



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – UFBA**  
**FACULDADE DE DIREITO/ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM SEGURANÇA PÚBLICA,**  
**JUSTIÇA E CIDADANIA**

**IGOR CLÓVIS SILVA MIRANDA**

**A PERSECUÇÃO PATRIMONIAL COMO MEIO DE**  
**ENFRENTAMENTO DOS DELITOS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO**  
**PÚBLICA À LUZ DA TEORIA ECONÔMICA DO CRIME: ANÁLISE DA**  
**OPERAÇÃO ADSUMUS**

Salvador, BA

2021

**IGOR CLÓVIS SILVA MIRANDA**

**A PERSECUÇÃO PATRIMONIAL COMO MEIO DE  
ENFRENTAMENTO DOS DELITOS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA À LUZ DA TEORIA ECONÔMICA DO CRIME: ANÁLISE DA  
OPERAÇÃO ADSUMUS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Justiça e Cidadania da Universidade Federal da Bahia (UFBA), para fins de qualificação, na Linha de Pesquisa intitulada Criminalidade e Vitimização, sob orientação do Prof. Dr. Dequex Araújo Silva Junior.

Salvador, BA

2021

Dados internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

M672      Miranda, Igor Clóvis Silva  
A persecução patrimonial como meio de enfrentamento dos delitos contra a administração pública à luz da teoria econômica do crime: análise da Operação Adsumus / por Igor Clóvis Silva Miranda. – 2021.  
130 f. : il., color.

Orientador: Prof. Dr. Dequex Araújo Silva Júnior.  
Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito; Universidade Federal da Bahia – Escola de Administração, Salvador, 2021.

1. Becker, Gary S., 1930-2014 - Estudo de casos. 2. Crimes contra a administração pública. 3. Corrupção administrativa. 4. Investigação criminal - Bahia. I. Silva Júnior, Dequex Araújo. II. Universidade Federal da Bahia – Faculdade de Direito. III. Universidade Federal da Bahia – Escola de Administração. IV. Título.

CDD – 345.0242

**IGOR CLÓVIS SILVA MIRANDA**

**A PERSECUÇÃO PATRIMONIAL COMO MEIO DE  
ENFRENTAMENTO DOS DELITOS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA À LUZ DA TEORIA ECONÔMICA DO CRIME: ANÁLISE DA  
OPERAÇÃO ADSUMUS**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Segurança Pública Justiça e Cidadania, Faculdade de Direito e Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Segurança Pública.

Área de Concentração: Segurança Pública

Linha de Pesquisa 03: Vitimização e Criminalidade

Aprovada em: 14 de Dezembro de 2021

**BANCA EXAMINADORA**

---

Dr. Dequex Araújo Silva Júnior - Orientador  
Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia  
Universidade Federal da Bahia

---

Dr. João Marcelo Pitiá Barreto  
Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia  
Universidade Federal da Bahia

---

Dr. José Maria Carvalho Ferreira  
Doutor em Ciências Econômicas pela Université de Paris X, Nanterre

---

Me. Dario José Kist  
Mestre em Direito Público pela Universidade Luterana do Brasil

"Eu sou eu e minha circunstância, e se não  
salvo a ela, não me salvo a mim"

Ortega y Gasset

## AGRADECIMENTOS

Passado o tempo do esforço, da dedicação, das dúvidas e das atribulações que acompanham a pesquisa acadêmica, é momento de agradecer.

Tomo por empréstimo a máxima de Ortega y Gasset: somente sou o que sou porque pude e decidi abraçar as minhas circunstâncias. Nasci em berço de professora dedicada, pesquisadora determinada e mãe afetuosa. Ser levado, ainda na infância, para as salas de aula de História na UNEB em Jacobina/BA, onde, entre os intervalos, ela corrigia as minhas tarefas escolares, fez-me sentir pertencente àquele ambiente e saber que Professora Carmélia construía uma carreira que orgulhava a todos os familiares. Se a palavra convence e o exemplo arrasta, agradeço a minha mãe por ser arrastado por este caminho.

Ao meu saudoso pai, Francisco (*in memoriam*), um construtor de sonhos, que me ensinou o valor da simplicidade e como a felicidade é decisão, antes de ser procura.

Aos meus filhos, Sofia, Júlia e Igor, fontes e razão de meu viver.

Um agradecimento especial ao meu orientador, Prof. Dr. Dequex Araújo Silva Júnior, pela compreensão e pelas observações pertinentes no direcionamento da pesquisa, sem as quais certamente este trabalho penaria a terminar.

Ao amigo e pesquisador, Prof. Msc. Jair Antônio Silva de Lima, com quem dividi minhas angústias e dúvidas, pela compreensão e pelo aprendizado obtido a partir de profícuas conversas desde as primeiras aulas do mestrado, dando valorosa contribuição nos ajustes desta dissertação.

Agradeço, ainda, ao Ministério Público do Estado da Bahia pelo apoio profissional e acadêmico.

Por fim, agradeço a Deus, por sua infinita bondade e por, nos momentos mais turvos e tormentosos, clarear os sentidos e conferir discernimento. A Senhor do Bonfim, protetor e farol da Bahia e deste baiano.

## RESUMO

O presente texto dissertativo teve como premissa conhecer de que modo os elementos da Teoria Econômica do Crime (*Gary Becker*) seriam aplicáveis aos delitos contra a administração pública, a partir da análise dos dados primários oriundos da Operação Adsumus, empreendida pelo Ministério Público do Estado da Bahia. Nessa perspectiva, analisou-se a persecução patrimonial e o confisco nos crimes contra a administração pública sob o prisma da abordagem econômica, com a finalidade de avaliar seu êxito como meio de prevenção e enfrentamento de delitos deste gênero. Buscou-se descrever as premissas da Teoria Econômica do Crime, além de explicar a natureza e a finalidade do confisco e da persecução patrimonial no ordenamento jurídico brasileiro e os mecanismos que infligem redução de benefícios e aumento dos custos da atividade criminosa. A partir da pesquisa documental, é descrito o objeto dos processos criminais relacionados à Operação Adsumus, sobretudo a persecução patrimonial procedida pelo Ministério Público, bem como a dimensão econômica dos delitos perpetrados. Com a análise e o entabulamento dos dados da persecução patrimonial da Adsumus, utilizando-se da metodologia da indução analítica (DESLAURIES, 1977), foi elaborada a hipótese provisória e análise qualitativa dos resultados da investigação. Os resultados obtidos revelam que a persecução patrimonial pode servir ao enfrentamento dos crimes contra a administração pública, reduzindo benefícios dos criminosos e aumentando seus custos, desde que sejam observados determinados pressupostos pelos investigadores e pelo Ministério Público. Os autores a seguir possibilitaram reflexões sobre a referida temática, assim dialogamos com Gary Becker (1974), o artífice da abordagem econômica do crime, e com as críticas à referida teoria feitas por Michel Foucault (2021), além dos escritos de Luiz Eduardo Dias Cardoso (2018). No âmbito dos teóricos da dogmática jurídica que discutem a persecução patrimonial e o confisco teve-se por norte os trabalhos de João Conde Correia (2012), Tiago Cintra Essado (2014), Paulo Roberto Bérenger Alves Carneiro (2019) e Tiago Misael de Jesus Martins (2019). Assim, observadas as premissas da hipótese definitiva estabelecida na pesquisa, nos termos da Teoria Econômica do Crime, a persecução patrimonial provoca a diminuição de benefícios, o aumento dos custos e da possibilidade de punição, e configura importante desincentivo às práticas criminosas contra a administração pública.

Palavras-chave: Teoria Econômica do Crime. Persecução Patrimonial. Confisco. Operação Adsumus.

## **ABSTRACT**

The present dissertative text had as premise know how the elements of the economic theory of criminal behavior (Gary Becker) would be applied to crimes against Public Administration, from the analysis of primary data of Operação Adsumus, undertaken by Ministério Público do Estado Bahia. From this perspective the text analysed assets pursuits and the forfeiture in the crimes against Public Administration through the prism of economic approach in order to evaluate its outcome as a way to prevent and deal with these kind of crimes. We sought to describe the premises of The economic theory of criminal behavior, also, explain the nature and the purpose of forfeiture and assets pursuits in the brazilian legal system as well what mecanismos would reduce the benefits and increase the costs of criminal activity. From the documental research the object of criminal cases of Operação Adsumus is described, especially the patrimonial prosecution carried out by the state prosecutor, besides the economic dimension of the perpetrated crimes. With the analysis and establishment of data from the patrimonial pursuit of Operação Adsumus and using the analytical induction methodology (DESLAURIERS, 1977), the provisional hypothesis and qualitative analysis of the research results were elaborated. The achievements reveal that the assets pursuit may serve to facing crimes against public administration reducing benefits for criminals and increasing their costs, as long as certain assumptions are observed by investigators and the state prosecutor. The following authors allowed reflections on this subject, we dialogue with Gary Becker (1974), the creator of economic approach to crime, and with the criticisms of the theory made by Michel Foucault (2021), and also the writings of Luiz Eduardo Dias Cardoso (2018). Within the framework of legal dogmatic theorists who discuss the pursuit of property and confiscation had as reference authors such as João Conde Correia (2012), Tiago Cintra Essado (2014), Paulo Roberto Bérenger Alves Carneiro (2019) e Tiago Misael de Jesus Martins (2019). Thus, observing the premises of the definitive hypothesis established in the research, in the terms of the economic theory of criminal behavior, the prosecution of assets causes a decrease in benefits, an increase in costs and in the possibility of punishment, and is an important disincentive to criminal practices against the public administration.

Key-words: Economic Theory of Criminal Behavior. assets pursuit. Confiscation. Operação Adsumus.



## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b>	Desvios Indicados pelo MP por Objeto do Contrato.....	108
<b>Gráfico 2</b>	Desvios por Objeto do Contrato em Percentual.....	109
<b>Gráfico 3</b>	Desvios x Sequestro de Bens/Fiança.....	111
<b>Gráfico 4</b>	Tipologia dos Sequestros.....	112
<b>Gráfico 5</b>	Sequestro/Fiança de Bens Conforme o Réu.....	113
<b>Gráfico 6</b>	Desvios x Bens Sequestrados/Fiança.....	115

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b>	Elenco dos Autos da Pesquisa Documental.....	84
<b>Tabela 2</b>	Cronologia das Ações Penais.....	87

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADAB	Agência de Defesa Agropecuária da Bahia
BACENJUD	Sistema de comunicação entre o Poder Judiciário e as instituições financeiras
BIDAL	<i>Bienes Incautados y Decomisados en America Latina - OEA</i>
CGU	Controladoria-Geral da União
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CP	Código Penal
DETRAN	Departamento Estadual de Trânsito da Bahia
DRACO	Departamento de Repressão e Combate ao Crime Organizado da Polícia Civil do Estado da Bahia
ENASP	Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública
FUNAD	Fundo Nacional Antidrogas
GAECO	Grupo Especial de Combate às Organizações Criminosas e Investigações Criminais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MPBA	Ministério Público do Estado da Bahia
MPF	Ministério Público Federal
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
OEA	Organização dos Estados Americanos
PC	Polícia Civil
PIB	Produto Interno Bruto
PF	Polícia Federal
PRF	Polícia Rodoviária Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
RENAJUD	Sistema de Restrições Judiciais sobre Veículos Automotores
TJBA	Tribunal de Justiça do Estado da Bahia
TCM	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia
TCU	Tribunal de Contas da União
TEC	Teoria Econômica do Crime

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>TEORIA ECONÔMICA DO CRIME.....</b>	<b>26</b>
<b>2.1</b>	<b>Os Antecedentes Históricos e a Base Filosófica e Epistemológica da Teoria Econômica Do Crime.....</b>	<b>26</b>
<b>2.2</b>	<b>A Perspectiva e o Objeto de Estudo da Teoria Econômica do Crime.....</b>	<b>29</b>
<b>2.3</b>	<b>O Criminoso e a Decisão pela Prática do Crime.....</b>	<b>32</b>
<b>2.4</b>	<b>Os Elementos e as Funções da Teoria Econômica do Crime.....</b>	<b>39</b>
<b>2.5</b>	<b>O Nível Ótimo de Punição e de Probabilidade de Punição.....</b>	<b>46</b>
<b>3</b>	<b>PERSECUÇÃO PATRIMONIAL.....</b>	<b>50</b>
<b>3.1</b>	<b>A Natureza Jurídica e a Finalidade da Persecução Patrimonial.....</b>	<b>50</b>
<b>3.2</b>	<b>Noções Introdutórias e a Natureza Jurídica do Confisco.....</b>	<b>51</b>
<b>3.3</b>	<b>As Espécies de Confisco.....</b>	<b>53</b>
<b>3.4</b>	<b>A Importância da Persecução Patrimonial e do Confisco.....</b>	<b>56</b>
<b>3.5</b>	<b>A Investigação Financeira e Patrimonial.....</b>	<b>64</b>
<b>3.6</b>	<b>Experiências Internacionais de Persecução Patrimonial e de Fomento do Confisco.....</b>	<b>67</b>
<b>3.7</b>	<b>Os Instrumentos Jurídicos do Confisco – Medidas Cautelares e Assecuratórias.....</b>	<b>72</b>
<b>3.8</b>	<b>Medidas Cautelares e Assecuratórias em Espécie.....</b>	<b>74</b>
<b>3.8.1</b>	<b>Sequestro.....</b>	<b>74</b>
<b>3.8.2</b>	<b>Hipoteca Legal e Arresto.....</b>	<b>76</b>
<b>3.8.3</b>	<b>Busca e Apreensão.....</b>	<b>78</b>
<b>3.9</b>	<b>Colaboração Premiada.....</b>	<b>79</b>
<b>4</b>	<b>OPERAÇÃO ADSUMUS – PERSECUÇÃO PATRIMONIAL À LUZ DA TEORIA ECONÔMICA DO CRIME.....</b>	<b>83</b>
<b>4.1</b>	<b>Noções Introdutórias da Operação Adsumus – Espaço, Tempo e Outras Circunstâncias.....</b>	<b>83</b>
<b>4.2</b>	<b>Fase Inicial – Obras Públicas Paralisadas e Locação de Veículos...</b>	<b>88</b>
<b>4.3</b>	<b>Fase Intermediária – Aquisição Simulada de Material de Construção e os Vínculos entre os Diversos Fornecedores.....</b>	<b>95</b>

<b>4.4</b>	<b>Fase Final – Fraudes em Combustíveis, Limpeza Pública e Contratação de Artistas.....</b>	<b>98</b>
<b>4.4.1</b>	<b>As Medidas Cautelares e a Colaboração Premiada.....</b>	<b>98</b>
<b>4.4.2</b>	<b>Descrição das Ações Penais Promovidas na Fase Final.....</b>	<b>100</b>
<b>4.4.3</b>	<b>Análise dos Resultados da Persecução Patrimonial.....</b>	<b>106</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>118</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>125</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O crime, fenômeno reiterado da história humana, pode ser estudado e analisado por diversos ramos da ciência e, em cada qual, por diferentes nuances. Seja qual for a lupa do ramo científico de que se utilize o pesquisador, a interdisciplinaridade pode conduzir a pesquisas com visão mais ampla do fenômeno estudado e, por consequência, a observação de aspectos e perspectivas distintos daqueles oriundos da segmentação científica.

Para o direito, especificamente a dogmática do direito penal, já é ordinária a lição de que crime é o fato típico, antijurídico e culpável, conceito analítico fruto da concepção finalista erigida na primeira metade do século XX e que perdura até hoje (WELZEL *apud* BITENCOURT, 2003, p. 144). Apesar de eventuais divergências, esse conceito predomina nos ensaios jurídicos.

A sociologia, desde os seus primórdios, também volveu seus olhos para o delito. Na lição de Durkheim (2007, p. 69/70), considera-se o crime uma parte integrante de toda sociedade sadia. Assim, para as ciências sociais em sua vertente inaugural, o crime consiste em ato que ofende sentimentos coletivos e exige resposta enérgica, segundo os valores de determinada sociedade<sup>1</sup>. Em perspectiva complementar, a resposta em si da sociedade a atos que lhe causam prejuízo social revela a sua higidez, que não se compadece de desvios dessa natureza, impondo a seus componentes organizados – o Estado – resposta formal à prática delitiva.

De outro lado, as diversas concepções oriundas da criminologia, que buscam explicar o fenômeno do delito por vieses e metodologias próprios. Shecaira (2021, p. 37-39) afirma que a criminologia concerne ao estudo e à explicação da infração legal, do criminoso, da vítima e dos meios formais e informais de controle social, sob o enfoque das ciências sociais e da psicologia, com caráter interdisciplinar. É, segundo o mesmo autor, estudar quais razões levam os homens a delinquir, o que

---

<sup>1</sup> O seguinte exemplo formulado por Durkheim na sua clássica obra (*idem*, p. 70) descreve bem o raciocínio sociológico acerca do crime: “Imaginem uma sociedade de santos, um claustro exemplar e perfeito. Os crimes propriamente ditos nela serão desconhecidos; mas as faltas que parecem veniais ao vulgo causarão o mesmo escândalo que produz o delito ordinário nas consciências ordinárias. Portanto, se essa sociedade estiver armada do poder de julgar e de punir, ela qualificará esses atos criminosos e os tratará como tais. É pela mesma razão que o homem honesto julga suas menores fraquezas morais com uma severidade que a multidão reserva aos atos verdadeiramente delituosos. Outrora, as violências contra as pessoas eram mais frequentes do que hoje, porque o respeito pela dignidade individual era menor.”

também significa dizer por que esses homens realizam atividades que o direito penal proíbe<sup>2</sup>.

É certo que tanto Welzel, jurista, quanto Durkheim, sociólogo, tinham por paradigma a sociedade industrial de fins do século XIX e início do XX, com suas especificidades, valores e fenômenos sociais próprios. De toda forma, o modelo de resposta estatal para o ato criminoso, desde Beccaria, no século XVIII, é a pena de prisão, a restrição da liberdade de determinada pessoa, por isso o foco ainda atual nas agências responsáveis pela punição (polícias, Ministério Público e Judiciário) na autoria delitiva. Os esforços são terminantemente concentrados na busca do autor dos crimes, sujeito ativo do delito e objeto da pena corporal.

A contínua urbanização, o aumento populacional, o pós-guerra, a contracultura, o início da globalização, dentre tantos outros fatores, engendraram a sociedade urbana atual, com seus bônus e ônus, entre os quais o aumento dos índices de criminalidade. Na mesma direção, o Brasil urbano e contemporâneo, em que parte considerável dos delitos visam ao acréscimo patrimonial do autor, sem esquecer os crimes por emoção ou decorrentes de violência doméstica, tipologias que assumem relevância diante do alto índice de cometimento e reiteração.

A emergência de estruturadas organizações e associações criminosas, a complexidade intrínseca dos delitos consumados contemporaneamente, com inegáveis fins essencialmente patrimoniais, e os arrebatadores índices de criminalidade, incluídos aqueles praticados em desfavor da administração pública, constituem circunstâncias que conduzem à necessidade de meios diversos (além do cárcere, mas sem olvidá-lo) de gestão e enfrentamento do problema pelo Estado. E a economia, aliada ao direito, fornece importante metodologia e manancial de análise para ajuste das políticas de segurança e enfrentamento da criminalidade, conforme adiante se verá.

Ademais, não se pode descurar a diversidade de análises e propostas de enfrentamento do atual quadro de insegurança pública que, além de fomentar a valorização do criminoso, afasta-se de efetivas medidas estatais de prevenção de

---

<sup>2</sup> Shecaira (2021, p. 46) diferencia criminologia, conforme acima transcrito, de política criminal. Esta consiste em “disciplina que oferece aos poderes públicos as opções científicas concretas para o controle do crime, de tal forma a servir de ponte eficaz entre o direito penal e a criminologia, facilitando a recepção das investigações empíricas e sua eventual transformação em preceitos normativos”.

delitos. Conforme Silva Jr. e Reis (2018, p. 59), as diversas formas e propostas de atuação, dominantes do discurso acadêmico e estatal, engendram a denominada crise orgânica, com estímulo à separação e ao conflito entre as classes como norte<sup>3</sup>.

A inveterada ocupação de espaço e o manejo de discussões infundáveis sobre as raízes da insegurança constituem cenário fértil para o desencontro de informações, além de resultar na irracionalidade do serviço público prestado pelo Estado brasileiro.

O discurso dominante dos autores, autoridades intelectuais e acadêmicas, alguns dos quais com inegável viés materialista, direcionam esforços para a criminalização do Estado e de seus agentes, para a ineficácia do controle social ou ainda para o denominado no direito de garantismo à brasileira – hiperbólico monocular. O termo foi alcinchado por Douglas Fischer<sup>4</sup> para denominar o movimento largamente difundido nas escolas de direito e na jurisprudência que sobrepõe de modo absoluto os direitos individuais do investigado ou réu aos deveres positivos do Estado, com diminuição semântica e fática dos direitos da sociedade, a exemplo da segurança pública, em dissonância ainda com o garantismo de Luigi Ferrajoli

No mesmo sentido, as teorias que buscam explicar o fenômeno criminoso geralmente apegam-se às circunstâncias sociais, à ausência de políticas públicas, ou simplesmente às falhas do Estado ou da sociedade. O indivíduo, segundo as ideias hegemônicas, é objeto influenciado pelo que o rodeia, sem autonomia ou mesmo responsabilidade sobre os atos que decide praticar<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Lecionam Silva Jr. e Reis (*idem, ibidem*): "Essa realidade empírica reforça a percepção de que a política de segurança pública nacional não se direciona para o real problema, ou seja, substituir as contradições existentes na sociedade, criadas pelos adeptos de Antonio Gramsci, pelas antinomias, no sentido dialético dado por Santos (2017), de reunião dos separados. As políticas de segurança pública, que, grosso modo, são delineadas pelos intelectuais orgânicos, não visam reduzir a diácrise (separação entre as classes dirigentes e as classes subalternas), mas alargá-la ainda mais, sem qualquer possibilidade de síncrize (reunião das duas classes em conflito)."

<sup>4</sup> Assim, revela Fischer (2009): "Em muitas situações, ainda, há distorção dos reais pilares fundantes da doutrina de Luigi Ferrajoli (quicá pela compreensão não integral dos seus postulados). Daí que falamos que se tem difundido um garantismo penal unicamente monocular e hiperbólico, evidenciando-se de forma isolada a necessidade de proteção apenas dos direitos dos cidadãos que se veem processados ou condenados."

<sup>5</sup> É o que referem, no mesmo sentido, Leonardo Giardin de Souza e Diego Pessi (2018, p. 209-210): "A responsabilidade individual é obscurecida pela concepção de que o homem é escravo de um determinismo de leis naturais e sociais das quais só poderá se libertar ao, progressivamente, conhecê-las, contê-las e dominá-las. (...) Almeja-se chegar, tanto quanto possível, em um juízo de máxima irresponsabilidade, mediante a transferência, na maior intensidade possível, da sua culpa para um ente coletivo despersonalizado, mas individualmente representado por vítimas sacrificiais



Não se pretende, no presente trabalho, empunhar a bandeira da heterodoxia, contrariar padrões de pesquisas sociais e derrubar dogmas jurídicos, nem se poderia alcançar tal escopo na breve dissertação. Não obstante, raras são as análises que visam ao indivíduo, ao seu processo interno de decisão e de escolhas individuais a partir do nível de aplicação da lei em determinada sociedade ou Estado. Por óbvio, a decisão individual é tomada sob determinadas circunstâncias, que importam, mas não deixa de ser uma escolha, muitas das vezes reiterada.

No mundo real, a prática de crime não é atributo somente dos mais vulneráveis ou dos que padecem e sobrevivem a níveis de pobreza extrema, como muitos querem fazer crer e justificar, ao asseverarem que tais pessoas não têm escolha e, se praticam crimes, o fazem por mero determinismo, isentos de responsabilidade. Outras nuances da vida, da sociedade e da lei consagram influências mais poderosas para a formação e fomento do agir em contrariedade à lei penal.

Conforme aponta Vieira (2019, p. 56-58) ao comentar os estudos de Edwin H. Sutherland, autor que cunhou a expressão *white collar crimes* ou crimes de colarinho branco<sup>6</sup>, os delitos praticados na sociedade não se resumem à criminalidade convencional, a ela são acrescidos comportamentos igualmente criminosos praticados por indivíduos de nível socioeconômico elevado. Portanto, o criminoso não é determinado apenas pelas circunstâncias socioeconômicas vulneráveis (como ressaltam os adeptos do materialismo dialético), as quais, apesar de exercerem influência, não são determinantes, sobrepondo-se outras nuances, a exemplo da impunidade (a diminuta probabilidade de punição) e da falha preventiva do aparelho estatal.

Outrossim, os crimes praticados por sujeitos de estrato social mais alto, incluídos os delitos de autoria de funcionários públicos em desfavor da administração pública, possuem, grande parte, intrínseco objetivo de aumento patrimonial ilícito, com dimensão econômica superlativa. Vale dizer, a existência dos crimes contra a administração pública praticados por funcionários públicos, mais

---

inocentes, que, nesse curso tenebroso, são penalizadas em intensidade muito superior à pena do indivíduo delinquente.”

<sup>6</sup> Nos termos de Sutherland apud Vieira (idem, ibidem) a expressão crime de colarinho branco refere-se ao “crime cometido por uma pessoa de respeitabilidade e alto status social no curso da atividade” ou ainda “infrações lesivas da ordem econômica cometidas por pessoas de alto nível socioeconômico no desenvolvimento de sua atividade profissional.”

bem remunerados que a média da população brasileira, em conluio com particulares (geralmente empresários) e em desfavor do Estado, desautoriza a simplória asserção de que as circunstâncias sociais e a ausência de políticas públicas formam e fomentam o sujeito criminoso, e justificam moralmente seus atos, ao tempo em que demonstra a prática de crimes por indivíduos com finalidade patrimonial robustecida.

Nessa perspectiva, o presente trabalho utiliza-se da perspectiva instrumental da economia para analisar o fenômeno do crime, especificamente os crimes contra a administração pública, e avaliar os meios de enfrentamento a partir do instituto jurídico da persecução patrimonial.

Assim, os estudos do Prêmio Nobel de Economia Gary S. Becker, referencial teórico que norteará a dissertação, desde a década de 1960 objetivaram explicar a decisão de determinados indivíduos pela prática de condutas criminosas baseada na busca de benefícios (psicológicos e/ou materiais) oriundos das ilicitudes, o que se denomina Teoria Econômica do Crime.

A referida teoria, em breve síntese, analisa os componentes integrantes da decisão individual (custos, benefícios e probabilidade de punição) e ainda de que modo e intensidade as políticas públicas (de segurança pública ou sociais) devem atuar para reduzir a criminalidade. Vê-se, portanto, que a centralidade para a redução da criminalidade nesta teoria não é a prisão em si, mas impingir no criminoso, ou naquele que pretende sê-lo, a probabilidade de punição, bem como a redução dos benefícios oriundos da atividade ilícita, ou o aumento dos custos respectivos.

De outro giro, para bem situar o tema e as categorias básicas utilizadas na pesquisa, não se buscará a análise da teoria econômica relativa a toda e qualquer espécie de delitos. O rol de crimes contra a administração pública<sup>7</sup> é extenso, de forma que alguns tipos penais constantes do capítulo dos referidos crimes não possuem conteúdo patrimonial, por si<sup>8</sup>. Assim, o trabalho dissertativo focará a

---

<sup>7</sup> São aqueles delitos praticado contra a atividade administrativa do Estado ou contra entes que o integram, com tipologias estabelecidas nos artigos 312 a 359-H do Código Penal, além de leis esparsas (por exemplo, artigos 89 a 98 da Lei n.º 8.666/1993, diploma normativo que rege as licitações públicas).

<sup>8</sup> O desacato (Art. 331 - Desacatar funcionário público no exercício da função ou em razão dela: Pena - detenção, de seis meses a dois anos, ou multa) e a autoacusação falsa (Art. 340 - Provocar a ação de autoridade, comunicando-lhe a ocorrência de crime ou de contravenção que sabe não se ter

análise dos tipos penais que indiquem recepção de vantagem indevida ou desvios de dinheiros públicos, a exemplo do peculato<sup>9</sup> e da corrupção passiva<sup>10</sup> e ativa<sup>11</sup>, além da lavagem de capitais obtidas a partir de vantagens econômicas advindas dos primeiros crimes relatados (Lei nº 9.613/1998).

Dessa forma, em virtude de o interesse finalístico dos autores dos crimes acima declinados ser eminentemente patrimonial, os atos investigativos e de confisco que visam desnudar os bens dos criminosos, oriundos direta ou indiretamente da vida fora da lei, denominam-se persecução patrimonial. É o viés firmado pelo “Roteiro de Atuação: persecução patrimonial e administração de bens, do Ministério Público Federal” (2017, p. 13)<sup>12</sup>, concernente a evitar a fruição de patrimônio ilícito por autores de crimes e inibir o financiamento da atividade criminosa.

Por último, para bem fixar os contornos temáticos, cabe referir que a análise do enfrentamento dos crimes contra a administração pública a partir da Teoria Econômica do Crime terá por objeto empírico a denominada Operação Adsumus. A mencionada operação consistiu em investigação promovida pelo Ministério Público do Estado da Bahia, com posterior imputação de crimes contra membros da

---

verificado: Pena - detenção, de um a seis meses, ou multa), delitos estabelecidos no Código Penal, por exemplo.

<sup>9</sup> Art. 312 do Código Penal - Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio: Pena - reclusão, de dois a doze anos, e multa. § 1º - Aplica-se a mesma pena, se o funcionário público, embora não tendo a posse do dinheiro, valor ou bem, o subtrai, ou concorre para que seja subtraído, em proveito próprio ou alheio, valendo-se de facilidade que lhe proporciona a qualidade de funcionário. No mesmo sentido o art. 1º, inciso I, do Decreto-Lei nº 201/1967 - Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores: I - apropriar-se de bens ou rendas públicas, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio.

<sup>10</sup> 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 (Código Penal).

<sup>11</sup> Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. Parágrafo único - A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional (Código Penal).

<sup>12</sup> Conforme menção do referido Roteiro de Atuação: “A persecução patrimonial, no plano do direito material, volta a sua atenção principalmente para o perdimento de bens, ou confisco. O confisco, ou perdimento de bens, é o instituto de direito (penal) material que confere o principal mote para evitar a fruição de patrimônio oriundo de crime, e também para evitar a utilização desse patrimônio para financiar novas atividades ilícitas.”

administração pública municipal e empresários (persecução penal e patrimonial), ocorridos entre os anos de 2010 e 2016, em Santo Amaro, Estado da Bahia.

Percebe-se, na realidade nacional, o incremento desmesurado de delitos contra a administração pública, acompanhado de esforços de elucidação e responsabilização, em especial nos delitos de corrupção e de peculato, que, insertos nele, desafiam o Estado, pelos seus diversos órgãos, a prevenir ou arrefecer o descaminho de recursos e o desvio de finalidades públicas.

É fato notório, na última década, o descortinar de condutas de funcionários públicos, políticos ou não, que promoveram prejuízos incomensuráveis ao Estado e à sociedade a partir do trabalho investigativo conjunto da Polícia Judiciária e do Ministério Público. A mais festejada, ou defenestrada (a depender do interesse combatido), inegavelmente foi a Operação Lava Jato, cujas investigações resultaram em condenações e prisões de centenas de envolvidos e, ainda, o confisco de prodigioso número de bens e o retorno aos cofres públicos de recursos na ordem dos bilhões de reais.

Além das operações de magnitude nacional, verificou-se, por diversas circunstâncias, entre as quais alterações legislativas e jurisprudenciais, de cultura investigativa e de foco institucional, o incremento de operações no âmbito estadual e local, que visaram investigar e promover denúncias contra organizações criminosas instaladas na administração pública dos entes federados, súcias que tinham (e têm) por escopo o desvio de recursos públicos e o recebimento de vantagens ilícitas. As referidas operações foram sobremodo capitaneadas pelo Ministério Público.

A difusão de organizações criminosas ou associação de criminosos no seio de alguns municípios brasileiros, por seu objetivo patrimonial, não poderia se circunscrever à identificação dos autores para fins de aplicação da pena corporal. Embora os personagens possam ser diversos, a finalidade de obtenção de patrimônio é o que os une. Como refere Becker (*idem*, p. 3), a atividade criminosa, embora negligenciada pelos economistas, é uma *indústria* (tradução nossa), ou ramo de atividade que tem influência econômica<sup>13</sup>. Portanto, com divisão de tarefas,

---

<sup>13</sup>“Although the word ‘crime’ is used in the title to minimize terminological innovations, the analysis is intended to be sufficiently general to cover all violations, not just felonies – like murder, robbery, and assault, which receive so much newspaper coverage – but also tax evasion, the so-called white-collar crimes, and traffic and other violations. Looked at this broadly, “crime” is an economically important activity or “industry”, notwithstanding the almost total neglect by economists.”

busca racional e maximização do lucro, além de engenhos próprios relacionados com atividades econômicas lícitas.

No cenário de poder factual, as organizações criminosas, quando se fortalecem e dominam determinadas áreas ou instituições, têm por escopo a integração vertical<sup>14</sup>, conforme Buscaglia (2017, p. 707). Em casos tais, deve o Estado lançar mão de instrumentos eficientes, dentre os quais a persecução patrimonial e o confisco, sob pena de crescimento da rede criminosa, que inclusive passa a deter poder de fato junto ao Estado e ao mercado.

Noutra perspectiva, que de certo modo diverge da generalidade das funções da pena no seio jurídico, a TEC demonstra que não é a severidade da pena em si que freia o ímpeto criminoso, mas a calibragem da probabilidade de punição, aliada ao aumento dos custos e à diminuição dos benefícios, questões primordiais para o desincentivo da prática criminosa. Como leciona Cardoso (2018, 141):

É esse o motivo, portanto, pelo qual se aponta o caráter modelar da Teoria Econômica do Crime: cria-se modelo que, a nível da generalidade, busca descrever e prever o comportamento criminoso, sobretudo com fundamento na aceção de que os agentes, em suas condutas – sejam elas criminosas ou não – realizam cálculos de custo-benefício.

Dessa forma, pensar o fenômeno do crime e os meios de prevenção unicamente como raciocínio lógico dedutivo de aplicação da pena, sem perquirir o escopo final, qual seja, prevenção da criminalidade, é prescindir de outros mecanismos eficazes, ou deixar de lado outras análises, como a adequação ou tempestividade da sanção penal.

Nesse contexto de mudança de paradigmas de atuação, a importância do tema surge da necessidade de se averiguar, qualitativa e quantitativamente, se a amplitude de foco investigativo e punitivo, para além da autoria de crimes e da prisão, com a inclusão da retirada dos bens dos criminosos, produz o incremento

---

<sup>14</sup>“A integração jurídico-econômica de organizações criminosas ocorre quando uma rede criminosa transnacional adquire, parcial ou completamente, a capacidade de gerar suas próprias matérias-primas para a produção de bens ou serviços ilegais, produzindo, transportando e distribuindo seus resultados finais, ao mesmo tempo em que controla sua comercialização nos setores atacadistas e varejistas”. (BUSCAGLIA, p. 707)

dos custos, redução dos benefícios e, por consequência, desincentivo da ação delituosa no seio da administração pública.

A partir da exposição dos conceitos de benefícios, custos e probabilidade de punição dispostos na TEC, estabelece-se a interrelação que induz ao acréscimo ou decréscimo da criminalidade, conforme o incentivo ou desincentivo estatal e social.

Para tanto, faz-se também necessário conceituar, analisar e elencar os instrumentos da persecução patrimonial, conjunto de atos tendentes à elucidação do patrimônio do criminoso passível de confisco, cuja investigação, no mais das vezes, contém importante conteúdo probatório, inclusive de prova da autoria e participação.

Assim, a presente dissertação buscará exprimir de que modo os elementos da Teoria Econômica do Crime seriam aplicáveis aos casos de crimes contra a administração pública, o que será explicitado a partir da análise dos dados primários oriundos da Operação Adsumus, sobretudo a pesquisa qualitativa e quantitativa dos processos criminais correlatos.

Nesse contexto de pesquisa documental, questão importante é explicitar de que forma o Ministério Público, que empreendeu a investigação, manejou a persecução patrimonial no âmbito da Operação Adsumus. Em outro viés, é necessário esquadriñar como a identificação de produtos e instrumentos do crime é empreendida e qual deve ser o cerne do Ministério Público para fomentar a persecução patrimonial.

Assim, diante da problematização acima revela-se a pergunta básica da dissertação: como a persecução patrimonial nos crimes contra a administração pública constitui instrumento para fomentar as variáveis que ensejam redução dos benefícios e aumento dos custos do delito, com impactos no (des)incentivo da criminalidade à luz da Teoria Econômica do Crime?

O objetivo geral do trabalho de pesquisa, portanto, é analisar a persecução patrimonial nos crimes contra a administração pública, sob o prisma da TEC, com a finalidade de avaliar seu êxito como meio de prevenção e enfrentamento de delitos deste gênero, a partir da pesquisa documental da Operação Adsumus.

Os objetivos específicos consistem em: a) descrever as premissas da Teoria Econômica do Crime e sua aplicação aos delitos contra a administração pública; b) explicar a natureza e a finalidade do confisco e da persecução patrimonial no ordenamento jurídico brasileiro e os mecanismos (medidas cautelares e

assecuratórias) que infligem redução de benefícios e aumento dos custos da atividade criminosa; c) descrever o objeto dos processos criminais relacionados à Operação Adsumus e à persecução patrimonial procedida pelo Ministério Público no caso concreto, bem como a dimensão econômica dos delitos perpetrados; d) analisar a congruência da persecução patrimonial com o enfrentamento dos crimes contra a administração pública, a partir da TEC.

Estabelecidas a pergunta de partida e os objetivos do trabalho dissertativo, é necessário enunciar de que modo e por quais métodos se pretende responder à pergunta e atingir os objetivos.

É salutar diferenciar método de metodologia, pois método pode ser entendido como “o conjunto de etapas e processos a serem vencidos ordenadamente na investigação dos fatos ou na procura da verdade”, (RUIZ, 2006, p.131), enquanto metodologia de pesquisa:

É ampla e indica um processo de construção, um movimento que o pensamento humano realiza para compreender a realidade social. O registro metodológico evidencia a postura epistemológica do pesquisador, deixa pistas de como está concebendo sujeito e objeto de pesquisa (GONSALVES, 2001, p. 92).

No caso, faz-se necessário classificar, enumerar, identificar e descrever as formas jurídicas de perdimento de bens e a persecução patrimonial a partir de revisão bibliográfica e estudo descritivo.

A pesquisa descritiva exige do investigador uma série de informações sobre o que deseja pesquisar. Esse tipo de estudo pretende descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade. São exemplos de pesquisa descritiva: estudos de caso, análise documental, pesquisa *ex-post-facto*. Para Triviños (1987, p. 112), os estudos descritivos podem ser criticados porque pode existir uma descrição exata dos fenômenos e dos fatos. Estes fogem da possibilidade de verificação através da observação. Ainda para o autor, às vezes não existe por parte do investigador um exame crítico das informações, e os resultados podem ser equivocados; e as técnicas de coleta de dados, como questionários, escalas e entrevistas, podem ser subjetivas, apenas quantificáveis, gerando imprecisão (GERHARDT e SILVEIRA, 2009, p. 35).

Adiante, utiliza-se no trabalho de pesquisa a indução analítica, cujo surgimento representa um momento crucial na evolução da metodologia de pesquisa qualitativa. Para alguns teóricos, pois, a indução analítica representa o tronco sobre o qual as outras abordagens germinarão; para outros, ela será exatamente o contrário disso (DESLAURIERS, 1977, p. 295).

A indução analítica é uma estratégia interpretativa que procura explicações universais para determinadas questões a partir de fatos particulares. Envolve um processo em que são geradas e testadas hipóteses contra cada caso sucessivo do fenômeno. A característica decisiva é a análise do caso excepcional ou negativo, porque este colide com as hipóteses trabalhadas.

Ainda segundo Deslauries (1977, p. 295), a indução analítica é um método de pesquisa sociológica, qualitativa e não experimental, que faz apelo exaustivo de caso para chegar à formulação de explicações causais universais. Segundo o mesmo autor: "indução analítica é o modo de colheita e análise dos dados que tem como modo clarificar os elementos fundamentais de um fenômeno e deduzir, se possível, uma explicação universal" (1977, 295-296). A presente pesquisa seguirá a trilha revelada por Cressey *apud* Deslauries (*idem*, p. 340):

- 1) o pesquisador define *grosso modo* o fenômeno que ele pretende explicar;
- 2) ele formula uma hipótese provisória para explicar esse fenômeno;
- 3) ele confronta cada caso à hipótese provisória, com o objetivo de determinar se esta explica os fatos apresentados em cada caso;
- 4) se a hipótese não corresponde aos fatos, ele deve reformulá-la, ou então redefinir o fenômeno, de modo a incluir esse caso;
- 5) o pesquisador atinge uma certeza provável, após ter examinado um pequeno número de casos; porém, a descoberta de um único caso negativo, seja pelo pesquisador em questão, ou por algum outro, invalida a explicação e exige que ela seja reformulada;
- 6) o pesquisador retoma o processo de exame dos casos e de redefinição do fenômeno e reformulação da hipótese, até estabelecer uma relação universal, cada caso negativo exigindo que seja redefinido o fenômeno ou reformulada a explicação;
- 7) ele examina, para efeitos de demonstração, casos fora do âmbito circunscrito, para determinar-se a explicação final também se aplica a eles (CRESSEY, 1953, p. 16)



Assim, formula-se a hipótese inicial: é exitosa a utilização pelo Estado da persecução patrimonial no enfrentamento dos crimes contra administração pública, à luz da TEC. A referida hipótese provisória, conforme acima, será confrontada com as 03 (três) distintas fases de persecução patrimonial da Operação Adsumus, que ensejaram investigações de pessoas e bens também diferentes, obedecida a cronologia dos acontecimentos. A partir da análise e do cotejo de cada fase, verifica-se a manutenção, ou não, da hipótese provisória a fim de estabelecer uma relação universal, com eventuais alterações na formulação hipotética.

Como visto, a coleta de dados dos documentos da Operação Adsumus servirá a uma pesquisa qualitativa e quantitativa. No tocante ao aspecto qualitativo, segundo Minayo (2001, p. 22),

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. A pesquisa qualitativa é criticada por seu empirismo, pela subjetividade e pelo envolvimento emocional do pesquisador (MINAYO, 2001, p. 14). As características da pesquisa qualitativa são: objetivação do fenômeno; hierarquização das ações de descrever, compreender, explicar, precisão das relações entre o global e o local em determinado fenômeno; observância das diferenças entre o mundo social e o mundo natural; respeito ao caráter interativo entre os objetivos buscados pelos investigadores, suas orientações teóricas e seus dados empíricos; busca de resultados os mais fidedignos possíveis; oposição ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências.

Além da perspectiva de pesquisa qualitativa, como se pretende dimensionar economicamente, por exemplo, os desvios de recursos públicos e ainda a apreensão e o confisco de bens provenientes dos crimes investigados e imputados pela Operação Adsumus, mostra-se também necessária a pesquisa quantitativa para o deslinde da dissertação, também como instrumento e fundamento da análise qualitativa que se procederá.

André (2005) reforça a sensibilidade que o pesquisador precisa ter no processo de construção dos dados com relação ao contexto estudado (ambiente físico, pessoas, comportamentos), à vigilância para que suas inclinações pessoais não “contaminem” as interpretações, e para tentar capturar o sentido das

informações como indutor de sua ação, seja no sentido de aprofundar ou encerrar a coleta das informações.

Assim, o pesquisador precisa ter percepção da relevância de seu papel no que se refere à flexibilidade em (re)direcionar as ações dentro da pesquisa, a depender da necessidade de novos encaminhamentos, que impliquem movimentos metodológicos outros, os quais podem emergir do campo de estudo, o que foi procedido conforme a análise de cada fase investigativa e de responsabilização criminal, seguindo, repita-se, a cronologia da Operação Adsumus.

Ao mesmo tempo, é imperativo que o pesquisador saiba conviver com a incerteza e o caráter de abertura, em que não há normas prontas, mas direcionamentos teóricos e experiências de outros/as pesquisadores/as, que embasam critérios passíveis de (re)configuração a partir das especificidades de cada situação (ANDRÉ, 2005).

A partir das conclusões e com a função de atingir os objetivos específicos, cabe analisar e avaliar os dados em cotejo com análise documental e, seguindo a trilha acima elencada da indução analítica, testar, *pari passu*, a hipótese inicial e as hipóteses provisórias que surjam do confronto dos dados.

Dessa forma, utilizando-se da indução analítica, formula-se *grosso modo* o fenômeno e enuncia-se a hipótese que se pretende testada: o manejo pelo Estado da persecução patrimonial com a finalidade de enfrentamento dos crimes contra administração pública, à luz da TEC. O fato em análise, como dito acima, consiste nos pormenores da Operação Adsumus.

Em suma, o presente trabalho busca aliar as bases e elementos da denominada Teoria Econômica do Crime (benefícios, custos e possibilidade de punição) com os instrumentos jurídicos que têm por finalidade apreender e confiscar bens de autores de delitos contra a administração pública, a partir da análise da Operação Adsumus, empreendida pelo Ministério Público do Estado da Bahia.

Na trilha disposta nos objetivos específicos, no capítulo seguinte à introdução são descritas as premissas da TEC, dos antecedentes históricos à base filosófica, perpassando pelo objeto de estudo, a escolha racional e os elementos constitutivos da mencionada teoria. Por fim, descreve-se o denominado nível ótimo de punição, norte para uma política criminal baseada na teoria econômica.

No capítulo 3, enuncia-se a persecução patrimonial e sua finalidade precípua, o confisco de bens, com discussões acerca da natureza jurídica e das espécies de confisco, noções de investigação financeira e patrimonial e, por fim, os instrumentos jurídicos dispostos pelo ordenamento para a persecução dos bens de criminosos.

Em seguida, no capítulo 4, demonstram-se as circunstâncias da Operação Adsumus e, por meio da pesquisa documental, faz-se descrição das diversas fases investigativas e de imputação de responsabilidade penal, com manejo da indução analítica, confronto com a hipótese provisória e posterior análise qualitativa dos resultados da persecução patrimonial.

No capítulo 5, são tecidas as considerações finais da pesquisa, com uma descrição geral sobre os resultados, demonstração da hipótese provisória e as eventuais alterações para torná-la definitiva, finalizando o trabalho com as conclusões cabíveis.

## 2 TEORIA ECONÔMICA DO CRIME

### 2.1 Os Antecedentes Históricos e a Base Filosófica e Epistemológica da Teoria Econômica Do Crime

O fundamento filosófico das ideias de Becker advém, segundo o próprio, a partir do pensamento de dois autores iluministas, Cesare Beccaria e Jeremy Bentham, revisitados na Teoria Econômica do Crime com enlace na perspectiva da maximização do bem-estar social.

O próprio Becker em seu artigo fundante da Teoria Econômica do Crime – *Crime and Punishment: An Economic Approach* (1974, p. 45), ao alertar o leitor sobre a ausência de novidade no estudo da estrutura econômica do delito, assevera que dois importantes pensadores da criminologia e do jusracionalismo durante os séculos XVIII e XIX, Beccaria e Bentham, aplicaram explicitamente o cálculo econômico em seus escritos e na formulação do pensamento filosófico a que se propunham.

Rememore-se que no século XVIII mantinha-se o paradigma do suplício, da desproporcionalidade das penas, do uso da tortura como instrumento de prova judiciária e sanção penal, dentre outros modos de atuar da justiça criminal, que não se coadunavam com o ideário iluminista que ganhava corpo e força a partir das Revoluções Americana (1776) e Francesa (1789).

A ideia de liberdade como princípio e valor basilar da vida humana, da igualdade de direitos entre os seres humanos e da fraternidade entre os componentes da sociedade demandava novas formas de atuação do Estado atinente a diversas questões, entre as quais o crime e a criminalidade.

Nesse paradigma, Beccaria, para o direito penal integrante da Escola Clássica, ainda hoje festejado por seu opúsculo *Dos Delitos e das Penas*, inovou ao asseverar a necessidade de observância da proporcionalidade entre as sanções e as condutas delitivas praticadas por determinado indivíduo, bem como a noção de que a certeza de punição possui efeito dissuasório mais efetivo do que a severidade da pena. Ainda que sem utilizar o termo, remete o referido autor a uma dissuasão racional do criminoso. Assim, para Beccaria (1979, p. 65):

O fim, pois, não é outro senão impedir o réu de causar danos a seus concidadãos e de demovê-los de praticar outros iguais. As penas, portanto, e o método de infligi-las devem ser escolhidos de modo que, guardadas as proporções, causem a impressão mais eficaz e duradoura nos homens, e a menos penosa no corpo do réu.

Não surpreende a menção de Becker acerca dos antecessores da economia do crime. Apesar de embrionário, a ideia advinda de eficiência da sanção penal é expressa no pensamento de Beccaria, neste e em outros excertos:

Para que uma pena obtenha o seu efeito, basta que o mal exceda o bem que nasce do delito; e neste excesso de mal deve ser calculada a infalibilidade da pena, e a perda do bem que o delito produziria: tudo mais é, pois, supérfluo e, por isso, tirânico.

É certo que a reflexão de Beccaria é de índole jurídico-filosófica e encontra amparo no movimento iluminista, a qual integrou o pensador. É de se ressaltar que as ideias constantes em *Dos Delitos e Das Penas* não se limitam ao âmbito penal, embora seja o cerne do livro. É possível afirmar que o autor italiano firmou verdadeira teoria do contrato social<sup>15</sup>, com contornos diversos daqueles dispostos pelo festejado suíço que trata do tema, Jean Jacques Rousseau.

Na mesma linha argumentativa, Jeremy Bentham surge como predecessor da TEC. Como cediço, o referido pensador inaugurou a ideia de utilitarismo e, no tocante ao crime e às penas, adota as linhas gerais manifestas por Beccaria, com o acréscimo da análise de custo e benefício (dor e prazer na linguagem do referido autor), categorias posteriormente revisitadas a partir da teoria da escolha racional.

Bentham, com base no princípio da utilidade, salienta que a estipulação de crimes e a imposição de penas somente deve ocorrer quando *valer a pena*, ou seja, para evitar prejuízos. Becker revisita o raciocínio na TEC, enunciando a ideia de redução de custos sociais (1974, p. 66).

---

<sup>15</sup> Ao tratar da origem das penas, Beccaria estabelece importante discussão acerca do nascimento do Estado e, por consequência, do nascimento das leis e do direito de punir, a saber: "Nenhum homem fez doação de parte da própria liberdade em vista do bem público – esta quimera só existe nos romances. Se isto fosse possível, cada um de nós quereria que os pactos que obrigam os outros não nos obrigassem; cada homem se faria centro de todas as combinações do mundo. (...) As leis são condições sob as quais homens independentes e isolados se uniram em sociedade, cansados de viverem em contínuo estado de guerra e de gozarem uma liberdade tornada inútil pela incerteza de poderem conservá-la. Eles sacrificaram uma parte dessa liberdade para gozar-lhe o restante com segurança e tranquilidade."

Bentham dispõe sobre quatro objetivos da lei penal (sempre com a condicionante quando *valer a pena*): 1) evitar ofensas e crimes; 2) se inevitável o crime, induzir o criminoso a um crime menos danoso em relação a outro mais pernicioso; 3) se o criminoso decidiu por determinado crime, o objetivo é a produção do menor dano possível; 4) evitado o dano ou prejuízo, que se faça da maneira menos dispendiosa possível.

Ademais, Bentham (1974, p. 67) refere a normas que devem ser observadas na política criminal, entre as quais aduz que “o valor ou gravidade da punição não deve ser em nenhum caso inferior ao que for suficiente para superar o valor do benefício da ofensa ou crime”, na mesma linha de proporcionalidade empunhada por Beccaria.

Enquanto Beccaria e Bentham pugnaram por uma prevenção geral, em rápida síntese e cotejo, Hegel e Kant fundamentaram a aplicação da pena no viés retributivo, ou seja, de reafirmação do direito contra aqueles que desafiavam os imperativos das normas legais. Nesses termos, Beccaria e Bentham traçam critérios para o exercício do direito de punir do Estado de forma eficiente, proporcional, eficaz e, em relação ao último pensador, a partir da análise de custos (dor) e benefícios (prazer), cerne do que viria a se formatar como Teoria Econômica do Crime.

É necessário, no entanto, asseverar que os reformadores do século XVIII (entre os quais Beccaria e Bentham) distinguem-se da TEC sobretudo em suas finalidades de política criminal.

Foucault (2021, p. 320) enuncia que os reformadores do século XVIII objetivavam o desaparecimento total do crime; não é de surpreender que Bentham sonhava, ainda que na realidade não pudesse ocorrer, com o fim dos delitos na sociedade, motivo pelo qual chegou a desenvolver a ideia do panóptico.

Refere, assim, Cardoso (2018, p. 113) a distinção básica entre os pensamentos de Beccaria/Bentham e Becker: enquanto a dupla iluminista considerava possível erradicar completamente o crime, o estudioso norte-americano concebia possível somente que se reduzisse a criminalidade até um patamar mínimo, o que se denomina quantidade *ótima* de delitos.

Não obstante, a perspectiva iniciada pelos iluministas é revisitada pelos economistas do século XX com a inserção de aspectos e estudos microeconômicos, o que permitiu à economia formular narrativa própria acerca do delito e da

criminalidade, sem prescindir da sociologia e mesmo do direito, conforme se verá adiante.

## **2.2 A Perspectiva e o Objeto de Estudo da Teoria Econômica do Crime**

A Teoria Econômica do Crime está inserida na denominada análise econômica do direito, vertente de pensamento jurídico-econômico inaugurada por Ronald Coase (*The problem of social cost*, 1960), Guido Calabresi (*Some thoughts on risk distribution and the Law of Torts*, 1961) e Gary Becker (*Crime and Punishment: An economic Approach*, 1968), sem prescindir das posteriores contribuições, a partir da década de 1970, de Richard Posner.

O diferencial de Becker consistiu em voltar sua análise especificamente ao exercício do poder punitivo estatal.

A partir do pensamento de Beccaria e Bentham, aliado a categorias próprias da microeconomia, a TEC surge de esforços acadêmicos de seu mentor, Gary Becker, na Universidade de Chicago. A abordagem de Becker, que não se resumiu ao seu artigo primevo sobre crime e punição de 1968, fez ultrapassar as fronteiras da pesquisa em economia e direito.

Richard Posner (1993, p. 214-215), outro expoente da análise econômica do direito, afirma que Becker escolheu problemas do mundo real como discriminação, educação e crimes, e escreveu sobre eles, em vez de simplesmente revisar a literatura anterior sobre tais temas. O enfoque foi dado aos diversos temas a partir da economia. Acrescenta ainda que uma das vantagens da aplicação da abordagem econômica do crime é que é fértil em problemas concretos do mundo real que aguardam ser pesquisados, e não apenas literatura que espera apenas ser a mais citada em trabalhos científicos.

Inicialmente, Becker, em publicação com Milton Friedman, demonstra esforço sistemático a partir da teoria da escolha racional para analisar os efeitos do preconceito sobre o salário, o emprego e as ocupações das minorias nos Estados Unidos (Monteiro, 2016, p. 49), com posterior publicação do livro oriundo de suas pesquisas acadêmicas (em 1957). A análise econômica para Becker, portanto,

também visava explicar o denominado capital humano e questões sociais<sup>16</sup>, a exemplo da criminalidade e do crime.

A teoria do capital humano, por exemplo, é um dos pilares da obra de Becker, e retrata a tendência do economista (e da Escola de Chicago) de buscar a análise de fatos de outras esferas, aparentemente não circunscritos ao domínio da economia, por vieses essencialmente econômicos. É o que Foucault (2021, p. 279) denomina de avanço da análise econômica num domínio até então inexplorado, ou da reinterpretação em termos econômicos de domínios não econômicos.

Becker, acompanhado posteriormente por Richard Posner, constitui com seus escritos a base fundante da denominada análise econômica do direito (*Law and Economics*) e, em relação ao primeiro, ao que se denominou especificamente de Teoria Econômica do Crime, expressão ainda da Escola de Chicago.

O cerne da TEC consiste na análise racional (de acordo com a teoria da escolha racional) dos elementos que conduzem o criminoso à decisão individual pela prática de delito, observadas as nuances relativas à apuração de custos e benefícios, probabilidade de punição e punição propriamente dita, além de outras variáveis que podem fomentar ou desestimular o indivíduo ao cometimento de um crime.

A abordagem econômica do crime, portanto, tem seus primórdios no pensamento iluminista de Beccaria e Bentham, mas encontra fundamento direto nos economistas neoclássicos (fim do século XIX e início do século XX), e na microeconomia<sup>17</sup>, por meio da denominada teoria da escolha racional.

---

<sup>16</sup>Monteiro (2016, p. 50) relata que a primeira contribuição importante de Becker “veio com sua tese de doutorado sobre discriminação no mercado (Becker, 1955), um trabalho que indica claramente a orientação de algumas figuras importantes do Departamento de Economia de Chicago, em particular, Lewis, seu supervisor, e Friedman, que nutria em Becker confiança na abordagem de várias questões sociais com a economia normal. Em seu trabalho sobre discriminação Becker usou um quadro neoclássico, produzido indicações quantificadas da sua importância, medido pelo que ele chamou de “coeficiente de discriminação”. Esta tentativa foi vista com ceticismo, especialmente porque sua estrutura identificou a discriminação como um comportamento racional. Não recuou afastando da controvérsia, perseguiu a tentativa de mostrar o poder explicativo da economia na esfera social, com uma análise da fertilidade (Becker 1960)”.

<sup>17</sup>Rosseti *apud* Cardoso (2018, p. 63) aduz que “a Microeconomia (ou teoria dos preços) examina as escolhas individuais e o comportamento de grupo em mercados individuais sob condições de escassez e suas implicações para o comportamento de preços, ou seja, preocupa-se com o comportamento dos consumidores e produtores, com vistas à compreensão do funcionamento geral do sistema econômico e, ‘por isso, também é conhecida como teoria dos preços uma vez que é através do sistema de preços que as ações dos produtores e consumidores podem ser articuladas”.



Conforme Cardoso (2018, p. 64), em razão da adoção de fundamentos microeconômicos, é possível afirmar que a análise econômica do direito, movimento intelectual que abarca a teoria econômica do direito, engendrou uma teoria científica (e econômica) para predizer os efeitos das sanções legais no comportamento dos indivíduos.

Nesse contexto de estudo e de análise, as sanções constituem preços e, por isso, presume-se que os indivíduos respondem às sanções, e a probabilidade de aplicação destas como o fazem em relação aos preços: vale dizer, os agentes reagem a preços altos (penas/possibilidades de punição), consumindo menos daquele bem mais caro e, portanto, respondem a sanções legais mais severas perpetrando menos a atividade ilícita. É por isso que a teoria da escolha racional é também conhecida como teoria dos preços, confundindo-se o termo ainda com a microeconomia.

Segundo Cardoso (2018, p. 130), os economistas tipicamente assumem que os criminosos desenvolvem escolhas racionais, no sentido de que, na decisão quanto a cometer ou não um crime, sopesam os custos e benefícios de suas ações, com o objetivo de maximizar a utilidade esperada. Ademais, a análise econômica do crime assevera que a conduta ilícita pode ser dissuadida por políticas que alterem as probabilidades de prisão e condenação e que determinem a severidade da punição.

Ainda que severa a sanção, como a pena de morte, sanção que se encontra nos limites dos mandamentos éticos, percebe-se que determinados indivíduos teimam em praticar condutas normativamente passíveis de punição extrema. Paula; Aguiar; Cordeiro (2020, p. 314-315), com base nos ensinamentos de Becker, explicam que:

a sanção definida em lei para cada crime não corresponde à sanção esperada pelo criminoso que o pratica, na medida em que os dois valores só seriam equivalentes caso a incidência da sanção legalmente cominada fosse uma certeza. Como isso não ocorre, já que nem todos os crimes são descobertos e punidos, o custo esperado do crime não é igual à sanção abstratamente cominada ao delito, e sim à quantidade de pena fixada em lei descontada pela probabilidade de que o autor do crime seja identificado e condenado. Segundo a premissa do criminoso racional, adotada pela teoria econômica do crime, é esse o cálculo que o delinquente realiza ao avaliar *ex ante* os benefícios e os custos do delito, de modo a decidir pelo cometimento do crime se os benefícios superarem os custos esperados, ou seja, se o valor esperado ou benefício líquido do delito for positivo

As circunstâncias de surgimento da TEC coincidem, sem surpresas, com o revigoramento da ideia de *homo economicus*, reavivada pelo liberalismo americano do pós-guerra, ou como denomina Foucault, neoliberalismo, para quem se passa a identificar o objeto da análise econômica em relação a qualquer comportamento, e que implica, por fim, a busca da utilização ótima de recursos escassos<sup>18</sup>.

### 2.3 O Criminoso e a Decisão pela Prática do Crime

É cediço que na doutrina jurídica e na criminologia nacional prevalecem entendimentos de vitimização do criminoso. Não é demais afirmar que se trata de espécie de determinismo criminógeno no qual terceiros, relações familiares, ambiente, entre tantas outras variáveis importam, menos o indivíduo, vítima de suas circunstâncias e das decisões alheias.

Pessi (SOUZA e PESSI, 2018, p. 31-32), que denomina a perspectiva acima narrada de *bandidolatria*, anota que, para os autores que negam o poder individual de escolha a busca dos motivos para a prática do crime passa pela eleição de bodes-expiatórios. O infortúnio do autor de delitos, primeiramente, é culpa dos pais:

convencidos por ‘experts’ e manipulados pelo filho, eles assumem um fardo que definitivamente não lhes cabe. Acusados [os pais] de haverem sido demasiado indulgentes ou exigentes em excesso na criação do (agora) delinquente, estão condenados de antemão, ‘per faz et nefas’, pois sobre eles será projetada toda a culpa do infrator. A ‘peer pressure’ é outra justificativa apresentada de forma recorrente para o ingresso de alguém no submundo do crime. Contudo, se a pressão dos pares e a influência do meio atuam de forma determinante (como uma espécie de doença contagiosa), impelindo o indivíduo para a delinquência, como se explica o fato de que pessoas criadas em áreas com altos índices de criminalidade (que têm, inclusive, irmãos criminosos) não se tornem delinquentes? Há, aqui, uma clara inversão de causa e efeito: delinquentes não são forçados a entrar para o mundo do crime, mas escolhem se associar a grupos com os quais já têm afinidade.

<sup>18</sup>Ainda para Foucault (2021, p. 335): “qualquer comportamento que responda sistemática a modificações nas variáveis do meio deve poder ligar-se a uma análise econômica, ou seja, qualquer comportamento, como diz Becker, <<que aceite a realidade>>. O *homo economicus* é aquele que aceita a realidade. O comportamento racional é qualquer comportamento que seja sensível a modificações nas variáveis do meio e que lhes responda de forma não aleatória, de forma, portanto, sistemática, e a economia vai então poder ser definida como ciência da sistematicidade das respostas às variáveis do meio.”

A criminologia marxista, por sua vez, considera a responsabilidade pelo crime como uma decorrência natural das estruturas econômicas, de modo que o infrator da lei é mera vítima inocente (SHECAIRA, 2021, p. 36). A disposição da infraestrutura determina as condições da superestrutura (entre os quais o direito e o exercício do poder punitivo), e quem se torna culpável é a sociedade. Não surpreende que, no Brasil, tenha ressonância jurídica a doutrina da coculpabilidade, segundo a qual o Estado, em virtude das desigualdades sociais, tem parcela de responsabilidade nos crimes praticados por determinados indivíduos, os quais, quando da dosimetria da pena, tem direito a uma redução da sanção penal.

A vitimização dos criminosos não é monopólio intelectual brasileiro, embora em nosso país prevaleça e domine o cenário acadêmico. Stanton Samenow (2020, p. 24), psicólogo e escritor norte-americano, em sua obra lapidar *A Mente Criminosa* relembra que a linha de pensamento que vigorou a partir do século XIX aduzia que os criminosos são vítimas de diversos fatores (sociológicos, psicológicos ou biológicos), em relação aos quais o agente do delito não tem, ou não teria, controle ou influência. Dizia-se, e se diz, que o crime é fenômeno compreensível ou adaptável a situações de severa pobreza ou ainda relacionado à vida estressante e repetitiva dos subúrbios (no caso, dos Estados Unidos). Outros sociólogos, ainda segundo Samenow, indicavam os valores equivocados da sociedade e, por sua vez, os psicólogos enfatizavam a experiência na família e as deficiências dos pais como causadoras das condutas criminosas.

Em todas estas análises a preocupação com a busca pelas suas causas serve de distração para se compreender quem é e o que pensa o criminoso. Para o adequado desenvolvimento de políticas públicas de segurança e de readaptação dos infratores da lei à vida em sociedade leciona Samenow (2020, p. 36) a necessidade de se concentrar no próprio criminoso, em como ele pensa e se comporta na vida cotidiana.

Não se pode negar, por óbvio, influências das relações familiares, ambiente de vivência, até mesmo de caráter urbanístico, variáveis que alteram os incentivos e desincentivos da prática criminosa. Afinal, relembre-se a memorável frase com profundidade filosófica indiscutível de Ortega y Gasset: “eu sou eu e a minha circunstância”. Há uma parte indissociável do ser e da circunstância que o rodeia, o

que, do mesmo modo, não impede o ser de influenciar e determinar a sua circunstância.

A perspectiva do criminoso oriunda da TEC atem-se às causas do crime de acordo com as escolhas racionais, o que não prescinde, em absoluto, da possível influência de outras variáveis além do paradigma da possibilidade de punição e da punição propriamente dita. Acrescente-se que a aferição dos custos e benefícios perpassa também pelas variáveis exógenas ao indivíduo, que podem potencializar ou arrefecer, em determinado cenário, as referidas nuances.

Para se ter ideia da amplitude das pesquisas no âmbito da economia do crime que buscam relacionar as diversas outras variáveis envolvidas, Santos e Kassouf (2007, p. 190) elencam os seguintes trabalhos acadêmicos e seus temas:

De uma forma geral, em meio à ampla literatura econômica do crime, destacam-se os estudos que tem investigado os determinantes da reincidência criminal (Witte, 1980; Myers Jr (1983); Schmidt e Witte (1989)); que investigam a relação entre a desigualdade de renda e a criminalidade (Kelly (2000); Mendonça (2002); Gutierrez et alii (2004)); que estudam os efeitos das condições do mercado de trabalho sobre a criminalidade (Gould et alii 2002); que investigam os questões relativas à criminalidade juvenil (Levitt 1998); os impactos do background familiar sobre o comportamento criminoso (Pezzin 2004); os determinantes do risco de vitimização (Cohen et alii (1981); Smith e Jarjoura (1989); Miethe e McDowall (1993); Lee (2000); Carneiro (2000); Beato Filho et alii (2004); os determinantes do sub-registro de crimes (Myers Jr (1980); Goldberg e Nold (1980); Craig (1985); MacDonald (1998); Duce et alii (2000); e aqueles que tem investigado os efeitos do espaço sobre as taxas de crimes Sartoris Neto (2000); Peixoto (2003); Almeida et alii (2005).

É preciso destacar que a Teoria Econômica do Crime suscita estudos a nível geral, universal, além da compreensão de que criminosos respondem a alterações em seu ambiente no tocante aos custos do delito. Assim, pode transparecer que em determinado caso concreto o desincentivo deixe de ter eficácia, contudo, como adverte Winter *apud* Cardoso (2018, p. 139) “a análise racional do crime não exige que todos os criminosos se comportem de acordo com uma compreensão explícita da punição esperada”, de modo que os resultados gerais é que importarão, inclusive para fins de política pública e criminal.

Assim, quando da análise dos dados da Operação Adsumus não é relevante se determinado réu agiu em violação à lei penal e qual o raciocínio ou impulsionador

de sua conduta. O que importa para a análise econômica é o nível de incentivo a partir dos elementos que a compõem (benefícios, custos e probabilidade de punição) que influenciam na escolha individual do criminoso, diagnóstico que permite a formulação de políticas públicas e criminais consentâneas com a criminalidade que se pretende enfrentar, incluído o denominado nível ótimo a que se refere Becker.

Por isso, a pergunta de partida do presente trabalho dissertativo (como a perseguição patrimonial nos crimes contra a administração pública constitui instrumento para fomentar as variáveis que ensejam redução dos benefícios e aumento dos custos do delito, com impactos no (des)incentivo à criminalidade, à luz da Teoria Econômica do Crime?) não pretende resposta definitiva e, menos ainda, a descoberta da panaceia para todos os males decorrentes do combate à corrupção e à criminalidade.

Acrescente-se que a abordagem econômica do crime é aplicável a qualquer espécie de crimes, lucrativos ou não, que envolvam ou não patrimônio<sup>19</sup>. É certo que nos delitos que buscam lucro, pecúnia ou bens, a aferição dos benefícios é mais facilmente demonstrável e o próprio objetivo da conduta ilícita é angariar patrimônio alheio. Contudo, mesmo em crimes cujo móvel seja sobretudo emocional, ou de índole meramente violenta ou sexual, é possível proceder a análise com base na escolha racional dos indivíduos, afinal, o estuprador, o predador sexual, busca a satisfação de benefícios de ordem psicológica, conforme se observará adiante ao analisarmos as funções da TEC.

Argumenta Becker (1968, p. 9)<sup>20</sup> que as diversas teorias sobre as determinantes do número de infrações diferem muito entre si. Desde abordagens

---

<sup>19</sup> Samenow *apud* Souza e Pessi (2018, p. 30), acerca da racionalidade mesmo em crimes violentos ou de índole passional, aduz que: "O súbito e violento crime passional é considerado um caso de insanidade porque o perpetrador age totalmente fora de si. Mais uma vez, todavia, a aparência desmente a realidade. Um homem mata a mulher no calor de uma discussão. Não matara ninguém antes e a tendência das estatísticas é projetar que ele não matará novamente. É verdade que a data, hora e o lugar do homicídio não foram planejados. Uma análise desse homem, no entanto, demonstraria que, em diversas ocasiões, ele a empurrara, e muitas vezes a desejara morta. Ademais, é uma pessoa que, com frequência, imagina acertar as contas de forma violenta, usando violência sempre que crê que alguém o enganou. Não agiu totalmente fora de si quando matou a mulher. Não foi tomado por um impulso incontrolável, estranho. No seu raciocínio havia um precedente para o crime."

<sup>20</sup> "The approach taken here follows the economists usual analysis of choice and assumes that a person commits an offense if the expected utility to him exceeds the utility he could get by using his time and other resources at other activities. Some persons become "criminals", therefore, not because their basic motivation differs from that of other persons, but because their benefits and costs differ. I cannot pause to discuss the many general implications of this approach, except to

que focam no tamanho dos crânios e em características biológicas ou de herança familiar, ou ainda o desencantamento dos indivíduos com a sociedade, todos tentam, ou tentaram, explicar o fenômeno criminoso<sup>21</sup>, ao seu modo e com seus métodos.

A propósito, o positivismo italiano, no fim do século XIX e começo do século XX, destronou a ideia de livre arbítrio e fixou como determinantes as características biológicas, denominado por Cesare Lombroso como delinquente nato. Refere Santos (2010, p. 17) as características da mencionada Escola:

A Escola Positiva Italiana, por sua vez, afirmaria que o crime é um fenômeno natural, porque decorrente de uma deformidade biológica de seu autor. Sustenta, com isso, a idéia de que o criminoso é um anormal, um subtipo humano, em suma, um sujeito *diferente* dos outros *homens normais*. Com sua teoria de criminoso nato, Lombroso nega o livre arbítrio; conseqüentemente, a responsabilidade penal, para a escola positiva, deriva não do fato cometido, mas do fato de se viver em sociedade. A responsabilidade deixa de basear-se no fato, para basear-se na 'periculosidade', ou seja, no perigo que o criminoso representa para a sociedade; considera que embora o criminoso não seja criminoso porque quer, a sociedade não pode ficar à mercê do crime. A pena é, assim, uma medida de defesa social.

Contudo, Becker assevera que as diversas teorias sobre o crime concordam que, quando determinadas variáveis se mantêm constante, o aumento da probabilidade de determinada pessoa ser condenada ou sofrer punição, se condenado, geralmente faz diminuir, substancialmente ou não, o número de infrações por aquele indivíduo cometidas.

---

remark that criminal behavior becomes part of a much more general theory and does not require ad hoc concepts of differential association, anomie, and the like, nor does it assume perfect knowledge, lightning-fast calculation, or any of the other caricatures of economic theory.

This approach implies that there is a function relating number of offenses by any person to his probability of conviction, to his punishment if convicted, and to other variables, such as the income available to him in legal and other illegal activities, the frequency of nuisance arrests, and his willingness to commit an illegal act"

<sup>21</sup>Diego Pessi (SOUZA e PESSI, 2018, p. 31), em ácida crítica às teorias criminológicas vigentes no país, assim discorre: "O que torna os criminosos diferentes do cidadão ordeiro é seu peculiar 'modo de pensar'. Vale dizer, sua concepção geral da vida é regida por uma 'lógica privada'. Por isso, qualquer esforço correcional deve ser direcionado a transformar o modo como encaram a si mesmos e o mundo. Formulações sociológicas e psicológicas convencionais (sobre o crime e suas causas) são algo fútil, errado e contraproducente, que resultam, no mais das vezes, na concessão de justificativas para o crime praticado, sem qualquer contribuição efetiva para a socialização do criminoso."

Assim, o mencionado autor depura o senso comum, sobretudo de profissionais com experiência na justiça criminal, segundo os quais uma mudança na probabilidade de punição tem mais efeito no número de ilícitos do que a mudança na punição, no castigo em si, embora nenhuma das teorias proeminentes lança qualquer luz sobre esta relação. É, de certa forma, revisitar o pensamento de Beccaria.

Dessa forma, a TEC busca compreender e estabelecer uma relação entre a possibilidade de punição e a escolha racional da prática criminosa, bem como a reiteração do indivíduo em infrações, sob o prisma de que determinada alteração nos elementos da função utilidade do ilícito, e de qualquer dos seus elementos, pode incentivar ou desincentivar o indivíduo a praticá-la.

Nessa perspectiva, para Becker algumas pessoas se tornam criminosos não por motivações simplórias e genéricas, porém, em razão de custos e benefícios diferentes. Quando a utilidade advinda do delito praticado supera o de outras atividades lícitas, comparados o tempo e os recursos utilizados, há fomento da escolha pela atividade criminosa. A perspectiva relaciona a possibilidade do cometimento de delitos por qualquer pessoa à probabilidade de condenação, à punição se for condenado e a outras variáveis, como os benefícios oriundos do crime, a frequência e o incômodo das prisões, os valores morais e os controles sociais de outras índoles, por exemplo.

Nesse ponto, a abordagem econômica do crime é amoral: qualquer indivíduo pode infringir a lei e, se não o faz, é porque escolhe não fazê-lo com base em suas circunstâncias, possibilidade de punição e custos que superam os benefícios. Decide não cometer o crime em razão do preço a se pagar. Diga-se que é amoral, pois a TEC não elabora juízos de valor apriorísticos sobre indivíduos ou determinadas condutas, ausentes ainda questões de índole genética, social, racial ou advindas do senso comum, ou da subjetiva noção de bom e justo ou mal e injusto.

O crime é algo dado e disposto na legislação, que se supõe convirja para a proteção do interesse social relevante, e a partir desse dado da realidade busca-se analisar o comportamento dos indivíduos com fulcro na escolha racional. É envolto na ideia de escolha racional, ou de *homo economicus*, que Foucault (2021, p. 317) retrata que, como o crime é uma ação cometida por um indivíduo que corre o risco

de ser punido pela lei, o crime não é marcado ou interrogado a partir de características morais ou antropológicas, e completa: o criminoso pode ser qualquer um.

O caráter amoral da perspectiva, como acima afirmado, não significa que a moral é fator irrelevante ou prescindível. Os aspectos morais permeiam a sociedade e, por consequência, o Estado, de forma a influenciar decisivamente a atuação do direito penal na criação de tipos penais e o *enforcement of law*. É indubitável, portanto, a relevância da moral na política criminal e no sistema criminal.

A questão principal é estabelecer em que medida a moralidade e a moral influenciam na decisão pelo comportamento criminoso. Em profunda pesquisa empírica Shikida; Araújo; Shikida (2005, p. 421-422), através do procedimento de Heckman e baseada na ideia de Bruno Frey consistente no *homo economicus maturus*, procederam a entrevistas/questionários de presidiários do Estado do Paraná, com os seguintes resultados:

Os resultados para as equações primárias são, grosso modo, como esperados. São mais propensos ao uso da violência na atividade criminosa os jovens do sexo masculino, que não acreditam na justiça, que possuíam arma de fogo e parceiro para o crime. Ou seja, são basicamente variáveis pessoais e socioeconômicas e fatores catalisadores. Os resultados são mais confiáveis estatisticamente quando a proxy de travas morais é ser católico e acreditar em Deus. O que mais nos interessa aqui são os resultados da correlação entre os resíduos das duas equações. Como pode ser observado no Quadro 3, apesar da significância estatística não ser adequada em todos os modelos, os resíduos da equação primária são correlacionados com os resíduos da equação comportamental ( $p \neq 0$ ), o que indica que existe viés de seleção (principalmente quando a proxy para trava moral é ser católico. De qualquer forma, como era de se esperar teoricamente, os resultados encontrados indicam que a regra de decisão dos condenados por crimes violentos (com utilização de armas de fogo) é distinta dos demais. Pode-se observar, também, que o sinal do coeficiente de correlação ( $\rho$ ) é negativo, tal como mencionado anteriormente. Os resultados sugerem que indivíduos que são, de alguma forma, religiosos, têm menos tendência a se envolver em crimes violentos, ou seja, “restrições” morais fazem alguma diferença.

Vê-se, portanto, que não obstante o apego da economia do crime à escolha racional, não se desnatura as nuances extrínsecas e intrínsecas ao criminoso. O primordial, como dito acima, é a relação entre a possibilidade de punição e a escolha racional da prática criminosa, sob o prisma de que determinada alteração nos



elementos da função utilidade do ilícito, e de qualquer dos seus elementos, pode incentivar ou desincentivar o indivíduo a praticá-la. O que a pesquisa de Shikida; Araújo; Shikida demonstra é que, no cenário de incentivos e desincentivos outros, a religião e a moral tendem a desincentivar crimes violentos.

Em suma, como se verá logo mais adiante, a maior probabilidade da decisão pela prática delitiva decorre da análise individual de benefícios, possibilidade de punição e custos correspondentes.

## 2.4 Os Elementos e as Funções da Teoria Econômica do Crime

A Teoria Econômica do Crime perpassa a perspectiva microeconômica da análise da escolha racional do indivíduo pelo cometimento, ou não, de uma infração. Dessa forma, utiliza modelos e funções matemáticas para exemplificar, testar e demonstrar suas premissas e exprimir os resultados baseados nos fundamentos anteriormente elencados.

Luiz Tadeu Viapina (2006, p. 37), ao comentar a abordagem de Becker, revela a atenção dos economistas para o tema, antes objeto circunscrito à sociologia e ao direito, e sintetiza os conceitos básicos da TEC na equação:

$$c: b - p \cdot c. \text{ (Função 1)}$$

Assim, “b” é o benefício psicológico ou material do crime. Os benefícios psicológicos referem, por exemplo, à satisfação sexual nos crimes correlatos, e os benefícios materiais concernem, exemplificadamente, ao veículo obtido a partir de um furto. A caractere “p” diz respeito à possibilidade/probabilidade de punição; e “c”, os custos do ato criminoso (prisão, perda de direitos, sanção moral, impossibilidade momentânea de auferir renda, entre outros).

Refira-se, portanto, que os benefícios e custos, para a TEC, não possuem necessário valor monetário. Os elementos que conduzem à prática criminosa nem sempre são pecuniários, embora possam, muitas das vezes, objetivamente ser aferidos em linguagem econômica. Paula; Aguiar; Cordeiro (2020, p. 315) traçam importante conceituação:

Cabe notar que os benefícios nem sempre expressam termos econômicos (ainda que não puramente monetários), a exemplo daqueles ligados a crimes passionais. A doutrina majoritária, contudo, considera possível traduzir todos os benefícios, inclusive de ordem psíquica, para a linguagem econômica (ALFARO e URRUTI, 2019). Da mesma forma, os custos esperados do delito comumente não se expressam em termos monetários. Isso porque estes custos são função da pena cominada ao crime, a qual, como regra geral, assume a forma de restrição da liberdade (a prisão sendo o principal exemplo), não de punição pecuniária. A conversão das sanções penais em valores econômicos é baseada no custo de oportunidade, entendido como aquilo de que se abdica quando se emprega um recurso escasso de modo a impedir que ele tenha um uso alternativo. Segundo essa noção, a severidade da prisão pode ser medida pelo custo de oportunidade que a pena carrega em termos de perda da renda que o criminoso obteria solto e de perda de utilidade devido às restrições de consumo e liberdade a que estará submetido (BECKER, 1968)

A decisão individual pela prática criminosa, portanto, segundo a TEC, é fomentada quando os benefícios do ato ilícito, subtraídos os custos e a probabilidade de punição, forem maiores que zero:

$$(b - p \cdot c, \text{ ou seja, } b > 0) \text{ (Função 2)}$$

Para bem elucidar a abordagem da função matemática na economia do crime, Santos e Kassouf (2007, p. 192), ao pesquisarem a influência do mercado de drogas ilícitas sobre a criminalidade brasileira depuraram também algumas das funções integrantes desde o nascedouro da TEC. Assim, a função exposta, constante também na primeira obra de Becker sobre o tema (1974, p. 10), relaciona o número de crimes de um indivíduo (C), com sua probabilidade de punição (Pr) e pena efetivamente aplicada (Pe) e, por fim, todas as demais variáveis que compõem o espectro da escolha racional do criminoso (V):

$$C = C (Pr, Pe, V) \text{ v (Função 3)}^{22}$$

Em seu artigo seminal, ao abordar a função acima explicitada, Becker (1974, p. 10), com fulcro na teoria da escolha racional refere que o aumento da

<sup>22</sup> Para melhor compreensão, foram alteradas os caracteres ("O", "F", "J", por exemplo) da função original, permanecendo, contudo, os significados.

probabilidade da condenação ou da punição pode reduzir o benefício esperado de uma infração, e assim tenderia a reduzir também o número de ilícitos, pois a probabilidade de “pagar o preço” (pena) aumentaria. Acrescentam Santos e Kassouf (2007, p. 192) que probabilidade de punição (Pr) e pena efetivamente aplicada (Pe) dependem de atuação do Estado (policial, juiz, promotor de justiça); por seu turno, as demais variáveis (V) dependem de outras atividades ilegais concorrentes.

Assim, como somente os criminosos condenados são efetivamente punidos, há um preço distinto entre eles a se pagar e, portanto, incerteza na atividade<sup>23</sup>. Em suma, Santos e Kassouf (2007, p. 195) relatam que o modelo pressupõe que um indivíduo poderá cometer um crime se a utilidade esperada exceder a utilidade que poderia obter pela utilização de tempo e recursos em outras atividades.

Trata-se, portanto, de espécie de abordagem conforme a Teoria Econômica do Crime e de inteira aplicação ao objeto de estudo da presente pesquisa, os crimes contra a administração pública, sobretudo aqueles que visam obter recursos por meio de desvios do erário e corrupção.

No atinente à probabilidade de punição, é necessário salientar a circunstância específica da persecução penal no Brasil. Diferentemente dos países desenvolvidos, os índices de elucidação e esclarecimento<sup>24</sup> de crimes no Brasil são inferiores e, em relação a determinadas espécies de delitos, aquém do mínimo do razoável.

Tome-se, por exemplo, o crime de homicídio, que visa defenestrar o mais importante bem jurídico do sistema criminal, a vida, e, portanto, supõe-se que mereça mais proteção das normas jurídicas e dos organismos estatais de

<sup>23</sup>A partir dessa função, Santos e Kassouf (2007, p. 193) constroem a função da utilidade esperada com a prática criminosa, qual seja:  $U = Pr U(Y - f) + (1 - Pr) U(Y)$ . Em que U (utilidade esperada); Pr (probabilidade de condenação); Y (renda monetária ou vantagem psíquica); f (equivalência monetária da punição). Assim, um aumento da probabilidade da punição reduziria a utilidade esperada, tendendo a reduzir o número de crimes, por aumento do preço (custo). Em suma, maiores retornos em atividades legais aumentam o custo de oportunidade do crime; do mesmo modo, punições mais severas. Para melhor compreensão, foram alterados os caracteres (“O”, “f”, “j”, por exemplo) da função original, permanecendo, contudo, os significados.

<sup>24</sup>Com base nos conceitos extraídos do relatório de Gestão de Dados na Disseminação Segurança Pública - A Investigação de Homicídios no Brasil (2013, p. 19), tem-se que crime esclarecido é aquele em que, “depois de coletar informações e evidências, a polícia descobriu quem cometeu o crime, os motivos e as circunstâncias relacionadas. Um homicídio é considerado elucidado quando a polícia é capaz de apontar a autoria e materialidade”; por sua vez, considera-se esclarecido o crime quando “a investigação resultou em uma denúncia criminal contra um ou mais suspeitos. Portanto, um homicídio esclarecido é aquele no qual o agressor foi denunciado pelo Ministério Público, resultando num processo criminal.”

persecução. Relatório do Conselho Nacional do Ministério Público<sup>25</sup> (BRASIL, 2012) constatou, em síntese, que as taxas de elucidação de homicídios no Brasil não ultrapassam 8%; por outro lado, em países como o Reino Unido e a França a elucidação de homicídios chega a 90% e 80%, respectivamente. Nos Estados Unidos a taxa nacional de elucidação é de 65%, enquanto na Argentina chega a 45%.

No tocante especificamente ao cumprimento da Meta 2<sup>26</sup>, ou seja, inquéritos policiais instaurados até 31/12/2005 e que estavam em trâmite ao tempo do Relatório do CNMP, em 2012, 19% das investigações resultaram em denúncias pelo Ministério Público (portanto, indicaram autoria dos delitos de homicídios), ao passo que aproximadamente 78% dos inquéritos foram arquivados, outros 3% retornaram à Polícia Judiciária para diligências.

De outro giro, para que não se pareça limitar a abordagem aos casos de homicídio e se aproxime do objeto de estudo da presente pesquisa, a elucidação e efetiva punição dos casos de corrupção no Brasil também possui patamar abaixo de níveis toleráveis.

Em estudo sobre os casos de corrupção nos principais Ministérios que compõem o governo federal (Fazenda, Planejamento, Desenvolvimento Agrário, Indústria e Comércio Exterior e Relações Exteriores), com recorte nos anos de 1993 a 2005, do total de 441 servidores públicos demitidos por envolvimento em corrupção, aproximadamente 34% deles foram processados criminalmente, ou seja, denunciados pelo Ministério Público e, portanto, passíveis de punição. Outrossim, dos servidores demitidos que figuraram como réus em ações penais, apenas 14 deles foram definitivamente condenados, ou seja, 3,17% dos servidores demitidos por corrupção sofreram efetivamente punição de índole criminal (ALENCAR e GICO JR., 2011, p. 88).

Frise-se que no Brasil vigora a independência das instâncias administrativa e judiciária e, no mais das vezes, faz-se investigação preliminar interna por meio de

---

<sup>25</sup> Denomina-se *Relatório Nacional da Execução da Meta 2: um diagnóstico da investigação de homicídios no país*, engendrado no âmbito da Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (ENASP), que engloba o Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público.

<sup>26</sup> Trata-se de meta estipulada no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público dirigida aos órgãos fiscalizados (Poder Judiciário e Ministério Público, respectivamente) que buscou identificar os processos judiciais mais antigos e adotar medidas concretas para o julgamento de todos os distribuídos até 31/12/2005.

sindicância e posterior procedimento administrativo disciplinar, que pode resultar em demissão do servidor público autor de infração funcional. Findas as investigações administrativas, o órgão superior hierárquico que concluir por desvio funcional do servidor tem o dever de remeter as peças informativas ao Ministério Público (art. 171 da Lei n.º 8.112/1990), a quem compete privativamente a propositura da ação penal (art. 129, inciso I, da Carta Magna).

A mencionada pesquisa engendrada por Alencar e Gico Jr. tem por base documental os procedimentos investigatórios formalmente instaurados pelos órgãos administrativos e, posteriormente, as ações penais inauguradas pelo Ministério Público. Diferentemente do homicídio, cuja morte violenta é, na maioria das vezes, objeto de controle formal pelo Estado por meio da declaração e certidão de óbito, além dos controles que incidem sobre as unidades de saúde, o que impõe ao Delegado de Polícia a instauração de inquérito policial, nos crimes contra a administração pública remanesce inegável cifra oculta de difícil aferição empírica.

Portanto, no Brasil a probabilidade de punição de crimes é baixa, sobretudo dos autores de homicídios, corrupção passiva e peculato, conforme visto acima. A discrepância de percentual entre a ocorrência de fatos puníveis e a punição dos autores constitui variável que não pode ser desconsiderada.

A improvável punição no Brasil diminui a perspectiva de custos do criminoso, por exemplo: 1) oriundos do encarceramento (tempo de prisão, desembolso pecuniário, impedimento temporário para outras atividades lícitas ou ilícitas); 2) ao tornar improvável o confisco de bens, que pressupõe a condenação criminal; 3) ou ainda ao não importar em gastos decorrentes do eventual processo criminal, a exemplo de honorários advocatícios. Ademais, torna probabilisticamente certo o benefício almejado com o crime, seja de índole pecuniária, a exemplo dos homicídios mediante recompensa e a corrupção passiva, ou benefício psicológico, a exemplo do assassinato de um desafeto.

Não obstante, os esforços estatais na prevenção e combate ao crime no Brasil limitam-se a gatilhos de alterações nas penas aplicadas, com aumento das margens cominadas, ou ainda formação de novos tipos penais, com o escopo de satisfazer a opinião pública e demonstrar, ainda que por meios ineficientes, certa preocupação das autoridades com os índices de criminalidade. Criar novos crimes

sem meios para puni-los. Vivenciam-se, no sistema de justiça brasileiro, respostas simplórias para problemas profundos.

Levado o clamor social ou as necessidades de segurança do Estado às últimas consequências, tem-se o denominado direito penal de emergência, que para Greco (2015, p. 22) ocorre em situações de urgência, excepcionais, em que se exige uma atuação rápida e eficiente (supostamente) do direito penal, que servem de molas propulsoras para a criação de legislação de emergência. No mais das vezes, as normas provenientes dessas leis de emergência se perenizam e deixam de focar na maximização do bem-estar, em diretrizes políticas criminais coerentes e racionais ou ainda na redução de benefícios e aumentos dos custos da atividade criminosa. É verdadeiro pão e circo penal.

Não é, decerto, o *quantum* da pena, em si, que produz maior efeito dissuasório, mas a probabilidade de punição. No mesmo sentido, Becker (1974, p. 11), com base na Função 3 anteriormente exposta, refere que um aumento na probabilidade de condenação ("Pr") compensado por uma igual redução percentual na punição não mudaria o benefício esperado de uma infração, mas poderia mudar a utilidade esperada, porque a quantidade de risco se alteraria significativamente. Assim, o aumento da probabilidade de condenação ("Pr") pode reduzir o benefício esperado e, portanto, o número de infrações, mais do que um aumento proporcional na pena aplicada ("Pe"), se o indivíduo tem propensão ao risco. Por outro lado, se o agente tem aversão ao risco, o aumento da pena tem efeitos mais significativos.

Com os olhos voltados para a realidade brasileira, a propensão ao risco é objetivamente aferível pelos níveis de reiteração criminosa. Conforme o Relatório de Reentradas e Reiteraões Infracionais do Conselho Nacional de Justiça (2019, p. 52), as reentradas de presos no sistema prisional, no período entre janeiro de 2015 a dezembro de 2019, compreenderam 42,5% das pessoas adultas com processos criminais registrados nos Tribunais de Justiça Estaduais do país. Utilizou-se a aferição da reentrada de autores de crime no sistema penitenciário (soltos e, depois, por outros crimes, presos novamente), em vez da reincidência<sup>27</sup>, termo técnico que

---

<sup>27</sup>A reincidência é um instituto jurídico, disposto no art. 63 do Código Penal, que somente se configura quando o autor comete novo crime, depois de transitar em julgado a sentença que, no País ou no estrangeiro, o tenha condenado por crime anterior, num período de 05 anos. Considerando a atual média de tramitação de processos criminais no país, em 2018, de 03 anos e 10 meses no primeiro grau e, se houver recurso, mais 10 meses de tramitação. Cabendo ainda possível recurso para os

estabelece situação jurídica mais gravosa (pois influi na dosimetria da pena e na concessão de benefícios penais, por exemplo) e de mais difícil ocorrência na realidade fática.

Portanto, os dados da pesquisa do CNJ, que não abarcam (nem poderiam) a cifra oculta, permitem asseverar que a propensão ao risco de se submeter à persecução penal parecer ser uma variável considerável dos autores de delito no Brasil, aplicando-se a máxima de Becker de que o aumento da probabilidade de punição e a redução de benefícios pode desincentivar a prática do crime.

Acerca ainda da probabilidade de punição nos crimes contra a administração pública, elemento fundante da escolha racional na TEC, Alencar e Gico Jr. (2011, p. 77) destacam a seguinte função:

$$E [U] = (1 - p) \times U(R) - p \times U(R - c)$$

Assim, “E [U]” refere-se à utilidade individual esperada decorrente do crime (benefício esperado); “p” é a probabilidade de punição, de forma que “(1 – p)” é a probabilidade esperada de não ser punido; “U” é a função utilidade do agente; “R” é o ganho obtido com a prática criminosa. A partir do modelo proposto, quando a expectativa, o benefício esperado ‘E [U]’, é positivo, há incentivos para cometimento do delito. Faz-se, portanto, juízo de probabilidade, com base nos incentivos ou desincentivos para a prática delitiva.

As funções e elementos da TEC acima elencados servirão de base para a análise dos resultados da persecução patrimonial empreendida na Operação Adsumus, de modo a, a partir do manejo da indução analítica, demonstrar a eficácia, ou não, da busca de patrimônio dos criminosos e do reforço probatório da autoria como forma de enfrentamento das infrações penais contra a administração pública.

---

Tribunais Superiores, adiciona-se o período de 08 meses, de modo que o tempo total médio de tramitação de um processo criminal é de 05 anos e 04 meses, consoante dados do CNJ (<https://www.cnj.jus.br/processos-criminais-91-milhoes-tramitaram-na-justica-em-2018/>). Assim, conclui-se pela considerável probabilidade de um agente reincidente não ser assim reconhecido diante da pendência do trânsito em julgado de crime praticado anteriormente, motivo pelo qual, para fins de análise da reiteração delitiva, é preferível observar as reentradas no sistema penitenciário, como acertadamente revelou o mencionado relatório do CNJ.

## 2.5 O Nível Ótimo de Punição e de Probabilidade de Punição

Após discorrer sobre os elementos constituintes da Teoria Econômica do Crime, refira-se que a lupa de análise não está voltada somente para a decisão do criminoso com viés racional. Este é o gatilho para análise das políticas criminais e de segurança pública, bem como a calibragem do *enforcement of law*<sup>28</sup>.

Quando se discute a quantidade de punição/probabilidade de punição suficientes para reduzir os custos sociais e, em concomitância, alcançar níveis de criminalidade aceitáveis pela comunidade, está-se a referir, direta ou indiretamente, à política criminal abarcada pelo Estado. Nesse viés, aponta Shecaira (2021, p. 46) que a função da política criminal é oferecer aos poderes públicos, inclusive ao legislador, as opções científicas concretas a partir das quais o Estado poderá adotar estratégias para controle do crime.

Não se prescinde também da finalidade da política criminal na abordagem econômica, diversa dos reformadores do século XVIII e XIX (os quais visavam viver em sociedades sem crimes), consistente na aferição da eficácia e da noção de realidade de que os níveis de punição e de probabilidade de punição têm custos, sociais, pecuniários e orçamentários.

Dessa forma, não somente a decisão individual do criminoso é avaliada pela abordagem econômica do crime: a análise de eficácia, ou do nível “ótimo” de punição, toma contornos diversos na TEC, de modo que a punição, a partir das escolhas racionais e do preço pelo delito (pena), visa a maximização do bem-estar social, objetivo último da sanção.

Se na análise da escolha individual do criminoso os custos consistem em custos de oportunidade relacionados ao aprisionamento, além de outras questões de

---

<sup>28</sup>O termo é muito utilizado em trabalhos de língua estrangeira e, comumente, traduzido literalmente como “aplicação da lei”. No presente trabalho, utiliza-se a terminologia *enforcement of law* na acepção descrita por Foucault (2021, p. 318-319): “O *enforcement of law* é mais do que a aplicação da lei, uma vez que se trata de toda uma série de instrumentos reais a que estamos obrigados a recorrer para aplicar a lei. (...) O *enforcement of law* é o conjunto de instrumentos utilizados para dar, a esse ato de interdição em que consiste a formulação da lei, realidade social, realidade política, etc.”. E, delimitando quais seriam efetivamente os instrumentos, arremata: “a quantidade de punição prevista para cada crime. Serão a importância, a atividade, o zelo, a competência do aparelho encarregado de detectar os crimes. Serão a importância, a qualidade do aparelho encarregado de provar a culpa dos criminosos e de apresentar provas de que, efetivamente, cometeram crimes. Serão a maior ou menor rapidez dos juízes em julgarem, a maior ou menor fixidez da pena aplicada que a administração penitenciária pode modificar, atenuar ou eventualmente agravar.”



índole interna do indivíduo, quando o prisma se volta para os custos sociais referem-se à diferença do prejuízo suportado pela vítima e o benefício auferido pelo autor do crime (custo social direto). Por sua vez, custo social indireto diz respeito aos gastos privados e públicos com prevenção, investigação, julgamento dos crimes e execução das penas respectivas.

Assim, Becker (1974, p. 22) relaciona os custos da captura e da condenação, por exemplo, ao aumento de salário das forças policiais, à utilização de novas tecnologias pelas polícias e reformas judiciais e policiais com ênfase no mérito e profissionalismo, que tenderiam a reduzir os custos de combate ao crime. A análise implica, portanto, que a melhoria na tecnologia e na reforma da polícia pode aumentar o nível ótimo de probabilidade de punição e reduzir o número de delitos e, em concomitância, reduzir o número eficiente de punições e a necessidade de contar com punições severas para os condenados. Acrescenta o autor que possivelmente isto explica porque a melhoria secular da tecnologia e da reforma da polícia foi acompanhada por um declínio progressivo da severidade das punições.

Nessa perspectiva, sobre a calibragem entre a possibilidade de punição e o rigor da pena, Friedman *apud* Paula; Aguiar; Cordeiro (2020, p. 317) assevera que um sistema eficiente buscará, entre diversas combinações de probabilidade de punição e severidade da pena, a aplicação de sanção que resulte o mesmo custo esperado ao criminoso, com igual efeito dissuasório, de forma que a soma dos custos indiretos do delito (custos privados e estatais) atinja o menor valor possível. Em complemento, Paula; Aguiar; Cordeiro (*idem*, p. 318) mencionam que:

Da ótica estatal, isto é, desconsiderando-se os custos indiretos privados do delito, a combinação eficiente será aquela em que, para o mesmo nível de dissuasão, a soma dos gastos públicos com prevenção, investigação e julgamento de crimes, de um lado, e com a execução das sanções impostas pelo Judiciário, de outro, acarrete o menor consumo de receita pública. Assim, para distintas combinações de probabilidade e severidade da pena que produzam um mesmo custo esperado do delito, caberá ao Estado avaliar o custo de se obter cada percentual de probabilidade de punição e o custo de se aplicar cada nível de severidade da pena para encontrar a conjugação menos dispendiosa e conseqüentemente mais eficiente<sup>29</sup>.

<sup>29</sup>O didático exemplo referido pelos autores merece transcrição: “suponha-se, para um delito com custo esperado de \$1.000, que para cada 1% de probabilidade de punição obtido o Estado precise

A política criminal formulada a partir da abordagem econômica do crime busca responder aos seguintes questionamentos formulados pelo próprio Becker no início de seu ensaio (1974, p. 2): quantos recursos e quanta punição deve ser utilizada para aplicar diferentes tipos de normas? Quantas ofensas deveriam ser permitidas e quantos infratores devem ficar impunes?

Nos casos de associações criminosas voltadas à prática de crimes contra a administração pública, a exemplo daquela desmantelada pela Operação Adsumus, é de se interrogar quantos e como os recursos devem ser empregados? quanta e qual(is) punição(ões) deve(m) ser utilizada(s)?

Obviamente, a relação de quantidade ótima ou ideal de crimes e punições perpassa pelos custos sociais, incluídos os orçamentários, e o engajamento do *enforcement of law*.

Nesse aspecto, conforme Paula; Aguiar; Cordeiro (2020, p. 320-321) a TEC, no âmbito da política criminal, permite estimar os efeitos das diferentes estratégias de combate ao crime à disposição do Estado, com fulcro em conhecimento científico, estratégias mais eficientes e que alcançam melhores resultados. Refletem ainda os autores que o modelo talvez concluísse pela maximização de benefícios sociais a partir da elevação da probabilidade de punição (em contraposição da desnecessidade de tornar mais severa a pena), mediante o investimento em tecnologias que facilitassem a elucidação de autoria, em detrimento da contratação de policiais.

Por isso, o manejo e o nível de atuação dos instrumentos reais da política criminal (*enforcement of law*) podem ser aferidos e induzidos a partir do estreitamento ou distanciamento da quantidade ótima ou ideal de delitos praticados, em determinado Estado/sociedade e por determinado período, o que permite reavaliação periódica das medidas. Sobre o tema, refere Cardoso (2018, p. 160) que “o nível ótimo do *enforcement* de qualquer crime seria aquele que minimize a um

---

gastar \$5, e que o custo de executar a pena imposta suba \$5 a cada nível de \$50 de severidade da sanção. Desconsideradas outras possíveis combinações, é mais eficiente a combinação de 40% de probabilidade de punição (que custaria \$200 ao Estado) com a pena de \$2.500 (custo de \$250 ao Estado) do que os arranjos alternativos de 20% de probabilidade (\$100) com pena de \$5.000 (\$500) ou de 80% de probabilidade (\$400) e pena de \$1.250 (\$125).”

patamar mínimo tanto os custos associados ao crime quanto os custos de repressão de tal crime mediante prevenção e punição”.

Assim, como refere Foucault (2021, p. 320-321), a política criminal da Escola de Chicago não visa a extinção do crime, mas a um equilíbrio entre a curva de oferta de crime e de procura negativa, a ponto de o autor francês, ao criticar a obra de Becker, afirmar que determinada sociedade funcionaria bem com certo índice de criminalidade, pois teria grande dificuldade em querer reduzir indefinidamente essa taxa de ilegalidade, pois, infere-se, necessitaria grande vulto de recursos.

Nesse ponto, a TEC, por seu viés racional, atrela-se aos fatos e à realidade das sociedades: sempre haverá comportamentos violadores da norma e cabem às políticas governamentais de segurança níveis eficientes de elucidação, captura e punição de criminosos, balizados pelos custos sociais. A abordagem permite, em última análise, estabelecer a quantidade ótima de *enforcement* que reduza os índices de criminalidade, a partir dos custos de captura, condenação e das espécies de punição, em concomitância ao comportamento dos infratores às mudanças realizadas pelo Estado também na captura, condenação e tipos de punição impostas (BECKER, 1974, p. 2).

Assim, no tocante ao objeto da presente pesquisa, a interrogação diz respeito a saber se a persecução patrimonial é instrumento capaz de reduzir os custos sociais indiretos ao maximizar o confisco e, diretamente, também diminuir os benefícios auferidos pelos criminosos, além de recrudescer a probabilidade de punição ao servir como meio de obtenção de prova.

### **3 PERSECUÇÃO PATRIMONIAL**

#### **3.1 A Natureza Jurídica e a Finalidade da Persecução Patrimonial**

Situado o tema e o referencial teórico de análise, faz-se ainda necessário esmiuçar o objeto de estudo e a mais importante das categorias pertinentes à presente pesquisa: a persecução patrimonial.

Inserido na persecução penal, cuja finalidade primeira é a identificação dos autores, está a persecução patrimonial, que busca a inversão de propriedade/posse de bens oriundos da atividade criminosa e, de forma concomitante, serve de meio de prova para determinados delitos.

Assim, constituem o que se denomina persecução penal os atos estatais que visam: I – à elucidação dos crimes e seus autores (por meio do inquérito policial e do procedimento investigatório criminal); II – à imputação do fato criminoso a determinado(s) indivíduo(s) em juízo (denúncia); III – ao engendramento de uma relação jurídica que busca satisfazer a pretensão penal resistida (processo penal), com posterior acerto do direito, absolvendo ou condenando (sentença) determinado(s) indivíduo(s).

Faz-se propositalmente uma inversão de fatores, que se entende didática, para esclarecer o que seja a persecução patrimonial: a finalidade do instituto é identificar e permitir a retirada dos benefícios do crime, dos bens angariados pelos criminosos em virtude do delito, em favor do Estado e, supõe-se, em prol da sociedade violada por ato ilícito de um de seus componentes.

É necessário, também, diferenciar a persecução patrimonial das técnicas de investigação ou formas de investigação. As últimas servem à persecução patrimonial, pois as técnicas de investigação referem-se aos conhecimentos e métodos específicos para se elucidar determinado fato delituoso, consistindo no modo pelo qual se desenvolve o descortinar do patrimônio ilícito passível de expropriação.

Pode-se conceituar persecução patrimonial como o procedimento investigativo e processual que visa atingir o produto e os instrumentos ilícitos do crime, o acréscimo patrimonial injustificado de criminosos, com o fito de expropriar bens para garantir o ressarcimento do dano à vítima, o pagamento da pena

pecuniária, bem como a transferência da propriedade do produto do crime ao Estado.

Diante do exposto, a circunstância atual demonstra, de algum modo, a ausência de resultados satisfatórios da prisão, com recrudescimento da reiteração delitiva e, mais ainda, confiança na impunidade. Assim, o cerne e o objetivo profundo da persecução patrimonial é reduzir os benefícios do criminoso e servir de base probatória para a sanção correspondente, aumentando a probabilidade de aplicação da pena. É a linha observada pelo jurista português João Conde Correia (2012, p. 20) ao comentar o atual paradigma da política criminal e a necessidade de revigorar o confisco de bens:

Demonstrar que «o crime não compensa» é uma das preocupações político-criminais do momento. Nenhum dos fins das penas, seja ele qual for, será concretizado se o condenado (cumprida que seja a pena de prisão aplicada) poder conservar toda a fortuna gerada pelo crime. Como já referimos, algumas formas de criminalidade revelam uma grande insensibilidade às penas clássicas, só podendo ser combatidas através da apropriação dos seus proventos. Sendo impossível impedir a prática do crime, devemos pelo menos evitar que ele compense, seja reutilizado na prática de novos crimes e contamine a economia legal.

Diante do introito acima explanado, assevere-se a natureza jurídica da persecução patrimonial: trata-se de procedimento investigativo e satisfativo, de índole inicialmente administrativa e posteriormente jurisdicional, que tem por escopo o confisco de bens, a perda de bens de criminosos em favor do Estado.

### **3.2 Noções Introdutórias e a Natureza Jurídica do Confisco**

O confisco, em tempos anteriores, já serviu de instrumento de governantes absolutos ou autoritários para exercício de poder desmedido e, muitas das vezes, para enriquecimento do Estado e do soberano, noção difundida pelo ideário iluminista, que encampou a positivação de direitos individuais nos ordenamentos jurídicos modernos que limitaram, ou por vezes esvaziaram, a expropriação de bens no âmbito tributário e criminal.

É certo que desde a Roma Antiga, com o *consecratio* ou a *publicatio bonorum*, passando pela Idade Média e pelas Ordenações Portuguesas, há

exemplos de vigência do confisco de bens, inclusive como espécie de política econômica. Por isso, atribui-se ao instituto certa desconfiança e incompreensão, mesmo sob a égide de normas constitucionais protetivas do indivíduo e limitadoras dos poderes estatais, influenciadas pelas ideias liberais e iluministas que forjaram a contenção da potestade estatal em relação a direitos dos indivíduos. Sobre o tema, relata Correia (2012, p. 17-19):

Toda esta conceção generosa mudou radicalmente com o jusracionalismo iluminista e as profundas alterações políticas, sociais e culturais que ele provocou. Os abusos e as prepotências anteriores não podiam deixar de dar os seus frutos e de se refletir na codificação que então começava a dar os primeiros passos. O confisco passou rapidamente dos elogios ao profundo repúdio, em particular, por uma classe emergente (burguesia) que procurava assegurar os seus direitos e evitar o esbulho dos seus bens. (...) O progressivo antropocentrismo acabou por fazer elevar o direito de propriedade à categoria de «direito natural» inalienável, que, enquanto expressão da individualidade humana, só podia ser limitado com base na gravidade do facto e nas suas modalidades, mas não podia ser completamente aniquilado. A propriedade privada era agora um direito inviolável e sagrado, de que ninguém podia ser privado (artigo 17.º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789). Não admira, por isso, que a proibição do confisco geral tenha sido consagrada na generalidade dos textos legais e constitucionais do século XIX. Em França a Lei revolucionária de 21-30 de janeiro de 1790, as Cartas de 1814 e 1830 e a Constituição de 1848 foram o primeiro grande exemplo desse movimento geral hostil ao confisco geral, repetido depois na generalidade das nações europeias.

Apesar dos contornos autoritários do passado, atualmente o confisco é instituto previsto em Cartas Constitucionais como garantia fundamental (no âmbito tributário e penal) e, por outro lado, como instrumento de política criminal.

O confisco permeia diversos ordenamentos jurídicos nacionais, ao menos formalmente, há muito tempo. Nos últimos anos, com a revolução tecnológica que provocou intensidade e celeridade na transferência de recursos e a eclosão de complexas e estruturadas organizações criminosas, os Estados e organismos internacionais voltaram seus olhos para a expropriação de bens de criminosos. Assim, salienta o jurista português João Conde Correia (2012, p. 15):

O confisco, apesar das mudanças culturais, ideológicas e práticas provocadas pelo lento volver dos anos, parece ter um lugar, quase

constante, entre os instrumentos sancionatórios estaduais. A sua perenidade é milenar, revelando — desde as épocas mais remotas — uma linha de continuidade notável. Indiferente às críticas profundas que lhe foram e são dirigidas e às mutações que o afetaram até à medula, o confisco tem sobrevivido e apresenta agora até um recrudescimento evidente. Nas últimas décadas, sob a batuta de algumas instâncias supranacionais insuspeitas, foi reabilitado e modificado, transformando-se num dos temas e instrumentos da moda. Um pouco por todo o lado, a palavra de ordem parece ser agora confiscar os proventos do crime e, assim, seguindo o velho adágio, demonstrar que ele não compensa: não há sistema que não o adote. As sanções penais clássicas são pouco eficazes contra certo tipo de criminalidade (pouco lhes interessa uma pesada pena de prisão, se puderem afinal manter incólume todo o património gerado pelo crime) que, ao invés, revela grande sensibilidade às medidas patrimoniais. A motivação económica que está por trás de muitos crimes só pode ser contrariada com medidas de índole patrimonial.

Nesse contexto, no âmbito estritamente jurídico estabeleceram-se os efeitos da sentença condenatória, em especial e no que atine ao que a doutrina denomina de *penas acessórias*, consubstanciadas nos artigos. 91 e 92 do Código Penal (COSTA JÚNIOR, 2007, p. 278), prevendo que os instrumentos e os produtos do crime sofrem os efeitos do confisco, pois diante de decisão final passam a ser propriedade do Estado. Acrescenta o referido autor que “instrumentos do crime são os utensílios que se prestam ao seu cometimento. Confisco é a perda do bem em favor do Estado”. Adiante, Costa Júnior (2007, p. 280) arremata que produtos do crime são as coisas obtidas diretamente com a infração penal, mediante operação subsequente, ou adquiridas com a alienação dos bens furtados.

O confisco, portanto, é instituto de direito material e se consubstancia num dos efeitos da condenação criminal que atinge os bens oriundos da atividade criminosa, além dos instrumentos do crime, desde que, no último caso, seu uso ou posse sejam, de per si, ilícitos. É, em suma, a expropriação dos benefícios do crime em favor do Estado e da vítima.

### **3.3 As Espécies de Confisco**

O confisco, instituto de direito material disposto nos arts. 91 e 91-A do Código Penal, subdivide-se em três espécies: o confisco ordinário, equivalente e alargado.

O confisco ordinário, como o próprio termo revela, estabelecido no art. 91, inciso II, do Código Penal, diz respeito, de início, à perda em favor da União dos instrumentos do crime, desde que consistam em bens cuja fabricação, alienação, uso, porte ou detenção constitua fato ilícito, a exemplo da arma de fogo de uso proibido ou de objetos de contração de moeda.

Ademais, também constitui o confisco ordinário a perda em favor do Estado do produto do crime (bem ou valor obtido diretamente pela prática criminosa) ou ainda bens e valores que constituam proveitos da atividade criminosa, como o dinheiro subtraído da tesouraria de uma prefeitura (peculato), o veículo desviado de um Município (peculato) ou ainda o dinheiro recebido a título de vantagem por servidor público para a prática de ato de ofício (corrupção passiva).

A segunda espécie é o confisco equivalente, disposto no art. 91, § 1º, do CP, que autoriza a decretação da perda de bens ou valores equivalentes ao produto ou proveito do crime quando estes não forem encontrados ou quando se localizarem no exterior. É o caso do agente político que recebeu vantagem indevida e, com a respectiva pecúnia, adquire um veículo de luxo, bem que é passível de expropriação pelo Estado no bojo do processo criminal.

Por fim, em recente alteração legislativa, a Lei nº. 13.964/2019 (Pacote Anticrime) introduziu o art. 91-A no CP e engendrou o que se denomina confisco alargado no ordenamento jurídico pátrio.

O estabelecimento do confisco alargado, ou perda alargada, no Brasil é tardio, considerando que a espécie é prevista em outros ordenamentos jurídicos há pelo menos duas décadas, como em Portugal, e constitui uma das bases do combate à criminalidade na União Europeia.

Assim, além dos conceitos tradicionais de produto e instrumento do crime anteriormente passíveis de expropriação estatal, também serão perdidos em favor do Estado os bens dos autores de delito que não se coadunem com os rendimentos lícitos do condenado. Em operação matemática e lógica, verifica-se quais são os rendimentos lícitos do indivíduo e aquilo que superar deve ser expropriado pelo Estado em decorrência do crime cometido. Opera-se, em casos tais, o indício de obtenção ilícita de patrimônio, cabendo ao réu comprovar a legitimidade da posse e propriedade de bens.



Ao comentar o confisco alargado em terras lusitanas e os métodos de aferição do valor a ser expropriado, revela Correia que (2012, p. 210):

Segundo uma tese, que começa agora a dar os seus passos, a investigação do valor da vantagem ou do montante do património incongruente deverá descontar aquilo que o arguido teria ganho se tivesse tido uma conduta lícita. Perante a sua situação patrimonial resultante da consumação do facto ilícito típico, o Ministério Público deverá questionar o que é que ele teria se tivesse agido legalmente (*Vergleich mit dem rechtmäßigen Alternativverhalten*). A diferença entre esse montante hipotético e aquilo que ele tem é o valor da vantagem ou do património incongruente. Pelo contrário, segundo a tese tradicional e ainda largamente maioritária, deverá apenas comparar-se aquilo que o arguido atingiu com a consumação do facto ilícito típico com aquilo que ele tinha antes de o cometer. A investigação terá de apurar apenas o montante da alteração da situação patrimonial global do arguido: qual seria ela afinal se ele não tivesse praticado o crime?

As disposições da lei portuguesa (Lei n.º 5/2002)<sup>30</sup> e a norma brasileira (art. 91-A do Código Penal)<sup>31</sup> são semelhantes. Apesar do pouco tempo de vigência da norma no Brasil, transparece que também prevalece o entendimento de que deve o Ministério Público comparar o patrimônio do criminoso antes e depois da prática da infração penal, e tudo o que se sobrepor merecerá expropriação com base no confisco alargado. É o que leciona o jurista Rogério Sanches Cunha (2020, p. 39):

Observe-se que o art. 91-A abrange todos os bens que não sejam compatíveis com a renda lícita do criminoso, de modo a reputá-los como produto (*producta sceleris*) ou proveito do crime (*pretium sceleris*). Para sermos mais precisos, a norma considera como algo equivalente ao produto ou proveito do crime todos os bens correspondentes à diferença entre o valor do patrimônio do condenado e aquele compatível com o seu rendimento lícito. E, como dispõe o § 1.º, entende-se por patrimônio do condenado para os efeitos do confisco:

---

<sup>30</sup> Artigo 7.º, 1 - Em caso de condenação pela prática de crime referido no artigo 1.º, e para efeitos de perda de bens a favor do Estado, presume-se constituir vantagem de atividade criminosa a diferença entre o valor do património do arguido e aquele que seja congruente com o seu rendimento lícito.

<sup>31</sup> Art. 91-A. Na hipótese de condenação por infrações às quais a lei comine pena máxima superior a 6 (seis) anos de reclusão, poderá ser decretada a perda, como produto ou proveito do crime, dos bens correspondentes à diferença entre o valor do patrimônio do condenado e aquele que seja compatível com o seu rendimento lícito.

os bens de sua titularidade, ou em relação aos quais ele tenha o domínio e o benefício direto ou indireto, na data da infração penal ou recebidos posteriormente;

os bens transferidos a terceiros a título gratuito ou mediante contraprestação irrisória, a partir do início da atividade criminal.

O confisco alargado só é permitido nos crimes com pena máxima superior a 6 anos de reclusão, portanto, apenas nos crimes de maior gravidade permite o ordenamento jurídico a expropriação a partir das balizas ora comentadas.

O patrimônio passível de confisco alargado abrange aqueles sob domínio direto ou indireto do autor do delito, a partir da data da infração, além daqueles transferidos a terceiros gratuitamente ou mediante contraprestação irrisória. O patrimônio não deve ser compreendido em seu aspecto formal, declarado às autoridades, mas observado o conceito de beneficiário final ou efetivo dos bens, que consiste, segundo Cardoso *apud* Cunha (2020, p. 39):

deve ser efetivamente aplicado o conceito de beneficiário final ou beneficiário efetivo (beneficial ownership), de maneira a se buscar não apenas os bens que estejam registrados em nome do agente (como se sabe, poucos ou nenhum), mas todos aqueles que estejam sob seu domínio ou que por eles sejam controlados ou usufruídos. É o que costumamos chamar de patrimônio real e não o patrimônio declarado do agente delituoso.

Por último, comente-se que o confisco alargado deve ser requerido pelo Ministério Público por ocasião do oferecimento da denúncia, cabendo ao órgão a indicação da diferença apurada entre os rendimentos lícitos e ilícitos do denunciado.

### **3.4 A Importância da Persecução Patrimonial e do Confisco**

A apreensão de bens dos criminosos é importante instrumento de política criminal, pois aumenta os custos do crime, reduz os benefícios e impede a retroalimentação e o fomento de novas atividades contrárias ao direito.

No tocante ao confisco e, no cerne, aos bens apreendidos judicialmente, a preocupação é também de âmbito internacional. A Organização dos Estados Americanos (OEA) estabeleceu o "Projeto Bens Apreendidos e Confiscados na

América Latina" (BIDAL), que visa orientar os Estados-membros do organismo internacional no estabelecimento e organização de entidades de administração e controle de bens apreendidos e confiscados, auxiliando-os em alterações legislativas e em práticas administrativas e de gestão.

Não só na América Latina. Instrumentos jurídicos, organismos estatais internos de gestão de ativos provenientes do crime e busca patrimonial dos criminosos têm atenção de países europeus, a exemplo de Portugal e Itália, como adiante se verá, fruto do combate à máfia e às organizações criminosas.

No Brasil, entre o comando normativo e a prática, percebem-se investigações focadas unicamente no vislumbrar da autoria, descurando-se da identificação de bens (produtos do crime ou instrumentos ilícitos), cuja busca patrimonial e o confisco poderiam auxiliar nos efeitos preventivos e repressivos da criminalidade, além de servir de indício ou elemento de prova.

Não surpreende: o investigador, o delegado de polícia e o promotor de justiça brasileiros são e foram treinados para desvendar autoria e levar ao Judiciário elementos de que aquele indivíduo praticara o delito, sendo a busca patrimonial considerada acessória, lateral, e, muitas das vezes, desimportante, por valoração das próprias instituições a que pertencem os profissionais acima nominados.

Nesse constante círculo vicioso, se o Estado, legitimado a tornar-se proprietário dos bens acima referidos, deixa de assim atuar, os benefícios aos criminosos mantêm-se e os custos não são incrementados, cenário ideal para o fomento da criminalidade.

Argumentam Saadi e Machado (2017, p. 486) "as estratégias contemporâneas recomendam enfrentar a criminalidade econômica sob a perspectiva econômica. Em outras palavras, privar corruptos e corruptores dos recursos provenientes da corrupção". Em mais palavras: privar criminosos (e as eventuais organizações a que pertençam) dos recursos provenientes do crime e, caso possível, utilizar os mesmos recursos em benefício do Estado e em prol da prevenção e do combate da criminalidade.

O paradigma acima transcrito é o modo do enfrentamento atual das grandes operações contra a corrupção ou organizações criminosas de diversas índoles, com eficácia que se pretende estudar e estabelecer como objeto de estudo da pesquisa, qual seja, a Operação Adsumus.

Nesse ponto, frise-se a importância de atuação do Ministério Público na constrição de bens. É que o órgão possui a exclusiva legitimidade para a propositura da ação penal pública, ou seja, somente o *Parquet* pode promover, em juízo, a responsabilização dos autores de crime (art. 129, inciso I, da Constituição da República) e o respectivo confisco.

Além dessa prestigiada atribuição acima, outra mais refere ao objeto do presente estudo. Cabe ao Ministério Público o controle externo da atividade policial (art. 129, inciso VII, da Constituição da República), de modo que, por meio da fiscalização dos atos da Polícia Judiciária (Civil e Federal), sobretudo, o referido órgão pode promover mudanças e ser indutor de eventual novo paradigma de persecução patrimonial.

No âmbito desta pesquisa, a investigação do caso em estudo foi levada adiante pelo Ministério Público do Estado da Bahia, diretamente e com protagonismo, auxiliado pelos demais órgãos de execução (PC e PRF), a revelar norte diverso do ordinário no modo de atuar do órgão.

Não se pode perder de vista, conforme Ribeiro (2010, p. 2), que o ordenamento jurídico estabelece o direito a um sistema persecutório eficiente, que se traduz no direito à segurança como direito individual, à segurança como direito social, bem como a noção de segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos (arts. 5º, 6º e 144 da Carta Magna).

Assim, a persecução patrimonial, com fulcro na redução dos benefícios do crime de que trata a TEC, insere-se no comando normativo-constitucional que veda a proteção deficiente de direitos.

De origem alemã, a proibição da proteção deficiente impõe a consecução de instrumentos eficientes na proteção de direitos, princípios e valores protegidos pela Constituição, a exemplo do direito à segurança pública, à propriedade, à liberdade em sentido lato, ao devido processo legal, que se perfazem, ademais, com o cumprimento estrito dos deveres estatais na persecução criminal. Canotilho (2003, p. 273), constitucionalista português, detalha que a vedação da proteção deficiente, que na doutrina portuguesa é denominada “proibição por defeito”, decorre do princípio da proibição do excesso, e acrescenta:

O sentido mais geral da proibição do excesso é, como se acaba de ver, este: evitar cargas coactivas excessivas ou actos de ingerência

desmedidos na esfera jurídica dos particulares. Há, porém, um outro lado da protecção que, em vez de salientar o excesso, releva a *proibição por defeito* (*Untermassverbot*). Existe um **defeito de protecção** quando as entidades sobre quem recai um *dever de protecção* (*Schutzpflicht*) adoptam medidas insuficientes para garantir uma protecção constitucionalmente adequada dos direitos fundamentais. Podemos formular esta ideia usando uma formulação positiva: o estado deve adoptar medidas suficientes, de natureza normativa ou de natureza material, conducente a uma protecção adequada e eficaz dos direitos fundamentais.

Assim, a protecção de direitos e a execução de um sistema persecutório eficiente constituem dever do Estado, que deve se utilizar dos diversos instrumentos de política criminal, entre os quais o confisco e a persecução patrimonial, para demonstrar o cumprimento deste ônus. Afinal, é a partir do gozo dos proventos do crime que se pode inclusive aferir se há protecção deficiente de direitos pelo Estado brasileiro em relação à sociedade e às vítimas de infrações, e, por outro lado, em favor dos autores de delitos.

Não obstante, a persecução patrimonial ainda é incipiente no Brasil. Em relatório de diagnóstico dos anos 2014/2015, o BIDAL/OEA revelou ausência de cultura de investigação patrimonial, além de outras questões atinentes à investigação de crimes no Brasil, a saber:

As deficiências nos aspectos de coordenação entre as autoridades encarregadas da aplicação da lei (sobretudo entre a Polícia Judiciária e o Ministério Público); as limitações do mandato da Unidade de Inteligência Financeira; a inexistência de uma cultura de investigação patrimonial entre o pessoal operacional encarregado da apreensão e a fragmentação das diferentes fontes de informação para a investigação patrimonial não contribuem para a total eficácia dos resultados obtidos quanto ao tratamento da informação e às novas tecnologias.

Evidencia-se que a constrição de bens por meio das medidas assecuratórias e o consequente confisco, fim último da persecução patrimonial, permanecem latentes na legislação, dependendo do fomento pelos atores que compõem o sistema de justiça criminal, além de pesquisas que se debrucem sobre o tema e analisem o êxito dos instrumentos correlatos na prevenção de crimes, sobretudo os delitos contra a administração pública.

Nesse contexto, não circunscreveu a presente pesquisa estritamente à conhecida visão de que todo crime viola determinado bem jurídico. É certo que a teoria do bem jurídico encontra respaldo doutrinário na ciência do direito e serve a determinados fins, inclusive de limitação do direito penal.

Contudo, o viés que se pretende analisar refere-se aos benefícios diretos e indiretos (a pecúnia ou as vantagens econômicas ou não) angariados pelo autor da prática delitiva, independentemente do bem jurídico protegido pela norma penal. É possível afirmar que proveniente de todo crime, ainda que ausente interesse patrimonial direto, há benefícios, consoante a TEC. Por vezes o bem jurídico violado e o benefício obtido pelo criminoso confundem-se; outras vezes, há dissonância fática.

Por exemplo, enquanto o direito penal assevera que o tráfico de drogas viola o bem jurídico denominado saúde pública, de forma que a vítima é a própria sociedade em si, é indubitável, do ponto de vista social e fático, que o objetivo do agente ativo é obter lucro, vantagem pecuniária ilícita, ou mesmo vantagem de outra natureza. Para desincentivar o tráfico, deve o Estado atacar os benefícios do delito, independente do bem jurídico protegido pela norma.

Se o Estado seguir apenas o revigoramento do bem jurídico violado, a saúde pública no caso acima, bastaria a implementação de centros de tratamento de drogadição àqueles que se dispusessem, mantida a rede criminosa e violenta subjacente ao tráfico de drogas. Exemplo prático de que a nuance objetiva da TEC busca demonstrar a realidade fática do agente criminoso, por raciocínio econômico e racional.

Além da questão acima exposta, os crimes contra o patrimônio em sentido estrito (furto, roubo, estelionato), embora atinjam bens individualizados, passíveis de devolução aos seus proprietários, no mais das vezes são consumados através de instrumentos ilícitos (armas, explosivos, aparelhos eletrônicos contrabandeados), passíveis de confisco. Não se pode olvidar ainda o acréscimo patrimonial dos agentes ativos, sem rendimentos lícitos proporcionais, os quais também devem ser objeto de confisco em favor do Estado por força legal, o denominado confisco alargado, instituto anteriormente comentado.

É inegável que o direito penal tem por centralidade a pena e, no Brasil, a pena corporal, a privação de liberdade. Como cediço e por lição clássica, a todo crime é

cominada determinada pena. Entre as funções clássicas da pena relacionam-se a retribuição, a prevenção especial e a geral, destacando Greco (2015, p. 169) que:

Por meio da prevenção geral negativa, conhecida também por *prevenção por intimidação*, a pena aplicada ao autor da infração penal tende a refletir com a sociedade, fazendo com que as demais pessoas, que se encontram com os olhos voltados à condenação de um de seus pares, reflitam antes de praticar qualquer infração penal.

Assim, Roxin *apud* Greco (2015, p. 170) aduz que "a missão da pena consiste unicamente em fazer com que o autor desista de cometer futuros delitos", no que se denomina prevenção especial positiva ou ressocialização.

Em complemento às funções da pena acima referidas, salienta Foucault (1999, p. 114) a proporcionalidade entre o delito e a pena, denominando-a *regra da quantidade mínima* em oposição ao suplício:

Podemos, é preciso admitir uma proximidade da pena e do crime; mas não mais na antiga forma, em que o suplício devia equivaler ao crime em intensidade, com um suplemento que marcava o "mais-poder" do soberano que realizava sua vingança legítima; é uma quase-equivalência ao nível dos interesses: um pouco mais de interesse em evitar a pena que em arriscar o crime.

Assim, com fulcro no conceito eclético dos fins da pena (não há única função da pena, mas várias) e das sanções respectivas, a busca dos bens e valores provenientes do crime em mãos dos agentes ativos ou de seus comparsas pode revelar meio para evitar que novos delitos ocorram pelo exemplo e intimidação, individual e coletiva, e de modo proporcional, incluído no âmbito da teoria dos preços (custos do delito).

A prática de delitos com natureza específica, entre os quais aqueles praticados contra a administração pública, que buscam a obtenção de patrimônio alheio ou vantagem indevida, configura contorno que demanda o redimensionamento das funções do direito penal e dos contornos do controle social que se pretende com o referido ramo jurídico. É dizer: o Estado deve demonstrar que não valerá a pena do ponto de vista econômico transgredir a norma, ou não deveria valer.

O fenômeno acima tem relação com a denominada expansão do direito penal, lição de Jesús-María Silva Sánchez *apud* Vieira. (*idem*, p. 55), segundo o qual áreas até então não afetadas por este ramo jurídico passam a sofrer interferências a partir do surgimento de novos bens jurídicos-penais, da ampliação dos espaços de riscos jurídico-penalmente relevantes, da flexibilização das regras de imputação, da relativização dos princípios político-criminais de garantia, de novos tipos penais relativos à cibercriminalidade, da formação dos tipos de perigo e ainda a extensão da possibilidade de imputação de novos sujeitos ativos, a exemplo das pessoas jurídicas.

Dessa forma, faz-se premente a repressão à macrocriminalidade ou, no dizer de Edwin H. Sutherland acima transcrito, dos criminosos de colarinho branco. Para tanto, o Estado, por meio dos mecanismos de direito penal e processual penal, não pode se valer tão somente da imputação e da pena corporal (prisão), mostrando-se alvissareira a busca patrimonial, para fins probatórios do delito e como espécie de sanção, em sentido amplo. E deve ser fomentado o confisco, a perda de bens, nos termos da Constituição da República e da legislação infraconstitucional. É o que revela Essado (2014, p. 16):

A expressão *perda de bens* assume diversos significados e com sentidos distintos, no ordenamento jurídico nacional, inclusive no texto constitucional, que tratou do tema em diversos pontos.

Assim o fez ao dispor sobre o caráter intransmissível da pena, com a ressalva de que a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens podem ser estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor patrimônio transferido (CF, art. 5º, XLV). Ainda, ao tratar da individualização da pena, indicou entre as penas possíveis a de perda de bens (CF, art. 5º, XLVI). Na primeira hipótese, a perda de bens é tratada como efeito da condenação; na segunda assume caráter de pena.

Ainda no plano constitucional, a perda de bens aparece com outro significado, quando se autoriza a expropriação de glebas destinadas ao cultivo ilegal de plantas psicotrópicas (CF, art. 243, *caput*), bem como o confisco de todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico de drogas (CF, art. 243, pár. ún.). Vê-se que, nesse último caso, a perda de bens é expressamente denominada *confisco*.

Em seguida, Essado (2014, p. 22) destaca, a par das discussões acerca da natureza do confisco, o cerne do tema que se propõe explicitar no presente trabalho,



qual seja, a modificação fática da espécie e do alcance de criminalidade no Brasil e a necessidade de se atingir com profundidade o patrimônio dos criminosos:

A prática da conduta criminosa individual, alvo tradicional do Direito Penal, acarreta, via de regra, dano de natureza também individual. E isso faz surgir para a vítima o direito à reparação do dano.

A criminalidade organizada tem a potencialidade de provocar efeitos lesivos a toda uma comunidade. O tráfico de drogas e a lavagem de dinheiro são exemplos típicos. Com a criminalidade organizada, o dano assume um caráter difuso e a perda de bens passa a ser o meio pelo qual se opera a reparação social dos efeitos danosos da criminalidade organizada.

A perda de bens retira do agente patrimônio que não lhe pertencia antes da prática criminosa. E também não é pelo fato de ter assumido titularidade formal, ou mesmo mediante o uso de interposta pessoa, que dá ao agente criminoso legitimidade para admitir a perda de bens como uma medida retributiva ou sancionatória. (*idem*, *ibidem*, p. 22-23)

Mais ainda nos crimes contra a administração pública. Nos casos de peculato ou de corrupção passiva e ativa, espécies mais comuns, o desvio de recursos públicos ou o aumento de despesas com o superfaturamento de obras, por exemplo, atentam diretamente contra serviços e bens que deveriam ser prestados para a sociedade, atingindo-a em seu âmago, o que espraia danos a toda a coletividade.

Para se ter dimensão da magnitude econômica do tema, Vieira (2019, p. 56/58) ressalta que projeções do Fundo Monetário Internacional, em 2016, apontam que a corrupção, sozinha, tem um custo correspondente a 2% do PIB, algo em torno de \$ 1,5 a \$ 2 trilhões de dólares americanos. Não é engenho da raia miúda ou da base da pirâmide social.

Nessa circunstância, o poderio econômico de organizações criminosas pode, paulatinamente, capturar elementos do Estado e da sociedade, cujo patrimônio serve de fomento para o financiamento de novas entranhas do crime (por exemplo, do tráfico de drogas para o roubo a bancos, ou mesmo para a corrupção na administração pública, acompanhado de mercados legais, como a revenda de gás de cozinha e os serviços de internet nas periferias de grandes cidades), com obstáculos políticos e jurídicos de difícil transposição. É o que Buscaglia (2017, p. 707) denomina de integração vertical e horizontal das organizações criminosas, que deve ser enfrentada também a partir do confisco de bens:

A análise apresentada, neste estudo, demonstra que níveis mais elevados de integração vertical entre organizações criminosas e mercados lícitos vêm acompanhados de proteção política, esta obtida, principalmente, por meio do financiamento ilegal de campanhas eleitorais e contratações públicas ilegais em países que apresentam dificuldades em combater redes criminosas por meio de medidas confiscatórias cíveis e penais. Ao mesmo tempo, os *vácuos* institucionais do Estado incentivam segmentos sociais da população a demandarem o fornecimento de *serviços sociais* prestados pelas redes criminosas, beneficiando-se de esquemas mafiosos de proteção social.

(...) Quando os poderes executivo e judicial falham nessa aplicação, não se envolvendo no confisco de bens (quer em virtude de deficiências técnicas, corrupção política ou por conta de processos disfuncionais, elevando custos de transação e bloqueando o acesso à justiça), segue-se que a estrutura hierárquica das organizações criminosas prospera, tornando-se maior e publicamente mais notória, alcançando as integrações verticais e horizontais de seu império, minimizando os custos de transação de futuros mercados ilegais vis-à-vis transações organizacionais internas. (BUSCAGLIA, 2017, p. 708)

A mera elucidação da autoria, sem romper a engrenagem financeira das empreitadas criminosas, serve apenas para neutralização momentânea do indivíduo enquanto preso cautelar ou definitivo. Por vezes, nos crimes de colarinho branco e decorrentes de organização criminosa, mesmo a prisão não consegue neutralizar a ação das sofisticadas estruturas.

A busca patrimonial de recursos desviados do erário, além de recompor o patrimônio público retirado da administração pública, é importante componente indiciário e meio de prova dos ilícitos. O funcionário público corrupto possui renda lícita de simples verificação e o descompasso patrimonial e do nível de vida é indicativo da ilicitude, além de poder configurar o cometimento do crime de lavagem de dinheiro (Lei n.º 9.613/1998), caso haja ocultação ou dissimulação.

### **3.5 A Investigação Financeira e Patrimonial**

Em linhas acima referimos a importante distinção entre persecução patrimonial e investigação financeira, que permite a compreensão dos institutos. Percebe-se, portanto, que os métodos de investigação são meios de persecução patrimonial, caso da investigação financeira ou patrimonial.

Em Portugal, a lei e a doutrina denominaram de investigação financeira ou patrimonial o que no Brasil denominamos de persecução patrimonial. Ocorre, no entanto, que a investigação financeira procedida em terras portuguesas é autônoma em relação à persecução penal, ao ponto de Correia (2012, p. 212) enunciar que a questão patrimonial já não integra o direito penal e de referir a autonomia dogmática da matéria.

De todo modo, frise-se que a terminologia investigação financeira e patrimonial, no Brasil, concerne a métodos de busca e perseguição do patrimônio de criminosos. A elucidação de determinados crimes depende de elementos oriundos de dados financeiros e patrimoniais, sem os quais difícil seria a prova do cometimento e a imputação a determinados indivíduos. Enuncia Carneiro (2019, p. 169):

Não é mais possível estudar o direito penal só sob a ótica do criminoso individual, a exemplo daquele que adquire mercadoria que sabe ser produto de crime anterior (art. 180 do CP: receptação).

Nos nossos dias, o lucro das organizações criminosas que dilapidam os cofres públicos e desestabilizam as economias locais é estratosférico. O dinheiro circula, com a ajuda imprescindível da tecnologia (como a internet) de um país para o outro, de um banco para o outro em apenas alguns segundos.

Exemplo específico é o da investigação financeira<sup>32</sup> que, segundo Martins (2019, p. 200), configura uma das abordagens investigatórias possíveis aos agentes da lei na tentativa de desvendamento de crimes e ilícitos civis que geram produto ou proveito, perspectiva que revela a persecução patrimonial também como instrumento de prova judicial:

A Investigação Financeira se detém sobre assuntos relacionados à conduta ilícita, intentando identificar e documentar, para fins de prova, o movimento de dinheiro durante o curso da atividade criminal. A relação entre a origem dos recursos e seus beneficiários, quando aquele é recebido e onde está investido ou depositado, tudo pode providenciar informações e provas sobre a atividade criminosa (FATF, 2012, p. 3). (p. 200)

---

<sup>32</sup>Conforme Martins (Brasil, 2019, p. 201), há quatro espécies de investigação financeira: a) investigação patrimonial, voltada ao rastreamento de ativos e ao sequestro cautelar e confisco final; b) investigação financeira voltada à lavagem de dinheiro; c) investigação financeira contra financiamento do terrorismo; e d) investigação financeira voltada a organizações criminosas.

Dito de outra forma, a Investigação Financeira é um método que procura conectar pessoas a outras pessoas, locais e eventos por meio de fatos financeiros. A IF se refere à coleta, à análise e ao uso de informações financeiras por parte de órgãos do Estado e pode ser aplicada no contexto de investigações criminais, civis, administrativas ou fiscais (SLOT, p. 9-17).

O método relaciona dados, pessoas e bens, descobre vínculos e a participação de terceiros, estabelece perfis de conduta e revela a prova de crimes. É instrumento indispensável. A investigação patrimonial, portanto, é instrumento da persecução patrimonial sobretudo nos crimes que tenham por objetivo a subtração de bens ou a obtenção de vantagem indevida, como os crimes contra o patrimônio (Título II do Código Penal). Outra vez, Correia (2012, p. 206) comenta:

A perda das vantagens do crime (artigo 111.º do CP) e, sobretudo, a perda alargada (artigos 7.º e segs. da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro) congregam necessidades específicas, ritos e tempos, muitas vezes pouco compatíveis com essa questão principal. O que está agora em causa é uma completa e exaustiva investigação financeira ou patrimonial, frequentemente realizada em vários recantos do globo. Identificar e recuperar ativos na posse do arguido ou de terceiros não é uma tarefa fácil, num mundo cada vez mais globalizado. Sem uma investigação efetiva e eficiente, sustentada em meios humanos, financeiros e materiais adequados e pela adoção das necessárias medidas cautelares, será impossível obter resultados positivos.

É também ferramenta primordial no desvendamento e no confisco dos crimes contra a administração pública (peculato e corrupção passiva e ativa, arts. 312, 317 e 333 do Código Penal) e da lavagem de dinheiro (Lei n.º 9.613/1998), tipologias presentes no rol de crimes elucidados pela Operação Adsumus, tendo em vista que as vantagens indevidas obtidas perpassam bens, pessoas e, por vezes, o sistema bancário e financeiro.

É de se frisar, ademais, que a Operação Adsumus se utilizou da investigação financeira e, por conseguinte, da persecução patrimonial, com a sua dupla finalidade: elemento de prova e expropriação de bens, o que será objeto de análise nas linhas abaixo.

### 3.6 Experiências Internacionais de Persecução Patrimonial e de Fomento do Confisco

Em diversos países, o fomento da persecução patrimonial e, por consequência, do confisco, inseriu-se na política criminal e nas diretrizes de atuação do *enforcement of law*.

Na Colômbia, refere Roa (2016), ao analisar os furtos e roubos de telefones de celular nos anos de 2011 a 2015, em Bogotá<sup>33</sup>, delitos que recorrentemente abalavam a segurança pública local, percebeu-se inicialmente que a polícia recorreu às seguintes medidas, já conhecidas e repisadas no combate à criminalidade:

las autoridades han recurrido a varias actividades para frenarlo, entre las que se cuentan campañas preventivas, la instauración de listas de verificación, la obligatoriedad del registro de los equipos móviles en bases de datos y la realización de numerosas incautaciones y allanamientos para apurar a quienes tengan en su poder equipos móviles hurtados, los manipulen y comercialicen.

Dessa forma, campanhas, registro prévio dos bens em órgãos oficiais, apreensão esporádica de telefones e a prisão dos agentes receptadores dos telefones celulares produtos dos furtos e dos roubos, embora importantes e necessários, mostraram-se inócuas na redução da criminalidade.

Apesar dos esforços de policiamento investigativo e ostensivo, que resultaram na prisão de diversos agentes ativos, as estatísticas criminais somente aumentavam, afinal, a lei colombiana, embora comine pena de prisão ao referido delito, caso o acusado confessasse cumpriria sanção extramuros (penas restritivas de direitos, a exemplo da prestação de serviços à comunidade vigente no Brasil). Resultado:

los capturados en destrulos allanamientos por tener celulares hurtados y manipulados en los establecimientos de comercio de la zona, vuelven a los locales y continúan con la comercialización de equipos móviles, bajando su perfil o disimulando su actividad real.

---

<sup>33</sup> Em 2011, 5.390 furtos/roubos; em 2015, 11.174 furtos/roubos.

No contexto, a Polícia Nacional da Colômbia debruçou-se sobre “*la cadena de valor que estructura su comercialización y describe la participación de varios actores dentro de esta*” (Roa, 2016) e, com a utilização da *extinción del derecho de dominio*<sup>34</sup>, espécie de confisco sem a necessidade de prévia condenação criminal<sup>35</sup>, em parceria com o Ministério Público local, formulou a *Estrategia Policial Contra el Hurto de Celulares* (ESHUC), a partir de setembro de 2014, que visou atacar as finanças e o comércio de telefones subtraídos<sup>36</sup>, incluída a perda de domínio dos imóveis onde comercializados os produtos do crime.

Assim, em outubro 2014, um mês após o início da estratégia da Polícia Nacional Colombiana e do Ministério Público daquele país, já se percebeu na cidade de Bogotá o decréscimo de 49,69%, em outubro, seguido de outra diminuição de 7,53%, em novembro, e 39,25%, em dezembro de 2014. Perceptível que a diminuição dos benefícios dos criminosos aliada ao aumento dos custos financeiros teve impacto direto na redução da referida espécie de criminalidade.

No caso colombiano, versou a aplicação prática da Teoria Econômica do Crime no enfrentamento de crimes comuns, com o fito de arrefecer a decisão individual pela prática criminosa, reduzindo-se os benefícios (“b”) do ato ilícito com concomitante aumento dos custos (“c”), de modo que os custos foram maiores que zero, anulando-se os benefícios. Relembre-se a função:

$$(b - p \cdot c, \text{ ou seja, } c > 0 \text{ e } c > b)$$

<sup>34</sup>Para Roa (*idem*) “Es por ello que, en la última modificación que se realizó al Código de Extinción de Dominio en el mes de enero del 2014, se ampliaron las causales para la aplicación de esta medida, desarrollando en los numerales 5, 6, 8 y 9 de la nueva ley aspectos relacionados con el uso y destinación de los bienes como medio o instrumento para la comisión de delitos; también, aquellos que por sus características particulares, o circunstancias de hallazgo, permitan establecer que se están destinando a un ilícito; los que tengan un origen lícito, pero se usen para ocultar bienes de procedencia delictiva, y, por último, aquellos que a pesar de su procedencia lícita se mezclen con bienes de origen espurio”.

<sup>35</sup>“Extinción del derecho de dominio” independe da ação penal contra o autor do delito e, portanto, de eventual condenação. Trata-se de ação autônoma, de caráter real e não pessoal, sem as nuances do processo criminal, inclusive podendo recair sobre a posse/propriedade de terceiros não envolvidos diretamente na conduta criminal, que tenham se beneficiado.

<sup>36</sup>“Estrategia fue complementada en un capítulo importante que ataca las finanzas de las organizaciones criminales dedicadas al comercio de celulares hurtados, enfocándose en los puntos de distribución y venta, atacándolas con la extinción de dominio y la imposición de las medidas cautelares sobre todos aquellos bienes que se involucren en la acción delictiva, tanto en su origen como en su destinación, arrebatándole a los delincuentes la posibilidad del goce de ese beneficio económico producto de la acción delictiva” (ROA, *idem*).

A análise da mesma função é pretendida no presente trabalho com foco nos crimes contra a administração pública investigados no âmbito da Operação Adsumus. Percebe-se ainda no caso colombiano que a análise não foca a decisão individual do réu “A”, “B” ou “C”, cujos incentivos ou obstáculos para a conduta delitiva são diversos; o que importa é o caráter geral das ações policiais que visaram a diminuição de incentivos do crime, e os efeitos concretos na redução dos índices receptivos.

Na Europa, onde os índices de criminalidade ordinária são muito inferiores à realidade brasileira e latino-americana, ainda assim a preocupação com a nuance econômica e financeira resultou em modificações legislativas e mudança de paradigma no combate aos delitos, sobretudo os de índole econômica e que envolvem organizações criminosas.

Na Itália, por exemplo, conforme Bezerra (2015, p. 182), não obstante a máfia e os mafiosos descrevam-se como componentes da expressão da sociedade tradicional, mediadores e pacificadores sociais, vê-se exemplo concreto de grupo de poder cuja atividade rompe os limites da lei de modo estruturado e organizado. Portanto, grupo de poder factual e que visa a fins econômicos. Assim, o legislador italiano, com o fito de corroborar o combate aos supraditos grupos criminosos, buscou conformar o confisco nos seguintes termos, conforme Bezerra (2015, p. 185):

A ordem jurídica italiana apresenta uma farta legislação dando tratamento ao confisco, como método de sancionar os integrantes da organização criminosa do tipo mafioso. Tais normas disciplinam diversos aspectos referentes ao confisco de bens e sua administração, a partir dos quais é estabelecida a tipologia do instituto.

Diferentemente do Brasil, em que o confisco é efeito secundário da condenação e o viés é de somente reduzir os benefícios do crime, em terras italianas o confisco também tem por escopo punir, o que se insere no incremento da probabilidade de punição, segundo a TEC.

Em Portugal, instituiu-se a denominada perda alargada (Lei n.º 5/2002), conforme acima referido, instituto também existente na Itália, espécie, em suma, de inversão do ônus da prova, presumindo-se constituir vantagem do crime a diferença

entre o valor do patrimônio do delinquente e aquele proporcional aos seus ganhos lícitos.

Nesses casos, cabe ao Ministério Público português a demonstração da incongruência, do excesso de patrimônio desproporcional aos rendimentos, e ao réu o ônus de provar a congruência entre seus bens e a eventual atividade lícita desenvolvida. Sobre os motivos da legislação portuguesa estabelecer o confisco ampliado como instrumento de política criminal, refere Marques (2012, p. 294):

De facto, relativamente a esta criminalidade moderna, um dos maiores desafios que se coloca ao Direito Penal concentra-se em alcançar maneiras eficazes de reprimir tais fenomenologias, que apresentam características muito específicas, as quais inviabilizam o seu combate através dos institutos penais tradicionais. (...)

Não causa perplexo, pois, que o combate ao lucro ilícito gerado por estas formas delituosas, desempenhe um papel fundamental em termos de política-criminal. Isso mesmo é reconhecido ao nível dos mais importantes instrumentos internacionais e comunitários sobre a matéria, os quais como denominador comum entendem que sendo o lucro a principal motivação desta criminalidade, qualquer tentativa de prevenir e reprimir tais fenomenologias, de forma eficaz, deve passar pela detecção, congelamento, apreensão e perda dos produtos do crime.

O modelo português de persecução criminal do patrimônio, baseado nas modernas legislações, inclusive da Itália, fomenta a busca dos produtos do crime e, ao mesmo tempo, torna menores os benefícios e maiores os custos. Não surpreende que em Portugal o confisco de bens tenha levado à criação do Gabinete de Recuperação de Ativos, por meio da Lei nº. 45/2011, órgão do Estado que visa a identificação, localização e apreensão dos bens ou produtos dos crimes, vinculado à Polícia Judiciária.

No mesmo sentido a Agência Nacional Italiana para administração de bens sequestrados ou confiscados<sup>37</sup>, instituída pela Lei nº. 50/2010, que, inclusive, gerencia empresas que foram utilizadas como instrumento da máfia para as práticas criminosas<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup>Agenzia Nazionale per L'amministrazione e la destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata – ANBSC.

<sup>38</sup>Relaciona Bezerra (*idem*, p. 190) que o "Estado italiano até 13 de janeiro de 2013 já havia apreendido em definitivo 12.946 bens, dentre imóveis (11.238) e empresas (1.708). Deste



Por inspiração das melhores práticas mundiais na prevenção efetiva de delitos, a exemplo das legislações italiana e portuguesa acima elencadas, a recente Lei nº. 13.964/2019 (*Pacote Anticrime*) inseriu no Código Penal o art. 91-A. O novel dispositivo legal expressamente reconhece como produto do crime a diferença entre o valor do patrimônio do condenado e aquele que seja incompatível com o seu rendimento lícito, nos crimes com pena máxima acima de 06 (seis) anos, nos termos comentados em tópico próprio.

Em relação à gestão de ativos em terras brasileiras, em geral os bens apreendidos ainda permanecem sob o crivo exclusivo do juiz criminal da causa, responsável pelo impulso oficial dos processos, a administração do cartório correlato, além de outras atribuições que fogem da essencial função de exercer o poder jurisdicional (administração do fórum, por exemplo).

Apesar de tudo, recentes iniciativas do Ministério da Justiça e Segurança Pública, algumas ainda em fase de projeto legislativo, pretendem engendrar agência de administração de ativos oriundos dos crimes e fomentar a persecução criminal.

É o caso, por exemplo, da recente Lei nº. 13.840/2019, que alterou diversos dispositivos da Lei de Drogas, em especial os artigos 60 a 63-B<sup>39</sup>, que de certo modo facilitou a apreensão e o confisco de bens do tráfico de entorpecentes, a sua utilização pelo Estado e correspondente transferência de recursos para o FUNAD.

No entanto, diferentemente da gestão de ativos apreendidos em outros países, remanesce no Brasil o vetusto modelo de gerenciamento judicial do patrimônio apreendido, o que favorece inegavelmente a dilapidação e o perecimento de bens, impede a absorção dos recursos dos crimes em favor dos órgãos de segurança pública e, portanto, representa obstáculo à redução dos custos sociais indiretos.

---

quantitativo de bens, a grande maioria oriunda da região sul do país (10.384 ou 80,2%), onde a presença da atividade mafiosa é historicamente mais intensa”.

<sup>39</sup>Em interessante disposição a demonstrar a importância da apreensão de bens para as finalidades da política criminal, estabeleceu o art. 63-A que a eventual restituição dos bens dependerá do comparecimento pessoal do acusado em juízo.

### **3.7 Os Instrumentos Jurídicos do Confisco – Medidas Cautelares e Assecuratórias**

A finalidade do confisco é a retomada de bens inseridos ilicitamente no espectro de propriedade do criminoso, em favor da vítima, para reparação do dano, ou em favor do Estado. Para atingir a finalidade, o ordenamento jurídico dispõe de instrumentos processuais próprios que visam preservar o patrimônio obtido ilicitamente.

O devido processo legal e a presunção de inocência (art. 5º, incisos LIV e LVII, da Constituição da República), inegáveis direitos fundamentais, determinam que o Estado brasileiro somente se aproprie de bens do réu após o deslinde do processo, com a respectiva sentença condenatória, e ainda observados o trânsito em julgado.

Conforme dados do CNJ, em pesquisa de 2020 (BRASIL, p. 195-196), o tempo médio de tramitação de um processo criminal no Brasil é de 4 anos e 9 meses, entre a primeira instância e os eventuais recursos ao Tribunal de 2º Grau e Tribunais Superiores.

A dilapidação do patrimônio e a transferência a terceiros mancomunados são a natural conduta de quem se apropria de bens de outrem, ainda mais por meio da prática de crimes. O tempo, nesses casos, opera contra o sistema de justiça criminal, viola a moralidade e depõe em desfavor da possibilidade de decréscimo dos benefícios pecuniários do criminoso.

É compreensível a visão quase absoluta de certos direitos fundamentais, a exemplo da presunção de inocência, que reverberam e são muitas vezes dominantes na doutrina jurídica e na jurisprudência brasileiras. O paradigma liberal dos séculos XVIII e XIX, de contenção dos poderes do Estado, aguçado no pós-guerra em decorrência da experiência dos Estados Totalitários na Alemanha e na União Soviética, reverberou no ocidente a imposição de força normativa dos direitos fundamentais com amplo espectro e reduzidas limitações.

Contudo, a observância e o prestígio de direitos como a presunção de inocência não podem importar na deficiência de proteção a outros direitos de igual patamar jurídico e, frise-se, de igual importância para a vida em sociedade. É o que leciona Jair Antônio Silva de Lima (2020, p. 46), ao comentar os paradigmas do

direito penal, que também servem ao processo penal e aos instrumentais do confisco:

o que defendemos aqui é que a sociedade reclama e merece maior proteção e esta proteção deve ser integral, envolvendo tanto direitos fundamentais individuais como direitos coletivos, não podendo ser excessiva e nem deficiente. Para tanto, nossa premissa inicial é que os paradigmas do Iluminismo que dão sustentação ao direito penal precisam ser revisitados e reinterpretados. Por esse motivo, quer se compreenda o direito como sistema, ou se aplique a teoria dworkiniana de direito como integridade, o intérprete precisa volver os olhos para os pilares dogmáticos-penais, sem se descuidar da realidade prática enfrentada pela sociedade contemporânea.

Assim, não é razoável nem se mostra adequado aos fins a que se destina o confisco que se aguarde o deslinde de um processo criminal (trânsito em julgado, quando não mais cabe recurso), para impor restrições ao usufruto da propriedade com indícios de que seja proveniente de fato delituoso. A vedação da proteção deficiente, como visto linhas acima, impõe agir legislativo e material do Estado. A se seguir a presunção de inocência em seu viés absoluto, privilegia-se a conduta criminosa, com inegável fomento à obtenção de patrimônio por meio do crime ante os custos menores e os maiores benefícios.

Por tais razões, o Código de Processo Penal e diversas leis esparsas moldaram instrumentos processuais que possibilitam a constrição de bens. Mougenot (2015, p. 386), ao analisar as cautelares prévias e instrumentais da perda de bens, aduz que:

Chamam-se medidas assecuratórias as providências de natureza cautelar levadas a efeito no juízo penal que buscam resguardar provável direito da vítima ao ressarcimento do prejuízo causado pela infração penal. Têm por finalidade preservar o patrimônio do réu, que responderá por futuro pagamento indenizatório. São, a teor da doutrina, provisórias e instrumentais. Provisórias porque se destinam a resguardar um direito meramente provável. Uma vez resolvida definitivamente a questão, cessa a cautela, que é substituída por uma medida definitiva. Instrumentais porque não são um fim em si mesmo. Sua determinação visa unicamente possibilitar a adoção de uma medida futura.

As medidas assecuratórias servem, em suma, para garantir a reparação do dano e o posterior confisco dos produtos e instrumentos do crime, cabendo ao

requerente (Ministério Público, Polícia Judiciária ou vítima) demonstrar mínimo de elementos de informação, conforme Carneiro (2019, p. 170):

As medidas acima são acautelatórias [sequestro, especialização e registro da hipoteca legal e arresto prévio à especialização da hipoteca legal, além das medidas de busca e apreensão]. Isso significa dizer que o pedido deve vir instruído com um mínimo de provas para que se tenham presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, requisitos para deferimento de toda medida cautelar, apesar de a lei em referência – como veremos – se referir apenas a indícios suficientes da infração penal.

Assim, presentes os requisitos e demonstrados elementos de prova do cometimento do delito, são cabíveis as medidas cautelares de preservação do patrimônio abaixo nominadas.

### **3.8 Medidas Cautelares e Assecuratórias em Espécie**

#### **3.8.1 Sequestro**

A primeira das medidas assecuratórias dispostas no Código de Processo Penal é o sequestro (art. 125 do CPP), cabível em relação a bens imóveis adquiridos com os produtos da infração penal, ainda que transferidos a terceiros, cuja decretação depende da demonstração de indícios de cometimento do delito (art. 126 do CPP) pelo Ministério Público, pela vítima ou por representação da autoridade policial.

É do mesmo modo cabível o sequestro de bens móveis caso presentes os requisitos acima elencados, desde que não seja hipótese da medida cautelar de apreensão, espécie a ser adiante esmiuçada. Apreende-se o que é tangível, a exemplo de dinheiro em cédulas e veículos; por outro lado, recursos depositados em bancos ou valores mobiliários, que hoje são representados por dados ou títulos representativos custodiados em instituições financeiras, por exemplo, são passíveis de indisponibilidade e sequestro.

Nos crimes de que resultam prejuízos para a Fazenda Pública, caso dos crimes contra a administração pública, alerta Lima (2021, p. 1090) a vigência do Decreto-Lei nº 3.240/1941, que possui rito próprio.

Em relação ao sequestro de bens móveis, Carneiro (2019, p. 172) faz a seguinte distinção: o sequestro é aplicável a bens móveis, desde que tenham sido adquiridos com proventos da infração; por outro lado, caso se trate de bens diretamente obtidos em razão da infração ou instrumentos do crime, cabível a apreensão dos bens.

Cabem embargos, defesa processual incidental, quando o juiz decretar o sequestro, seja pelo apontado autor do ilícito, bem como opostos por terceiros de boa-fé que eventualmente tenham adquirido os bens (art. 130 do CPP).

Determinado o sequestro e inscrito no Cartório de Imóveis (nos casos correspondentes), o Ministério Público terá o prazo de 60 dias para promover a ação penal contra o autor, sob pena de levantamento (revogação), da medida assecuratória, conforme explicita o art. 131, inciso I do CPP. Do mesmo modo, o sequestro é revogado se o terceiro de boa-fé prestar caução, assegurar, com o depósito em juízo do valor do imóvel (inciso II do art. 131). Por último, caso o réu seja absolvido ou extinta a punibilidade (prescrição, por exemplo), também será levantado o sequestro sobre o imóvel. Todas as referidas causas de levantamento, com as adaptações necessárias, são aplicáveis ao sequestro de bens móveis.

O rito especial do Decreto-Lei nº 3.240/1941, aplicável aos crimes contra a administração pública, estipula prazo diverso para a propositura da ação penal (90 dias), podendo o sequestro recair sobre todos os bens do indiciado e compreender os adquiridos por terceiros com dolo ou culpa grave (art. 4º), inclusive os doados após a prática do crime.

Em inovação formulada pelo denominado Pacote Anticrime (Lei n.º 13.964/2019), estendeu-se a hipótese de utilização de bens sequestrados ou apreendidos pelos órgãos de segurança pública, consoante o disposto no art. 133-A do CPP. Anteriormente, somente havia expressa autorização legal nos casos de tráfico de drogas (art. 61 da Lei n.º 11.343/2006).

Assim, no decorrer do trâmite da persecução penal, poderá o juiz autorizar a utilização dos bens sequestrados ou apreendidos por órgãos policiais, com prioridade, e, demonstrado interesse público, a outros órgãos afetados a qualquer

esfera de atuação, a exemplo da fiscalização ambiental, dos direitos das crianças e adolescentes ou de cuidados da saúde da população.

A inovação legislativa é extremamente salutar por permitir a utilização em prol da sociedade de bens oriundos do crime de modo mais célere, o que impede também o perecimento nos depósitos e garagens públicas. Não é demais lembrar o tempo médio de tramitação (4 anos) de um processo criminal. Ainda que, por hipótese, não houvesse perecimento e a guarda pelo Estado fosse irretocável, a depreciação econômica é inevitável. Assim, busca-se com a utilização temporária a consecução de finalidade pública e o usufruto de bens, com valor econômico, enquanto o valor e a utilidade persistem no mundo real.

De outro giro, sobrevindo sentença condenatória com trânsito em julgado, determina-se a avaliação e a venda dos bens em leilão público, cujo valor será revertido em favor da vítima e do Estado (confisco), por meio do Fundo Penitenciário Nacional (art. 133 e §1º a § 3º do CPP). Na hipótese de bens cuja posse tenha sido transmitida a órgãos públicos, para utilização temporária, transmite-se a propriedade definitivamente ao órgão beneficiário (art. 133, § 4º, do CPP).

Em suma, o sequestro visa a apreender bens obtidos por meio da prática criminosa, cuja posse e propriedade não são legítimas e decorrem direta ou indiretamente do ilícito, de modo a permitir o confisco dos respectivos bens.

Na Operação Adsumus, 06 ações penais foram propostas e, quando formuladas, o Ministério Público também requereu o sequestro de produtos de crimes contra a administração pública, indicando bens de réus passíveis de constrição, com vistas ao confisco.

### **3.8.2 Hipoteca Legal e Arresto**

Outra espécie de medida assecuratória consiste na hipoteca legal. O arresto é medida cautelar prévia à hipoteca, que visa a efetividade desta última.

A hipoteca legal recai sobre os imóveis do autor do fato e visa ao pagamento da eventual responsabilidade civil que recaia contra o réu, podendo ser promovida em juízo pela vítima e pelo Ministério Público, no último caso em prol do erário, nos termos do art. 134, 142 e 144 do CPP.

A sentença que condena determinado indivíduo, após o trânsito em julgado, constitui título executivo no juízo cível que pode ser manejado pela vítima ou seus sucessores contra o autor do crime, conforme art. 63 do CPP. Vale dizer, a sentença criminal faz coisa julgada no cível quanto à existência do fato e à imputação do autor do respectivo fato, cabendo tão-somente a liquidação, estipulação da reparação do dano devida.

Assim, antecipadamente e com vistas a permitir o futuro ressarcimento, evitar a dilapidação e o trespasse a terceiros de patrimônio do criminoso, pode a vítima ou o Ministério Público requererem a especialização da hipoteca em imóvel do autor da infração penal, desde que exista materialidade (certeza do crime) e indícios de autoria, com estipulação do valor a ser devido da responsabilidade civil, e demonstrado o perigo da demora. Recebido o pedido, o juízo ouve a parte contrária, podendo o réu ofertar caução em dinheiro ou títulos da dívida pública, depositado judicialmente, com o fito de evitar a hipoteca em imóvel de sua propriedade.

Como visto, o procedimento da hipoteca legal, embora com poucos atos processuais, possui atos burocráticos que podem permitir a dilapidação de patrimônio. Por isso, o art. 136 do CPP permite o pedido de arresto, medida de urgência determinada pelo juiz sem a oitiva prévia do autor do crime, de forma que o bem imóvel ficará afetado e servirá de garantia até que se promova a hipoteca legal.

Nas hipóteses em que o criminoso não possua bens imóveis, determina o art. 137 do CPP que poderá ser decretado o arresto de móveis e, caso se trate de bens fungíveis ou de fácil deterioração, procede-se à avaliação e venda em leilão, com depósito dos recursos em juízo até o deslinde do processo criminal correlato.

Os requisitos do arresto são os mesmos da hipoteca legal: certeza do crime, indícios de autoria e perigo da demora.

A diferença primordial do arresto e do sequestro é que o primeiro tem por objeto bens de origem lícita do criminoso, enquanto o sequestro visa aos produtos do crime e instrumentos ilícitos. Ademais, o escopo do arresto é garantir o pagamento dos danos do crime, das custas processuais e da pena de multa (art. 140 do CPP), e o sequestro a expropriação, por si. Por isso, Carneiro (2019, p. 175) procede a seguinte distinção:

O arresto, diferentemente do sequestro, não recai sobre a coisa litigiosa, ou seja, o produto ilícito do crime, mas, de maneira geral,

sobre o patrimônio do acusado e visa garantir ressarcimento do dano, tanto que o art. 143 do CPP determina que após o trânsito em julgado da decisão condenatória, os autos do arresto sejam remetidos para o juiz civil, para os fins do art. 63 (propositura de ação civil ex delicto).

É nessa perspectiva que, demonstrado o prejuízo causado, pode o Ministério Público e a autoridade policial requererem a indisponibilidade de bens, com o arresto de tantos bens móveis dos acusados sejam suficientes para fazer frente aos prejuízos demonstrados e ao vindouro pagamento da pena de multa. Pode-se, por exemplo, pedir o bloqueio de recursos depositados em instituições financeiras ou valores mobiliários custodiados por corretoras.

Nos crimes contra a administração pública, que envolvem invariavelmente agentes políticos ou servidores públicos, o arresto, e a indisponibilidade dos bens consequente do referido instrumento, por meio do sequestro, são medidas que verdadeiramente asseguram a redução de benefícios oriundos dos crimes e se coadunam à atual realidade social.

O tráfego de recursos financeiros, ao tempo de um clique no computador, pode importar na ocultação ou dilapidação de patrimônio e, por consequência, a irreversibilidade do dano ao patrimônio público (perigo da demora). Assim, caso não existam medidas judiciais de indisponibilidade dos bens, o criminoso possui plena liberdade de atuação e de disposição patrimonial.

### **3.8.3 Busca e Apreensão**

O estágio atual de desenvolvimento econômico das sociedades capitalistas, incentivadas pela globalização e seus consectários, fez desenvolver novos paradigmas de relações negociais e de produção de riquezas. Hoje, a inovação, a tecnologia e o setor de serviços vigoram no cenário econômico e a transmissão e acúmulo de riquezas é consistente nos denominados bens móveis, muitos dos quais intangíveis (veículos, dinheiro, criptomoedas, títulos de investimentos, entre outros).

Não obstante, mesmo que diversas informações hoje estejam em *nuvem*, dispositivos de informática e outros instrumentos tecnológicos tem interface física e



podem revelar dados importantes para a elucidação de crimes e, mais ainda, para a persecução patrimonial em busca dos proventos.

Assim, o Código de Processo Penal (art. 240 e seguintes) autoriza a busca domiciliar e pessoal e, por consequência, a apreensão de bens que consistam em produtos e instrumentos do crime.

A busca domiciliar, por força constitucional (art. 5º, inciso XI, da Constituição da República), depende de prévia autorização judicial e somente pode ocorrer durante o dia. Diferentemente, a busca pessoal, corporal, prescinde de mandado e pode ocorrer quando o policial tiver fundadas suspeitas (art. 244 do CPP). Salienta Carneiro (2019, p. 176):

Sua natureza jurídica é a de meio de prova, ou seja, é medida útil e adequada para arrecadar provas do ilícito penal, consistentes nos instrumentos e produtos diretos e indiretos deste e que servirão, futuramente, para instrução do processo penal. Como bem apontou Eugênio Pacelli, a medida tem também natureza eminentemente cautelar, pois servirá para acautelamento do material arrecadado.

O nome busca e apreensão pode gerar certa confusão, pois ambas as palavras vêm quase sempre acompanhadas. No entanto, trata-se de duas medidas distintas: a busca e a apreensão. Poderá haver apreensão sem busca, sendo também possível o contrário, isto é, busca sem apreensão. Basta pensar na entrega voluntária de material à autoridade policial ou busca negativa, na qual não se consiga apreender nada na diligência.

As buscas, além da prisão de criminosos, visam à apreensão de produtos do crime e instrumentos utilizados para o cometimento de delitos, além de eventuais objetos necessários à prova.

Uma vez apreendidos, os produtos do crime permanecem afetados ao processo criminal correlato até a sentença. Caso absolutória, restitui-se ao réu; se condenatória, deve-se aguardar o trânsito em julgado para transmissão da propriedade em favor do Estado e da vítima, no último caso nos limites do ressarcimento devido.

### **3.9 Colaboração Premiada**

Apesar da aparente novidade, a instituição da colaboração premiada no ordenamento jurídico brasileiro remonta à Lei nº 8.072/1990, que prevê redução de pena de um a dois terços ao agente ativo de delito que possibilitar o desmantelamento de associação criminosa de que participe, aplicável aos crimes hediondos e equiparados.

Com o passar dos anos 1990 e 2000, diversos diplomas estabeleceram a medida de direito premial, que consiste na concessão de benefícios penais a indivíduos que confessem crimes, forneçam elementos de prova para desarticular crimes associativos ou permanentes. Somente em 2013, com a vigência da Lei nº 12.850/2013 (Lei das Organizações Criminosas), regulamentou-se em quase sua completude a matéria, com disposições sobre a legitimidade para a propositura de acordo, o conteúdo em si do negócio jurídico processual e os requisitos legais para homologação pelo juiz.

O instituto, que tem inegável raiz histórica milenar, em passado mais recente foi amplamente utilizado nos Estados Unidos para o combate a organizações criminosas, além da Itália, fruto dos esforços antimáfia, espalhando-se por diversas legislações nacionais e tratados internacionais, a exemplo da Convenção de Palermo.

Referem Suxberger e Filho (2016, p. 392) que a expansão do direito penal, movimento internacional e concernente à tutela de bens jurídicos supraindividuais antes objeto de proteção do direito civil e administrativo, ocasiona a crescente tipificação penal na sociedade de risco, que coincide também com a introdução de mecanismos de justiça penal negociada em países da *civil law*, a exemplo do Brasil. Assim, o modelo negocial de direito penal deve ser levado a efeito a partir das garantias constitucionais de índole processual e penal, e acrescentam:

No ambiente da expansão do direito penal, com a tutela de novos bens jurídicos, os sistemas penais dos Estados Democráticos de Direito, caminham para modelos de consenso, nos quais o Estado abre mão de parcela do *ius puniendi* e incorpora institutos negociais no ordenamento, sob a justificativa de redução de custos com o aparato judiciário estatal e de maior eficiência no combate à criminalidade organizada.

Nos dias atuais, diante da complexidade dos sistemas de justiça estatal e do aumento da criminalidade, a justiça negocial apresenta-se como um mecanismo de socorro da política criminal estatal, que deve ser utilizada sem abrir mão dos valores penais e processuais

aclamados pelo direito penal de cariz liberal. A nítida inspiração do direito internacional, de onde se podem colher êxitos e alertas quanto a eventuais desvios e excessos, há de informar a construção, a crítica e a implementação desses instrumentos do direito penal negocial no ordenamento interno.

Assim, o atual paradigma da macrocriminalidade e do recrudescimento de organizações criminosas, que utilizam ou não de meios violentos, e, por vezes, subvertem a atuação do próprio Estado, tornou necessária a formatação de novos institutos capazes de transpor a denominada *omertá*, o código de silêncio que impera no seio das máfias e congêneres.

Como expressão do direito penal negocial e espécie de direito premial, aduz Lima (2021, p. 753) que a colaboração premiada consiste em

técnica especial de investigação (meio extraordinário de obtenção de prova) por meio da qual o coautor e/ou partícipe da infração penal, além de confessar seu envolvimento no fato delituoso, fornece aos órgãos responsáveis pela persecução penal informações objetivamente eficazes para a consecução de um dos objetivos previstos em lei, recebendo, em contrapartida, determinado prêmio legal.

A colaboração premiada é, portanto, uma técnica utilizada pelos órgãos de persecução penal, Ministério Público ou Polícia Judiciária, que tem por finalidade fundamental a obtenção de meios de prova para a responsabilização de coautores e partícipes dos delitos, além da identificação de patrimônio para fins de recuperação e confisco<sup>40</sup>.

Não basta a mera confissão ou declaração do colaborador. É cediço o entendimento doutrinário e a determinação legal do art. 4º, § 16, da Lei n.º 12.850/2013<sup>41</sup>, que estipulam a denominada regra de corroboração: o colaborador

<sup>40</sup>Aras (2013, p. 428) relaciona quatro espécies de colaboração premiada: a) delação premiada (chamamento do corréu), colaborador confessa o crime e aponta coautores; b) colaboração por libertação, em que aponta o local onde mantida sequestrada a vítima (art. 159, § 4º, do Código Penal); c) colaboração para localização e recuperação de ativos, que é expressão e interessa sobremaneira à persecução patrimonial; d) colaboração preventiva, na qual o colaborador repassa informações que objetivam impedir o crime ou interromper a sua permanência.

<sup>41</sup>Art. 4º, § 16. Nenhuma das seguintes medidas será decretada ou proferida com fundamento apenas nas declarações do colaborador: I - medidas cautelares reais ou pessoais; II - recebimento de denúncia ou queixa-crime; III - sentença condenatória.

deve expressar, indicar e disponibilizar elementos de informação e de prova capazes de confirmar suas declarações, a exemplo de indicação do produto do crime, localização de referido produto, identificação de números telefônicos passíveis de interceptação ou de locais de guarda de documentos (LIMA, 2021, p. 771).

A própria lei regente da matéria (Lei nº 12.850/2013) estipula, dentre os resultados necessários advindos da colaboração<sup>42</sup>, a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais, nos termos do art. 4º, inciso IV.

Dessa forma, a colaboração premiada, que subverte o silêncio dos criminosos com incentivos de natureza penal, constituiu técnica investigativa presente na Operação Adsumus, no curso da qual 03 colaboradores firmaram acordo com o Ministério Público, que serão objeto de minudente análise em tópico próprio.

De todo modo, o instituto de direito penal negocial em comento amolda-se à redução de custos do crime de que trata a abordagem econômica, ao permitir menor tempo de encarceramento do colaborador, e em concomitância diminui os benefícios oriundos do delito, pois um de seus resultados esperados a partir das informações prestadas é a recuperação de ativos.

---

<sup>42</sup> Art. 4º O juiz poderá, a requerimento das partes, conceder o perdão judicial, reduzir em até 2/3 (dois terços) a pena privativa de liberdade ou substituí-la por restritiva de direitos daquele que tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e com o processo criminal, desde que dessa colaboração advenha um ou mais dos seguintes resultados: I - a identificação dos demais coautores e partícipes da organização criminosa e das infrações penais por eles praticadas; II - a revelação da estrutura hierárquica e da divisão de tarefas da organização criminosa; III - a prevenção de infrações penais decorrentes das atividades da organização criminosa; IV - a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa; V - a localização de eventual vítima com a sua integridade física preservada.

## **4 OPERAÇÃO ADSUMUS – PERSECUÇÃO PATRIMONIAL À LUZ DA TEORIA ECONÔMICA DO CRIME**

### **4.1 Noções Introdutórias da Operação Adsumus – Espaço, Tempo e Outras Circunstâncias**

A Operação Adsumus foi empreendida primordialmente no Município de Santo Amaro, localizado no recôncavo baiano, distante 71km de Salvador. Segundo dados do IBGE, a população estimada correspondia a 60.069 habitantes, no ano de 2019, com PIB per capita de R\$ 12.646,76 (2017) e índice de desenvolvimento humano (IDH) correspondente a 0,646 (2010).

O orçamento anual, em 2019, consoante informe do TCM, estipulou receitas próprias no importe de R\$ 15.851.980,06, e decorrentes de transferência de recursos de outros entes no valor R\$ 121.826.269,25, o que correspondeu a uma receita total de R\$ 137.678.249,31.

A persecução penal e patrimonial da Operação Adsumus coube às 1ª e 2ª Promotorias de Justiça de Santo Amaro em conjunto com o GAECO (Grupo de Atuação Especial de Combate às Organizações Criminosas e Investigações Criminais), órgãos do Ministério Público do Estado da Bahia.

A Operação Adsumus em Santo Amaro foi empreendida em 3 fases distintas e cronologicamente espaçadas, com início em maio de 2016 e final, do ponto de vista investigativo, em julho de 2018. A divisão por fases foi estabelecida conforme temática e eixo de investigação, além dos elementos de prova angariados. Frise-se que a definição por fases foi estabelecida na pesquisa para facilitar a compreensão, pois as medidas cautelares e investigativas de maior fôlego findaram-se em 2018, o que não significa, conforme se percebe do conceito acima explanado, ter se ultimado a persecução penal, que ainda transcorre perante a Vara Criminal de Santo Amaro no bojo das ações penais propostas pelo Ministério Público.

Esclareça-se que a diferenciação das fases é conceitual e formulada a partir da pesquisa documental dos requerimentos de medidas cautelares (patrimoniais e de privação da liberdade), que progressivamente foram formulados, deferidos, cumpridos e analisados, dando ensejo à apreensão, ao sequestro de bens e, por fim, à promoção das ações penais respectivas. As referidas fases da persecução

não são estanques, pois interdependentes entre si, e representam um contínuo aprofundar investigativo e de imputação de responsabilidades.

Na pesquisa documental 14 autos judiciais foram objeto de análise, 08 dos quais referentes a medidas cautelares e colaborações premiadas e 06 autos de ações penais, conforme Tabela 1 abaixo.

**Tabela 1: Elenco dos Autos da Pesquisa Documental**

<b>AUTOS N°</b>	<b>OBJETO</b>
0000554-56.2016.805.0228	AFASTAMENTO DE SIGILO BANCÁRIO E FISCAL
0000801-37.2016.805.0228	BUSCA E APREENSÃO
0000883-68.2016.805.0228 -	AÇÃO PENAL
0000954-70.2016.805.0228	BUSCA E APREENSÃO
0000957-25.2016.805.0228	BUSCA E APREENSÃO
0001187-67.2016.805.0228	AÇÃO PENAL
0001108-54.2017.805.0228	COLABORAÇÃO PREMIADA
0001334-93.2016.805.0228	AÇÃO PENAL
0000476-28.2017.805.0228	BUSCA E APREENSÃO/ CONDUÇÃO COERCITIVA E PRISÃO
0000616-62.2017.805.0228	AFASTAMENTO DE SIGILO BANCÁRIO E FISCAL
0001608-23.2017.805.0228	BUSCA E APREENSÃO E PRISÃO TEMPORÁRIA
0001650-72.2017.805.0228	AÇÃO PENAL
0000600-74.2018.805.0228	AÇÃO PENAL
0000911-65.2018.8.05.0228	AÇÃO PENAL

À época da análise documental, no decorrer dos anos de 2020 e 2021, os autos pesquisados ainda estavam em meio físico, o que dificultou o acesso aos documentos, sobretudo pela restrição de atividades presenciais nas sedes do

Poder Judiciário durante o período da pandemia do coronavírus, além da dezena de milhar de folhas que compõem o acervo. Assim, diante das dificuldades de acesso e com a finalidade de tornar objetiva a pesquisa documental, embora houvesse outros autos relacionados à Adsumus (interceptação telefônica, por exemplo), preferiu-se focar naqueles que importassem diretamente na persecução patrimonial.

Além do mais, os documentos pesquisados demonstraram indícios de ilicitudes em outros locais, praticados pelas pessoas físicas e jurídicas que mantiveram contratos com diversos municípios do Estado da Bahia, de modo que se circunscreveu a investigação científica aos fatos ocorridos em Santo Amaro, nascedouro da operação e onde a persecução angariou profundidade e pôde elucidar o modo de agir dos criminosos, aparentemente replicada em localidades distintas<sup>43</sup>.

As ilicitudes descobertas recaíram também em responsabilização em outras esferas administrativas (CGU, TCU e TCM) e judiciais (Justiça Federal e, por consequência, MPF e PF). Embora os fatos sejam relacionados, a investigação não era de atribuição do MPBA. Assim, não constituíram objeto de análise documental as investigações procedidas no âmbito da Justiça Federal ou no âmbito dos Tribunais de Contas.

Os crimes investigados foram perpetrados e envolveram agentes políticos, funcionários públicos e particulares, e consistiram, em suma, no desvio de recursos por superfaturamento de obras, produtos e serviços contratados pela Prefeitura, além da lavagem de capitais e crimes associativos.

Os contratos administrativos objeto da investigação, no período de 2010 a 2016, concerniam à locação de máquinas, com valor global de R\$8.923.000,00; aquisição de material de construção, com valor global de R\$ 2.732.064,00; aquisição

---

<sup>43</sup> A única ação penal decorrente da Adsumus sentenciada é da Comarca de Muritiba (0000001-06.2018.8.05.0174), na qual o ex-Prefeito Roque Luiz Dias dos Santos, em conluio com Anderson Bela da Conceição Gomes e Júlio Cezar Falcão da Silva, este último empresário do ramo de limpeza urbana e coleta de lixo e que se tornou colaborador premiado. Segundo consta da denúncia, Roque Luiz Dias dos Santos recebeu de Júlio Cezar Falcão da Silva propina no valor de R\$ 933.000,00, em virtude de contrato mantido com empresa do colaborador. A apelação da sentença condenatória foi parcialmente provida, mantendo-se a condenação de Roque Luiz Dias dos Santos (art. 317 do CP, por 30 vezes, e art. 1º, § 4º, da Lei 9.613/98, a uma pena definitiva de 11 anos e 08 meses de reclusão, e 110 dias-multa, no valor de 1/30 do salário mínimo); a absolvição de Júlio Cezar Falcão da Silva; e reduzindo-se a pena de Anderson Bela da Conceição Gomes (02 anos e 08 meses, art. 317, caput, do CP, substituída por duas restritivas de direitos), responsável por receber a propina.

de combustíveis no valor de R\$ 2.469.996,92; o serviço de recolhimento de lixo domiciliar firmado pelo Município por R\$ 3.196.500,00; e, por fim, a contratação de artistas e bandas para festejos locais, que atingiu o valor de R\$ 11.821.238,80 (nesse último eixo, a investigação concerne a fatos ocorridos a partir de 2010).

Assim, as contratações suspeitas consistiram em pagamentos no importe total de R\$ 29.143.590,32 a particulares, prestadores de serviços ou de bens, importe oriundo de recursos públicos do Município de Santo Amaro.

Como corolário do Estado de Direito, do devido processo legal e da presunção de inocência, somente após o trânsito em julgado da sentença é que se declara definitivamente ocorrido um fato, condenando-se os autores, com os efeitos jurídicos, pessoais e patrimoniais, subsequentes (art. 5º, inciso LVII, da Constituição da República). Porém, no âmbito da pesquisa científica (e mesmo no senso comum) documentos e métodos próprios servem à prova de fatos, bem como as reflexões baseadas em evidências.

Assim, frise-se que, como os processos criminais ainda estavam em trâmite ao tempo da pesquisa, muitos deles na fase de instrução, sem sentença condenatória ou mesmo absolutória, não é possível asseverar juízo de condenação dos envolvidos adiante mencionados no presente trabalho. Registre-se, portanto, que a referência da imputação e da indicação dos desvios de recursos públicos é aquela determinada pelo Ministério Público ao denunciar os réus ao Poder Judiciário, que tem por base os elementos de prova levados ao conhecimento do magistrado<sup>44</sup>. Adota-se, portanto, um conceito normativo de avaliação das vantagens indevidas obtidas, a partir da prerrogativa ministerial de ser o titular da ação penal, órgão a quem incumbe narrar os fatos criminosos e indicar, portanto, quanto foi desviado nos crimes contra a administração pública, nos termos do art. 129, inciso I, da Carta Magna.

A cronologia das ações penais consta da seguinte Tabela 2:

---



**Tabela 2: Cronologia das Ações Penais**

<b>AUTOS N°</b>	<b>DATA</b>
0000883-68.2016.805.0228	27/07/2016
0001187-67.2016.805.0228	31/10/2016
0001334-93.2016.805.0228	13/12/2016
0001650-72.2017.805.0228	18/12/2017
0000600-74.2018.805.0228	08/05/2018
0000911-65.2018.8.05.0228	16/07/2018

O objeto da análise consiste na persecução empreendida em virtude da prática de crimes contra a administração pública e de lavagem e capitais, categorias firmadas pelo direito penal. Costa Júnior (2007, p. 956), ao se aprofundar sobre a tipologia dos crimes contra a administração pública de que trata o Código Penal, aduz que não se resume à noção estrita de atividade administrativa tão somente. Versa, portanto, o conceito jurídico penal de administração pública qualquer atividade ou ato estatal, seja subjetivo (atos advindos de órgãos estatais) ou objetivo (atividades propriamente estatais, nas três funções, legislativa, judiciária e executiva), viés a que se alude no presente trabalho.

Dessa forma, a presente dissertação foca a elucidação, imputação de responsabilidade e persecução patrimonial dos crimes de peculato praticado por prefeito e seus asseclas (art. 1º, inciso I, do Decreto-Lei nº 201/1967) e peculato na modalidade ordinária (art. 312 do CP), corrupção passiva (art. 317 do CP), corrupção ativa (art. 333 do CP), lavagem de dinheiro (art. 1º da Lei nº 9.613/1998), associação criminosa (art. 288 do CP), além do delito do art. 90 da Lei nº 8.666/1993, nos termos das denúncias do Ministério Público. É de se ressaltar que os crimes de lavagem de capitais e associação criminosa não se inserem, por essência, entre os crimes contra a administração pública, contudo, no caso concreto, possuem íntima relação fática e jurídica com os mencionados delitos.

No decorrer das medidas de constrição de bens (instrumentos da persecução patrimonial levados a efeito no caso sob estudo) foram apreendidos e sequestrados diversos bens dos denunciados/réus, entre imóveis rurais e urbanos, veículos de luxo e cavalos de raça (puros de origem), entre outras espécies de bens, patrimônio de valor considerável, cuja análise do modo e do êxito são o cerne da pesquisa qualitativa que se pretende no presente trabalho de pesquisa.

Convém referir também, para fins de realocação do patrimônio desviado, que a operação se utilizou da técnica da colaboração premiada firmada com investigados, instrumento que, além de angariar elementos de prova contra os corréus, resultou na devolução de R\$ 2.780.044,00 ao erário municipal pelos colaboradores.

Nesse panorama, passa-se adiante à descrição das 3 fases distintas, sob o ponto de vista da dimensão patrimonial dos ilícitos, o proceder da investigação em busca de elementos de prova e avaliação qualitativa da persecução empreendida pelo Ministério Público na Operação Adsumus. Já na fase inicial, busca-se confrontar a hipótese provisória baseada no método da indução analítica para se averiguar se é exitosa a utilização pelo Estado-acusação da persecução patrimonial no enfrentamento dos crimes contra administração pública, à luz da Teoria Econômica do Crime.

#### **4.2 Fase Inicial – Obras Públicas Paralisadas e Locação de Veículos**

A Operação Adsumus não nasceu de ímpeto investigativo criminal, o que à primeira vista pode surpreender.

O gatilho da investigação decorreu das fiscalizações realizadas pelo Ministério Público nos estabelecimentos de saúde e de ensino municipais e estaduais em Santo Amaro, nos anos de 2014 e 2015, que visavam avaliar as condições estruturais, sanitárias e de prestação do serviço, no âmbito do Projeto *o Ministério Público e os Objetivos do Milênio: Saúde e Educação de Qualidade para Todos*<sup>45</sup>.

Nas referidas visitas, percebeu-se o atraso em diversas obras municipais, construções inacabadas e incongruências com os contratos respectivos, o que

---

<sup>45</sup>Trata-se do *Projeto Saúde + Educação – Transformando o Novo Milênio*, que tem por objetivo contribuir para o exercício do papel ministerial de fiscalização de dois setores vitais da sociedade, a fim de efetivar os direitos de cidadania de crianças, adolescentes e enfermos, contribuindo para a prestação de serviços públicos de qualidade nas áreas de educação e saúde. A metodologia de trabalho consiste na visitação de unidades públicas de saúde e educação, preenchimento de formulário modelo, com registros, devolutiva das informações ao gestor da respectiva unidade e eventual providência extrajudicial promovida pela Promotoria de Justiça, com revisita em prazo posterior (BAHIA).

ensejou inicialmente a instauração do inquérito civil nº 01/2016, com o início de investigação no âmbito da improbidade administrativa, sem viés criminal.

Angariadas as informações iniciais, em 12 de maio de 2016, ao vislumbrar a existência de indícios de autoria e participação de agentes públicos, inicialmente apontando os investigados Luís Eduardo Pacheco Alves, Secretário Municipal de Administração, e Leonardo Araújo Pacheco Pereira, Vice-Prefeito, que atuariam em benefícios de empresas contratadas pelo Município de Santo Amaro<sup>46</sup>, instaurou-se o Procedimento Investigatório Criminal n.º 01/2016<sup>47</sup>. O foco inicial era os possíveis desvios em obras públicas.

No mesmo dia de instauração do PIC, os promotores de justiça que presidiram a investigação requereram o afastamento de sigilo bancário dos investigados (0000554-56.2016 805 0228), cumprida paulatinamente pelas instituições financeiras até agosto de 2016.

A estratégia primária de investigação financeira, conforme visto acima, permitiu delinear a arquitetura da associação criminosa, entre particulares e funcionários públicos. No caso concreto, os investigadores firmaram que a função primeira da persecução patrimonial consistia na busca de provas dos crimes e, secundariamente, no desvendar do patrimônio dos investigados, afinal não houve instauração de procedimento investigatório específico, nos moldes da Resolução CNMP nº 181/2017<sup>48</sup>.

A medida de afastamento do sigilo bancário proposta pelos investigadores alinha-se à estratégia de investigação financeira que busca refazer o *paper trail* (trilha de papel), de modo a referenciar o infrator inicial e revelar os infratores

---

<sup>46</sup>Oliveira Santana Construções, Grautehc Construtora Ltda, Construtora Andrade Leal Ltda-ME, Cerqueira Santos Construções Ltda — ME, Serv Bahia Locações de Máquinas e Equipamentos Ltda, Real Locações de Máquinas e Equipamentos Ltda-ME e Ayres Materiais De Construção Ltda.

<sup>47</sup>O objeto inicial da investigação eram os crimes do art. 90 da Lei 8.666/1993, art. 312 e art. 288 do CP, e art. 1º da Lei de Lavagem de Capitais.

<sup>48</sup>Art. 14. A persecução patrimonial voltada à localização de qualquer benefício derivado ou obtido, direta ou indiretamente, da infração penal, ou de bens ou valores lícitos equivalentes, com vistas à propositura de medidas cautelares reais, confisco definitivo e identificação do beneficiário econômico final da conduta, será realizada em anexo autônomo do procedimento investigatório criminal. § 1º Proposta a ação penal, a instrução do procedimento tratado no caput poderá prosseguir até que ultimadas as diligências de persecução patrimonial. § 2º Caso a investigação sobre a materialidade e autoria da infração penal já esteja concluída, sem que tenha sido iniciada a investigação tratada neste capítulo, procedimento investigatório específico poderá ser instaurado com o objetivo principal de realizar a persecução patrimonial.

adicionais, com o fito de localizar provas e instrumentos utilizados para cometer os crimes (MARTINS, 2019, p. 202).

Os resultados primários da técnica de investigação financeira demonstraram a magnitude patrimonial dos investigados: no período de janeiro de 2011 a 2015, a movimentação bruta de créditos em conta corrente dos investigados e das pessoas jurídicas correlatas alcançaram o montante de R\$ 313.730.616,61<sup>49</sup>.

O relatório financeiro indicou grande movimentação entre as pessoas jurídicas, que não configuravam conglomerados ou formalmente mantinham relação jurídica, e mínima movimentação das pessoas naturais. É de se frisar, inclusive, que o colaborador Luís Cláudio Sampaio Lobo apresentou movimentação de apenas R\$ 79.338,50 no período, embora em posterior termo de acordo com o Ministério Público tenha se disposto a devolver aos cofres públicos o importe de R\$ 2.000.000,00.

Além do mais, indicou-se que os valores recebidos pelas empresas por bens e serviços prestados ao Município de Santo Amaro circulava primordialmente entre 06 pessoas jurídicas e 07 pessoas físicas, as quais passaram posteriormente a condição de investigadas.

Dessa forma, com foco nos possíveis desvios decorrentes de obras públicas e o encadeamento entre as diversas pessoas jurídicas contratadas pelo Município de Santo Amaro, em 06/07/2016 a Promotoria de Justiça de Santo Amaro requereu busca e apreensão (0000801-37.2016.805.0228) em diversos endereços dos investigados, pedido deferido pelo Poder Judiciário em 12/07/2016.

O cumprimento das buscas, em 14/07/2016, com auxílio do Departamento de Repressão e Combate ao Crime Organizado (DRACO) da Polícia Civil da Bahia (PCBA) e da Polícia Rodoviária Federal (PRF), além do GAECO, inaugurou a primeira fase ostensiva da Operação Adsumus.

As buscas e apreensões e o afastamento de sigilo bancário lograram elucidar os liames patrimoniais dos envolvidos até aquele momento inicial, julho de 2016. O achado mais importante desta fase e que permitiu fortalecer os indícios de crime consistiu na apreensão de um computador, no qual, após perícia técnica, foram

---

<sup>49</sup>Dignas de nota as movimentações das pessoas jurídicas Real Locações de Máquinas e Equipamentos Ltda-ME (R\$ 19.038.973,75) e Serv Bahia Locações de Máquinas e Equipamentos Ltda (R\$ 108.162.729,89).

encontradas propostas de várias empresas licitantes feitas naquele terminal a indicar que os procedimentos licitatórios eram montados, realizados apenas formalmente, com direcionamento em favor das pessoas jurídicas ligadas aos investigados.

E o fio da meada: obras públicas paradas, apesar da locação de máquinas justamente para atuação nas referidas obras, o que fez atentar maior atenção dos investigadores no entrelaçamento de empresas contratadas pelo Município de Santo Amaro.

Reunidos os elementos de prova, constatou-se que ao contratar obras, nos anos de 2011 a 2015, no importe de R\$ 66.406.647,40, o Município de Santo Amaro, em concomitância, efetuou despesas no valor de R\$ 11.323.171,20 com a locação de máquinas e veículos leves da Serv Bahia e Real Locação, que concorriam entre si em certames diversos, alternando-se os vencedores.

De início, segundo a narrativa do Ministério Público, verificou-se que Leonardo Araújo Pacheco Pereira, Vice-Prefeito de Santo Amaro, em conluio com Luís Eduardo Pacheco Alves, Secretário de Administração do Município, favoreceram as licitações que envolvessem a Serv Bahia e Real Locação, geridas de fato por Paulo Sérgio Soares Vasconcelos, Hildecarlos Seixas de Souza e Jackson Cesar Rocha Azevedo, cabendo a Diego Sales prestar apoio aos atos executórios que partiam dos agentes públicos. Embora se tratasse de duas pessoas jurídicas distintas, havia um único centro de comando financeiro, capitaneado pelas pessoas naturais acima nominadas, com repasse de valores milionários a estas últimas.

Colhidos os elementos de prova, a Promotoria de Justiça de Santo Amaro e o GAECO promoveram a primeira ação penal (autos nº 883-68.2016.805.0228) da Operação Adsumus. Figuraram como denunciados Hildecarlos Seixas de Souza, Jackson Cesar Rocha Azevedo, Leonardo Araújo Pacheco Pereira, Luís Eduardo Pacheco Alves, Diego Sales Santos e Paulo Sérgio Soares Vasconcelos, a quem, em suma, se imputou a prática dos crimes do art. 288, *caput*, do Código Penal (associação criminosa), art. 312 do Código Penal (peculato) e art. 90 da Lei de Licitações.

À época, em 27/07/2016, Hildecarlos Seixas de Souza, Jackson Cesar Rocha Azevedo e Paulo Sérgio Soares Vasconcelos tornaram-se foragidos, por, decretada a prisão, não terem sido localizados quando da deflagração da operação.

O desvio de recursos públicos consistia no direcionamento de licitações em prol das empresas Serv Bahia e Real Locação, que eram contratadas para fornecer, mediante aluguel, máquinas e veículos, serviço que não era efetivamente prestado, embora pago pelo Município de Santo Amaro. As referidas pessoas jurídicas eram dirigidas por Hildecarlos Seixas de Souza, Jackson Cesar Rocha Azevedo e Paulo Sérgio Soares Vasconcelos. As fraudes licitatórias e os pagamentos por serviços não prestados eram capitaneados pelos agentes públicos Luís Eduardo Pacheco, Secretário de Administração, e Leonardo Pacheco, Vice-Prefeito, com o auxílio de Diego Sales, funcionário público municipal.

A persecução patrimonial permitiu vislumbrar que as locações eram fictícias, com o rateio dos pagamentos realizados. A pecúnia era transferida pelos cofres públicos, repassada aos sócios da empreitada, que rateavam parte dos ganhos com os agentes públicos. Os desvios foram apontados na denúncia no valor de R\$ 8.923.790,60, com pedido expresso de condenação à reparação do dano em favor do Município de Santo Amaro.

Assim, de início, a investigação patrimonial serviu sobremaneira como meio de prova dos delitos perpetrados e, ainda, para dimensionar e requerer em juízo a reparação devida.

Passados 21 dias do fim da primeira ação penal proposta e coletados indícios que fortaleceram as suspeitas iniciais, os promotores de justiça (MPBA/GAECO) avançaram as etapas investigativas da Operação Adsumus, com novos pedidos de busca e apreensão<sup>50</sup>.

Com esteio ainda nas fraudes em obras públicas e locação de máquinas, as primeiras medidas foram cumpridas em 06/09/2016, envolvendo o lastro de pessoas jurídicas que mantinham contrato com o Município (Real Locação de Veículos) e entre si (MM Comercio Atacadista de Cosméticos EPP e Politech Engenharia Ltda), incluídos sócios formais, sócios de fato ou auxiliares da empreitada criminosa (Jackson Cesar Rocha Azevedo, Hildecarlos Seixas de Souza, Ilka de Almeida Souza Seixas, Nilzete Oliveira Santana, Alex dos Santos Santana, Alan dos Santos Santana, Rafaela dos Santos Santana e Alercio Sabino Vasconcelos).

---

<sup>50</sup> Autos nº 0000954-70.2016.805.0228 e 0000957-25 2016.805.0228

A apreensão de diversos documentos societários, fiscais e pessoais fortaleceram a tese acusatória de interligação entre os envolvidos com pessoas jurídicas participantes de ilícitos licitatórios em Santo Amaro, de modo que a persecução patrimonial, mais uma vez, foi utilizada como meio de obtenção de prova. Outrossim, a identificação de ativos não circulantes no sistema bancário logrou apurar diversos bens passíveis de confisco.

Em endereços de pessoas físicas e jurídicas relacionadas ao investigado Hildecarlos Seixas de Souza, apreenderam-se diversos contratos particulares de compra e vende de imóvel, dinheiro em espécie (cerca de R\$ 15.080,00) e dois veículos (Toyota SW4 e Honda HRV).

Em residências relacionadas a Rafaela dos Santos Santana, Alex dos Santos Santana e Alan dos Santos Santana, filhos do investigado Roberto Santana, que embora não possuísse relação formal com as empresas Politech Engenharia e Grautech (descoberta posteriormente) detinha poder de mando nos empreendimentos e nas negociatas com os agentes públicos, procedeu-se à apreensão de contratos particulares de compra e venda de imóvel, relógios de luxo, inclusive um da marca Rolex, com nota fiscal no valor de USD\$ 7.742,50.

Logo em seguida, em 11/10/2016, cumpriu-se nova busca e apreensão, ainda com foco no eixo investigativo obras públicas e locação de máquinas, envolvendo as pessoas jurídicas Andrade Leal Ltda-Me, Cerqueira Santos Construções Ltda – Me, MRC Construções e Serviços Ltda — Epp<sup>51</sup> e Henmatel, além de Luiz Leal dos Santos e Bruno Antônio M. Cardoso Carmo.

A base fática das apreensões acima consistiu na verificação, pelos investigadores do Ministério Público, de dezenas de depósitos realizados em nome dos investigados, numa simbiose societária catalisada através de diversas empresas, abastecidas com verbas públicas, como apontavam os variados relatórios do Laboratório de Tecnologia Contra a Lavagem de Dinheiro do MP/BA.

A concomitância de prisões cautelares e de conduções coercitivas, realizadas ao mesmo tempo com as buscas e apreensões, ensejou o aprofundado interrogatório dos envolvidos baseado na investigação financeira anteriormente

---

<sup>51</sup>A investigação começa a se intensificar em outros eixos, pois a referida empresa era contratada para a coleta de resíduos do Municípios, inicialmente suspeitando-se ser de propriedade do Vice-Prefeito, Leonardo Pacheco, fato que posteriormente fora infirmado e elucidado, com a colaboração premiada dele e do real proprietário, Júlio Falcão.

empreendida. É que, em setembro de 2016, a maior parte das informações já haviam sido enviadas pelas instituições financeiras, o que permitiu a feitura de relatório que corroborava os indícios de crimes, bem como inquirição dos investigados acerca de transações suspeitas.

No fim de outubro de 2016, com base nos elementos acima declinados, a força-tarefa da Adsumus promoveu denúncia contra Bruno Antonio Machado Cardoso do Carmo, Hildecarlos Seixas de Souza, Ilka de Almeida Souza Seixas, Jackson Cesar Rocha Azevedo, Leonardo Araujo Pacheco Pereira, Luís Eduardo Pacheco Alves e Paulo Sérgio Soares Vasconcelos, incursos nos crimes do art. 288, caput, do CP (associação criminosa), e art. 1º, § 4º, da Lei de Lavagem de Dinheiro, diante da ocultação de recursos públicos desviados no importe de R\$ 14.448.931,20.

A ação penal acima, autuada sob o nº 1187-67.2016.805.0228, é consequência lógica e jurídica da ação penal inicialmente proposta (883-68.2016.805.0228), em 27/07/2016. Nesta, a imputação consistiu em peculato e crime da Lei de Licitações; na primeira, o cerne era a ocultação e dissimulação de valores provenientes dos referidos crimes, ou seja, lavagem de capitais.

Além da imputação de crime e do início da ação penal, o MP/BA requereu o sequestro de diversos bens dos denunciados, com a finalidade de confisco para ressarcimento da vítima (Município de Santo Amaro): 1) imóvel rural denominada de Fazenda Araticum, em Inhambupe/BA (avaliada em R\$ 1.500.000,00); 2) Veículo Toyota SW4 (avaliado em R\$ 131.820,00); 3) Veículo Hyundai HRV (avaliado em R\$ 87.834,00); 4) Apartamento 2502 no Condomínio Villagio Panamby, Horto Florestal, em Salvador/BA (avaliado em R\$ 1.900.000,00); 5) Sala Comercial nº 1508, Centro Médico Linus Pauling, Pituba, em Salvador/BA (avaliada em R\$ 139.000,00); 6) Apartamento 501, Cond. Colina de Piatã 1, em Salvador/BA (avaliado em R\$ 165.000,00); 7) Casa em Stela Maris, em Salvador/BA (avaliada em R\$ 380.000,00). Assim, a persecução patrimonial inicial, consistente na identificação e indisponibilidade dos bens, somente nesta etapa da Adsumus importou no sequestro de veículos e imóveis avaliados em R\$ 4.303.654,00.

Nesta primeira fase a utilização pelo Estado da persecução patrimonial no enfrentamento dos crimes contra administração pública serviu de impulsionamento para reduzir benefícios, com a indisponibilidade de bens, e para aumentar custos



dos criminosos, considerando que a investigação financeira consubstanciou relevante meio de obtenção de prova e permitiu demonstrar os vínculos criminosos e a trilha do papel. Dessa forma, manteve-se incólume a hipótese provisória, que não sofreu abalos que a infirmassem.

#### **4.3 Fase Intermediária – Aquisição Simulada de Material de Construção e os Vínculos entre os Diversos Fornecedores**

Como visto, pendia de oferta de denúncia ou mesmo arquivamento os fatos subsequentes, objeto das buscas realizadas em setembro e outubro de 2016.

Percebe-se dos documentos da persecução que o foco investigativo partiu das obras públicas e da locação de máquinas para a aquisição de material de construção pela municipalidade. Apesar de objetos de contratos administrativos distintos, a Operação Adsumus logrou demonstrar elementos de imbricamento entre as diversas empresas contratadas pelo Município de Santo Amaro, que resultava no pagamento de propinas a funcionários públicos do alto escalão e ainda o desvio em favor dos particulares.

Assim, em 13/12/2016, o MPBA ofertou denúncia autuada sob o nº 0001334-93.2016.805.0228 contra 1) Leonardo Araújo Pacheco Pereira; 2) Luis Cláudio Sampaio Lobo; 3) Luís Eduardo Pacheco Alves; 4) Roberto José Oliveira Santana; 5) Rafaela dos Santos Santana Hedjazi, por associação criminosa (art. 288 do Código Penal), peculato (art. 1º, inciso I, do Decreto-Lei nº 201/67) e lavagem de capitais (art. 1º, § 4º, da Lei de Lavagem), com desvios de recursos públicos correspondentes a R\$ 2.732.064,00.

Ao tempo da denúncia acima, revela-se a existência de indícios contra o Prefeito de Santo Amaro, Ricardo Machado. Contudo, persistia o foro por prerrogativa de função (a competência é do TJBA), de modo que as Promotorias de Justiça/GAECO não tinham atribuição para atuar no caso, assim como a Vara Criminal de Santo Amaro, onde as cautelares e ações penais eram ofertadas.

Não obstante, findo o mandato de Ricardo Machado, promoveu-se denúncia, em 03/02/2017, contra o ex-Prefeito pelos mesmos fatos descritos na ação penal 0001334-93.2016.805.0228. Vislumbrou-se a proeminência da conduta do ex-alcaide na empreitada criminosa, por sua estatutura funcional no Município, domínio

das ações dos outros agentes ativos e pela percepção de valores oriundos dos desvios de recursos públicos.

A ação penal promovida em dezembro de 2016 elucida o modo de agir dos investigados, que perpassa por três grandes eixos interligados (obras públicas, aluguel de veículos e material de construção). Primeiro, os agentes políticos e funcionários públicos denunciados favoreciam as empresas Grautech e Oliveira Santana em licitações para construção de unidades de saúde e escolas, que se sagravam vencedoras, contudo, utilizavam as máquinas e veículos contratados pelo próprio Município de Santo Amaro junto às empresas Serv Bahia e Real Locações. Por fim, o material utilizado nas obras era decorrente de contratação pelo Município da Ayres Material de Construção, pagos pelo erário, além da utilização nas respectivas obras de servidores municipais. Vale dizer, um círculo vicioso de desvios, desmandos e ilicitudes.

Assim, com as fraudes na locação de veículos já eram objeto de duas ações penais da fase inicial (0883-68.2016.805.0228 e 1187-67.2016.805.0228), tratou a ação penal 0001334-93.2016.805.0228 especificamente da aquisição fraudulenta de material de construção.

Inaugura-se, no interior da Operação Adsumus, o denominado direito penal negocial, com a colaboração premiada de Luís Cláudio, vulgo “Poi”, proprietário da empresa Ayres, que revelou a empreitada criminosa, disponibilizou material probatório, confessou os crimes e, por fim, assumiu o compromisso de devolver R\$ 2.000.000,00. As ilicitudes narradas não se limitaram à aquisição de material de construção, pois também ocorreram nos contratos de fornecimento de combustíveis de empresa de propriedade do colaborador.

Segundo o colaborador, o então Prefeito Ricardo Machado, mancomunado com o Vice-Prefeito, Leonardo Pacheco, desviou R\$ 2.732.064,00, por meio de pregões fraudulentos que resultaram na contratação da Ayres Material de Construção. O fornecimento do material de construção era simulado, sendo emitida tão-somente a nota fiscal respectiva, sem a entrega do produto. Após o pagamento, parte dos desvios eram repassados aos agentes políticos.

Conforme consta da denúncia do Ministério Público, a investigação financeira asseverou que Ricardo Machado, entre 2012 e 2016, apropriou-se indevidamente da quantia de R\$ 2.732.064,00, em 37 saques e transferências da Ayres para Leonardo

Pacheco, a quem cabia auxiliar, recepcionar e repassar os valores desviados. Parte dos desvios consistiram em ocultação, sacados diretamente ou transferidos para Leonardo Pacheco (R\$ 1.830.882,21); outra parte dos recursos era dissimulada por meio do pagamento fictício da Ayres para as empresas Oliveira Santana e Grautech (ligadas a Roberto Santana e Rafaela Santana) e a MRC Construções e Serviços (contratada para prestar o serviço de limpeza pública em Santo Amaro), no valor correspondente a R\$ 902.064,23.

No ordinário das relações comerciais, as empreiteiras é que deveriam repassar valores à empresa de material de construção. Contudo, no caso concreto, sem fundamento idôneo, por determinação de Ricardo Machado, a Ayres repassou valores às empresas de Roberto e Rafaela Santana, empreiteiras, com o intuito de acerto de contas das vantagens ilícitas.

No âmbito da individualização e busca do confisco de bens, requereu-se o bloqueio de valores depositados em conta corrente dos denunciados, no valor de R\$ 2.166.002,00, além do sequestro e registro de indisponibilidade no RENAJUD dos seguintes veículos pertencentes a Rafaela Santana: 1) Porsche Cayenne V6, ano 2012, avaliado em R\$ 202.730,00; 2) Porsche Boxster, ano 2013, avaliado em R\$ 332.681,00; 3) Vw/Voyage Cl Mb, ano 2014, avaliado em R\$ 30.651,00.

Apesar dos pedidos de sequestro de bens, que serviriam ao confisco, ao receber a denúncia o magistrado então oficiante entendeu que o Ministério Público não logrou demonstrar indícios de que os automóveis acima elencados foram adquiridos (em 2015) em decorrência dos delitos praticados. Assim, indeferiu o pedido de sequestro dos veículos, apesar do caráter cautelar, precário, da medida, com o objetivo de garantir para satisfazer, que não se confunde com o mérito. Não se teve notícia nos autos de recurso do Ministério Público contra o indeferimento do sequestro dos veículos de luxo.

Na presente fase da Adsumus, a persecução patrimonial não conseguiu fomentar a redução de benefícios. O bloqueio de contas correntes não teve êxito. O encontro fortuito de veículos, e a apreensão deles na residência da então investigada Rafaela Santana, foi obstada pelo juízo da causa, que, apesar da contemporaneidade da aquisição, não tornou indisponível o bem.

A cautelaridade própria do sequestro, de prevenir antes do desfazimento, deixou de ser observada, fazendo-se juízo de mérito já no recebimento da denúncia acerca dos vínculos, do patrimônio para fins de confisco, ainda que equivalente.

A hipótese provisória, na presente fase, encontrou maiores obstáculos de corroboração, relativos à cultura jurídica e jurisdicional, que impede visão holística acerca da persecução desta natureza.

#### **4.4 Fase Final – Fraudes em Combustíveis, Limpeza Pública e Contratação de Artistas**

##### **4.4.1 As Medidas Cautelares e a Colaboração Premiada**

O manejo de técnicas de investigação ordinárias e especiais, além dos instrumentos do direito penal negocial e da investigação financeira, conduziram a Operação Adsumus a outras frentes, deparando-se com ilicitudes criminais em contratações do Município de Santo Amaro nos mais diversos objetos.

Dessa forma, novas medidas cautelares foram requeridas, em 08/05/2017, deferidas e posteriormente cumpridas em 06/07/2017, concernentes a buscas e apreensões, prisões e conduções coercitivas, com o escopo de apurar crimes nos contratos de combustíveis e contratação de bandas e artistas (autos nº 0000476-28.2017 805.0228).

Entre os envolvidos figuravam pessoas já antes mencionadas em outras fraudes, o núcleo político e o colaborador premiado, além de familiares destes<sup>52</sup>. As contratações ilícitas e os desvios do erário envolveram as seguintes pessoas jurídicas 1) RL Derivados de Petróleo; 2) Rede Axezeiro de Comunicação e Internet Ltda; 3) Valentina Produções; 4) Farma 24 Hs Rio Vermelho Ltda Me, no importe de R\$ 2.428.908,34.

Em continuidade à marcha para o acúmulo de informações e dados imprescindíveis para a investigação financeira concomitantemente realizada, em 05/06/2017, requereu-se novo afastamento de sigilo bancário e fiscal (0000616-62.2017 805 0228), com acréscimos de períodos e de investigados, sobretudo

---

<sup>52</sup>1) Luís Cláudio (Poi); 2) Ricardo Machado; 3) Leonardo Pacheco; 4) Manoel de Andrade; 5) Sueli de Andrade; 6) Marcelo Barreto; 7) Luis Eduardo Pacheco; 8) Tatiane Moura.

peças jurídicas vinculadas aos investigados. Pelo que consta dos documentos, somente em junho de 2018 houve efetivo cumprimento da decisão judicial, tendo em vista a demora das instituições no repasse das informações.

Nesse panorama, a Operação Adsumus, municiada com investigação financeira e patrimonial oriundas de relatórios técnicos, interceptações telefônicas, interrogatórios e depoimentos, demonstrou irrefreável avanço no conhecimento dos fatos. Por isso, novo colaborador procurou o Ministério Público e, em 20/09/2017, firmou termo de compromisso, revelando fatos novos e expondo pormenores de ilicitudes. Diante do avanço das investigações acerca dos contratos da MRC Construções e Serviços Ltda, um de seus sócios, Júlio Cezar Falcão da Silva expôs desvios no contrato mantido entre a empresa e os Municípios de Santo Amaro e de Muritiba, concernentes à prestação de serviços de limpeza pública, em conluio com os à época Prefeitos, Ricardo Jasson Magalhães Machado do Carmo e Roque Luiz Dias dos Santos, respectivamente, a quem se pagava mensalmente valores para manutenção dos pactos.

Além dos elementos de prova entregues pelo colaborador, comprometeu-se ao pagamento, a título de reparação do dano, do valor de R\$ 1.000.000,00, sendo R\$ 780.000,00 devolvidos aos cofres de Santo Amaro e R\$ 220.000,00 para o Município de Muritiba.

A partir da colaboração de Júlio Cezar Falcão da Silva, a força-tarefa requereu a busca e apreensão em endereços ligados ao ex-alcaide santo-amarense, além da prisão temporária, cumprida a primeira cautelar em 18/12/2017 (autos nº 0001608-23 2017.805.0228).

Trata-se da última das cautelares de campo cumpridas na Operação Adsumus, encerrando-se longo período de atos sucessivos e complementares de persecução penal e patrimonial iniciados em maio de 2016.

Na esteira dos eixos de investigação abertos a partir da investigação financeira e das colaborações premiadas, 03 ações penais foram promovidas, com objetos distintos, mas relacionadas a desvios de recursos públicos do Município de Santo Amaro, nos anos de 2010 a 2016, durante a gestão do ex-Prefeito Ricardo Machado.

No ínterim, em 14/08/2017, o ex-Vice-Prefeito Leonardo Pacheco, auxiliar político e dos atos de execução dos desvios de erários patrocinados pela súa,

procurou o Ministério Público e firmou termo de colaboração premiada. Entre os elementos de prova engendrados na colaboração, corroborou-se o desvio na aquisição de material de construção, no serviço de recolhimento de lixo e contratação de artistas, que tinham intermédio do referido colaborador, além da apresentação de planilha de controle da corrupção capitaneada por Ricardo Machado.

#### **4.4.2 Descrição das Ações Penais Promovidas na Fase Final**

A primeira das ações penais desta fase (0001650-72.2017.805.0228), promovida em 18/12/2017, relata a prática de peculato a partir de contrato de fornecimento de combustíveis firmado com a RL Derivados De Petróleo, empresa pertencente ao colaborador Luís Cláudio ("Poi"), com desvios no valor de R\$ 2.469.996,92.

Consoante a denúncia, Ricardo Machado e Leonardo Pacheco, Prefeito e Vice-Prefeito à época dos fatos, privilegiavam a RL Derivados de Petróleo na aquisição de combustíveis pelo Município, recursos que eram desviados para contas de Manoel de Andrade (ou de sua empresa, Rede Axezeiro) ou ainda em espécie entregues a Leonardo Pacheco, que os partilhava com o Chefe do Executivo.

Além dos crimes de peculato, a conduta dos agentes caracterizava ocultação, por meio da simulação no fornecimento de combustível com notas falsas, e dissimulação do proveito do crime, que ocorria com as transferências bancárias para empresas de terceiros, com a finalidade de aparentar licitude nas transações. Em virtude das condutas acima elencadas, o Ministério Público imputou a Ricardo Machado, Leonardo Pacheco e Luís Cláudio os crimes dos art. 288 do CP, art. 1º, inciso I, do Decreto-Lei nº 201/67 e art. 1º, § 4º, da Lei de Lavagem, ambos por 66 vezes, e a Manoel Barreto a mesma imputação, contudo, por 03 vezes no tocante ao peculato e à lavagem de capitais, requerendo-se ainda a prisão preventiva do ex-Prefeito e de Manoel.

No âmbito patrimonial, requereu-se o sequestro da Fazenda Gameleira, em Inhambupe, imóvel com 304,92 h, avaliada em R\$ 2.000.000,00, além do bloqueio, por meio do BACENJUD, de numerários depositados em contas dos denunciados.

Iniciado o ano de 2018, diante do teor das colaborações de Júlio Cezar Falcão e Leonardo Pacheco, os quais confessaram o pagamento mensal de dinheiro em favor de Ricardo Machado em decorrência do contrato de limpeza pública e recolhimento de lixo firmado com a municipalidade, procedeu o Ministério Público à oferta de novas denúncias.

Segundo consta dos autos 0000600-74.2018.805.0228, de janeiro de 2012 a março de 2014, a MRC, por seu proprietário, Júlio Cezar Falcão, repassou a Ricardo Machado 27 prestações mensais de R\$ 42.000,00, e, de abril de 2014 a dezembro de 2016, 33 parcelas mensais de propina no valor de R\$ 62.500,00, totalizando desvios de R\$ 3.196.500,00.

Do valor desviado, cerca de R\$ 60.000,00 foi pago mediante a contratação da sogra de Ricardo Machado na MRC, de março de 2014 a dezembro de 2016; outra parte, cerca de R\$ 209.100,00, consistiu no aluguel de um caminhão basculante do irmão do Prefeito, Paulo Sérgio Seixas de Magalhães Machado, de maio de 2012 a outubro de 2014. Em relação ao pagamento em pecúnia (R\$ 2.927.400,00), cabia a Jonaldo do Carmo, também denunciado, a coleta mensal do numerário em nome do ex-Prefeito.

As transações simuladas relativas ao contrato acima elencado envolveram, mais uma vez, a empresa Ayres do colaborador Luís Cláudio para dissimulação de parte dos recursos desviados.

Vê-se que, mesmo após medidas severas e constritivas, a exemplo da prisão de integrantes da associação criminosa em virtude da primeira fase da Operação Adsumus, no 2º semestre de 2016, o pagamento de propina continuou a ser requisitado pelos agentes políticos.

A postura demonstra a irrefreável assunção de riscos pelos investigados, mesmo com a possibilidade concreta de extirpação dos benefícios decorrentes dos crimes e do aumento dos custos com advogados, acobertamento de comparsas, por exemplo, além dos custos morais e políticos. É de se compreender: o foro privilegiado ainda acobertava o principal artífice dos crimes até fins de 2016. Ademais, o início das medidas patrimoniais, ainda tímidas em razão do trâmite da investigação, aparentavam, naquele momento, reduzida probabilidade de punição e facilidade na fruição dos benefícios do crime.

A pesquisa documental também revela atos de lavagem de capitais, mediante a aquisição, com o proveito dos crimes, de animais de raça, equinos e bovinos<sup>53</sup>, com a participação de Manoel Barreto, proprietário do Haras MAB, bem como a utilização de terceiros para dissimular licitude em transações negociais e bancárias.

Em razão dos fatos típicos denunciados na ação penal 0000600-74.2018.805.0228, Ricardo Jasson Magalhães Machado do Carmo, pela prática dos crimes do art. 288 (associação criminosa), art. 317, § 1º, c/c art. 327, § 2º (corrupção passiva com a causa de aumento de pena pelo exercício de chefia), todos do Código Penal, e art. 1º da Lei nº 9.613/98 (lavagem de dinheiro), Jonaldo Almeida do Carmo também foi denunciado pelos mesmos crimes do ex-prefeito, excetuado o aumento de pena pelo exercício da chefia. Por sua vez, Júlio Cezar Falcão da Silva foi denunciado pela prática do crime do art. 288, art. 333 (corrupção ativa), ambos do Código Penal, art. 1º, inciso I, do Decreto-Lei nº 201/1967 (peculato) e art. 1º da Lei nº 9.613/1998. Finalmente, Manoel de Andrade Barreto foi denunciado por associação criminosa e lavagem de capitais.

Nessa etapa, a persecução patrimonial, com a elucidação e demonstração de vínculos de bens com os crimes apresentados, revelou que a Fazenda Gameleira, de propriedade de Manoel de Andrade, localizada em Inhambupe, em verdade fora adquirida pelo valor de R\$ 2.000.000,00, consoante documentos apreendidos em busca e apreensão.

Ademais, requereu-se o sequestro de todos os animais inscritos na Agência Estadual de Defesa Agropecuária da Bahia (ADAB) ou relacionados nas Associações Brasileiras de Criadores de Cavalos Quarto de Milha, Mangalarga Marchador e Nelore em nome de Ricardo Machado, Jonaldo do Carmo e Manoel de Andrade, além do bloqueio em conta do valor desviado ou recebido indevidamente (R\$ 3.196.500,00).

Passados mais de 02 meses, a última das ações penais promovidas no âmbito da Adsumus foi levada a efeito pelo Ministério Público (autos nº 0000911-65.2018.8.05.0228), em 16/07/2018, com a promoção de denúncia contra 1) Ricardo Jasson Magalhães Machado do Carmo; 2) Luís Eduardo Pacheco Alves; 3) Jonas Lopes Porto; 4) Manoel de Andrade Barreto, relativamente à percepção de

---

<sup>53</sup> 43 equinos, no valor aproximado de R\$ 304.500,00, e 17 bovinos, estimados em R\$ 170.000,00.



vantagens indevidas pelo então Prefeito Municipal e Secretário Municipal na contratação de artistas para festejos públicos.

Demonstra-se patente a importância da colaboração premiada como meio de obtenção de prova, bem assim da persecução patrimonial, por intermédio da investigação financeira.

O acordo firmado com o ex-Vice-Prefeito, Leonardo Pacheco, permitiu o acesso aos investigadores a elementos de prova até então desconhecidos, além de delinear com acuidade o modo de agir da associação criminosa. O referido colaborador indicou que Manoel de Andrade e Ricardo Machado eram amigos e tinham um acordo a respeito da contratação de artistas nos festejos promovidos pela municipalidade. Segundo ainda o colaborador, em determinado momento do mandato, Jonas Lopes afastou-se do cargo de Secretário de Turismo, estabeleceu uma empresa de eventos, que também era intermediária de artistas. Nos dois casos, parte dos recursos eram repassados para Ricardo Machado, a título de vantagem indevida.

Por sua vez, a busca e apreensão (0000476-28.2017.805.0228) realizada em maio de 2017, em que se pretendiam provas das fraudes na aquisição de combustíveis, procedida na casa de Manoel de Andrade Barreto, revelou a existência de planilha com artistas e valores respectivos que não se coadunavam com os efetivamente pagos. Outrossim, a Polícia Federal, em busca e apreensão também realizada em domicílio de Manoel Barreto, alcançou planilha de contabilização informal da propina repassada a Ricardo Machado, oriunda da contratação de bandas e cantores para festejos em Santo Amaro, em 2014.

Assim, a integração entre os dados da colaboração premiada, a busca e apreensão e a investigação financeira permitiu encadear os desvios relativos às ilícitas inexigibilidades de licitação.

Segundo aponta a imputação descrita pelo Ministério Público, Ricardo Machado, auxiliado pelo Secretário Municipal, Luís Eduardo Pacheco, decidiu arbitrariamente pela contratação de artistas por meio das empresas Rede Axezeiro/Central das Bandas (Manoel de Andrade) e Jonas Lopes ME (Jonas Lopes Porto), nos anos de 2010 a 2016.

A pessoa jurídica Rede Axezeiro era integrada formalmente por Manoel de Andrade até 29/04/2010. Contudo, ao se retirar da sociedade empresarial, passaram

a constituí-la sua irmã, Sueli de Andrade, portadora de transtorno mental e, portanto, inimputável, e seu sobrinho, Marcelo Barreto, ex-Secretário de Saúde de Santo Amaro. Não obstante a composição societária, o réu Manoel Barreto firmava, na condição de procurador, todos os negócios jurídicos da empresa e detinha domínio final dos fatos. Em benefício da Rede Axezeiro foram direcionadas contratações por inexigibilidade de licitação no importe de R\$ 3.856.364,75, de 2010 a 2014.

A partir do meio de 2014, Manoel Barreto constituiu a pessoa jurídica Central das Bandas, integrada por sua genitora, Sirene de Andrade, e sua irmã inimputável, Sueli de Andrade, com recepção de recursos públicos no valor de R\$ 1.315.620,00. O modo de contratação, por inexigibilidades fraudulentas, continuou, alterando-se somente a pessoa jurídica receptora do esquema.

De 2011 a 2014, revezando-se com a Rede Axezeiro e, após, com a Central de Bandas, até o ano de 2016, Jonas Lopes, por sua empresa, intermediou artistas previamente indicados por Ricardo Machado e Luís Eduardo Pacheco, recebendo recursos públicos no importe de R\$ 6.649.254,00.

Para que não houvesse obstáculos às inexigibilidades de licitação, não se procedia a pesquisa de mercado e as cartas de exclusividade empresarial dos artistas eram forjadas, após indicação das atrações por Ricardo Machado e Luís Eduardo Pacheco, segundo menciona a denúncia do MPBA.

É sintomático que a reprovação das contas anuais pelo TCM, em 2013, apontou gastos irrazoáveis com contratações de bandas e infraestrutura para festividades, correspondente a 6,32% das receitas daquele ano, sendo que 95% das despesas foram direcionadas para a Rede Axezeiro e Jonas Lopes Ltda, no importe total de R\$ 4.947.710,00. Apontou ainda a Corte de Contas a discriminação insuficiente da despesa, ausência da relação de artistas contratados, o que denotaria direcionamento de licitações.

Nos termos da denúncia, conseguiu-se comprovar que Ricardo Machado e Luís Eduardo Pacheco receberam indevidamente, praticando corrupção passiva, R\$ 270.296,00 de vantagem ilícita<sup>54</sup>, pagos por Manoel Barreto. Por sua vez,

---

<sup>54</sup>A investigação financeira procedida revelou creditação na empresa de Luís Eduardo Pacheco (Valentina Produções), em duas parcelas (dezembro de 2014 e janeiro de 2015), de R\$ 20.000.000,00 oriundos de Manoel de Andrade, sem justificativa idônea.

comprovou-se o pagamento de Jonas Lopes aos referidos agentes públicos no importe de R\$ 98.400,00.

Além da corrupção passiva, imputada aos funcionários públicos à época dos fatos, e corrupção ativa, imputada aos empresários, a força-tarefa da Operação Adsumus denunciou todos eles por lavagem de dinheiro. A primeira espécie de lavagem ocorria com o saque em espécie e posterior distribuição entre os comparsas dos recursos oriundos do erário (R\$ 250.296,00 da Rede Axezeiro; R\$ 98.400 de Jonas Lopes).

A segunda modalidade, por sua vez, consistia na dissimulação da pecúnia obtida ilicitamente por meio da aquisição de cavalos da raça Quarto de Milha, 90 deles, com valor aproximado de R\$ 9.825.000,00, pertencentes a Manoel Barreto, e outros mais, no importe de R\$ 474.500,00, pertencentes a Ricardo Machado. Ambos transacionaram animais em negócios que chegaram a R\$ 105.000,00.

Por fim, Manoel Barreto ocultou a aquisição de imóvel rural de valor vultoso, já sequestrado na fase anterior (Fazenda Gameleira, em Inhambupe/BA), declarada a compra por R\$ 1.030.000,00, quando se comprovou ter sido adquirida por R\$ 2.000.000,00.

Pediu-se e foi determinado pelo Juízo de Santo Amaro o sequestro de todos os animais inscritos em nome dos investigados na ADAB, com comunicação, também, para as Associações Brasileiras de Criadores de Cavalos Quarto de Milha, Mangalarga Marchador e Nelore, além do bloqueio via BACENJUD, até o limite de R\$ 11.821.238,80, valor arbitrado aos desvios. No entanto, apesar dos ofícios requisitórios do juízo, não constavam dos autos da ação penal o efetivo sequestro dos animais<sup>55</sup>, até setembro de 2021.

Assim, em virtude dos fatos acima descritos, o Ministério Público denunciou Ricardo Machado e Luís Eduardo Pacheco pela prática dos crimes do art. 288 do CP (associação criminosa), art. 317 do c/c 327 § 2º do CP (corrupção passiva majorada por exercer cargo de chefia), art. 89 da Lei 8666/1993 (fraude à licitação) e art. 1º, § 4º, da Lei nº 9.613/1998 (lavagem de dinheiro). Os empresários Jonas Lopes e Manoel de Andrade foram denunciados por praticarem os crimes do art. art. 288

---

<sup>55</sup>A Associação Brasileira de Criadores de Cavalos Mangalarga Machador informou que os réus não faziam parte do quadro de associados da entidade e não possuíam animais cadastrados na associação.

(associação criminosa) do CP, art. 333 do CP (corrupção ativa), art. 89 da Lei 8666/1993 (fraude à licitação) e art. 1º, § 4º, da Lei nº 9.613/1998 (lavagem de dinheiro).

A persecução patrimonial promovida na última fase, além da obtenção de prova, resultou em sequestro de bens e atingiu dois réus que ainda estavam com patrimônio incólume, Manoel Barreto e Ricardo Machado, embora em termos quantitativos tenha sido inferior à fase inicial. Refira-se que, de certo modo, houve diminuição dos benefícios auferidos com os ilícitos.

#### **4.4.4 Análise dos Resultados da Persecução Patrimonial**

Os atos de investigação e de imputação de responsabilidade criminal ocorreram, como visto, de maio de 2016 a julho de 2018, os quais elucidaram fatos criminosos relacionados ao desvio e à apropriação de recursos públicos do Município de Santo Amaro, nos anos de 2010 a 2016.

Rememore-se, também, que os ilícitos contra a administração pública santo-amarense investigados na Operação Adsumus ocorreram nos contratos de locação de máquinas e veículos, aquisição de material de construção, de combustíveis, prestação de serviço de limpeza urbana e recolhimento de resíduos sólidos e, por fim, na contratação de artistas para festas populares.

O presente tópico, após a descrição pormenorizada das fases, visa demonstrar quantitativamente a persecução patrimonial levada a efeito na Operação Adsumus com o pedido de sequestro de bens dos criminosos (e outras cautelares processuais, a exemplo da fiança), a partir do que se procederá a reflexões e críticas acerca dos resultados obtidos, com índole qualitativa.

Os dados foram obtidos precipuamente dos relatórios técnicos do Laboratório de Tecnologia Contra a Lavagem de Dinheiro do MP/BA juntados aos autos pesquisados, além das peças iniciais das ações penais, sem olvidar o confronto de informações com outros documentos constantes, especialmente, das decisões de deferimento ou indeferimento dos sequestros, com análise de seu efetivo cumprimento, quando deferidos.

É de se ressaltar que os valores indicados como desvios de recursos públicos referem-se ao arbitramento feito pelo Ministério Público nas denúncias, a partir da

análise dos contratos, dos repasses e das vantagens ilícitas obtidas por particulares e funcionários públicos e, como os processos criminais ainda pendem de instrução e julgamento, as posteriores sentenças podem modificar a magnitude dos desvios de recursos e dos bens efetivamente confiscados.

Ademais, a avaliação dos bens, móveis ou imóveis, é aquela indicada pelo órgão de acusação ao tempo da denúncia. Sem olvidar que determinados bens depreciam (veículos) ou valorizam (imóveis) com o passar do tempo, e sem desconsiderar os efeitos inflacionários ou circunstanciais de mercado (equinos e bovinos, por exemplo), optou-se por repetir os valores nominais constantes dos documentos da época (2016 a 2018), do mesmo modo em relação aos desvios de recursos públicos (2010 a 2016), com o escopo de confrontar os dados (produtos do crime *versus* patrimônio alcançado) de modo mais didático.

Conforme já referido, procedeu-se a uma divisão metodológica da Operação Adsumus em 03 fases distintas: 1) fase inicial (iniciada em 12/05/2016 e finalizada em 31/10/2016)<sup>56</sup>; 2) fase intermediária (de 13/12/2016 a 03/02/2017)<sup>57</sup> e; 3) fase final (de 08/05/2017 a 16/07/2018)<sup>58</sup>.

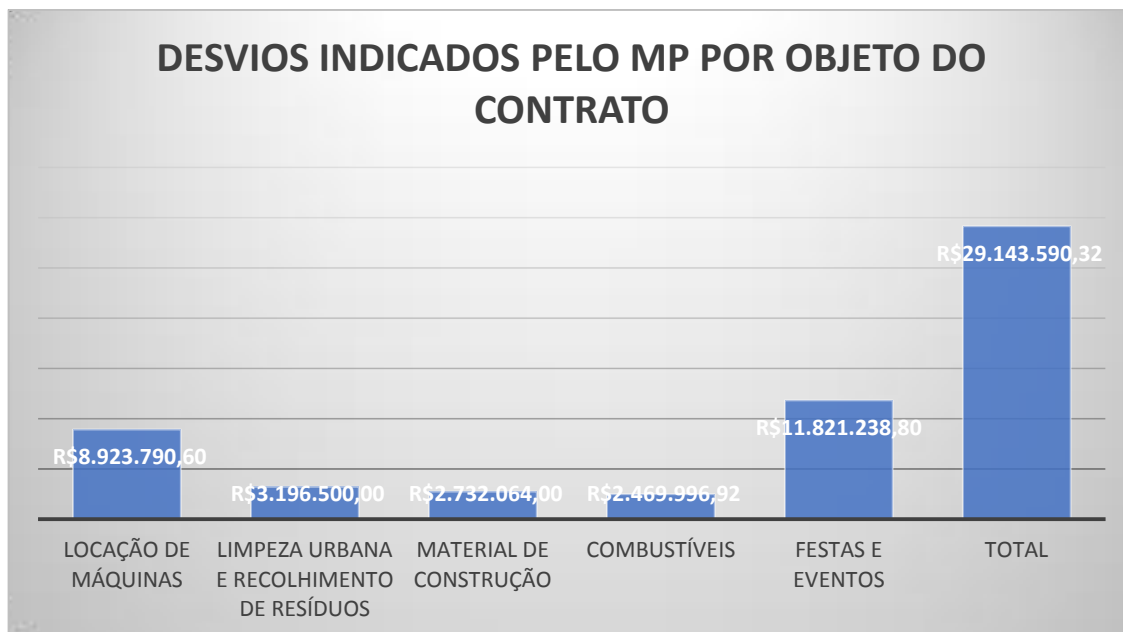
De início, os desvios de recursos públicos santo-amarenses decorrentes de condutas dos réus elucidadas pela Operação Adsumus totalizaram o valor de R\$ 29.143.590,32, conforme Gráfico 1:

---

<sup>56</sup>Iniciada com o afastamento do sigilo bancário constante dos autos nº 0000554-56.2016 805 0228, finda com ação penal 1187-67.2016.805.0228, que tratou nos desvios decorrentes do aluguel de veículos e máquinas.

<sup>57</sup>Fase iniciada com a ação penal nº 0001334-93.2016.805.0228, que buscou responsabilizar agentes ativos por desvios no fornecimento de material de construção, e finalizada com o aditamento da denúncia formulado pelo Ministério Público com o escopo de imputar também ao ex-Prefeito, Ricardo Machado, os delitos da súplica.

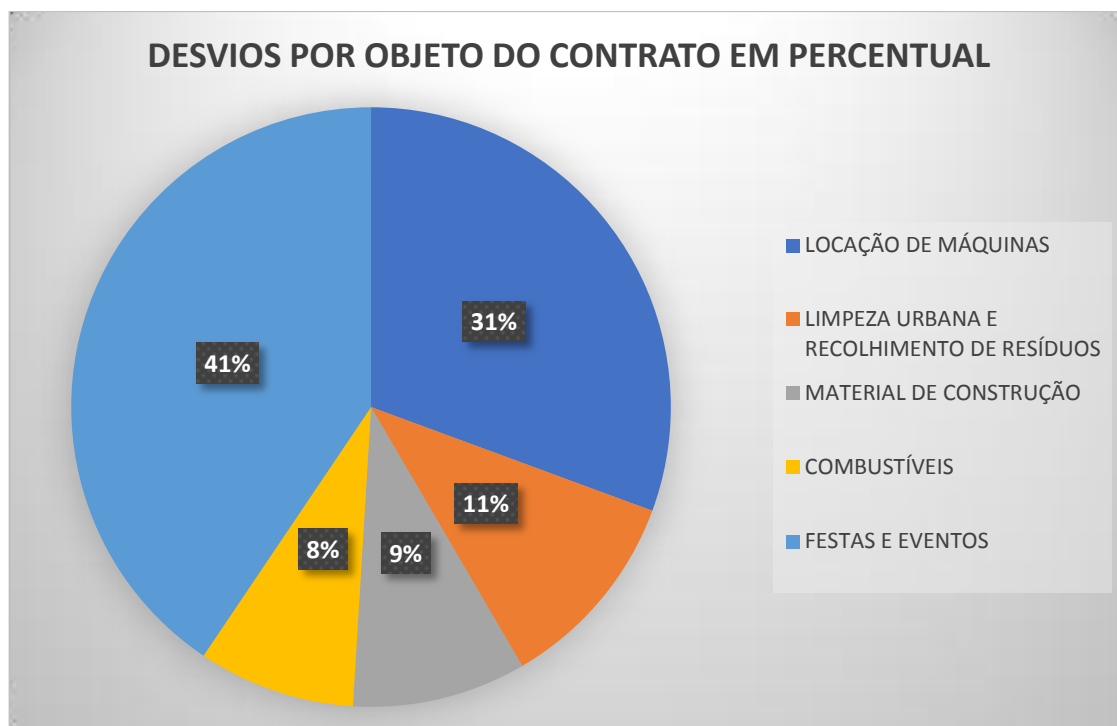
<sup>58</sup>Com a deflagração de novas medidas investigativas de campo (busca e apreensão e prisões decorrentes dos autos nº 0000476-28.2017 805.0228), finda com a promoção de denúncia autuada sob o nº 0000911-65.2018.8.05.0228 (contratação de artistas e bandas para eventos públicos).

**Gráfico 1: Desvios Indicados pelo MP por Objeto do Contrato**

**Fonte:** elaboração própria

O foco dos criminosos incrustados na administração municipal, embora aparentemente com diversas trilhas, recaiu sobre objetos que poderiam ser fornecidos como serviços ou insumos pelos coautores privados, em negociações que necessitavam do imbricamento de pessoas jurídicas e naturais diversas, com a finalidade de permitir a obtenção de recursos públicos.

Os desvios decorrentes da locação de máquinas e veículos, por exemplo, tinham estreita relação com as obras municipais e com o fornecimento de material de construção. Nos termos dos relatórios financeiros, os valores perpassavam as contas dos envolvidos com a finalidade de ocultar e dissimular o intento.

**Gráfico 2: Desvios por Objeto do Contrato em Percentual**

**Fonte:** elaboração própria

Outrossim, conforme os Gráficos 1 e 2 acima, a maior parte da obtenção de vantagem ilícita decorreu da contratação de artistas e da locação de máquinas e veículos, cerca de 72% do apurado. Diferentemente de obras civis, limpeza urbana e mesmo fornecimento de combustíveis, o aluguel de móveis é de difícil fiscalização pelos órgãos de controle, devido à difusão e às distintas finalidades de cada veículo alugado, o que parece ser o motivo de a associação criminosa ter privilegiado a obtenção por esse meio, que reduz a possibilidade de descoberta pelos órgãos de controle e, portanto, arrefece a probabilidade de punição. No mesmo sentido, deu-se a contratação de artistas, uma vez que os requisitos da inexigibilidade de licitação são deveras subjetivos devido à presença de conceitos jurídicos indeterminados<sup>59</sup> no dispositivo legal que trata do assunto, o que permitia a contratação de atrações festivas por critérios alargados e circunstanciais. Em ambos os casos, os benefícios do crime eram superlativos comparados com os desvios decorrentes de outros

<sup>59</sup> É o que estipulava a norma vigente à época dos fatos (art. 25 da Lei nº 8.666/1993), permitindo a contratação direta do artista pela administração pública quando houvesse inviabilidade de competição, por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública. A se perguntar: o que significa consagração de artista pela opinião pública?

objetos de contratos, o que serviu de incentivo à reiteração criminosa, na linha da TEC.

Embora não se tenha instaurado procedimento específico de investigação patrimonial, na esteira do art. 14 da Resolução CNMP nº 181/2017, desde os primeiros atos a localização de benefícios provenientes das infrações penais praticadas, ou equivalentes, foram de alguma forma prestigiados pelos investigadores.

Em primeira linha, é inegável a importância da investigação financeira que desnudou a magnitude das movimentações das empresas e dos réus, muitas das quais distantes das receitas obtidas licitamente. O caráter de técnica investigativa financeira foi primordial para elucidar os labirintos das negociatas e seguir o caminho do dinheiro (*paper trail*) obtido ilicitamente dos cofres públicos.

Constatou-se a movimentação de recursos vultosos entre pessoas jurídicas distintas e sem vínculos contratuais ou negociais, indício da dissimulação e ocultação de dinheiro desviado (lavagem de capitais), destinado a particulares e agentes públicos. A investigação financeira, assim, fez germinar a possibilidade de punição aos agentes envolvidos, consagrando a aplicação da abordagem econômica em investigações desta natureza.

A importância da obtenção de dados financeiros e patrimoniais com o fito de elemento de prova é patente no caso específico do colaborador Luís Cláudio Sampaio Lobo, primeiro a buscar o direito penal negocial na Operação Adsumus. No período de janeiro de 2011 a dezembro de 2015, constam movimentações de crédito em conta no valor de R\$ 79.338,50. Contudo, a empresa de material de construção de sua propriedade, Ayres Materiais de Construção, movimentou no período o valor de R\$ 5.653.268,18, fruto de créditos em contas bancárias.

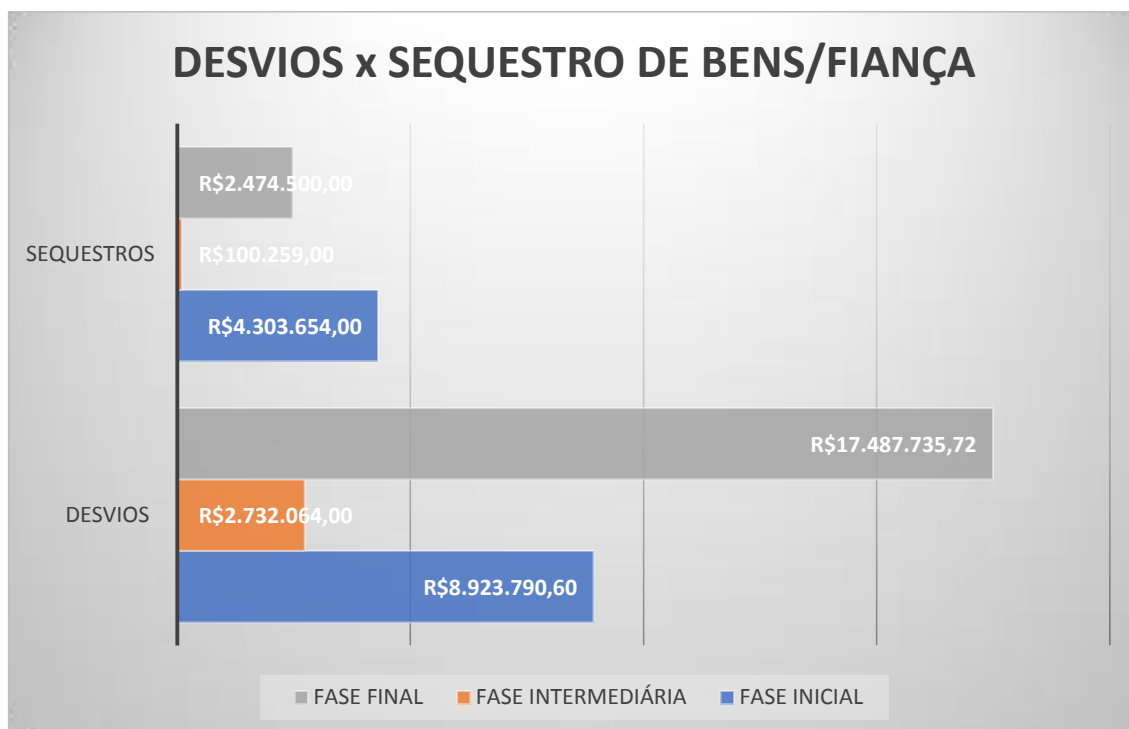
A módica percepção de créditos no importe de R\$ 79.338,50 por Luís Lobo, no período de 5 anos, contrasta com o valor que o referido colaborador se dispôs a devolver ao erário, R\$ 2.000.000,00. Evidencia-se a ocultação de patrimônio no caso específico, que se espalhou por outros personagens da empreitada criminosa, ainda que de modo menos flagrante.

Os desfalques nos cofres municipais alcançaram o valor de R\$ 29.143.590,32. A identificação do produto dos crimes, ou equivalentes, e os



pedidos de sequestro deferidos também alcançaram importe considerável, R\$ 6.878.413,00.

**Gráfico 3: Desvios x Sequestro de Bens/Fiança**



**Fonte:** elaboração própria

É de se registrar que na fase intermediária, embora nas buscas tenham sido apreendidos diversos veículos de luxo de valores vultosos, e o Ministério Público tenha requerido o sequestro respectivo, ao receber a denúncia, o magistrado indeferiu o sequestro (0001334-93.2016.805.0230), sem interposição de recurso pelo Ministério Público. Na referida fase da Adsumus, portanto, apenas se contabilizou na persecução patrimonial a fiança recolhida por Roberto Santana, uma das condições para sua liberdade provisória, no valor de R\$ 100.259,00.

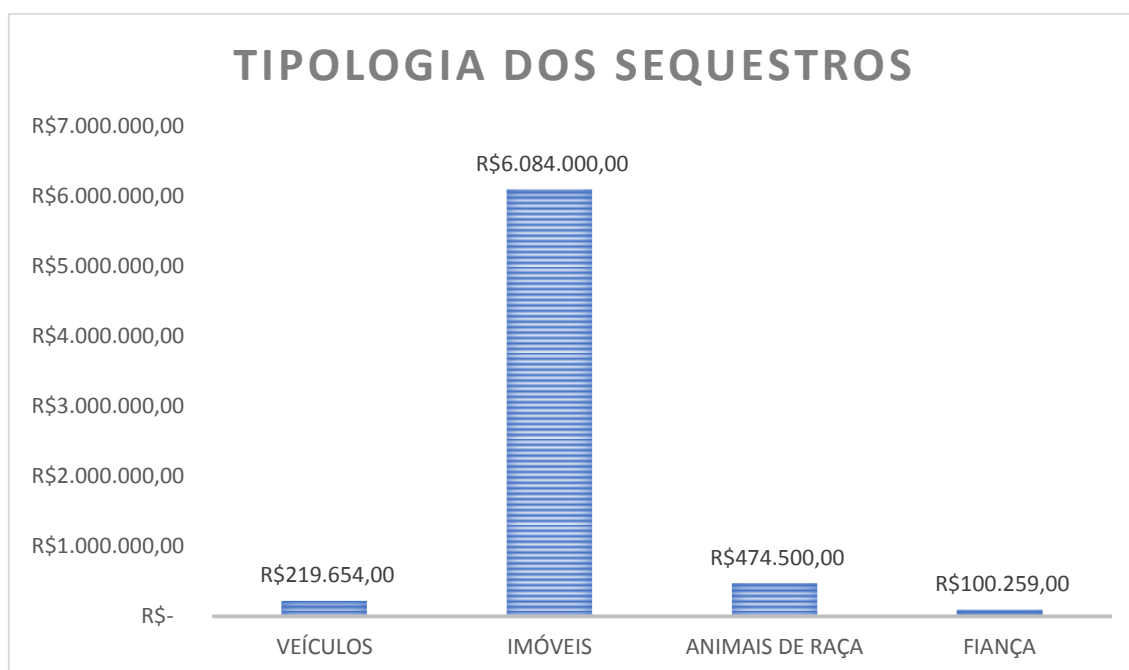
Depreende-se que a indisponibilidade do patrimônio ilícito não guardou estrita proporção com a vantagem ilícita obtida. Na fase inicial, 48,23% do montante desviado foi acobertado por sequestro, destoando ainda mais o percentual de indisponibilidade dos bens da fase intermediária, que alcançou o patamar de apenas 3,67%. Na fase final, 14,15% dos desvios de recursos públicos foram

acobertados por sequestros de bens. No conjunto das fases, 23,60% do dinheiro desviado, ou seu equivalente, foi alvo de constrição.

Apesar do deferimento de bloqueio de numerário em contas correntes dos réus em diversas oportunidades<sup>60</sup>, por meio da ferramenta BACENJUD, a força-tarefa não logrou êxito na indisponibilidade de recursos depositados em instituições financeiras. Como se trata de associação criminosa formada por complexa rede de favorecimentos e integrada por indivíduos com poderio econômico, técnico, jurídico, contábil e político, a obtenção da totalidade do numerário ou parte considerável dele encontra obstáculos fáticos e facilidade de dispersão. No caso concreto, a ferramenta BACENJUD foi extremamente ineficaz.

Assim, o sequestro de bens dos criminosos recaiu primordialmente em veículos, imóveis e animais de raça (equinos e bovinos).

#### Gráfico 4: Tipologia dos Sequestros



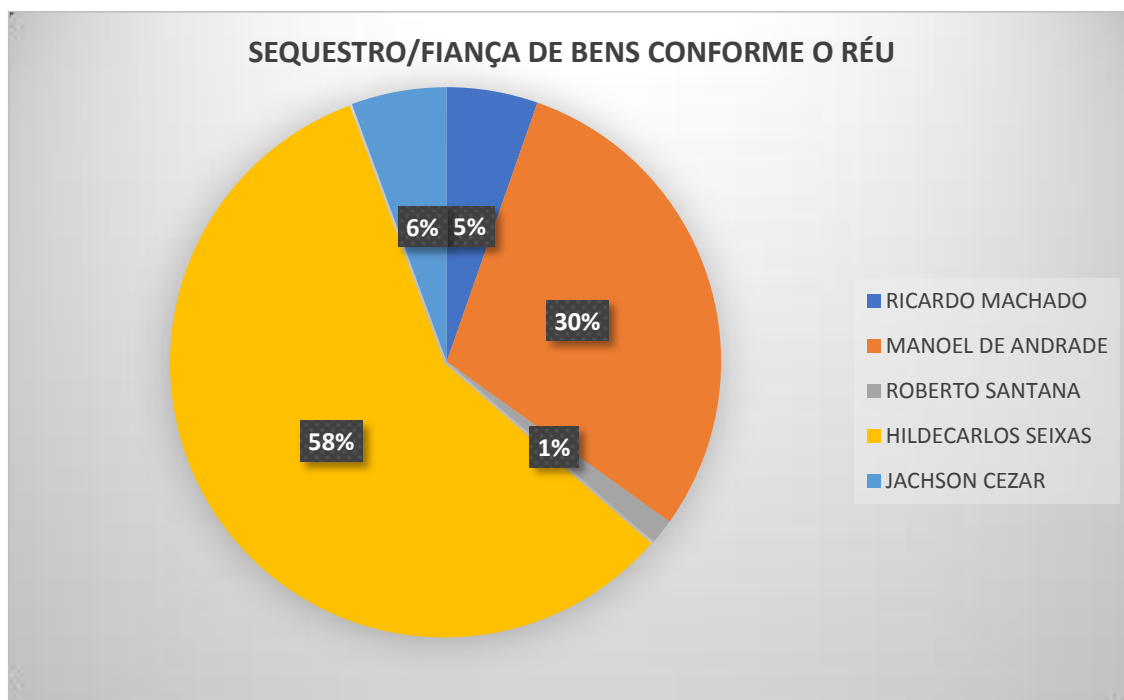
**Fonte:** elaboração própria

As ações penais promovidas buscaram a responsabilização penal de 15 pessoas naturais, contudo os atos e os pedidos de constrição de bens somente

<sup>60</sup>Em todas as denúncias ofertadas houve expresse pedido de bloqueio de dinheiro em conta corrente.

atingiram 05 deles, a maior parte oriunda de 02 dos investigados, Hildecarlos Seixas e Manoel de Andrade Barreto, conforme tabela e gráfico que seguem.

**Gráfico 5: Sequestro/Fiança de Bens Conforme o Réu**



**Fonte:** elaboração própria

Como o foco da investigação financeira na Operação Adsumus foi eminentemente probatório, eventualmente, ao se deparar com prova de propriedade durante as incursões de campo ou no filtro dos dados financeiros obtidos, promovia-se o sequestro do bem respectivo para que fosse objeto de confisco.

Assim, embora a persecução patrimonial tenha atingido 23,60% da pecúnia desviada, não se alcançou o patrimônio dos outros 10 réus nas ações penais decorrentes da força-tarefa. Outros investigados, pois, demonstravam movimentação bancária vultosa e, ainda assim, não tiveram o patrimônio atingido por sequestro ou indisponibilidade.

O principal artífice da empreitada criminoso e quem detinha poder factual sobre o manancial de delitos de peculato e lavagem de capitais, por sua ascendência política e funcional, Ricardo Machado, teve bloqueada a quantia de R\$ 474.500,00, para eventual confisco equivalente de animais de que é proprietário. Não obstante, somente na ação penal 0000600-74.2018.805.0228, que tratou de

recebimento de vantagem ilícita para manutenção do contrato de limpeza pública, corrupção passiva, o referido réu, com os pagamentos mensais do colaborador Júlio César, auferiu R\$ 3.196.500,00, para si.

Paulo Sérgio Vasconcelos, por exemplo, movimentou em suas contas bancárias, no período de 2011 a 2015, créditos no valor de R\$ 5.418.791,81 e débitos no importe de R\$ 1.415.913,65, sem notícia na pesquisa documental de bens apreendidos ou sequestrados, ou ainda de investigação voltada ao descobrimento de seu patrimônio. No mesmo sentido, Roberto Santana, que movimentou em instituições financeiras, de 2011 a 2015, créditos (R\$ 1.926.700,10) e débitos (R\$ 1.779.318,56) no total de R\$ 3.706.018,66. Sem olvidar que dois de seus filhos, vinculados a suas empresas, também movimentaram considerável quantia no período (R\$ 6.471.561,22), entre créditos e débitos.

Somente a Grautech Construtora Ltda, vinculada a Roberto Santana e seus familiares, obteve créditos de R\$ 377.116.532,86, no período investigado. No mesmo viés, a Oliveira Santana Construções, administrada por familiar de Roberto Santana, no importe de R\$ 218.004.548,52. Relembre-se que as referidas empresas serviram de intermediadoras do dinheiro (R\$ 423.889,00) desviado de Santo Amaro no pagamento de material de construção supostamente fornecido pela Ayres, empresa do outro réu colaborador, Luís Cláudio ("Poi"), com participação ainda da empresa Prenorte, também do conglomerado com vinculações a Roberto Santana.

Nesse cenário, percebe-se que a fruição dos benefícios dos crimes, benefícios eminentemente pecuniários, foi atingido somente em relação a alguns réus, circunstância que incentiva a reiteração da prática criminosa na escolha racional a ser empreendida pelos autores de delitos contra a administração pública.

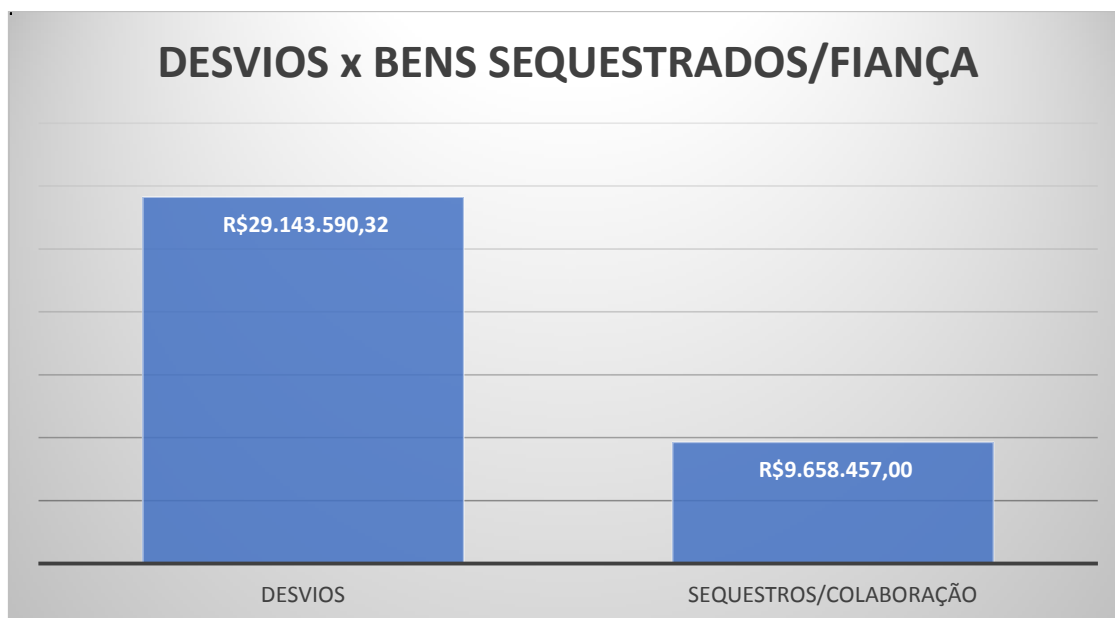
A estratégia dos investigadores no tocante às pessoas jurídicas envolvidas consistiu em promover ações de improbidade administrativa, no âmbito cível, com vistas a sancioná-las e a atingir os respectivos patrimônios. No bojo das ações respectivas requereu-se a expedição de ofícios ao DETRAN, Cartórios de Imóveis e ADAB, além de bloqueio de numerários em conta corrente.

Nesse contexto, apesar de resultados consideráveis no sequestro de bens, a amplitude de réus e a demonstração de riqueza oriundas dos dados bancários revelam que se prescindiu de medidas investigativas ou processuais capazes de atingir o patrimônio dos demais, inclusive das pessoas jurídicas respectivas, que

podem, no contexto detalhadamente narrado, ter sido utilizadas para ocultação e dissimulação de patrimônio.

De outro lado, as colaborações premiadas firmadas pelo Ministério Público corroboraram sobremaneira os elementos de prova e, conforme demonstram os dados, possibilitaram considerável ressarcimento ao erário, de modo célere, sobretudo quando somado aos resultados da investigação patrimonial dos investigados. O colaborador Luís Cláudio ("Poi"), dono da Ayres e da RL Derivados de Petróleo, implicado nas ações penais de fornecimento de material de construção e de combustíveis, comprometeu-se a devolver aos cofres públicos a quantia de R\$ 2.000.000,00. Por sua vez, Júlio Cezar Falcão, um dos proprietários da MRC Construções e Serviços, atuante nos desvios da limpeza pública do Município, comprometeu-se a devolver R\$ 1.000.000,00, dos quais R\$ 780.000,00 à municipalidade de Santo Amaro<sup>61</sup>. Por sua vez, Leonardo Pacheco, terceiro e último colaborador, comprometeu-se a pagar multa no valor de R\$ 44.000,00.

**Gráfico 6: Desvios x Bens Sequestrados/Fiança**



**Fonte:** elaboração própria

<sup>61</sup>O restante, R\$ 220.000,00, foi direcionado ao Município de Muritiba, onde desvios de mesmo jaez e modo conspurcaram o erário.

O incremento da apreensão de bens em mãos dos criminosos possibilitado pelas colaborações premiadas importou no acréscimo de patrimônio constrito e, no caso, efetivamente devolvido aos cofres públicos. Assim, 33,14% do valor desviado (R\$ 9.658.457,00) foi alcançado pela persecução patrimonial empreendida pela Adsumus, do qual cerca de R\$ 2.780.044,00 advindos das colaborações premiadas.

Os dados e a visão global da Operação Adsumus demonstram que é premente a mudança de paradigma investigativo das associações criminosas voltadas aos crimes contra a administração pública. A possibilidade de punição nos crimes de colarinho branco não decorre primordialmente da prisão como possibilidade de ocorrência futura, ou de sua difícil probabilidade. A prisão, processual ou definitiva, é exceção da exceção em casos desta natureza.

O incômodo do pesquisador e daqueles que labutam no sistema de justiça criminal é inegável: criminosos de colarinho branco no Brasil pouco permanecem nas prisões. A máxima não deixou de ser regra na Adsumus, em que alguns réus sofreram prisões cautelares, contudo, passadas algumas semanas ou meses foram beneficiados por *habeas corpus* deferidos pelos tribunais de segunda ou terceira instância. Em profícua pesquisa acerca do vocabulário de motivos expressos pelo Superior Tribunal de Justiça nas decisões de *habeas corpus* em que figurassem membros de organizações criminosas, no ano de 2020, Jair Antônio Silva de Lima (2020, p. 126) revelou que:

Nesta fase da pesquisa, atingimos o objetivo específico que consiste em analisar o sentido da decisão do STJ a partir da variável espécie de crime praticado pela orcrim. Em diversos processos analisados, foi possível notar que houve imputação de três ou mais crimes. Observamos também que o tipo de crime a que a orcrim se dedica exerce relevante influência no destino do julgamento. Tratando-se de orcrim cujos integrantes utilizem armas de fogo, pratiquem roubo ou tráfico de drogas, menos de 20% dos pedidos foram concedidos pelo Tribunal, ao passo que, quando o crime é a corrupção, o percentual de pedidos concedidos ultrapassa 30%. Melhor destino têm os pleitos dos acusados por fraude em licitações públicas, pois obtiveram êxito em 100% dos casos analisados, conforme tabela 02 abaixo. Como discutiremos linhas abaixo, notamos que o Tribunal adota na maioria das vezes uma postura alicerçada no paradigma do direito penal clássico, buscando um crime de dano para fundamentar a decisão.

Depreende-se que o órgão do Poder Judiciário que tem por finalidade, em suma, expor a legítima interpretação do direito infraconstitucional (STJ) tende a acolher os pedidos defensivos de acusados por fraudes em licitações e, no tocante aos acusados por roubo ou tráfico de drogas, desacolhê-los. Sem adentrar no mérito individual das decisões objeto da mencionada pesquisa, indicia-se seletividade<sup>62</sup> sobretudo na dificuldade de imposição de prisão cautelar aos que praticam crimes contra a administração pública<sup>63</sup>.

Portanto, os dados coletados revelam que a possibilidade de punição, elemento fundante da TEC para determinar o incentivo a uma conduta criminoso e o desincentivo da escolha racional pela ilicitude, nos casos de crimes contra a administração pública envolvendo a macrocriminalidade deve ter por foco a persecução patrimonial e, por consequência, o confisco.

---

<sup>62</sup>Greco (2015, p. 155), após diferenciar os dois momentos distintos de seletividade estatal (criminalização primária, quando o Estado seleciona as condutas que configuram crime com a promulgação de leis penais; criminalização secundária, a investigação, processamento, condenação e cumprimento da pena), destaca que: “quem deverá ser punido? A resposta a essa indagação deveria ser simples, ou seja, todos aqueles que descumprirem a lei penal, afrontando a autoridade do Estado/Administração. Contudo, sabemos que isso não acontece. O Direito Penal tem cheiro, cor, raça, classe social: enfim, há um grupo de escolhidos, sobre os quais haverá a manifestação da força do Estado”.

<sup>63</sup>Lima (2020, p. 127) relata que, no período pesquisado, em 2020, 09 HC foram impetrados por acusados de tráfico e organização criminosas, somente um concedido; somente um acusado por roubo foi agraciado com concessão de HC, de 06 impetrações. Por sua vez, 07 foram impetrados e concedidos por acusados de fraudes em licitação; de corrupção ativa/passiva 07 foram concedidos, de 21 impetrados; lavagem de dinheiro, 12 foram concedidos, tendo sido 29 impetrados.

## 5 CONCLUSÃO

A corrupção sistêmica é um traço do Brasil, antigo ou contemporâneo, país cujas contradições são implacáveis.

Há um país civilizado, com instituições perenes e, por mais criticável que seja, vige uma Constituição republicana que prediz os fundamentos do Estado brasileiro, baseado na divisão de funções estatais, na dignidade da pessoa humana e na liberdade. De outro lado, o patrimonialismo e a máxima de tudo pelo poder fomentam comportamentos e relações espúrias entre particulares e agentes públicos, sob os olhos de um sistema de controles falho, em que a impunidade é outro traço marcante. Os benefícios suplantam os custos, e a possibilidade de punição diminuta é cenário fértil para a reiteração delitiva na trilha da Teoria Econômica do Crime.

Nesse cenário, a persecução penal e patrimonial dos crimes contra a administração pública e de lavagem de capitais correlata, especialmente aqueles delitos que visam ao desvio de recursos públicos, deve focar na redução dos benefícios e, ainda, no aumento da probabilidade de punição, ainda que fora do modelo clássico de prisão, como visto na presente pesquisa, a partir das nuances da TEC.

A realidade se impõe aos órgãos de investigação e de persecução, Polícia Judiciária e Ministério Público, no sentido de que a identificação da autoria por si e o incessante foco na prisão, sobretudo na prisão provisória, não encontrarão amparo suficiente no sistema de justiça criminal quando se tratar de crimes de colarinho branco, por vigorar seletividade no “direito achado nos tribunais”.

Assim, o foco de investigação e de imputação deve ser realinhado para além da busca da autoria, qual seja: a perseguição incessante do patrimônio de criminosos que se dediquem a desvios de recursos públicos. Desde a identificação, localização, demonstração dos vínculos entre o patrimônio e os réus, até os recursos processuais na fase da ação penal, de modo a fincar as bases de uma persecução patrimonial com protagonismo, que efetivamente permita o confisco de bens, em quaisquer de suas espécies (ordinário, equivalente e alargado).



Como explica Buscaglia (2017, p. 725/726), o acesso à justiça e uma maior eficácia no confisco judicial de ativos de criminosos ligados à corrupção refletem em maior dissuasão e punição, além de um ambiente livre de bolhas de proteção sociopolítica (o que no Brasil consubstancia o patrimonialismo), de forma a evitar a anteriormente denominada integração vertical de associações voltadas ao crime.

Ademais, em crimes desta espécie, em que a tomada de decisão racional é tangível, a probabilidade de punição deve ser alicerçada também na redução dos benefícios oriundos da atividade delitiva, variável influenciada pela qualidade da persecução patrimonial levada a efeito e pelo confisco correspondente.

Na Adsumus, a ausência de procedimento específico para elucidar, identificar e atingir o patrimônio dos investigados incursionou a operação na busca fortuita de bens, estratégia que, de certo modo, obteve frutos. Contudo, como se percebeu da robusta movimentação financeira de diversos investigados/réus, pequena parte deles foi atingida e, daqueles que sofreram constrição patrimonial, verifica-se considerável patrimônio a descoberto.

O mero requerimento de bloqueio de numerário em conta (BACENJUD), que se demonstrou sem eficácia nas ações penais, e a remessa de ofícios requisitórios a órgãos públicos (DETRAN, ADAB, Cartórios de Imóveis), por si, estratégia lançada na responsabilização das pessoas jurídicas por meio das ações civis de improbidade administrativa, constituem expedientes inexitosos nos casos de investigação de associações criminosas que visam a recursos públicos.

A informação e a capacidade técnica, jurídica e política consolidam estratégias dos criminosos de ocultação, trespasse e até mesmo dilapidação, antecipando-se aos meios judiciais de constrição. Não se pode subestimar o arrojo de quem pratica estas espécies de ilícitos.

A demanda ordinária do Poder Judiciário é consabida, aliada às deficiências estruturais e de reduzido pessoal, o que resulta no largo tempo de julgamento dos processos. No transcurso da Adsumus, constam decisões de pelo menos 4 magistrados distintos, 3 dos quais atuando em substituição (portanto, em acumulação com outras varas), paradigma seguido em diversas comarcas da Bahia ante a falta de juízes no quadro do Poder Judiciário.

Assim, o investigador deve, além de instar outros órgãos administrativos a atuar ou provocar o Judiciário a determinar sequestros, identificar previamente e

estabelecer a relação do bem com os investigados, filtrando os de índole ilícita ou com a utilização de *laranjas*, incumbência que não caberá ao Estado-Juiz, pois é notória a demora na obtenção de informações relevantes em sede judicial e na consecução de atos constitutivos. O Ministério Público deve trazer para si este ônus: o requerimento deve ser acompanhado de todas, ou quase todas, as descrições do que se pretende seja sequestrado, as relações jurídicas e fáticas pertinentes, facilitando o entendimento e a compreensão do julgador, inclusive os modos de depósito e eventual alienação antecipada.

Constatou-se também, diante do indeferimento de sequestros de bens, a não interposição de recursos ou sucedâneos recursais pelo Ministério Público. A cautelaridade da medida, que é diversa da análise de mérito, deve ser rememorada, instando-se o Poder Judiciário a se debruçar sobre a temática. A eventual inércia ministerial que impossibilite a reanálise da matéria por outros órgãos judiciais deslegitima a estratégia investigativa do próprio órgão e acomoda a cultura jurisdicional de intangibilidade (antiga, diga-se!) dos bens, sobretudo de criminosos de colarinho branco.

É de se reconhecer que, à época dos fatos investigados (2010 a 2016), não vigorava o confisco alargado, instituto que, no caso concreto, consubstanciaria instrumento de alcance do patrimônio a descoberto, servindo de mais um fundamento para o sequestro, especialmente diante da presença de réus multimilionários sem aparente percepção lícita da totalidade dos bens. Ademais, a instituição do confisco alargado é mais um instrumento que demanda a prévia identificação dos bens e do patrimônio, tendo em vista que, na forma do art. 91-A, § 3º, do Código Penal, deve ser requerido o confisco no momento do oferecimento da denúncia, sendo ônus do Ministério Público indicar a diferença apurada.

Por último, a incontestável importância das colaborações premiadas como meio de obtenção de prova e de ressarcimento ao erário por meio da imposição de multas não deve arrefecer o ímpeto dos investigadores na demonstração documental e fática da conjuntura patrimonial dos criminosos, especialmente no alcance de bens fora do espectro dos colaboradores, indo além dos dados financeiros formais obtidos pelos afastamentos de sigilo.

Redirecionado o modo de atuação do Ministério Público, como investigador e titular da ação penal, e o engendramento de compreensão no seio dos integrantes

do Poder Judiciário a respeito dos modos de agir da macrocriminalidade, a persecução patrimonial em crimes contra a administração pública poderá alcançar resultados mais satisfatórios e, relativamente aos desvios de recursos, com proporção maior de ressarcimento ao erário.

Não se olvida que, no âmbito do Ministério Público do Estado da Bahia, a investigação foi iniciada por 02 de seus membros, sem dedicação exclusiva aos trabalhos da Operação Adsumus, auxiliados por um ou por vezes 02 servidores técnico-administrativos, o que dificultou sobremaneira os esforços investigativos. No turbilhão das demandas são eleitas prioridades. Por isso, a entrada em campo do Laboratório de Tecnologia Contra a Lavagem de Dinheiro do MPBA foi primordial para o trabalho realizado e, posteriormente, do GAECO, não obstante fosse recomendável a formulação de força-tarefa específica e com dedicação exclusiva para o caso, afinal havia indícios de que as ilicitudes se espalhavam por dezenas de outros municípios baianos, com as mesmas figuras e o mesmo modo de agir.

No mesmo aspecto, a análise documental revelou estratégias defensivas de criminalização da atividade acusatória, em relação a qual dois membros do Ministério Público que oficiaram nos autos foram alvo de diversas exceções de suspeição e de impedimento, representações por supostas infrações disciplinares, representações criminais, entre outros expedientes, dirigidos à Corregedoria-Geral do MPBA, ao TJBA, à Procuradoria-Geral de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, com inúmeros recursos, mesmo após o indeferimento dos pleitos. O método de atuação de um dos defensores de réu, embora sem repercussões jurídicas efetivas na vida funcional dos membros, pois sem lastro na realidade dos fatos, certamente tomou tempo e energia dos investigadores.

Volta-se, assim, à hipótese provisória (a persecução patrimonial serve ao enfrentamento dos crimes contra a administração pública, reduzindo benefícios dos criminosos e aumentando seus custos, nos termos da TEC), confrontando-a com os dados empíricos colacionados nesta pesquisa.

Na primeira fase da Operação Adsumus, procedeu-se ao início da persecução patrimonial, com resultados significativos (48,23% do montante desviado restou acobertado por sequestro de bens dos réus) que serviram de impulsionamento para reduzir benefícios, com a indisponibilidade de bens, e para aumentar custos dos

criminosos, considerando que a investigação financeira consubstanciou relevante meio de obtenção de prova e permitiu demonstrar os vínculos entre os criminosos.

Na fase intermediária, a persecução patrimonial encontrou maiores obstáculos de corroboração, relativos à cultura jurídica e jurisdicional, que impediu visão holística acerca dos instrumentos de constrição de patrimônio, conclusão que é fortalecida a partir dos dados compilados no Gráfico 3: Desvios x Sequestro de Bens/Fiança, pois, do montante de desvios de recursos na referida fase, somente 3,67% foi objeto constrição patrimonial (no caso concreto, referente a uma única fiança recolhida). Apesar do descobrimento, na mencionada fase, de bens dos réus, que poderiam ser objeto de confisco, houve deliberação contrária do magistrado que àquela época era incumbido de julgar os pedidos da Adsumus, sem posterior interposição de recurso pelo Ministério Público, o que prediz que a persecução patrimonial deve ser objeto central de irresignação do órgão para que sirva aos fins de redução de benefícios.

A persecução patrimonial promovida na última fase, além da obtenção de prova, resultou em sequestro de bens e atingiu dois réus que ainda estavam com patrimônio ileso. Contudo, em termos quantitativos (R\$ 2.474.500,00) e proporcionais (14,15% do montante desviado foi objeto de sequestro) a fase final obteve menor elucidação de patrimônio ilícito em comparação com a fase inicial (R\$ 4.303.654,00 e 48,23%).

O incremento advindo das colaborações premiadas realizadas no íterim da Adsumus representou, em conjunto com os sequestros de bens, 33,14% do valor desviado (R\$ 9.658.457,00), dos quais cerca de R\$ 2.780.044,00 advindos das referidas colaborações, instrumento sem o qual os resultados seriam ainda menores, no quantitativo de recursos devolvidos e primordialmente na obtenção de provas dos crimes.

De acordo com a cronologia dos fatos e a partir dos dados levantados na pesquisa documental, explicitados no capítulo 4.6 desta pesquisa, e, ainda, com base na indução analítica, a hipótese provisória merece alterações. Decorridas as três fases acima, fatos verificados e observados a partir da TEC, obtém-se a seguinte hipótese definitiva: a persecução patrimonial pode servir ao enfrentamento dos crimes contra a administração pública, reduzindo benefícios dos criminosos e

aumentando seus custos, desde que algumas proposições sejam previamente observadas.

Primeiro, o investigador/titular da ação penal deve identificar exhaustivamente, elencar e estabelecer previamente as relações entre os investigados/réus e o patrimônio individualizado, sem deixar dúvidas que possam acarretar decisões desfavoráveis de liberação dos bens atingidos. Em segundo ponto, o Ministério Público, do mesmo modo que se insurge contra a prisão de alvos, deve também ter por norte a insurgência contra decisões judiciais contrárias às medidas assecuratórias patrimoniais, convolvendo-as em aspecto de protagonismo da persecução em concomitância com a demonstração da autoria delitiva. Por fim, a persecução patrimonial deve ir além dos recursos devolvidos a partir de colaborações premiadas a título de prestação pecuniária ou de multa.

Portanto, os dados empíricos permitem afirmar que, para além do foco na obtenção de provas, a persecução patrimonial na Operação Adsumus poderia ter engendrado resultados ainda mais auspiciosos do que aqueles acima demonstrados caso fossem observadas as condicionantes transcritas na hipótese definitiva.

Contudo, é de se reconhecer que, no contexto institucional e nas circunstâncias de fato impostas aos promotores de justiça investigadores, conseguiu-se apurar, tornar objeto de confisco e, com o vindouro trânsito em julgado, ressarcir parte dos recursos públicos desviados, inaugurando em terras baianas novo modo de atuação ministerial, que agregou experiência e valores na cultura institucional e investigativa. Ademais, a persecução patrimonial, por meio da investigação financeira, consistiu imprescindível meio de obtenção de prova das atividades criminosas desnudadas pela Adsumus.

Registre-se que a pesquisa findou em novembro de 2021. Advirta-se, portanto, que as imputações e a narrativa dos fatos foram obtidas a partir das denúncias, peça inicial da ação penal condenatória, ofertadas pelo Ministério Público ao Poder Judiciário, que, além de delimitar a atividade acusatória do Estado também impõem limites de cognição ao magistrado e permitem à defesa exercer as suas atribuições. Como ainda não foram prolatadas sentenças nos processos em estudo, ao tempo da publicação da presente pesquisa, há possibilidade de alteração fática e jurídica da responsabilidade dos autores e do confisco de bens respectivo ao final da persecução penal.

Assim, com as explicações acima, é de se frisar que o Ministério Público, titular da ação penal, deve, por mandamento constitucional, alinhar a sua atuação às perspectivas dogmáticas penais e processuais e ao imprescindível respeito aos direitos fundamentais. Observadas estritamente as regras do jogo, outros saberes, entre os quais a economia, têm importância para a consecução das atribuições ministeriais com resultados promissores e adequados às expectativas sociais.

A Teoria Econômica do Crime, com seus elementos próprios, serve de instrumento balizador da atuação ministerial nos crimes contra a administração pública, ao demandar aos organismos estatais a busca da diminuição de benefícios, o aumento dos custos e o recrudescimento da possibilidade de punição, nuances fomentadas pela persecução patrimonial e pelo confisco de bens e que, bem administradas, servem de desincentivo às práticas criminosas.

## REFERÊNCIAS

- ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de Alencar, GICO JR., Ivo. Corrupção e Judiciário: a (IN)Eficácia do Sistema Judicial no Combate à Corrupção. In: **Revista Direito GV**, São Paulo 7(1), p. 75-98, jan./jun. 2011.
- ANDRÉ, Marli. **Estudo de Caso em Pesquisa e Avaliação Educacional**. Brasília: Liberlivros, 2005.
- ARAS, Vladimir. Técnicas especiais de investigação. In: CARLI, Carla de. **Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal**. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013.
- BECKER, Gary S. **Crime and Punishment: an Economic Approach**. Massachusetts, USA: National Bureau of Economic Research, 1974. Disponível em <https://www.nber.org/chapters/c3625>. Acesso em 20 jun. 2019.
- \_\_\_\_\_, Gary S. **Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education**, New York: Columbia University Press, 1964.
- BEZERRA, Marcelo Lauande. “A Experiência Italiana no Confisco de Bens de Integrantes de Grupos Mafiosos. *The Italian Experience in the Confiscation of Goods of Members of Mafia Groups*”. In: **Revista da AGU**, vol. 14, n. 04, p. 179-192, out./dez. 2015.
- BECCARIA, Cesare Bonesana. **Dos Delitos e das Penas**. Trad.: Marcílio Teixeira. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1979.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal: parte geral, volume 1**. 8. ed., São Paulo: Saraiva, 2003.
- BUSCAGLIA, Edgardo. “A Integração Vertical do Crime Organizado Relacionada à Corrupção Política: Análise Jurídico-Econômica do Confisco de Bens e Direitos Humanos. *The Vertical Integration of Organized Crime Linked to Political Corruption: An Economic-Jurimetric Analysis of Asset Forfeitures and Human Rights*”. In: **Revista Estudos Institucionais**, Vol. 3, 2, 2017. Recuperado de <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/232>. Acesso em: 04 nov. 2019.
- BAHIA. **Tribunal de Contas dos Municípios**. Disponível em: <http://https://www.tcm.ba.gov.br/municipio-post/santo-amaro/>. Acesso em: 10 jan. 2020.
- BAHIA. **Ministério Público do Estado da Bahia**. Ministério Público e os Objetivos do Milênio. Disponível em: <https://milenio.mpba.mp.br/pagina-exemplo-2/o-programa/>. Acesso em: 05 abr. 2021.
- BENTHAM, Jeremy. **Uma Introdução aos Princípios da Moral e da Legislação**. São Paulo: Abril, 1974.

BONFIM, Edilson Mougenot. **Curso de Processo Penal**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/santo-amaro/panorama>. Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **Código Penal**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 5 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 11.343/2006**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm). Acesso em: 5 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 12.850/2013**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm). Acesso em: 5 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 13.964/2019**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm). Acesso em: 15 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério Público Federal (MPF). Câmara de Coordenação e Revisão, 2. **Roteiro de Atuação: persecução patrimonial e administração de bens / 2ª** Câmara de Coordenação e Revisão, Criminal e 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, Combate à corrupção. – Brasília: MPF, 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça & Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Gestão de Dados na Disseminação Segurança Pública - A Investigação de Homicídios no Brasil**, 2010. Disponível em: [https://www.forumseguranca.org.br/storage/publicacoes/FBSP\\_Investigacao\\_homicidios\\_Brasil\\_2013.pdf](https://www.forumseguranca.org.br/storage/publicacoes/FBSP_Investigacao_homicidios_Brasil_2013.pdf). Acesso em: 25 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Relatório Nacional da Execução da Meta 2: um diagnóstico da investigação de homicídios no país**. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2012. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Relatorio\\_Enasp\\_-\\_FINAL\\_-\\_web.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Relatorio_Enasp_-_FINAL_-_web.pdf). Acesso em 25 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Reentradas e reiteraões infracionais: um olhar sobre os sistemas socioeducativo e prisional brasileiros**. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/panorama-reentradas-sistema.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2021.



\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Justiça em Números 2020**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmoros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARNEIRO, Paulo Roberto Bérenger Alves. Aspectos Gerais da Recuperação Patrimonial nos Crimes de Lavagem de Capitais. In: **Temas processuais, prova e persecução patrimonial** / coordenação e organização, 2ª Câmara de Coordenação e Revisão, Wellington Cabral Saraiva – Brasília: MPF, 2019.

CARDOSO, Luiz Eduardo Dias. **O Conceito Normativo de Crime na Teoria Econômica de Gary Becker**. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: UFSC, 2018. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/186768>. Acesso em: 15 jun. 2021.

CORREIA, João Conde. **Da Proibição do Confisco à Perda Alargada**. 1.ed. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2012.

COSTA JÚNIOR, Paulo José da. **Código Penal Comentado**. 9 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: DPJ Editora, 2007.

CUNHA, Rogério Sanches. **Pacote Anticrime – Lei 13.964/2019: Comentários às Alterações no CP, CPP e LEP**. 1. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2020.

DESLAURIES, Jean-Pierre *et al.* **A Pesquisa Qualitativa: enfoques epistemológicos metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**, trad. Paulo Neves. 3 ed, São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ESSADO, Tiago Cintra. **A Perda de Bens e o Novo Paradigma para o Processo Penal Brasileiro**. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2014. Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-11022015-135202/pt-br.php>. Acesso em: 11 fev. 2018.

FISCHER, Douglas. Garantismo penal integral (e não o garantismo hiperbólico monocular) e o princípio da proporcionalidade: breves anotações de compreensão e aproximação dos seus ideais. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 28, mar. 2009. Disponível em: <[https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao028/douglas\\_fischer.html](https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao028/douglas_fischer.html)> Acesso em: 05 ago. 2020.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. 27 ed, Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

\_\_\_\_\_, Michel. **Nascimento da Biopolítica**. Lisboa: Edições 70, 2021.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise. (Org.). **Métodos de pesquisa**. coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas da Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GONSALVES, Elisa Pereira. **Iniciação à pesquisa científica**. 2 ed. Campinas: Alínea, 2001.

GRECO, Rogério. **Direito Penal do Equilíbrio – Uma Visão Minimalista do Direito Penal**. 8 ed. rev., ampl. e atual. Niterói: Impetus, 2015.

ITÁLIA. **LEGGE 31 marzo 2010, n. 50**. Disponível em: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2010;50>. Acesso em 10 dez. 2019.

JUNG, Carlos Fernando. **Metodologia Científica: Ênfase em Pesquisa Tecnológica**. 4. ed., rev. e ampl., 2003. Disponível em <http://www.jung.pro.br>. Acesso em 16 fev. 2018.

LIMA, Jair Antônio Silva de. **Organizações criminosas e segurança pública: reflexões à luz da jurisprudência do STJ e da teoria dos vocabulários de motivos**. Dissertação de Mestrado. Salvador: UFBA, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/32365>. Acesso em: 20 jun. 2021.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal: volume único**. 10. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Juspodivm, 2021.

MARTINS, Tiago Misael de Jesus. Persecução Patrimonial por meio de Investigação Financeira. In: **Temas processuais, prova e persecução patrimonial / coordenação e organização, 2ª Câmara de Coordenação e Revisão**, Brasília: MPF, 2019.

MARQUES, Paulo Jorge da Silva. **O Confisco Ampliado no Direito Penal Português**. RUL, Universidade Lusíada de Lisboa, Faculdade de Direito, 2012. Disponível em <http://repositorio.ulusiada.pt/handle/11067/980>. Acesso em 25 nov. 2019.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MONTEIRO, Waleska de Fátima. A metodologia neoclássica da teoria do capital humano: Uma análise sobre Theodore Schultz e Gary Becker. **[REOESTE] Rev. Econ. do Centro-Oeste**, Goiânia, v.2, n.1, pp. 40-56, 2016. <https://www.revistas.ufg.br/reoeste/article/download/41412/21359>.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Projeto Bidal Brasil**. 2016. Disponível em <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/projeto-bidal-brasil-1/arquivos-bidal/bidal-proposta-gti-final-1.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2018.

PAULA, Allan Versiani de; AGUIAR, Julio Cesar de; CORDEIRO, Nefi. Teoria econômica do crime: por uma política criminal cientificamente orientada. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, vol. 15, n. 4, p. 312-328, 2020. DOI: <https://doi.org/10.46560/meritum.v15i4.8228>.

PORTUGAL. **Lei nº. 5/2002**. Disponível em: [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=147&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=147&tabela=leis). Acesso em: 5 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 45/2011**. Disponível em: [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1360&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1360&tabela=leis). Acesso em: 5 jan. 2020.

POSNER, Richard A. **Gary Becker's Contributions to Law and Economics**. The Journal of Legal Studies, vol. 22, no. 2, 1993, pp. 211–215. JSTOR, [www.jstor.org/stable/3085580](http://www.jstor.org/stable/3085580). Acesso em 10 mai. 2021.

RIBEIRO, Rochelle Pestana. Penas e Medidas Cautelares Patrimoniais no Processo Penal – em Busca da Eficiência do Sistema Persecutório para a Segurança Social. In: **Revista da AGU**, ano 09, nº 25, jul./set. 2010. Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/211>. Acesso em: 04 nov. 2018.

RUIZ, João Álvaro. **Metodologia científica: guia para eficiência nos estudos**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

SANTOS, Marcelo Justus dos Santos; KASSOUF, Ana Lúcia Kassouf. Uma Investigação Econômica da Influência do Mercado de Drogas Ilícitas Sobre a Criminalidade Brasileira. In: **Revista Economia**, Brasília/DF, v.8, n.2, p.187–210, maio/ago, 2007.

SANTOS, Bartira Macedo de Miranda. **As Idéias de Defesa Social no Sistema Penal Brasileiro: entre o garantismo e a repressão (de 1890 a 1940)**. Tese de Doutorado. São Paulo: PUC-SP, 2010. Disponível em <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/13235/1/Bartira%20Macedo%20de%20Miranda%20Santos.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2021.

SAMENOW, Stanton E. **A Mente Criminosa**. Tradução de Ana Parreira. 1. ed. Campinas, SP: Vide Editorial, 2020.

SAADI, Ricardo Andrade e MACHADO, Diogo de Oliveira. Os Valores da Corrupção: Administração de Bens Apreendidos e Confiscados. In: **Revista Direito GV**. v. 13. n. 2. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/70819/68278>. Acesso em: 11 fev. 2018.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

SHIKIDA, Cláudio D.; ARAÚJO JUNIOR, Ari Francisco; SHIKIDA, Pery Francisco Assis. A Moral Importa?. In: **Revista de Economia e Administração**, v. 4. n. 4,

out./dez. 2005. Disponível em:

[https://www.researchgate.net/publication/270742151\\_A\\_moral\\_importa](https://www.researchgate.net/publication/270742151_A_moral_importa). Acesso em: 25 mai. 2021.

SILVA JÚNIOR, Dequex A.; REIS, Gilberto. A “Crise Orgânica” Estimulada na Segurança Pública Brasileira. In: **Revista do Instituto Brasileiro de Segurança Pública** (RIBSP), 1(2), 48-70. Disponível em <http://ibsp.org.br/ibsp/revista/index.php/RIBSP/article/view/17>. Acesso em: 04 nov. 2018.

SOUZA, Leonardo Giardin de; PESSI, Diego. **Bandidolatria e Democídio: ensaios sobre garantismo penal e a criminalidade no Brasil**. 3. ed. Porto Alegre: SV Editora, 2018.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; GOMES FILHO, Dermeval Farias. Funcionalização e expansão do Direito Penal: o Direito Penal negocial. In: **Revista de Direito Internacional**. v. 13. n. 2. 2016. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/rdi/article/view/4097/pdf>. Acesso em: 27 mai. 2021.

TRIVIÑOS, Augusto Nibaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VIAPINA, Luiz Tadeu. **Economia do Crime: Uma Explicação para a Formação do Criminoso**. Porto Alegre: AGE, 2006.

VIEIRA, Roberto D'Oliveira. **Confisco Alargado de Bens: análise de direito comparado**. Salvador: Juspodivm, 2019.