

ESTRUTURAS DE OPORTUNIDADE E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO ORGANIZADA: UM ESTUDO DA OPERAÇÃO ZELOTES DA POLÍCIA FEDERAL

*STRUCTURES OF OPPORTUNITY AND PREVENTION OF ORGANIZED CORRUPTION:
A STUDY OF THE OPERATION ZEALOTS OF THE FEDERAL POLICE*

EMERSON SILVA BARBOSA

Doutor em Direito pela Universidade de Brasília. Mestre em Direito pela Universidade de Brasília.
Professor da Academia Nacional de Polícia – Brasília/DF. Delegado de Polícia Federal em Vila Velha/ES.
Lattes: [http://lattes.cnpq.br/0549038813479465].
ORCID: [https://orcid.org/0000-0003-1647-7535].
emerson.esb@hotmail.com
<https://doi.org/10.54415/rbccrim.v192i192.306>

Recebido em: 09.02.2021

Aprovado em: 20.02.2022

Última versão do autor: 26.02.2022

ÁREA DO DIREITO: Penal

RESUMO: O presente artigo pretende compreender e discutir os principais aspectos relacionados à prevenção da corrupção organizada, por meio de identificação, detecção e correção de assimetrias ou fragilidades institucionais que favorecem a prática de crimes contra o erário público. A partir da revisão da literatura e do estudo de caso da Operação Zelotes, realizada pela Polícia Federal com apoio de outros órgãos públicos, buscar-se-á verificar como vulnerabilidades institucionais permitiram a captura e comercialização de serviços públicos junto ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF, por agentes públicos e atores privados, resultando em grande prejuízo aos cofres públicos. Por fim, a partir das teorias criminológicas da prevenção criminal, como a teoria da conjunção das oportunidades criminosas, da prevenção situacional e da estrutura de oportunidades sociais,

ABSTRACT: This article aims to understand and discuss the main aspects related to corruption, through the identification, detection and correction of asymmetries or institutional weaknesses that favor the practice of crimes against the public purse. Based on the literature review and the case study of Operation Zelotes, carried out by the Federal Police with the support of other public bodies, we will seek to verify how institutional vulnerabilities allowed the capture and commercialization of public services with the Administrative Council for Tax Appeals – CARF, by public agents and private actors, critical at a great loss to public administration. Finally, from the criminal theories of crime prevention, such as the theory of the conjunction of criminal opportunities, situational prevention and the structure of social opportunities, it is intended to propose mechanisms to mitigate institutional weaknesses and prevent the practice of corporate crimes.

BARBOSA, Emerson Silva. Estruturas de oportunidade e prevenção da corrupção organizada: um estudo da Operação Zelotes da Polícia Federal.

Revista Brasileira de Ciências Criminais. vol. 192. ano 30. p. 17-42. São Paulo: Ed. RT, setembro – outubro/2022.

pretende-se propor mecanismos para mitigar as fragilidades institucionais e prevenir a prática de crimes corporativos.

PALAVRAS-CHAVE: CARF – Crime organizado – Corrupção – Prevenção criminal – Operação Zelotes.

KEYWORDS: CARF – Organized crime – Corruption – Criminal prevention – Operation Zelotes.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Do controle do crime organizado. 3. A prevenção do crime organizado: detecção e correção das vulnerabilidades institucionais. 4. Estudo de caso: o CARF e a Operação Zelotes. 4.1. Observações metodológicas prévias. 4.2. O CARF como estrutura de oportunidade para o crime. 5. Da detecção e correção das estruturas de oportunidade estruturais e sociais na prevenção da corrupção organizada. 5.1. A investigação criminal como instrumento de detecção de fragilidades ou assimetrias estruturais. 5.2. Das medidas de contenção e correção associadas à prevenção do crime. 6. Considerações finais. 7. Referências.

1. INTRODUÇÃO

Há muito a questão do crime organizado tem ganhado espaço nas discussões políticas e nos meios de comunicação no Brasil. Dos escândalos de corrupção comandados por grandes empresários, políticos e funcionários públicos às cenas de violência perpetradas por facções criminosas entrincheiradas em diferentes cantos do país, a imagem que se tem do crime organizado é o de uma estrutura poderosa, capaz de exercer o controle sobre territórios, pessoas e instituições e de manter o seu poder por meio do emprego da violência, manipulação, corrupção ou cooptação.

Sem negar a existência de grandes grupos ou redes organizadas para praticar crimes, pesquisas realizadas em outros países têm demonstrado que a maioria das estruturas criminosas não são propriamente organizadas. Pelo menos, não de maneira burocrática e hierarquizada, como frequentemente se supõe. O que ocorre é que muitas pessoas se unem e agrupam para praticar crimes a partir de oportunidades que surgem em razão das facilidades oferecidas por estruturas físicas (portos, aeroportos, estradas), organizacionais (processos, estruturas organizacionais) ou sociais (redes de contatos) que tornam a associação delinquente algo viável e produtivo do ponto de exploração de bens ou serviços ilícitos.

É preciso notar que, do ponto de vista político-criminológico, a definição de crime organizado está longe de ser algo pacífico. De um lado, impera a concepção de que o crime organizado está relacionado à organização de criminosos em torno de uma atividade ilícita. Sob esse ponto de vista, o crime organizado é um agrupamento de criminosos que conhecem outros criminosos, que socializam com outros criminosos, que cometem

crimes com outros criminosos e disputam poder e riqueza com outros criminosos; seja a compreensão de que é o crime organizado nada mais é do que um conjunto de atividades organizadas para prática de ilícitos. De outro, o crime organizado não é outra coisa senão um conjunto de atividades organizadas, necessárias para dar conta de processos complexos, em que os crimes são cometidos em uma base contínua e que demandam planejamento e preparação, como oposição aos atos ilícitos impulsivos e realizados no calor do momento. Nesse sentido, os crimes não são um simples ato unidimensional, como a subtração de uma bolsa, mas sua execução requer a coordenação de tarefas interligadas.

A despeito da falta de um critério unificado na doutrina que caracterize o crime organizado enquanto fenômeno criminoso, todas as dimensões atinentes ao estudo do objeto pressupõem que ele é um tipo de empreendimento criminoso colaborativo. A colaboração entre pessoas para execução dos crimes, seja em virtude de sua complexidade (diferentes processos e etapas), bem como a demanda pela interação entre pessoas com diferentes recursos (contatos, dinheiro, habilidades), é um fator essencial para o sucesso do empreendimento delituoso.

No campo dos crimes que envolvem fraudes ou desvio de recursos públicos, muitos ilícitos são cometidos por meio do aproveitamento de oportunidades ou assimetrias criminosas existentes nas próprias instituições. Não se cuidam, portanto, de atividades ilícitas realizadas no submundo, fora da vigilância direta de órgãos de controle, mas muitas vezes de atos ou decisões proferidas por agentes públicos, em conluio com atores privados, com aparência de legalidade, revestidas de formalismo e cerimônia, negociadas previamente em casas e escritórios luxuosos e órgãos públicos.

O enfrentamento desse tipo de criminalidade não é algo fácil. Não apenas em razão do poder ou status de quem participa do empreendimento criminoso, mas também capacidade de manipular estruturas, processos e atores para viabilizar a ação ilícita e garantir o proveito do crime.

Do ponto de vista do enfrentamento desse modelo de criminalidade organizada, mesmo diante dos avanços legislativos, das técnicas de investigação e dos mecanismos de detecção e monitoramento de movimentações financeiras suspeitas, há que se reconhecer os limites operativos das agências estatais para lidar com ações por vezes sofisticadas, estratégicas e conscientemente dirigidas a explorar as vulnerabilidades e oportunidades de obter lucro por meio de práticas de corrupção, manipulação de regras e processos e lavagem de dinheiro. A estratégia de dissuasão ou de controle social, que enfatiza a necessidade de uso da coerção, ameaça de punição e punição efetiva para obter conformidade com a lei e obediência à autoridade e que exige uma grande quantidade de recursos e destreza das agências estatais, embora tenha colecionado algumas vitórias importantes no Brasil nos últimos anos, ainda é insuficiente para dar conta dessa criminalidade organizada de cunho econômico.

Nesse sentido, ao lado de leis punitivas duras que simbolizem a preocupação do Estado com os efeitos nefastos do crime sobre a sociedade e buscam dissuadir a violação da lei, é necessário se criar mecanismos ou práticas que alterem e dificultem os fatores

situacionais que permitem ou incentivam a produção de um fato criminoso, notadamente no que diz respeito aos delitos contra a administração pública, como a corrupção, sonegação, falsificações e outros tipos de fraudes etc.

Cumpra ressaltar que esse tipo abordagem reivindica uma atenção tanto para dimensão física (local do crime), como também da dimensão social (capital social ou capital criminal) formado por uma rede de relações que criam ou se aproveitam de oportunidades existentes para o cometimento de ilícitos. Desse modo, duas questões chave que precisam ser levadas em conta na formulação de estratégias de prevenção do crime organizado são: 1) a identificação e a correção de vulnerabilidades/falhas em processos, leis e procedimentos que facilitem o crime; e 2) a colocação de obstáculos na formação de redes de colaboração criminosa entre agentes públicos e entre estes e agentes privados.

O objetivo desse trabalho é enfocar o primeiro aspecto da prevenção do crime organizado, ou seja, a existência estruturas de oportunidade para a prática de crime, que não apenas facilitam, como tornam atrativa a ação criminal e discutir como investigações criminais podem contribuir para detecção e indicação de estratégias para correção dessas assimetrias estruturais. Nesse sentido, o problema central desse trabalho é: como o processo criminal pode contribuir para detecção e correção de vulnerabilidades estruturais em instituições e/ou sistemas públicos e, por conseguinte, conter as oportunidades da prática do crime de corrupção?

A hipótese sustentada aqui é que embora a investigação criminal convencionalmente esteja voltada para detectar e punir violadores da lei, referidos procedimentos são úteis também para apontar a ausência de vigilância ou mecanismos precários de vigilância, controle e fiscalização, vulnerabilidades tecnológicas ou práticas na prestação de serviços ou gestão de recursos públicos.

O que se propõe, portanto, é que a partir de uma análise de estruturas ou circunstâncias próprias que fornecem condições para prática de tipos específicos de crimes se possa, detectadas em procedimentos investigatórios criminais, adotar providências políticas e gerenciais/administrativas, a fim de mudar o ambiente propício à prática de infrações penais que lesam o erário. Intervenções estas que podem demandar a alteração de estruturas jurídicas, melhorias de sistemas tecnológicas e mudanças de protocolos de execução, critérios claros e objetivos para seleção de pessoas, aumento da vigilância e revisão de processo entre outras coisas.

Para tanto, o trabalho se utiliza de ferramentas teóricas obtidas das teorias criminológicas da prevenção criminal, como a teoria da conjunção das oportunidades criminosas, da prevenção situacional e da estrutura de oportunidades sociais, a fim de analisar e propor mecanismos para mitigar as fragilidades institucionais e prevenir a prática de crimes corporativos.

A estratégia metodológica principal deste trabalho será realizar um estudo de caso focado na Operação Zelotes, da Polícia Federal, deflagrada em 2015, que investigou a realização de atividades criminais, consistente da comercialização de decisões administrativas em processos fiscais, por meio da formação de uma rede associativa entre

membros (conselheiros) do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF e de empresas privadas. O objetivo da investigação era identificar possíveis práticas dos crimes de advocacia administrativa fazendária, tráfico de influência, corrupção, improbidade administrativa e de lavagem de dinheiro derivados desses delitos investigados no seio do CARF.

Por isso, pretende-se apresentar apenas aquilo que se entende como mais relevante no sentido de descrever o funcionamento de uma suposta organização criminosa instalada no CARF para o cometimento de crimes contra o erário. Não serão divulgados nomes de empresas ou agentes públicos ou privados investigados, mas apenas as informações consideradas relevantes para se compreender a estrutura criminosa, oportunidades criminais, relações e dinâmicas sociais e configuração organizacional que dizem respeito ao caso.

O trabalho foi dividido em quatro seções. A primeira seção trata do controle do crime organizado e problematiza as estratégias tradicionais de enfrentamento desse fenômeno.

A segunda seção foi destinada à discussão sobre aspectos mais gerais atinentes às estratégias de prevenção do crime.

Na terceira seção foi apresentado o estudo de caso da Operação Zelotes, a fim de compreender a dinâmica dos eventos e compreensão mais detalhada do empreendimento ilícito, no que diz respeito aos seus processos e relações.

Na última seção foi dedicado um espaço para entender como medidas preventivas podem ser adotadas para se tentar eliminar assimetrias ou fragilidades que facilitam a prática do crime, a partir de um exame do caso do CARF.

2. DO CONTROLE DO CRIME ORGANIZADO

O fenômeno do crime organizado envolve um conjunto de preocupações variadas que mobilizam atores públicos e privados, a partir de uma ameaça aparentemente crescente da expansão de mercados ilícitos domésticos e internacionais, o aumento da mobilidade de criminosos através de fronteiras fluidas, a percepção do crescimento da capacidade para grupos criminosos de contaminar a economia lícita e minar o funcionamento e os recursos de instituições públicas (PAOLI, 2002, p. 51). Referidas preocupações têm como principal sintoma o apelo público à necessidade de se aumentar recursos para a segurança, incrementar os poderes domésticos das agências penais e dos órgãos de fiscalização e controle, bem como de fomentar a cooperação internacional com foco no objetivo comum de reprimir esse tipo de delinquência (EDWARDS; LEVI, 2008, p. 364).

Nos últimos anos, como resultado do apelo ao enfrentamento dos danos e ameaças (reais ou potenciais) causadas pelo crime organizado, foram promovidas uma série de reformas legislativas de modo a equipar instituições públicas de aplicação da lei com ferramentas pretensamente mais eficientes de detecção, comprovação, neutralização e responsabilização dos ilícitos (tipos, penas, medidas cautelares e de prova, sequestro e

alienação de bens etc.). Esse aumento dos esforços punitivos em relação ao crime organizado, em nome de uma lógica de eficiência e melhor gerenciamento do problema do crime revela, por um lado, o uso político da violência para reforçar, ao menos simbolicamente, a necessidade de respeito à coisa pública, tentar coibir referidas práticas por meio do apelo à ameaça de sanções duras aos infratores e demonstrar que algo está sendo feito pelos políticos e por autoridades públicas (GARLAND, 2008).

No campo dos delitos de corrupção ou crimes de colarinho branco organizados, o tema somente ganhou relevância quando ressentimento em relação às violações legais praticadas por agentes públicos, empresários, políticos e funcionários de grandes corporações se organizou graças à especialização e maior autonomia das agências de repressão e do apoio dos meios de comunicação. De um lado, as agências de investigação se livraram das amarras do medo, da pressão e da reverência para com as pessoas de status, até imunes às leis em razão de seus benefícios de negócios ou políticos, e foram capazes de acionar métodos punitivos e procedimentos especializados para desvendar e responsabilizar esses infratores. De outro, os meios de comunicação ocuparam grande espaço em suas pautas informativas para noticiar e explicar condutas complexas e difusas investigadas e reveladas para o público de maneira mais direta e compreensível (SUTHERLAND, 1983, p. 57-59).

O que se viu nas últimas duas décadas foi a implementação diferenciada da lei em relação aos delitos de colarinho branco, a partir da adoção de novos instrumentos de persecução penal e da realização de operações policiais, acompanhadas e divulgadas pela imprensa quase que diariamente. Embora o interesse na repressão e a capacidade de detecção desses ilícitos tenha aumentado, ainda há uma distância significativa entre a existência real desses crimes e a capacidade das agências punitivas de aplicarem a lei penal, somada à existência de formas de tratamento diferenciados desses ilícitos em termos punitivos (aplicação de penas não privativas de liberdade).

Isso reflete, em termos estatísticos, o número reduzido de presos no Brasil por crimes contra a administração pública (0,18% de um total de 748009 do total da população carcerária no Brasil) em comparação ao número de presos por crimes contra o patrimônio (50,96%), drogas (20,28%) e contra a pessoa (17,36%) (INFOPEN, 2019).

A previsão legal de punições duras contra atos ilícitos tem objetivo de funcionar como contramotivação para prática de referidas condutas indesejáveis e induzir a conformidade ao direito, ou seja, sinalizam um desequilíbrio entre o custo x benefício de se cometer um ilícito criminal ao enfatizar que o crime não compensa diante de possíveis sanções (penais, administrativas e cíveis) severas. O foco desse tipo de intervenção político-criminal é mudar os ofensores potenciais por meio de um efeito dissuasório que desestime a desobediência à lei, sem modificar, contudo, as condições, estruturas e oportunidades que podem determinar ou favorecer o comportamento delituoso.

Mais do que controlar o crime, referida forma de agir institucional está mais preocupada em lidar com os ofensores (CLARKE, 1997) e cumprir sua tarefa principal de fazer justiça por meio da aplicação da lei (VON HIRSCH, 1976). Contudo, a adoção de penas

mais gravosas para determinados crimes atua apenas de maneira reduzida como fator de contramotivação (dissuasão) para prática de crimes. Isso porque corruptos e corruptores têm a seu dispor um aparato de proteção montado para inibir a detecção do crime¹, que aparentemente diminui os riscos de ser descoberto e punido pela prática ilícita e pesa na balança de custos e benefícios de seguir com o malfeito. Pessoas com poder e *status* são capazes de ocultar suas práticas, manipular e corromper o sistema de justiça criminal e, não creem que serão alcançadas pela justiça penal e se sujeitarão à estigmatização penal (SUTHERLAND, 1983, p. 57; BARATTA, 1999).

Por isso, entende-se que, nas sociedades modernas, o enfrentamento da criminalidade organizada, notadamente de caráter econômico, não pode estar amparado apenas na “prevenção normativa” (HASSEMER, 2007, p. 142-143), consubstanciada na ameaça de punição e em ferramentas de investigação. Isso porque, como acentua Santos (2015, p. 82), a “extensão das margens incriminadoras ou endurecimento do sistema repressivo no plano legal” não significa, necessariamente, o aumento da detecção e punição de crimes de corrupção.

De igual forma, a percepção da ilicitude é frequentemente afastada por meio de técnicas de neutralização (MATZA; SYKES, 1957), pela dissociação cognitiva provocada pela distância temporal e espacial entre o ato praticado e o dano causado (SOLTES, 2016) ou um tipo de insensibilidade moral que acompanha criminosos de colarinho branco (BENSON; SIMPSON, 2018, p. 89).

Desse modo, para além das estratégias de ameaça normativa ou de intimidação pela força das burocracias, há que se investir, também, em mecanismos de “prevenção técnica” (HASSEMER, 2007, p. 142-143) que permitam coibir a prática de crimes pela identificação e correção de vulnerabilidades ou fraquezas que facilitam o atuar ilícito ou, ainda, por meio da eliminação ou mitigação de assimetrias criminogênicas que potencializam a “privatização secreta das funções de governo”, bem como alimentam o surgimento de mercados ilícitos, redução da transparência e *accountability* (PASSAS, 2010, p. 2).

As instituições de controle precisam direcionar sua atenção não apenas para responsabilização dos envolvidos identificados na prática de fraudes e ações de corrupção, mas de propor instrumentos que estanquem as vulnerabilidades que oportunizam a prática de crimes e diminuam as “tentações sem controle” (FELSON, 1998, p. 23).

A falta de controle e facilidade de acesso a situações de realização de práticas ilícitas, associada à habilidade das pessoas envolvidas (agentes públicos e colaboradores privados), consistente no conhecimento detalhado dos processos e fluxos que lhes permitem identificar vulnerabilidades, deficiências e atalhos para transformar a atividade em mercadoria, bem como adotar mecanismos de ocultação de transações e bens, muitas

1. Esse efeito dissuasório reduzido sugere a necessidade de reflexão sobre os efeitos dessas medidas sobre a personalidade de pessoas posicionadas em posições privilegiadas de poder e autoridade.

vezes nos fazem confundir oportunidades agarradas de oportunidades criadas ou procuradas pelos agentes públicos infratores.

3. A PREVENÇÃO DO CRIME ORGANIZADO: DETECÇÃO E CORREÇÃO DAS VULNERABILIDADES INSTITUCIONAIS

A percepção de que as medidas tradicionais de repressão, que se dirigem a mostrar seus efeitos sobre notadamente sobre criminoso, têm efeitos parciais e limitados sobre o crime, tem aberto espaço para outras formas de abordagem, entre elas a adoção de estratégias preventivas que suprimem oportunidades criminosas (LAYCOCK, 2010, p. 16). É que embora instrumentos como a vigilância eletrônica, a apreensão e confisco de bens, o uso de agentes encobertos, de informantes e prisões, bem como recrudescimento de penas e a criação de novas formas de criminalização de membros de organizações criminosas possam aumentar de maneira seletiva a pressão sobre os criminosos, referidos mecanismos servem muito mais para tratar os sintomas que agir sobre as causas (VON LAMPE, 2010, p. 337).

Dito de outro modo, medidas de controle precisam atuar sobre os outros fatores que determinam o crime, como oportunidade sociais e estruturais. As oportunidades podem determinar o comportamento de forma mais efetiva que as contramotivações legais (CLARKE, 1997; FELSON, 1998). A falta ou deficiência de mecanismos que torne mais difícil o cometimento de um delito, como o aumento de níveis de controle (senhas, auditorias etc.) ou o emprego de ferramentas tecnológicas, bem como a alteração de práticas que oportunizam o crime como, por exemplo, a vedação do financiamento privado de campanhas eleitorais, são medidas que criam um ambiente propício à prática delituosa continuada (FERNANDES, 2006).

As oportunidades para o crime podem surgir a partir de diferentes configurações ambientais, entre elas o tipo de modelagem institucional pensada para uma organização pública. A forma como organização é concebida e funciona pode criar ou facilitar que pessoas que ocupam posições na própria instituição se aproveitem das oportunidades existentes para manipular processos e decisões com o objetivo de auferir vantagem econômica ilícita. Além disso, muitas instituições facilitam a formação de redes sociais de colaboração criminosa no sentido de realizar a prática de crimes (KLEEMANS; DE POOT, 2008; KLEEMANS; VON DE BUNT, 2008; KLEEMANS, 2017), a partir de seus frágeis mecanismos de recrutamento e seleção que favorecem o nepotismo e o apadrinhamento, bem como da facilidade em cooptar agentes públicos por meio da oferta de vantagens indevidas (corrupção).

A prática de um crime depende uma série de fatores combinados que podem ser resumidos no que se conhece como “triângulo do crime” (FELSON, 2006). De acordo com essa concepção, para que um crime aconteça é preciso que haja a combinação de pelos menos três fatores: 1) a existência de um ofensor motivado e racionalmente orientado

(no caso do crime organizado, frequentemente dotado de habilidade e capaz de aproveitar ou criar oportunidades); 2) um alvo disponível, como uma pessoa, objeto ou uma organização pública; e 3) a ausência de guardiões capaz de impor controle ou vigilância eficiente ou, no caso do crime organizado, com capacidade para superar obstáculos de controle e vigilância) (COHEN; FELSON, 1979, p. 589).

Um ofensor ou grupos de criminosos motivados para obtenção de lucro e de poder são o primeiro fator necessário para concretização do crime de natureza econômica. A corrupção, como apropriação do público pelo privado, é motivada pela obtenção de benefícios em favor do interesse privado, incluindo o interesse próprio de que corrompe ou é corrompido. Ela pode envolver a promoção de políticas governamentais desejadas, evitar interferências ou regulações governamentais, reduzir os custos de fazer negócios legais ou ilegais ou controlar os mecanismos de controle social (PASSAS, 2013, p.1-2).

O segundo elemento necessário para a prática de crimes é o aproveitamento de oportunidades situacionais e sociais: a primeira, caracterizada pelo acesso facilitado do ofensor a um alvo vulnerável (pessoa ou coisa), a posse de instrumentos (armas, chaves, senhas, processos p.ex.) e a ausência de vigilância ou proteção (EKBLOM, 1994; CLARK, 1997; FELSON, 2006)². Embora se reconheça que o crime organizado seja um fenômeno complexo e, por vezes sofisticado, as teorias de prevenção situacional sustentam que as condições ambientais ou situacionais são um elemento chave para a prática desse tipo de crime e que, por isso, intervenção sobre essas circunstâncias poderiam prevenir referidos ilícitos (BULLOCK et al., 2010, p. 22-23).

As abordagens criminológicas ambientais reconhecem que o crime, sobretudo crimes considerados organizados, são baseados em um *script*: as práticas ilícitas são distribuídas em diferentes atos ou etapas ao longo do tempo e espaço. Referidas etapas são consideradas, sob essa perspectiva, como pontos relevantes para intervenção preventiva, na medida em que buscam corrigir os fatores ambientais criminogênicos (CLARKE, 1997).

Também no campo das oportunidades verificadas no ambiente organizacional, pode-se identificar o aproveitamento de oportunidades de associação entre pessoas para prática de crimes proporcionada pelas redes de relacionamento (redes sociais). Muitos crimes dependem da interação de ofensores motivados, capazes de mobilizar redes de contatos e recursos, para identificar ou criar facilidades oferecidas pelo ambiente institucional ou comercial (LEVI, 2014, p. 612).

O terceiro fator importante para a prática de crimes é a habilidade. Alguns tipos de crimes demandam a realização de serviços especializados e exigem a associação entre pessoas qualificadas. Observa-se, consoante ressaltou Abadinsky (2010, p.1-5), que a afiliação organizacional duradoura, típica dos grupos criminosos organizados, funciona como um fator de atração de novos afiliados qualificados, aprimorando as habilidades

2. A existência de um alvo (coisa ou pessoa), a ausência de vigilância ou proteção e a presença de um ofensor motivado constituem o que a teoria da prevenção situacional denominada de triângulo do crime (FELSON, 2006).

coletivas dos atores em realizar as atividades ilícitas, sobretudo quando o tipo de delito demanda a realização de serviços especializados.

De outro, a correção de vulnerabilidades depende da execução de ações que inibam que redes de colaboração criminosa se formem ou instalem em instituições públicas. Um estudo detalhado de redes criminosas nos permite verificar como esse capital social criminoso se forma e organiza em torno pessoas e recursos. De um lado, coloca luz sobre as conexões entre as pessoas (quem você conhece). De outro, dá atenção sobre talentos ou recursos humanos recrutados por uma rede criminosa (o que você conhece), a fim de identificar o tipo de educação, treinamento e experiência (criminosa ou não) que cada um tem e que foi determinante para seu recrutamento. Por meio da vinculação das noções de “quem” e “o que” é possível saber qual é o capital criminal de uma organização, consistente no conhecimento e habilidade que são derivadas na incorporação dos membros na rede ou grupo criminoso (LIN, 2001).

Isso porque muitos crimes demandam o emprego de técnicas sofisticadas que requerem um ambiente propício para aprendizagem coletiva e a cooperação eficiente entre pessoas qualificadas, agrupadas em razão de seus vínculos sociais (laços de amizade, parentesco, parcerias profissionais etc.) (ABADINSKY, 2010, p. 19).

O foco sobre as estruturas de oportunidades sociais que se formam em instituições públicas em torno de situações criminogênicas, como a existência de alvos muitos atraí- tivos, com baixo nível supervisão e pouco risco de detecção, é um elemento muito impor- tante para se prevenir o crime organizado. A prevenção do crime organizado, portanto, demanda a redução dessas condições em que atores ilícitos podem operar (VAN DE BUNT; VAN DER SCHOOT, 2003, p. 18-20).

4. ESTUDO DE CASO: O CARF E A OPERAÇÃO ZELOTES

A fim de analisar e discutir como vulnerabilidades institucionais (assimetrias) podem facilitar a prática de crimes de corrupção, propõe-se nesta seção um estudo de caso a partir da Operação Zelotes, da Polícia Federal³, que investigou a realização de atividades criminais, consistente da comercialização de decisões administrativas em processos fis- cais, por meio da formação de uma rede associativa entre membros (conselheiros) do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF e de empresas privadas. O objetivo da investigação era identificar possíveis práticas dos crimes de advocacia administrativa fazendária, tráfico de influência, corrupção, improbidade administrativa e de lavagem de dinheiro derivados desses delitos investigados no seio do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF.

3. Investigações criminais são uma importante fonte de dados para pesquisa. Observa-se uma robustez de dados oficiais de informação em razão das inúmeras diligências documentadas no processo formal de investigação.

BARBOSA, Emerson Silva. Estruturas de oportunidade e prevenção da corrupção organizada: um estudo da Operação Zelotes da Polícia Federal.
Revista Brasileira de Ciências Criminais. vol. 192. ano 30. p. 17-42. São Paulo: Ed. RT, setembro – outubro/2022.

4.1. Observações metodológicas prévias

De início, cabe aqui realizar algumas reflexões em termos metodológicos a respeito dos dados utilizados, bem como da estratégia de abordagem que se dará as informações disponíveis. Em primeiro lugar, o que se busca aqui é uma análise em micronível, que se baseia em categorias específicas de crimes (corrupção, fraudes etc.) que ocorrem em um tipo específico de estrutura (governamental) ou local (órgão). Isso porque, consoante sugere Clarke (1997, p. 10), referidas análises geralmente são mais produtivas em termos preventivos, uma vez que é possível detectar e apontar vulnerabilidades específicas, consistente em uma exposição excessiva ou diferenciada a grupos criminosos⁴. Referidas análises auxiliam na percepção dos riscos de vitimização a que referidos órgãos estavam expostos: rotinas, estruturas organizacionais e controle precários, seleção e recrutamento defeituosos entre outros.

Em segundo lugar, ressalta-se que será utilizado como ponto de referência para discussão da estrutura da organização criminosa e evidências do comportamento criminoso, as informações provenientes dos inquéritos e processos disponíveis em fontes públicas relacionados à operação Zelotes e seus desdobramentos⁵, bem como o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (disponível na internet), criada para investigar possíveis manipulações de julgamentos no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF). A CPICARF – foi criada por meio do Requerimento 407, de 2015, do Senado Federal.

Cumprir observar que a maioria dos processos judiciais relacionados aos fatos apurados nas investigações criminais está em segredo de justiça. Nem todos os dados, portanto, a respeito dos fatos estão disponíveis. Por isso, o foco aqui não são as pessoas, mas como as relações entre pessoas e as fragilidades institucionais verificadas em determinada organização estatal podem criar oportunidades criminais.

Em terceiro lugar, em que pese os dados ou informações oficiais tenham sido obtidos de fontes públicas (internet), referidos documentos são resultado da atividade de instituições públicas (Polícia Federal, CPICARF etc.), que está condicionado por restrições de recursos (materiais e de pessoal), competência dos agentes, prioridades

4. Nada impede, todavia, que referidas medidas preventivas sejam replicadas em outras situações semelhantes.
5. O inquérito principal que deu origem à referida operação policial de 1.424/2014 – SR/DPF/DF foi registrado na Justiça Federal sob o n. 28042-88.2014.4.01.3400. Após a deflagração da primeira fase da operação em 2015, novos inquéritos foram instaurados e novas operações foram realizadas. Em 26 de julho, por exemplo, foi deflagrada a 10ª fase da Operação Zelotes em que, por decisão da 10ª Vara Federal da Seção Judiciária de Brasília/DF. Nessa etapa foram autorizadas medidas de busca e apreensão, quebras de sigilo bancário, fiscal, telefônico e telemático em face de investigados envolvidos em suspeitas de prática de irregularidades em julgamento de processo fiscal de interesse de empresa siderúrgica, com sede na cidade de Santo André/SP, perante o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF/MF).

organizacionais entre outras. Assim, para quem examina os arquivos do caso, poucos detalhes têm sobre as eventuais falhas organizacionais, informações não aportadas por serem consideradas irrelevantes, equívocos interpretativos, más práticas e outras dificuldades que permearam o trabalho. Os dados oficiais (relatórios policiais, decisões judiciais, ações penais etc.) são sempre um recorte do conhecimento e das informações que circularam durante a investigação (HOBBS; ANTONOPOULOS, 2014, p. 99).

Isso porque toda investigação, como um trabalho de uma instituição de justiça, funciona como um instrumento retórico utilizado para apresentar um resultado de um trabalho em que se pretende convencer o juízo de que os fatos aconteceram (para imputação ou não de responsabilidade), da forma como foi apresentado e, com isso, obter uma decisão bem-sucedida que, do ponto de vista da imparcialidade que se espera e se exige de instituições públicas, sejam também no sentido de arquivamento/absolvição de não culpados ou de condenação de culpados.

Por outro, os trabalhos de investigação como o da Operação Zelotes se caracterizam por oferecerem muitos indícios e provas do comportamento criminoso, em razão da extensivo conjuntos de diligências e métodos especiais de investigação aplicados (interceptações telefônicas, quebras de sigilo de dados de comunicações, afastamento do sigilo bancário e fiscal, levantamentos de movimentações financeiras atípicas, buscas e apreensões, laudos periciais inquirições entre outras) que possibilitam a obtenção de muitas informações sobre o fato. Desse modo, em termos descritivos, referido material costuma ser bastante rico.

4.2. O CARF como estrutura de oportunidade para o crime

O CARF é um órgão colegiado federal, de caráter paritário, criado por meio da MP 449/2008, convertida na Lei 11.941/2009, que funciona como um tribunal administrativo para questões fiscais (justiça fiscal). Os conselheiros do CARF são selecionados pelo Comitê de Acompanhamento, Avaliação e Seleção – CSB, vinculado à Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, formado por representantes do próprio CARF (presidente), da Receita Federal, Procuradoria da Fazenda Nacional, confederações representativas das categorias econômicas de nível nacional, da Ordem dos Advogados do Brasil e da sociedade civil. Além da função de seleção dos conselheiros indicados pelas entidades integrantes do CARF, referido comitê tem também o papel de acompanhamento e da avaliação qualitativa e quantitativa de seu desempenho institucional.

A escolha de conselheiro representante da Fazenda Nacional recai sobre os candidatos indicados em lista tríplice encaminhada pela RFB, e a de conselheiro representante dos Contribuintes sobre os candidatos indicados em lista tríplice elaborada pelas confederações representativas de categorias econômicas e pelas centrais sindicais para um mandato de 2 anos, podendo os conselheiros ser reconduzidos no mandato pelo prazo de 6 ou 8 anos, nos termos do § 2º art. 40 do Regimento Interno do CARF. No caso de representantes dos Contribuintes, a indicação deverá recair sobre brasileiros natos ou

naturalizados, com formação superior completa, registro no respectivo órgão de classe há, no mínimo, 3 (três) anos, notório conhecimento técnico, e efetivo e comprovado exercício de atividades que demandem conhecimento nas áreas de direito tributário, processo administrativo fiscal e tributos federais.

O CARF é responsável por julgar milhares de processos administrativos que envolvem infrações fiscais que somam milhões e, às vezes, bilhões de reais. Segundo dados apresentados pelo Ministério da Fazenda em audiência pública na Câmara dos Deputados em 15.07.2015, o Conselho tinha um estoque de cerca de 116 mil processos administrativos que somavam um crédito estimado de R\$ 510 bilhões (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015).

O CARF é composto por um grande número de conselheiros titulares (216), distribuídos em 36 turmas de julgamento.

A estrutura do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF anterior à operação Zelotes era um campo aberto e convidativo à prática de corrupção para pessoas que conheciam o funcionamento do órgão administrativo e suas fragilidades. Em outras palavras, havia tentações demais e controle de menos. Depreende-se dos trabalhos das agências de repressão que a instância tributária se tornou um atalho para impedir a cobrança de créditos tributários oriundos de atuações fiscais. De um lado, os altos valores em litígio, a precariedade de controles, os altos custos de tempo e dinheiro para impugnar cobranças tributárias no judiciário, a falta de remuneração dos conselheiros, a facilidade de formulação de redes de colaboração especializadas, a grande concentração de poder nas mãos dos conselheiros, formavam um ambiente propício para funcionários e empresas participassem de transações ilícitas.

O esquema de fraude e corrupção verificado durante o processo de investigação e a instrução criminal, resultou em um prejuízo de bilhões de reais para o erário, por meio da redução ilicitamente negociada das dívidas tributárias de grandes empresas devedoras, ocorria da seguinte forma: 1) Grandes empresas devedoras (clientes) eram abordadas pelos sócios e funcionários das empresas ligadas ao esquema em diferentes praças, após o recebimento de informações privilegiadas obtidas junto ao CARF acerca do valor da dívida e dos processos pendentes de julgamento; 2) Referidas empresas ofereciam os serviços dissimulados de assessoria especializada em processos administrativos fiscais sob a promessa de redução dos valores das dívidas tributárias das empresas devedoras; 3) Após a negociação dos valores e das comissões, grupos de conselheiros do CARF, que eram sócios ou tinham relação com referidas empresas de “assessoria jurídica tributária”, uniam-se nos colegiados do CARF para derrubar as atuações fiscais e favorecer as empresas cooptadas pela organização criminosa.

Entre os atores envolvidos no suposto esquema criminoso arquitetado estão conselheiros do CARF, advogados e representantes de grandes empresas devedoras de tributos que, a despeito das defesas técnicas constituídas nos autos dos processos administrativos fiscais, utilizavam-se paralelamente de empresas de assessoria e/ou consultoria jurídica

especializadas em advocacia administrativa fazendária, que contavam com conselheiros e ex-conselheiros do CARF em seu quadro societário.

Sob o disfarce de empresas e serviços de consultoria tributária (empresas de fachada), o grupo realizava o patrocínio de interesses privados junto ao CARF, a partir do tráfico de influência e da corrupção de servidores. Referido grupo supostamente criminoso oferecia inúmeras facilidades para obtenção de vantagens ilegais junto ao órgão fiscal, consistente na comercialização da movimentação processual e de votos (decisões) favoráveis aos devedores, que resultavam na redução dos valores dos autos de infração nos julgamentos dos recursos dirigidos ao referido tribunal administrativo para assuntos fiscais. Consoante mencionou o procurador da república, Frederico Paiva, durante audiência realizada na Câmara dos Deputados, transcrita no Plano de Trabalho da CPI do CARF de relatório do deputado João Carlos Bacelar – PR/BA (2016, p. 7):

“(...) em geral empresas de consultoria ou consultórios de advocacia, às vezes tendo os próprios conselheiros do CARF entre seus sócios, contatavam as empresas devedoras prometendo manipular o julgamento do CARF. O próximo passo seria a empresa com débito fechar um contrato de consultoria com essas quadrilhas para dar legalidade à transferência de recursos que alimentava o esquema.”

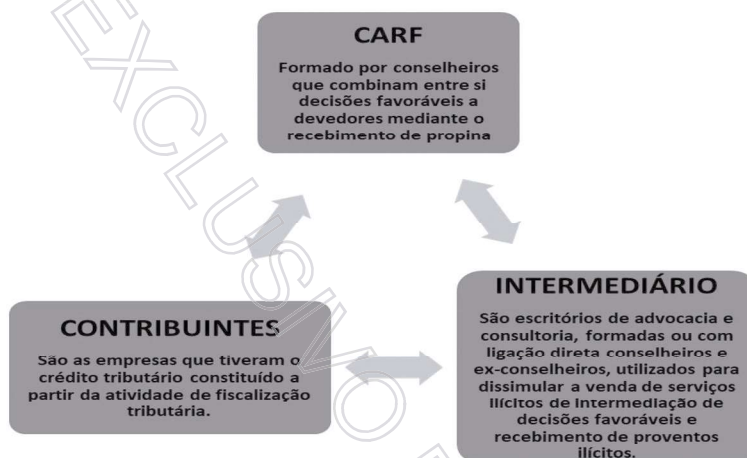
Como contrapartida à redução das autuações e multas, o grupo criminoso solicitava o pagamento de “comissões” ou “taxas de sucesso”, que levavam em consideração a economia das empresas devedoras.

Consoante se verifica pela análise da estrutura criminosa montada para corromper o erário, as práticas de corrupção foram incentivadas por disjunções estruturais que funcionaram como efeitos criminogênicos, que tiveram como consequência a criação de um mercado de serviços ilícitos (decisões favoráveis em processos tributários). O fato de estarem dentro da organização facilitou a instituição de uma conspiração para infringir regras e manipular procedimentos em favor do grupo criminoso. Valendo-se de suas ocupações profissionais, expertise e conhecimento sobre as dinâmicas internas e dados dos “clientes”, referidos funcionários aproveitaram de acesso e posição de poder para administrar processos e obter gerar decisões favoráveis aos devedores em troca de benefícios econômicos.

O caso sob investigação, da negociação de decisões em favor de empresas com o objetivo de evitar ou diminuir a cobrança de créditos tributários apurados em processos administrativos fiscais, foi operacionalizado mediante uma estrutura ilegal integrada por agentes públicos e privados que se organizaram, basicamente, em três núcleos de atuação: a) o núcleo econômico, composto pelos representantes da siderúrgica com processo no CARF, que teria financiado os custos do esquema; b) o núcleo operacional, integrado pelos responsáveis pela interlocução com os representantes da empresa, o aliciamento dos conselheiros e a distribuição do proveito financeiro do empreendimento espúrio; e, finalmente, c) o núcleo administrativo, centrado nos conselheiros que ocupavam a

função de julgadores, vinculados às diretrizes de favorecimento às empresas nos julgamentos administrativos.

Figura 1



Fonte: elaborada pelo autor.

Os intermediários eram responsáveis pela seleção e captação dos potenciais contribuintes com créditos tributários constituídos. Eles negociam os honorários ou taxas de sucesso com base no montante da redução do crédito tributário e, consequentemente, na diminuição da dívida da empresa com o Fisco. Esses intermediários ajustavam com os conselheiros o percentual da propina a ser cobrada para manipulação do processo e concessão de decisão favorável. Os pagamentos pelos serviços ilegais eram feitos em dinheiro, cheques e transferências bancárias, dissimuladas em serviços aparentemente de legais de consultoria e/ou advocacia.

5. DA DETECÇÃO E CORREÇÃO DAS ESTRUTURAS DE OPORTUNIDADE ESTRUTURAIS E SOCIAIS NA PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO ORGANIZADA

Há um grande desafio em se prevenir o crime organizado. Mudanças sociais e tecnológicas constantemente criam novas oportunidades para o crime: novos alvos, ambientes, modelos de negócio, ferramentas e fontes de informação. Mesmo os métodos de sucesso para controle do crime perdem efeito ou os criminosos apreendem a contorná-los.

Além disso, características inerentes a esse tipo de fenômeno criminal dificultam seu controle, entre elas: a) a predominância de formas dispersas e invisíveis de colaboração (em estruturas de redes mais do que organizações hierárquicas, com divisão de tarefas e afiliações mais claras); b) seu caráter invasivo e progressivo na sociedade e estruturas

organizacionais e de poder; c) sua natureza subversiva de regras e procedimentos e instintos e práticas autoprotetoras de seus membros ou colaboradores (que desabilitam e corrompem sistemas de controle); d) seu modo de funcionamento persistente, adaptativo e durável; e) sua natureza empreendedora, inovativa e, por vezes, bem financiada (EKBLOM, 2003, p. 242).

Nesse sentido, o desafio é encontrar formas de melhorar o desempenho das agências de prevenção e repressão contra o crime organizado em termos de: capacidade de resposta, efetividade, sustentabilidade e alcance. Nesse sentido, o conhecimento exerce um papel fundamental na capacidade de prevenção do crime. O conhecimento sobre o crime organizado toma diferentes formas: a) conhecer sobre: problemas/atividades criminosas; padrões de criminalidade, fatores de risco, teorias, causas e consequências; b) conhecer o que: o que funciona na prevenção, qual sua efetividade e sustentabilidade, em que contexto; c) conhecer como: processos práticos de análise do crime, seus padrões e causas, intervenções preventivas customizadas; implementação; mobilização e avaliação; d) conhecer quem: contatos com expertise genérica, acesso mais amplo a recursos e quem em uma entidade comercial ou pública pode tomar/exigir tarefas preventivas (EKBLOM, 2003, p. 243).

A teoria da conjunção de oportunidades criminais tenta fazer uma ponte entre dois dos principais *gaps* culturais que tem dividido agentes públicos, agentes políticos e teóricos na estratégia de prevenção do crime organizado. O primeiro deles é a tentativa de conciliação entre a prevenção situacional e prevenção orientada ao criminoso. Para além de erguer barreiras aumentar a vigilância e suprir oportunidades, compreender o criminoso é vital para nossa capacidade de inteligentemente manipular uma situação criminal.

Isso envolve compreender a natureza do crime, as condições situações existentes, analisar as carreiras criminais no crime organizado, ou seja, conhecer os mecanismos de recrutamento e de engajamento, bem como motivações e interesses subjacentes, como também buscar fazer a ponte entre as abordagens dos órgãos do sistema de justiça (Polícias, MP e Judiciário) e incentivar a prevenção civil⁶.

5.1. *A investigação criminal como instrumento de detecção de fragilidades ou assimetrias estruturais*

A investigação e processo dela derivado, levados a efeito para revelar e punir as fraudes praticadas no CARF, fornecerem uma série de informações e dados que lançaram luz sobre fragilidades estruturais e procedimentais existentes no órgão público, bem como oportunidades de associação ilícita e padrões de atuação do grupo criminoso que criaram condições para exploração ilícita da coisa pública.

6. Nesse sentido, modelos preventivos baseados em padrões de corresponsabilidade têm ganhado força nos últimos anos, a partir de mecanismos de *compliance* e governança.

No caso em exame, os crimes praticados em face da Administração Pública no CARF foram favorecidos por uma série de circunstâncias criminogênicas combinadas, como condições de econômicas favoráveis para prática de crimes voltada para o lucro (grande soma de recursos movimentados nos processos administrativos, ausência de remuneração dos conselheiros), condições organizacionais que facilitaram a formação de um capital social criminal (disponibilidade de parceiros do crime) entre outras (GOTTSCHALK, 2016).

Cumprе ressaltar que as oportunidades são dependentes do capital social (contatos, recursos, posições de confiança), com acesso a processos e poder de decisão. Isso porque a natureza colegiada das decisões do CARF demanda, em regra, a produção de arranjos que favoreçam a colaboração ilícita, com a divisão de papéis e responsabilidades entre atores criminosos, a fim de que o empreendimento ilegal tenha êxito na obtenção de vantagens monetárias indevidas.

Em outros termos, a instituição de agrupamento ou de uma rede colaboração dentro e fora do órgão público foi necessária para que a ação criminosa fosse executada. Sem a formação de uma rede de colaboração composta por pessoas conectadas e habilidades específicas, ocupando funções estratégicas e com oportunidades especiais de acesso, não seria possível aproveitar as estruturas de oportunidades disponíveis para a prática de crimes de maneira recorrente (GOTTSCHALK, 2016; KLEEMANS; DE POOT, 2008; KLEEMANS; VAN DE BUNT, 2008). Assim, mesmo que um conselheiro, de maneira isolada, quisesse *vender seus serviços* para contribuintes com débito junto ao Fisco, o sucesso do empreendimento estaria condicionado ao apoio ou participação dos demais membros do órgão colegiado.

De outro ponto, o que se verificou da análise da estrutura organizacional do CARF, a partir da atividade de persecução penal, era a existência de uma série de assimetrias criminogênicas que abriram espaço para conversão do espaço público em ambiente privado de negociação de interesses. Um nicho para prática de crimes. De um lado, precários mecanismos de vigilância e controle, acesso e movimentação de grandes somas de recursos públicos, processos decisórios pouco transparentes, recrutamentos ou indicações de servidores por meio de critérios políticos ou pessoais, ausência de separação entre a atividade pública e a privada, falta de remuneração combinada com um grande poder e responsabilidade em decidir processos milionários ou bilionários; de outro, a forte demanda por serviços ilícitos: a necessidade dos devedores em reduzir ou eliminarem dívidas tributárias, fruto de autuações levadas a efeito pelos órgãos de fiscalização.

Consoante se depreende das investigações, os conselheiros do CARF eram escolhidos entre advogados com atuação na área tributária (por parte dos contribuintes)⁷ e advogados públicos (procuradores da Fazenda Nacional) ou auditores da Receita Federal (como representantes do Fisco). Referidos profissionais notadamente dispõem de um

7. Alguns também têm formação técnica como contadores.

BARBOSA, Emerson Silva. Estruturas de oportunidade e prevenção da corrupção organizada: um estudo da Operação Zelotes da Polícia Federal.

Revista Brasileira de Ciências Criminais. vol. 192. ano 30. p. 17-42. São Paulo: Ed. RT, setembro – outubro/2022.

vasto conhecimento técnico sobre a legislação tributária e o manejo do processo tributário, fruto da atuação profissional.

Não era incomum, aliás, que advogados públicos, que atuaram como conselheiros do CARF como representantes do Fisco (do Estado, portanto, enquanto servidores públicos), mais tarde fossem indicados para ocupar o posto de conselheiros dos contribuintes, quando aposentados de seus cargos e no exercício da atividade advocatícia privada⁸.

As interceptações telefônicas realizadas durante a Operação Zelotes registraram negociações e vendas de serviços por conselheiros do CARF, consoante apontado o relatório da CPI do CARF (fls. 18). Em muitas situações, após obterem informações privilegiadas e sigilosas sobre autuações fiscais realizadas pelo Fisco, representantes das empresas de consultoria/advocacia compostas por conselheiros e ex-conselheiros do CARF, portanto, com acesso e influência direta sobre outros conselheiros no CARF e como tomadores de decisão em processos administrativos tributários, procuravam as empresas autuadas para oferecerem seus serviços ilícitos.

Há indícios que os próprios laudos produzidos por auditores fiscais eram encomendados, como forma de forçar a empresas a aceitarem os serviços ilegais fornecidos pelo grupo criminoso. As autuações em valores altos eram combinadas entre auditores e conselheiros para que os intermediários (consultores/advogados) pudessem oferecer seus serviços ilegais às empresas fiscalizadas e autuadas, com a promessa de reduzir os valores das autuações em troca de vantagens financeiras ilícitas.

Alguns dos profissionais indicados para figurarem como conselheiros são parentes ou pessoas muito próximas de servidores públicos que ocupam posições importantes em órgão do governo com influência no CARF, como a Receita Federal. Entre eles ex-conselheiros, que passaram a exercer consultoria e/ou advocacia após deixarem o serviço público.

Muitos dos conselheiros do CARF, indicados como representantes dos contribuintes, exerciam a atividade no tribunal fiscal concomitantemente com a atividade privada de advocacia. Alguns conselheiros e ex-conselheiros eram sócios de escritórios de advocacia, consoante apontou a investigação da Operação Zelotes, reproduzida pela CPI do CARF (p. 159). Outros eram sócios em empresas de fachada (sem funcionamento ou atividade empresarial comprovada), que eram utilizadas para esconder e legitimar o recebimento de valores pelos serviços ilegais pelos seus sócios, bem como para intermediar o fluxo de pagamentos ilícitos entre empresários e os conselheiros do CARF.

É possível observar que a rede de influência e participação no CARF articulava diferentes gerações de conselheiros do CARF. Conselheiros envolvidos no esquema detectado pela investigação eram filhos e genros de ex-conselheiros. Os recrutados passavam

8. É preciso ressaltar que, para os conselheiros do CARF (tanto os representantes dos contribuintes quanto da Fazenda Nacional) são agentes públicos, nos termos do Código Penal (art. 327) e da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8429/92, art. 2º).

a fazer parte do esquema como um negócio de família, como herdeiros de uma rede de influência que avançava e crescia à medida em que os próprios recrutados passavam a exercer suas funções como conselheiros (indicados por seus mentores).

Após a operação Zelotes, houve uma alteração no Regimento Interno do CARF no sentido de exigir que o advogado indicado para o CARF comprove a licença do exercício da advocacia⁹, além de outras medidas que buscaram diminuir as assimetrias crimino-gênicas até então existentes, embora conhecidas e toleradas, faziam da realidade de funcionamento do órgão. Nesse sentido, nota-se que a atividade repressiva teve um papel fundamental na identificação de vulnerabilidades como esta que facilitavam os desvios de conduta e lesão ao erário.

5.2. Das medidas de contenção e correção associadas à prevenção do crime

As medidas de contenção da corrupção, associadas ao processo de investigação criminal, assim, devem se articular em três eixos: a) ações intimidatórias relacionada punições graves e efetivas dos criminosos identificados; b) ações de modificação situacional, por meio da eliminação das oportunidades, seja por meio do aumento dos riscos, das dificuldades e redução dos prêmios; c) dissuasão ética, consistente no aumento da pressão pelo cumprimento da lei (aumento da vergonha ou culpa, remoção das escusas pelo crime).

Ações dissuasórias estão relacionadas à crença na possibilidade de punição, ou seja, sinalização do risco atinente à conduta ilícita. Em que pese o caráter muitas vezes irrefletido das ações de criminosos no que às consequências de seus atos, mesmo os de colarinho branco e, portanto, dos efeitos limitados das sanções penais de inibir práticas ilícitas, referidas medidas representam algum tipo de consenso social sobre a reprovabilidade das condutas e precisam fazer parte do processo de socialização de atores públicos ou privados, de diferentes *status* (SOLTES, 2016).

A identificação e detenção criminal e exoneração administrativa de toda rede criminosa que atua ou tem acesso à organização pública, após a comprovação de responsabilidades em um devido processo legal, é muito uma medida importante para conter a sangria dos cofres públicos. A extração dos atores ilícitos do jogo, contudo, nem sempre é capaz de desarticular a rede de colaboração e prevenir futuros desvios. Isso porque medidas preventivas podem ter vida curta se as assimetrias estruturais não forem corrigidas (CLARKE, 1997). Com o tempo, novos limites e barreiras serão testados ou colocados à prova e, eventualmente, poderão ser aproveitadas oportunidades deixadas pela ausência de outros membros.

9. Nesse sentido, prevê o Art. 9º da Portaria MF 343, de 09 de junho de 2015: “É condição para manutenção do mandato de conselheiro representante dos Contribuintes, no caso de advogado, a apresentação de documento que comprove a licença do exercício da advocacia, nos termos do inciso II do art. 12 da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994.”

No caso do CARE, mesmo após a deflagração da Operação Zelotes e toda repercussão envolvendo os delitos supostamente praticados no âmbito do conselho, a Polícia Federal executou uma nova operação policial em desfavor de um conselheiro do CARE, denominada Operação Quatro Mãos¹⁰. A ação foi desencadeada a partir de informação de uma empresa privada de grande porte, de que o conselheiro solicitou vantagens para proferir decisão favorável e influenciar em julgamento de processo administrativo fiscal no âmbito do CARE. A prisão em flagrante do conselheiro se deu no curso de ação controlada, deferida pela 12ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal.

Nesse sentido, a dissuasão situacional precisa ser efetiva no sentido de remover as assimetrias criminogênicas existentes, consistentes em vulnerabilidades procedimentais e organizacionais. A supressão de estruturas de oportunidade organizacionais e sociais pressupõem a identificação de todos os componentes da rede (elos), por meio de uma análise minuciosa de vínculos que possibilite identificar as interseções e relações entre possíveis facilitadores e perpetradores de atos ilícitos, um diagnóstico completo de fragilidades e a adoção de medidas que busquem dificultar a corrupção. Em outras palavras, as circunstâncias ambientais e organizacionais devem inibir ou dificultar formas de conluio e a exploração de poder (VAN DER SCHOOT, 2003).

Um outro tipo de intervenção importante deve incidir sobre a demanda por serviços ilícitos junto aos órgãos estatais. O aumento do risco de insucesso na negociação de decisões favoráveis pode reduzir o interesse dos contribuintes nesse tipo de serviço. Isso envolve retirar o poder das mãos de poucos atores e aumentar os níveis hierárquicos e supervisão das decisões por meio de colegiados.

No caso do CARE, a remuneração dos conselheiros, a fixação de uma quarentena para designação de ex-servidores como conselheiros, a digitalização dos processos, sorteio eletrônico para distribuição dos processos foram medidas aventadas para conferir maior transparência e legitimidade aos julgamentos da corte administrativa.

Outras medidas estruturais aventadas foram a ampliação do quadro técnico, em tese, menos suscetível à cooptação e diminuição das possibilidades do uso de manobras para atrasar ou adiantar julgamentos e alterar de maneira conveniente a formação das turmas, como limitação aos pedidos de vista e de retirada de pauta pelas partes, limites à alteração nas composições das turmas.

Referidas correções de assimetrias envolvem tentativas de alteração normativa que preveem o aumento de controle, publicidade e transparência dos processos e julgamentos, a reformulação das regras de conduta ética, previsão de remuneração dos conselheiros, processo de seleção mais rigoroso, com sabatina, quarentena, incompatibilidade com o exercício concomitante de atividade privada entre outras.

10. O nome da operação é baseado na proposta inicial, feita pelo investigado a representante da instituição financeira, para que a elaboração do voto fosse feita a “quatro mãos” (Fonte: [www.pf.gov.br/agencia/noticias/2016/07/operacao-quatro-maos-prende-conselheiro-do-carf-no-df]).

Ressalta-se que muitos dos conselheiros dos CARF eram advogados em pleno exercício da advocacia. A confusão entre a atividade pública e privada foi parcialmente resolvida pelo Decreto 8.441/2015, que vedou o exercício da advocacia contra a Fazenda Pública por parte de conselheiros. Embora referida modificação legislativa possa ser considerada um avanço, ela tem um alcance limitado nas práticas de exploração de prestígio e formação de redes de colaboração criminosa. A vedação do exercício da advocacia por um profissional específico não impede que este facilite a atuação de sócios formais e informais em processos junto ao CARF, aproveitando-se de seu conhecimento, acessos e recursos disponíveis. Por isso, também, a necessidade de se incentivar controles éticos.

Do ponto de vista da dissuasão moral ou ética, é preciso chamar a atenção para responsabilidade moral relacionado ao ilícito e reforçar aspectos de integridade, a fim de inibir que novas oportunidades sejam agarradas, procuradas ou criadas (VAN DER SCHOOT, 2003, p. 25). A dissuasão moral implica na identificação de fatores que motivam as pessoas a praticar crimes e na criação de contramotivações adequadas para isso. A formulação de códigos de conduta claros, seleção por critérios técnicos, conscientização permanente da relevância social da ocupação e a sinalização constante das consequências dos atos ilícitos são elementos necessários para evitar racionalizações ou neutralizações de eventuais condutas ilícitas (SOLTES, 2016).

Assim, mesmo diante da elevada capacidade adaptativa de redes criminosas às táticas da polícia para prevenção e repressão do crime, que envolvem desde a aceitação de riscos de perdas relacionadas ao negócio (por exemplo, multas no tráfico de drogas) ou uso de medidas de contrainteligência (LEVI, 2012, p. 613), estratégias preventivas têm o potencial de suprimir oportunidades ilícitas por meio de intervenções em diferentes processos e estruturas que fazem convergir a cooperação criminosa.

Desse modo, estratégias preventivas devem ser associadas às práticas repressivas – que de modo algum deveriam ser abandonadas –, como forma de se incluir medidas proativas que reduzam a probabilidade de que ocorram crimes (VON LAMPE, 2010, p. 337). Referidas estratégias têm como suporte teórico/prático teorias da prevenção, que ressaltam o caráter situacional da conduta ilícita, no tocante às condições ambientais que facilitam ou possibilitam a conexão entre alvos desprotegidos e ofensores hábeis e motivados (LEVI; MAGUIRE, 2004; FELSON, 2006; KLEEMANS, 2017).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para além da imagem tradicional do crime organizado como organização estruturada, mobilizada no submundo e povoada por criminosos que conhecem outros criminosos, que socializam com outros criminosos, que cometem crimes com outros criminosos e disputam poder e riqueza com outros criminosos, como acontece em atividades ilícitas que envolvem, por exemplo, facções criminosas que exploram mercados de bens e serviços ilegais, é preciso ter atenção às diferentes estruturas cooperativas que se formam

para prática de crimes econômicos e de corrupção, que capturam o Estado e se aproveitam das fragilidades estruturais para seu aparecimento.

Em crimes contra a administração pública, a cooperação entre funcionários e entes privados busca explorar fragilidades institucionais e se aproveitar do acesso, conhecimento e poder “dos de dentro” para oferecer ou prestar serviços ilícitos para os “de fora”. A demanda por serviços ilícitos, costumeiramente bem remunerada, é um motor poderoso para motivar atores públicos a cooperar na exploração do erário público.

O conhecimento do ambiente ou arquitetura institucional é um fator muito importante para detectar e corrigir as deficiências. Neste trabalho, a proposta foi a de explorar exatamente como fragilidades estruturais facilitam o acesso a oportunidades criminais, por meio de arranjos institucionais frágeis, mecanismos processuais falhos e de uma estrutura que favorece a formação de uma rede de cooperação entre pessoas que ocupam funções-chaves na maquinaria estatal e que conhecem os espaços e suas oportunidades e, portanto, conseguem, concomitantemente com a atividade legal, explorar serviços ilegais dentro da administração pública.

Durante o trabalho, buscou-se demonstrar que investigações criminais, mais do que um repositório importante para a realização de pesquisas acadêmicas, podem servir como ferramentas importantes para identificar e propor a correção de vulnerabilidades em estruturas, sistemas e processos de organizações públicas, a fim de possibilitar a prevenção da corrupção organizada. Além de fornecerem subsídios para a culpabilização e punição dos responsáveis pelos atos criminosos, referidos procedimentos investigatórios podem auxiliar na identificação e correção de fragilidades estruturais em instituições públicas que criam ou facilitam a criação de oportunidades para a prática de atos ilícitos.

Além disso, investigações criminais são uma importante fonte de dados para pesquisa. Observa-se uma robustez de dados oficiais de informação em razão das inúmeras diligências documentadas no processo formal de investigação. Desse modo, entende-se que uma análise detida dessas fontes de dados nos permite compreender e discutir como vulnerabilidades institucionais (assimetrias) que podem facilitar a prática de crimes de corrupção e que podem e devem ser corrigidas pelos atores institucionais situados em posições de poder.

A prevenção situacional e o policiamento preventivo do crime organizado ainda são temas poucos explorados no Brasil, a despeito das inúmeras oportunidades de intervenção que as práticas de controle têm proporcionado nos últimos. Referido repertório teórico e prático visa a um só tempo corrigir vulnerabilidades existentes, diminuir as recompensas e aumentar os riscos relacionados à ação ilícita, mesmo que se admita que algumas medidas preventivas possam ser contingentes com a natureza do problema e as circunstâncias em que o arranjo criminoso surgiu.

Inúmeros operações policiais e processos por corrupção identificaram uma série de vulnerabilidades institucionais que, após uma detida avaliação, deveriam ser objeto de correção e de um novo ciclo de verificação e controle. No caso do CARE, consoante se verificou pela apresentação do Ministério da Fazenda em audiência pública na Câmara dos

Deputados, em julho de 2015, foram adotadas uma série de medidas para se tentar corrigir as fragilidades apontadas pela investigação criminal e os trabalhos da CPI do CARF.

Teorias e estratégias de policiamento preventivo dispõem de uma série de ferramentas teóricas e práticas que possibilitam uma intervenção ambiental preventiva no sentido de se redesenhar estruturas públicas para que deixem ser ambientes criminogênicos, por meio do endurecimento da vigilância e outras práticas que desestimulem o crime. Casos como o CARF sugerem que as autoridades públicas podem lançar mão dessas técnicas para detectar e prevenir práticas ilícitas que capturam as instituições públicas.

Por isso, este estudo sugere que outras formas de controle social precisam ser adotadas em nosso sistema jurídico-político no sentido de introduzirem medidas ou técnicas que reduzam as oportunidades criminosas, seja pelas modificações do lugar em que as oportunidades aparecem, seja pelo controle e enfraquecimento de as redes de relacionamento que podem facilitar a mobilização de grupos para cometer crimes. O controle do crime organizado no serviço público depende, sob a ótica da prevenção, de se criar constrangimentos para o exercício de atividade ilícita e da adoção de processos de seleção, acompanhamento e revisão de atos mais rigorosos.

Uma possível frente para prevenção da corrupção institucionalizada suscitada pelo caso do CARF é a supressão da demanda por serviços ilícitos. O aumento do risco na obtenção de decisões arranjadas tem o potencial de diminuir o interesse nesse tipo de serviço.

7. REFERÊNCIAS

- ABADINSKI, Howard. *Organized crime*. Ninth edition. Belmonte, CA: Wadsworth Cengage Learning, 2010.
- BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*. Trad. Juarez Cirino dos Santos. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Reestruturação do CARF e operação Zelotes*. Disponível em: [www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdc/apresentacoes-em-eventos/realizadas-em-2015/15-07-15-operacao-zelotes/apresentacao-min-levy]. Acesso em: 28.12.2020.
- BRASIL. *Departamento Penitenciário Nacional*. Brasília: INFOPEN, 2019.
- CLARKE, Ronald V. Introduction. In: CLARKE, Ronald V (ed.) *Situational crime prevention: successful case studies*. Second Edition. New York: Harrow and Heston, 1997.
- COHEN, Lawrence; FELSON, Marcus. Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. *American Sociological Review*, v. 44, n. 4, p. 588-608 (Aug., 1979).
- EDWARDS, Adam; LEVI, Michael. Researching the organization of serious crimes. *Criminology and Criminal Justice*, v. 8 (4), p. 363-388, 2008.

- EKBLOM, Paul. Proximal circumstances: a mechanism-based classification of crime prevention. In: R.V Clarke (ed.). *Crime Prevention studies*. Monsey: NY, Criminal Justice Press, 1994. v. 3. p. 185-232.
- EKBLOM, Paul. Organised crime and the conjunction of criminal opportunity framework. In: EDWARDS, Adam; GILL, Peter. *Transnational Organised Crime*. Routledge, 2003. p. 241-263.
- FELSON, Marcus. *Crime and everyday life*. 2nd edition. California: Sage Publications, 1998.
- FELSON, Marcus. *The ecosystem of organized crime*. Helsinki: Heuni Paper, n. 26, 2006.
- FERNANDES, Luís Fiães. A prevenção da criminalidade. In: VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (Coord.). *II Colóquio de Segurança Interna*. Coimbra: Almeida, 2006. p. 69-117.
- FINCKENAUER, James O. Problems of definition: what is organized crime? *Trends in Organized Crime*, v. 8, n. 3, 2005.
- HASSEMER, Winfried. *Direito penal libertário*. Trad. Regina Greve. MOREIRA, Luiz (Coord. e Sup.). Belo Horizonte: Del Rey, 2007.
- HOBBS, Dick; ANTONOPOULOS, Georgios A. How to research organized crime. In: PAOLI, Letizia (Org.). *The Oxford Handbook of Organized Crime*. New York: Oxford University Press, 2014. p. 96-117.
- KLEEMANS, Edward R.; VAN DE BUNT, Henk G. Organised crime, occupations and opportunity. *Global Crime*, 9 (3), p. 185-197, 2008.
- KLEEMANS, Edward R.; DE POOT, Christianne J. Criminal careers in organized crime and social opportunity structure. *European Journal of Criminology*, n. 5, 2008.
- KLEEMANS, Edward R. Organized crime and places. In: G.J.N Bruinsma & S.D Johnson (eds.). *Oxford Handbook of Environmental Criminology*. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- LARRAURI, Elena. *La herencia de la criminología crítica*. 2. ed. Madri: Siglo Veintiuno Editores, 2000.
- LAYCOCK, Gloria. Foreword. In: BULLLOCK, Karen et al. *Situational prevention of organised crimes*. Portland/Oregon: Willan Publishing, 2010.
- LEVI, Michael; MAGUIRE, Mike. Reducing and preventing organised crime: an evidence-based critique. *Crime Law and Social Change*, p. 1-63, June-2004.
- LEVI, Michael. The organization the serious crime for gain. In: *The Oxford Handbook of Criminology*. Fifth Edition. MAGUIRE, Mike et al. Oxford (UK): Oxford University Press, 2012.
- LIN, Nan. *Social Capital: a theory of social structure and action*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2001.
- MORSELLI, Carlo. *Inside criminal networks*. Studies of Organized Crime, v. 8. New York: Springer, 2009.

- PAOLI, Letizia. The paradoxes of organized crime. *Crime, Law & Social Change*, n. 37, p. 51-97, 2002.
- SANTOS, Cláudia Cruz. Novos rumos na prevenção e repressão da corrupção (das novidades no direito penal aos problemas para o processo penal). In: D'AVILA, Fabio Roberto; SANTOS, Daniel Leonhardt dos (Coord.). *Direito Penal e política criminal*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015. p. 81-103.
- PASSAS, Nikos. Globalization, Criminogenic Asymmetries and Economic Crime. In: PASSAS, Nikos (ed.) *Transnational Financial Crime*. London/UK: Routledge, 2013.
- SENADO FEDERAL. Comissão Parlamentar de Inquérito. *Relatório Final da CPI do CARF*. Brasília, 2015.
- SOLTES, Eugene. *Why they do it: Inside the mind of the white-collar criminal*. New York: Public Affairs, 2016.
- SUTHERLAND, Edwin H. *White collar crime: the uncut version*. New Haven: Yale University Press, 1983.
- VAN DE BUNT, Henk; VAN DER SCHOOT, Cathelijne. Introduction. In: VAN DE BUNT, Henk; VAN DER SCHOOT, Cathelijne. *Prevention of Organised Crime: a situationl approach*. WODC, 2003.
- VAN DER SCHOOT, Cathelijne. Red flags and measures presented in the national reports. In: VAN DE BUNT, Henk; VAN DER SCHOOT, Cathelijne. *Prevention of Organised Crime: a situationl approach*. WODC, 2003.
- VON HIRSCH, Andrew. *Doing justice: the choice of punishments*. New York: Hill and Wang, 1976.
- VON LAMPE, Klaus. Situational Prevention of 'Organised Crime' Preventing phantom conceptions with phantom means? In: *Cross-border Crime Inroads on Integrity in Europe*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2010, p. 337-360.
- VON LAMPE, Klaus. The application of framework of situacional crime prevention to 'organized crime'. *Criminoly & Criminal Justice*, 11 (2), p. 145-163, 2011.
- VON LAMPE, Klaus. *Organized crime: analyzing illegal activities, criminal structures, and extra-legal governance*. Los Angeles: Sage Publications, 2016.



PESQUISAS DO EDITORIAL



ÁREA DO DIREITO: Penal

Veja também Doutrinas relacionadas ao tema

- Acordo em ação de improbidade administrativa: desafios atuais e perspectivas para o futuro, de Sofia Cavalcanti Campelo – RT 1011/23-50;
- Aspectos tributários da lavagem de dinheiro e o projeto anticrime, de Antonio Baptista Gonçalves – RT 1011/229-271; e
- Globalização e corrupção em uma sociedade complexa, André Folloni e Flúvio Cardinelle Oliveira Garcia – RT 162/219-256.