



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE DIREITO

LIBÂNIA THAYNÁ RABELO SABÓIA

**A ATIVIDADE DO CRIME ORGANIZADO NO SISTEMA DE FRAUDE À
PREVIDÊNCIA SOCIAL: FISCALIZAÇÃO E CONTROLE ESTATAL**

FORTALEZA

2019

LIBÂNIA THAYNÁ RABELO SABÓIA

A ATIVIDADE DO CRIME ORGANIZADO NO SISTEMA DE FRAUDE À
PREVIDÊNCIA SOCIAL: FISCALIZAÇÃO E CONTROLE ESTATAL

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito. Área de concentração: Direito Processual Penal, Direito Penal e Direito Previdenciário.

Orientador: Prof. Dr. Alex Xavier Santiago da Silva.

FORTALEZA

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S122a Sabóia, Libânia Thayná Rabelo Sabóia.
A ATIVIDADE DO CRIME ORGANIZADO NO SISTEMA DE FRAUDE À PREVIDÊNCIA SOCIAL:
FISCALIZAÇÃO E CONTROLE ESTATAL / Libânia Thayná Rabelo Sabóia Sabóia. – 2019.
53 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito,
Curso de Direito, Fortaleza, 2019.

Orientação: Prof. Dr. Alex Xavier Santiago da Silva.

1. Organizações criminosas. 2. Previdência Social. 3. Compliance. I. Título.

CDD 340

LIBÂNIA THAYNÁ RABELO SABÓIA

A ATIVIDADE DO CRIME ORGANIZADO NO SISTEMA DE FRAUDE À
PREVIDÊNCIA SOCIAL: FISCALIZAÇÃO E CONTROLE ESTATAL

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito. Área de concentração: Direito Processual Penal, Direito Penal e Direito Previdenciário.

Orientador: Prof. Dr. Alex Xavier Santiago da Silva.

Aprovado em ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Alex Xavier Santiago da Silva (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Sérgio Bruno Araújo Rebouças
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Marlus Heriberto Arns de Oliveira
Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR)

“É caminhando que se faz o caminho (...) enquanto houver Sol, ainda haverá.”
(Titãs).

AGRADECIMENTOS

A Deus, quem eu confio toda minha fé e vejo, diariamente, suas ações em minha vida, que me mostram o quão sou pequena diante Dele.

À minha Mãe, exemplo de todo amor, carinho, cuidado e atenção que eu mais poderia receber, quem entende minhas variações de humor e dedicou parte de sua vida em prol, exclusivamente, da minha; bem como ao meu Pai, homem guerreiro, sábio, quem sai às ruas diariamente em seu manto sagrado e busca proteger a sociedade da mesma forma que me protege.

Ao meu irmão, quem eu desejei antes mesmo do nascimento e o nomeei como Thiago, cujo nome simboliza aquele de enorme compaixão e amor, características tão notórias em sua personalidade, Deus te mandou para mim para que eu me tornasse alguém melhor.

À Fátima e Solaniele (*in memoriam*), que estão presentes em todas minhas conquistas aqui na terra, em vocês encontro minha inspiração para lutar por todos os meus sonhos e alcançá-los da forma mais íntegra que eu puder, exatamente como me ensinaram em vida e ao Júnior, por sua inspiradora força de vontade diária em vencer seus desafios, medos e tentações, por toda confiança sempre depositada em mim e o sonho de me ver bem sucedida na vida.

À minha bisavó Holandina, até hoje em vida, em sua plena saúde e disposição bem maior que a de muitos jovens, quem me faz perceber o quão leve e amorosa deve ser a vida e por quem eu agradeço à Deus pela sua saúde e vitalidade.

A todos meus familiares que me deram amor durante toda a vida.

Ao meu Professor Orientador Alex Santiago, que surgiu na metade da minha graduação e me mostrou como diferente ela poderia ser mediante sua orientação não apenas acadêmica, mas, sobremaneira, de vida. Sou grata por todo o apoio e conselhos dados em salas de aula, apesar de toda correria diária. Sem dúvidas, um grande exemplo de determinação e profissionalismo para mim. Esse trabalho não teria o mesmo significado e qualidade se não tivesse sido escrito sob sua supervisão.

Ao aceite do avaliador deste trabalho, Professor Marlus Arns, sempre muito solícito às demandas acadêmicas desta Instituição, que eu tive a oportunidade de conhecer seu brilhantismo através do Centro Acadêmico Clóvis Beviláqua, em sua Gestão Voz Ativa, na realização da XIII Semana do Direito da UFC e, posteriormente, se fez presente em todos os eventos do Núcleo de Estudos em Ciências Criminais

(NECC), projeto de extensão, o qual tive o prazer de ser coordenadora. É uma honra desfrutar de todo seu conhecimento na Faculdade de Direito da UFC. Salve!

Ao aceite do Professor Sérgio Rebouças, igualmente, tão solícito às demandas estudantis da Faculdade de Direito e quem carrega o nome dessa instituição de forma tão competente, através de suas obras literárias de notória qualidade e admiração acadêmica. É uma honra ter sido sua aluna na graduação.

Aos professores de toda minha vida estudantil, aos quais serei eternamente grata por todos os ensinamentos acadêmicos, principalmente aqueles que compõem o corpo docente do Colégio da Polícia Militar Edgard Facó, onde permaneci por dez anos e construí com eles não só formação escolar, como também diversas amizades e exemplos de dedicação.

À Camila Alves, irmã de alma e Kelly Lima, amiga e confidente.

Aos meus amigos formados durante a graduação, especialmente, ao meu grupo intitulado “sefaz”, onde eu encontro todo apoio e compreensão, formado por Ingrid Sales, Jéssica Dias, Joel Victor, Larissa Almeida, Mydyã Lira, Rafael Marques, Rafael Queiroz e Waleska Lima, bem como à Nájila Martins, quem sempre me acompanhava nas idas à Faculdade e foi excelente parceira no Núcleo de Prática Jurídica (NPJ). Igualmente, aos amigos formados no CACB e no NECC.

Ao seu Odir, maior empresário do ramo alimentício da Faculdade de Direito, razão das minhas alegrias, brincadeiras e conselhos diários, além do café feito com amor, fonte de energia da minha graduação.

Aos meus amigos e companheiros de carreira advocatícia, Raphael Castelo Branco e José Carlos, por todos os ensinamentos jurídicos e esforços empregados à minha qualidade profissional, bem como à Gizelle Felício, amiga e anjo enviado de Deus para mim.

Aos servidores e colegas estagiários da 2ª Turma Recursal da Justiça Federal do Ceará, em especial à Rachel Moreira, quem sempre com sua alegria e paciência me teceu diversas orientações pertinentes, bem como aos magistrados com quem eu pude conviver, Gustavo Melo Barbosa, Paula Emília Moura Aragão de Sousa Brasil e Gisele Chaves Sampaio Alcântara, exemplos da fiel magistratura, que desenvolvem suas funções com notória maestria e tomo como inspiração para um futuro próximo.

A todos que nos pequenos detalhes contribuíram para minha formação acadêmica.

RESUMO

Discute-se, em larga escala, o enfrentamento de organizações criminosas atuantes no país, entretanto a sociedade ainda encara essa espécie de criminalidade como somente aquelas caracterizadas por delitos cometidos com emprego excessivo de violência. A partir disso, urge a necessidade de esclarecer a existência de outras modalidades de organizações criminosas, as quais desenvolvem atividades ilícitas em conluio ao serviço público, especialmente, com o apoio ou mentoria de funcionários da Administração Pública. O objetivo da presente pesquisa, portanto, é identificar as tipologias de organizações criminosas, surgidas através das mudanças sociais ocorridas após o fenômeno da globalização, bem como verificar a atuação desses grupos em novas searas, tais como a gestão pública, discriminando os delitos comumente relacionados a eles, a partir de uma análise das decisões judiciais e o resultado das condenações imputadas aos atores. Observa-se fortemente o exercício da atividade ilícita na competência da Previdência Social, na qual funcionários do Instituto Nacional de Seguridade Social atuam como integrantes de organizações criminosas na concessão e manutenção de benefícios previdenciários irregulares, os quais são responsáveis pelo desvio bilionário dos cofres públicos. É nesse sentido que se discute a necessidade de medidas que, além de desarticularem as atividades dessas organizações, também sejam responsáveis pela prevenção de novos atos irregulares, tais como a implantação do *compliance* na seara pública, igualmente, à executada pelas empresas privadas, com a finalidade de prevenir fraudes e desvios dentro de sua gestão organizacional. Por sua vez, a metodologia empregada foi a análise dos delitos cometidos por essa espécie de organização, com a finalidade de propor a utilização do *compliance* como método preventivo de delitos contra a Previdência Social.

Palavras-chaves: Organizações criminosas. Previdência Social. *Compliance*.

ABSTRACT

There is a large discussion about the confrontation of criminal organizations operating in the country, but society still regards this kind of crime as only those characterized by crimes committed with excessive use of violence. From this, there is a need to clarify the existence of other types of criminal organizations, which develop illicit activities in collusion with the public service, especially with the support or mentoring of public administration officials. The aim of this research, therefore, is to identify the typologies of criminal organizations, arising from social changes that occurred after the phenomenon of globalization, as well as to verify the performance of these groups in new fields, such as public administration, discriminating against commonly related crimes. to them, based on an analysis of court decisions and the result of condemnations imputed to the actors. It is strongly observed the exercise of illicit activity within the scope of Social Security, in which employees of the National Institute of Social Security act as members of criminal organizations in granting and maintaining irregular social security benefits, which are responsible for the billionaire diversion of public coffers. It is in this sense that the need for measures is discussed that, in addition to disarticulate the activities of these organizations, are also responsible for the prevention of new irregular acts, such as the implementation of compliance in the public area, also to that performed by private companies, with prevent fraud and misuse within their organizational management. In turn, the methodology employed was the analysis of the crimes committed by this type of organization, with the purpose of proposing the use of compliance as a preventive method of crimes against Social Security.

Keywords: Criminal organizations. Social Security. Compliance.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
APEGR	Assessoria de Pesquisa Estratégica e Gerenciamento de Riscos
CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais
COINP	Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária
DELEPREV	Delegacia de Repressão a Crimes Previdenciários
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro e de Recuperação de Ativos
ENIP	Encontro Nacional da Inteligência Previdenciária
FTPrev	Força-Tarefa Previdenciária
HC	Habeas Corpus
INSS	Instituto Nacional da Seguridade Social
PF	Polícia Federal
SISBIN	Sistema Brasileiro de Inteligência
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TER	Teoria da Escolha Racional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
2 O CRIME ORGANIZADO NO SERVIÇO PÚBLICO.....	12
2.1. Conceito de organizações criminosas.....	12
2.2. Tipologias das organizações criminosas: o que se compreende por crime organizado exógeno, endógeno e híbrido?.....	16
2.3. A atuação das organizações criminosas na esfera da administração pública.....	17
3 OS CRIMES COM MAIOR INCIDÊNCIA COMETIDOS POR ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS PREVIDENCIÁRIAS.....	21
3.1. Inserção de Dados Falsos em Sistema de Informações.....	22
3.2. Falsificação Previdenciária.....	24
3.3. Uso de Documento Falso.....	26
3.4. Corrupção Passiva e Ativa.....	26
3.5. Estelionato Previdenciário.....	28
3.6. Operações responsáveis por identificar a atuação das organizações criminosas no esquema de concessão de benefícios previdenciários irregulares.....	30
4 AS FORMAS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE ESTATAL SOBRE ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS ATUANTES NO SISTEMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	33
4.1. Instrumentos de fiscalização e controle já existentes no ordenamento jurídico pátrio.....	35
4.2. Instrumentos a serem implementados: da consolidação do <i>compliance</i> na ótica do serviço público.....	41
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	48
REFERÊNCIAS.....	50

INTRODUÇÃO

A interpretação sobre o fenômeno do crime organizado segue arraigada a uma visão tradicionalista de suas condutas, muitas vezes compreendida sob o ponto de vista de uma atividade criminosa violenta, cujos sujeitos passivos são identificados por vítimas específicas ou o Estado. Nessa seara, a presente pesquisa almeja discutir e ampliar a compreensão dos intérpretes sobre as tipologias das organizações criminosas, bem como na forma como ocorreu sua tipificação no ordenamento jurídico interno e quais reflexos essa implantação ocasionou para fins de persecução penal.

Nesse contexto, a criminalidade organizada permaneceu por vasto tempo em uma zona cinzenta, cujas características não eram facilmente delimitadas, circunstância que dificultava sobremaneira a culpabilização dos envolvidos e restava aos criminólogos e cientistas sociais identificarem aspectos singulares desses grupos.

Por sua vez, as discussões políticas amparadas no clamor social introduziram em seus debates uma suposta preocupação sobre a urgência em encontrar e normatizar a definição para organizações criminosas. Um dos primeiros diplomas legais pátrios que abordou o tema foi a Lei 9.034/1995, entretanto essa foi alvo de diversas críticas, em razão de não delimitar o referido conceito, ao contrário, causou confusão ao empregar as terminologias “bando ou quadrilha”.

No mesmo sentido, identifica-se outra tentativa de conceituação bastante genérica no art. 288 do Código Penal, a qual foi sensivelmente aprimorada através do conceito empregado pela Convenção de Palermo, incorporada ao ordenamento brasileiro através do Decreto Presidencial 5.015/2004, que dispôs sobre as características de "grupo criminoso organizado".

Finalmente, o legislador pátrio delimitou o conceito de organizações criminosas em diploma legal específico representado pela Lei nº 12.850/13, o qual inaugurou, portanto, a discussão sobre as tipologias desses grupos pautadas por sua gênese, se no ambiente externo ou interno do Estado.

Ao identificar a possibilidade de as organizações criminosas eclodirem no seio do poder estatal, classificou-se esse tipo de crime organizado como de caráter endógeno. Nessa esteira, verifica-se a forma como exercem a atividade ilícita, notadas vezes com o emprego e abuso da função pública, amparados pelas garantias estabelecidas nas normas regulamentares estatais.

Em segundo momento, analisam-se as espécies de delitos comumente relacionadas as organizações criminosas, que desenvolvem suas atividades em desfavor

da Previdência Social, mediante a concessão e manutenção irregular de benefícios previdenciários, tais como a inserção de dados falsos em sistema de informações, falsificação previdenciária, corrupção passiva e ativa, entre outros.

Nessa perspectiva, o crescimento de organizações criminosas previdenciárias, bem como o impacto causado por esses grupos no déficit do orçamento público alertou as autoridades para que buscassem estratégias com a finalidade de coibir essas ações criminosas no âmago do serviço público.

Uma das estratégias adotadas foi a instauração de operações que envolveram a Polícia Federal, o Ministério Público e o Poder Judiciário, as quais foram responsáveis por identificar prejuízos bilionários aos cofres públicos ocasionados por fraudes na concessão e manutenção de benefícios previdenciários comandadas ou integradas por criminosos profissionais no uso de suas funções públicas e que atuam por métodos silenciosos e mascarados de legalidade.

Constatada essa modalidade de atividade delituosa cometida por organizações criminosas integradas por funcionários públicos, tornou-se necessário adotar métodos para a melhoria da gestão administrativa, a fim de inibir o desenvolvimento dessa atividade fraudulenta no serviço público.

É nesse sentido que se propõe a adaptação da *compliance* à esfera pública, como medida preventiva de atos criminosos no âmbito interno do serviço de seguridade social, método que deverá ser compatibilizado às outras estratégias já existentes de coibição dessas fraudes, a exemplo da Lei 12.846/13, ou como conhecida hodiernamente por “Lei Anticorrupção”, a qual dispôs sobre a urgência da implantação de mecanismos que incentivassem a denúncia de irregularidades, bem como o cumprimento dos códigos de ética por funcionários no serviço público.

Acredita-se que a implantação desse instituto no regimento dos órgãos públicos será tão eficaz, quanto o aplicado na gestão administrativa empresarial e representará um método de prevenção aos atos irregulares dos gestores públicos, os quais atuarão na ordem ética e moral salutares à efetividade da Administração Pública.

2 O CRIME ORGANIZADO NO SERVIÇO PÚBLICO

O crime em larga escala cometido em caráter organizado é um fenômeno característico da época atual, entretanto, não necessariamente da sociedade contemporânea, isto porque há evidências da ação da criminalidade organizada em épocas anteriores, diferindo dos períodos anteriores, especialmente, no que tange ao uso das inovações tecnológicas.

Beck dispensa a discussão terminológica acerca da temporalidade e aduz que a criminalidade dita “contemporânea” é marcada pela presença de delitos econômicos, oriundos do mercado capitalista que fora desenvolvido ao longo dos séculos. Tais crimes apresentam como característica primária a multiplicidade de sujeitos passivos, a singela exposição de danos e, principalmente, um novo *modus operandi*, mediante o uso de sistemas informatizados.¹

Nesta senda, observa-se o aperfeiçoamento dos elementos que definem uma organização criminosa e suas modalidades, mormente, no que diz respeito a configuração do crime organizado na esfera do serviço público, evolução que se discute a seguir.

2.1. Conceito de organizações criminosas

Até o advento da Lei nº 12.694/12 não havia conceituação legal para o crime organizado, razão pela qual a doutrina tecia diversas críticas a esta ausência normativa, restando à criminologia a busca por elementos comuns ao fenômeno, a fim de esclarecer o que seja o crime organizado.

Nesta senda, os doutrinadores propunham os mais diversos entendimentos sobre as organizações criminosas, bem como, buscavam chegar a um acordo entre essa caracterização tradicional em cotejo ao surgimento de novas atividades ilícitas, tais como o crime do “colarinho branco”.

Raul Zaffaroni² acreditava ser impossível ou mesmo frustrante buscar a conceituação criminológica para o crime organizado, pois para ele, tal fenômeno em verdade, se caracteriza como desorganizado ou não disciplinado, sendo uma categorização de noção difusa, a qual é pautada na dinamicidade do mercado e esse dá

¹ BECK, Francis Rafael. **Perspectivas de controle ao crime organizado e crítica à flexibilização das garantias**. Ibccrim, 2004. p. 58.

² ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Crime organizado: uma categorização frustrada**, in Discursos sediciosos, 1, 1996. p. 45-67.

margem tanto a obstrução, como a abertura de novos espaços suscetíveis à execução das atividades ilícitas, bem como ao desenvolvimento do crime organizado.

A dinamicidade do mercado e a necessidade de acumulação de capital, portanto, foram fatores preponderantes ao desenvolvimento do crime organizado ao longo dos tempos, no sentido de que espaços escassos de fiscalização e proteção estatal foram tomados pela prática de atividades ilegais, muitas vezes exercidas sobre o manto da legalidade, tais como negócios ilegais, evasões fiscais, corrupção, entre outros.

Em cotejo a isso e na busca de obtenção de proveitos particulares, o senso político, amparado pelo clamor social advindo dos meios de comunicação em massa, exigiram a categorização de crime organizado, para fins de tipificação penal e processual penal, com a suposta preocupação ao cumprimento do princípio da legalidade, deveras essencial às garantias fundamentais.

Daí, portanto, a equiparação do crime organizado a uma categoria criminológica frustrada, pois a caracterização do tipo às normas penais ao longo do tempo ocorreu, sobremaneira, em razão de pressão política, ausente da legítima preocupação com o plano científico e acadêmico. O clamor social ratificou o direito emergencial.

Nesta senda, o conceito de organizações criminosas, paulatinamente, foi aclarado ao longo dos tempos, não podendo-se afirmar, contudo, que esteja agora estático ou inflexível. Isso, em virtude de que, o direito se amolda aos fenômenos da sociedade, na medida em que se aprimora o contexto social e, conseqüentemente, a surgimento de novos atos ilícitos. Assim, impõe-se ao Estado o dever de regular essas mudanças sociais.

Há de se ressaltar, que o crime organizado é uma denominação para o fenômeno dos crimes praticados por organizações criminosas, isto porque, em primeira análise nada difere a ação ou mesmo a violência empregada por um criminoso dito “comum” em comparação aos delitos cometidos por uma organização criminosa. A diferença está exatamente em razão desse delito ser cometido através do liame e interesse conjunto dos sujeitos ativos em se unirem, a fim de praticarem uma atividade ilícita, seja com uso de violência ou somente em gozo da expertise dos criminosos e da facilidade dos meios que os envolvem, conquanto haja a percepção do lucro.

Nesse sentido, destaca-se a Teoria da Escolha Racional (TER) de modo a facilitar a compreensão do fenômeno das organizações criminosas. Essa teoria busca esclarecer as razões para a tomada de decisão do indivíduo, o qual visando a eficiência

de suas ações busca maximizar os lucros obtidos, utilizando da proporcionalidade entre esforço empregado e benefícios auferidos, esses, que evidentemente, deverão ser maiores do que aqueles.³

Nesse contexto, as organizações criminosas são formadas com a idealização de que o êxito da atividade ilícita decorre da associação entre indivíduos com a busca precípua da obtenção de lucro frente ao risco da atividade realizada. Estruturam-se em formato de empresas do crime, pois investem tempo na elaboração e planejamento das estratégias a serem adotada, bem como desfrutam da divisão de tarefas de acordo com as habilidades inerentes a cada integrante.

A título de explanação, o crime organizado induz, inicialmente, à compreensão de uma atividade ilícita e violenta cometida por um grupo de sujeitos ativos. Não obstante, o rigor científico nos estudos acerca de suas características identificou outros elementos necessários à configuração desse fenômeno, quais sejam a hierarquia entre os membros, a expertise dos atores, bem como a divisão de tarefas no escopo da organização.

As inovações tecnológicas e a globalização contribuem em larga escala para a evolução dos métodos utilizados pelo crime organizado. A informatização, embora seja um fator de elevada importância para o aprimoramento das investigações, também é um meio facilitador da atividade criminosa e as organizações criminosas tomam proveito dessa condição, para atingirem seus objetivos.

No Brasil, observa-se o constante trabalho de aperfeiçoamento realizado pelo Poder Legislativo acerca da tipificação das organizações criminosas no ordenamento jurídico.

A princípio, editou-se a Lei 9.034/1995, severamente criticada, em razão da lacuna acerca da conceituação de organizações criminosas, as confundindo com os termos “quadrilha ou bando”. O legislador, por seu turno, no texto normativo apenas dispôs sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas, no que tange a definição e regulação dos meios de prova e procedimentos investigatórios que versarem sobre crime resultante das ações desses grupos.

³ FERREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. **A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política**. Red Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2000.

Observa-se, portanto, que somente fora mencionada a terminologia “organizações criminosas”, sem qualificá-las, ou principalmente, diferenciá-las de outras classes. Para além disso, o legislador fez por relacionar esse termo aos crimes cometidos por quadrilhas ou bandos, assemelhando-os e nesse sentido, suscitando diversas confusões normativas.

Nesta senda, até dado momento, a legislação penal brasileira abordava, genericamente, somente os conceitos de “quadrilha ou bando”, cujas características se restringiam à associação de mais de três pessoas para o fim de cometer crimes, conforme Art. 288 do Código Penal.

Não obstante, o “crime organizado” não poderia, assim, ficar um tipo vago, impreciso, como elemento normativo do tipo⁴. Seria necessário, portanto, estabelecer um lastro mínimo de elementos constituidores das organizações criminosas à despeito da efetiva aplicação da norma legal.

Em seguida, a Convenção de Palermo⁵, incorporada ao ordenamento brasileiro através do Decreto Presidencial 5.015/2004, trouxe conceito sensivelmente mais amplo, dispondo que se entende por "grupo criminoso organizado" a estrutura de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na Convenção, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material.

Nesta senda, é possível identificar que o crime organizado tinha como características precípua o propósito de cometimento de infrações graves visando benefícios econômicos ou materiais.

Igualmente, editou-se a Lei 12.694/12, a qual não trouxe elementos mais contundentes referentes à definição das organizações criminosas, tão somente limitou-se a dispor sobre o processo e o julgamento colegiado em primeiro grau de jurisdição dos crimes dessa natureza.

Finalmente, com o advento da Lei nº 12.850/13, o legislador delimitou as características essenciais à formação de uma organização criminosa, hoje composta por

⁴ EL HIRECHE, Gamil Föppel. **Análise criminológica das organizações criminosas**: da inexistência à impossibilidade de conceituação e suas repercussões no ordenamento jurídico pátrio, manifestação do direito penal do inimigo. Editora Lumen Juris, 2005.

⁵ BRASIL. **Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm. Acesso em 01 nov. 2009.

no mínimo quatro pessoas reunidas para a prática de crimes, cuja pena máxima seja superior a quatro anos ou delitos transnacionais que envolvam organizações criminosas.

Nessa esteira, Guilherme Souza Nucci enumera os elementos de uma organização criminosa, de modo que para sua caracterização é necessária que seja observada a associação de agentes com a finalidade de praticar infrações penais. Ademais, essa associação deverá ser formada em caráter estável e duradouro, com estrutura e divisão de tarefas previamente estabelecida e objetivo de obter quaisquer vantagens ilícitas, as quais serão usufruídas por todos seus componentes.⁶

Estabelecida a definição mínima de crime organizado, indaga-se sobre o surgimento de tais organizações. Esse questionamento é importante, pois sua resposta contribui para a análise do fenômeno da criminalidade organizada.

2.2. Tipologias das organizações criminosas: o que se compreende por crime organizado exógeno, endógeno e híbrido?

Com efeito, as organizações criminosas podem surgir em simbiose à estrutura estatal, pois, em que pese ser do Estado o poder coercitivo de regulação e fiscalização contra o crime organizado, é possível identificar atividades ilícitas cometidas, à exemplo, por funcionários públicos ou particulares no âmbito do serviço público.

Assim, observa-se que a atividade criminosa organizada pode surgir em, pelo menos, duas circunstâncias: de um norte, há a organização criminosa que nasce na esfera privada e busca cooptar atores no aparelho estatal mediante a troca de benefícios, para que suas atividades ilícitas obtenham sucesso almejado, perspectiva essa que enfraquece sobremaneira o poder coercitivo do Estado, bem como, de outro norte, destacam-se os grupos criminosos que nascem no seio do aparelho estatal e optam pelo caminho inverso, isto é, sustentam-se com o auxílio de integrantes alheios a esfera pública.

Nessa esteira, Guaracy Mingardi⁷ aponta a existência de três modalidades de organizações criminosas, a tradicional, a empresarial e a endógena, de modo que a primeira modalidade se norteia, por exemplo, pela noção de “apadrinhamento” dos membros e o forte controle dos territórios. Essa modalidade, normalmente, não

⁶NUCCI, Guilherme de Souza. **Organização criminosa**. Comentários à lei, v. 12, 2015.

⁷MINGARDI, Guaracy. O trabalho da inteligência no controle do crime organizado. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 51-69, 2007.

apresenta especialidade em determinado crime, isto é, os criminosos atuam no cometimento dos delitos mais “rentáveis” daquele momento histórico e costumam surgir em situações específicas, tais como a união de presos no encarceramento prisional. A segunda modalidade, por sua vez, utiliza-se dos princípios modernos da administração e pauta-se na execução de crimes específicos, tais como a “lavagem de dinheiro”.

Finalmente, o autor elucida as características que definem uma organização criminosa endógena, veja-se:

As que seguem a modalidade [sic] “endógena” são aquelas que nascem dentro de determinadas instituições, visando aproveitar vantagens ilegais que não estão acessíveis aos “de fora”. Normalmente são geradas dentro do aparelho estatal, mas em alguns casos aparecem em empresas. Atuam em desvio de dinheiro público, corrupção, favorecimento etc. O importante para entender esses grupos é que não se trata apenas de aproveitar as oportunidades que surgem. Implica uma atividade constante e a manutenção dos mesmos indivíduos por longos períodos em situação de poder, além do recrutamento, ou cooptação, de novos elementos que possam influir na situação. É mais provável o surgimento de organizações desse tipo em atividades que impliquem alto poder de pressão, como fiscalização, investigação, compra etc.⁸

Trilhando o caminho supramencionado, pode-se ainda subdividir o crime organizado endógeno em dois aspectos, no sentido de que, caso o grupo organizado nasça no escopo da esfera estatal e conquiste facilitadores fora dos limites do Estado, restará caracterizado o crime organizado cooperativo endógeno, ao passo que, caso não encontre qualquer reforço externo será considerado como não cooperativo endógeno.⁹

Outrossim, há circunstâncias em que a fusão visando à execução de atos ilícitos entre funcionários públicos e facilitadores externos é imperceptível em tal intensidade, que não se pode apontar a origem dessa organização criminosa, razão pela qual qualifica-se essa modalidade, assim sendo como crime organizado em caráter híbrido.

Em que pese todas as espécies indicadas, é necessário lembrar que o fenômeno do crime organizado não é estático e se aperfeiçoa à proporção que a tecnologia avança, corroborando a tese de uma categorização frustrada, acima explanada. Nessa perspectiva, as organizações criminosas apresentam-se como estruturas altamente mutáveis, circunstância essa que dificulta substancialmente sua forma de controle.

⁸Ibidem, p. 51-69.

⁹ZAUERUCHA, Jorge et al. A dinâmica da criminalidade organizada no Brasil a partir das operações da Polícia Federal: Origem, atores e escolha institucional. **Dilemas**. Rio de Janeiro, UFRJ, 2012.

2.3. A atuação das organizações criminosas na esfera da administração pública

A par das terminologias adotadas no âmbito científico, cumpre ressaltar a gravidade da atuação do crime organizado no serviço público, principalmente, no que se refere ao enfraquecimento do poder coercitivo do Estado, bem como de sua confiabilidade.

Isto porque o crime organizado nos moldes atuais, não necessariamente, exige a nocividade e violência anteriormente identificada. Para mais, hodiernamente, ele está arraigado de severas consequências sociais, as quais causam reflexos negativos no cotidiano de uma porção de indivíduos, sequer notados.

O aspecto em debate, destarte, revela que o crime organizado na atualidade, em função da ausência de violência para sua caracterização, conserva elevada invisibilidade social e mascara os danos causados pelos seus atores, primordialmente, no que se refere aqueles grupos que atuam com a finalidade de cometer crimes como fraudes ou corrupção.

Nessa perspectiva, Beck observa o surgimento de uma nova espécie de criminalidade organizada, sob sua perspectiva ela é formada através de sua elevada capacidade organizacional para abusar do poder econômico e político que possuem e afronta diretamente a ordem econômica e a administração pública, com fito de obter vultuosos benefícios.¹⁰

Tal espécie de criminalidade vale-se das inovações tecnológicas e do poder que ocupam na esfera estatal. Quanto mais próximo e assemelhado da legalidade forem seus atos, mais segurança esses grupos possuem em praticar delitos, sem que sejam identificados, pois revestem-se de falsa noção de legalidade para executarem os crimes e obterem as vantagens almejadas.

Na ótica da administração pública, a qual exige obrigatoriamente a observância de princípios basilares protetores da coisa pública, tais como a eficiência, a moralidade e a legalidade, é que se pauta a articulação desta modalidade atividade criminosa organizada, valendo-se das prerrogativas conferidas ao servidor público.

Ainda sob essa ótica, Bitencourt influenciado pelos ensinamentos de Hassemer, aponta que as organizações criminosas,

via de regra, nascem e se estruturam nos porões dos palácios, nos intramuros do Poder Constituído, exteriorizando-se desenvolve suas teias na iniciativa

¹⁰ BECK, Francis Rafael. **Perspectivas de controle ao crime organizado e crítica à flexibilização das garantias**. Ibccrim, 2004. p. 75.

privada, especialmente naqueles segmentos vinculados ao Poder Público, alimentando-se desses recursos escusos.¹¹

O Estado, portanto, é um ator estratégico na dinâmica da criminalidade organizada¹², o qual se manifesta através da imagem do funcionário público infrator ou do funcionário público facilitador das atividades criminais exercidas por indivíduos estranhos ao serviço público.

Pautado nessa realidade, Zaverucha¹³ analisou empiricamente as operações da Polícia Federal nos anos de 2003 a 2010 em todo o país, sob as quais constatou que 11,9% das detenções realizadas nesse interregno foram contra funcionários públicos, dentre os quais observou-se que a fraude na Previdência Social estava entre os destaques das atividades ilícitas comumente executadas, representando 8.5% das atividades das organizações criminosas, atrás somente do tráfico de entorpecentes, o qual representava 12,8% das estatísticas.

Nessa perspectiva, revelou-se que as organizações criminosas atuam com a finalidade de cometer crimes específicos, que geram desvio do orçamento público e são representados em sua maioria por fraudes ao sistema da Previdência Social. Destaca-se assim a caracterização de uma nova espécie de crime organizado, qual seja a modalidade híbrida, na qual é identificada pela exatidão pela imprecisão de seu nascedouro, veja-se,

Como já exposto na parte teórica, é possível que não se consiga identificar em que ambiente surgem os grupos organizados, uma vez que seus membros são provenientes tanto do ambiente estatal como da sociedade. Nesse caso, observa-se a presença da criminalidade organizada híbrida. Fraude no INSS é o crime mais praticado por grupos dessa origem. Por conseguinte, isso significa que atores estatais, em particular funcionários do INSS, e sujeitos estranhos ao poder estatal, montam uma organização para fraudar o INSS, desviar dinheiro público ou fraudar licitações públicas.¹⁴

Em que pese restar comprovada pelo autor, empiricamente, a tese de que servidores públicos atuam como membros de organizações criminosas, bem como se enquadram como facilitadores da atividade ilícita externa, cumpre esclarecer que a Lei de Organização Criminosa não estipulou como *conditio sine qua non* sua presença para que se configure o tipo penal.

¹¹ BITENCOURT, Cezar Roberto. Nossas primeiras reflexões sobre organizações criminosas. **Revista Magister de direito penal e processual penal.**, Porto Alegre, v. 86, ed. 1, p. 70-98, 2014.

¹² ZAVERUCHA, Jorge et al. A dinâmica da criminalidade organizada no Brasil a partir das operações da Polícia Federal: Origem, atores e escolha institucional. **Dilemas.** Rio de Janeiro, UFRJ, p. 423-446, 2012.

¹³ Ibidem, p. 433-439.

¹⁴ Ibidem, p. 433-439.

Com efeito, tratando-se de funcionário público em conluio o crime organizado restará caracterizada unicamente a causa de aumento de pena de 1/6 (um sexto) a 2/3 (dois terços), consoante o Art. 2º, § 4º, II, da Lei 12.850/13¹⁵.

De outra maneira, a constituição de uma organização criminosa não impõe condições ou qualidades especiais aos seus membros, somente que seja formada por no mínimo quatro integrantes, razão pela qual a doutrina o classifica como um crime comum de concurso necessário.

Importa destacar que o legislador pátrio estabeleceu diretrizes do que se configura funcionário público¹⁶ para efeitos jurídicos-penais, insito no art. 327, caput e § 1º, do Código Penal. Em outras palavras, incidirá a causa de aumento quando restar devidamente comprovado que a atividade criminosa recorreu da qualidade de funcionário público do agente, para garantir seus proveitos ilegais, configurando, nessa perspectiva, *conditio sine qua non* o nexó entre a atividade funcional do agente e a execução do ato infracional.

Finalmente, tecidas as considerações acerca da conceituação das organizações criminosas no ordenamento pátrio, bem como a atuação desses grupos especificamente no âmago do serviço público e os aspectos que elucidam suas origens, seja oriundo no meio interno do aparelho estatal com destino ao mercado privado, seja o caminho inverso, ou mesmo no que se refere à zona cinzenta entre essas duas possibilidades, o que dificulta sobremaneira a compreensão da gênese dessa modalidade de criminalidade organizada, segue-se com verificação sobre os crimes executados em desfavor da administração pública, mormente, os praticados contra à Previdência Social.

¹⁵ BRASIL. **Lei Federal nº 12.850/13**: Art. 2º: “Promover, constituir, financiar ou integrar, pessoalmente ou por interposta pessoa, organização criminosa: (...) § 4º A pena é aumentada de 1/6 (um sexto) a 2/3 (dois terços); (...) II - se há concurso de funcionário público, valendo-se a organização criminosa dessa condição para a prática de infração penal;”

¹⁶ BRASIL. **Código Penal de 1940**: Art. 327: “Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública. §1º Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública”.

3 OS CRIMES COM MAIOR INCIDÊNCIA COMETIDOS POR ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS PREVIDENCIÁRIAS

As inovações tecnológicas influenciam sobremaneira as interações sociais, inclusive, no que diz respeito ao desenvolvimento de novas metodologias para execução das atividades ilícitas, nessa esteira se observa a atuação da criminalidade organizada por novos métodos de violação das normas estatais cogentes, tais como a prática de crimes contra o sistema da Previdência Social.

A par dessa observação, cumpre esclarecer que a principal função da Previdência Social é a proteção à dignidade da pessoa através da prestação de solidariedade social estatal, mediante um sistema de proteção ao indivíduo, quando da ocorrência de uma circunstância causadora de um impedimento laboral ou social, bem como da impossibilidade do segurado de se manter em um regime de subsistência sem qualquer forma de auxílio, aspecto esse que reflete diretamente na sociedade.

Nesse ínterim, a Previdência é um direito social que facilmente se confunde com um direito fundamental, pois a inércia estatal aos anseios dos segurados pode ocasionar aumento dos impasses gerados pela desigualdade social.

Desse modo, o Estado manifesta seu senso de solidariedade para com os menos favorecidos através do planejamento de concessão de benefícios previdenciários aos segurados requerentes, nos quais se destacam as aposentadorias por idade, benefícios por incapacidade laboral, benefício assistencial ao idoso ou ao deficiente, salário-maternidade, entre diversos outros, os quais visam suprir necessidades mais urgentes desses indivíduos, até mesmo para fins de sobrevivência.

A criminalidade organizada, atenta à essas urgentes necessidades dos indivíduos em patamar de desigualdade social, desfruta dessa circunstância de severa fragilidade para executar operações fraudulentas na concessão de benefícios previdenciários e obter vantajosos lucros sobre isso, sem ocasionar nenhum alarde social.

Nisso constata-se a articulação de uma determinada espécie de organização criminosa, essa que possui apoiadores atuantes no interior do próprio serviço público, os quais gozam da facilidade e dessa condição, para executarem suas estratégias de uma forma silenciosa e bastante lucrativa.

Estas organizações criminosas vinculadas à administração pública e integradas por funcionários públicos costumam atuar na execução de infrações penais atentatórias ao serviço da Previdência.

Nesse contexto, ressalta-se que os ilícitos penais previdenciários foram inicialmente previstos no Art. 95 da Lei nº 8212/91, a qual dispõe sobre a organização da Seguridade Social e dá outras providências. Não obstante, esse dispositivo legal foi parcialmente revogado e os crimes previdenciários foram inseridos, no torso do Código Penal, mediante a Lei nº 9.983/2000.

Damásio de Jesus¹⁷ afirma que a intenção do legislador em prever determinados ilícitos previdenciários visava proteger dois sujeitos passivos, a Previdência Social, tutelada pela norma penal, a qual exige lisura na relação estabelecida pelo empregador com o órgão de previdência, bem como proteger o Segurado, o qual se compreende o indivíduo inscrito na Previdência Social, que por sua vez, deve fornecer informações válidas e verossímeis a fim de lograrem a concessão de benefícios igualmente válidos.

Nessa perspectiva, desenvolve-se adiante a análise dos tipos legais mais imputados a essa espécie de organização criminosa desenvolvida no seio do serviço público. Constatou-se, através das operações realizadas pela Polícia Federal em conjunto ao Poder Judiciário, que estas organizações são condenadas costumeiramente por inserção de dados falsos em sistema de informática, falsidade documental, uso de documento falso, estelionato previdenciário, corrupção passiva, corrupção ativa, dentre outros a seguir explanados.¹⁸

3.1. Inserção de Dados Falsos em Sistema de Informações

Considerando a supramencionada classificação de funcionário público para efeitos legais, destaca-se, inicialmente, que o tipo penal ora analisado é qualificado pela doutrina¹⁹ como crime próprio, isto é, somente executado pelo funcionário dotado de autorização para a inclusão de dados no sistema de seguridade social.

A título de melhor compreensão, dispõe o art. 313-A do Código Penal que à conduta do funcionário público que insere ou facilita a inserção de dados falsos, altera ou exclui indevidamente dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de

¹⁷ JESUS, Damásio Evangelista de. CTPS: Deixar de registrar empregado não é crime. **Revista Síntese de Direito Penal e Processual Penal**, Ano III, n. 18, fev.-mar. 2003, p. 12 e 13.

¹⁸ O estudo foi realizado através de notícias veiculadas no site oficial da Polícia Federal, nas quais verificou-se que as Operações instauradas pelo referido órgão, em parceria ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, resultaram, em sua maioria, na imputação desses grupos criminosos aos crimes de “inserção de dados falsos em sistema de informações”, “falsificação previdenciária”, “uso de documento falso”, “estelionato previdenciário”, “corrupção passiva”, “corrupção ativa”, bem como na formação de organização criminosa. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/>; Acesso em 20 out. 2019.

¹⁹ JUNIOR, José Paulo Baltazar. **Crimes federais**. Editora Saraiva, p. 276 – 279, 2017.

dados da Administração Pública, com o fim de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou para causar dano, será aplicada pena de reclusão de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

Importante atentar-se que o legislador optou por, igualmente, caracterizar como infrator aquele que facilita a execução do ato típico permitindo que outros sujeitos sejam culpabilizados, ainda que exercendo uma atuação indireta para a configuração do delito. Representa, portanto, a figura do “funcionário autorizado”, ou seja, aquele funcionário prestador de serviços ao INSS, que possui cadastro e senha próprios no sistema.²⁰

Isso representa uma preocupação de suma importância, tendo em vista a tendência a contratação de serviços terceirizados no país, circunstância, então, preventiva da atuação ilícita do funcionário, que age nesses moldes confiando estar acoberto pelo manto da impunidade, em razão da ausência do vínculo direto com a Administração Pública.

Outrossim, note que o tipo subjetivo é representado, afora o dolo, pelo *objetivo de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou para causar dano*. O legislador, contudo, não restringiu essa vantagem apenas à ordem econômica, tolerando inclusive

²⁰ PENAL. PROCESSO PENAL. INSERÇÃO DE DADOS FALSOS EM SISTEMA DE INFORMAÇÕES. ART. 313-A DO CP. FRAUDE COMETIDA CONTRA O INSS. MATERIALIDADE E AUTORIA COMPROVADAS. FUNCIONÁRIO TERCEIRIZADO. ADEQUAÇÃO AO CONCEITO DO ART. 327 DO CP. ENQUADRAMENTO TÍPICO. NÃO CARACTERIZAÇÃO DOS DELITOS PREVISTOS NO ART. 299 OU NO ART. 171, §3º, DO CP. DESPROVIMENTO.1. A materialidade e a autoria restaram sobejamente demonstrados pela prova oral e documental coligida.2. Descabe a alegação do recorrente de que a condenação estaria fundamentada exclusivamente em elementos colhidos na fase pré-processual, em afronta ao disposto no art. 155 do CPP, pois o cotejo do teor do interrogatório judicial com as declarações prestadas no inquérito policial e com a prova documental - que é essencialmente não repetível - forma um conjunto coeso e seguro para evidenciar a prática do delito do art. 313-A do Código Penal.3. Não encontra amparo no conjunto probatório a alegação da defesa de que careceria o tipo imputado da circunstância elementar subjetiva "funcionário autorizado", pois apelante não seria habilitado para as atividades em que verificada a conduta delitiva. Em que pese não se tratar de servidor do INSS, é indene de dúvida que o acusado prestava serviços para a autarquia na condição de terceirizado, enquadrando-se no conceito de funcionário público para fins penais disposto no art. 327 do Código Penal. Ademais, possuía cadastro e senha próprios no sistema, evidenciando que era autorizado pelo órgão a desempenhar tais tarefas. 4. Não se caracterizou o crime de falsidade ideológica, pois o falso praticado serviu apenas como instrumento para a consecução da vantagem indevida, restando absorvida pela infração penal à qual se amolda o elemento subjetivo do tipo. 5. Outrossim, a tipificação dos fatos se revela mais adequada à espécie delitiva do art. 313-A do Código Penal do que ao estelionato, por força do princípio da especialidade. Neste sentido, já decidiu esta Turma (TRF3, ACr 2003.61.81.009769-4, Rel. Des. Fed. Nelson dos Santos, DJ 06/09/11) , bem como a colenda Quinta Turma desta egrégia Corte (ACR 00076811020054036181, Rel. Des. Fed. André Nekatschalow, DJ 19/10/2011). 6. Apelação da defesa desprovida. Condenação mantida. (TRF 3ª Região, SEGUNDA TURMA, Ap. - APELAÇÃO CRIMINAL - 42711 - 0010530-81.2007.4.03.6181, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL COTRIM GUIMARÃES, julgado em 03/07/2012, e-DJF3 Judicial 1 DATA:12/07/2012). Disponível em: <http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/2114186>. Acesso em: 03 nov. 2019.

outras modalidades de proveito, seja pessoal ou profissional. Neste ponto, ressalta-se a semelhança guardada com a qualificação de organização criminosa, na Lei 12.850/13, a qual define que esses grupos atuam com o objetivo de obter, direta ou indiretamente, *vantagem de qualquer natureza*, circunstância que coaduna com a existência de uma estreita relação entre o crime organizado e o serviço público.

Finalmente, registra-se que este tipo penal não exige a comprovação de prejuízo a terceiro ou a obtenção de proveitos, é suficiente que haja *a finalidade* de se obter uma vantagem indevida com a mera inserção dos dados falsos, alteração ou exclusão de informações nos sistemas, elementos que classificam este delito como formal.

3.2. Falsificação Previdenciária

Outra espécie de delito comumente executado em desfavor da Previdência Social foi classificada no art. 297 do Código Penal²¹, o qual dispõe sobre a falsificação ou alteração de documento público, cujo objetivo está direcionado a preservação da veracidade documental apresentada ao ente público, a fim de evitar a concessão de benefícios previdenciários para segurados fraudulentos.

Nesses termos, Bodnar alude ao crime de falsificação de documento previdenciário, constante no art. 297, § 4º, do Código Penal, concluindo que o legislador ao tipifica-lo,

tem a finalidade de proteger o sadio desenvolvimento da relação jurídica previdenciária e trabalhista com efeitos previdenciários. A objetividade jurídica é a garantia da autenticidade e da função probatória plena dos documentos previdenciários, protegem-se assim tanto os direitos trabalhistas e previdenciários dos empregados como o patrimônio da Previdência Social;

22

21 BRASIL. **Código Penal de 1940**: Falsificação de documento público. Art. 297 - Falsificar, no todo ou em parte, documento público, ou alterar documento público verdadeiro: Pena - reclusão, de dois a seis anos, e multa. § 1º - Se o agente é funcionário público, e comete o crime prevalecendo-se do cargo, aumenta-se a pena de sexta parte. § 2º - Para os efeitos penais, equiparam-se a documento público o emanado de entidade paraestatal, o título ao portador ou transmissível por endosso, as ações de sociedade comercial, os livros mercantis e o testamento particular. § 3º Nas mesmas penas incorre quem insere ou faz inserir: I – na folha de pagamento ou em documento de informações que seja destinado a fazer prova perante a previdência social, pessoa que não possua a qualidade de segurado obrigatório; II – na Carteira de Trabalho e Previdência Social do empregado ou em documento que deva produzir efeito perante a previdência social, declaração falsa ou diversa da que deveria ter sido escrita; III – em documento contábil ou em qualquer outro documento relacionado com as obrigações da empresa perante a previdência social, declaração falsa ou diversa da que deveria ter constado. § 4º Nas mesmas penas incorre quem omite, nos documentos mencionados no § 3º, nome do segurado e seus dados pessoais, a remuneração, a vigência do contrato de trabalho ou de prestação de serviços.

22 BODNAR, Zenildo. Crimes contra a Previdência Social. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n.19, ago. 2007. Disponível em: http://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao019/Zenildo_Bodnar.htm Acesso em: 15 mai. 2019

Por derradeiro, a doutrina mais moderna sobre o tema direciona-se no sentido de centralizar o bem jurídico tutelado na *específica função probatória de cada documento*²³, no sentido de que é necessário que haja uma específica afetação na autenticidade dos documentos de modo a interferir consideravelmente no resultado do requerimento administrativo efetuado à autarquia previdenciária objetivando a concessão do benefício. Portanto, a falsidade grosseira, facilmente perceptível ao homem médio, não configura a consumação deste delito.

Cumpre mencionar a definição de documento público adotada pela doutrina, segundo a qual, tal elemento é definido como o escrito, revestido de certa forma, destinado a comprovar um fato, desde que emanado de funcionário público, com competência para tanto²⁴.

Mais uma vez é notória a necessidade que as organizações criminosas em deterem funcionários públicos como integrantes do grupo criminoso, as quais ao distribuírem suas tarefas, aplicam a expertise intrínseca ao servidor estatal na execução dos crimes planejados.

Há de se ressaltar ainda que o tipo penal incrimina tanto a atividade de inserir ou fazer inserir dados falsos, circunstância que o classifica como um delito comissivo, bem como a conduta de omitir dados de suma importância à qualificação do segurado ou os dados contratuais sobre o exercício laboral, sendo esse classificado como delito omissivo²⁵.

3.3. Uso de Documento Falso

Na mesma toada, o legislador optou por incriminar a conduta de utilizar documento materialmente falsificado, como se fosse autêntico ou empregar documento ideologicamente falso, como se verdadeiro o fosse, conforme Art. 304 do Código Penal²⁶

²³ GOMES, Luiz Flávio. Crimes previdenciários: apropriação indébita, sonegação, falsidade documental, estelionato, a questão do prévio exaurimento da via administrativa. **Revista dos Tribunais**, p. 84. 2001.

²⁴ NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de direito penal**–Parte especial. Rio de Janeiro: Forense, v. 3, 2019.

²⁵ IBRAHIN, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. Rio de Janeiro: Impetus, 2013.

²⁶ BRASIL. **Código Penal de 1940**: Uso de documento falso. Art. 304 - Fazer uso de qualquer dos papéis falsificados ou alterados, a que se referem os arts. 297 a 302: Pena - a cominada à falsificação ou à alteração.

Damásio de Jesus preleciona que “usar documento falso significa empregá-lo em sua finalidade probatória especial e empregá-lo como prova do fato de importância jurídica a que diz respeito, como se fosse verdadeiro.”²⁷ Isto é, a mera utilização do documento falso com a específica finalidade de provar fato jurídico imputando-lhe verossimilhança, neste cenário com o propósito de comprovar o direito à percepção de determinado benefício previdenciário, por si só, torna consumado o ato delitivo, razão pela qual a tentativa é inadmissível.

No que tange aos sujeitos jurídicos, este delito é classificado como crime comum do ponto de vista da autoria, diante disso pode ser cometido por qualquer indivíduo, funcionário público ou não, exceto o próprio autor da falsificação. O sujeito passivo, no cenário de crime contra a seguridade social, se identifica como a autarquia previdenciária e, conseqüentemente, o Estado.

3.4. Corrupção Passiva e Ativa

A Legislação Brasileira determina duas espécies autônomas de corrupção, a *ativa* representada pela imagem de um particular corruptor, disposto no Art. 333 do Código Penal e a *passiva*²⁸, identificada pela figura do funcionário público corrompido, insito no Art. 317 do mesmo diploma legal.

Nesse contexto, observa-se que a corrupção passiva é um delito intimamente ligada à posição de poder e de autoridade inculcada ao servidor público, em razão do seu cargo. Isto porque, o funcionário, por força da sua função, aproveita-se da confiabilidade que lhe foi designada para solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, vantagem indevida, ou, ainda, aceitar a promessa de tal vantagem.

Mais uma vez, o legislador usou referência à percepção de vantagem indevida, sem restringi-la a uma só espécie de proveito. Nesse sentido, lucros na esfera pessoal ou profissional, como ascensão hierárquica, oferecimento de cargo de confiança, entre outros, configuram a interpretação destinada à terminologia vantagem ilícita.

²⁷ JESUS, Damásio Evangelista de. **Direito Penal**—Parte Especial—Vol. 4. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2013.
²⁸ BRASIL. Código Penal de 1940: Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. § 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional; § 2º - Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem: Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa.

Bitencourt aduz que a corrupção passiva constitui uma venalidade de atos de ofício, num verdadeiro tráfico da função pública²⁹. Assim, o bem jurídico que se busca tutelar através da norma é a Administração Pública, especificamente, a probidade e a respeitabilidade dos atos emanados pelos servidores públicos.

Destaca-se que, nessa ótica é uma modalidade de crime próprio, na qual o sujeito ativo é necessariamente detentor da qualidade especial de funcionário público, o qual aproveita-se dessa condição peculiar para praticar o delito. Nos mesmos moldes, admite-se a configuração da autoria ao sujeito que não está efetivamente no exercício da função pública, em razão de temporário afastamento de férias, por exemplo.

Destarte, torna-se evidente a vital relação de causalidade entre o exercício da função pública, direta ou indiretamente, ao fato imputado, quais sejam as condutas de *solicitar*, *receber* ou *aceitar* vantagem ilícita, presente ou futura, de qualquer ordem patrimonial ou extrapatrimonial, devendo ser constatada tão somente a *mercancia*³⁰ da função pública.

Cumprido destacar a relação entre os crimes de corrupção passiva e corrupção ativa, no que tange a discussão acerca da bilateralidade das condutas entre os intervenientes. A respeito dos verbos nucleares *solicitar* e *oferecer*, entende-se que a conduta do autor não indica a existência de bilateralidade caracterizadora do concurso de pessoas, ao passo que as modalidades de *receber* e *aceitar* são condutas complementares aos comportamentos de quem oferece ou promete uma vantagem, de modo que está configurada a bilateralidade nessa relação.

Finalmente, discute-se a figura majorada, ínsita no §1º do Art. 317, que diz respeito a participação do funcionário público para fins de obtenção de vantagem ilícita, nessa espécie através do *retardamento* ou da *omissão* de ato de ofício ou executa esse ato infringindo dever funcional. A essencialidade da causa de aumento, portanto, incide sobre o descumprimento de um dever funcional, caso contrário, o autor recairá no *caput* do mencionado dispositivo legal.

Não menos importante, analisa-se então a figura da corrupção ativa, disposta no Art. 333 do Código Penal, a qual orienta-se pela conduta praticada por particular em desfavor do funcionário público. É o caminho inverso ao que se refere o

²⁹ BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de Direito Penal 5 Parte Especial. **Saraiva**, 2018.

³⁰ *Ibidem*.

§2º do Art. 317, pois nessa situação é o particular quem oferece ou promete vantagem indevida ao servidor, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício.

De todo modo, explanadas as características de cada tipo penal, cumpre ressaltar que apesar de semelhantes, as condutas são cometidas em sentidos opostos, podendo ou não serem complementares, circunstancia esta que resultaria no concurso formal de pessoas.

3.5. Estelionato Previdenciário

O tipo penal ora analisado trata-se, em verdade, de uma qualificadora do crime de estelionato, disposto no Art. 171 do Código Penal, o qual incrimina a conduta de “obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento”.

Nessa esteira, o estelionato previdenciário representa a qualificadora sobre a conduta praticada contra as entidades públicas, constante no §3º do supramencionado dispositivo legal, o qual será aplicado quando o crime for cometido em “detrimento de entidade de direito público ou de instituto de economia popular, assistência social ou beneficência”, em razão dessas prestarem serviços fundamentais à sociedade.

Observe que o legislador não mencionou de forma explícita a figura da autarquia previdenciária. Contudo, em sede de jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, especificamente a Súmula nº 24, consagrou-se o entendimento de que se aplica ao crime de estelionato, em que figure como vítima a entidade autárquica da Previdência Social, a qualificadora do §3º do art. 171 do Código Penal, restando, destarte, sanada quaisquer dúvidas sobre o sujeito passivo desse dispositivo legal.

Superada essa discussão, aborda-se o cerne da atual divergência doutrinária a respeito desse tipo penal, a qual se refere a classificação do delito em *permanente*, *continuado* ou *instantâneo*. Nesse cenário, a doutrina majoritária especializada no assunto adota entendimento unânime a respeito desta classificação, no sentido de que se configura crime *instantâneo com efeitos permanentes*.

Cumpre esclarecer o que se considera crime instantâneo com efeitos permanentes para efeitos penais. Damásio de Jesus preleciona que assim são

considerados os crimes cuja permanência dos efeitos não depende do agente, isto é, se caracterizam pela índole duradoura de suas consequências³¹.

Por derradeiro, Cezar Bitencourt adentra a temática e elucida, com fulcro no entendimento do Ministro Celso Limongi no HC 121.336, que o crime instantâneo de efeitos permanentes gera efeitos irreversíveis, isto é, não há como cessar a ação, pois que seu esgotamento ocorre de maneira instantânea através de um único ato, qual seja a apresentação de documentação falsária à autarquia previdenciária e somente os seus efeitos é que resultam permanentes, configurados pela fruição da conduta pecuniária, circunstância na qual o crime se exaure.³²

A relevância da discussão pauta-se na contagem do marco inicial da prescrição penal. Em análise mais recente o STJ manifestou decisão que reconhece a natureza permanente do delito, de modo que a prescrição penal teria como marco inicial, portanto, a data de cessação dos pagamentos e não mais a data de concessão do benefício previdenciário.³³

Feitas as devidas observações acerca dos delitos mais comuns em desfavor da Previdência Social e com facilitação ou participação, direta ou indireta, de funcionários públicos, adentra-se agora na análise das operações realizadas pela Polícia Federal em conjunto ao Ministério Público e o Poder Judiciário, as quais foram responsáveis por revelar o envolvimento de diversas organizações criminosas na execução de crimes previdenciários.

³¹ JESUS, Damásio Evangelista. Direito Penal: parte geral. v. 1. 34. pg. 233. **São Paulo**.

³² BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal**: parte especial 3: crimes contra o patrimônio até crimes contra o sentimento religioso e contra o respeito aos mortos. 14. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

³³HABEAS CORPUS. ESTELIONATO CONTRA A PREVIDÊNCIA SOCIAL. CRIME PERMANENTE. PRESCRIÇÃO. TERMO INICIAL. CESSAÇÃO DO PAGAMENTO DO BENEFÍCIO. EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE. NÃO OCORRÊNCIA. ORDEM DENEGADA. 1. O estelionato contra a Previdência Social praticado pelo beneficiário é crime permanente, razão pela qual o termo inicial do prazo prescricional se dá com a cessação do recebimento do benefício indevido. 2. Na hipótese dos autos, considerando-se que o máximo da pena abstratamente cominada ao delito previsto no art. 171, § 3º, do Código Penal é de 6 (seis) anos e 8 (oito) meses, o prazo prescricional seria de 12 (doze) anos, de acordo com o art. 109, inciso III, do mesmo Diploma Legal, de tal sorte que não se vislumbra que tenha transcorrido o referido lapso desde a cessação do recebimento do benefício indevido, em 1º-11-04 e o recebimento da exordial acusatória em 15-10-09, sendo inviável, portanto, o reconhecimento da ocorrência da alegada causa de extinção da punibilidade. 3. Ordem denegada. (HC 181.250/RJ, Rel. Ministro JORGE MUSSI, QUINTA TURMA, julgado em 14/06/2011, DJe 01/08/2011). Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201001432813&dt_publicacao=01/08/2011. Acesso em: 05. nov. 2019.

3.6. Operações responsáveis por identificar a atuação das organizações criminosas no esquema de concessão de benefícios previdenciários irregulares

É certo que a criminalidade organizada caminha numa crescente evolução de suas estratégias e áreas de atuação à medida que o Estado se mostra inerte sobre seu poder de coerção e ausente na sua estrutura de fiscalização. No cenário de constante inovações tecnológicas e maior interação entre os sistemas informatizados se observa que mesmo aqueles indivíduos ocupantes de cargos públicos, com estabilidade financeira e funcional se permitem persuadir às benesses e aos lucros vultuosos decorrentes do envolvimento com o crime organizado.

O sistema de fraudes na concessão de benefícios previdenciários se revelou como uma fonte diversa para a atuação das organizações criminosas, isto porque é executada de forma silenciosa e a par dos holofotes da mídia sensacionalista. Com efeito, a visibilidade ao crime organizado periférico é fortemente maior e mais estigmatizada frente aos crimes cometidos no âmago do serviço público.

Em que pese haver bastante invisibilidade a essa modalidade delituosa, o esquema de concessão de benefícios previdenciários fraudulentos movimenta desvios financeiros de ordem bilionária e resulta no esvaziamento do orçamento público e consequente desamparo aos legítimos segurados da Previdência.

Neste cenário, é possível identificar o trabalho conjunto dos órgãos de investigação nacionais em conjunto ao Poder Judiciário, com o fito de desarticular essa rede de crime organizado desenvolvido no íntimo da aparelhagem estatal.

Em 2005, um grupo criminoso integrado por servidores e ex-servidores do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e responsáveis pela habilitação de benefícios fora dos parâmetros administrativos, foi alvo da Operação Sol Poente³⁴ conduzida pelo Ministério Público Federal, Polícia Federal e do Instituto Nacional de Seguridade Social.

A Operação revelou que a organização criminosa atuava no interior do Estado do Ceará, especificamente no Município de Itapipoca e era comandada por Regina Elizabeth Leitão Melo, que ocupava o cargo de chefia na área de benefícios da

³⁴ 27ª Vara Federal condena oito acusados de fraude contra o INSS. **Justiça Federal no Ceará**. 2016. Disponível em: <https://www.jfce.jus.br/noticias/noticias/2426-27-vara-federal-condena-oito-acusados-de-fraude-contr-o-inss> . Acesso em: 03 nov. 2019

Agência do INSS da referida localidade e exercia a atividade ilegal através da concessão de benefícios por aposentadoria na qualidade de segurado especial (rural).

Identificada a autoria e materialidade em sede de investigação preliminar, o Ministério Público Federal apresentou denúncia, segundo a qual evidenciou que o esquema fraudulento causou prejuízo de aproximadamente R\$ 10 milhões aos cofres públicos.

A denúncia também revelou características da divisão de tarefas dentro da organização criminosa, de modo que parcela dos integrantes era responsável pelo recrutamento e agenciamento de futuros beneficiários, enquanto a outra parcela se dedicava a elaboração de material gráfico, organização dos documentos para instruir os benefícios irregulares e ao atendimento dos clientes da célula criminosa.

Restou comprovada também a indispensabilidade da participação dos servidores do INSS para o êxito do esquema fraudulento. Com efeito, os funcionários eram responsáveis por habilitar os benefícios, com a recepção e autenticação da documentação, realizar as entrevistas rurais e formatar a concessão do benefício.

Finalmente, a sentença proferida pelo juízo da 27ª Vara da Justiça Federal em Itapipoca condenou os acusados pelos crimes de inserção de dados falsos em sistema de informática, falsidade documental, uso de documento falso, corrupção passiva, corrupção ativa e formação de quadrilha, esse último considerando o princípio do *tempus regit actum*.

Igualmente, merecem destaque as Operação Fanes³⁵ e Operação Omni³⁶, deflagradas em 2015 e 2014, respectivamente, e realizadas nos mesmos moldes da Operação Sol Poente, entretanto, dessa vez com o apoio do Ministério Público do Trabalho e Previdência Social, nos Estados de Paraíba e Pernambuco, que desarticularam organizações criminosas responsáveis pelo desvio de mais de 12,5 milhões dos cofres públicos.

A Operação Fanes tomou destaque nacional em razão da imensa celeridade com que foi executada, isto porque a Polícia Federal concluiu as investigações em tempo recorde de três meses, enquanto o Poder Judiciário sentenciou, em sede de

³⁵ Condenadas mais cinco pessoas por fraude no INSS de Campina Grande. **Editoria sobre Paraíba**. 2016. Disponível em: <https://www.clickpb.com.br/paraiba/condenadas-mais-cinco-pessoas-por-fraude-no-inss-de-campina-grande-210103.html> Acesso em: 04. Nov. 2019

³⁶ FORÇA-TAREFA: Condenados por fraudes contra a Previdência terão de ressarcir R\$ 12,5 milhões. **Previdência, Ministério da Economia**. 2016. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/2016/03/forca-tarefa-condenados-por-fraudes-contra-a-previdencia-terao-de-ressarcir-r-125-milhoes/> Acesso em: 24. Out. 2019.

primeira instância, no interregno de um ano da instauração da operação, o que resultou na condenação célere de trinta denunciados na operação.

Esse grupo criminoso, por sua vez, atuava na concessão irregular de aposentadorias rurais, pensões por morte e aposentadorias por tempo de contribuição e era articulado por um servidor do INSS. Dentre os delitos imputados ao grupo, restou caracterizado a formação de organização criminosa, inserção de dados falsos em sistema informatizado, uso de documento falso, lavagem de dinheiro, receptação qualificada e estelionato.

Por último, não menos importante e a título de exemplificação, cita-se detalhes da Operação Omni, a qual também era integrada por funcionários públicos do INSS, contadores e outros, envolvidos na concessão de benefícios urbanos através da inserção de irregular de vínculos empregatícios no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), bem como na falsificação documental de comprovantes do vínculo entre instituidor e dependente, para fins de concessão do benefício de pensão por morte, além da elaboração de laudos médicos falsos, a fim de conceder benefícios assistenciais e por incapacidade aos segurados falsários.

Nesses termos, configurada a participação de funcionários públicos no esquema de fraude ao sistema de seguridade social e concessão indevida de benefícios previdenciários, gerando vultuosos lucros e que por diversas vezes atuavam como mentores de organizações criminosas, resta analisar, além da esfera penal, os meios jurídicos e administrativos já existentes com a finalidade de fiscalizar e controlar a atuação dos servidores públicos e identificar possíveis esquemas de desvios e fraudes à Previdência Social.

4 AS FORMAS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE ESTATAL SOBRE ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS ATUANTES NO SISTEMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A invisibilidade das condutas ilícitas distorcidas pela ilusória aparência de licitude inerente às ações dos funcionários públicos compreende um dos fatores que dão az ao desenvolvimento do crime organizado na esfera do serviço público. Soma-se a isso a condição de que os atos da Administração Pública são repassados a sociedade de uma maneira deturpada da realidade, o acesso à informação ainda não se dá de forma ampla e clara à população, circunstância essa que dificulta que o cidadão comum tenha a oportunidade de fiscalizar as atividades dos agentes públicos.

Nesse cenário, a transparência dos atos estatais é uma temática que deve constantemente estar em discussão, tendo em vista que a cooptação de funcionários públicos ao ambiente criminoso aumenta conforme a tecnologia se aperfeiçoa e o anseio pelo alto padrão de vida a qualquer custo se revela nesse meio. Assim, a ausência de transparência é um fenômeno que contribui consideravelmente com o enfraquecimento da democracia a confiança no Estado, a legitimidade dos governos e a moral pública.³⁷

Cumprе relembrar que a Constituição Federal de 1988 dispõe, expressamente, sobre o dever de moralidade administrativa, elevando-a ao patamar principiológico da Administração Pública, igualmente a publicidade dos atos dos gestores públicos. Conforme Botelho, “a falta de moralidade no trato da coisa pública leva à prática de violência implícita contra os cidadãos administrados”³⁸, ademais o desrespeito a esses princípios poderá implicar na abertura de processos judiciais e/ou administrativos.

Nessa perspectiva, o controle dos atos estatais decorre, inexoravelmente, das medidas de transparência de seus atos de gestão, todavia essas medidas não podem constituir um fim em si mesmo, pois além disso é necessária a inclusão da sociedade civil no planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública³⁹.

Outro ponto a se observar é que, apesar dos órgãos de fiscalização e de controle das irregularidades cometidas pelos servidores públicos exercerem intenso

³⁷ PEREIRA, José Matias. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. **REGE Revista de Gestão**, v. 12, n. 2, p. 1-17, 2005.

³⁸ BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes. **Corrupção política: uma patologia social**. 2012.

³⁹ AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRA, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. 2011.

trabalho de desarticulação dessas atividades ilícitas, ainda é notório o crescimento de organizações criminosas no seio da Administração Pública. Em que pese os infratores receberem punições equivalentes às infrações praticadas, ainda não há métodos eficientes que inibam a execução de infrações de mesma ordem no ambiente em que foram anteriormente desenvolvidas.

É possível constatar essa teoria a partir do relatório publicado pelo Tribunal de Contas da União⁴⁰, o qual revelou em 2010 que o Ministério da Previdência depositou R\$ 1,67 bilhão em contas bancárias de pessoas já falecidas. Uma das razões detectadas foram as falhas na verificação documental para a concessão ou e manutenção de benefícios, fato que possibilitava que o pagamento fosse retirado por terceiros portadores de senha e cartão magnético do titular. O relatório ainda revelou que foram emitidos créditos indevidos para 503.564 benefícios.

Nesta senda, importante frisar que, cumpre ao Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS) o pagamento dos benefícios e das aposentadorias de seus segurados e impactos financeiros desse montante tem o condão de causar sérios desequilíbrios entre a receita e as despesas da previdência, razão pela qual é necessário adotar métodos para a melhoria da gestão administrativa, a fim de inibir o desenvolvimento da atividade fraudulenta e a concessão e manutenção de benefícios previdenciários irregulares.

O cerne da discussão está na realidade de que os órgãos de controladoria e fiscalização nacionais, tais como o Tribunal de Contas da União, Ministério Público, Controladoria Geral da União e seus correspondentes, apesar dos esforços realizados, ainda são insuficientes para inibir as atividades fraudulentas cometidas por funcionários públicos. Assim, resta clara a importância das auditorias e das controladorias, todavia é igualmente necessário que se aperfeiçoe o funcionamento da gestão pública.

Nessa esteira é possível apresentar alguns mecanismos de controle e acompanhamento do serviço de concessão de benefícios previdenciários, tais como a efetiva qualificação permanente dos servidores do Tribunal de Contas da União, a fim de possibilitar o desenvolvimento de estratégias direcionadas ao aumento da capacidade de detecção e de investigação de indícios de fraudes com recursos públicos, quase sempre associadas ao fenômeno da corrupção.

⁴⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Auditoria no Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi). Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU. **Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação**, 2010. 48 p. (Sumários Executivos)

Outra estratégia que pode ser adotada pelo Governo é amparada na evolução da tecnologia e se refere à implementação de um projeto de biometria que garantam a autenticidade e integridade do funcionamento do serviço público, ou seja, que proporcione a fiscalização e a eficácia da atuação do funcionário público, bem como ofereça segurança ao beneficiário acerca das parcelas e valores a serem percebidos exclusivamente por ele, impedindo que outros indivíduos realizem o saque portando a documentação do titular do benefício.

Outra indicação de metodologia a ser adotada para o combate às fraudes previdenciárias corresponde à elaboração de um projeto de planejamento de recadastramento dos beneficiários da seguridade social. Observa-se que o governo já trabalha com essa proposta através do programa de demonstração de “prova de vida”, o que equivale ao comparecimento obrigatório dos beneficiários com mais de 60 anos aos órgãos responsáveis a fim de realizarem a renovação de suas senhas para o recebimento do benefício mensal.⁴¹

Nesse âmbito surge a necessidade prevenir e combater de modo eficiente as fraudes na concessão e manutenção dos benefícios previdenciários com assente em um sistema de controle interno de qualidade e seguro, a fim de impedir que as atividades fraudulentas cometidas pelos funcionários públicos maculem a imagem e a confiabilidade social da Administração Pública, bem como a lisura nos procedimentos de concessão desses benefícios.

4.1. Instrumentos de fiscalização e controle já existentes no ordenamento jurídico pátrio

Os mecanismos de fiscalização e controle estatal já existentes possuem como principais atores o Ministério Público, os Tribunais de Contas da União e a Controladoria-Geral da União. Notadamente, no espectro do controle e de investigação referentes aos crimes previdenciários e às fraudes cometidas no seio do INSS, destaca-se a atividade da Força-Tarefa Previdenciária (FTPprev), coordenada pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária (COINP) e integrada pela Secretaria de Previdência, pelo Departamento da Polícia Federal e Ministério Público Federal, a qual tem como objetivo combater fraudes contra a Previdência Social, mediante ações estratégicas e utilização de procedimentos técnicos de inteligência.

⁴¹ Aposentados com mais de 60 anos podem agendar a Prova de Vida INSS 2019. 2019. Disponível em: <https://bxblue.com.br/aprenda/agendar-a-prova-de-vida-inss-2019/>. Acesso em 12 nov. 2019.

A Força-Tarefa também envolve a atuação do Ministério da Previdência Social, o qual possui uma área de inteligência, a Assessoria de Pesquisa Estratégica e Gerenciamento de Riscos (APEGR), que faz o batimento de dados com indícios de fraudes nos sistemas da Previdência Social. Identificadas inconsistências, a APEGR encaminha à Polícia Federal, especificamente à Delegacia de Repressão a Crimes Previdenciários (DELEPREV), relatórios para que seja aberto inquérito no intuito de apurar as denúncias.

A atividade de prevenção às fraudes foi tema do 15º Encontro Nacional da Inteligência Previdenciária (ENIP), no qual fez-se presente toda a equipe da Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária (COINP) da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda. Na oportunidade, o chefe da COINP, Marcelo Henrique Ávila destacou que o “trabalho de combate às fraudes mostra que a maior parte dos esquemas fraudulentos começa por falhas em controles internos e pela vulnerabilidade dos sistemas informatizados”.⁴²

Ainda no que tange o desenvolvimento de setores internos a fim de elaborarem sistemas de inteligência, destacam-se dois órgãos federais, a ABIN e o SISBIN, criados e regulamentados mediante o Decreto nº 4.376/2002. Esse diploma, por sua vez, dispõe sobre a organização e funcionamento do sistema de inteligência e define, mediante o Art. 2º, o conceito de “inteligência”, sob o qual compreende-se a atividade de obtenção e análise de dados e informações e de produção e difusão de conhecimentos, dentro e fora do território nacional, relativos a fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório, a ação governamental, a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.

Neste aspecto, evidencia-se o entendimento de Mingardi, no sentido de que, no caso brasileiro não existe um sistema definido, cada Estado da federação tem ou não tem um sistema de inteligência policial e, na maioria das vezes, existe uma multiplicidade de órgãos que disputam migalhas de informações⁴³.

Disso, denota-se a fundamental importância da integração desses órgãos públicos, especialmente em razão dessa diversidade de núcleos, que buscam garantir a eficácia dessas ações de inteligência, nem sempre bem sucedida, em virtude da

⁴² Encontro da Inteligência Previdenciária discute prevenção a fraudes. **Previdência**. 2018. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/2018/11/encontro-da-inteligencia-previdenciaria-discute-prevencao-a-fraudes/>. Acesso em 11 nov. 2019.

⁴³ MINGARDI, Guaracy. Inteligência policial e crime organizado. In: Renato Sérgio de Lima; Liana de Paula (orgs). **Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo seu papel?**. São Paulo. Contexto. 2006.

diversidade de informações desvinculadas, circunstância essa que tem como consequência órgãos públicos burocráticos, sem aproximação, e focados apenas nas competências de suas agências internas.

No espectro do planejamento e abertura de espaços para discussões sobre métodos a serem desenvolvidos com a finalidade de coibir a ilicitude dos atos dos gestores públicos, destaca-se o programa de Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro e de Recuperação de Ativos (ENCCLA), o qual discute ações a serem implementadas no serviço público no ano subsequente ao do ano em que as metas foram propostas.

Nesse cenário, ressalta-se algumas ações elaboradas pelo Estado que contribuem para a fiscalização e controle dos atos ilícitos executados por servidores públicos no país.

Destarte, analisam-se as Ações e Metas mais relevantes à temática ora desenvolvida e os seus eventuais resultados, no interregno de 2019-2004, nas quais destacam-se as seguintes: desenvolver projeto de plataforma digital e outras medidas voltadas à transparência pública, aos dados abertos e à participação social (Ação nº 01/2019); propor normatização para melhoria dos processos de governança e gestão a serem adotados em todos os Poderes e esferas da Federação, com foco no combate à fraude e à corrupção (Ação nº 01/2017), cenário em que essa ação apresentou como um de seus resultados o desenvolvimento de curso à distância sobre integridade na Administração Pública disponibilizado gratuitamente para gestores de órgãos e entidades públicas de estados e municípios de todo o Brasil; elaborar propostas de implementação de medidas que auxiliem na prevenção de crimes praticados mediante utilização de documentos falsos ou interpostas pessoas (Ação nº 10/2017), a qual apresentou como um de seus resultados a realização de curso avançado, em 31 de outubro de 2017, no âmbito do (PNLD), sobre “Boas práticas de combate à fraude documental, o qual consagrou a inclusão de forma permanente no PNLD do tema da prevenção à fraude documental; avançar na integração de estratégias e dos métodos operacionais dos órgãos de Estado de controle visando fortalecer o combate à criminalidade organizada (Ação nº11/2017), oportunidade em que resultou somente na criação de grupo permanente de integração interinstitucional estratégica, que atuará sob os auspícios da ENCCLA e necessariamente associado às suas finalidades e a governança, bem como o desenho desse grupo seria objeto de reflexão e detalhamento, cuja previsão de implantação se deu para janeiro/2018; propor diretrizes para avaliar os

programas de integridade (*compliance*) previstos na Lei nº 12.846/13 (Ação nº 03/2015); propor medidas para a proteção de agentes públicos que atuem na prevenção e repressão ao crime organizado, à lavagem de dinheiro e à corrupção. (Ação nº 07/2008); elaborar anteprojeto de lei para uniformizar e acelerar a comunicação, pelos órgãos de fiscalização e controle da Administração Pública, de indícios de ilícitos aos órgãos de investigação, inteligência e persecução penal (Meta nº 01/2007); elaborar anteprojeto de ato normativo para proteção a servidores denunciadores de boa-fé. (Meta nº 21/2007).

Observa-se que o Governo busca de diversas formas desenvolver estratégias para o combate da corrupção e das fraudes e um dos principais pilares para esse desenvolvimento se mostra através de reuniões de discussão para elaboração de planos contra essas irregularidades.

Tais discussões são de suma importância ao aprimoramento dessas estratégias, entretanto há de se verificar que isso deve ser direcionado à planos de execução, não se pode deixar apenas espectro das ideias, pois o Estado perde muito, tanto no quesito fiscal, quanto no quesito de confiabilidade.

Das ações propostas pelo governo, observa-se que de muitas resultaram na apresentação de cursos, palestras, dentre outras atividades dessa modalidade, com finalidade meramente informativa e na busca de conscientização dos servidores. Sobre isso, cumpre registrar que essas atividades são dotadas de boa-fé institucional, todavia não suprem por si só as falhas na fiscalização desses atos ilícitos e das irregularidades.

Neste ponto, destaca-se ainda que a melhoria da fiscalização e o controle estatal contra fraudes a seguridade social decorre da capacidade de conhecer e ter habilidade com os mecanismos de controle, daí a importância da execução de cursos de aperfeiçoamento, a fim de se obter a plena efetividade dessas ações monitoramento. Ademais, resta igualmente necessário que se execute uma concreta cooperação entre as agências intragovernamentais, com o compartilhamento de dados, através do investimento massivo em recursos tecnológicos e programas de inteligência.

Conforme as lições de Ubiratan Aguiar, o incremento dessa capacidade encontra-se calcado em quatro pilares ou linhas de ação: desenvolvimento de um sistema de inteligência; utilização de avaliações de risco; aperfeiçoamento dos procedimentos de auditoria e atuação em redes de controle. No que tange a cooperação entre as agências intragovernamentais, o aumento da capacidade de concentrar e de cruzar as informações tanto dos sistemas já existentes na administração pública, como de outras fontes, permitirá conhecer melhor os mecanismos de fraude e de corrupção em

andamento, possibilitando o desenvolvimento de estratégias preventivas e minimizando seus riscos de ocorrência, potencializando nossos recursos humanos e materiais.⁴⁴

Outra maneira de colocar em execução alguns dos debates desenvolvidos na ENCCLA foi a elaboração da Medida Provisória 871/2019, a qual foi convertida na Lei 13.846/19 e institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, a qual também regula o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BMOB).

De acordo com a inovação legislativa, o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) manterá programa permanente de revisão da concessão e da manutenção dos benefícios por ele administrados, a fim de apurar irregularidades recorrentes ou fragilidade nos procedimentos, reconhecida na forma prevista ou pelos órgãos de controle, nos quais os procedimentos de análise e concessão de benefícios serão revistos, de modo a reduzir o risco de fraude e concessão irregular, conforme Art. 69, §10º do supramencionado diploma legal. Ademais, a legislação prevê a implementação de serviços eletrônicos e mecanismos de controle preventivo de fraude e de identificação segura do cidadão, disposto no Art. 124-A, §3º.

Conforme a nova legislação, caberá aos servidores do INSS de forma conjunta efetuarem análises minuciosas dos procedimentos de concessão de benefícios previdenciários, a fim de identificarem essas irregularidades. A lei concederá incentivos financeiros, através do Bônus de Desempenho Institucionais por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios (BMOB) aos servidores que atuarem na identificação desses desvios de finalidade dos benefícios previdenciários.

Esses benefícios serão concedidos aos servidores ativos e que concluem a análise de processos e somente serão pagos se as análises ocorrerem sem prejuízo das suas atividades regulares. Dentre os benefícios, a referida legislação prevê desde compensação de carga horária até o pagamento de uma quantia correspondente a R\$

44AGUIAR, Ubiratan. Tribunais de Contas e as estratégias para reduzir o risco de corrupção. **Revista do Tribunal de Contas da União**, p. 17-28, 2005.

57,50 (cinquenta e sete reais e cinquenta centavos) por processo integrante do Programa Especial concluído.⁴⁵

A nova legislação nasce com diversas objeções acerca da sua constitucionalidade e críticas a sua forma de execução. Para os previdencialistas a referida lei representaria uma espécie de perseguição aos beneficiários do INSS, isto porque ela incentiva os peritos, técnicos e analistas a cessarem os benefícios, com a intenção de obterem o bônus financeiro.

Outra crítica passível à temática diz respeito ao *quantum* oferecido ao funcionário que identificar irregularidade na concessão ou manutenção dos benefícios. Conforme todo o exposto, as organizações criminosas que atuam nessa esfera do serviço público abusam da condição de funcionário público e da confiabilidade a essa conferida e lucram vultuosos valores, sem que nem ao menos sejam identificadas.

Nesses termos, se a estratégia governamental é deslocar o “funcionário-infrator” para o âmbito do “funcionário-fiscalizador”, essa é uma estratégia aparentemente frágil, tendo em vista que os lucros obtidos em decorrência do crime organizado são imensuravelmente superiores aos lucros proporcionados pela nova legislação.

De outro lado, identificado o liame do funcionário público com o crime organizado no âmbito da seguridade social, outra a medida prevista pelas legislações pátrias diz respeito a hipóteses de afastamento desse servidor de suas atividades, com o fito de evitar que haja obstrução de provas ou prejuízo à busca da verdade real, bem como que o funcionário no uso de suas atribuições continue a praticar ilícitos.

Nesse sentido, conforme o Art. 2º da Lei de Organizações Criminosas o juiz poderá resolver pelo afastamento cautelar do funcionário público integrante da organização criminosa, sem prejuízo de sua remuneração, quando esta medida for necessária à investigação ou instrução processual. Para mais, comprovado o nexo causal

⁴⁵ BRASIL. **Lei Federal nº 13.846/19**. Art. 3º: O BMOB será devido aos servidores públicos federais ativos que estejam em exercício no INSS e concluíam a análise de processos do Programa Especial. Art. 4º O BMOB corresponderá ao valor de R\$ 57,50 (cinquenta e sete reais e cinquenta centavos) por processo integrante do Programa Especial concluído, conforme estabelecido em ato do Presidente do INSS na forma prevista no art. 3º desta Lei. § 1º O BMOB somente será pago se as análises dos processos ocorrerem sem prejuízo das atividades regulares do cargo de que o servidor for titular. § 2º Ocorrerá a compensação da carga horária na hipótese de as atividades referentes às análises dos processos serem desempenhadas durante a jornada regular de trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13846.htm. Acesso em: 15 ago. 2019.

entre a função do agente público com a execução do crime, bem como seja o autor submetido a condenação com trânsito em julgado, acarretará o efeito automático de perda do cargo e interdição para o exercício da função nos oito anos subsequentes ao cumprimento da pena.

Finalmente, analisados os instrumentos legislativos do ordenamento brasileiro que dispõem sobre as medidas adotadas ou propostas pelo governo para inviabilizar a atividade das organizações criminosas no seio do serviço público, bem como as consequências aos servidores públicos autores de crimes nessa esfera, tais como a perda do cargo público em sede de condenação transitada em julgado, passe-se agora a proposição do instituto da *compliance* no âmbito da Administração Pública, como método de prevenção de fraudes ao sistema previdenciário.

4.2. Instrumentos a serem implementados: da consolidação do *compliance* na ótica do serviço público

Afora a posterior discussão sobre a inserção da *compliance* no sistema brasileiro, convém declinar aspectos iniciais a respeito da origem e das características desse instituto, para fins de melhor compreensão.

A concepção da *compliance* não é estabelecida somente na seara jurídica, ou seja, no que tange sua aplicação no regime do Direito. Prontamente, observa-se a discussão sob seu emprego em diversas outras áreas, isto porque ela também foi concebida para ser utilizada em setores administrativos e até mesmo de gestão pessoal e econômica.

Sua origem, na perspectiva da seara jurídica, ocorreu com a aprovação do Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)⁴⁶ em 1977, criado pelo governo estadunidense com a finalidade de propor regras de condutas, que orientem a relação comercial de empresas nacionais e estrangeiras e evitar que dessa relação internacional surgissem práticas de corrupção. Para coibição dessas práticas o governo estabeleceu sanções administrativas, cíveis e até penais.

Nessa perspectiva, nota-se que a *compliance* foi originada no âmbito empresarial, com a primordial função de criação de ações preventivas, visando diminuir os riscos em fraudes em geral e desestimular o comportamento antiético nesse

⁴⁶ Para maiores detalhes sobre o programa, a plataforma de informações se encontra disponível em: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>. Acesso em: 13 nov. 2019.

ambiente. É certo, destarte, que “a orientação primordial do programa de *compliance* é sua finalidade preventiva”⁴⁷.

Assim, a decisão pela implantação do programa de *compliance* no âmbito interno de uma empresa é uma espécie de planejamento de governança corporativa, cujo objetivo é minimizar os riscos decorrentes do desvirtuamento por condutas ilícitas, bem como a responsabilização objetiva dos infratores, através da garantia de princípios basilares da Administração Pública, como o dever de tornar os atos de gestão públicos e dotados de eficiência profissional e ética.

Nesses moldes, tal instituto caminha na direção de garantir mais espaço nas relações negociais e sob a ótica do Direito, principalmente, no âmbito do Direito Penal Econômico, terminologia que ainda induz uma série de confusões, todavia a cada dia ganha mais solidez através do desenvolvimento de estudos voltados a essa área.

A relação entre a *compliance* e o Direito Penal se mostra, nesse cenário, como um sistema eficaz de regras de prevenção criminal, tangidas pela autorregulação e valorização ética profissional e pessoal, cuja funcionalidade se dá na prevenção das práticas delituosas, principalmente aquelas relacionadas ao cometimento de atos fraudulentos, bem como de corrupção.

Essa discussão ganha notoriedade quando evidenciada a crescente formação de organizações criminosas dentro do ambiente estatal, visando a tomada de proveitos patrimoniais ou extrapatrimoniais, a partir do exercício de atividades fraudulentas na concessão ou manutenção de benefícios previdenciários. Essa atividade, além de criminosa, também representa uma forma de gestão fora dos princípios administrativos, tais como a moralidade e a eficiência.

Nesse sentido, o governo brasileiro caminha na elaboração de estratégias para o combate dessas organizações, entretanto, como já explanado anteriormente, há de se ressaltar que a modalidade de persecução penal aplicada pelo Estado apenas objetiva punir os infratores e não elabora soluções para prevenção da reiteração dessa atividade delituosa no âmbito interno do serviço público.

O desafio que se propõe, portanto, é a aplicação de um instrumento de prevenção ao desenvolvimento de atividades ilícitas na Administração Pública, já

⁴⁷ BRODT, Luis Augusto Sanzo; SIQUEIRA, Flávia. Criminal compliance em lavagem de dinheiro: uma introdução conceitual e regulamentar. In: BRODT, Luis Augusto Sanzo; SIQUEIRA, Flávia [Orgs.]. **Limites ao poder punitivo: diálogos na ciência penal contemporânea**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016, p. 199.

deveras prejudicada pela atuação de redes criminosas no sistema de seguridade social, as quais são responsáveis por causar déficits milionários aos cofres públicos.

Conforme ilações de Pessoa e Ramalho, a *compliance* é desenvolvida sobre um duplo cenário de atuação: um de ordem subjetiva e outro de ordem objetiva. O cenário de ordem subjetiva, por sua vez, evidencia índole facultativa, isto é, as organizações empresariais optam por adotá-la ou não e isso se manifesta através do aperfeiçoamento dos regulamentos internos, visando a redução de riscos e práticas delituosas. Por outro lado, o segundo cenário, que diz respeito à ordem subjetiva do instituto, revela um caráter de imposição legal, ou seja, manifesta-se pela disposição de normas relativas à *compliance* no ordenamento jurídico.⁴⁸

Seguindo esse entendimento, já é possível destacar no ordenamento brasileiro alguns dispositivos legais ou regulamentos que abordam a instituição da *compliance* nas relações jurídicas nacionais e internacionais. No plano econômico, destaca-se a Resolução nº 4549/17, que dispõe sobre a política de conformidade (*compliance*) das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil (BACEN) e estabelece a obrigatoriedade da implementação da *compliance* nas instituições financeiras.

Outra forma de inserção desse instituto no contexto legal pátrio representou um ato notório de combate a corrupção, mediante a edição da Lei 12.846/13, ou como conhecida hodiernamente por “Lei Anticorrupção”. A lei dispôs, em seu Art. 7º, de forma clara, sobre a urgência da “existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva dos códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica”, caracterizando-se, portanto, como um instituto cuja finalidade é incentivar a conduta ética nas empresas.

No âmbito da Administração Pública, por seu turno, a supramencionada legislação de combate a corrupção definiu, em seu art. 5º, que constitui ato lesivo todos aqueles praticados, por exemplo, contra os princípios da administração pública, tais como a promessa, o oferecimento ou a entrega, direta ou indireta, de vantagem indevida a agente público ou a terceira pessoa a ele relacionada, bem como a intervenção na investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, entre outros.

⁴⁸ PESSÔA, U; Ramalho, D. Criminal compliance e o Direito Penal Econômico: a prevenção da responsabilidade penal no âmbito corporativo. In: Ulisses Pessoa. (Org). **Reflexões sobre Direito Penal econômico**. 1. Ed. Belo Horizonte: Editar, 2018, v.1, p. 93-102.

Por sua vez, a sistemática da aplicação da *compliance* no ordenamento brasileiro é uma novidade decorrente da elaboração de programas de gestão corporativa, a qual em sua gênese, foi proposta para ser utilizada no âmbito interno empresarial com a finalidade de consagrar hábitos institucionais de aplicação da legislação aos padrões éticos empresariais, todavia vem ganhando novas áreas de atuação, conferindo continuamente seu preceito fundamental de planejamento de estratégias preventivas pautadas na ética profissional.

Sobre o procedimento, Arns destaca que “a implantação do *compliance* deve abranger todos os departamentos da empresa, pública ou privada, envolvendo todos os níveis hierárquicos da companhia, principalmente o seu mais alto escalão”, ademais aduz que a verdadeira investigação interna permite uma análise de mapeamento de riscos, o qual gera um código de conduta aos funcionários e reduz sensivelmente o risco de fraudes, pois o programa de *compliance* deverá abordar, inclusive, o aceite de brindes, patrocínios e doações.⁴⁹

No cenário da Previdência Social a implantação da *compliance* é cada vez mais discutida. Inicialmente, foi proposta na reunião da ENCCLA de 2015, a qual indicou na Ação nº 03 a execução de diretrizes para avaliar os programas de integridade (*compliance*) previstos na Lei nº 12.846/13.

Outro momento em que os representantes da autarquia previdenciária demonstraram preocupação com a urgência implantação da *compliance* no serviço público foi após a divulgação do balanço de déficit financeiro ao Estado no ano de 2017, no montante de R\$ 89,3 milhões, ocasionado pelo pagamento de benefícios fraudulentos, bem como da constatação de que o governo conseguiu evitar prejuízos à Previdência Social da ordem de R\$ 173 milhões em pagamentos futuros a supostos beneficiários.

Amparado nesses dados, o INSS em conjunto à Secretaria de Previdência desenvolveu uma gerência executiva de *compliance* visando investigar e apurar com mais eficiência práticas de corrupção e fraude no sistema previdenciário.⁵⁰

⁴⁹ ARNS, Marlus. O compliance como mecanismo eficiente de gestão anticorrupção. **Estadão**. 2017. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/o-compliance-como-mecanismo-eficiente-de-gestao-anticorrupcao/>. Acesso em: 2 nov. 2019.

⁵⁰ Na oportunidade, o representante da Secretaria de Previdência e chefe da COINP, Marcelo de Ávila, asseverou que “a institucionalização de ações de *compliance* vem ao encontro do modelo de combate à fraude realizado pela COINP. Vem complementar a nossa estratégia de combate à fraude, para obtermos uma abordagem mais sistêmica no tratamento desse problema”. INSTITUCIONAL: INSS cria gerência para intensificar combate às fraudes. **Previdência**. 2017. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/2017/11/institucional-inss-cria-gerencia-para-intensificar-combate-as-fraudes/> Acesso em: 07 nov. 2019.

Há de se ressaltar que a *compliance* na seara estatal, nesses moldes, não possui o condão de culpabilizar os servidores que atuam no exercício de atividade fraudulentas, mas sim de elaborar estratégias de gestão corporativa, que obstem as condutas criminosas nesse ambiente, dado seu caráter preventivo.

Vale- lembrar que a noção de *compliance* se desenvolve sob duas vertentes, a primeira referente ao cumprimento de regras externas de boas condutas, que se aplica sem distinção a todo o corpo profissional e a segunda, sob o regramento de sistemas internos de controle com a finalidade de garantir a fiel execução das regras impostas em caráter externo, bem como a eficácia da gestão corporativa.⁵¹

A gerência executiva de *compliance*, portanto, é o primeiro passo a consagração desse instrumento de prevenção no serviço público e representa um setor interno da seguridade social, cuja finalidade é garantir o cumprimento do ordenamento jurídico externo e interno, principalmente no que se refere a competência ética funcional do Estado. Assim, segundo Marcelo de Ávila, representante da Secretaria de Previdência e chefe da COINP, “a autarquia previdenciária passa a adotar o *compliance* na qualidade de diretriz institucional”.

Essa adoção, todavia, deve atender o viés preventivo inerente ao conceito de *compliance*, de maneira efetiva, visto que somente a proposição de um ordenamento jurídico e regulamentar de condutas éticas e transparentes não se configuram suficientes para coibir a execução de atividades fraudulentas, tais como a concessão irregular de benefícios previdenciários.

Nesse espectro, sugere-se a formação de uma equipe de *compliance*, da mesma maneira que ocorre no setor privado, a fim de que se seja implementado também um programa educacional de ética na gestão corporativa. Essa equipe deverá atuar com elaboração de projetos internos e setoriais, de acordo com a demanda de cada ambiente, com a finalidade de qualificar os profissionais, no caso os funcionários públicos da seguridade social, de modo a internalizar nesses profissionais, eficazmente, as normas de regência laboral e somente dessa forma coibirem a atividade criminosa no âmago do serviço público.

Na seara privada empresarial, a *compliance* se destaca por também ser um programa que visa evitar a responsabilização objetiva dos dirigentes das empresas, bem

⁵¹ PESSÔA, Ulisses; DUPRET, Cristiane. O criminal *compliance* como ferramenta de prevenção penal e combate às organizações criminosas. **Legis Augustus**, v. 9, n. 2, p. 01-18, 2017.

como da própria pessoa jurídica. No âmbito do setor público, propõe-se a aplicação subjetiva, isto é, um método preventivo para condutas irregulares cometidas por funcionários públicos em detrimento do seu cargo, função ou hierarquia. Isso se desenvolveria, além do programa educacional acima proposto, também pela mudança nos meios de fiscalização e auditoria estatal.

A adoção de metodologias de fiscalização pautadas na transparência, bem como envoltas na preocupação de facilitar a compreensão das informações publicadas pelo governo, de modo que essas sejam mais claras ao entendimento do homem médio, proporcionando a essa parcela da sociedade segurança e confiabilidade dos dados divulgados, igualmente, é uma medida que segue os caminhos da aplicação da *compliance*, visto que devolve ao Estado a credibilidade sobre seus atos de gestão.

Nesse sentido, destaca-se o entendimento de Marcelo de Aguiar Coimbra e Vanessa Manzi, os quais advertem que é necessário utilizar o *compliance* como elemento formador de identidade organizacional, isso sugere que ele deverá ser aplicado através de políticas e programas de modo a criar uma infraestrutura que desenvolva o compromisso da Administração, bem como dos funcionários em respeito às normas internas e externas.⁵²

Finalmente, registra-se que esses programas de *compliance* no setor público, seguindo a mesma perspectiva de implantação no setor privado, deverão estar de acordo com as normas de certificação do programa, com a finalidade de garantir um perfil de credibilidade sobre aquelas atividades exercidas a partir do viés de legitimidade conferido à função pública.

Nesse sentido, cumpre evidenciar o “Os Pilares do Programa de Compliance”, desenvolvido por Alexandre Serpa e Daniel Sibille, os quais apontam nove pilares para que se alcance a garantia de certificação da regularidade e efetividade das atividades desenvolvidas no âmbito da gestão cooperativa. São eles: suporte de alta administração; avaliação de riscos; código de conduta e políticas de *compliance*; controles internos; Treinamento e comunicação; canais de denúncia; investigações internas; *due diligence* terceiros; e, por último monitoramento e auditoria.⁵³

⁵² COIMBRA, Marcelo de Aguiar; MANZI, Vanessa Alessi. **Manual de *compliance*: preservando a boa governança e a integridade das organizações**. São Paulo: Atlas, 2010.

⁵³ SIBILLE, Daniel; SERPA, Alexandre. **Os pilares do programa de compliance: Uma breve discussão. Lec–Legal Ethics Compliance**. São Paulo, 2016.

A implementação de todos esses métodos abordados no presente tópico na gestão da Administração Pública, indubitavelmente, promoveria sobremaneira a melhora na execução dos serviços fornecidos, bem como dificultariam a atuação da atividade criminosa organizada no setor público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Previdência Social é o setor da Administração Pública do país que se ocupa do gerenciamento, concessão e manutenção de benefícios previdenciários aos segurados que tiverem cumpridos todos os requisitos para sua aferição. Nesse sentido, para a concessão desses benefícios, observa-se se o requerente apresentou contribuições previdenciárias durante todo o período de carência necessário à concessão do benefício; se demonstrou situação de miserabilidade social, conforme os parâmetros da legislação específica; ou se é portador de enfermidade que ocasione incapacidade laborativa total, permanente, parcial ou definitiva; bem como se comprova situação de dependência econômica ou relação conjugal, dentre outros requisitos que garantem ao cidadão o amparo pela seguridade social.

Nessa perspectiva, para fins de comprovação o requerente tem a obrigação de apresentar documentação hábil relativa aos critérios que busca preencher de acordo com o benefício requestado. É mediante essa necessidade da comprovação de requisitos que se verifica a atuação irregular de servidores da autarquia previdenciária em conluio à indivíduos alheios a essa esfera, tais como advogados, médicos, peritos e diversas outras profissões, os quais atuam em caráter organizado e em notória divisão de tarefas, com a finalidade de lograrem vultuosas vantagens ilícitas, sejam elas patrimoniais ou extrapatrimoniais.

Essa atividade irregular conduzida por funcionários da Previdência Social vem sendo acompanhada pelos órgãos fiscalizadores e controladores do Estado, tendo em vista o alto impacto negativo que ocasionam aos cofres públicos, bem como à credibilidade das atividades estatais. Isto porque, verificou-se o aumento de delitos cometidos em desfavor da autarquia previdenciária, no que tange a concessão e manutenção de benefícios, articulados por organizações criminosas, cujos envolvidos possuem relação direta com o serviço público.

As organizações criminosas em discussão podem ser oriundas do próprio aparelho estatal, como podem atuar em conluio aos servidores. De todo modo, haverá sempre imensurável prejuízo a toda sociedade, mormente aos legítimos segurados da previdência, os quais serão severamente afetados pela ausência de recursos financeiros para servi-los de amparo.

Observada essa realidade o governo caminha na elaboração de estratégias, que visam coibir a atividade criminosa dessas organizações, através dos seus núcleos de enfrentamento e discussões acerca da temática. Dentre esses núcleos, é notória a

atividade da Força-Tarefa Previdenciária (FT-Prev), coordenada pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária (COINP), que atua no combate a esses grupos criminosos, mediante a fruição de serviço de inteligência especializado. Outro núcleo de salutar atividade é desenvolvido pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro e de Recuperação de Ativos (ENCCLA), o qual discute ações a serem implementadas no serviço público.

Para além desses grupos, importante ressaltar a função do Poder Legislativo, o qual tem o dever de observar as mudanças sociais e, assim, regular novas formas de controle dessas organizações criminosas.

Um dos projetos desenvolvidos na esfera legislativa foi transformado em lei e bonifica servidores públicos pela identificação de atividades irregulares, mormente, no que se refere a concessão indevida de benefícios previdenciários. Essa medida adotada pelo Poder Legislativo é de salutar importância, pois visa incentivar os funcionários públicos a atuarem em conjunto aos órgãos de fiscalização e controle estatais, para desarticularem essas atividades fraudulentas.

De mais a mais, a problemática está na ausência de medidas preventivas ao cometimento dessas condutas fraudulentas. É certo que se desenvolvem estratégias para a desarticulação dessas organizações criminosas, entretanto é necessário que modelos de prevenção sejam elaborados e aplicados como aprimoramento da gestão administrativa estatal.

De acordo com essa reflexão, insta ressaltar a implantação do instituto de *compliance*, o qual foi originalmente formulado com a finalidade de promover formas de prevenção de danos e fraudes na seara empresarial privada. Considerando essa metodologia de prevenção de fraudes, propõe-se sua aplicação no serviço público, mormente, no que tange as atividades executadas pela autarquia previdenciária.

Nesse sentido, sugere-se o desenvolvimento de uma equipe de *compliance*, igualmente àquelas desenvolvidas no âmbito do setor privado, bem como a implantação de programa educacional, o qual tenha como conteúdo a ética na gestão corporativa, com a finalidade de qualificar os profissionais do serviço público e, dessa forma, restabelecer o perfil de credibilidade e a legitimidade conferidos à função pública.

REFERÊNCIAS

27ª Vara Federal condena oito acusados de fraude contra o INSS. **Justiça Federal no Ceará**. 2016. Disponível em: <https://www.jfce.jus.br/noticias/noticias/2426-27-vara-federal-condena-oito-acusados-de-fraude-contra-o-inss>. Acesso em: 03 nov. 2019.

AGUIAR, Ubiratan. Tribunais de Contas e as estratégias para reduzir o risco de corrupção. **Revista do Tribunal de Contas da União**. 2005.

Aposentados com mais de 60 anos podem agendar a Prova de Vida INSS 2019. 2019. Disponível em: <https://bxblue.com.br/aprenda/agendar-a-prova-de-vida-inss-2019/>. Acesso em 12 nov. 2019.

ARNS, Marlus. O *compliance* como mecanismo eficiente de gestão anticorrupção. **Estadão**. 2017. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/o-compliance-como-mecanismo-eficiente-de-gestao-anticorruptcao/>. Acesso em: 2 nov. 2019.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRA, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. 2011.

BECK, Francis Rafael. **Perspectivas de controle ao crime organizado e crítica à flexibilização das garantias**. Ibccrim, 2004.

BITENCOURT, Cezar Roberto. Nossas primeiras reflexões sobre organizações criminosas. **Revista Magister de direito penal e processual penal**. Porto Alegre, v. 86, ed. 1, 2014.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal 5 Parte Especial**. Editora Saraiva, 2018.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal: parte especial 3: crimes contra o patrimônio até crimes contra o sentimento religioso e contra o respeito aos mortos**. Ed. 14. São Paulo. Saraiva Educação. 2018.

BODNAR, Zenildo. Crimes contra a Previdência Social. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n.19, ago. 2007. Disponível em: http://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao019/Zenildo_Bodnar.htm Acesso em: 15 mai. 2019.

BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes. **Corrupção política: uma patologia social**. 2012.

BRASIL. **Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Brasília, DF, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm. Acesso em 01 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto-lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 18 out. 2019.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.850/13, de 2 de agosto de 2013.** Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei 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. Brasília, DF, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm. Acesso em: 30 set. 2019.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.846/19, de 18 de junho de 2019.** Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade; altera as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 7.783, de 28 de junho de 1989, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 9.620, de 2 de abril de 1998, 9.717, de 27 de novembro de 1998, 9.796, de 5 de maio de 1999, 10.855, de 1º de abril de 2004, 10.876, de 2 de junho de 2004, 10.887, de 18 de junho de 2004, 11.481, de 31 de maio de 2007, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009; e revoga dispositivo da Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003, e a Lei nº 11.720, de 20 de junho de 2008. Brasília, DF, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13846.htm. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 5ª Turma. HC 181250 / RJ. Relator: Ministro Jorge Mussi. Brasília, DF. 14 jun. 2011. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201001432813&dt_publicacao=01/08/2011. Acesso em: 05. nov. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Auditoria no Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi). Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU, **Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação**, 2010.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Apelação Criminal nº 42711 - 0010530-81.2007.4.03.6181. Relator: Desembargador Federal Cotrim Guimarães, São Paulo, SP. 03 jul. 2012. Disponível em: <http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/2114186>. Acesso em: 03 nov. 2019.

BRODT, Luis Augusto Sanzo; SIQUEIRA, Flávia. Criminal compliance em lavagem de dinheiro: uma introdução conceitual e regulamentar. In: BRODT, Luis Augusto Sanzo; SIQUEIRA, Flávia [Orgs.]. **Limites ao poder punitivo: diálogos na ciência penal contemporânea**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

COIMBRA, Marcelo de Aguiar; MANZI, Vanessa Alessi. Manual de compliance: preservando a boa governança e a integridade das organizações. São Paulo: Atlas, 2010.

Condenadas mais cinco pessoas por fraude no INSS de Campina Grande. **Editoria sobre Paraíba**. 2016. Disponível em: <https://www.clickpb.com.br/paraiba/condenadas-mais-cinco-pessoas-por-fraude-no-inss-de-campina-grande-210103.html> Acesso em: 04. Nov. 2019.

EL HIRECHE, Gamil Föppel. Análise criminológica das organizações criminosas: da inexistência à impossibilidade de conceituação e suas repercussões no ordenamento jurídico pátrio, manifestação do direito penal do inimigo. **Editora Lumen Juris**, 2005.

Encontro da Inteligência Previdenciária discute prevenção a fraudes. **Previdência**. 2018. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/2018/11/encontro-da-inteligencia-previdenciaria-discute-prevencao-a-fraudes/>. Acesso em 11 nov. 2019.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 2000.

FORÇA-TAREFA: Condenados por fraudes contra a Previdência terão de ressarcir R\$ 12,5 milhões. **Previdência, Ministério da Economia**. 2016. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/2016/03/forca-tarefa-condenados-por-fraudes-contr-a-previdencia-terao-de-ressarcir-r-125-milhoes/> Acesso em: 24. Out. 2019.

GOMES, Luiz Flávio. Crimes previdenciários: apropriação indébita, sonegação, falsidade documental, estelionato, a questão do prévio exaurimento da via administrativa. **Revista dos Tribunais**. 2001.

IBRAHIN, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. Rio de Janeiro. Impetus, 2013.

INSTITUCIONAL: INSS cria gerência para intensificar combate às fraudes. **Previdência**. 2017. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/2017/11/institucional-inss-cria-gerencia-para-intensificar-combate-as-fraudes/> Acesso em: 07 nov. 2019.

JESUS, Damásio Evangelista de. CTPS: Deixar de registrar empregado não é crime. **Revista Síntese de Direito Penal e Processual Penal**. Ano III, n. 18, fev.-mar. 2003.

JESUS, Damásio Evangelista de. **Direito Penal: Parte Especial**. vol. 4. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2013.

JESUS, Damásio Evangelista. **Direito Penal: parte geral**. v. 1. 34. São Paulo.

JUNIOR, José Paulo Baltazar. **Crimes federais**. Editora Saraiva, 2017.

MINGARDI, Guaracy. Inteligência policial e crime organizado. In: Renato Sérgio de Lima; Liana de Paula (orgs). **Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo seu papel?**. São Paulo. Contexto. 2006.

MINGARDI, Guaracy. O trabalho da inteligência no controle do crime organizado. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, 2007.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de direito penal: Parte especial**. Rio de Janeiro: Forense, v. 3, 2019.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Organização criminosa**. Comentários à lei, v. 12, 2015.

PEREIRA, José Matias. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. **REGE Revista de Gestão**, v. 12, n. 2. 2005.

PESSÔA, U; Ramalho, D. Criminal compliance e o Direito Penal Econômico: a prevenção da responsabilidade penal no âmbito corporativo. In: Ulisses Pessôa. (Org). **Reflexões sobre Direito Penal econômico**. 1. Ed. Belo Horizonte: Editar, 2018, v.1.

PESSÔA, Ulisses; DUPRET, Cristiane. O criminal compliance como ferramenta de prevenção penal e combate às organizações criminosas. **Legis Augustus**, v. 9, n. 2, p. 01-18, 2017.

SIBILLE, Daniel; SERPA, Alexandre. Os pilares do programa de compliance: Uma breve discussão. **Lec–Legal Ethics Compliance**. São Paulo, 2016.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Crime organizado: uma categorização frustrada, in **Discursos sediciosos**, 1, 1996.

ZAVERUCHA, Jorge et al. A dinâmica da criminalidade organizada no Brasil a partir das operações da Polícia Federal: Origem, atores e escolha institucional. **Dilemas**. Rio de Janeiro, UFRJ, 2012.