



Cadernos da Controladoria

Nova série Ano II, nº 1 - março de 2002

Aplicações das Leis Contra a Corrupção no Brasil

Apresentação

Antes da Dra. Denise Frossard iniciar a sua palestra, a sua exposição, vou ler um pouco do seu currículo: graduada em Ciências Jurídicas em 1976 pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro ingressou na magistratura em 1984, carreira que realizou no Estado do Rio de Janeiro após aprovação em concurso de títulos e provas. Durante 14 anos exerceu a magistratura e aposentou-se voluntariamente em 1998.

A Dra. Denise é autora de inúmeros artigos publicados em revistas de Direito, jornais e semanários do país. Também é conferencista em eventos nacionais e internacionais. Foi convidada por diversos governos estrangeiros para participar de programas em outros países nas áreas jurídica, econômica e de combate à corrupção - destacando-se Israel, Estados Unidos, Suíça, Itália, Alemanha e Portugal.

A juíza é, ainda, professora do curso de pós-graduação da Fundação Getúlio Vargas, fundadora e membro do conselho deliberativo da Transparência Brasil, organização não-governamental fundada em fevereiro de 2000, e do capítulo brasileiro da Transparência Internacional, cuja sede está em Berlim. Em dezembro de 2001 recebeu o prêmio "Integridade", da Transparência Internacional de Portugal, em reconhecimento à sua dedicação no combate ao crime organizado.

Dra. Denise, a palavra é sua.

Lino Martins da Silva

Controlador Geral do Município

Aplicações das Leis Contra a Corrupção no Brasil

Denise Frossard

Rio de Janeiro, 25 de março de 2002

Em primeiro lugar, Professor Lino, é um prazer revê-lo, já que participamos juntos, em 1993, de seminários sobre este mesmo tema. Começamos, me lembro bem, em Brasília, em um seminário sobre governabilidade, sobre combate à corrupção. É um prazer estar aqui sob a sua presidência, como é um prazer estar aqui com todos os senhores, nesta casa que é a Controladoria do Município, agradecendo desde já este convite que para mim é uma honra.

Passo a tecer, então, algumas considerações acerca da aplicação da legislação contra a corrupção. Gostaria de dizer, a título de intróito, da perplexidade com que nos colocamos diante deste tema, porque avançamos muito neste tema e temos muito a avançar. O Brasil, hoje, é um país de juristas férteis e de uma população perplexa, porque ainda não temos os mecanismos ideais de controle destes fenômenos. Mas eu dizia que já avançamos muito porque lá atrás, em 1993, portanto há quase dez anos, quando tive que julgar - pela primeira vez na história do Brasil - a criminalidade organizada do Rio de Janeiro, do Brasil, naquele momento eu quase não tinha lei alguma, contava apenas com um artigo do Código Penal que possibilitou dizer que aquela era uma organização criminosa, com contorno mafioso. Naturalmente que, naquele processo, eu vislumbrei todo o esquema organizado de corrupção que ali existia, mas nada podia fazer porque poucos eram os instrumentos postos à disposição.

Para que possamos começar esta palestra acho importante que se enuncie o conceito de corrupção para que, assim, tenhamos a certeza de que estamos falando da mesma coisa. Eu diria que, num primeiro momento, numa primeira abordagem não propriamente jurídica, poderíamos dizer que a corrupção é um complexo - um fenômeno social, político e econômico - cujo objetivo é capturar países com desenvolvimento ainda vulnerável ou economias em transição. No Brasil, naturalmente, a corrupção é definida como crime pelo Código Penal, mas ali ela ostenta eufemisticamente vários nomes. Vemos corrupção como, por exemplo, crimes de responsabilidade. Mas como corrupção mesmo, com esta palavra, só temos dois artigos na lei, conforme verão no decorrer desta exposição.

A expressão que usei anteriormente - capturar países com desenvolvimento ainda vulnerável - será mencionada várias vezes no decorrer desta exposição. "Capturar" é usado intencionalmente: lembro aos senhores que até 1996 a França e a Alemanha tinham em seu ordenamento jurídico a permissão de se deduzir do Imposto de Renda quantias pagas, desde que no estrangeiro, sob o título de "contribuição indispensável". Isso nada mais era que a permissão para empresários e oficiais desses dois países virem à América Latina, como vieram sempre, para subornar aqui os nossos oficiais e homens públicos a um custo que os senhores também verão no decorrer desta palestra.

Uma vez visto o que é a corrupção, gostaria de citar uma peça de Luigi Pirandello, "Assim é se lhe parece", de 1922. Não adianta discutir se o país é corrupto ou não: temos de ver qual é a percepção, como somos percebidos, não só pelos outros como também por nós mesmos. Este primeiro quadro, que já foi divulgado e cuja seqüência será divulgada em maio, traz o índice mundial de percepção da corrupção em 2001, elaborado pela Transparência Internacional. Nele os senhores observam que o país menos corrupto é a Finlândia, num contexto de 91 países. A Finlândia aparece com a nota 9.9, mas em relação a 2000 caiu um décimo de ponto. O mais corrupto é Bangladesh, cuja corrupção foi medida pela primeira vez - só media-se até a Nigéria, que aqui aparece com a nota 0,4. O Brasil está no 46º lugar, com nota quatro. Quero dizer, nós estamos naquela posição do meio, uma posição que eu chamo de amarela: não é uma posição diferente da que tivemos desde 1995 (o índice é medido desde 1993), nossa nota varia desde 3.9 até 4.1 e 4.0, o que significa que nós ainda estamos neste meio mas sem grande discrepância, pois nunca estivemos muito abaixo nem muito acima. Acredito que várias medidas que estão sendo tomadas pelo país em prol da transparência irão melhorar um pouco este índice. Essa é a minha estimativa, uma boa estimativa, pois estamos caminhando para isto.

Como eu dizia, no Brasil a corrupção é definida como crime pelo Código Penal. Sei que já estive aqui com os senhores o professor Bruno Speck. Ele e eu fizemos uma pesquisa que terminou no final de 2001. Um módulo apenas, na qual resolvemos medir o número de investigações e de denúncias feitas e recebidas pelo Ministério Público e dos processos conseqüentes que chegaram até os Tribunais. Ou seja: medir qual é o universo de investigações, pela polícia, das denúncias feitas pelo Ministério Público dos processos na Justiça com relação aos crimes de corrupção - pelo menos aqueles básicos previstos no Código Penal. Tivemos uma enorme, digamos assim, surpresa. Para mim não era, para o Bruno foi. Para mim não era porque durante 14 anos na magistratura deste Estado, se julguei um ou dois crimes de corrupção julguei muitos. Se me lembro, eram crimes que envolviam propinas pagas ao guarda da esquina e nada mais. De modo que eu tinha uma idéia de algo tímido como resultado.

Nós fizemos essa pesquisa inicialmente no Rio, mas vamos estendê-la para todo o Brasil. Em linhas gerais, o resultado foi o seguinte para esse delito de corrupção ativa, artigo 333 do Código Penal: "Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário. Pena: reclusão de um a oito anos e multa". Vamos ver o que

encontramos na pesquisa. Pasmem: em cinco anos, de 1995 a 2000, em todo o Estado do Rio de Janeiro, tivemos um total de 117 denúncias para 35 inquéritos.

Agora prestem atenção: a Comissão do Senado - a Mista e a da Câmara - propõe como medida de combate à criminalidade o aumento desta pena de um a oito para dois a 12 anos. Então cabe indagar: para quê? Se não existem casos... O problema não é a quantidade, mas a impunidade, a falta de transparência. Se não temos casos concretos, para que aumentar de dois para 12 anos? Não faria qualquer sentido. Eu particularmente, me sinto enganada. O problema da corrupção passiva, que é o receber ou solicitar para si ou para outrem, tem pena de um a oito anos e multa. A Comissão também aumentou a pena para dois a 12 anos. Qual é o resultado disto? Deste artigo de corrupção passiva tivemos - entre 1995 e 2000 - 49 denúncias e 50 inquéritos no Estado do Rio de Janeiro inteiro. Vamos ver um pouco mais além disto: estamos nos encaminhando para o tráfico de influência, um artigo que está na ponta da língua de todo o brasileiro.

Minha faxineira é quem mais usa essa expressão. Para ela tudo é tráfico de influência. A Delma, minha faxineira, é uma pessoa excepcional, é tão profissional que eu já tentei ensiná-la a ler e a escrever, mas ela não consegue. Quando ruíam as Torres Gêmeas no atentado de 11 de setembro em Nova York eu, perplexa diante daquilo, chamei-a para ver as imagens. Ela veio com a vassoura, parou, olhou e, naquela hora em que as torres ruíam, ela disse: "quanta poeira!". Eu nunca vi uma pessoa tão focada. Talvez ela achasse que tinha que varrer tudo aquilo: estava com a vassoura na mão, era faxineira... Eu imaginei: quantos processos! E ela imaginou: quanta poeira! Em seguida a Delma me disse: "Doutora, isso é tráfico de influência". Tudo para ela é tráfico de influência. No outro dia eu passei esta mesma aula para Delma, ela merece. Nós não temos tráfico de influência no Estado do Rio de Janeiro, pelo menos não tivemos nos últimos cinco anos. Para não dizer que nada foi encontrado, tivemos uma denúncia em 2000...

Agora tratemos do peculato, artigo 312 do Código Penal: "apropriar-se, o funcionário público, de dinheiro, valor ou qualquer bem móvel". Vamos ver como está a estatística de 1995 até o ano 2000. Observem que foram 58 denúncias e 111 inquéritos. Isso mostra que alguma coisa está errada, que o sistema não está funcionando. Se a gente tivesse um maior número de absolvições e outro de condenações, pelo menos a coisa estaria sendo vista, mas por aí nós não temos controle. Tínhamos, na Transparência Brasil, uma pesquisa feita pelo IBOPE em março de 2001 para medir a percepção dentro do Brasil, de como nós, brasileiros, vemos o problema da corrupção. Observamos antes a visão no mundo jurídico, dos operadores do direito. Agora, como é a percepção da sociedade diante disso? Curiosamente, a percepção no plano municipal "aumentou muito" (27%), "aumentou pouco" (16%) e "continuou igual" (37%). Portanto, esta última visão praticamente domina a percepção do brasileiro com relação ao seu município no Brasil inteiro. Os dados são referentes aos últimos dois anos - de 1999 a 2000.

A história repete-se no nível estadual, onde temos a mesma formatação: "aumentou muito" (25%), "aumentou pouco" (16%) e "continuou igual" (39%). É uma base cruel que aqui temos, não é uma percepção positiva que acompanha aquele índice de percepção mundial, vejam como há uma harmonia nisto...

No plano federal temos: "aumentou muito" (37%), "aumentou pouco" (14%) e "continuou igual" (34%). A base é cruel para nós brasileiros, para a nossa sociedade. É assim que percebemos a corrupção a partir daquele índice de percepção inicial da Transparência Brasil, medido pela Transparência Internacional. Temos também a medição pelo Banco Mundial, que faz um mapa da corrupção no mundo: o controle da corrupção mostra como o Brasil está um pouquinho acima do meio, recebendo a nota quatro. Dentro do conjunto de 91 países medidos está um pouquinho acima no 46º lugar. Observem, medido por outro organismo, que temos aqui quadros em que o amarelo é o meio, o verde está melhorando e o vermelho piorando. O Brasil está amarelo tornando verde, o que não é propriamente do centro, está com um desvio um pouquinho melhor. Apenas 5% do mundo tem a cor verde escura que significa controle excelente do fenômeno da corrupção. É o caso do Canadá e dos países do norte europeu. Observem como na África a situação é triste: é o continente onde existe maior ausência de controle, onde o Estado é capturado por interesses privados. Nesse caso me lembro do genial Joaquim Nabuco, quando dizia que é preciso que existam homens particulares com espírito público, talvez para compensar a enorme quantidade de homens públicos com espírito particular. Observando as instituições mais afetadas pela corrupção, temos ainda, no plano mundial (no Brasil ainda não temos a preocupação em informar), pesquisas e indicadores deste

assunto. Entre as instituições mais afetadas pela corrupção, segundo medição do Banco Econômico Mundial, os líderes e altos executivos tomam a frente (aí entendidos como líderes políticos e altos executivos da área privada).

A seguir temos o Judiciário, a segunda instituição mais afetada pela corrupção, mais ainda que a própria polícia - o que é curioso porque a gente entende que a polícia seria a mais afetada pela corrupção que o Judiciário, mas não é. O Judiciário é mais afetado que a própria polícia em nível mundial. A seguir temos o orçamento, a burocracia. O orçamento é muito fiscalizado em um patamar mundial, de forma que, na média, ocupa um lugar até bastante razoável. Observem que quando falamos de países, de instituições afetadas pela corrupção, e citamos o Judiciário, a preocupação aparece porque o Judiciário é aquela instituição que vai garantir ou não a estrutura de cidadania. Na medida em que não podemos fazer justiça pelas próprias mãos, ele tem uma posição determinante como garantidor do estado democrático. Sem o Judiciário não podemos falar que estamos numa democracia. O que temos a fazer - e para isto eu chamo a atenção aqui - é lutar para uma transparência e um fortalecimento do Judiciário. Ele tem que se tornar cada vez mais transparente, mais claro, para que com isso se fortifique. Estou falando em fortificar o Judiciário, estou falando da população crer em seu Judiciário, porque ele deve chegar não só a você, a mim, mas também lá na ponta, o que hoje no Brasil não acontece.

Hoje a justiça resolve o problema do assassinato do prefeito Celso Daniel (PT de Santo André, SP), do promotor de Minas, Francisco Lins, mas não resolve o problema da mochila do seu filho, do assassinato anônimo da esquina, da minha bicicleta, do dia-a-dia, da sua carteira. Isto a Justiça não resolve e é disto que eu estou falando. Essa é a percepção do mundo e quando o mundo percebe assim, percebe porque não vê transparência no Poder Judiciário como deveria.

Outra pesquisa, também do Banco Mundial, mostra a corrupção entre os maiores obstáculos à transparência do Judiciário. Quando eu falo de corrupção estou falando de opacidade, estou falando em sombras. Onde eu tenho sombras eu vou ter corrupção, onde não tenho sombras eu não vou ter corrupção. Então estou falando de algo opaco, estou falando do Judiciário opaco. Qual é o motivo dessa opacidade numa pesquisa de dimensão mundial?

Os maiores obstáculos vistos na transparência do Judiciário por região do mundo: observem que, na África, 65% dizem que o maior obstáculo é a pressão política, que eu gosto de chamar de mau hálito político. Órgãos técnicos são técnicos, não tem que haver sobre eles qualquer ingerência política. Faz mal, não é bom. A política tem que incidir na sua própria área, num mundo próprio, porque não é um mundo técnico.

Observem que na Ásia, igualmente, 35% entende que o maior obstáculo à transparência do Judiciário, portanto a maioria, é também a pressão política. Na América Latina este percentual atinge 59%. É como nós aqui na América Latina percebemos. Sabemos que nosso Judiciário não é transparente e sabemos, de outro modo, que a falta de transparência deve-se a uma pressão política diferente da dos países desenvolvidos: esta ausência de transparência, esta opacidade, acontece muito mais por pressão econômica. Curioso isto, porque hoje já temos como medir estes indicadores, mapear os problemas para colocarmos sobre os problemas a sua solução. Mapa e solução, é isso que precisamos fazer. De uma forma muito simples, sem muita complicação, pelo amor de Deus. Observem que quando falo de não-transparência, falo também de indicadores de não-transparência, e tenho que me valer de dados internacionais pela ausência neste país de tradição de buscar indicadores - a não ser na área sócio-econômica. Hoje temos, com muito orgulho, um instituto como o IBGE, que permite a todos nós cidadãos avaliar/classificar aqueles estados onde os governadores se saíram melhor ou pior, as Prefeituras que têm se saído melhor ou pior. Com isto, temos as notas que damos aos homens públicos a partir desses indicadores. Observem que num patamar mundial o Brasil tem uma posição de opacidade bastante alta, que fica entre zero e 50. Nosso índice é 61, que não é satisfatório no meu entendimento, é um pouco menos da metade mas não é satisfatório. Mantém um equilíbrio com o índice de percepção da corrupção: observem que os índices, embora provenientes de diferentes instituições são harmônicos e se completam. Temos os Estados Unidos com índice menor de opacidade (36); em compensação temos a China e a Rússia com índice de opacidade brutal, além da Coreia do Sul. Estes dados são de 2000, ainda não temos os de 2001.

Quando falo de corrupção no Brasil, portanto, tenho que chamar a atenção para uma das coisas mais cruéis

da corrupção no país: a corrupção realmente diminui a produtividade dos fatores de produção de bens que são utilizados para produzir outros bens, como os serviços do trabalho e o capital investido em equipamento. Quero dizer, em outras palavras, que a corrupção gera custos para a implementação de negócios. Todo empresário que vai investir no Brasil - Dr. Lino já foi auditor internacional e sabe disso - vai perguntar quanto custa a morosidade do Judiciário, quanto custa a morosidade dos serviços públicos. Tudo isto vai entrar nos custos para ele decidir se entra ou não no país, se investe ou não aqui, e se investir quanto é que vai custar o investimento dele aqui.

Eu chamo sempre a atenção para o fato de que a Colômbia nunca se valeu do Fundo Monetário Internacional. A Colômbia sempre teve dinheiro próprio, em compensação nunca ouvimos dizer que os empresários - do bom dinheiro, do dinheiro limpo, e está aqui o Dr. Lino para me corrigir - vão investir na Colômbia.

O mau dinheiro afasta o bom dinheiro: qual é o impacto da corrupção no Brasil, qual seria o impacto para nós em termos per capita? Temos um colega na Transparência chamado Marcos Gonçalves, da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, que fez um estudo curioso. Pegou nosso índice de percepção da corrupção internacional, aplicou a renda per capita brasileira e chegou à seguinte conclusão: se houvesse uma redução da corrupção no Brasil, haveria um aumento da renda per capita em torno de R\$ 6.650,00. Pode-se dizer, portanto, que o custo da corrupção per capita os senhores não estão sabendo, mas cada um dos senhores deve R\$ 6.650,00. Estão rindo, mas os senhores são devedores, os senhores pagam isto. O mais cruel é que paga também, por isso, aquela menina que está vivendo do lixão, que nasceu no lixo, que come lixo, que procura restos no lixo: ela paga R\$ 6.650,00. Ela não tem o que comer, mas nasceu devendo isto. É por demais cruel. Não creio que uma sociedade que queira se aprimorar - e que acha que está num caminho certo - possa conviver com isto, possa se olhar e ver esta situação. Eu não sei como a gente pode viver assim. Este é um dado para reflexão de cada um de nós, exatamente para não sermos complacentes com isto, porque não há meio termo nisto, não tem acerto. Ou vamos fazer política anticorrupção ou vamos ter que conviver a cada dia lembrando daquela menina no lixão, lembrando que ela paga R\$ 6.650,00 mas não tem o que comer. Cada um de nós deveria ter esse quadro emoldurado na sua casa - do mais alto funcionário público ao mais humilde, do mais alto empresário ao mais humilde operário. Todos são responsáveis.

Mas sobre a captura do estado - eu dizia da teoria da captura e me referia a uma teoria que vem a ser capturada - eu abri esta fala referindo-me às empresas estrangeiras que até 1996 vinham ao Brasil praticar o suborno e ainda deduziam do Imposto de Renda na origem. É impossível competir com empresas assim, mas a despeito de hoje não ser permitido a dedução no Imposto de Renda, ainda assim há empresas que entram capturando o Estado - e eu me refiro a empresas legais e ilegais. Quando eu falo empresas ilegais refiro-me ao crime organizado, que se organiza em termos de empresa.

Empresas que influenciam na captura do Estado, na construção de regras do jogo em proveito próprio, o fazem através de concessões não transparentes, burlando licitações. E como se dá isso? Através da compra de votos: quando se trata do corpo Legislativo, através da compra de decretos executivos, através da compra de decisões do Judiciário. Finalmente, a caixa preta disto tudo, que se chama financiamento de campanha, financiamento ilícito. O financiamento ilícito de campanha é uma caixa preta, é uma outra situação que o Brasil vai ter de enfrentar se quiser caminhar para se tornar uma sociedade mais transparente, como nós cidadãos queremos. A minha posição em relação a isto é o financiamento público de campanha: acho que a democracia tem um preço, a gente trabalha é para manter a democracia sim, mas queremos que, em contrapartida, nos dêem a transparência para que a gente saiba onde está sendo gasto cada tostão. Só queremos isto. Nem sequer estamos reclamando se estamos pagando muito ou pouco. Hoje a nossa carga tributária é da ordem de 33% mais ou menos. Se me perguntam se é muito vou dizer que não sei, com toda a honestidade. Se me perguntam se é pouca vou responder, também, que não sei. As pessoas me dizem que estão pagando muito imposto. Eu não sei, depende da contrapartida. Temos que ter a noção de que estamos pagando impostos mas que em contrapartida, estamos recebendo do poder público a retribuição disto através de serviços. E ainda não tenho indicadores para avaliar se isto é muito ou pouco.

Na teoria da captura dos Estados temos os países com baixa taxa de captura, com economia de baixa captura, e aqueles com economia de alta captura. Como exemplo de economias de alta captura temos a

Rússia e a Estônia e como exemplo de baixa captura os Estados Unidos. Nas economias de baixa captura dizemos que as empresas que são captoras têm uma taxa anual de vendas menor que as empresas não captoras. Nas economias de alta captura como a Rússia, elas têm um desempenho, uma taxa anual de vendas alta, e as empresas não captoras têm uma taxa baixa. Por isso, as empresas não captoras, que são as maiores do mundo, não vão para estes lugares: não vão, por exemplo, para a Colômbia. Lá existem as empresas de alta captura, observem que têm um alto custo econômico. Observem que nas economias de baixa captura, as empresas não-captoras têm uma taxa de crescimento anual de vendas infinitamente maior do que as economias de alta captura. No cômputo geral observa-se que as economias de baixa captura são muito mais rentáveis, o que confirma que a corrupção é um péssimo negócio. Ela só será um bom negócio para alguns. Mas para nós, sociedade como um todo, é um péssimo negócio.

Mencionei há pouco a Estônia, a Hungria e a Rússia. Trouxe este material cuja fonte é o Banco Mundial. Temos um Código de Processo Penal, de 1941, que é o instrumento que vai operar este sistema e que diz que há um inquérito policial nos artigos 4 a 23. O inquérito é aquele momento em que o delegado colhe as provas para supostamente, em sua fase final (o colo do juiz) - passando antes pelo Ministério Público -, denunciar ou pedir o arquivamento, mas de qualquer forma cairá no colo de um juiz.

Já vimos que a área da corrupção não funciona pela estrutura. Não vou aqui tecer críticas a uma instituição ou a outra porque seria injusto: o que quero mostrar é que o sistema foi feito para não funcionar. Nós temos uma autoridade policial que investiga e temos o Ministério Público que é o destinatário desta investigação. Um não fala com o outro. O Ministério Público não pode investigar. E o que ele faz? Volta o processo. O processo vai e volta milhares de vezes e, na maioria delas, prescreve. Quando não prescreve é oferecida uma denúncia que baterá às portas de um juiz que, desconfiado da distância daquela prova, repetirá toda a prova em juízo. Algumas testemunhas já morreram, outras já velhinhas, até gagás, não conseguem dizer coisa com coisa. Seja como for, acaba na impunidade. É isto que acontece. É assim que o sistema não funciona. Conforme disse, inicia-se com a denúncia do Ministério Público ao juiz. A morosidade é sua característica mais sensível em razão da morosidade do rito. A sensação, a percepção, é uma só: a impunidade. Traduzindo em miúdos é assim que funciona. Agora pergunto aos senhores: querem que eu continue com anestesia ou sem anestesia? Sem anestesia? Está bem. A gente podia colocar uma anestesia aí, também prefiro sem. Chegamos, finalmente, naquele momento em que eu disse que empresas capturam, mas empresas criminosas também: refiro-me ao crime organizado. O Brasil deparou-se pela primeira vez com este fenômeno em 1993 e estava eu, não sei se por acaso, presidindo como mera juíza substituta a 14ª Vara Criminal, quando me cai ao colo a cúpula do crime organizado no Brasil. Eu não sabia o que era. Véspera de Carnaval, me cai ao colo e eu digo: Opa! O que esses rapazes estão fazendo aqui? Vejo, começo a estudar e verifico a extensão e profundidade daquilo. Naturalmente, como estudiosa do assunto há muitos anos, verifiquei que pela primeira vez se chegava àquela situação, de se dizer que no Brasil havia, infelizmente, uma organização criminosa do tipo mafioso. Mas não tínhamos naquele momento nenhuma lei que dissesse o que era crime organizado, como ainda não temos. Temos a Lei do Crime Organizado, de 1995 (portanto posterior àquele momento em que eu tive de declarar que havia uma criminalidade organizada no Rio de Janeiro). Os senhores vão ver de que forma eu disse. Em 1995 criou-se esta lei apenas para regular meio de prova e procedimentos investigatórios que versem sobre ilícitos decorrentes de ações praticadas por quadrilha ou bando.

Então, na verdade, o artigo que eu usei lá em 1993, que era o único disponível na época, foi o artigo 288 do Código Penal, que define o crime de quadrilha urbana. Para o fim de cometer crimes (e não diz quais) basta a intenção, não precisa cometer. Basta a intenção: é a impaciência total. Esse artigo nunca tinha sido usado assim, dessa forma, estava fora de moda. Aí eu pensei: "é esse que eu vou usar". E foi esse que eu busquei. Em 1995 veio essa lei sobre crimes decorrentes de quadrilha urbana, mas que não definiu o que é crime organizado. Nós, juristas, buscamos os seus contornos e então convencionou-se isto. Eu me lembro que saí pelo Brasil inteiro fazendo palestras, discutindo como iríamos conceituar isto: não seria por falta de um conceito que nós iríamos deixar de dizer o que é uma organização criminosa. Então, por um consenso, demos os contornos daquilo que se deve entender por criminalidade organizada, que são mais ou menos estes: uma finalidade econômica; um caráter rotineiro das transações ilícitas (sejam elas quais forem, de tráfico de drogas a jogo); um planejamento empresarial (é preciso que ela tenha um planejamento de empresa, que gere expressivo volume de recursos porque ela terá que lavar este dinheiro); e a característica mais curiosa: ela deverá ter uma relação com o poder econômico e/ou político. Sem isto nós não temos a criminalidade organizada.

Por exemplo, quando se diz que o Primeiro Comando da Capital (PCC), de São Paulo, é uma criminalidade organizada, eu digo que não. Por hora é uma criminalidade de massa, é o artigo 288, é tipicamente de massa. Porque, para ser organizada, precisa ter proximidade com o poder político. Lembrem-se que esta empresa é captora do Estado, ela visa capturar o Estado, visa substituir o Estado constitucional; quer o Estado constitucional fora para que ela possa, com isso, capturar o Estado e, naturalmente, o meio que ela se vale para isso é a prática da corrupção para atingir seu fim ilícito. As organizações criminosas têm como regra um caráter transacional mas algumas não são. Num fluxograma bastante simples, para melhorar a visualização, eu diria que o crime organizado tem dois braços: um braço operativo que irá praticar os crimes - vai vender e comprar a droga, vai praticar seqüestro, etc - e um braço econômico, aquele que gerencia e investe o dinheiro auferido. Aqui no Brasil o braço operativo a gente consegue atingir muito mal pelas investigações. Mas o braço econômico nunca é atingido. Nunca. Porque atingi-lo é a morte da organização. É ali que está o coração da organização.

Eu falava da Lei do Crime Organizado e queria - apenas a título de referência - mencionar alguns procedimentos inovadores dessa Lei do Crime Organizado, que são: a ação controlada, que ainda não foi regulamentada, mas a lei já prevê e é aquela em que o agente investigador está no meio de uma operação suponhamos, um seqüestro. Ele sabe que vai pegar cinco sequestradores, mas retarda a operação pois sabe que pode pegar um maior número. Se não tivesse esse artigo, esta ação seria prevaricação, o que é um crime. Um agente público quando não age, prevarica, mas como ele tem essa autorização, então não é mais a prevaricação. Temos também o acesso a dados, documentos e informações fiscais, bancárias, financeiras e eleitorais. Temos também a captação ambiental (isto se chama escuta ambiental). Quem assistiu ao filme Traffic entende melhor: é um filme interessante. O agente no final perde porque o criminoso, o grande traficante, é colocado em liberdade. Mas o agente investigador não se dá por vencido e diz que um dia ainda iria pegá-lo, diz um monte de barbaridades e cola alguma coisa debaixo da mesa: aquilo é escuta ambiental. Ele se faz de maluco, vai lá como se fosse desabafar e põe a escuta ambiental. Isso ainda não foi regulamentado no Brasil.

Uma permissão muito interessante é a infiltração por agentes de polícia ou de inteligência em tarefas de investigação, constituída pelos órgãos especializados pertinentes, naturalmente mediante autorização judicial. Isto ainda não está regulamentado e é um artigo bastante controverso, mas já usado nos Estados Unidos. Naturalmente, o status dessas pessoas é quase uma licença para cometer crimes: o agente que está infiltrado corre sério risco de vida, tem sempre um acompanhamento psicológico e tudo isto a gente teria que ver com muita calma. Acredito que primeiro tenhamos que fazer uma remodelação dos órgãos de investigação, investir mais em recursos humanos, mais nos seres humanos, porque a grande riqueza deste país é o seu nacional - não são os carros, não é o petróleo, não é o ouro, somos nós, com este cérebro, que somos a grande riqueza deste país, não adianta. Então temos que investir no homem.

Finalmente, a autorização será sempre judicial. Mas eu reafirmo que esta questão não foi regulamentada por lei. Um curioso instrumento que virá nos auxiliar na investigação e julgamento destes casos é a questão da delação premiada. No Brasil, antigamente, quando o réu confessava podia diminuir um pouco sua pena. Hoje foi adotado no âmbito da lavagem de dinheiro que aquele que delatar os companheiros tem uma redução substancial na pena. Ele terá proteção como réu-testemunha e tudo. Costumo dizer que a lei brasileira foi muito parcimoniosa: acho que um integrante do crime organizado que resolve delatar seus companheiros sabe que a punição dele é a morte. Este homem deve ter um benefício muito maior que uma simples redução da pena, ele não pode ser apenado. Eu mesma tive essa experiência aqui no Brasil quando, em 1994, diante das denúncias de um ex-contador do chefe do crime organizado no Brasil, relativa à lista e aos livros de contabilidade da corrupção, esse indivíduo veio a mim e pediu uma proteção que eu não tinha como dar. A única opção que tivemos foi retirar este homem do país. Dois dias depois que ele entregou os documentos e graças à ajuda de um país amigo ele saiu do Brasil. Confesso que esqueci o nome dele, a cara dele e nunca ninguém jamais soube quem é este homem - a não ser, é claro, os envolvidos no caso: os réus.

A Lei da Improbidade Administrativa é outro instrumento poderoso que nós temos - a Lei de 2 de junho de 1992. Essa lei prevê penalidades interessantes, como a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos. Foi a lei que derrubou Fernando Collor, assinada e promulgada por ele. Foi graças a ela que ele caiu. Foi por conta desta lei de improbidade administrativa, que já prevê alguns princípios como a

transparência, em que os agentes públicos são obrigados a apresentar em declarações de bens e valores no ato da posse do cargo ou função pública, que deverá ser atualizada anualmente. Cabe ao Tribunal de Contas receber, analisar e manter cadastro disso tudo.

Mas tivemos também a lei dos Juizados Especiais e a análise dos crimes de corrupção. Vemos que a maioria dos crimes de corrupção tem a pena mínima não superior a um ano. Isto significa que, sendo réu primário, ele vai sempre ter a questão da substituição, terá direito à substituição e não será processado. Temos também a corrupção eleitoral, apenas referindo, e finalmente a lavagem do dinheiro. Os delitos antecedentes são: crimes de drogas, seqüestros, crimes contra administração pública, contra o sistema financeiro e praticados por organizações criminosas. Todo o dinheiro proveniente destes crimes (não precisando estar provado que eles ocorreram, bastando apenas estar indiciado) é classificado como crime antecedente. Quem se propuser - seja banco, advogado, economista - a lavar este dinheiro, a transformá-los em dinheiro limpo (o que normalmente se faz através do sistema financeiro, através de consultorias, através do mercado varejista, através do jogo legal - o jogo ilegal não serve - , através de diversão), naturalmente incorrerá no crime de lavagem de dinheiro. Geralmente o crime de lavagem de dinheiro não é cometido por aqueles que praticam estes crimes, geralmente é cometido por pessoas que têm a técnica, sabem como lavar. Esta é a cadeira que eu leciono na Fundação Getúlio Vargas e pelo amor de Deus, não ensino como lavar dinheiro, nem presto consultoria...

Os senhores se lembram daquele deputado, aquele anão do orçamento? Pois o João Alves dizia, em 1992, que tinha uma incrível sorte, tanto assim que ganhava havia anos a fio prêmios oferecidos nas loterias oficiais. Hoje, depois da Lei da Lavagem do Dinheiro, eu afirmaria que sorte demais é azar e daí em diante ninguém resolveu dizer que tem muita sorte nos prêmios da loteria. A lei foi clara ao definir que a lavagem de dinheiro é um delito relacionado com crimes anteriores, portanto ela exclui contravenção penal em que não está incluído. Os crimes anteriores não precisarão estar provados e nem precisarão ter acontecido no Brasil: basta indícios e que o dinheiro não traga a origem. Quero dizer, se eu estou com uma massa de dinheiro - pelo amor de Deus não me olhem assim, eu não tenho dinheiro - mas se eu coloco um bolo de dinheiro aqui na mesa e não tenho explicação para a origem dele, presume-se que este dinheiro é um enriquecimento sem causa. Naturalmente, investigando os delitos antecedentes pode-se, em tese, dizer que houve lavagem de dinheiro. Em tese.

A Lei 9.613, Lei da Lavagem de Dinheiro, dispõe apenas para referência sobre lavagem e ocultação de bens, direitos ou valores, não só dinheiro. Dispõe sobre prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos que a lei prevê e cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras.

Uma das inovações da legislação brasileira no aspecto repressivo é que agora foi introduzido o crime de lavagem de dinheiro como delito autônomo, não precisando estar relacionado ao seqüestro: basta indícios, porque ele é autônomo. Isto é uma inovação e por isso se diz que a nossa lei é de terceira geração. É uma das leis mais modernas (de 1998), mas é claro que já temos leis de quarta geração.

Outra inovação, no aspecto repressivo, é o direito premial, a delação premiada a que já me referi. Isto vai dar o que falar por aqui, pois ainda não foi submetida ao crivo do judiciário: trata da inversão técnica do ônus da prova na comprovação da licitude dos bens, direitos e valores. Traduzindo em miúdos, aqueles bens que por ventura foram apreendidos sem causa, sem explicação da origem deles, pela lei presume-se que não têm causa lícita, cabendo àquele que detém a sua posse provar a sua licitude. Portanto, há uma inversão do ônus da prova. Isto é bastante controvertido dentro do nosso ordenamento jurídico e arrepiava os juristas. Por isso será uma bela batalha no campo do direito, das teses. Há uma corrente nova de juristas e uma corrente mais conservadora e a batalha acontecerá aí.

Seja como for, esta questão ainda não foi deduzida diante do poder judiciário, que ainda não se manifestou sobre ela. É um ponto de interrogação. Medidas preventivas que a lei nos traz são aquelas de identificar os clientes e manter os cadastros atualizados - desde clientes de banco até os clientes de imobiliárias. O que o Estado quer com esta lei é que tudo seja registrado apenas para alguma coisa, sabermos que ali está.

As conclusões sobre a Lei da Lavagem de Dinheiro, eu deixaria aqui expresso que, no aspecto processual, não trouxeram alterações. O processo é o mesmo ao qual me referi: aquele ir e vir do inquérito, a

morosidade como marca, etc. Temos uma lei de terceira geração com instrumento processual de uma carroça. É complicado. Devemos ter uma compatibilidade. Por outro lado, observem que os inquiridos policiais levam muito tempo, conforme já disse. Finalmente, sem a quebra do sigilo bancário fiscal dos suspeitos, bem como da escuta telefônica, muito pouco se poderá fazer. Eu não era assim, mas hoje questiono muito para que serve o sigilo bancário. Aliás, eu discuto mesmo se o sigilo bancário existe. Na medida em que eu tenho a minha conta no banco e o banco tem 80 mil funcionários, pelo menos 80 mil pessoas podem acessar minha conta. Não podem revelar, mas é uma outra história.

Eu escuto muito isto e não entendo o porquê. Isto só interessa a quem tem alguma coisa a esconder. Eu não acredito que nenhum de nós aqui tenha algo a esconder. A gente tem o salário no final do mês, os nossos vencimentos. Se comprei um carro melhor ou um apartamento melhor é porque economizei, pude comprar. Ontem, por exemplo, eu saí e comprei um computador para mim. Feliz da vida, peguei a nota fiscal com garantia de três anos. Agora, está lá que eu tenho lastro para isto. Minha vida é um livro aberto. Quanto ganha um juiz? Ganha o mesmo que ganha o Jader Barbalho. Eu ganho líquido R\$14.000,00 e é isto o que ele ganha. No entanto, ele foi econômico o suficiente para conseguir fazer uma fortuna de trinta milhões de dólares e eu, que devo ser pródiga, só consegui comprar um bom apartamento, um bom carro, um computador e mais nada. Aposentei-me e continuo trabalhando. Gosto de falar isto porque acho que os juízes deveriam publicar seus vencimentos. É isto que ganho com todos os acréscimos. O básico é dois mil e poucos reais, agora o cômputo geral é esse, é isso que ganha um juiz. Portanto, se ele vive só da judicatura e se tem família, a vida dele é mais modesta. Mas se ele não tem família como eu, não tem que sustentar ninguém, pode se permitir comprar uns brinquedinhos por aí. Perdoem-me o excesso, mas segundo os criminalistas, só comete excesso quem está em legítima defesa.

No geral, vale lembrar que a corrupção é uma questão cultural e para isto é preciso começar do início, do primário. A Transparência Brasil tem um plano municipal anticorrupção e atua nos municípios, nos colégios, onde esta cadeira é dada. É assim que vamos formar uma mentalidade não corruptora - a exemplo de uma mentalidade antitabagista. Embora tudo possa ser feito pela força, convém lembrar que são mais saudáveis e definitivos os resultados quando se faz tudo com convicção. E é isto que nós tentamos fazer: formar a criança. Neste plano municipal de corrupção em auxílio às instituições, a Transparência não é um órgão de denúncia, pelo contrário: ela visa fortalecer as instituições, pois entendemos que a democracia se faz através de instituições fortes, transparentes, claras, sem opacidade.

Devo dizer que minha vida mudou muito desde 1993. Na vida tenho como proposta ser transparente sempre, a qualquer custo. Nunca vou deixar de responder a uma pergunta, custe o que custar. Naquele momento havia também na Justiça uma convivência intestinal, como se comprovou depois, em que juízes estavam envolvidos com aquele sistema de corrupção do crime organizado. Ali eu convivía com os pares e com os inimigos internos também. Isto tudo mudou a minha vida, porque vivi durante sete anos um sistema de liberdade vigiada muito grande - com seguranças que hoje não tenho mais. Aliás, tenho um que está pedindo aumento de salário, que eu chamo de coordenador geral de segurança. Ele já está de cabeça branca... Conto com a população para a minha segurança. Dia desses eu vinha andando por uma rua do Leblon, era noite (eu gosto muito de perambular pelo Leblon, flamar mesmo) e senti que estava sendo seguida. Pensava: agora não tem mais jeito vai ser aqui mesmo nesta esquina, quando ouvi uma voz atrás de mim: "Doutora, não se preocupe, suas costas são minhas". Era alguém me protegendo: me viu flanando pelo Leblon e resolveu cuidar das minhas costas. Eu não sei quem é. Há poucos dias eu estava no centro da cidade em frente ao Fórum dentro do meu carro. Quando vi tinha uma arma no vidro, e pensei: "Ai meu Deus, agora chegou a minha vez, agora não tem jeito mais não". Vejo sair detrás do meu carro alguém que eu não sei quem era, mas que chamei de Arcanjo Gabriel. Acho que era um policial à paisana. Com a mão também atacou o indivíduo que me ameaçava, que rolou umas cinco vezes. Eu saí com o carro sem saber quem era aquele anjo, mas foi um arcanjo, o Arcanjo Gabriel. Tive que aprender a conviver com tudo isso. Há muita coisa a ser feita neste país. Acho que muita coisa mudou de lá pra cá: a sociedade está muito mais à frente que os nossos governantes, a sociedade é muito melhor que nossos governantes, é muito mais avançada.

A título de palavras finais quero parabenizar a vocês da Controladoria do Município. O Município do Rio de Janeiro vem se mostrando uma ilha de excelência não só pela sua Procuradoria, que é excelente, como também pela sua Controladoria, que tem a marca do Dr. Lino, este dedicado pesquisador, este homem estudioso, este técnico que todos nós precisamos muito no serviço público. Tenho certeza que também

precisamos de pessoas como vocês aqui da Controladoria no serviço público, de modo que as minhas últimas palavras são os meus agradecimentos, meu muito obrigada e parabéns a vocês.

[Expediente](#)

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

Prefeito: Cesar Maia

Vice-Prefeito: Marco Antonio Vales

Controladoria Geral do Município

Controlador Geral: Lino Martins da Silva

Sub-controlador: Vinícius Viana

Assessoria de Comunicação

Assessora: Sonia Virgínia Moreira

Cadernos da Controladoria

Organização de Eventos: Graça Louzada

Administração de Eventos: Vanda Pastro

Edição de Texto: Sonia Virginia Moreira

Capa: Georgeana Dummar

Editoração: Inez Torres

Transcrição de Áudio: Rita Alonso

Versão Online: Edgard Bernardino