políticas públicas em regulatórias, distributivas, redistributivas e construtivas, de acordo com o critério de impacto esperado na sociedade.

Ainda, o ciclo das políticas públicas pode ser restringido a sete fases principais, são elas: a identificação do problema, a formação da agenda, a formulação de alternativas, a tomada de decisão, a implementação, a avaliação e a extinção.

Por fim, percebe-se que o governo tem investido em políticas públicas de segurança, com o objetivo de reduzir a criminalidade e combater o crime organizado, inclusive, com a criação do Plano e Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, que implantou o Sistema Único de Segurança Pública. Em relação ao crime institucionalizado, os agentes políticos têm sido compelidos a combatê-lo, apenas por pressão popular.

2.1 Conceito

A política, em si, é a arte de tornar real o que é possível (QUEIROZ, 2012). Quando se relaciona com o estudo das políticas públicas, é justamente a atividade que busca, pela concentração institucional do poder, sanar os conflitos e estabilizar a sociedade pela ação da autoridade. Assim, verifica-se que política é o processo de construção de uma ordem, que permita a convivência pacífica entre pessoas diferentes, com interesses particulares e que buscam a felicidade para si, condição que lhes é assegurada, ou pelo menos deveria ser, pela ação política do Estado (DIAS, 2012) e pela Constituição Federal, que afirma, em seu artigo 170, que “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna” (BRASIL, 1988).

Dessa forma, a política se mostra, quando associada à ação do governo, como a atividade por meio da qual são atendidos diferentes interesses, dentro de uma participação no poder, proporcional à sua importância para o bem-estar e a sobrevivência de toda a comunidade. Política, nesse sentido, deve ser entendida como uma forma de governar sociedades divididas, sem o uso indevido da violência. Os pontos de vista divergentes e os vários interesses diferentes são levados de uma forma ética a conciliarem-se, evitando-se o uso da coerção (DIAS, 2012).

É assim que, no contexto das políticas públicas, a política deve ser entendida como um conjunto de procedimentos que expressam relações de poder. Estes, por sua vez, se orientam para a resolução de conflitos no que se refere aos bens

públicos. Em outras palavras, a política implica a possibilidade de se resolverem conflitos de forma pacífica (DIAS, 2012).

De acordo com BUCCI (2002), o fato de o Brasil ter assumido o caráter de Estado Social é o que fundamenta a existências das políticas públicas, pois isso faz com que seja necessário para que haja a concretização dos direitos fundamentais positivados, inclusive, o direito à segurança. Conforme a autora, política pública pode ser conceituada como as ações programadas pelo governo, que tem por objetivo organizar os recursos disponíveis para realizar ações de relevância social ou politicamente determinadas, ou seja, são instrumentos para realização dos planos governamentais. Ainda, destaca-se que há estreita relação entre plano de governo e políticas públicas. Entretanto, em geral, essa última é mais ampla que o primeiro e pode envolver, inclusive, atividades privadas.

É importante também distinguir política pública e política de governo. Essa última é relacionada diretamente com o mandato eletivo do governante, já as políticas públicas, na maioria das vezes, passam de um governo para outro e não ficam vinculadas a um único mandato. A confusão entre essas duas políticas se deve ao fato de que, no Brasil, quando há alternância de partidos políticos, várias políticas públicas são abandonadas pelo novo governo, por isso se confunde com política de governo (MORAES, 2010).

A política, como já mencionado, inclui diferentes significados, mas todos, de algum modo, relacionados com posse, manutenção ou distribuição do poder. A maior parte dos cientistas sociais compartilha a ideia de que poder é a capacidade para afetar o comportamento dos outros. O poder pode ser considerado o meio pelo qual o grupo ou indivíduo faz com que suas aspirações sejam realizadas por outros indivíduos ou grupos. Nesse sentido, o poder é um elemento básico na implementação das políticas (DIAS, 2012).

As políticas públicas constituem um elemento comum da política e das decisões do governo e da oposição. Desse modo, infere-se que a política pode ser conceituada como a busca pelo estabelecimento de políticas públicas sobre determinados temas ou, pelo menos, por influenciá-las. Por sua vez, parte

fundamental das atividades do governo se refere ao projeto, gestão e avaliação das políticas públicas. Em decorrência, o objetivo dos políticos, sejam quais forem seus interesses, consiste em chegar a estabelecer estas de sua preferência, ou bloquear aquelas que lhes sejam inconvenientes (DIAS, 2012).

Também se utiliza a expressão política pública para se referir a um processo de tomada de decisões, assim como também trata do produto desse processo. Envolve conteúdos (objetivos expressos), instrumentos (meios para se alcançar os objetivos) e aspectos institucionais (procedimentos adotados, modificações). A política, de modo geral, pode ser entendida como a arte de tornar real o que é possível (QUEIROZ, 2012).

Entende-se também que é uma decisão ou grupos de decisões, implícitas ou explícitas, que visam estabelecer diretrizes para a ação presente, para orientar decisões futuras ou para iniciar ou retardar uma ação. Também, outra forma de conceituar, é como o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos da sociedade geridos pelo governo (QUEIROZ, 2012).

Uma política pública é uma solução criada para enfrentar um problema público, ou seja, é uma forma de guiar à atividade ou à passividade de alguém, portanto, as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública (SECCHI, 2017).

Dois elementos são fundamentais para a o entendimento de seu significado: intencionalidade pública e resposta a um problema público. Percebe-se que a razão para a criação de uma política pública é a tentativa de resolução de um problema que seja coletivamente relevante. Defini-la é difícil e, qualquer tentativa se torna arbitrária. Ao consultar a literatura especializada, verifica-se que não há um consenso quanto à definição (SECCHI, 2017).

Nem mesmo nas ciências políticas há uma definição única de políticas públicas, sendo que o único consenso existente é o de que elas resultam de decisões governamentais e se referem a ações de governo (FONTE, 2015).

É possível destacar três definições utilizadas com maior abrangência pelos estudiosos no assunto: a primeira delas é de Thomas Dye, de acordo com ele, será política pública tudo aquilo que o governo decida fazer ou não fazer. Verifica-se que é uma definição bastante genérica e abrangente, pois incluirá no conceito todas as atividades realizadas pelo governo. Não se preocupa em diferenciar as atividades governamentais, entretanto, sabe-se que possuem notória especialização e diferenciação. Ainda, essa definição reduz o fenômeno das políticas públicas ao aspecto decisório, sem considerar os demais aspectos ligados a ela, como a implementação e avaliação das políticas adotadas (FONTE, 2015). Dye justifica sua escolha conceitual (ótica do agente) a partir daquilo que entende como caráter oficial das decisões governamentais, as quais trazem consigo a capacidade de sanção contra qualquer possibilidade de transgressão (MENDES, 2017).

Um segundo conceito oriundo dos estudiosos da *policy science* é de William Jenkins. Conforme esse autor, política pública é um conjunto de decisões interrelacionadas, elas são tomadas por um indivíduo ou um grupo de atores políticos, que abrangem as escolhas de objetivos e, também, os meios de alcançá-los em uma situação específica. Sempre deve ser observado que, esses meios, devem estar acessíveis aos atores que elaboraram a política. Nesse segundo conceito, afere-se que é mais completo que aquele fornecido por Thomas Dye, pois já envolve mais considerações. Primeiramente, nesse segundo conceito, políticas públicas não se referem a atos isolados, mas se apresentam como processos, os quais podem demandar uma série de atos, desde a escolha dos objetivos até a forma de alcançá-los. Também, destaca-se que as decisões podem ser oriundas de um ou mais atores políticos. Isso retrata mais fielmente a realidade das sociedades modernas. Constata-se que o autor da segunda definição considera essencial que sejam consideradas as limitações ao poder de ação dos governantes (FONTE, 2015).

Ainda, pode-se citar um último conceito trazido pelo autor James Anderson. Segundo ele, caracterizam-se por um curso de ação intencional construído por um ator ou um conjunto de atores para lidar com um problema ou um motivo de preocupação. A novidade na definição de Anderson, em comparação com as

anteriores, consiste na percepção de que as políticas públicas são deflagradas em razão de problemas sociais (FONTE, 2015).

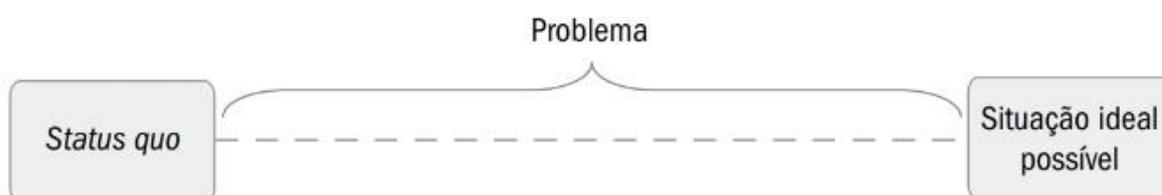
2.2 Problema público

Os problemas públicos não são apenas aqueles que a resolução é de responsabilidade do poder público. São, antes, aqueles que, embora possam ser resolvidos por esse, também, no contexto de uma cultura democrática, poderá ser resolvido por instituições particulares ou movimentos sociais. Determinados problemas sociais se transformam em problemas públicos quando se adquire uma dimensão “societal”, ou seja, tornam-se assunto de conflito, de controvérsia, de debate, de opiniões no espaço público e isso requer que sejam tomadas providências coletivas. Para ser considerado público o problema, deve afetar a sociedade como um todo ou uma parcela significativa, deve ser assunto de controvérsia e a sociedade e o poder público devem vê-lo como uma questão que demanda solução urgente (LANÇA, 2000).

De acordo com SECCHI (2017), o problema público é a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública.

Embora possa ser conceituado dessa forma, a definição do que é um problema público depende da interpretação normativa de base. Para ser considerado público, o problema deve ter implicações a coletividade, isto é, para uma quantidade considerável de pessoas. Assim, um problema só será público se os atores políticos intersubjetivamente assim o definirem (SECCHI, 2017).

Figura 1 - Problema Público



Fonte: SECCHI, 2017

Dessa forma, afere-se que o problema público é a distância entre o *status quo* e uma situação ideal possível para uma determinada realidade. É um conceito intersubjetivo, ou seja, como já citado, ele só existe a partir do momento que passe a incomodar a coletividade. Assim, apura-se que política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, é um conceito abstrato que se materializa com instrumentos concretos como, por exemplo, leis, programas, campanhas, obras, prestação de serviço, subsídios, impostos e taxas, decisões judiciais (SECCHI, 2016).

Embora alguns autores tragam como sinônimos, LANÇA (2000) traz a diferenciação entre problema social e problema público, pois, de acordo com a autora, é mais comum discutir sobre problemas sociais do que sobre problemas públicos. No primeiro grupo, pode-se incluir o desemprego, a insegurança urbana, a toxicodependência e a criminalidade a ela associada, a violência nas escolas, o insucesso escolar, o trabalho infantil, a violência doméstica, a imigração clandestina, a exclusão social, a baixa da natalidade, a progressão do divórcio, o aborto, a existência de bairros sociais degradados, os lixos e resíduos tóxicos, a poluição das águas. Entretanto, nem todos os problemas sociais são considerados problemas públicos.

O problema público está para a doença, assim como a política pública está para o tratamento. Ao aplicar essa metáfora, percebe-se que a doença (problema público) precisa ser diagnosticada pois, somente assim, poderá ser dada uma prescrição médica de tratamento, que, nesse caso, será a política pública, a qual pode ser um remédio, uma dieta, exercícios físicos, cirurgia, tratamento psicológico, que, comparativamente, são os instrumentos de política pública (SECCHI, 2016).

Ambos, problemas públicos e políticas públicas, existem nas mais diversas áreas como educação, segurança pública, saúde, gestão pública, meio ambiente, saneamento, habitação, emprego e renda, previdência social, planejamento urbano, justiça e cidadania, assistência social, cultura e esporte, ciência, tecnologia e inovação, infraestrutura e transportes, entre tantas outras áreas. Assim, verifica-se que a finalidade de uma política pública é o enfrentamento, diminuição e, até mesmo, a resolução do problema público (SECCHI, 2016).

Embora haja essa tentativa de objetivação do que seja um problema público, a quantidade e a qualidade das pessoas que ensejam uma política pública são suscetíveis a interpretações. Assim, percebe-se é difícil conceituar um problema como público, pois envolve interpretações político-normativas dos próprios agentes políticos (SECCHI, 2017).

2.3 Tipos de políticas públicas

Leonardo SECCHI (2017) leciona sobre as tipologias de políticas públicas existentes. Theodore J. Lowi formulou, inicialmente em 1964, uma tipologia baseada no critério de impacto esperado na sociedade, dividindo-as em quatro grupos.

Políticas regulatórias: são aquelas que estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados. Exemplos desse tipo de políticas são as regras para a segurança alimentar, para operação de mercado financeiro, regras de tráfego aéreo, códigos de trânsito, leis e códigos de ética em assuntos como aborto e eutanásia ou, ainda, proibição de fumo em locais fechados e regras para publicidade de certos produtos. De acordo com Lowi, essas políticas se desenvolvem predominantemente dentro de uma dinâmica pluralista, em que a capacidade de aprovação, ou não, de uma ação desse gênero é proporcional à relação de forças dos atores e interesses presentes na sociedade (SECCHI, 2017).

Políticas distributivas: são aquelas que geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para toda a coletividade/contribuintes. Exemplos desse tipo de política pública são subsídios, gratuidade de taxas para certos usuários de serviços públicos, incentivos ou renúncias fiscais. Esse tipo de política se desenvolve de forma menos conflituosa, pois considera-se que quem paga o preço é a coletividade. A grande dificuldade no desenho de políticas distributivas é a delimitação do grupo beneficiário. De acordo com Lowi, esse tipo de política se desenvolve em arenas onde predomina a negociata, ou seja, o troca-troca de apoios de forma pragmática. As emendas parlamentares ao orçamento da União, para a realização de obras públicas regionalizadas, são típicos exemplos de políticas distributivas, em que congressistas e grupos políticos condicionam apoios a certas

emendas orçamentárias, caso recebam em troca apoio nas suas emendas (SECCHI, 2017).

Políticas redistributivas: se materializam na forma de benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicam custos concentrados sobre outras categorias de atores. É um tipo de política que provoca muitos conflitos, pois representa um jogo de soma zero. Exemplos clássicos são cotas raciais para universidades, políticas de benefícios sociais ao trabalhador e os programas de reforma agrária. Segundo Lowi, as políticas redistributivas não recebem esse rótulo pelo resultado redistributivo efetivo, mas sim, pela expectativa de contraposição de interesses claramente antagonísticos. Predomina aqui o elitismo, no qual se formam duas elites, uma demandando que a política se efetive e a outra lutando para que a política seja descartada (SECCHI, 2017).

Políticas constitutivas: são aquelas que definem as competências, jurisdições, regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas. São chamadas metapolíticas, porque se encontram acima dos outros três tipos de políticas e comumente moldam a dinâmica política nessas outras arenas. Exemplos são as regras do sistema político-eleitoral, a distribuição de competências entre poderes e esferas, regras das relações intergovernamentais, regras da participação da sociedade civil em decisões públicas. Políticas constitutivas provocam conflitos entre os entes e os atores diretamente interessados, pois têm a capacidade de alterar o equilíbrio de poder existente. Os eleitores, os usuários das políticas públicas e o cidadão comum raramente se interessam por esse tipo de política, já que não tratam de prestação de serviços ou de ações concretas de governo (SECCHI, 2017).

2.4 Ciclo das políticas públicas

De acordo com Leonardo SECCHI (2017), o ciclo de políticas públicas pode ser restringido a sete fases principais: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

Figura 2 - Ciclo das Políticas Públicas



Fonte: SECCHI, 2014

A primeira fase consiste na identificação do problema. Entende-se, aqui, problema como a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível. Um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública. Pode aparecer subitamente, por exemplo, uma catástrofe natural que afete a vida de pessoas de determinada região ou, ainda, pode ganhar importância aos poucos, como o congestionamento nas cidades ou a progressiva burocratização de procedimentos e serviços públicos. Um problema público pode estar presente por muito tempo, porém não receber suficiente atenção porque a coletividade aprendeu a conviver com ele, como o caso da favelização das periferias das grandes cidades.

Um problema nem sempre é reflexo da deterioração de uma situação de determinado contexto, mas pode ser, também, da melhora da situação em outro contexto. Por exemplo, a falta de acesso pavimentado de um pequeno município à malha viária estadual passa a ser percebida como um problema relevante a partir do momento em que o município vizinho é contemplado com esse tipo de obra.

O segundo passo é a formação da agenda, a qual é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes. Pode ser um programa de governo, um

planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou, ainda, de uma simples lista de assuntos que o comitê editorial de um jornal entende como importantes (SECCHI, 2017).

Existem dois tipos de agenda, aquela denominada política ou sistêmica, que pode ser conceituada como o conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública e a formal ou institucional, que são os problemas ou temas elencados que o poder público já decidiu enfrentar (COBB, 1983).

Existe, ainda, a agenda da mídia, ou seja, a lista de problemas que recebe atenção especial dos diversos meios de comunicação. O poder que a mídia possui sobre a opinião pública é tamanho que, não raras vezes, a agenda da mídia condiciona as agendas políticas e institucionais (SECCHI, 2017).

Em seguida, vem a fase de formulação de alternativas de solução, a qual se desenvolve por meio de caminhos formais, sempre considerando os potenciais custos e benefícios de cada alternativa disponível. O estabelecimento de objetivos é o momento em que os agentes políticos, analistas de políticas públicas e demais atores envolvidos no processo, resumem o que esperam que sejam os resultados da política pública. Os objetivos podem ser estabelecidos de maneira mais genérica ou de maneira mais concreta. Quanto mais concretos forem os objetivos, mais fácil será verificar a eficácia da política pública. No entanto, é sabido que em muitas ocasiões o estabelecimento de metas é tecnicamente dificultoso ou politicamente indesejável (SECCHI, 2017).

Após serem formuladas as alternativas, é necessário realizar a tomada de decisões. A tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções de solução de um problema público são explicitadas. Assim, após já ter escolhido qual serão as melhores formas de enfrentamento de um problema público, chega a fase de implementação. É o momento que sucede à tomada de decisão e antecede os primeiros esforços avaliativos. É nesse arco temporal que são produzidos os resultados concretos da política pública. A fase de implementação é aquela em que regras, rotinas e

processos sociais passam dos planos e projetos para a ação e a prática (SECCHI, 2017).

2.5 Violência como problema público

Visto que a segurança pública é fundamental para o saudável desenvolvimento da sociedade, questões ligadas a ela impactam diretamente a coletividade, portanto, isso faz com que a violência possa ser encarada como um problema público.

Recente relatório da Organização das Nações Unidas para Crimes e Drogas (UNODC) colocou o Brasil como um dos países mais violentos do mundo. O documento analisou a taxa de violência letal em 121 países no ano de 2013 e registrou que o Brasil, que conta com 2,8% da população mundial, concentra 11% dos homicídios do planeta, números que tem aumentado a cada ano. De acordo com o Ministério da Saúde, o Brasil passou de 11,7 homicídios a cada 100 mil habitantes, em 1980, para 30,3 em 2016, o que resultou na morte de 1,4 milhões de pessoas em território nacional. Dados mais recentes disponibilizados no Fórum Brasileiro de Segurança Pública confirmaram que a violência letal continua em ampla expansão e, apenas em 2017, fez 63.880 vítimas de mortes violentas intencionais, ou seja, homicídios dolosos, roubos seguidos de mortes, lesões corporais seguidas de mortes, e mortes decorrentes de intervenção policial. Isso significa que o índice de mortalidade a cada 100 mil habitantes subiu para 30,8 (BRASIL, 2018).

O receio de ser vítima de violência faz com que cidadãos adotem precauções e comportamentos defensivos como contratação de seguros, sistemas eletrônicos de segurança, cães de guarda, segurança privada, grades e muros altos, sistemas de alarmes. Os presídios se tornaram padrão de qualidade residencial no Brasil (BEATO FILHO, 1999).

De acordo com o Relatório Estatístico Criminal do 1º semestre de 2019, disponibilizado pela Secretária de Segurança Pública e Administração Penitenciária

do estado do Paraná (PARANÁ, 2019), somada as 23 cidades mais violentas do estado, foram registrados 70.116 Boletins de Ocorrências Unificados¹, apenas de violência contra a pessoa e 143.413 registros de crimes contra o patrimônio.

Faz parte da realidade brasileira que o crime só passa ser objeto de atenção após ultrapassar os limites aos quais está tradicionalmente confinado, ou seja, quando o crime ultrapassa as barreiras das periferias e atinge as classes médias e altas, de imediato são acionados os alarmes midiáticos e as elites se mobilizam. Nesse momento a violência surge como um problema público passível de preocupação de governantes e, assim, passa-se a especular a respeito das suas causas e as melhores práticas para combatê-la. Uma das causas da violência amplamente aceita pela literatura especializada é que o crime está diretamente associado à pobreza e à miséria, bem como à marginalidade das grandes cidades e aos processos migratórios: é a teoria da falácia da pestilência, enunciada por Marcus Felson e Ronald Clarke, que afirma que coisas ruins provêm de outras coisas ruins, ou seja, o crime é uma coisa má, assim, deve provir de outras maldades tais como desemprego, pobreza, crueldade. Por outro lado, a prosperidade deveria conduzir a taxas mais baixas de criminalidade. Assim, depois de identificadas as supostas causas dos crimes, teoricamente, deveria ser rapidamente erradicado, desde que houvesse vontade e empenho por parte dos agentes políticos, pois independentemente de haver diferentes causas para o aumento da criminalidade, é comprovado que o combate à pobreza e miséria e a geração de emprego são paliativos que apresentam bons resultados (BEATO FILHO, 1999).

2.6 Políticas públicas contemporâneas em segurança

O Governo Federal, através do Ministério da Justiça e Segurança Pública, tem empregado esforço no sentido de reduzir a criminalidade e combater o crime

¹ É uma ferramenta pioneira implantada pelo Governo do Paraná para combater a criminalidade e levar mais segurança e comodidade à população. Tanto o policial militar quando o policial civil, quando faz o atendimento de ocorrências nas ruas poderá registrar o BO para que a pessoa não precise mais se dirigir à delegacia de polícia e mesmo assim, gerará um registro unificado.

organizado. Em 2018, o Ministério da Justiça criou o Plano e Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, que implantou o Sistema Único de Segurança Pública.

O cruzamento de várias fontes de informações das últimas três décadas revelou que o Brasil tem apresentado grandes dificuldades para reduzir a violência e assegurar a ordem pública, pois, nesse período, os homicídios aumentaram 20% ao ano (BRASIL, 2018).

Entretanto, com a missão de diminuir os índices de criminalidades em diversas frentes, o Governo Federal lançou, em 2018, o Plano e Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, com 15 objetivos e as respectivas estratégias para serem alcançados, a serem implementados mediante programas temáticos. São eles (BRASIL, 2018):

Reduzir os homicídios e outros crimes violentos letais através da implementação de ações, planos e protocolos de prevenção e repressão à violência e à criminalidade, com prioridade a grupos vulneráveis e em risco social, fortalecimento da capacidade investigativa das Polícias Civas, com ênfase na capacitação em investigação criminal, promoção de forças-tarefa de investigação de homicídios, crime organizado e delitos de grande incidência criminal, estímulo à criação de delegacias especializadas em homicídios e outros crimes letais, com capacitação dos profissionais em técnicas de investigação, técnicas de entrevista e interrogatório, preservação do local de crime e tratamento adequado das provas periciais; implantação de câmeras de monitoramento de homicídios em conjunto com o sistema de justiça criminal, fomentando a fixação de protocolos comuns de ação entre as instituições entre outras estratégias pertinentes.

Reduzir à violência contra a mulher, em especial violência doméstica e sexual, com ênfase na prevenção e repressão à situações de exploração sexual, independentemente de gênero, através do estabelecimento de normas e procedimentos para os profissionais de segurança pública no atendimento de mulheres, de populações vulneráveis e minorias em situação de violência, fortalecimento, em parceria com estados e municípios, da rede de encaminhamento,

acolhimento e assistência de mulheres, crianças, idosos e integrantes de populações vulneráveis e minorias em iguais situações, oferecer apoio a programas de qualificação de profissionais de segurança ou primeiro atendimento de saúde, com vistas à preservação de vestígios de violência, em particular nas situações de violência sexual, entre outras estratégias pertinentes.

Enfrentamento às estruturas do crime organizado através da reformulação e fortalecimento do Subsistema Nacional de Inteligência de Segurança Pública, aperfeiçoamento da estrutura federal de coordenação de inteligência de segurança pública, aperfeiçoamento das estruturas estaduais de inteligência, identificação das principais rotas de escoamento de produtos de mercados ilegais e tráfico de pessoas e animais, aquisição, capacitação e utilização de sistemas informatizados de análise criminal e inteligência, enfrentamento da corrupção dos agentes públicos por meio da valorização da carreira e de condutas éticas, do aprimoramento de mecanismos de controle e transparência de desvios de condutas e enriquecimento ilícito, entre outras estratégias pertinentes.

Aprimorar os mecanismos de prevenção e repressão aos crimes violentos patrimoniais por meio da adoção de novos procedimentos investigativos, com prioridade a forma eletrônica, análise sistêmica da dinâmica criminal e intercâmbio de informações entre instituições de segurança pública na União, nos Estados e no Distrito Federal, aumento da capacidade de controle sobre explosivos e outros produtos controlados por parte dos órgãos federais, bem como o monitoramento dos profissionais que atuam em mercado de produção de armas, munições e explosivos.

Elevar o nível de percepção de segurança da população através da adoção de medidas preventivas e repressivas voltadas a transmitir às pessoas sinais concretos da determinação do Poder Público de se fazer presente em lugares considerados de maior vulnerabilidade à ocorrência de eventos de violência, de crimes contra o patrimônio e de exploração sexual.

Fortalecer a atuação dos municípios nas ações de prevenção ao crime e à violência, sobretudo mediante ações de reorganização urbanística e de defesa social por meio da criação de consórcios e outras parcerias interestaduais e

intermunicipais para atuação conjunta e integrada em ações de segurança pública e defesa social, produção de indicadores para mensuração da atuação das Guardas Municipais.

Aprimorar a gestão e as condições do Sistema Prisional, visando eliminar a superlotação, garantir a separação dos detentos e as condições mínimas para ressocialização com oportunidades educacionais, de qualificação profissional e de trabalho através do respeito a capacidade prisional de vagas de cada estabelecimento penal, acompanhamento de indicadores objetivos para aferição do percentual de reingressos no sistema penitenciário, realizar mutirões carcerários conjuntamente com o Poder Judiciário, Ministério Público e a Defensoria Pública nos sistemas penitenciários dos estados.

Fortalecer o aparato de segurança e aumentar o controle de divisas, fronteiras, portos e aeroportos, através de ações e estratégias de intercâmbio de informações e cooperação para fiscalização junto aos países vizinhos, estímulo a presença de profissionais de segurança pública e a fiscalização por reconhecimento facial nas fronteiras, divisas interestaduais, portos, aeroportos, rodoviárias e ferroviárias, elaboração de convênio das Forças Armadas, polícias militares e polícias civis com a Polícia Federal, para atuação na área de polícia de fronteiras, portos e aeroportos.

Ampliar o controle e o rastreamento de armas de fogo, munições e explosivos através da modernização e integração dos sistemas federais de controle de armas de fogo, munições e explosivos, marcação individual de munições.

Promover a revisão, a inovação e o aprimoramento dos meios e mecanismos de combate aos crimes ambientais e aos crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores e de corrupção, que envolvam crimes ambientais como antecedentes, através da elaboração de propostas de alteração dos meios, mecanismos e normas e submetê-la a consulta pública, para fins de implementação; e o levantamento de oportunidades de melhoria no aparato legal para apreciação junto ao Poder Legislativo, no sentido de modernizar a Legislação em vigor.

Consolidar, em nível legislativo fontes contínuas, previsíveis e suficientes de financiamento das ações de segurança pública e regular, por meio de modelos científicos, a sua utilização por meio do desenvolvimento de modelo matemático de eleição de prioridades e de alocação dinâmica de recursos segundo a sua natureza, importância e demanda de capital.

Implementar programa de reaparelhamento, aprimoramento da governança e a gestão das políticas, programas e projetos de segurança pública e defesa social através da produção periódica e padronizada de informações e dados sobre segurança pública, defesa civil e justiça, promoção da padronização de procedimentos e metodologias de gestão, padronização da matriz curricular de formação policial, da identidade visual dos órgãos de segurança pública, dos documentos de identificação funcional além da elaboração de manuais e procedimentos operacionais padronizados.

Valorizar e assegurar condições de trabalho dignas aos profissionais de segurança pública e do sistema penitenciário por meio do apoio a revisão e a modernização dos regulamentos disciplinares das polícias militares, capacitar os entes federativos sobre alocação de efetivo, jornadas e escalas de trabalho dos profissionais de segurança pública, defesa civil e dos agentes penitenciários, garantir aos profissionais de segurança pública equipamentos de proteção individual específicos para os riscos inerentes às atividades, bem como ao menos dois instrumentos de menor potencial ofensivo além da arma de fogo, adotar planos de cargos e carreiras e regimes de prerrogativas compatíveis com as respectivas naturezas e necessidades, criar programas voltados a assegurar a capacitação e atualização permanente dos profissionais de segurança pública, do sistema penitenciário e defesa civil, assegurar a vedação de custódia de presos em delegacias de polícia.

Aprimorar os mecanismos de controle e prestação de contas da atividade de segurança pública por meio do fortalecimento das Corregedorias de Polícia, Corpos de Bombeiros Militares, das Guardas Municipais e do Sistema Penitenciário, criação e o funcionamento de Ouvidorias de Polícia, de Bombeiros Militares e de Ouvidorias

Penitenciárias autônomas e conduzidas por Ouvidores com mandato, implantação e estruturação das Ouvidorias das Guardas Municipais.

Estabelecer política, programa de aparelhamento adequado e aprimorar procedimentos voltados a prevenção de situação de emergência e desastres através da preservação do meio ambiente e do espaço urbano, elaboração de planos estaduais de prevenção de combate a incêndios, inclusive florestais, implantação do Grupamento de Proteção Ambiental, realizar acordos regionais de cooperação operacional entre os Corpos de Bombeiros Militares, desenvolver cultura de prevenção por meio de responsabilidade social.

Infere-se que os objetivos do Ministério da Justiça e Segurança Pública estão sendo alcançados, pois já nos primeiros meses do ano de 2019 os índices de criminalidade apresentaram quedas expressivas, em relação ao mesmo período do ano passado, os índices chegaram a cair 41% no caso de roubo a instituições financeiras e 38% nos registros de roubo de carga. Houve, ainda, queda de 30% do roubo de veículos; 23% no roubo seguido de morte; 23% de latrocínio; 22% nas taxas de homicídio doloso; 12% no furto de veículos; 11% em tentativas de homicídio e 5% de diminuição nos registros de estupro (BRASIL, 2019e).

Como se pode observar, os objetivos do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social são ousados e, caso consigam ser implementados, sanarão vários problemas antigos da segurança pública. Como já citado anteriormente, as políticas públicas são extintas ou alteradas quando da troca de governos. Assim, já é possível perceber que alguns dos objetivos do plano, criados em 2018, já foram modificados, substituídos ou deixou de ser prioridade. No entanto, o governo atual, através do Ministério da Justiça e Segurança Pública, tem lançado projetos com o intuito de colocar em prática alguns dos objetivos do referido plano.

De acordo com a notícia veiculada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (2019), foi lançado, em agosto de 2019, com o objetivo de enfrentar à criminalidade de forma inédita e com a integração de União, Estado e Município, o projeto “Em frente, Brasil”.

Figura 3 - Logotipo Projeto Em frente Brasil



Fonte: BRASIL, 2019c

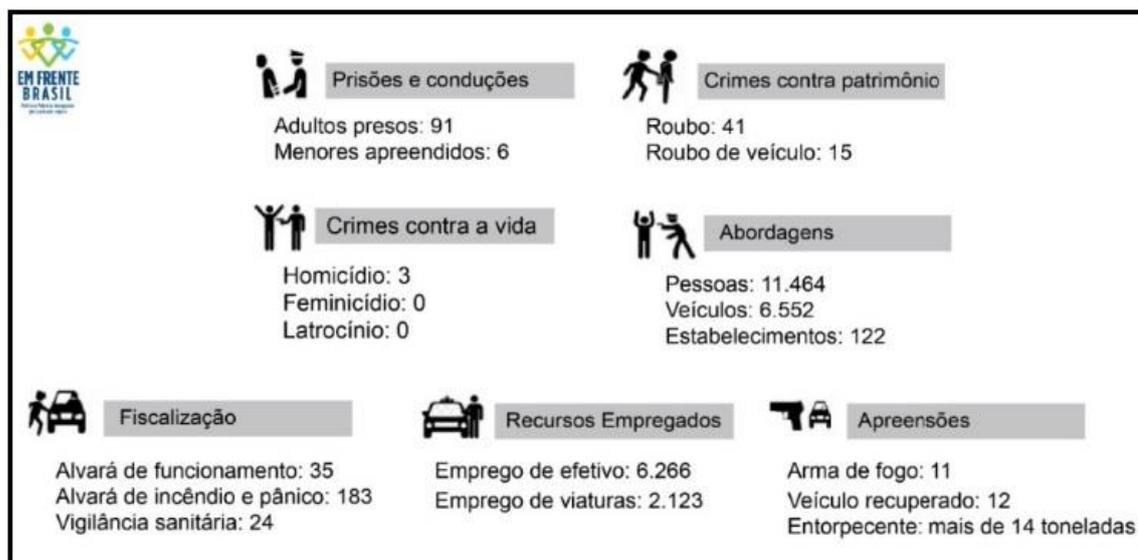
Inicialmente implantado em cinco cidades, uma de cada região, como piloto, no Norte, em Ananindeua (PA); no Nordeste, em Paulista (PE); no Sudeste, em Cariacica (ES); no Sul, em São José dos Pinhais (PR); e, no Centro-Oeste, em Goiânia (GO). Embora os cinco municípios não sejam os mais violentos do país, mas contam com índices de homicídios significativos nos últimos anos. O critério de seleção das cidades considerou a média dos números de homicídios dolosos ocorridos em 2015, 2016 e 2017, além da situação fiscal do estado e do comprometimento das gestões nos estados e municípios para a adesão ao projeto. Tem como foco a redução dos crimes violentos, como homicídios, feminicídios, estupros, latrocínios e roubos. Baseados no diagnóstico e nos índices de criminalidade, as cidades serão atendidas por meio da atuação transversal e multidisciplinar de iniciativas nas áreas da educação, saúde, habitação, emprego, cultura, esporte e programas sociais do governo. O projeto foi estruturado sobre quatro eixos.

O primeiro é o foco territorial que trata do levantamento de dados estatísticos acerca da criminalidade, com apontamento geográfico das ocorrências para que sejam direcionadas ações de prevenção e de repressão qualificada, com gestão integrada de territórios e Contratos Locais de Segurança. A repressão qualificada é o segundo eixo, que prevê a ação policial orientada para a desarticulação de grupos criminosos e da criminalidade profissional, de forma coordenada, articulada e integrada. A atuação será feita por operações integradas, choque operacional, forçatarefa e intervenções nos mercados de fomento aos crimes contra o patrimônio. O terceiro eixo é o da prevenção social, que está diretamente vinculado à promoção de ações definidas pelos órgãos públicos municipais e estaduais, além da própria sociedade. Este eixo propõe uma atuação multidisciplinar direcionada à população, relativa ao fornecimento de serviços nas áreas de educação, esporte, lazer, saúde e outros, com o

propósito de elevar a qualidade de vida das pessoas, qualificar a cidadania e viabilizar o desenvolvimento humano, pessoal e profissional. O objetivo é reduzir ou mesmo extinguir os focos de conflitos e os fatores de risco de práticas criminosas. Por último, o eixo da governança e gestão como mecanismos para o gerenciamento do projeto, manutenção das ações coordenadas e integradas, além do monitoramento dos indicadores e meta de cada uma das áreas, segundo as ações planejadas (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2019).

De acordo com os primeiros resultados divulgados pelo Ministério da Segurança Pública, divulgados em 09 de setembro de 2019 (BRASIL, 2019c), com uma semana de operação e com o emprego de efetivo de 6.266 agentes e 2.123 viaturas, semana batizada de “choque operacional”, foi verificada redução na criminalidade local, pois, nas cinco cidades que foram implantadas o projeto, ocorreram três homicídios e nenhum latrocínio ou feminicídio. Além disso, foram recuperados veículos, apreendidos armas e carros roubados e fiscalizados estabelecimentos, com verificação de alvarás e licenças da vigilância sanitária.

Figura 4 - Resultado da semana "choque operacional"



Fonte: BRASIL, 2019c

Com um mês da implantação do projeto, os cinco municípios que recebem ações do “Em Frente, Brasil” registraram queda de 53% nos homicídios em setembro, na comparação com o mesmo mês do ano passado.

Tabela 1 - Comparativo Homicídios Dolosos

HOMICÍDIO DOLOSO			
MUNICÍPIO	SET 2018	SET 2019	VARIAÇÃO
ANANINDEUA	18	7	-61,1%
CARIACICA	19	11	-42,1%
GOIÂNIA	35	14	-60,0%
PAULISTA	6	4	-33,3%
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	5	3	-40,0%
TOTAL	83	39	-53,0%

Fonte: BRASIL, 2019c

Também, contribuiu para redução de quase 40% nos roubos em setembro, em comparação com 2018. No mês passado foram 2.316 ocorrências de roubo nos cinco municípios participantes do “Em Frente, Brasil”, enquanto em 2018 esse número ultrapassou 3.500 casos.

Tabela 2 - Comparativo Roubos

ROUBO			
MUNICÍPIO	SET 2018	SET 2019	VARIAÇÃO
ANANINDEUA	1262	946	-25,0%
CARIACICA	221	180	-18,6%
GOIÂNIA	1545	863	-44,1%
PAULISTA	267	169	-36,7%
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	209	158	-24,4%
TOTAL	3504	2316	-33,9%

Fonte: BRASIL, 2019c

Ainda segundo notícia divulgada em 03 de maio de 2019 pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, foi entregue o Centro Integrado de Inteligência de Segurança Pública Nacional, que será responsável por nortear diretrizes e coordenar trabalhos que serão estendidos às cinco regiões do país e elaborar diretrizes para garantir que os Centros Regionais sejam estabelecidos e operados de forma consistente, resultando em esforços de coordenação, parcerias reforçadas e melhorias de capacidades no combate ao crime organizado. Além disso, ajudarão os administradores a desenvolver políticas, gerenciar recursos e avaliar os serviços associados ao centro integrado. O projeto é inspirado no modelo *Fusion Center*,

implantado nos Estados Unidos, e contou com investimento na ordem de R\$ 2 milhões para aquisição de equipamentos eletrônicos. Será composto por um coordenador da Diretoria de Inteligência da Secretaria de Operações Integradas do Ministério da Justiça e Segurança Pública, representantes das secretarias de Segurança Pública, das polícias Civil e Militar e do Sistema Penitenciário dos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. O centro também conta com integrantes das áreas de inteligência da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Departamento Penitenciário Nacional e Agência Brasileira de Inteligência.

Portanto, infere-se que as políticas públicas voltadas à segurança são necessárias para a garantia da ordem pública e controle dos índices de criminalidade, a formulação de políticas públicas de segurança não precisa, necessariamente, estar ligada a quaisquer abordagens culturalistas para a formulação de programas e projetos. Para o controle da criminalidade, não é necessário reformar a personalidade das pessoas. Acredita-se que a mudança de valores das pessoas deva ser objeto de políticas governamentais. Entretanto, o que deve ser oferecido às pessoas são orientações acerca das consequências de suas ações, tanto em direção ao crime como em relação ao não-crime (BEATO FILHO, 1999).

3. CORRUPÇÃO

A corrupção é a promiscuidade na relação entre público e privado, pois envolve a violação de regras para o ganho pessoal. Desde os tempos coloniais já está presente no Brasil, na forma de contrabandos, e, hoje, está presente em todos os países, seja qual for o sistema político implantado, apenas com diferenças em intensidade e escala.

A corrupção vitimiza sociedades inteiras, assim como ferem a legitimidade e a confiança nos governos, por isso, caso fosse possível relacionar esse desvio de conduta a algum fator desgastante da humanidade, poderia ser relacionado a praga,

pois o combate a esse mal pressupõe uma coordenação elevada entre várias nações, mas, ainda assim, não há garantia de eficácia.

Entre os esforços para combater esse fenômeno surgiu a Lei 12.846/2013, que ficou conhecida como “Lei Anticorrupção”, a qual representou importante avanço ao prever a responsabilização objetiva no âmbito civil e administrativo das pessoas jurídicas praticante de atos lesivos contra a administração pública, seja ela nacional ou estrangeira. Também, destaca-se o empenho dos órgãos estatais de controle e as inovações que tem surgido com o intuito de promover transparência e combater a corrupção.

3.1 Considerações iniciais

Em 1785, quando Benjamin Franklin deixou a cidade de Paris, após representar os interesses americanos na França, recebeu de Louis XVI um lindo presente de despedida: um retrato do rei Louis, cercado por 408 diamantes, dispostos em duas fileiras ao redor da imagem e guardado em uma caixa dourada. Embora fosse um costume socialmente aceito na época, presentear os diplomatas, o presente recebido equivalia até cinco vezes mais que os presentes normalmente oferecidos. Esse tipo de presente precisava ser aprovado pelo Congresso, assim como todos os outros presentes de autoridades estrangeiras e, portanto, isso deixa claro que corrupção não envolve apenas subornos e roubos flagrantes de dinheiro público, mas também, abrange também situações nas quais políticos e instituições públicas servem interesses privados às expensas do dinheiro público. Embora fosse apenas um presente, denota uma relação estreita entre Franklin e o rei da França, o que poderia não ser do interesse do seu país de origem, o qual estava representando. A aprovação do congresso trazia a público a relação e, assim, desencorajava esse tipo de prática, afinal, mesmo sendo apenas um presente, tal generosidade, por parte do rei, poderia interferir na responsabilidade do diplomata em colocar os interesses do seu país em primeiro lugar em seus julgamentos diplomáticos e obscurecer seus julgamentos sobre as ações francesas (TEACHOUT, 2014).

O impacto da corrupção é drástico, portanto, é um equívoco afirmar que a mesma não é um crime violento.

“Corrupção mata. Mata na fila do SUS, na falta de leitos, na falta de medicamentos. Mata nas estradas que não têm manutenção adequada. A corrupção destrói vidas que não são educadas adequadamente, em razão da ausência de escolas, deficiências de estruturas e equipamentos. O fato de o corrupto não ver nos olhos as vítimas que não provoca não o torna menos perigoso. A crença de que a corrupção não é um crime grave criou um ambiente geral de leniência e de impunidade que nos trouxe até aqui, a esse quadro sombrio em que recessão, corrupção e criminalidade elevadíssima nos atrasam na história, nos retêm como um país de renda média, que não consegue furar o cerco” (BARROSO, 2019)

A corrupção é conhecida por diversos nomes ao redor do mundo. As diversas perspectivas da população, dos políticos e dos estudiosos fornecem variadas denominações para esta prática, as quais diferem entre si, mas nem por isso deixam de retratar a realidade. Em línguas e povos diferentes, observa-se as variações de nomenclatura. Na Ásia, paga-se a *baksheesh*, na Itália, *labustarella*, ou seja, pequeno envelope por cima ou por baixo da mesa, nos países de língua espanhola, *la mordida*, na Índia, dinheiro veloz, na África, pitada, em países de língua inglesa, cinco-por-cento, *payola*, graxa, comissão, suborno, restituição. O Brasil também possui suas próprias palavras para denominar esse fenômeno, como jabá, dinheirinho do café, lembrancinha, dez-por-cento, gorjeta e contribuição. Considera-se a corrupção como a situação de promiscuidade entre o público e o privado. Afinal, afirma-se, ironicamente, que a corrupção seria a segunda mais velha profissão do mundo (PAGOTTO, 2010).

Nas palavras de Amartya Sen (2010):

“A corrupção envolve a violação de regras estabelecidas para o ganho e o lucro pessoal. Obviamente, não se pode erradicá-la induzindo as pessoas a ser mais auto-interessadas. Também não teria sentido tentar reduzir a corrupção simplesmente pedindo às pessoas que sejam menos auto-interessadas em geral – tem de haver uma razão específica para sacrificar o ganho pessoal.”

Quando se fala em corrupção no Brasil, o contrabando foi, sem dúvida, a prática ilícita mais conhecida no mundo colonial. Era objeto de legislação rigorosa, a qual equiparava a furto do patrimônio régio e, ainda, do ponto de vista moral, era tido como prejudicial à saúde da República. Mesmo assim, o contrabando foi incorporado pela organização jurídica, econômica e social do Império. Ao contrário de ser um desvio pontual, estava plenamente integrado à dinâmica da sociedade colonial. As

fronteiras entre o comércio legal e ilegal eram ambíguas, assim como a posição da Coroa, que, embora fizesse reiteradas proibições, em certas ocasiões autorizava e, até mesmo favorecia, desde que atendesse aos seus interesses econômicos e políticos, assim como as autoridades locais, que oscilavam entre a repressão e o envolvimento ativo nos negócios clandestinos. Era um fenômeno essencial para a vida comercial de cidades como Buenos Aires e inclusive, superava em volume o comércio legal. De certa forma, era “semitolerado” pelas autoridades, pois alternavam entre a cumplicidade e a repressão, conforme os interesses que estavam em jogo. Assim, percebe-se que, embora fosse aceito socialmente, praticado em larga escala e inseridos na dinâmica comercial local, ainda assim havia um conjunto de normas que visava combater essas práticas (ROMEIRO, 2017).

O desvio de verbas públicas por entes privados drena o dinheiro público desde os períodos em que não havia eleições no Brasil, mas fica evidente que as décadas após a redemocratização e, mais recentemente, os anos de crescimento econômico, inflaram esses números (PONTES; ANSELMO, 2019). No Brasil atual, infere-se que a corrupção não é produto de falhas individuais ou pequenas fraquezas humanas, vai além disso, é uma corrupção estrutural e sistêmica, com diversas ramificações que inclui empresas privadas, estatais, empresários, servidores públicos, partidos políticos, membros do Executivo e do Legislativo. Percebe-se que os esquemas revelados nos últimos anos foram profissionais e envolveram a arrecadação e a distribuição de dinheiro público que era desviado. É generalizada, produto de um pacto oligárquico que envolve o topo da pirâmide política, parte da classe empresarial, parte da burocracia estatal e, em última análise, a sociedade e o povo. “O Estado brasileiro é um Estado apropriado privadamente.” (BARROSO, 2019).

Conceituar corrupção é uma tarefa quase impossível (NUCCI, 2015), pois o termo comporta inúmeros significados e extensa gama de consequências, porém, há um ponto comum a todas definições: trata-se de algo negativo. Para Clóvis de Barros Filho e Sérgio Praça (BARROS FILHO; PRAÇA, 2015), ocorre corrupção quando um funcionário público recebe além do seu salário e, para receber a mais, comete atos que violam as leis ou convenções sociais, ou, ainda, se esse ato resulta

em perdas para a sociedade como conjunto. Destaca-se que a corrupção pode abranger os mais distintos trabalhos burocráticos, desde a corrupção de um professor de escola pública até um político do alto escalão. De acordo com NUCCI (2015), caso fosse possível relacionar esse desvio de conduta a algum fator desgastante da humanidade, poderia ser relacionado a praga, pois, segundo ele, o combate a esse mal pressupõe uma coordenação elevada entre várias nações, mas, ainda assim, não há garantia de eficácia. Um dos problemas difíceis de ser resolvido, é que, embora exista vários acordos internacionais, não é garantida a eficácia no combate à corrupção, até mesmo porque a maioria das condutas ocorrem dentro dos limites do Estado Nacional. Vários acordos internacionais firmados nos últimos anos mostram um certo compromisso a respeito, porém, vários países, paraísos fiscais ou não, continuam a oferecer refúgio aos capitais oriundos de práticas corruptas. Infere-se que é uma cultura que deve ser combatida com práticas como Índice de Percepção da Corrupção (*Corruption Perception Index*) já aplicado em vários países.

Também, percebeu-se que, para a manutenção da corrupção, é necessário haver o branqueamento desses capitais amealhados ilicitamente, portanto, nesse ponto, insere-se a lavagem de dinheiro. É um fato que ultrapassa fronteiras e desafia soberanias. Somente o resultado monetário do tráfico de drogas é maior do que todas as vendas da indústria automobilística internacional. Sabidamente de origem ilícita, esse dinheiro deve percorrer uma trajetória para esconder a sua procedência. O processo de dar aparência de legalidade a recursos obtidos ao desamparo da lei, normas e regulamentos vigentes, de acordo com uma conceituação ampla, é comumente denominado “lavagem de dinheiro”. Mercê de seu impacto internacional, a lavagem de dinheiro é hoje, como resultado do trabalho pioneiro das Nações Unidas, considerada crime em um número cada vez maior de países (SILVA, 2005).

No sentido denotativo, ensina o dicionário que corrupção deve ser entendida como depravação de hábitos e costumes, porém, o que interessa para o debate, é a dimensão pública de um evento privado. Infere-se que não é um fenômeno recente, pois, a história da corrupção, em seus mais variados níveis, confunde-se com a história das nações. Entretanto, deve-se tomar cuidado para não cair no

anacronismo, afinal, o que hoje seria considerado um ato de corrupção, talvez não o fosse antigamente (PILAGALLO, 2013).

Infere-se que a dilapidação do erário do Brasil é endêmica e pode ter suas raízes também nos costumes, na cultura nacional. Percebe-se que a coisa pública, em vez de ser encarada como de todos, é vista como de ninguém, portanto, torna-se menos gravoso se apropriar do que não tem dono. Aliado a isso, há décadas se pratica um modelo de financiamento eleitoral que propicia que governos e parlamentares já iniciem seus mandatos comprometidos com financiadores de suas campanhas. Isso fica claro quando se verifica que os mais expressivos partidos políticos brasileiros vêm sendo, historicamente, eleitos e financiados por grandes empresas (PONTES; ANSELMO, 2019).

A corrupção está presente em todos os países, seja qual for o seu sistema político, econômico ou legal, porém, com diferenças de intensidade e escala. Internacionalmente, a corrupção tem recebido grande atenção, pelo menos desde 1990, pelo receio de aumento potencial de oportunidades de atividades ilícitas devido à globalização. Suas consequências afetam os regulamentos e procedimentos do país, as políticas burocráticas e principalmente desperdiçam recursos econômicos (LUCIANO, 2017).

Augustine RUZINDANA (2002), líder e pensador, ex-presidente do Comitê de Contas Públicas de Uganda, país africano, destacou cinco efeitos devastadores da corrupção sobre a economia nacional que, embora seja escrito sobre Uganda, adequa-se integralmente a situação brasileira. São eles: ineficiência e desperdício econômico; persistência do subdesenvolvimento e da pobreza, mesmo que o país seja rico em recursos naturais e matérias primas; inibição do desenvolvimento e a exacerbação da pobreza; empecilho aos investimentos estrangeiros e ao auxílio internacional; distorção das decisões governamentais. Percebe-se que todos esses efeitos nocivos da corrupção podem ser observados na realidade brasileira, embora os dois países estejam separados por quase dez mil quilômetros de distância e com tantas outras diferenças, é perceptível que os efeitos da corrupção são comuns entre os dois países.

Conforme GRECO FILHO (2016), a corrupção, no sentido de obtenção de vantagem indevida em virtude do exercício de função pública, é fenômeno milenar. O Brasil, historicamente, carrega má reputação que se iniciou, de acordo com vários relatos, com a primeira carta escrita por Pero Vaz de Caminha, de 1º de maio de 1500, pois, ao final ele solicita favores para o genro, Jorge de Osório, ao Rei D. Manuel, de Portugal. Assim, a corrupção passou a ser um fenômeno cotidiano combatido principalmente por várias políticas públicas. O problema da corrupção é amplo e envolve, na verdade, qualquer locupletamento indevido decorrente da prática de ato ilegal, ou mesmo antiético, para beneficiar alguém ou facilitar alguma atividade, ainda que legítima de outrem, ou, ainda, comportar-se de maneira indevida para obter algum benefício para si ou para outrem, ainda que sem conteúdo econômico. Nesse sentido amplo, por exemplo, também seriam atos de corrupção o do empregado que assina o livro de presença por outro ou o funcionário que pula a catraca controladora de entradas e saídas para burlar a vigilância de horário de expediente.

“O substrato do termo corrupção liga-se à ação ou efeito de corromper, sumariamente, um fazer degenerar; ato de seduzir por determinado valor que tanto pode ser montante monetário, valiosos presentes, benefícios de variados tipos ou quaisquer bens que reflitam obséquio a alguém e que o leve ao afastamento de conduta correta, convencionando-se denominar corrupção. É nesse teor que os mecanismos jurídicos atuam para coibir atos lesivos e maléficos que militam em detrimento da coletividade, configurando um processo de degeneração das instituições democráticas” (LEAL, 2014)

Para a lei penal brasileira, a corrupção, em sentido estrito, é a troca de favores ligados à função pública, com a obtenção de vantagem indevida por parte do funcionário público, em que são punidos tanto o funcionário corrupto (a passiva) quanto o particular corruptor (a ativa). Há, inclusive, crime específico no caso da corrupção eleitoral e esportiva. As convenções internacionais, de modo geral, indicam uma relação exemplificativa de vários atos considerados como corrupção, demarcando de forma mais abrangente o contexto das práticas consideradas corruptas (GRECO FILHO, 2016).

Certo é que sempre houve quem corrompesse e quem se deixasse ser corrompido. Isso é influenciado por fatores pessoais e circunstância que são impossíveis de resumir. Há fatores gerais que estimulam ou desencorajam tais práticas, assim como o bom senso e a experiência de vida. Entre os fatores que

desestimulam a corrupção, pode-se citar as crenças religiosas. No ocidente, a repulsa à corrupção se baseia nos ensinamentos do velho e novo testamentos bíblicos. Entretanto, a condenação a essa prática não é exclusividade do cristianismo e nem mesmo da religião, pois a moralidade leiga também não a vê com bons olhos, já que o cidadão deve se aproximar do sentimento cívico, pondo o interesse geral acima dos interesses egoísticos. Também não se pode esquecer que a maior parte dos atos de corrupção configura delitos tipificados no direito penal, conseqüentemente, puníveis com sanções (FERREIRA FILHO, 1991).

Por outro lado, existem fatores que estimulam a corrupção, como determinadas crenças de ampla circulação do mundo contemporâneo, ou seja, ideias resultantes de um individualismo utilitarista, no qual sempre é lícito obter vantagens para si, independente dos meios. Mas é a reprovação social a principal sanção contra a corrupção, pois ainda é difícil comprovar e punir atos corruptos. Infere-se que a falta de separação entre público e privado também seja um fator de estímulo (FERREIRA FILHO, 1991).

A corrupção vitimiza sociedades inteiras, assim como ferem a legitimidade e a confiança da sociedade nos governos. É associada como uma das maiores dificuldades enfrentadas pela economia de países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, já que nessas nações a supracitada condiciona o desenvolvimento e interfere diretamente na governança. Entretanto, não é exclusividade dos Estados não desenvolvidos, assim, sabe-se que as nações desenvolvidas não estão imunes a esse fenômeno, então, se considerar seu sentido mais amplo, de abuso de poder público, é um crime que ocorre em todas as sociedades (PAZ, 2014). Além disso, a corrupção das relações público-privadas faz com que a sociedade seja mal representada no Congresso, nas assembleias estaduais e nas câmaras municipais porque os agentes políticos são eleitos com campanhas patrocinadas com dinheiro ilícito, na maioria das vezes, doados sem o devido registro junto à Justiça Eleitoral. Isso, aliado ao fato de as regras eleitorais serem moldadas para perpetuarem os detentores de mandatos legislativos, fazem com que a vontade do povo seja deturpada e que pouco se renove a cada eleição. Afinal, a força desse dinheiro injetado ilegalmente nas campanhas gera um ciclo vicioso: quem se elege dedica

seu mandato a favorecer seus financiadores e seus interesses escusos (PONTES; ANSELMO, 2019).

Ao se referir à corrupção, não é possível distinguir, em uma negociata corrupta, o cargo ou o grau de poder inerente ao representante do Estado envolvido na negociação. A denominação, apenas em si, não permite visualizar as dimensões políticas e financeiras de uma operação corrupta e muito menos de suas consequências; afinal, o termo corrupção, em seu sentido genérico, pode denominar uma infinidade de ações. Assim, por razões metodológicas e analíticas, os cientistas políticos convencionaram separar em dois tipos: a grande e a pequena corrupção (PAZ, 2014).

A grande corrupção, também denominada de corrupção política propriamente dita, pois permeia os altos escalões de um regime político, envolve importantes agentes políticos responsáveis por tomar decisões a nível municipal, estadual ou nacional, com consequências que podem afetar direta ou indiretamente cidades, estados ou até mesmo a nação como um todo. Por estar no poder, esses agentes políticos possuem um relacionamento próximo com a elite empresarial e econômica do país, adquirem grande prestígio porque possuem não apenas o poder para impor o cumprimento das leis, mas também grande influência na criação de novas. É resultado da atuação dos altos representantes das forças políticas, os quais, por meio de seus poderes, cargos e influências, alteram, manipulam ou criam novas leis que atendem aos interesses de grupos empresariais, econômicos ou da sociedade em geral, tanto nacional, como internacional, com vistas a obter vantagens para preservar ou aumentar seus poderes, status ou riqueza, sem considerar o interesse público e os processos democráticos (PAZ, 2014).

A *grande corrupção* pode envolver altas somas de dinheiro, ou simplesmente a contínua e sistêmica prática de nepotismo por uma família que procura se apoderar de um cargo ou instituição pública, como acontece com os cartórios. A grande corrupção ganha forma quando as transações corruptas deixam de ser circunstanciais e se tornam sistêmicas, ou seja, quando mais de duas pessoas estão envolvidas e quando a prática se torna planejada, repetitiva e institucionalizada em certo ambiente do Estado. Neste caso os tomadores de decisão manipulam sorrateiramente as ordenanças e as regras de conduta são inteligentemente distorcidas para não infringirem as leis, mas sim atenderem a interesses adversos aos valores democráticos. A *grande corrupção* pode desvirtuar a alocação de recursos a nível nacional, pode interferir no processo representativo e também, na tomada de decisões políticas estratégicas nacionais e

internacionais, podendo, em certos casos, levar o Estado à uma falência institucional (PAZ, 2014).

Já pequena corrupção é aquela praticada geralmente, mas não exclusivamente, onde as leis são executadas e pode envolver pequenas quantidades de dinheiro em troca de facilidades burocráticas ou concessões de pequenos favores. É sempre uma negociação circunstancial, esporádica e não está inserida no âmbito da corrupção sistêmica. Embora seja denominada como pequena, isso não significa que seja menos grave ou que deva ser desprezada, pois as consequências dela podem ser significativas ao se tornar frequentes e afetarem sistemas sensíveis como educação, saúde ou segurança pública. Mesma que tenha a aparência inofensiva e desprezível, gera ineficiência, distribuição injusta dos recursos já escassos do Estado, desvirtua as políticas públicas, aumento o custo das transações e diminui a confiança do cidadão no Estado (PAZ, 2014).

A sociedade brasileira parece ter despertado de uma longa letargia e isso tem impulsionado importantes mudanças de atitudes que alcançaram instituições, legislação e, até mesmo a jurisprudência. Pode-se destacar a possibilidade de execução da pena após condenação em segunda instância, o fim do modelo mafioso de financiamento eleitoral por empresas e as restrições ao foro privilegiado (BARROSO, 2019). Todos esses avanços foram fortemente combatidos, inclusive a execução da pena em segunda instância foi recentemente derrubada pelo Supremo Tribunal Federal e estão tramitando Projeto de Lei que altera o Código de Processo Penal e Projeto de Emenda à Constituição que tratam desse assunto.

3.2 Lei 12.846/2013 – Lei Anticorrupção

Inicialmente, destaca-se que, embora seja conhecida como Lei Anticorrupção, a Lei 12.846/2013 não traz nenhum dispositivo que faça menção à corrupção diretamente. Limita-se a descrever ou indicar apenas atos ilícitos praticados contra a administração pública, o que, mesmo sem prejudicar seus objetivos, não atende as recomendações da Lei Complementar n.º 95/99, que disciplina a elaboração de leis e traz regras técnicas para a abordagem dos temas e assuntos (DIPP, 2016).

A ementa da lei em questão representa um paradigma de interpretação de seu texto posto que reflete, em resumo, o desiderato do diploma como um todo, ressalvadas as “outras providências” que constituem fórmula tradicional. Em vista disso, o diploma legal deve se restringir ao tema da responsabilidade administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública no âmbito administrativo, embora algumas regras também se dirijam ao campo do processo civil com finalidade judicial. Essa disciplina indica que a responsabilidade administrativa e civil pode, em tese, dar-se por atos lícitos ou ilícitos contra administração pública sem perder o caráter de ato de corrupção. Na verdade, o texto legal tem o propósito de estabelecer um regime jurídico administrativo, com eventual extensão judicial, de repressão aos comportamentos ilícitos praticados contra a administração pública que intentam a corrupção de agentes públicos. (DIPP, 2016)

Representou importante avanço ao prever a responsabilização objetiva no âmbito civil e administrativo, das pessoas jurídicas praticante de atos lesivos contra a administração pública, seja ela nacional ou estrangeira. Também teve o objetivo de atender tratados internacionais dos quais o Brasil era signatário, já que essa lei buscou tratar diretamente da conduta dos corruptores. Trouxe importantes mudanças, como a previsão de multas administrativas de até 20% do faturamento bruto da empresa e o acordo de leniência, o qual possibilita o ressarcimento de danos de forma mais célere e auxilia nas investigações. Pode-se citar, como inovações trazidas por essa lei, a responsabilização objetiva, a qual prevê que empresas podem ser responsabilizadas por atos corruptos, independente de culpa; as penas mais severas, com multas que podem chegar até 60 milhões de reais e dissolução compulsória da empresa; o acordo de leniência, no qual uma pessoa jurídica pode cooperar com as investigações e assim alcançar redução nas penalidades; e, por último, sua abrangência, pois pode ser aplicada pela União, estados e municípios e tem competência inclusive sobre as empresas que tem atuação no exterior (BRASIL, 2013).

O acordo de leniência é uma modalidade de abrandamento das sanções aplicáveis via da colaboração do infrator e em resumo constitui forma de mitigação da responsabilidade e penalização na medida da colaboração e dentro de certos limites que a lei fixa. Num esforço inovador o legislador moderno vem acolhendo medidas negociadas de inspiração estrangeira para o esclarecimento de fatos, circunstâncias e viabilização de provas por outro modo de difícil equação na via tradicional.

Assim, por exemplo, na Lei n. 8.884/94 (art. 35 e s., e parágrafos), com respeito as infrações contra a ordem econômica e que foi declarada inspiração desta. Também na Lei n. 12.529, de 30-11-2011 (Lei do Cade, arts. 86 e 87), e na Lei n. 12.850, de 2-8-2013 (Lei das Organizações Criminosas, arts. 4º a 6º), instituiu-se mecanismo de colaboração do infrator como modalidade de indicação de provas ou de revelação de elementos da infração com contrapartida na redução ou extinção da pena. Na linha dessa política legislativa recente e que de certa forma abandona as resistências de

ordem moral ou conservadoras, o processo administrativo de responsabilidade da pessoa jurídica por ato de corrupção também adota o acordo de leniência cogitado pela lei em comento pelo qual se admite a participação do infrator como uma espécie de colaborador premiado. Assim, a pessoa jurídica responsável por infração contra a administração pública que vier a colaborar efetivamente com as investigações poderá celebrar acordo dessa ordem (DIPP, 2016)

A instituição do acordo de leniência foi fundamentada nas normas brasileiras e nas melhores práticas internacionais. É um instrumento de cooperação administrativa e tem como objetivo a reparação dos danos e o ressarcimento dos valores desviados dos cofres públicos. Nele, a empresa assume que cometeu atos ilícitos contra a Administração Pública e colabora com o Poder Público ao fornecer provas e informações sobre os esquemas fraudulentos. Em contrapartida, a empresa poderá ter suas penalidades atenuadas ou, até mesmo, ficar isenta das respectivas sanções. Esse acordo ajuda a ampliar as possibilidades de aplicação de sanção sobre terceiros envolvidos no esquema, cujas condutas ou elementos de prova não eram de conhecimento dos órgãos de controle. Para que o acordo seja concretizado, o Ministério da Transparência segue quatro pilares básicos: celeridade na obtenção de provas, identificação dos demais envolvidos nos ilícitos, cooperação com as investigações por parte da empresa leniente e comprometimento da empresa na implementação de mecanismos efetivos de integridade (BRASIL, 2013).

O acordo de leniência também demanda que as empresas passem a atuar dentro de padrões de integridade e *compliance*. Isso significa que a assinatura do acordo depende da aprovação prévia, pela CGU, de um programa de integridade e da sujeição, por parte da empresa, ao acompanhamento da implementação deste respectivo programa pelo órgão de controle, durante o prazo de vigência do acordo.

A avaliação do programa de integridade resulta na definição de diversas obrigações de aprimoramento ou implementação, conforme as características e riscos inerentes à atuação de cada empresa. De forma geral, a empresa que firmar acordo de leniência, deve, entre outros:

Declarar ostensivamente o compromisso institucional com o programa de integridade e com o combate a atos de corrupção e fraude

Atuar em ações coletivas voltadas para a discussão de boas práticas de integridade

Adotar procedimentos e controles de verificação de conformidade de terceiros com relação à aplicação de código de conduta

Criar treinamentos específicos para empregados que atuem na contratação de terceiros, na verificação prévia a doações filantrópicas e patrocínios e em processos licitatórios

Revisar processos e fluxos internos visando a adoção de medidas mitigatórias à prática de irregularidades

Controlar a efetivação de pagamentos decorrentes de contratos com fornecedores com alto grau de risco de prática de atos lesivos (em virtude do contato com a administração pública)

Aprimorar controles e procedimentos voltados à prevenção de atos lesivos durante o contato com a administração pública como, por exemplo, procedimentos licitatórios e execução de contratos administrativos
Elaborar regra sobre comunicação de irregularidades ou atos ilícitos às autoridades governamentais
Envolver a área responsável pelo programa de integridade nas atividades de maior risco, como, por exemplo, *due diligence* de fornecedores e parceiros comerciais e oferecimento de brindes e presentes
Ampliar os itens questionados/avaliados em verificações prévias a contratação de terceiros
Definir e aplicar controles e procedimentos de supervisão de parceiros comerciais e fornecedores
Aditar contratos para a inclusão de cláusula anticorrupção, com menção expressa à Lei Anticorrupção (nº 12.846/13)
Analisar a idoneidade e o histórico de instituições candidatas a receber doações ou patrocínios
Divulgar na página da empresa na internet as doações, contribuições e patrocínio realizados ao longo do ano (BRASIL, 2013).

Para se ter ideia da importância da Lei Anticorrupção, já se atingiu a soma de 13,58 bilhões de reais que deverá ser ressarcido ao erário, valor que envolve multa, dano e enriquecimento ilícito (BRASIL, 2013).

Embora vantajoso, falta para o acordo de leniência experiência e vivência natural em um instituto novo e desconhecido, o qual pode ser mal aplicado pela má compreensão ou insuficiente valorização. Para realmente gerar celeridade na apuração dos delitos contra a Administração Pública depende da inteligência e acuidade do administrador, pois há necessidade de realizar ponderação sobre as vantagens para a pessoa jurídica privada, porque não são todos os casos que é vantajoso e as desvantagens e riscos para o acordante são muitas e graves (DIPP, 2016).

3.3 Corrupção como fenômeno social

É necessário perceber que alguns fatores estimulam a corrupção, como, por exemplo, a ideia resultante de um individualismo utilitarista, que prega que é lícito obter vantagens para si, independente dos meios ou, ainda, a versão do materialismo que afirma que o interesse material é a mola da vida e do homem, assim, moralidade, idealismo e civismo não passariam de aparência e hipocrisia. Ainda, tem o aspecto da corrupção que é a ideia de que algumas práticas, embora corrupta, são socialmente toleradas (FERREIRA FILHO, 1991).

Entretanto, infere-se que a reprovação social ainda atua como uma das principais sanções, o que pode variar de intensidade dependendo da visão da comunidade, se é mais ou menos tolerante a esse delito, inclusive, essa tolerância pode variar no tempo. No Brasil, percebe-se que, em alguns casos, diante do excesso de burocracia, é considerado quase normal o fato de oferecer suborno, quase como uma forma de contribuir com o desenvolvimento da economia (FERREIRA FILHO, 1991).

É de competência do Estado, através de suas leis e regulamentação, desenvolver políticas públicas que venham ao encontro dos interesses da coletividade, e, dessa forma, evitar que os recursos públicos, tão escassos, sejam desperdiçados com interesses privados, considerando que múltiplas são as manifestações do fenômeno em comento, que acabam por solapar a possibilidade de efetivação dos direitos sociais e fundamentais a uma significativa parcela da população brasileira, que permanece excluída, à margem de tais benefícios (LEAL, 2014).

Percebe-se a corrupção como fenômeno social, quando, apesar de todo aparato legal vigente, o que ainda se vê, veiculado pelos canais midiáticos, mormente, pela grande mídia que em épocas de campanhas eleitorais, persistem práticas alheias às normas de moralidade e ética, vislumbradas em certos atos que se perpetraram nacionalmente, ao longo do tempo e, frise-se, quase foram institucionalizados, deflagrada pelo esfalfamento e desencanto dos cidadãos frente à baixa qualidade dos serviços públicos e gastos abusivos, efeito dos reiterados comportamentos corruptos por parte daqueles que detêm a prerrogativa de fazer valer os direitos de seus representados (LEAL, 2014).

Dessa forma, percebe-se que a corrupção é até estimulada onde não existe a separação clara entre o público e o privado. Na verdade, algumas vezes, a população até deixa de entender determinadas ações como corrupção (FERREIRA FILHO, 1991).

3.4 Órgãos de combate à corrupção

Na contemporaneidade, percebe-se que vários órgãos têm agido com afinco para combater a corrupção e minimizar seus efeitos para a sociedade. Amartya SEN (2010) já ensinava que a corrupção não é uma ocorrência exclusiva dessa era, assim como, muitas propostas de enfrentamento já foram formuladas. Desde as civilizações mais antigas já havia movimentos para combater a disseminação da corrupção.

O controle é necessário, pois nem sempre o cidadão tomará decisões altruístas com o objetivo de atender apenas os interesses da coletividade. Para Amartya SEN (2010), “sistemas claros de regras e punições, junto com uma imposição rigorosa, podem fazer a diferença nos padrões de comportamento.”

Assim, no Brasil, além da legislação com objetivo de combater a corrupção, existem órgãos que tem a função de controle e fiscalização, já que o poder público tem prerrogativa decorrente do Estado Democrático de Direito, que limita o exercício do poder político e verifica a regularidade dos atos realizados por agentes públicos.

O próprio sistema de freios e contrapesos proporciona o controle recíproco entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e a estabelece a interpenetração das funções estatais, justamente com a finalidade de impedir que algum dos poderes cometa excessos e, assim, garante a manutenção do equilíbrio constitucional entre os Poderes do Estado (MORAES, 2018b).

Entre as formas de controle e fiscalização, pode-se destacar:

3.4.1 Controladoria-Geral da União

É um órgão de controle interno do Governo Federal que tem a missão de prestar assistência ao Poder Executivo em assuntos relacionados à defesa do patrimônio público e a implementação da transparência da gestão pública, através de auditorias públicas, correição, prevenção e combate à corrupção (BRASIL,

2019a). É relativamente recente, pois suas atividades foram iniciadas em 2003, criada por medida provisória pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso. Teve grande inovação o lançamento do Portal da Transparência, inclusive recebeu o prêmio internacional *Compliance & Ethics Award*, oferecido pela Sociedade de Integridade e Ética Corporativa.

3.4.2 Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas da União tem a missão de realizar o controle externo das contas do Governo federal juntamente com o Congresso Nacional e atua no âmbito administrativo. É composto por nove ministros, seis deles indicados pelo próprio Congresso, um pelo Presidente da República e dois escolhidos entre auditores e membros do Ministério Público que atuam junto ao tribunal. É responsável por julgar as contas relacionadas ao dinheiro, bens e valores públicos federais, assim como as contas de qualquer cidadão que causar perda, extravio ou irregularidade que gerar danos ao erário.

As deliberações são realizadas, em geral, pelo Plenário ou, em casos específicos, por uma das duas Câmaras existentes. Em qualquer das duas hipóteses é obrigatória a participação do membro do Ministério Público que atuam junto ao Tribunal. Possui autonomia e independência para defender a ordem pública (BRASIL, 2019b).

3.4.3 Departamento de Polícia Federal

É a principal instituição policial do Brasil e está subordinada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública. Tem a missão de executar as atribuições de polícia judiciária e administrativa nacional, a fim de contribuir na manutenção da lei e da ordem, preservando o estado democrático de direito.

Tem valores bem definidos que são preservados pela instituição, como coragem, lealdade, legalidade, ética e probidade e respeito aos Direitos Humanos. Teve destaque nas investigações dos vários esquemas de corrupção de nível nacional e transnacional, como o Mensalão e a Operação Lava-Jato.

Além do combate à corrupção, destaca-se também no combate à pedofilia, ao terrorismo, aos crimes cibernéticos, aos crimes contra povos indígenas, repressão ao desvio de recursos públicos, aos crimes ambientais e aos crimes políticos.

3.4.4 Ministério Público

O Ministério Público é uma instituição que tem como missão a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Atua diretamente na proteção das liberdades civis e democráticas e, assim, busca assegurar e efetivar os direitos individuais e sociais indisponíveis. Embora faça parte do Sistema de Justiça, o Ministério Público é uma instituição independente e autônoma, que não está subordinada a nenhum dos três Poderes.

Seus membros, que ingressam na carreira por concurso público, são chamados de promotores de Justiça e procuradores de Justiça. A atuação do Ministério Público é ampla, atuando em defesa da saúde pública, do meio ambiente, do patrimônio público, dos direitos da criança e do adolescente, das famílias, do idoso e das pessoas com deficiência, dos direitos do consumidor, dos direitos humanos, inclusive, no combate a corrupção.

3.5 Inovações contra a corrupção: *blockchain, accountability e compliance*

Os estudos demonstram que a corrupção é um problema sistêmico, atinge o planeta a nível local, nacional e, até mesmo, global. Assim, tem-se empregado esforços nas mais diversas áreas para combater e prevenir esse fenômeno. Afinal, a

corrupção ataca a ética, o Direito, a economia, o desenvolvimento, a confiança e a política. É como uma doença que prolifera em comportamentos presentes no mundo todo. O aprimoramento das tecnologias, como o *blockchain*, assim como dos mecanismos de prevenção, como *accountability* e *compliance*, tem se desenhado como possíveis soluções para o enfrentamento do problema e a responsabilização de corruptos e corruptores.

3.5.1 Blockchain

É uma tecnologia revolucionária que tem sido adotada por grandes bancos e alguns governos. É um livro-razão distribuído que revolucionou a maneira com que a informação é armazenada. Tem como objetivo melhorar a velocidade das transações, diminuir os custos, aumentar a segurança, minimizar erros e eliminar pontos centrais de ataques e falhas. Este novo livro-razão pode ser programado para gravar praticamente tudo o que for de valor e importância para a humanidade. Essa nova plataforma possibilita realizar reconciliações de registros digitais sobre quase tudo em tempo real, em breve, bilhões de objetos inteligentes no mundo físico estarão detectando, respondendo, comunicando, comprando sua própria eletricidade e compartilhando dados importantes, enfim, desempenhando as mais variadas atividades, desde proteger o ambiente até gerir a saúde (TAPSCOTT, 2018).

Pode-se definir como uma base de registro em rede, onde dados são distribuídos e compartilhados com o objetivo de disponibilizar um índice geral de transações que ocorreram em um determinado mercado. São blocos de dados distribuídos ao longo da rede. A grande inovação é que todas as informações gravadas são passíveis de serem rastreadas, o que gera segurança nas transações ao diminuir os riscos. Cada transação é conferida e autenticada, havendo confirmação dos dados das partes envolvidas, valores e objetos. Portanto, caso haja alguma informação fraudulenta, não haverá a autenticação e a transação não poderá ser finalizada. É recebida como uma solução no combate à corrupção, pois gera transparência durante todo o processo, torna os riscos de manipulações

posteriores quase inexistentes e, também diminui intervenções humanas, tornando possível fazer o monitoramento de toda uma cadeia de negociação.

A invenção do *blockchain* trouxe uma forma de tecnologia distribuída que chegou para revolucionar. Assim como os *smartphones* vieram para substituir a geração dos computadores pessoais, o *blockchain* pode ser visto como a geração seguinte à internet, pois traz confiança às relações e pode ter inúmeras implicações, melhorando a governança institucional (SINCLAIR, 2016).

Foi popularizado no mercado das moedas digitais. O *blockchain* é um arquivo que faz registros de forma permanente. É o livro-razão público, ou seja, novas transações são verificadas contra o *blockchain* de modo a assegurar que as mesmas moedas virtuais não sejam gastas duas vezes. Toda transação é uma transferência de propriedade de uma determinada moeda digital e, assim, é registrada, carimbada com data e hora e exposta em um bloco do *blockchain* (ULRICH, 2014).

O *blockchain* pode ser armazenado como arquivo ou banco de dados simples. A *Bitcoin*, por exemplo, utiliza-se do banco de dados LevelDB do Google. Os blocos são interligados, ou seja, cada bloco se refere ao bloco anterior da cadeia e, assim é frequentemente visualizado como um empilhado vertical, com blocos sobrepostos uns sobre os outros e o primeiro servindo de base. Essa forma de visualização resulta em termos como “altura” para se referir a distância entre o primeiro e o último bloco e “topo” ou “ponta” para se referir os blocos mais recente. Essa interligação gera um efeito cascata, o que garante que uma vez que um bloco tenha muitas gerações depois dele, ele não poderá ser alterado sem forçar um recálculo de todos os blocos subsequentes, dessa forma, tal recálculo exigiria uma computação extremamente potente, portanto, a existência de uma longa cadeia de blocos torna o *blockchain* imutável e, assim, garante a segurança das transações com criptomoedas (ANTONOPOULOS, 2014).

Uma das grandes vantagens é a segurança. O sistema distribui poder através de uma rede ponto-a-ponto sem nenhum ponto de controle. Nenhuma parte isolada pode derrubá-lo. Se uma autoridade central conseguir desligar ou desconectar um indivíduo ou grupo, o complexo ainda sobreviverá. No caso de mais

da metade da rede tentar dominar o conjunto, todo mundo verá o que está acontecendo. Medidas de segurança estão incorporadas na rede sem nenhum ponto de falha, e fornecem não só confidencialidade, mas também autenticidade e aceitação a todas as atividades (TAPSCOTT, 2018).

Essa “corrente de blocos” pode ser pensada como camadas de uma formação geológica. As camadas superficiais podem se alterar conforme as estações do ano, mas uma vez que se vá cavando, essas camadas se tornaram cada vez mais estáveis. Ao analisar centenas de pés abaixo da superfície, percebe-se camadas inalteradas por milênios ou milhões de anos. Portanto, no *blockchain*, os blocos mais recentes podem ser revisados caso haja um recálculo da cadeia. Os seis blocos superiores são, comparativamente, como alguns centímetros de solo superficial, entretanto, ao se aprofundar além dos seis blocos, cada vez estarão menos propensos à mudança. Ao ultrapassar a barreira dos cem blocos, há tanta estabilidade na base de dados de transação da moeda digital, que as moedas recém mineradas já podem ser gastas. Com alguns milhares de blocos, armazenados em, em média, um mês, o *blockchain* já é uma história estabelecida e não poderá ser mudada (ANTONOPOULOS, 2014).

3.5.2 Accountability Social

Accountability é um tema que já vem sendo discutido pelo Banco Mundial há algum tempo, pois se acredita que o referido seja um importante ator na redução da pobreza, isto é, por fazer com que os serviços funcionem também para os pobres. Os mecanismos de controle ditos verticais ou horizontais tiveram um sucesso limitado em muitos países, desenvolvidos ou em desenvolvimento, portanto, *accountability* social se mostrou mais eficaz (MALENA, 2004).

Destaca-se que essa palavra pode significar muitas coisas diferentes, pode ser sinônimo de boa governança, transparência, equidade, democracia, eficiência, responsividade, responsabilidade e integridade. As literaturas sobre o tema são inúmeras e desencontradas, cada autor que escreve sobre o tema dá sua própria definição de *accountability* e muitas delas, não são compatíveis entre si. Infere-se que *accountability* é, principalmente, um conceito normativo, que traz em

si, um conjunto de padrões para avaliar o comportamento dos agentes públicos, assim, pode ser vista como uma virtude, uma qualidade positiva. Além disso, também pode ser entendida como um mecanismo social, aqui, portanto, o foco não é se os agentes irão agir de forma responsável, mas sim se serão responsabilizados pelos atos cometidos (BOVENS, 2010).

Há três argumentos que comprovam a importância da *accountability*. Primeiro, auxilia na boa governança, pois, a responsabilização de funcionários é fundamental no bom andamento do governo e é requisito para aplicação da democracia. Segundo, os mecanismos de *accountability* fazem com que os cidadãos comuns tenham acesso à informação e, assim, fortalece sua voz, promove o diálogo e auxilia na criação de mecanismos para melhorar a eficácia do serviço público e o tornar mais transparente. Por último, pode dar voz ao cidadão, sobretudo, aqueles mais pobres, que vivem à margem da sociedade (MALENA, 2004).

Os regimes estabelecidos na América Latina apresentam sérios déficits institucionais, inclusive em desenvolvimento de mecanismos adequados e eficazes de *accountability*, o que impede a consolidação de instituições democráticas fortes e responsáveis. Alguns dos problemas apontados são: a ausência de um sistema efetivo de freios e contrapesos, a falta de um poder judiciário verdadeiramente autônomo e a existência de corrupção na administração pública. A literatura sobre democracia tem ignorado a contribuição da sociedade civil para o controle, por isso, surge o conceito de *accountability* social, que busca analisar a complexa relação entre atores sociais e a política e, de certa forma, diminuir a distância entre representantes e representados, sem prejudicar as diferenças entre autoridades públicas e cidadãos. Infere-se que está diretamente ligada a capacidade de responsabilizar agentes públicos por suas condutas, assim, os mecanismos de controle asseguram que esses agentes agirão de acordo com o que está previsto nas leis e na constituição, isto é, deve-se passar a noção de que, embora haja discricionariedade, ela sempre virá acompanhada de limites. Assim, para obrigar o governante a cumprir as leis, deve existir um sistema legal que assim o faça. Dessa forma, pode-se entender que *accountability* social está ligada diretamente ao conceito de representação democrática. Nesse contexto, as eleições tomam

destaque, como eficiente sistema de controle que dará aos cidadãos o poder de retirar o governo das mãos de políticos que não agem de maneira eficiente e transparente. Porém, há alguns autores que duvidam da capacidade das eleições como instrumento de responsabilização dos representantes do povo (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2006).

Accountability também pode ser definida como a obrigação de detentores de poder de prestar contas e assumir as responsabilidades oriundas das ações realizadas. Esses detentores de poder não são apenas funcionários públicos, pois podem se tratar também de pessoas que possuem poder de decisão em corporações privadas, instituições financeiras e na sociedade civil organizada. O texto em si, aborda com maior profundidade a responsabilidade de agentes públicos perante os administrados e, em especial, as classes menos favorecidas (MALENA, 2004).

Os regimes latino-americanos não são representativos, mas sim democracias delegativas. Assim, os mecanismos de *accountability* horizontais falharão se as verticais também falharem. Destaca-se também que o clientelismo político influencia negativamente nesse sistema, pois a compra de votos, fraudes eleitorais, muitas vezes, faz com que o exercício político seja ameaçado por atores autoritários. Portanto, nesse cenário, as eleições têm efeito de reproduzir estruturas políticas autoritárias. Assim, acabar com essas práticas é uma forma de garantir governos mais representativos e democráticos. É por isso que os mecanismos de *accountability* social são criados, para tornar os governos mais responsáveis e, assim, são de grande importância na implementação do estado de direito (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2006).

Esse mecanismo possibilita aplicar sanções aos atores que se envolvem em corrupção. Em geral, os mecanismos de controle não possuem caráter obrigatório, mas podem ter consequências materiais, como, por exemplo, expor para a sociedade os erros do agente público, o que poderá acarretar em perdas políticas. Percebe-se que, se os mecanismos de *accountability* social não disparar o alarme, dificilmente os mecanismos verticais entrarão em ação, pois os primeiros podem ajudar identificar as vítimas e seus agressores, bem como determinar o alcance do

dano causado. Assim, a pressão causada, muitas vezes, faz com que os agentes públicos coloquem determinados temas na agenda pública, o que não seria feito sem a pressão da exposição; portanto, demonstra que *accountability* social pode ter resultados positivos.

Accountability social está diretamente ligado ao conceito de participação social, pois, muitas vezes, a sociedade civil não apenas participa dos mecanismos de controle, mas também os iniciam e administram. Infere-se que ao acompanhar o desempenho do governo, exigindo o aumento da transparência em suas condutas, expondo falhas e apontando erros, pode-se afirmar também que serve como uma importante ferramenta contra a corrupção (MALENA, 2004).

A mídia desempenha importante papel nesse sistema de controle, pois ela pode controlar e acelerar as decisões públicas, por isso que o jornalismo investigativo tem ganhado força nos últimos anos. Entretanto, além da mídia, pode-se utilizar de outros mecanismos, como, por exemplo, as demandas judiciais individuais ou coletivas, pois essas demandas obrigam a administração pública a responder oficialmente e publicamente (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2006).

De acordo com Enrique PERUZZOTTI e Catalina SMULOVITZ (2006), *accountability* social pode ser exercida de três formas: judicialização, mobilização social e mediação.

A judicialização transforma as demandas e controles em ações judiciais. É recomendável quando se tratam de problemas que os agentes públicos insistem em ignorar ou evitar. Mostra-se efetiva, pois fornece um selo de legitimidade e obriga o Estado a tomar posição. Atualmente, existe duas formas de aplicar esse mecanismo: pode ser através da via judicial normal ou por meio de novas ferramentas que têm sido implementadas pelas agências de controle. Nesse contexto, o Ministério Público desempenha papel de destaque, já que muitas das ações ajuizadas são propostas por esse órgão em defesa dos interesses sociais.

Já a mobilização social é quando atores da sociedade civil organizada se mobilizam em prol de uma causa específica. Assim, chamam a atenção para um

problema em particular. Para que tenha resultado, deve conseguir atrair a atenção da opinião pública e colocar em xeque a reputação e imagem de agentes públicos, já que estas são tão importantes no processo eleitoral para, assim, na tentativa de minimizar os efeitos negativos, tentarem ser receptivos e atenciosos com os problemas levantados. Portanto, temas como abuso da força policial, corrupção de funcionários públicos e fraudes eleitorais, podem ser facilmente divulgados e gerarão grande repercussão dessa forma.

Por último, a midiatização se utiliza da mídia e pode ser uma boa estratégia, pois, para a *accountability* social alcançar os objetivos deve ter visibilidade, e a mídia proporciona isso. Visto que a mídia alcança milhares de pessoas, traz essa visibilidade necessária e pode colocar em risco a reputação de agentes políticos, que necessitam da aprovação dos cidadãos para conseguirem se manter no poder. Também, o jornalismo investigativo, com uso de câmeras escondidas, por exemplo, faz com que agentes públicos tenham que tomar comportamentos duvidosos ou corruptos e, assim, também, tem um importante papel no controle social da corrupção. O problema é que, ao fazer uma denúncia, a mídia inverte o “princípio da presunção da inocência”, pois denunciados acabam se tornando culpados até que se provem inocentes.

Assim, infere-se que *accountability* social se torna efetiva quando os agentes públicos percebem que práticas ilícitas ou ineficientes podem gerar reputação negativa e custos judiciais. Porém, uma constatação importante, é que o sucesso dos mecanismos de controles, social, vertical ou horizontal, estão no fato de agentes públicos e políticos poderem ser responsabilizados e sancionados por suas ações.

Por fim, percebe-se que os mecanismos de *accountability* devem ser ainda desenvolvidos e melhorados, para apresentar, de forma transparente, dados qualitativos e quantitativos, de forma acessível a todos, pois a transparência deve nortear o estado de direito, e o cidadão tem o direito de poder avaliar o resultado das ações dos governos e dos recursos públicos investidos (PONTES; ANSELMO, 2019).

3.5.3 Compliance

Compliance é uma forma de mudança cultural e não apenas como mais um manual que deve ser armazenado na estante. Em uma conceituação sintetizada, significa cumprir as leis, sejam elas internas ou externas. Seu significado vai um pouco além, significa também cumprir normas de conduta e políticas específicas, ou seja, dotar de razoável previsibilidade a conduta, desde a alta gestão até nível gerencial e técnico. Busca o desempenho mais eficiente, adequando melhor o uso dos recursos escassos, em proveito de um melhor resultado (RIBEIRO; ALVES; ABREU, 2018).

Embora a lei de lavagem de dinheiro preveja a obrigatoriedade de se adotar políticas, procedimentos e controles internos que permitam às pessoas, físicas e jurídicas, o estrito cumprimento dos deveres de controle e, ainda, a lei anticorrupção fale em mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria, incentivo à denúncia de irregularidades e aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, o termo *compliance* tem se consagrado. É um substantivo que significa concordância com o que é ordenado, *compliant* é aquele que concorda com alguma coisa e *to comply with* significa obedecer (VERÍSSIMO, 2017).

A edição de normativas pode ser uma ferramenta adequada aos objetivos de previsibilidade. Seria fácil se a simples edição de normas tornasse as relações econômicas em ambiente justo, legal, ético e eficiente, apresentado a partir da ideia de filosofia, como o amor pelo conhecimento (RIBEIRO; ALVES; ABREU, 2018).

Infere-se que deveriam partir dos altos escalões a responsabilidade por estabelecer os padrões de conduta e, de fato, adotar práticas de *compliance* deve partir da alta administração, mas a organização dos conteúdos e os treinamentos dos envolvidos geralmente é delegado para especialistas contratados.

Enfim, a prevenção e o combate à corrupção devem ser buscados de forma perene nos ambientes empresariais, pois, afinal, é muito mais economicamente viável evitar o cometimento desse crime do que ter que gerenciar seus efeitos

danosos posteriores. Em resumo, a empresa que desenvolve um programa de *compliance* sério e comprometido não precisará desperdiçar recursos futuros para limpar seu nome ou arcar com multas e condenações (PONTES; ANSELMO, 2019).

Para que haja mais chance do manual elaborado ser chancelado pelos órgãos de deliberação da empresa, há necessidade de haver conexão entre o que aparece nele e a realidade da empresa. Na aplicação, alguns assimilam mais facilmente, enquanto, para outros, significará uma troca de padrão de comportamento. Cada agente envolvido no processo empresarial está apto a criar suas normativas, pois traz consigo um acervo pessoal que inclui a atuação ética e outras qualidades oriundas da formação pessoal (RIBEIRO; ALVES; ABREU, 2018).

Nas relações negociais, a mera expressão dos interesses pessoais e a possibilidade de adequação das experiências de barganha deveriam resultar, automaticamente, em decisões racionais e mais eficientes. Seria assim, se os resultados não fossem prejudicados ou até mesmo consumidos pelos custos relacionados ao processo de negociação ou não houvesse externalidades (RIBEIRO; ALVES; ABREU, 2018).

Quando o Estado ou uma empresa opta por elaborar normas do jogo, há uma redução da liberdade do agente. Entretanto, programas de *compliance*, depois de institucionalizados e incorporados pelos envolvidos, evitam, potencialmente, condutas infratoras que podem acarretar impactos que inviabilizem a própria manutenção da empresa. O manual é um facilitador. Antes do *compliance*, houve um movimento no qual se sugeriu a abertura das “caixas-pretas” dos negócios, para que as relações negociais fossem tornadas claras, após escândalos corporativos causados, em parte, pela falta de transparência na prestação de contas dos administradores (RIBEIRO; ALVES; ABREU, 2018).

Embora já existisse gestão corporativa em boa parte das empresas brasileiras e estrangeiras, foram os escândalos financeiros e a percepção da necessidade de padronização de práticas consideradas adequadas e eficientes na gestão empresarial, transparência, rigor nas informações de gestão e financeiras, que

impulsionaram a edição de princípios, diretrizes, normas e manuais de governança corporativa (RIBEIRO; ALVES; ABREU, 2018).

Afinal, combater a corrupção é primordial para o desenvolvimento, pois as consequências da impunidade são:

“um país no qual (1) altos dirigentes ajustam propinas dentro dos palácios de onde deveriam governar com probidade; (2) governadores transformam a sede de governo em centros de arrecadação e distribuição de dinheiro desviado; (3) parlamentares cobram vantagens indevidas para aprovarem desonerações; (4) membros de comissões parlamentares de inquérito achacam pessoas e empresas para não as submeterem a constrangimentos e humilhações públicas; (5) dirigentes de instituições financeiras públicas cobram para si percentuais dos empréstimos que liberam; (6) dirigentes de fundos de pensão de empresas estatais fazem investimentos ruins para os seus beneficiários em troca de vantagens indevidas” (BARROSO, 2019)

Por fim, infere-se que a corrupção é um dos grandes problemas que afetam a segurança pública, assim como o crime organizado, que, por vezes, estão intimamente ligados. Afinal, as organizações criminosas têm se infiltrado no Estado, sendo também, fator influenciador no crescimento desenfreado da corrupção.

4. CRIME ORGANIZADO

Embora seja um tema de grande impacto na segurança pública como um todo e nos índices de violência das cidades, é um tema pouco estudado e debatido nas academias de Direito. De acordo com Vladimir Passos de Freitas e Danielle Anne Pamplona (FREITAS, 2014), os doutrinadores não se dedicam muito a comentar temas relacionados à segurança pública, tanto que, na maioria das doutrinas, não são dedicadas nem duas páginas para o artigo 144, que versa sobre o tema. Ainda, nas Universidades não existem monografias, dissertações ou teses que abordem o assunto, portanto, é um “quase nada jurídico”. Bastante explorado pelos meios jornalísticos e com forte ligação com a corrupção, desperta questionamentos e ilações, muitas vezes prematuros e carentes de fundamentação teórica.

Esse tipo de delito pressupõe uma potencialidade destruidora e lesiva extremamente grande, pior para a sociedade do que as infrações individuais. É caracterizada pelo acentuado grau de organização, segmentação de tarefas, com

claros objetivos econômicos através de atuações criminosas, apresenta modos peculiares de agir, despertando os olhares de um número cada vez maior de estudiosos de diversas áreas.

A criminalidade organizada é também objeto de estudo da criminologia, pois se trata de uma associação diferencial, voltada para a prática de infrações penais com o objetivo de auferir lucros, com método profissional de intimidação difusa de extrema gravidade, o que coloca em xeque a segurança pública, portanto, daqui decorre a necessidade de combater, de forma eficaz, esse tipo de associação.

A lei 12.850/2013 foi criada com o objetivo de conceituar organização criminosa, alterar o Código Penal e revogar a antiga lei 9.034/1995 e, ainda, abrange também as infrações penais de caráter transnacional, independente de sua pena máxima abstrata.

Com o objetivo de erradicar o crime organizado, o Estado tem investido em novas formas de investigação e persecução penal, como colaboração premiada, ação controlada, quebra de sigilos bancários, entre outros.

4.1. Características

O crime organizado é assunto recorrente quando se trata de Segurança Pública. Tanto no meio jurídico, jornalístico ou, até mesmo político, esse assunto desperta questionamentos e deduções, muitas vezes prematuros e desprovidos de fundamentação teórica.

Mesmo sendo um tema de grande repercussão atualmente, o crime organizado é pouco debatido pelas Escolas de Direito. Assim como sobre segurança pública, escassas são as pesquisas encontradas sobre o mesmo, embora esteja presente no cotidiano do mundo inteiro. Portanto, infere-se que é um problema social e jurídico de relevância global. Desde o século XV já se falava em mercadores de sal adulterado, falsários, contrabandistas, salteadores (MELO, 2015) e, atualmente, vivemos uma onda de corrupção e lavagem de dinheiro nas mais

variadas empresas e segmentos econômicos. De acordo com estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), denominado “Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS)”, o Crime Organizado figura na primeira posição do ranking de causas de medo na população brasileira, sobrepondo desastres ambientais ou climáticos, guerras com potência estrangeiras ou países vizinhos, epidemias, terrorismo, isto é, 54,2% de uma amostra de 3.796 domicílios consultados afirmam ter medo dessas organizações.

“O crime organizado é marcado por sua estrutura empresarial. É uma faceta da criminalidade voltada para o lucro, que funciona como uma grande empresa, com divisão de tarefas, atuação planejada etc. por atuar à margem da lei, sua cadeia hierárquica é bem definida, mas oculta. Os integrantes dessas organizações só conhecem as pessoas ligadas diretamente a sua atividade, abaixo ou acima da estrutura hierárquica, e por isso são poucos os que têm acesso ao *capo*.

A internacionalização é outro aspecto importante dessas empresas. Assim como as companhias que atuam em vários países, essas organizações viram multinacionais do crime e se especializam em algumas atividades em determinadas jurisdições, adaptando a prática delituosa ao conjunto legal mais ou menos rigoroso de cada região. São diversas as atividades criminosas: tráfico de drogas, armas, pessoas, animais silvestres, objetos arqueológicos, órgãos humanos e até mesmo a lavagem de dinheiro como um fim em si mesma, que é quando uma organização existe apenas para legalizar os recursos de outros grupos. Em geral. Cada grupo se especializa em um campo de atuação, ganhando expertise e destaque entre seus pares. Essa forma de organização garante anonimato ao chefe e, assim, ele é protegido de investigações ordinárias. A estrutura do crime organizado é facilmente associada ao fenômeno da máfia, com inúmeros exemplos internacionais, como a máfia de Nova York, a japonesa, a russa e as italianas.” (PONTES; ANSELMO, 2019).

Esse tipo de delito pressupõe uma potencialidade destruidora e lesiva extremamente grande, pior para a sociedade do que as infrações individuais, por isso a grande preocupação por parte de estudiosos em se aumentar seus conhecimentos a respeito, auxiliando no combate e repressão (PENTEADO FILHO, 2014).

Nem todas as organizações surgiram com o objetivo de cometer crimes, algumas surgiram da necessidade de união para alcançar metas e traçar estratégia para combater as desigualdades sociais. Em sua maioria compostas por pessoas com baixo poder aquisitivo que se sentia desassistidas pelo Poder Público. Tal fator foi determinante para aproximação dessas pessoas com interesses incomuns, conquistando voluntários e aumento sua dimensão (SILVA, 2018).

O conceito de organização criminosa é complexo e controverso, assim como a própria atividade delituosa apresentada nesse cenário. Sua conceituação é necessária, não apenas para fins acadêmicos, mas pelo fato de se ter criado um tipo penal específico para punir os integrantes dessas organizações. Ainda, sob outro prisma, a etimologia do termo organização já evidencia uma estrutura ou um conjunto de partes ou elementos, devidamente ordenado e disposto em bases previamente acertadas e com funcionamento contínuo e regular. Assim, infere-se que organização criminosa é a associação de agentes, com caráter estável e duradouro, com o intuito de praticar ilícitos penais, devidamente estruturada em organismo preestabelecido, com divisão de tarefas, com objetivo comum de alcançar qualquer vantagem ilícita, partilhada, de alguma forma, por seus integrantes. Pode-se afirmar que as organizações criminosas têm a aparência de uma empresa, distinguindo-se apenas pelo seu objeto e métodos ilícitos (NUCCI, 2019).

A lei 12.850/13 (BRASIL, 2013b) fornece, em seu artigo 1º, § 1º, a conceituação do que é organização criminosa.

“§ 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.” (BRASIL, 2013b)

Embora exista a conceituação legal, tudo o que se prega quando às organizações criminosas no Brasil não se pode considerar definitivo, pois ainda não foi realizado nenhum estudo sério e profundo a respeito. É um tema que merece grande dedicação por parte dos profissionais das áreas de Criminologia, Ciências Sociais, e Ciências Políticas, os quais poderiam auxiliar os estudiosos do Direito (MENDRONI, 2016).

Observa-se que o conceito legal é compatível com diversas formas de manifestação de criminalidade organizada, com características peculiares e muito diferentes entre si, que se amoldam as suas próprias necessidades e facilidades encontradas em seu nicho de atuação. As características de cada organização são determinadas pelas condições como menor ou maior presença das instituições de persecução penal, fatores políticos, econômicos e sociais, para que se torne viável a

operacionalização das infrações penais visadas e obtenha maior rentabilidade (MASSON; MARÇAL, 2018)

Com a globalização e a revolução tecnológica, passou a chamar a atenção das comunidades nacionais e estrangeiras aspectos atinentes ao novo desenho de algumas práticas criminosas, responsáveis por sérios danos a bens jurídicos valiosos, sem se esquecer do notável acúmulo de riquezas de origem ilícitas que auferem seus membros. Essa criminalidade, caracterizada pelo acentuado grau de organização, segmentação de tarefas, com claros objetivos econômicos através de atuações criminosas, apresenta modos peculiares de agir, despertando os olhares de um número cada vez maior de estudiosos de diversas áreas, no que passou a ser visto como a nova faceta do comportamento criminoso, identificada aqui pelo fenômeno da macrocriminalidade (SOUSA, 2015).

De acordo com Marcelo MENDRONI (2016), as organizações criminosas tipicamente brasileiras são fundamentalmente especializadas em crimes contra a administração pública, tráfico de entorpecentes, quadrilhas de roubo de carros e cargas, sequestro e lavagem de dinheiro. Verifica-se características claras de organizações nos moldes tipicamente mafiosas, com reiteradas práticas de extorsões. Pode-se dividir em quatro formas básicas de organizações criminosas, que, em alguns casos, mesclam-se entre si. São elas Tradicional ou Clássica, Rede, também conhecida como *Network*, *Rete Criminale* ou *Netzstruktur*, Empresarial e Endógena.

As organizações tradicionais são aquelas mais conhecidas como Máfias. Como o nome esclarece, é a forma mais tradicional de organização criminosa, agem nos moldes das organizações mafiosas amplamente conhecidas, que possuem características próprias, como estrutura hierárquica piramidal, com, no mínimo três níveis: chefes, que são pessoas que ocupam cargos públicos importantes, possuem muito dinheiro, posição social privilegiada e se situa na posição suprema da organização, como um sistema presidencialista. Podem existir subchefes, basicamente para transmitir as ordens da chefia para os gerentes e tomar decisões apenas na sua ausência; gerentes, são pessoas de confiança do chefe, com capacidade de comando, a quem são delegado algum poder. Recebem as ordens e

repassam aos aviões ou, em alguns casos, quando se trata de assuntos especiais, podem ser designados para a execução. Os gerentes, também, são bem remunerados, o que lhes proporciona *status* financeiro e cria forte vínculo com a organização. Não é raro servirem de “testas de ferro” ou “laranjas”, com transações realizadas em seus nomes, empresas abertas em seus nomes, enfim, protegem fielmente a figura dos chefes; aviões, são pessoas especializadas em funções operacionais, ou seja, de execução. Essa forma tradicional de organização tem origem nas famílias mafiosas italianas, onde o patriarca, *capo di famiglia*, tinha total controle da organização, eram organizadas hierarquicamente e cada um tinha responsabilidades bem definidas com os familiares superiores e direitos absolutos em relação aos seus subordinados, em escala de hierarquia.

No Brasil, são conhecidas várias facções com modo de agir nos moldes das Máfias. Entre elas, pode-se citar as mais conhecidas como o Primeiro Comando da Capital (PCC), Comando Vermelho (CV), Família do Norte (FDN). Seus integrantes usam da violência e da grave ameaça para conseguirem alcançar seus objetivos. Obedecem a uma rígida hierarquia interna, que faz com que as regras sejam seguidas e blinda a organização, não havendo espaço para eventuais delações premiadas.

“Criminalidade organizada do tipo mafiosa (Cosa Nostra, Camorra, Ndrangheta e Stida, na Itália; Yakuza, no Japão; Triade, na China; e Cartel de Cali, na Colômbia), cuja atividade delituosa se baseia no uso da violência e da intimidação, com estrutura hierarquizada, distribuição de tarefas e planejamento de lucros, contando com clientela e impondo a lei do silêncio. Seus integrantes vão desde agentes do Estado até os executores dos delitos; as vítimas são difusas, e o controle social encontra sério óbice na corrupção governamental” (PENTEADO FILHO, 2012).

As Redes têm como principal característica a globalização, é formada por um grupo de *experts* sem base, vínculos, ritos e, também, sem critério mais rígidos de formação hierárquica. É provisória por natureza, e se aproveita das oportunidades que surgem em cada setor e em cada local. Geralmente, forma-se por meio de indicações e contatos existentes no ambiente criminal, sem qualquer compromisso de vinculação, age em espaço territorial favorável para a prática daquele determinado delito durante tempo relativamente curto e, após isso, se dilui.

Já as Empresariais são formadas no âmbito das empresas lícitas, ou seja, licitamente constituídas. Os empresários se utilizam da estrutura da empresa para cometer atos ilícitos. Mantém suas atividades primárias lícitas, fabricando, produzindo e comercializando bens de consumo para, secundariamente, cometer crimes fiscais e ambientais, cartéis e fraudes.

Aqui, nessa modalidade, lembra-se das associações de empreiteiros ou empresários que se reuniram para saquear os cofres públicos, através de corrupção ativa, fraude em licitação, sonegação fiscal, lavagem de dinheiro e evasão de divisas, tudo isso investigado pela operação Lava-Jato (GONZAGA, 2018).

“A criminalidade organizada do tipo empresarial não possui apadrinhados nem rituais de iniciação; tem uma estrutura empresarial que visa apenas o lucro econômico de seus sócios. Trata-se de uma empresa voltada para a atividade delitiva. Busca o anonimato e não lança mão da intimidação ou violência. Seus criminosos são empresários, comerciantes, políticos, hackers etc. As vítimas também são difusas, mas, quando individualizadas, muitas vezes nem sequer sabem que sofreram os efeitos de um crime.” (PENTEADO FILHO, 2012)

Por fim, as Endógenas são a espécie de organização criminosa que agem dentro do próprio Estado, seja na esfera Federal, Estadual ou Municipal e pode envolver, conforme a atividade, qualquer um dos três poderes. É formada, em sua maioria, por políticos e agentes públicos de todos os escalões e, assim, envolvem crimes praticados com funcionários públicos contra a administração pública. Inevitavelmente, envolve também outras infrações penais como aquelas que se relacionam direta ou indiretamente. É denominada na doutrina alemã como *Kriminalität der Mächtigen*².

Ainda, Jorge PONTES e Márcio ANSELMO (2019) tratam sobre o crime institucionalizado, um sistema de fraudes que trazem o consentimento e envolvimento do poder central do país e é sustentado por uma rede de apoio que percorre os Três Poderes do Estado. Inclusive, faz-se distinção entre a sigla ORCRIM e INCRIM, pois a primeira faz referência as organizações criminosas amplamente conhecidas pelas polícias, já a segunda representaria o crime institucionalizado. Diferente do crime organizado comum, o institucionalizado não

² Criminalidade dos poderosos (Mendroni, 2016)

está ligado a atividades escancaradamente ilícitas, mas sim, está entranhado nos três Poderes, no estamento público, nos ministérios e nas secretarias, nas atividades normativas e legislativas, nas empresas públicas e estatais, na política partidária e nas regras eleitorais para prospectar e desviar recursos do erário. Seu faturamento também é diferente do crime organizado convencional, pois aqui o faturamento provém dos contratos de serviços e obras, das concorrências públicas, dos alugueis de prédios para órgãos estatais, dos repasses para programas de governo, inclusive, para ONGs. É uma atividade infinitamente mais lucrativa e segura do que qualquer negócio ilegal convencional, afinal, não há máfia que se compare, em termos de nocividade e impacto social, a uma organização criminosa formada por meliantes que detém o poder e criam impostos, ordenam despesas, nomeiam autoridades e aprovam leis.

Enfim, delinquência institucionalizada são crimes cometidos por grupos em posição central e privilegiada dentro do poder público e da máquina estatal e empresarial. Utilizam-se, de forma estruturante, dos arcabouços governamentais e da oficialidade sobre a qual detêm comando, fazendo uso da influência sobre mais de um dos Três Poderes. Diferente do crime organizado, por mais sofisticado e poderoso que esse seja, que é sempre concretizado nas sombras, na marginalidade, o crime institucionalizado é enraizado no núcleo do poder, nas estruturas oficiais dos governos, e protagonizado por quem possui autoridade formal. Por um lado, as atividades do crime organizado inquestionavelmente ilegais e, de outro, o crime institucionalizado, corrompe e desvirtua práticas ordinárias da sociedade e dos governos (PONTES; ANSELMO, 2019).

Os efeitos da corrupção institucionalizada são: prejuízo frontal à democracia, pois aprovação de leis e, até mesmo, de novos diplomas para o ordenamento jurídico é desvirtuado por interesses de grupos criminosos e, assim, infere-se que boa parte dos projetos de leis não são votados no interesse da sociedade, mas sim no sentido de agradar forças particulares que financiam a corrupção sistêmica e um sistema eleitoral corrompido; comprometimento do projeto nacional, já que os grandes projetos do país são aprovados sob o vetor da corrupção; elevação do Custo Brasil, ou seja, o tamanho da conta que o país paga, envolvido pela cultura da

corrupção sistêmica; enfraquecimento da cidadania, que pode ser notada na falta de confiança nas instituições e mesmo na baixa autoestima que acomete o cidadão médio, não há mais confiança nos sistemas que norteiam e integram a sociedade, nem nos mais básicos, como o sistema eleitoral (PONTES; ANSELMO, 2019).

A associação de três pessoas não pode, em hipótese nenhuma, se configurar como Organização Criminosa, já que a legislação é expressa quanto a isso e, também, pelas dificuldades de operacionalização que teriam como também pelo preenchimento dos demais requisitos próprios do tipo. Seria difícil para três pessoas montar estrutura suficiente e ordenada, dividindo entre elas as tarefas. O núcleo do tipo penal é “associar-se”, ou seja, reunir-se em sociedade ou estabelecer correspondência em um só conjunto, enfim, tornar-se sócio. É importante destacar que é um tipo penal formal, ou seja, quando quatro indivíduos ou mais se organizam em forma de associação, com o mero objetivo comum de praticar algum delito com pena máxima superior a quatro anos, de forma organizada e com divisão de tarefas, mesmo que informalmente, para obter qualquer espécie de vantagem, de forma direta ou indireta, deverão responder por integrar organização criminosa, mesmo que nenhum dos integrantes chegue a sequer dar início a atos de execução de qualquer crime. É evidente que, para que seja considerada associação, não requer formalidade alguma, embora alguns grupos a façam, nos moldes das organizações criminosas mafiosas (MENDRONI, 2016).

Fernando CAPEZ (2017) ainda destaca que as organizações criminosas estão, cada vez mais, fazendo uso de tecnologias, meios de comunicações sofisticados, comunicação por satélite, gravadores capazes de captar sons a longa distância e uma série de recursos que nem o Estado possui. Também, destaca a ligação desses grupos com o Poder Público, pois agente públicos passam a fazer parte da organização ou por elas são corrompidos e se tornam complacentes com suas atividades. Não é incomum que facções contribua com campanhas eleitorais e, assim, criem vínculos de mútua dependência com líderes governamentais. Ainda, aborda a questão da oferta de prestações sociais, é um fenômeno mais conhecido como clientelismo, afinal, a grande maioria dessas organizações tem origem onde o Estado falha e, assim, aproveitam-se da negligência pública para suprir

necessidades, muitas vezes, básicas. São cidadãos miseráveis, sem esperança, que, por assim ser, nada tem a perder e muito tem a ganhar. Dessa forma, aproveitando-se dessa falha estatal, passam a atuar como prestadores de serviços sociais, em substituição ao Estado ausente.

Ainda, o tipo penal que conceitua as organizações criminosas faz menção ao caráter transnacional dos crimes. São aqueles que se caracterizam pela sua natureza multifuncional de impacto além das fronteiras de um determinado país e, assim, atingem ou geram efeitos diretos ou indiretos em dois ou mais países. Diferem dos crimes internacionais, pois estes se configuram pela ofensa à humanidade e pode ultrapassar ou não as fronteiras de determinado país. Nesses, os agentes delituosos acreditam estar cumprindo uma missão, geralmente de cunho religioso, ideológico ou político. Naqueles, os agentes criminosos tem o objetivo majoritário de auferir lucros (MENDRONI, 2016).

Embora o crime organizado seja uma realidade latente no mundo contemporâneo, existem doutrinadores, defensores da não existência das organizações criminosas, eles afirmam que é uma criação do Estado como forma de justificar a adoção de um Direito Penal do Inimigo. Dentre aqueles que defendem essa teoria, destacam-se os defensores da chamada teoria do mito, a qual prega que o assunto constitui uma mera faceta do chamado Direito Penal do Inimigo, fruto de invenção, principalmente americana, da incessante busca de proteção contra o inimigo oculto, cujo real objetivo é derrubar a hegemonia daquela potência mundial (SOUSA, 2015).

Assim, percebe-se que o crime organizado, assim como outras formas de delitos evoluiu ao longo tempo, desde seu surgimento na antiguidade, apresentando-se como um problema público concreto e aparente na sociedade global e, portanto, necessita de tratamento social e jurídico adequado. Ainda, afirmar a inexistência dessas organizações não parece ser a forma mais adequada de combater o problema, pois o estudo sobre o tema é necessário, na busca de identificar essas referidas práticas, conceituar e tipificar de maneira adequada, para propiciar a correta persecução penal.

4.2 Criminologia e crime organizado

A criminologia é a disciplina que estuda o crime sob o aspecto social e não exclusivamente jurídico. É objeto de análise a história, os movimentos culturais alternativos, as influências políticas, culturais e exteriores às questões puramente normativas. É a sociologia do crime, pois as explicações individuais para a prática do delito não encontraram, ainda, confirmação científica. O crime é condicionado por fatores sociais e reais que vão além do mero descumprimento das leis penais e da sua causa (BACILA, 2016).

O processo de criminalização se desenvolve em duas etapas. Sendo que, na primeira, chamada criminalização primária, as agências políticas selecionam as condutas que permitirão a punição a quem as realize. A concretização dessa etapa ocorre quando é elaborada a sanção da lei penal, isto é, o programa criminalizante. Já a segunda, chamada de criminalização secundária, é desenvolvida mediante a seleção, por parte das agências policiais, de pessoas que praticam as condutas positivadas pelos programas criminalizantes. Tem estreita ligação com as agências encarregadas da segurança pública, entretanto, nos processos de criminalização em curso, atuam, também, os operadores judiciais, juízes, representantes do Ministério Público, defensores oficiais e advogados (RAIZMAN, 2019).

A criminalidade organizada é também objeto de estudo da criminologia, pois se trata de uma associação diferencial. São organizações voltadas para a prática de infrações penais com o objetivo de auferir lucros, com método profissional de intimidação difusa de extrema gravidade, o que coloca em xeque a segurança pública e, portanto, daqui decorre a necessidade de combater, de forma eficaz, esse tipo de associação. Infere-se que, atualmente, é o tipo de criminalidade mais difícil de combater, pois sua estrutura é voltada para a concessão de benefícios para seus integrantes a qualquer custo (GONZAGA, 2018).

Cabe a criminologia, ao estudar o crime organizado, dedicar-se a sua conceituação, suas formas de manifestação, sua estrutura, forma de atuação e

ação, meio ambiente de desenvolvimento, danos colaterais de suas ações, atuação globalizada, sua interferência na política e economia, suas fragilidades. Conhecer o ser humano e a sociedade, a dinâmica das interações sociais, a produção e distribuição de riqueza, ajuda na compreensão do crime organizado, o porquê de sua existência e crescimento. Assim, a criminologia criou as teorias explicativas com o intuito de explicar e tratar sobre medidas de combate e repressão ao crime (CAVALCANTE, 2018).

Segundo PENTEADO FILHO (2014), a sociologia criminal, em sua gênese, confundiu-se com alguns preceitos da antropologia criminal; assim, busca-se a origem delituosa nos fatores biológicos, em certas anomalias cranianas, nas disjunções evolutivas. No entanto, a sociologia moderna sobreveio com outra visão, partiu para uma divisão bipartida, a qual analisava as chamadas teorias macrossociológicas, sob enfoques consensuais ou de conflito. Partindo desse pressuposto, as teorias criminológicas contemporâneas não se limitam a analisar o delito apenas sob a ótica do indivíduo ou de pequenos grupos, mas sim, analisam a sociedade como um conjunto.

O pensamento criminológico moderno se inspirou em duas teorias: teoria de consenso, subdivida em escola de Escola de Chicago, teoria de associação diferencial, teoria da anomia e a teoria da subcultura delinquente; e a teoria do conflito, subdividida em *labelling approach* e teoria crítica ou radical.

As teorias de consenso entendem que os objetivos da sociedade estão atingidos quando ocorre um funcionamento perfeito de suas instituições, com os cidadãos convivendo e compartilhando as metas sociais comuns, concordando com as regras de convívio, os sistemas sociais, e aqui, dependem da voluntariedade de pessoas e instituições que dividem os mesmos valores e partem do seguintes postulados: toda sociedade é composta de elementos perenes, integrados, funcionais, estáveis que se baseiam no consenso entre seus integrantes.

Já as teorias de conflito pregam que a harmonia social decorre da força e da coerção, em que existe uma relação entre dominantes e dominados. Portanto, não

existe uma voluntariedade entre os personagens para a pacificação social, mas sim esta é decorrente de imposição ou coerção.

As Escolas de Chicago surgem a partir da revolução industrial que proporcionou a expansão do mercado americano com a consolidação da burguesia comercial. A partir daí, os estudos sociológicos americanos foram marcados por grande influência da religião. Em função do crescimento vertiginoso da cidade de Chicago, a qual se expandiu do centro para a periferia, surgiram inúmeros problemas graves: sociais, econômicos, culturais e, assim, criou-se ambiente favorável a expansão da criminalidade, ainda mais somado a ausência de controle social. Esse crescimento desenfreado fez desaparecer o controle social informal, já que as pessoas vão se tornando anônimas. Por outro lado, a ausência do Estado cria uma sensação de anomia e insegurança, o que potencializa o surgimento de grupos armados e matadores de aluguel, que se auto intitulam mantenedores da ordem pública. Para combater a criminalidade, propôs a efetiva alteração da situação socioeconômica das crianças, amplos programas comunitários para tratamento e prevenção, planejamento estratégico por áreas definidas, programas comunitários de recreação e lazer, reurbanização dos bairros.

A teoria da Associação Diferencial foi responsável por cunhar o termo crimes de colarinho branco. Ela afirma que o comportamento do criminoso é aprendido, nunca herdado, criado ou desenvolvido pelo sujeito ativo; assim, não diferencia em criminosos e não criminosos, mas sim em definições favoráveis e desfavoráveis ao delito.

“A partir das investigações científicas desenvolvidas por Edwin Sutherland que o levaram a cunhar e construir sua tese do crime de colarinho branco, Sutherland também elaborou sua teoria explicativa do comportamento criminoso, a qual denominou de teoria da associação diferencial, incluída entre as teorias da aprendizagem social. Criticando os métodos empregados pelos teóricos do crime que vinculavam o comportamento criminal à pobreza, pois criavam suas teorias a partir de amostras que omitiam os crimes praticados pelas classes de maior poder econômico e não explicavam o comportamento dos criminosos de colarinho branco, que não nasceram na pobreza. Estabelecendo os princípios de sua teoria:

- 1) Para o criminólogo, a pessoa não nasce predestinada a ser um delinquente, nem herda esta natureza, nem imita, nem inventa. Não é algo fortuito ou irracional: o crime é aprendido. Aprende como aprende uma atividade lícita ou qualquer outra coisa, por meio do mesmo processo;
- 2) O comportamento criminoso é aprendido a partir da interação com pessoas outras, através da comunicação;

- 3) O cerne desse processo de aprendizagem está situado nas relações mais íntimas da pessoa com sua família, amigos e outros grupos pessoais privados, não sendo importante o papel dos meios de comunicação, filmes, mídia na formação do delinquente;
- 4) O procedimento de incorporação do comportamento criminal abarca as técnicas de cometimento do crime, assim como a orientação específica de motivos e impulsos, racionalizações e atitudes;
- 6) A reação e a resposta aos ditames legais não são uniformes na sociedade, assim, o indivíduo tem permanente contato com outras pessoas que têm pontos de vista distintos quanto a ter ou não que acatar os mandamentos da lei. Os motivos e os impulsos para a prática do crime são retirados das definições favoráveis ou desfavoráveis à obediência à lei;
- 7) Uma pessoa passa a cometer atos ilícitos quando as definições favoráveis à violação da norma são superiores às favoráveis à obediência às regras;
- 8) Essas associações diferenciais podem ser distintas segundo a frequência, duração, prioridade e intensidade dos contatos;
- 9) O comportamento criminoso é aprendido por meio do contato ou associação diferencial do indivíduo com modelos delitivos e não delitivos, e envolve todos os mecanismos inerentes a qualquer outro processo cognitivo.” (CAVALCANTE, 2018)

A teoria da Anomia possui nuances marxistas. Afasta-se dos estudos clínicos do delito porque não o compreende como anomalia. Para os funcionalistas, a sociedade é um todo orgânico articulado, a qual, para funcionar perfeitamente, precisa que seus indivíduos interajam num ambiente de valores e regras comuns. Assim, prega-se que o comportamento desviado pode ser considerado, no plano sociológico, como um sintoma de dissociação entre as aspirações socioculturais e os meios desenvolvidos para alcançar tais aspirações. Portanto, o fato de não alcançar as aspirações ou metas culturais em razão da impropriedade dos meios institucionalizados pode levar à anomia, ou seja, manifestações comportamentais em que as normas sociais são ignoradas ou contornadas.

“(...) o crime organizado é consequência da pressão social efetuada sobre certas pessoas, diante do choque entre os objetivos impostos pela sociedade e os meios para se alcançar esses objetivos, os quais não estão disponíveis a todos. A anomia é uma resposta daqueles que estão sob pressão para obter sucesso econômico, contudo, apesar das expectativas sociais para chegar a uma vida de sonhos, nessa mesma sociedade muitos são privados da estrutura de oportunidades para conquistar o esperado deles³². Logo, alguns vão procurar meios não legítimos para obter os objetivos impostos pela sociedade, gerando atrito entre os objetivos e a falta de acesso a meios legítimos.” (CAVALCANTE, 2018)

Em relação a teoria da subcultura delinquente, é baseada em no caráter pluralista e atomizado da ordem social, a cobertura normativa da conduta desviada e semelhanças estruturais na gênese dos comportamentos regulares e irregulares. É contrária à noção de ordem social proposta pela Criminologia tradicional.

“A subcultura confere aos membros do grupo criminoso um sentimento de importância que a sociedade em geral não lhe dá, encontrando nessa coletividade o apoio, acolhimento e perspectivas que a cultura dominante nega. Há uma identificação entre os membros do bando e camaradagem não encontrada em outros meios, pois tendo os mesmos objetivos e dificuldades criam seu código de conduta a partir das afinidades.” (CAVALCANTE, 2018)

A teoria do *Labelling approach* é uma das mais importantes teorias de conflito e afirma que a criminalidade não é uma qualidade da conduta humana, mas a consequência de um processo em que se atribui tal qualidade; dessa forma, o criminoso apenas se diferencia do homem comum em razão do estigma que sofre e do rótulo que recebe. Essa teoria sustenta que a criminalização primária produz etiqueta ou rótulo, o que, por sua vez, conduz a criminalização secundária, ou seja, reincidência.

Por fim, a teoria crítica ou radical afirma que as condutas delitivas dos menos favorecidos são as efetivamente perseguidas, ao contrário do que acontece com a criminalidade dos poderosos, também de viés marxista, entende que a realidade não é neutra, de modo que se vê todo o processo de estigmatização da população marginalizada que se estende a classe trabalhadora, como alvo principal do sistema punitivo.

Portanto, infere-se que a criminologia tem importante papel no combate à criminalidade organizada, pois mostra que o enfrentamento vai muito além apenas da repressão direta aos delitos cometidos por essas organizações e destaca ainda mais a importância das políticas públicas, pois o ambiente, a condição social, a desigualdade e as oportunidades de ressocialização influem diretamente nesse cenário.

4.3 Legislação

De acordo com Cleber MASSON e Vinícius MARÇAL (2018), o primeiro texto normativo a tratar sobre crime organizado no Brasil foi a Lei nº 9.034/95, a qual foi alterada pela Lei 10.217/01. Esta, porém, apenas dispôs sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas, sem, no entanto, defini-las ou tipificá-las. Alguns

doutrinadores defendiam a perda de eficácia de todos os dispositivos legais da referida lei que exigisse tal conceituação, e, inclusive, das medidas investigatórias, visto que a lei, na visão desses doutrinadores, carecia de complementação. A legislação pátria apenas evoluiu com a ratificação da Convenção de Palermo, promulgada internamente pelo Decreto Presidencial nº 5.015/04. Entretanto, a princípio apenas se conceituou “grupo criminoso organizado” sem tipificá-los. Após o citado decreto, surgiu a dúvida entre os doutrinadores se abarcaria o crime de lavagem de dinheiro previsto na Lei nº 9.613/98, ou não, e assim, no ano de 2012, entrou em vigor a Lei nº 12.694, a qual dispôs sobre o processamento e o julgamento colegiado em primeiro grau de jurisdição de crimes praticados por organizações criminosas, então, mais uma vez conceituou, porém não tipificou.

A revogada Lei 9.034/1995, que cuidava do crime organizado, não trazia um tipo penal incriminador para tal atividade. Assim sendo, a única maneira de se criminalizar qualquer conduta associativa para a prática delituosa dava-se pelo tipo penal do art. 288 do Código Penal (quadrilha ou bando). Tecnicamente, pois, aprimorou-se o sistema, incluindo um tipo específico para punir o integrante da organização criminosas, além de alterar a redação e modificar o título do delito estabelecido pelo art. 288 do Código Penal. Embora a Lei 12.850/2013 não tenha fornecido o título ou a rubrica do crime, pode-se perfeitamente adequá-la ao óbvio: trata-se do delito de *organização criminosas*. (NUCCI, 2019)

A lei 12.850/2013 foi criada com o objetivo de conceituar organização criminosas, alterar o Código Penal e revogar a antiga lei 9.034/1995, conforme descrito em sua ementa:

“Define organização criminosas e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 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.” (BRASIL, 2013b)

Por fim, com a promulgação da Lei 12.850 (CUNHA, 2014), de 2 de agosto de 2013, que, em seu artigo 1º, § 1º, definiu organização criminosas como sendo a associação de 4 ou mais pessoas, estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, mesmo que essa divisão seja informal, com o intuito de obter vantagens ao cometer infrações penais com penas máximas superiores a 4 anos ou de caráter transnacional. Portanto, trouxe algumas inovações, se comparada a Convenção de Palermo. Ainda, em seu artigo 2º (CUNHA, 2014), tipificou as condutas de promover, constituir, financiar ou integrar organização criminosas, portanto, deixou de ser apenas uma forma de se praticar crimes para se tornar delito

autônomo, punido com reclusão de 3 a 8 anos. Como se tratava de *novatio legis incriminadora*, o tipo penal só alcançou os fatos criminosos ocorridos após sua entrada em vigor.

Pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro aparece o crime de promover, constituir, financiar ou integrar, pessoalmente ou por interposta pessoa, organização criminosa, assim, o legislador não criminalizou apenas a conduta daquele que integra ou financia a organização, mas também daqueles que constitui ou a promove. Portanto, tanto os integrantes quanto os financiadores incorrem no crime previsto no artigo 2º, *caput*, da Lei 12.850/2013, assim como o fundador ou promotor, ou seja, aquele que tem a ideia criadora da organização criminosa ou a promove de alguma forma (MASSON; MARÇAL, 2018).

“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.” (BRASIL, 2013b)

Ao analisar o texto legal, é possível dividir os elementos trazidos por ele, para melhor compreensão. O número de associados para configurar a organização criminosa, resulta de pura política criminal, pois é variável e discutível. Em discordância com outros doutrinadores, NUCCI (2019), leciona que duas pessoas podem se organizar, dividir tarefas e buscar um objetivo ilícito em comum. Em geral, não é comum que isso ocorra, mas não é impossível. Outras leis anteriores, como a Lei 11.343/2006 (Lei de Drogas), em seu artigo 35, prevê a associação de duas ou mais pessoas com o intuito de praticar, reiteradamente ou não, o crime de tráfico, previsto nos artigos 33 e 34. Por opção, o legislador manteve a ideia já trazida anteriormente no artigo 288 do Código Penal, que previa que quadrilha ou bando seria a reunião de mais de três pessoas, logo, quatro ou mais. O advento da Lei 12.850/2013 derrubou a denominação de quadrilha ou bando, afinal, de fato essa forma de nomear já era defasada e corroída pelo tempo. Assim, percebe-se que o ordenamento jurídico está sem uniformidade, pois mantém o mínimo de duas pessoas na Lei de Drogas, três para fins da associação criminosa do artigo 288 do Código Penal e pelos menos quatro pessoa na organização criminosa. Vale ressaltar que o menor de 18 anos pode compor esse número, desde que tenha noção básica de estar integrando um grupo, com hierarquia e finalidades ilícitas. Por outro lado, o

agente infiltrado não pode ser computado para fins de constituir o número mínimo de quatro integrantes (NUCCI, 2019).

Os doutrinadores Cleber MASSON e Vinícius MARÇAL (2018), lembram que é necessário cautela ao considerar menores de 18 anos como integrante de grupo criminoso organizado, pois inimputável deve apresentar discernimento mental para ser assim computado, pois aqui não se fala em adolescentes simplesmente utilizados como instrumentos para a prática de delitos diversos, mas sim de jovens com perfeita integração aos maiores e imputáveis, participando ativamente da divisão de tarefas e escalonamento interno, inclusive, há casos nos quais os menores integram a liderança do grupo, tendo maiores como seus subordinados.

É exigido um conjunto de indivíduos estabelecidos de maneira organizada, ou seja, com alguma forma de hierarquia. Não se fala em organização criminosa sem que haja um escalonamento com possibilidade de ascensão no âmbito interno. Como decorrência natural, ocorre a divisão de tarefas, de modo que cada um possua uma atribuição particular e responde pelo seu posto. Destaca-se que não é requisito que essa divisão de tarefas seja formal, já que já é de conhecimento da justiça que o aspecto informal prevalece (NUCCI, 2019).

O objetivo principal da organização criminosa é auferir lucro, ganho ou proveito, em geral, de cunho econômico, embora não estejam excluídas outras naturezas, por certo, o legislador optou por ser generalista justamente para não restringir seu alcance. Esse ganho pode ser obtido de maneira direta, ou seja, o lucro é automaticamente auferido após o cometimento da ação criminosa, ou indireto, após a atividade criminosa, a lucratividade advém de outras fontes (NUCCI, 2019).

Vale ressaltar também que os delitos podem ser cometidos pessoalmente ou através de pessoa interposta. Remete-se à figura do “testa de ferro” ou “laranja”, que pode tanto ser pessoa física, como jurídica ou, até mesmo, alguém ou algo sem existência real, como uma empresa de fachada, fruto de um artifício ou qualquer espécie de fraude, sem que isso impeça a responsabilização penal do membro que pretendia se ocultar (MASSON; MARÇAL, 2018).

No entendimento de NUCCI (2019), outro ponto falho da nova legislação é o fato de considerar apenas a prática de infrações penais com penas superiores a quatro anos, pois, em sua visão, essa restrição é fruto de política criminal; afinal, não há sentido em se limitar qual delito a organização está cometendo, já que, independente de qual seja, sua atuação é extremamente danosa para a sociedade. Mas, por outro lado, é acertado quando o texto legislativo prevê “infração penal” em vez de utilizar a palavra “crime”, pois, assim, pode abranger, em tese, crimes e contravenções penais. Entretanto, inexistente contravenção com pena máxima superior a quatro anos, assim, desperdiçou-se a *expertise* do legislador.

Integrar organização criminosa, por natureza, é delito permanente, já que sua consumação se prolonga pelo tempo que durar a vontade dos seus integrantes. Isso gera consequências, das quais pode-se citar a prisão em flagrante a qualquer, enquanto subsistir a organização criminosa, a dispensabilidade de mandado de busca e apreensão por se tratar de flagrante de crime permanente; portanto, é possível a realização dessas medidas sem se falar em ilicitude das provas obtidas, desde que haja uma justificativa prévia para o ingresso forçado em domicílio, o início da contagem da período prescricional se inicia apenas após a cessação da permanência e, por último, no caso do delito ser cometido no território de duas ou mais comarcas, será adotado o critério da prevenção para determinar a competência, de acordo com o artigo 83 do Código de Processo Penal (MASSON; MARÇAL, 2018).

Por fim, a lei abrange também as infrações penais de caráter transnacional, independente de sua pena máxima abstrata. Assim, se as ações delituosas transpuserem os limites do país, a organização passa a ser caracterizada como criminosa (NUCCI, 2019).

Em relação à possibilidade de tentativa, há divergência doutrinária, pois existe uma corrente que defende que é inadmissível a sua forma tentada, pois o delito é condicionado à existência de estabilidade e durabilidade para se configurar. Dessa forma, enquanto não estiverem presentes os elementos formais, trata-se de irrelevante penal. Entretanto, a partir do momento que são detectadas estabilidade e durabilidade, através da estrutura ordenada e divisão de tarefas, o crime estaria

consumado, assim, esta corrente defende que os atos praticados com a finalidade de formar a organização, seriam apenas atos preparatórios. Já a segunda corrente defende que se admite tentativa em relação às condutas de promover e financiar a organização criminosa se, cometido atos nesse sentido, a intenção não for concretizada por circunstâncias alheias a vontade do autor (MASSON; MARÇAL, 2018).

Também foi previsto no artigo 2º, § 3º da Lei 12.850/2013 que “a pena é agravada para quem exerce o comando, individual ou coletivo, da organização criminosa, ainda que não pratique pessoalmente atos de execução”. Já de início se percebe que o legislador não estabeleceu patamar de aumento, assim, será incidente na segunda fase da aplicação da pena e deverá ser definido pelo juiz. Frisa-se que o agravamento da sanção por comandar organização criminosa ocorrerá independentemente de sua contribuição para a prática de atos executórios dos delitos praticados, entretanto, esse agravante não se opera de forma automática, apenas com esteio em sua posição, senão por sua atuação como autor intelectual, como autor de escritório ou como autor pelo domínio social (MASSON; MARÇAL, 2018).

Já para a terceira fase da dosimetria da pena, o texto legal trouxe casos de aumento de pena em quantidade fixa, aumento até a metade, e variável, de 1/6 a 2/3, podendo a pena ultrapassar seu valor máximo, legalmente estipulado pelo legislador. São chamadas de qualificadoras em sentido amplo.

“§ 2º As penas aumentam-se até a metade se na atuação da organização criminosa houver emprego de arma de fogo.

§ 3º A pena é agravada para quem exerce o comando, individual ou coletivo, da organização criminosa, ainda que não pratique pessoalmente atos de execução.

§ 4º A pena é aumentada de 1/6 (um sexto) a 2/3 (dois terços):

I - se há participação de criança ou adolescente;

II - se há concurso de funcionário público, valendo-se a organização criminosa dessa condição para a prática de infração penal;

III - se o produto ou proveito da infração penal destinar-se, no todo ou em parte, ao exterior;

IV - se a organização criminosa mantém conexão com outras organizações criminosas independentes;

V - se as circunstâncias do fato evidenciarem a transnacionalidade da organização.” (BRASIL, 2013b)

Dessa forma, percebe-se que o esforço do legislador para reprimir as organizações criminosas e, também, como alguns grupos tem grande influência na criação de leis, como se percebe no fato da lei ter previsto como grupo criminoso apenas aqueles que cometem infrações penais com pena máxima superiores a quatro anos, portanto, excluindo os jogos de azar, que são grupos com atuação conhecidas no Brasil. Ainda, infere-se que a legislação brasileira está em consonância com as legislações internacionais e, em alguns casos, até foi além.

4.4 Investigação e meios de obtenção de provas

A persecução penal, como é denominada a atuação do Estado na investigação e processo, tem o objetivo de apurar a prática da infração penal e sua autoria. Tem seu início na instauração do inquérito policial, procedimento administrativo, presidido pela autoridade policial, com o objetivo de colher provas suficientes para demonstrar a autoria e a materialidade do delito, assim, tem a função de prover o órgão acusatório de argumentos passíveis e ensejar o convencimento do juízo, já que a próxima fase é o processo criminal, instaurado após o recebimento da denúncia ou queixa, sempre assegurando ao acusado seus direitos constitucionais ao contraditório e a ampla defesa. Enfim, colhe-se as provas e atinge-se a decisão de mérito, a qual condena ou absolve o réu (NUCCI, 2019).

Como é possível perceber, não há uma fórmula de investigação de organização criminosa, até mesmo porque, como já citado, são muito diferentes entre si, com características próprias, às vezes bem regionais e específicas. É translúcido que, para obter êxito na repressão do crime organizado, é necessário unir forças de órgãos estatais e atividade de inteligência. Ainda, a investigação deve identificar o campo de atuação da organização, as formas de criminalidade e a sua extensão, atacar a sua base financeira de sustentação e, por último, identificar sua forma e rede institucional de proteção (MENDRONI, 2016).

Baseado na necessidade de enfrentamento do crime organizado, novas formas de obtenção de provas têm sido utilizadas, pois essa luta exige mais que

palavras e promessas, exige planejamento, envolvimento e ação. Novas estratégias precisam ser constantemente traçadas para fazer frente ao poderio desses grupos. Assim, cita-se alguns dos mecanismos legais de obtenção de provas mais utilizados na contemporaneidade.

A Lei do Crime Organizado, em seu artigo 3º, determinou que, em qualquer fase da persecução penal, podem ser utilizados os seguintes meios de obtenção de provas:

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

I - colaboração premiada;

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

III - ação controlada;

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

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

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

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

VIII - cooperação entre instituições e órgãos federais, distritais, estaduais e municipais na busca de provas e informações de interesse da investigação ou da instrução criminal.” (BRASIL, 2013b)

É importante ressaltar que é perfeitamente legítimo que o Estado seja rigoroso no combate à criminalidade organizada, sem que isso signifique que esteja sendo aplicado o Direito Penal de exceção, pois os instrumentos de combate à criminalidade comum não surtem efeito no crime organizado, sendo que, como já citado, essas organizações apresentam maneiras complexas de agir, utilizando de métodos e tecnologias evoluídas e que, muitas vezes, transcende as fronteiras nacionais (MASSON; MARÇAL, 2018).

O termo colaboração significa prestar auxílio, cooperar, contribuir e, associado ao termo premiada, que representa vantagem ou recompensa, extrai-se seu real significado, ou seja, admitir a prática criminosa, revelar informações pertinentes e, assim, permitir ao Estado ampliar seu conhecimento sobre determinado grupo criminoso. Seria mais adequado se esse instituto fosse denominado como delação premiada, como popularmente se fala, pois ele não se

destina a qualquer forma de cooperação, apenas uma autêntica delação, no perfeito sentido de acusar ou denunciar alguém (NUCCI, 2019)

Assim, a colaboração premiada consiste no meio pelo qual o coautor ou partícipe, com objetivo de alcançar algum prêmio legal, coopera com os órgãos de persecução penal ao confessar sua participação e fornecer informações objetivamente eficazes na identificação dos demais sujeitos do crime, à materialidade das infrações penais por eles cometidas, a estrutura da organização criminosa, a recuperação de ativos, a prevenção de delitos ou a localização de pessoas. Verifica-se que a colaboração premiada faz parte do direito penal premial e representa uma tendência mundial, justamente por ser um instrumento útil, eficaz, internacionalmente reconhecido e muito utilizado em vários países ditos de primeiro mundo, previsto, inclusive, na Convenção de Palermo, no artigo 26, e de Mérida, no artigo 37, como uma medida apta a auxiliar no combate ao crime organizado e à corrupção. Percebe-se que tem como inspiração institutos como o *patteggiamento* italiano, bem como a *plea bargaining* do direito anglo-saxão (MASSON; MARÇAL, 2018).

O artigo 4º da Lei 12.850/2013 estabeleceu os requisitos para a aplicação do prêmio referente à delação:

Art. 4º O juiz poderá, a requerimento das partes, conceder o perdão judicial, reduzir em até 2/3 (dois terços) a pena privativa de liberdade ou substituí-la por restritiva de direitos daquele que tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e com o processo criminal, desde que dessa colaboração advenha um ou mais dos seguintes resultados:

- I - a identificação dos demais coautores e partícipes da organização criminosa e das infrações penais por eles praticadas;
- II - a revelação da estrutura hierárquica e da divisão de tarefas da organização criminosa;
- III - a prevenção de infrações penais decorrentes das atividades da organização criminosa;
- IV - a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa;
- V - a localização de eventual vítima com a sua integridade física preservada. (BRASIL, 2013b)

O ponto vulnerável desse instrumento é que não se deve tomar medidas drásticas imediatas contra o delatado, sem que a colaboração tenha oferecido provas efetivas e concretas, ou seja, a simples declaração de alguém que assume a autoria de um delito e atribua a outrem a coparticipação deve vir acompanhada de

outros elementos probatórios para que, somente assim, o delatado sofra alguma consequência, mesmo que cautelar. Infere-se que a colaboração premiada constitui um novo instituto promissor; porém, tem que ser revestida de confiabilidade (NUCCI, 2019).

A ação controlada consiste no retardamento da atuação estatal em relação à prática delituosa cometida por membros de organização criminosa com o intuito de mantê-la sob vigilância policial para agir no momento mais oportuno a obtenção de provas a fim de subsidiar a persecução penal, ou seja, verifica-se uma certa flexibilidade da flagrância delitiva para tentar aumentar a eficiência da investigação. Na maioria das vezes, verifica-se que a ação controlada é usada para abarcar todo e qualquer investigação que necessite de sigilo. Assim, esse instrumento que foi criado para acompanhar o iter criminoso e postergar o flagrante, acabou se transformando em uma espécie de inquérito policial sigiloso (VILARES, 2014).

Já a infiltração de agentes representa uma penetração, em algum lugar ou coisa, de maneira lenta, pouco a pouco. Destina-se a garantir que, agentes de polícia, em tarefas de investigação, possam ingressar legalmente, no âmbito da organização criminosa, como integrantes, mantendo identidades falsas, acompanhando suas atividades e conhecendo sua estrutura, divisão de tarefas e hierarquia interna.

O artigo 10 da Lei das Organizações Criminosas traz os requisitos necessários para a infiltração de agentes:

“Art. 10. A infiltração de agentes de polícia em tarefas de investigação, representada pelo delegado de polícia ou requerida pelo Ministério Público, após manifestação técnica do delegado de polícia quando solicitada no curso de inquérito policial, será precedida de circunstanciada, motivada e sigilosa autorização judicial, que estabelecerá seus limites.

§ 1º Na hipótese de representação do delegado de polícia, o juiz competente, antes de decidir, ouvirá o Ministério Público.

§ 2º Será admitida a infiltração se houver indícios de infração penal de que trata o art. 1º e se a prova não puder ser produzida por outros meios disponíveis.

§ 3º A infiltração será autorizada pelo prazo de até 6 (seis) meses, sem prejuízo de eventuais renovações, desde que comprovada sua necessidade.

§ 4º Findo o prazo previsto no § 3º, o relatório circunstanciado será apresentado ao juiz competente, que imediatamente cientificará o Ministério Público.

§ 5º No curso do inquérito policial, o delegado de polícia poderá determinar aos seus agentes, e o Ministério Público poderá requisitar, a qualquer tempo, relatório da atividade de infiltração.” (BRASIL, 2013b)

Assim, percebe-se que a persecução penal tem evoluído para poder acompanhar as transformações da atuação e métodos das organizações criminosas. Como, em sua maioria, os mecanismos legais ainda são novos, com aplicação recente, infere-se que ainda demandam ajustes e aperfeiçoamentos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora tenha sido demonstrado que a Segurança Pública é um direito fundamental, expresso e normatizado em diversos artigos da Constituição Federal, mesmo assim não tem sido tratado com a devida importância. A segurança deveria ser uma das balizas da estrutura de um Estado Social Democrático de Direito. Percebe-se que a segurança pública tem relação, inclusive, com o dever de preservação do Meio Ambiente, visando o bem-estar das gerações futuras, pois da pesquisa ficou claro que um local inseguro desequilibra o ambiente e fere a garantia de autopreservação da pessoa humana.

Os direitos fundamentais, como restou demonstrado, acompanham as transformações ocorridas na sociedade. Percebe-se que no Brasil, a cada constituição, a segurança pública ganhou mais destaque até atingir o status de direito fundamental. É de conhecimento público que diariamente ocorrem violações de direitos fundamentais por parte do Estado, mesmo após o advento da Constituição de 1988 e que, para garantir alguns desses direitos, acaba por deixar outros de mesma importância de lado. Portanto, com a segurança pública não é diferente, como pode ser visto, por exemplo, no sistema carcerário, onde direitos humanos básicos são desrespeitados em nome da garantia e avanço da segurança da sociedade e do cumprimento da lei.

Infere-se que as normas trazidas pela Constituição de 1988, a respeito do tema, são programáticas, ou seja, obrigam o Estado a cumprir determinados fins e a garantir os direitos fundamentais, tanto que resguardou o direito à segurança com o uso de três estratégias diferentes, já que considerou dever do Estado e, assim, constitui como uma tarefa relacionada com o Poder Público; previu como direito de todos, fazendo com que se tornasse direito subjetivo do cidadão; e, por último, nomeou as instituições e órgãos responsáveis pela prestação do serviço público de segurança, estipulando, inclusive, suas respectivas atribuições. Ainda, percebe-se que o texto constitucional trouxe o direito à segurança em duas dimensões, como direito individual de liberdades e direito social de igualdade.

Também, a pesquisa demonstrou que, embora a segurança pública esteja entre o rol dos direitos fundamentais, como necessidade básica para o desenvolvimento saudável do Estado, não basta ter esse *status*, mas sim, é necessário o investimento estatal em políticas públicas de segurança, com o aparelhamento da máquina estatal, melhoramento dos processos e investimento em recursos humanos. Como demonstrado, Programas como “Em frente Brasil” têm apresentado resultados positivos, demonstrando ser esse um dos caminhos possíveis no melhoramento da segurança pública. Além da criação, verificou-se que a concretização do ciclo completo das políticas públicas é muito importante, e especialmente, a avaliação, que tem o condão de explicitar se determinada política alcançou seus objetivos ou não.

Figura 5 - Avaliação das Políticas Públicas



Fonte: SECCHI, 2017

Em relação à corrupção, constata-se que, além da mudança no aparato formal da máquina administrativa do Estado, é necessário reforçar a cultura do cidadão comum para que haja uma mudança que comece nas pequenas atitudes. Os avanços, tecnológicos e sistêmicos, fizeram com que aumentasse a transparência dos gastos públicos e tecnologias como *Blockchain* podem revolucionar o combate à corrupção; assim, como o *Compliance* e a *Accountability*, já estão apresentando mudanças no cenário brasileiro.

Entretanto, embora a tecnologia *Blockchain* seja uma inovação que pode ser aplicada a qualquer tipo de negócio, ainda há problemas a serem resolvidos antes da universalização de seu uso, pois, afinal, nem todos os negócios do mundo analógico estão preparados para serem digitalizados e, por isso, ainda é uma solução que depende de pesquisas antes de se tornar uma ferramenta efetiva de combate à corrupção.

Por outro lado, o *Compliance* tem sido aplicado amplamente, porém, como exposto, para que realmente tenha resultado, deve ser pensado como uma forma de mudança cultural e não apenas como mais um manual que deve ser armazenado na estante pois, para que haja mais chance do manual alcançar seus objetivos, há necessidade de haver conexão entre o que aparece nele e a realidade da empresa, ou seja, deve ser personalizado para a atualidade dela, atendendo suas necessidades e promovendo a blindagem dos pontos vulneráveis.

Verdade é que, mesmo após todos esses inovadores mecanismos de controle, delitos como a lavagem de dinheiro e o caixa dois não deixarão de existir, ainda mais nesse momento, que doações empresariais estão proibidas para financiar campanhas políticas, mas certamente menos dinheiro sujo circulará e, assim, cada avanço contra essas práticas será uma forma de fortalecer a democracia, pois o dinheiro ilícito, entre tantos efeitos nocivos, tem o poder de manipular a vontade dos cidadãos.

Durante a pesquisa, também foi evidenciado que o crime organizado tem estreita relação com a corrupção, afinal, verificou-se que boa parte do comando das organizações criminosas parte de dentro do sistema carcerário, portanto de um local que deveria ser de controle total do Estado ou, ainda, que há evidencia de financiamentos vultosos para campanhas eleitorais.

Assim, o controle do sistema prisional e o ataque direto ao poder financeiro das organizações aparecem como soluções para a diminuição do crime organizado e ainda o investimento em tecnologias, pois as organizações criminosas estão cada vez mais utilizando-as. Meios de comunicações sofisticados, comunicação por satélite, gravadores capazes de captar sons a longa distância e uma série de recursos que o Estado ainda não possui, inclusive como o uso de drones.

O avanço da legislação fez com que a persecução penal se adequasse às necessidades brasileiras, trazendo institutos importantes como a colaboração premiada, ação controlada e às quebras de sigilo bancário. Operações como a Lava Jato, têm utilizado amplamente desses institutos com o objetivo de combater a corrupção e crime organizado e institucionalizado, conhecidos também como crimes

de colarinho branco, pois, afinal, infere-se que não é possível enfrentar um grupo que saqueia o Estado sem que haja mudanças legais e institucionais estruturantes.

Afinal, o crime organizado e a corrupção provocam impacto no desenvolvimento econômico, pois o Estado, que deveria ser sujeito ativo no processo de transformação das estruturas sociais através das execuções de políticas públicas, passa a ser fonte de grupos criminosos e práticas corruptas, em afronta direta aos princípios constitucionais balizadores da Administração Pública, provocando a inexecução dessas políticas, criando obstáculos ao exercício da livre concorrência e à transparência dos atos administrativos, enfim, afastando as decisões de investimento, o que abala a legitimidade e confiança nas instituições públicas.

Por fim, não se pode esquecer o crime institucionalizado, pois, enquanto o crime organizado tradicional sobrevive graças a letargia e à omissão do Estado, este é fruto de uma ação estruturada e articulada por grupos que comandam, de forma criminosa determinado órgão, setor, companhia estatal ou unidade pública e, embora muitos não o vejam como crime violento, em proporção de impacto social, pode ser muito pior que as organizações criminosas comuns, pois tem o poder de atingir um número muito maior de cidadãos.

Portanto, infere-se que a corrupção e o crime organizado, seja ele convencional ou institucionalizado, impedem o desenvolvimento do país, já que minam os recursos e investimentos que deveriam ser aplicados em prol da população e, diante disso, combatê-los é um dos caminhos para o desenvolvimento da nação, para ir contra a lógica do sistema, que se auto protege da aplicação das leis penais, que gera uma bolha em torno de poderosos criminosos, sejam eles políticos ou empresários.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Vander Ferreira de. **DO DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA**: análise crítica do sistema constitucional de segurança pública brasileiro. Orientador: Lafayette Pozzoli. 2010. 180 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

ANTONOPOULOS, Andreas M. **Mastering Bitcoin**: unlocking digital cryptocurrencies. Sebastopol: O'Rilley Media Inc., 2014.

BACILA, Carlos Roberto. **Introdução ao direito penal e à criminologia**. Curitiba: Editora Intersaberes, 2016.

BARROS FILHO, Clóvis de. PRAÇA, Sérgio. **Corrupção: Parceria degenerativa**. Campinas: Editora Papyrus 7 Mares, 2015. (recurso online)

BARROSO, Luís Roberto. Prefácio: A naturalização das coisas erradas. In: PONTES, Jorge; ANSELMO, Márcio. **CRIME.GOV**: Quando corrupção e governo se misturam. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2019.

BEATO FILHO, Cláudio Chaves. Políticas públicas de segurança e a questão policial. **São Paulo em perspectiva**. São Paulo, v. 13, n. 4, p. 13-27, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88391999000400003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 09 nov. 2019.

BLUME, Bruno André. Os 5 órgãos mais importantes no combate à corrupção no Brasil. **Politize!**, Santa Catarina, 5abr. 2017. Disponível em:<<https://www.politize.com.br/corruptcao-no-brasil-5-orgaos-combate/>>. Acesso em: 18 nov. 2019.

BONAVIDES, Paulo. A quinta geração de direitos fundamentais. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 2, n. 3, p. 82-93, 30 jun. 2008. Disponível em: <<http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/534/127>> Acesso em: 05 out. 2019.

BOVENS, Mark. **Two Concepts of Accountability**: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. *West European Politics*, v. 33, n. 5, p. 946-967, set. 2010.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional Constituinte, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 29 out. 2019.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL**. Rio de Janeiro: Assembleia Nacional Constituinte, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 30 out. 2019.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 29 out. 2019.

BRASIL, [Decreto-Lei nº 3.689 de 1941]. **Código de Processo Penal**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm>. Acesso em: 01 nov. 2019.

BRASIL, [Decreto-Lei nº 4.657 de 1942]. **Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm>. Acesso em: 01 nov. 2019.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 29 out. 2019.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1967. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 01 nov. 2019.

BRASIL. [Decreto nº 88.777 de 1983]. **Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares**. Brasília: Presidência da República, 1983. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm>. Acesso em: 08out. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL, [Lei nº 9.474 de 1997]. **Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm>. Acesso em: 01 nov. 2019.

BRASIL. **Manual Básico**. Elementos fundamentais. Vol. 1. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 2009.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Emenda à Constituição nº 10/2010**. Altera o artigo 6º da Constituição Federal de 1988 para acrescentar os direitos sociais como essenciais à busca da felicidade. Brasília: Senado Federal, 2010. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/97622>>. Acesso em: 04 nov. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Lei Anticorrupção**. Brasília: Governo Federal, 2013a. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao>>. Acesso em: 18 nov. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal**. Brasília: Governo Federal, 2013b.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm>. Acesso em: 21 nov. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Emenda à Constituição nº 138/2015**. Altera os artigos 21, 23, 24 e 109 da Constituição Federal de 1988 para acrescentar segurança pública às competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/1734814>>. Acesso em: 02 nov. 2019.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **PLANO E POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL**. Brasília: Ministério da Segurança Pública, 2018. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/plano-e-politica-nacional-de-seguranca-publica-e-defesa-social.pdf>> Acesso em: 09 nov. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Institucional**. Brasília: Governo Federal, 2019a. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/sobre/institucional>>. Acesso em: 18 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Institucional**. Brasília: Governo Federal, 2019b. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/funcionamento/>>. Acesso em: 02 dez. 2019.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **“Em Frente, Brasil” mostra resultados em uma semana de choque operacional nos cinco municípios participantes**. Brasília: Ministério da Segurança Pública, 2019c. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1568052859.71>> Acesso em: 09 dez. 2019.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Em Frente, Brasil: municípios registram redução de 53% nos homicídios no primeiro mês de choque operacional**. Brasília: Ministério da Segurança Pública, 2019d. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1570024970.38>> Acesso em: 09 dez. 2019.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Criminalidade cai no país em 2019**. Brasília: Ministério da Segurança Pública, 2019e. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1563293956.35>> Acesso em: 26 dez. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. 1ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 11ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2018. (recurso online).

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coords.). **Comentários à constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2018. (recurso online).

CAPEZ, Fernando. **Curso de direito penal**, legislação penal especial. V. 4. 13ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2017. (recurso online)

CAVALCANTE, Waldek Fachinelli. **CRIME ORGANIZADO**: da prevenção da Criminalidade Organizada. Orientador: Manuel Monteiro Guedes Valente. 2018. 194 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Policiais) – Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, 2018.

COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. **Sentença n. T-028/94**. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/t-028-94.htm>>. Acesso em: 01 out. 2019.

CUNHA, Rogério Sanches. PINTO, Ronaldo Batista. **Crime Organizado: Comentários à nova lei sobre o Crime Organizado – Lei nº 12.850/2013**. 2ª Edição. Salvador: Editora Juspodium, 2014.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Editora Atlas, 2012. (recurso online).

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 31ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018. (recurso online).

DIPP, Gilson; CASTILHO, Manoel L. Volkmer de. **Comentários sobre a Lei Anticorrupção**. São Paulo: Editora Saraiva Educação, 2016. (recurso online).

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A corrupção como fenômeno social e político. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 185, p. 1-18, jul. 1991. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44482>>. Acesso em: 13 nov. 2019.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda; FERREIRA, Marina Baird; SILVEIRA, Alzira Malaquias da. **Dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 5ª Edição. Curitiba: Editora Positivo, 2010. 2222 p.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2015. (recurso online)

FREITAS, Vladimir Passos de. TEIXEIRA, Samantha Ribas (coord.). **Segurança pública: das intenções à realidade**. Curitiba: Juruá, 2014.

GONZAGA, Christiano. **Manual de criminologia**. São Paulo: Editora Saraiva Educação, 2018. (recurso online)

GRECO FILHO, Vicente. **O Combate à Corrupção E A Lei de Responsabilidade de Pessoas Jurídicas** (LEI Nº 12.846, DE 1º DE AGOSTO DE 2013). Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, v. 9, n. 1, p. 15-30. São Paulo, 2016.

LANÇA, Isabel Babo. A construção dos problemas públicos. Elementos para uma análise do caso Timor. **Revista Antropológicas**, n. 4, 2000. p. 114-130. Disponível em: <<https://revistas.rcaap.pt/antropologicas/issue/view/89>> Acesso em: 08 nov. 2019.

LAZZARINI, Álvaro. Limites do poder de polícia. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 198, p. 69-83, out. 1994. ISSN 2238-5177. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46412>>. Acesso em: 31 Out. 2019.

LAZZARINI, Álvaro. **Temas de direito administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. 239 p.

LEAL, Rogério Gesta Leal; SILVA, Ianaiê Simonelli da (org.). **As múltiplas faces da corrupção e seus efeitos na democracia contemporânea**. Santa Cruz do Sul: Editora EDUNISC, 2014. (recurso online)

LUCIANO, Edimara Mezzomo; MAGNAGNAGNO, Odirlei Antonio; WIEDENHÖFT, Guilherme Costa. **Entendendo as causas da corrupção no Brasil e o papel da TI na redução da vulnerabilidade a brechas de corrupção**. Seminário em Administração da Universidade de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/321274551_ENTENDENDO_AS_CAUSAS_DA_CORRUPCAO_NO_BRASIL_E_O_PAPEL_DA_TI_NA_REDUCAO_DA_VULNERABILIDADE_A_BRECHAS_DE_CORRUPCAO> Acesso em: 12 nov. 2019.

MALENA, Carmen; FORSTER, Reiner; SINGH, Janmejey. **Social Accountability: an introduction to the concept and emerging practice**. Washington DC: The World Bank, 2004, Paper n. 76, 24 p.

MASSON, Cleber. MARÇAL, Vinícius. **Crime organizado**. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Método, 2018. (recurso online).

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 41ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2015.

MELO, Valdir. **Crime Organizado: uma concepção introdutória**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2121.pdf>. Acesso em 23 nov. 2019.

MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo. **Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2017. (recurso online).

MENDRONI, Marcelo Batlouni. **Crime organizado: aspectos gerais e mecanismos legais**. 6ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2016.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA (Brasília). Governo Federal. MJSP ativa Centro Integrado de Inteligência de Segurança Pública Nacional. **Ministério da Justiça e Segurança Pública**, Brasília, 03 mai. 2019. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1556913275.67>>. Acesso em: 09 nov. 2019.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA (Brasília). Governo Federal. Governo Federal lança "Em Frente Brasil" para combater os crimes violentos no país. **Ministério da Justiça e Segurança Pública**, Brasília, 29 ago. 2019. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1567102301.36>>. Acesso em: 09 nov. 2019.

MORAES, Fábio Trevisan. **Direito Fundamental à Segurança e Políticas Públicas**. Orientador: Paulo Vanderlei Vargas Groff. 2010. 178 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, Santo Ângelo, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 34ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Atlas, 2018a. (recurso online).

MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de direito constitucional**. 10ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Atlas, 2018b. (recurso online).

NUCCI, Guilherme de Souza. **Corrupção e anticorrupção**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2015. (recurso online)

NUCCI, Guilherme de Souza. **Direitos Humanos versus Segurança Pública**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016. (recurso online)

NUCCI, Guilherme de Souza. **Organização Criminosa**. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019. (recurso online)

NUNES, Rizzatto. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: doutrina e jurisprudência**. 4ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2018. (recurso online).

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 6ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Método, 2018. (recurso online).

PADILHA, Rodrigo. **Direito constitucional**. 5ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Método, 2018. (recurso online).

PAGOTTO, Leopoldo Ubiratan Carreiro. **O combate à corrupção: a contribuição do direito econômico**. Orientador: José Tadeu de Chiara. 2010. 413 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

PARANÁ. Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária. **RELATÓRIO ESTATÍSTICO CRIMINAL 1º SEMESTRE DE 2019**. Curitiba: Centro de Análise, Planejamento e Estatística, 2019. Disponível em: <http://www.seguranca.pr.gov.br/arquivos/File/Relatorio_Estatistico_1Semestre_2019.pdf> Acesso em: 09 nov. 2019.

PAZ, Ezequiel Martins. **A CORRUPÇÃO NO BRASIL ATUAL CONFORME A PERCEPÇÃO DE EMPRESÁRIOS BRASILEIROS**. Orientador: Paulo Roberto Neves Costa. 2014. 104 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) - Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2014.

PENTEADO FILHO, Nestor Sampaio. **Manual esquemático de Criminologia**. 2ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

PENTEADO FILHO, Nestor Sampaio. **Criminologia e medicina legal**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. (recurso online)

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Social Accountability: as introduction. In: PERUZZOTTI, E. e SMULOVITZ, C. **Enforcing the rule of law: social accountability in the new latin american democracies**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press., 2006, p. 03-33.

PILAGALLO, Oscar. **Corrupção**: entrave ao desenvolvimento do Brasil. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2013. (recurso online)

PONTES, Jorge; ANSELMO, Márcio. **CRIME.GOV**: Quando corrupção e governo se misturam. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2019.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. Curitiba: Editora Intersaberes, 2012. (recurso online).

RAIZMAN, Daniel. **Manual de direito penal**: parte geral. São Paulo: Editora Saraiva Educação, 2019. (recurso online).

RIBEIRO, Márcia Carla Pereira; ALVES, Giovani Ribeiro Rodrigues; ABREU, Igor Andrei Bogdanow. Compliance como filosofia e não como manual. In: **Compliance e a nova realidade empresarial**. 1ª Edição. Curitiba: Instituto Memória, 2018, v.1, p. 115-139.

RIO, Josué Justino do. O DIREITO FUNDAMENTAL A SEGURANÇA PÚBLICA NUM ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. **Revista Em Tempo**, [S.I.], v. 12, jan. 2014. Disponível em: <<https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/397>>. Acesso em: 02 out. 2019.

ROCHA, Claudionor. **Segurança Pública e seus Enigmas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/9994>>. Acesso em 08 out. 2019.

ROMEIRO, Adriana. **Corrupção e poder no Brasil**: Uma história, séculos XVI a XVIII. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2017. (recurso online)

RUZINDANA, Augustine. A importância da liderança na luta contra a corrupção em Uganda. In: ELLIOT, Kimberly Ann (Org.). **A corrupção e a economia global**. Brasília: Editora UNB, 2002.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª ed. São Paulo: Editora Cengage Learning, 2017. 167 p.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Editora Cengage Learning, 2016. (recurso online).

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Editora Companhia de Bolso, 2010.

SERRANO, Ana Silvia. A relação entre cidadania e segurança pública: implicações para a doutrina de polícia. **Revista Ordem Pública e Defesa Social**, v. 3, n. 1, 2010. Disponível em: <<https://rop.emnuvens.com.br/rop/article/viewFile/30/30>>. Acesso em: 08 ago. 2019.

SILVA, Francisco de Assis Campos da; BELEM, Átila Cruz de Souza. *Accountability e Políticas Públicas para o Controle da Lavagem de Dinheiro: Uma Abordagem Comparativa das Estratégias do Brasil e EUA*. In: ENANPAD, 2005, São Paulo. **Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD)**. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2005-apsb-2819.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2019.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 32ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016. (recurso online)

SILVA, Pedro Filho Ferreira da; COSTA, Vinícius Rodrigues da. **Organização Criminosa**: sua origem, evolução e formas de organização. Goiás, 2018. Disponível em: <<https://acervodigital.ssp.go.gov.br/pmgo/bitstream/123456789/1189/1/Pedro%20Filho%20Ferreira%20Da%20Silva.pdf>> Acesso em: 21 nov. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 42ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2019. 936 p.

SINCLAIR, Davidson; FILIPPI, Primavera de; POTTS, Jason. **Disrupting governance**: The new institutional economics of distributed ledger technology. 2016. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2811995>. Acesso em: 15 nov. 2019.

SOUSA, Marllon. **Crime organizado e infiltração policial**: parâmetros para a validação da prova colhida no combate às organizações criminosas. São Paulo: Editora Atlas, 2015. (recurso online)

SOUZA, Cesar Alberto. ALBUQUERQUE, Marinson Luiz. **Segurança Pública**: histórico, realidade e desafios. 1ª Edição. Curitiba: Editora InterSaberes, 2017a. (recurso online).

SOUZA, Isabela. SEGURANÇA PÚBLICA: O QUE É RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO?. **Politize!**, Santa Catarina, 3 fev. 2017b. Disponível em: <https://www.politize.com.br/seguranca-publica-no-municipio/>. Acesso em: 2 nov. 2019.

TAPSCOTT, Don; TAPSCOTT, Alex. **Blockchain Revolution**. New York: Penguin, 2018.

TEACHOUT, Zephyr. **Corruption in America**: From Benjamin Franklin's snuff box to Citizens United. Cambridge: Harvard University Press, 2014.

ULRICH, Fernando. **Bitcoin**: a moeda na era digital. São Paulo: Instituto Ludwig von Misses Brasil, 2014. p.123.

VERÍSSIMO, Carla. **Compliance**: incentivo à adoção de medidas anticorrupção. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

VILARES, Fernanda Regina. **AÇÃO CONTROLADA E CRIMINALIDADE ORGANIZADA**: OS CONTROLES NECESSÁRIOS À ATIVIDADE INVESTIGATIVA.

Orientador: Maurício Zanoide de Moraes. 2014. 231 f. Tese (Doutorado em Direito) –
Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014.