

# OS REFLEXOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NA ATUAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O CASO DOS RESPIRADORES DE SANTA CATARINA

*THE REFLEXES OF THE COVID-19 PANDEMIC IN THE ACTIONS OF CRIMINAL ORGANIZATIONS AGAINST PUBLIC ADMINISTRATION: THE CASE OF RESPIRATORS IN SANTA CATARINA*

Vinícius Schulz Nardes\*

**Resumo:** O presente artigo procura investigar a relação entre a legislação decorrente da emergência internacional de saúde causada pelo SARS-CoV-2, em especial, a Lei 13.979/2020, e a atuação de organizações criminosas contra a Administração Pública, estudando, em particular, o caso dos respiradores em Santa Catarina. De início, faz-se imprescindível alguns apontamentos sobre a tipificação do crime de organização criminosa no ordenamento jurídico brasileiro, discorrendo, inclusive, sobre a postura estatal comumente adotada na investigação de delitos dessa ordem. Valendo-se de revisão bibliográfica e análise jurisprudencial, essa pesquisa aborda o caso supracitado à luz da lei que regulamenta as organizações criminosas, com base também nas considerações doutrinárias. Ao arremate, necessário reconhecer a conexão entre o dispositivo da Lei 13.979/2020 que, durante a calamidade ocasionada pela Covid-19, dispensa licitação em determinadas compras e contratações - a fim de facilitar a gerência do sistema de saúde pelos gestores públicos -, e a ocorrência de fraude, perpetrada por organização criminosa, na compra de respiradores pelo Governo do Estado de Santa Catarina.

**Palavras-chave:** Organização criminosa. Fraude. Administração pública. Pandemia de Covid-19.

**Abstract:** *The present article seeks to investigate the relationship between the legislation arising from the international health emergency caused by SARS-CoV-2, especially Law 13.979/2020, and the action of criminal organizations against the Public Administration, studying, in particular, the case of respirators in Santa Catarina. In the beginning, some notes on the typification of the crime of criminal organization in the Brazilian*

\* Acadêmico de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Monitor de Direito Penal I nos cursos de graduação em Direito da UFSC. Estagiário na 3ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/6237208890569483>. Endereço eletrônico: vsnardes@gmail.com.

*legal system are essential, including the position of the state commonly adopted in the investigation of crimes of this order. Relying on a bibliographical review and jurisprudential analysis, this research addresses the aforementioned case in light of the law that regulates criminal organizations, also based on doctrinal considerations. At the end, it is necessary to recognize the connection between the provision of Law 13.979/2020 that, during the calamity caused by COVID-19, waives bidding on certain purchases and hiring - in order to facilitate the management of the health system by public managers -, and the occurrence of fraud, perpetrated by a criminal organization, in the purchase of respirators by the Government of the State of Santa Catarina.*

**Keywords:** Criminal Organization. Fraud. Public Administration. Covid-19 pandemic.

## INTRODUÇÃO

O presente estudo pauta-se pela análise do reflexo da pandemia na atuação das organizações criminosas, em especial, no âmbito do caso dos respiradores em Santa Catarina - acontecimento amplamente noticiado pela imprensa brasileira. Sob o ponto de vista jurídico, utilizando-se da revisão bibliográfica e análise jurisprudencial, este artigo busca investigar a estreiteza da relação da situação de emergência internacional causada pelo novo coronavírus e a atuação das organizações criminosas, sobretudo no aludido caso ocorrido em terras catarinenses.

Para tanto, aborda-se, inicialmente, a definição de organização criminosa, observando a tipificação, presente na Lei 12.850/2013, e a tenuidade, caracteristicamente presente no ordenamento brasileiro, entre os tipos penais de organização criminosa e de associação criminosa. Posteriormente, analisa-se a ação, em geral, do crime organizado contra a Administração Pública parte dos efeitos dessa atuação, traçando-se, em paralelo, a repressão estatal a esses crimes, em especial, através dos Grupos de Atuação Especial contra o Crime Organizado (GAECO), destacando as principais operações deflagradas nos últimos anos. Na sequência, é feita uma análise da Lei 13.979/2020, responsável por estabelecer uma série de medidas para fins de contenção e combate à pandemia causada pelo novo coronavírus, inclusive na esfera da Administração Pública, com significativas modificações nas compras e contratações realizadas pelos gestores a fim de atender as demandas do sistema público de saúde.

Passa-se, então, a um breve estudo de caso, examinando o caso dos respiradores, fato de repercussão nacional, amoldando-o aos pressupostos de configuração de uma organização criminosa, à luz da Lei 12.850/2013 e verificando a postura institucional dos órgãos de investigação, ante a notória participação de agentes públicos, para além de particulares. Por derradeiro, busca-se apreciar o Projeto de Lei (PL) 1485/2020, em tramitação no Congresso Nacional, que pretende, através da majoração das penas dos crimes contra a Administração Pública praticados por ocasião do estado de calamidade pública, reprimir tais delitos, os quais, assim como em Santa Catarina, tem ocorrido por todo território nacional.

Cumprе ressaltar, por fim, que este artigo pauta-se na necessidade premente de se tecer, na esfera acadêmica, análise crítico-científica a respeito dos acontecimen-

tos jurídicos, especialmente na seara penal.

## 1. A DEFINIÇÃO DE ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA

### 1.1 A TIPIFICAÇÃO NA LEI 12.850/2013

Com a promulgação da Lei 12.850/2013, a prática de organização criminosa sofreu sensíveis alterações na legislação brasileira. Isso porque a Lei 12.694/2012, que, para todos os efeitos, regia a matéria ao tratar da formação de colegiados na jurisdição de primeiro grau para processamento e julgamento de casos relacionados às organizações criminosas, exigia o seguinte para a configuração de organização criminosa: (i) a associação de três ou mais pessoas, e (ii) a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam iguais ou superiores a quatro anos (OLIVEIRA, 2016, p. 846).

Com o advento legislativo, nos termos da Lei 12.850/2013, a norma passou a prever como requisitos necessários do tipo penal (i) a associação de quatro ou mais pessoas, e (ii) a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a quatro anos (BRASIL, 2013).

Assim, a referida lei, que define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal, prevê, em seu art. 1º, § 1º que:

Considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional (BRASIL, 2013).

Importante atentar-se para o destaque que a legislação confere à ordenação estrutural e à divisão de tarefas, como pressupostos para a incorrência no tipo penal. Dessa maneira, estará configurado o delito uma vez presentes quatro ou mais pessoas que se associem para a prática dos crimes compreendidos no parágrafo supracitado, sendo necessárias estrutura e divisão de tarefas, dispensada, todavia, a formalidade. Ainda, cumpre destacar a ressalva feita aos crimes de caráter transnacional, independentemente da pena a eles cominada (OLIVEIRA, 2016, p. 847).

Adiante, em observância ao princípio da legalidade<sup>1</sup>, expressamente previsto no art. 5º, XXXIX, da Constituição e no art. 1º, *caput*, do Código Penal e atendendo à validade da norma, a Lei 12.850/2013 estabelece a cominação legal:

Art. 2º Promover, constituir, financiar ou integrar, pessoalmente

<sup>1</sup> Consagrado na doutrina e em grande parte dos ordenamentos jurídicos da atualidade, o princípio da legalidade tem sua origem na expressão latina *"nullum crimen, nulla poena sine praevia lege"* e estabelece que não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal.

ou por interposta pessoa, organização criminosa:

Pena - reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa, sem prejuízo das penas correspondentes às demais infrações penais praticadas.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem impede ou, de qualquer forma, embaraça a investigação de infração penal que envolva organização criminosa.

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

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

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

I - se há participação de criança ou adolescente;

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

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

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

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

Desse modo, devidamente tipificada a conduta da organização criminosa, cabendo destacar ainda que, em sede de denúncia, tal tipo se cumula com os delitos efetivamente cometidos pelo grupo, à luz do art. 41 do Código de Processo Penal (BRASIL, 1941).

## 1.2 A TENUIDADE ENTRE A ASSOCIAÇÃO E A ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Uma vez feita a definição de organização criminosa, importante diferenciar adequadamente o tipo penal da associação criminosa, ante as similaridades observadas.

No ordenamento brasileiro, o delito de associação criminosa está previsto legalmente no art. 288 do Código Penal, inserido no rol de crimes contra a paz pública:

Art. 288. Associarem-se 3 (três) ou mais pessoas, para o fim específico de cometer crimes:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos.

Parágrafo único. A pena aumenta-se até a metade se a associação é armada ou se houver a participação de criança ou adolescente. (BRASIL, 1940)

Para além da diferença entre o número de integrantes necessários para a configuração da organização criminosa (4 ou mais indivíduos) e para a associação crimi-

nosa (3 ou mais indivíduos), não há uma delimitação clara do que diferencia as duas práticas. Diante da necessidade premente de distinção entre os tipos penais, há a detalhada proposta doutrinária de Cervini e Gomes (1997, p. 99-100) em que, para se configurar a organização criminosa, é necessária a presença de ao menos três das seguintes características:

- I - hierarquia estrutural;
- II - planejamento empresarial;
- III - uso de meios tecnológicos avançados;
- IV - recrutamento de pessoas;
- V - divisão funcional das atividades;
- VI - conexão estrutural ou funcional com o poder público ou com agente do poder público;
- VII - oferta de prestações sociais;
- VIII - divisão territorial das atividades ilícitas;
- IX - alto poder de intimidação;
- X - alta capacitação para a prática de fraude;
- XI - conexão local, regional, nacional ou internacional com outra organização criminosa

Já com a promulgação da Lei 12.850/2013 e a ressalva de que a organização criminosa é “estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas” (BRASIL, 2013), ganha destaque o ensinamento de Nucci (2018, p. 874):

Cuida-se da associação de agentes, com caráter estável e duradouro, para o fim de praticar infrações penais, devidamente estruturada em organismo pré-estabelecido, com divisão de tarefas, embora visando ao objetivo comum de alcançar qualquer vantagem ilícita, a ser partilhada entre os seus integrantes.

Desse modo, há amparo na doutrina para a adequada diferenciação entre a prática de organização criminosa e de associação criminosa, muito embora não se desconheça a tenuidade existente entre os referidos tipos no ordenamento brasileiro.

## **2. A AÇÃO DO CRIME ORGANIZADO CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

No Brasil, há um histórico de atuação de organizações criminosas contra a Administração Pública, gerando expressivos danos ao erário. Acerca dessa atividade, Nucci (2018, p. 685) esclarece que “os danos e o perigo que provoca à sociedade e ao Estado são imensuráveis, até por que essas organizações têm a capacidade de corroer a honestidade pública, corrompendo políticos e autoridades e gerando descrédito às instituições oficiais”, de modo que são comuns nos noticiários nacionais a divulgação e publicização de operações policiais de combate à criminalidade organizada a nível estatal.

Em atenção à ocorrência desses delitos, o ordenamento prevê no Título XI do Código Penal, um rol de crimes contra a Administração Pública, divididos em quatro

capítulos, cabendo destacar os dois primeiros: dos crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral e dos crimes praticados por particular contra a administração em geral (BRASIL, 1940).

O ordenamento, ao conferir especial atenção aos delitos praticados em prejuízo do erário, elevou a gravidade dos crimes previstos nessa parte do diploma penal, destacando-os dos demais justamente pela impossibilidade de se prever a extensão dos prejuízos causados. Nesse sentido, Greco (2017, p. 743) leciona:

Na maioria das vezes, a sociedade não tem ideia dos estragos causados quando um funcionário corrupto lesa o erário. Imagine-se, tão somente para efeitos de raciocínio, os danos causados por um superfaturamento de uma obra pública. O dinheiro gasto desnecessariamente na obra impede que outros recursos sejam empregados em setores vitais da sociedade, como ocorre com a saúde, fazendo com que pessoas morram na fila de hospitais por falta de atendimento, haja vista que o Estado não tem recursos suficientes para a contratação de um número adequado de profissionais, ou mesmo que, uma vez atendidas, essas pessoas não possam ser tratadas, já que faltam os necessários medicamentos nas suas prateleiras. Sem querer ir muito longe, perdemos a conta de quantas vezes já ouvimos, pela imprensa, que a merenda escolar não estava sendo oferecida na rede pública de ensino por falta de verbas.

Dessa maneira, inquestionável a complexidade da atuação das organizações criminosas, tanto em relação aos danos que essa atividade causa à agregação social, quanto em relação a dificuldade de se traçar estratégias de contenção do crime organizado, dadas as suas características previamente exploradas. Essa é a posição de Schelavin (2011, p. 75):

Dentro de uma perspectiva criminológica, Beccaria, traduzido por Cretela Jr. (1999), avaliava que a medida dos delitos era o dano causado à sociedade. Para esse doutrinador, há ilícitos que “destroem imediatamente a sociedade ou a quem apresenta”, sendo eles os “delitos máximos”, em virtude de serem mais danosos. Considera-se que o crime organizado ocupa hodiernamente uma das mais altas posições no “termômetro” da criminalidade, devido as suas consequências. Se, por um lado, a criminalidade organizada tem na prática uma repercussão maior na sociedade, embora nem sempre contextualizada, pelas vítimas, às vezes, serem difusas, como ocorre em alguns crimes, tipo do colarinho branco, financeiros, entre outros, por outro lado, há uma dificuldade de implementar políticas bem definidas para conter essa criminalidade.

Nesta toada, cabe sucinta abordagem ao princípio da insignificância, que tem como honorável defensor Claus Roxin. Consagrado na jurisprudência pátria, colhe-se do julgamento do Habeas Corpus 253.802/MG, de relatoria da Ministra Maria Thereza de Assis Moura, da 6ª Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

Consoante entendimento jurisprudencial, o princípio da insignificância – que deve ser analisado em conexão com os postulados da fragmentariedade e da intervenção mínima do Estado em matéria penal – tem o sentido de excluir ou de afastar a própria tipicidade penal, examinada na perspectiva de seu caráter material (BRASIL, 2014).

Ainda, o ensinamento doutrinário de Assis Toledo (1994, p. 133):

Segundo o princípio da insignificância, que se revela por inteiro pela sua própria denominação, o direito penal, por sua natureza fragmentária, só vai aonde seja necessário para a proteção do bem jurídico. Não deve ocupar-se de bagatelas.

O exame do referido princípio demonstra-se importante devido à orientação do Superior Tribunal de Justiça em relação ao processamento das ações penais que tratam dos crimes contra a Administração Pública. Isso porque a Súmula 599 daquela Corte estabelece que “o princípio da insignificância é inaplicável aos crimes contra a administração pública” (BRASIL, 2017).

Desse modo, resta estabelecida a inaplicabilidade da bagatela nos delitos praticados contra o erário público, com o nítido intuito de preservar a moralidade da administração.

### **3. A REPRESSÃO AO CRIME ORGANIZADO EM SANTA CATARINA**

No campo investigativo, vale destacar o trabalho do GAECO. Essas repartições, conforme Ferraz (2012, p. 73), foram instituídas pelos Ministérios Públicos dos Estados a partir de recomendação do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça, com a criação de núcleos, grupos ou Promotorias de Justiça especializados na prevenção e combate às atividades ilícitas organizadas.

No âmbito do Estado de Santa Catarina, o GAECO é coordenado pelo Ministério Público, contando com a participação da Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Rodoviária Federal e Secretaria de Estado da Fazenda (MPSC, 2019). A reunião de servidores de cada uma dessas corporações permite agilizar os procedimentos necessários à investigação e evita diversos processos burocráticos envolvidos no compartilhamento de dados e informações, possibilitando maior eficiência e rapidez nos trabalhos desenvolvidos pelo grupo (MPSC, 2015).

A atuação conjunta dessas instituições possibilitou a deflagração de diversas

operações a nível estadual nos últimos anos<sup>2</sup>, cabendo destacar algumas delas, especialmente as que envolvem a perpetração dos crimes mediante corrupção de agentes públicos.

Nesse sentido, merece atenção a Operação “Talentos”, que apurou irregularidades na Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)<sup>3</sup> *Multiplicando Talentos*, já que pagamentos realizados a fornecedores da OSCIP retornavam à conta pessoal do presidente da entidade, além da ocorrência de contratações de servidores, pagos com dinheiro público, para a OSCIP e para as empresas pessoais do presidente (MPSC, 2019).

Já especificamente sobre os crimes mediante fraude em procedimentos licitatórios, destaca-se (i) a Operação “Águas Limpas”, que foi responsável por investigar organização criminosa constituída por servidores públicos municipais e empresários que operava na Secretaria Municipal de Águas e Saneamento de Lages (SC), fraudando licitações mediante pagamento de propina, a evidenciar os crimes contra a Administração Pública, em especial, a corrupção passiva e (ii) as Operações “Patrula” I e II, através das quais se investigou organização criminosa formada por servidores públicos em conluio com empresários do Oeste e Meio-Oeste catarinense, envolvendo diversas fraudes em procedimentos licitatórios, peculato, além de corrupção ativa e passiva (MPSC, 2019).

Noutro giro, no âmbito do sistema de saúde pública, destaca-se a Operação “Ressonância”, que investigou esquema de violação da fila do Sistema Único de Saúde e manipulação dos agendamentos de consultas e exames médicos perpetrado por agentes públicos e terceiros, por intermédio de procedimentos fraudulentos e cobrança de valores dos pacientes (MPSC, 2019).

Por fim, abre-se espaço às pontuações acadêmicas, com a posição de Schelavin (2011, p. 112) sobre a concepção e atuação do GAECO:

Dessa forma, verifica-se que, em diversos Estados, o Ministério Público, através de convênios, estabeleceu parcerias com a Polícia Militar, Polícia Civil, Secretaria da Fazenda, entre outros órgãos, buscando formar grupos especializados no combate a esse tipo de criminalidade. Na maioria dos Estados, tais grupos receberam o nome de Grupo de Atuação Especial para Repressão ao Crime Organizado (GAECO). No entendimento de Silva Filho

<sup>2</sup> A título complementar, tem destaque também nos últimos anos as seguintes operações levadas à efeito pelo GAECO em Santa Catarina: (i) a Operação “Fundo do Poço”, que investigou um esquema criminoso envolvendo servidores públicos municipais e empresários do ramo de perfuração de poços artesianos, resultando no oferecimento de denúncia contra 46 pessoas e afastamento de oito Prefeitos Municipais do cargo e (ii) a Operação “Terra Prometida”, responsável por investigar organização criminosa composta por vereadores do Município de Camboriú, que recebiam vantagens indevidas de empresários do setor de loteamentos imobiliários a fim de promover alterações no Plano Diretor da cidade (MPSC, 2019).

<sup>3</sup> A Lei 9.790/1999 é a norma responsável por dispor “sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público” (BRASIL, 1999).

(2007), a força-tarefa é de relevância em áreas e circunstâncias que demandem a atuação de variadas agências públicas para coordenação de recursos e de informações, desenvolvimento de planos, com maior poder de sinergia e ações com maiores chances de eficiência e eficácia. Nas questões de segurança pública, essa estrutura matricial é particularmente indicada quando houver intensa e articulada movimentação do crime organizado, principalmente as que envolvem corrupção pública ou articulação criminosa contra o sistema financeiro ou político.

## 4. A LEI 13.979/2020

Com as sensíveis alterações no cotidiano impostas pela pandemia do novo coronavírus - que demandam atuação combativa do Estado em todas as suas esferas, especialmente, na execução de políticas públicas na área da saúde -, foi sancionada em seis de fevereiro a Lei 13.979/2020, com o condão de dispor “sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019” (BRASIL, 2020).

A referida legislação reconhece a situação emergencial enfrentada pelo Sistema Único de Saúde e estabelece uma série de medidas para a otimização da ação dos entes estatais, sendo importante destacar o *caput* de seu artigo 4º, o qual determina que “fica dispensada a licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei” (BRASIL, 2020).

Sobre o mecanismo licitatório, cabe breve ensinamento de Mello (2004, p. 483):

Licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir.

Assim, o dispositivo da Lei 13.979/2020 que dispensa a licitação em determinados casos vai ao encontro dos anseios da sociedade em geral, afinal, dada a excepcionalidade da ocasião, concede-se aos gestores públicos maior discricionariedade e rapidez na resposta às demandas do sistema de saúde, que é colocado à prova diante situação emergencial enfrentada pelo SUS.

Entretanto, forçoso reconhecer que essa previsão legislativa, ao facultar o importante procedimento regulatório para a aquisição determinados produtos e contratação de alguns serviços, acaba por deixar vulnerável a Administração Pública como

um todo. Dessa maneira, há possibilidade da novidade legislativa para os tempos de pandemia viabilizar a atuação de organizações criminosas, que lesa o erário através de condutas fraudulentas, como se observará mediante breve estudo do caso dos respiradores em Santa Catarina.

## 5. O CASO DOS RESPIRADORES (SC)

Em reportagem publicada eletronicamente no dia 28/04/2020, o jornal The Intercept Brasil apontou forjamento de propostas e investimento da ordem de R\$ 33 milhões na controversa compra de 200 respiradores pelo Governo do Estado de Santa Catarina.

Os problemas decorrentes da dispensa de licitação, nesse caso, foram inúmeros.

A começar pela maneira como se deu a contratação da empresa para fornecimento dos equipamentos, já que transcorreram cerca de 5 horas apenas entre o protocolo da aquisição dos respiradores pela Secretaria de Estado da Saúde e a ordem de fornecimento dos equipamentos pela empresa, finalizando, dessa forma, o processo de escolha do fornecedor (BISPO; POTTER, 2020).

Na sequência, sobre o valor pago, antecipadamente, à empresa, a reportagem destaca que cada respirador foi comprado por cerca de R\$ 165 mil, valor expressivamente maior do que os R\$ 60 mil a R\$ 100 mil pagos pela União e por outros estados em equipamentos equivalentes (BISPO; POTTER, 2020).

Aliado a esse fato, sobre a qualificação do fornecedor escreveram os repórteres:

[...] causa estranheza a escolha do fornecedor: a Veigamed, uma empresa da Baixada Fluminense, sem histórico de vendas desse aparelho e especializada no comércio de produtos hospitalares como gaze e mobília. Em seu site, não há menção a respiradores ou qualquer outro tipo de equipamento elétrico de maior valor. A empresa também nunca teve nenhum contrato com o governo catarinense e, nos últimos cinco anos, a soma de todos os produtos que vendeu à União é de apenas R\$ 24 mil (BISPO; POTTER, 2020).

A aumentar a gravidade da situação, presentes fortes indícios de fraude na composição das demais propostas de fornecimento dos respiradores:

Na tarde do dia 27 de março, depois que o governo já tinha acertado a compra com a Veigamed, a assessoria jurídica da Secretaria de Gestão Administrativa aconselhou por escrito a busca por outros orçamentos “a fim de justificar o preço”. Veloz, o governo apresentou no mesmo dia uma proposta da empresa MMJS, que não tem sequer registro de venda de aparelhos hospitalares na Receita Federal, mas, ainda assim, ofereceu 200 respiradores

modelo Medical C30 por R\$ 45 milhões. No dia seguinte, uma proposta da JE Comércio, que apresenta o mesmo aparelho por R\$ 39 milhões, também surgiu no processo. Além de ambas estarem acima da oferta da Veigamed, as duas propostas possuem outras semelhanças: nenhuma delas tem CNPJ ou mesmo assinatura e nome do responsável, informações básicas em concorrências públicas. As duas empresas também dividem o mesmo endereço, conforme consta no site da MMJS e no rodapé da proposta da JE Comércio, o que leva a crer que tratam-se de propostas de fachada, para garantir a contratação da Veigamed (BISPO; POTTER, 2020).

A conclusão da compra, mediante dispensa de licitação, deu-se com o pagamento de 33 milhões de reais, em duas parcelas, pelo governo estadual, no dia 1º de abril de 2020 (BISPO; POTTER, 2020).

Nesse contexto fático já bastante duvidoso, sobrevieram informações da Veigamed de que não seria possível entregar os equipamentos na data combinada. Para além disso, houve, após o pagamento, mudança também no equipamento a ser fornecido para o Governo - sem consulta técnica, o fornecimento passou a ser do aparelho *Shangrila 510S*, não mais o *Medical C35* inicialmente solicitado. Sobre essa significativa alteração do objeto do contrato, escreveu a referida reportagem:

Com menos funcionalidades, o que interfere na variedade de tipos de respiração a que um paciente pode ser submetido em uma UTI, segundo médicos consultados pela reportagem— ou seja, um modelo inferior—, o *Shangrila 510S* custa quase um terço do valor do Medical C35. O documento informa um equipamento de 12 mil dólares, cerca de R\$ 60 mil no câmbio atual. A diferença, no entanto, não acarretou mudança nenhuma no valor final do contrato firmado e já pago pelo estado (BISPO; POTTER, 2020).

Diante das inúmeras irregularidades suscitadas pela imprensa, o Ministério Público de Santa Catarina, o Tribunal de Contas do Estado e a Polícia Civil instituíram uma força-tarefa para apuração e investigação dos fatos noticiados, que passou a trabalhar conjuntamente em 07 de abril de 2020, com viés muito similar àquele encontrado nas investigações do GAECO, qual seja, o compartilhamento de informações, utilizando-se da complementaridade de competências das três instituições (MPSC, 2020a).

Em 09 de maio de 2020, foi deflagrada a Operação O2, que cumpriu 35 mandados de busca e apreensão e sequestro de bens. Naquela oportunidade, o Ministério Público manifestou-se sobre o teor das investigações realizadas até aquele momento, anunciando que fora identificada fraude na aquisição dos respiradores “mediante um sofisticado esquema criminoso que envolveu a corrupção de agentes públicos, falsidade ideológica em documentos oficiais, criação de empresas de fachada admi-

nistradas por interpostas pessoas e lavagem de dinheiro” (MPSC, 2020b).

Já em 06 de junho de 2020, com a deflagração, em diferentes estados da federação, da segunda fase da Operação O2, que contou com apoio operacional do Ministério da Justiça, evidenciou-se a atuação de organização criminosa na fraude dos respiradores, com a prisão preventiva de quatro dos envolvidos no esquema. Na investigação do órgão ministerial, constatou-se sofisticada divisão de tarefas na prática dos delitos, a configurar o crime de organização criminosa, *verbis*:

Segundo a apuração, cada integrante do grupo preso nesta manhã exercia uma função determinada. Entre eles está o responsável pela negociação, que pressionava os agentes públicos para a liberação antecipada do dinheiro, prometendo a entrega dos respiradores e dizendo que os equipamentos estariam prontos para embarque, mesmo sabendo que não havia respirador para entrega (MPSC, 2020c)

Além do crime organizado, passou a se investigar, dentre outros, os crimes de peculato e lavagem de dinheiro - no caso em tela, um esquema profissional de dimensão interestadual, com o apoio e cooperação do GAECO, do Grupo Especial Anticorrupção (GEAC) e da Diretoria Estadual de Investigações Criminais (DEIC) (MPSC, 2020c).

Já no dia 22 de junho de 2020, diante da constatação de possível envolvimento do governador de Santa Catarina, Carlos Moisés (PSL), e em virtude do seu foro por prerrogativa de função, a investigação foi remetida ao STJ (MARTINS, 2020). A remessa dos autos ocorreu em observância ao disposto no art. 105, I, “a”, da Constituição Federal, que estabelece o STJ como a corte competente para julgamento de crimes envolvendo chefes do Poder Executivo estadual (BRASIL, 1988).

Diante dos acontecimentos, imperioso evidenciar a relação entre a Lei 13.979/2020 e a fraude na compra dos respiradores ocorrida em Santa Catarina. Isso porque as irregularidades e a lesão ao erário dificilmente teriam ocorrido, nos mesmos termos, se houvesse o procedimento licitatório regular. Não se pretende valorar negativamente tal previsão legislativa, que encontra amparo em matéria de direitos fundamentais ao prezar pelo pronto atendimento das necessidades dos indivíduos em razão da pandemia, entretanto, ao desburocratizar a compra de insumos e a contratação de serviços na área da saúde, excepcionalmente, diante da emergência internacional causada pelo novo coronavírus, retirou-se, evidentemente, certa regulação que reveste e protege as compras do poder público, fragilizando a Fazenda e possibilitando maior facilidade à atuação de organizações criminosas contra a Administração Pública.

## 6. O PROJETO DE LEI 1485/2020

Em face da suspeita de ocorrência de diversos delitos, por todo território nacional, contra a Administração Pública em decorrência do estado de calamidade pública

causado pela pandemia do novo coronavírus e atentos ao noticiamento, por grande parte da imprensa, de fraudes na compra de insumos para a saúde, um grupo de parlamentares protocolou, em coautoria, o PL 1485/2020 na Câmara dos Deputados (BRASIL, 2020).

Referido PL objetiva “duplicar as penas de crimes contra a administração pública quando estes forem praticados por ocasião de calamidade pública” (BRASIL, 2020), prevendo, em sua redação, aumento na cominação legal para servidores e agentes públicos, bem como para particulares que eventualmente participem de tais crimes. Transcreve-se o inteiro teor do PL 1485/2020:

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, passa a vigorar acrescido do art. 327-A, com a seguinte redação:

“Art. 327-A. Aplicam-se as penas em dobro aos crimes previstos neste Capítulo se forem cometidos por ocasião de calamidade pública decretada pelo Poder Público.”

Art. 2º Os arts. 333 e 335 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, passam a vigorar com a seguinte redação, renumerando-se os parágrafos únicos:

“Corrupção Ativa

Art. 333.....

§ 2º. Aplica-se a pena em dobro se o crime for cometido por ocasião de calamidade pública decretada pelo Poder Público.” (NR)

“Impedimento, perturbação ou fraude de concorrência

Art. 335.....

§ 2º. Aplica-se a pena em dobro se o crime for cometido por ocasião de calamidade pública decretada pelo Poder Público.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação (BRASIL, 2020)

Neste ínterim, a proposta legislativa busca, através da majoração da pena, reprimir a atividade criminosa que tenha como objeto, principalmente, as compras e contratações realizadas pelo Poder Público em caráter emergencial. Não se pretende esgotar a análise da matéria do ponto de vista criminológico, contudo é importante reconhecer as diversas possibilidades de consequência para o aumento da pena de determinado tipo penal, inclusive, a possibilidade dos efeitos da majoração não causarem diminuição alguma da incidência dos crimes. Nesse sentido, e alertando para essa prática comum nas casas legislativas brasileiras, dissertam Pekny e Bento (2016):

É preciso deixar claro que, independente da perspectiva teórica adotada sobre a função da pena, o que se evidencia no Brasil é a permanente falta de informações sobre o escopo do problema a ser enfrentado e a ausência de análises sobre o real impacto

gerado diante da adoção de medidas como o aumento das penas e mudanças relativas à progressão de regime.

A título de exemplo, as autoras supracitadas tratam sobre a Lei dos Crimes Hediondos:

A Lei dos Crimes Hediondos foi aprovada na década de 90, pouco mais de um mês após a apresentação do projeto, sem o cuidado que o tema exigia. Quatro anos depois, a lei sofreu alteração, e o homicídio qualificado passou a integrar o rol dos crimes hediondos, por força da Lei N° 8.930/1994. Contudo, diferente do que fora imaginado pelo legislador, os homicídios não se tornaram menos numerosos desde então. Em 10 anos, o Brasil assistiu a um crescimento de 67% em suas mortes violentas intencionais: foram 51.043 óbitos em 2003, contra 30.610 em 1993 (PEKNY; BENTO, 2016).

Desse modo, necessário acolher a hipótese de que a majoração das penas<sup>4</sup> de crimes cometidos contra a Administração Pública no contexto da pandemia não enseje, necessariamente, a redução da ocorrência de tais delitos. Ainda, dada a delicadeza da matéria penal, a proposição, e eventual aprovação, de projeto desse jaez, no contexto da corrente emergência sanitária, torna-se ainda mais sensível.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, imprescindível reconhecer a conexão entre o art. 4º, *caput*, da Lei 13.979/2020, e a atuação do crime organizado contra a Administração Pública - ocorrência bem exemplificada no caso dos respiradores em Santa Catarina. Isso porque se pode observar que o esquema criminoso deflagrado na compra de tais equipamentos valeu-se justamente da dispensa de licitação como um facilitador na fraude perpetrada, não medindo esforços para conferir validade aparente à aquisição dos aparelhos - tão essenciais àqueles que padecem das complicações causadas pela Covid-19.

Objetivando esclarecer cientificamente os acontecimentos envolvidos na fraudulenta compra dos respiradores pelo Governo Estadual de Santa Catarina, traçando paralelos com a legislação brasileira e o posicionamento majoritário da doutrina, o presente artigo não buscou, em momento algum, esgotar o tema - algo que cabe à Academia, em sua totalidade -, ou estabelecer juízo de valor à respeito dos indivíduos envolvidos no escândalo - algo que compete apenas às autoridades judiciárias. Entretanto, impossível desconsiderar a repercussão, no meio social e jurídico, do referido episódio, cabendo, à comunidade acadêmica, a abordagem dos fatos em estrita observância ao método científico.

<sup>4</sup> No contexto brasileiro, especialmente considerando a realidade do sistema penitenciário, necessário conceber a proposta de majoração de penas como expressão simbolista penal, no sentido de inflação do *ius puniendi* estatal.

Ressalta-se ainda, como já apresentado, que a Lei 13.979/2020, apesar de con-  
substanciar-se em facilitador para a ocorrência de crimes contra a Administração  
Pública em geral, foi promulgada com nobres ideais, especialmente para auxiliar os  
gestores públicos no atendimento às demandas da saúde pública. Não se pode ol-  
vidar, contudo, que a fraude ocorrida no caso dos respiradores em Santa Catarina  
possui estreita ligação com a previsão legal de dispensa de licitação nas compras e  
contratações para suprimento das necessidades do sistema de saúde.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BISPO, Fábio; POTTER, Hyury. *Coronavírus: SC aceita propostas forjadas e gasta R\$ 33 milhões na compra de respiradores fantasmas*. 2020. Reportagem publicada no jornal The Intercept Brasil. Disponível em: <https://theintercept.com/2020/04/28/sc-proposta-forjada-respiradores-fantasmas/>. Acesso em: 02 jul. 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 27 jun. 2020.

BRASIL. *Decreto-lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940*. 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: 22 jun. 2020.

BRASIL. *Decreto-lei 3.689, de 03 de outubro de 1941*. Código de Processo Penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. *Lei 9.790, de 23 de março de 1999*. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm). Acesso em: 29 jun. 2020.

BRASIL. *Lei 12.850, de 02 de agosto de 2013*. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. 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: 23 jun. 2020.

BRASIL. *Lei 12.694, de 24 de julho de 2012*. Dispõe sobre o processo e o julgamento colegiado em primeiro grau de jurisdição de crimes praticados por organizações criminosas; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e as Leis nºs 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12694.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12694.htm). Acesso em: 21 jun. 2020.

BRASIL. *Lei 13.979, de 06 de fevereiro de 2020*. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>. Acesso em: 24 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Habeas Corpus nº 253.802/MG*. Impetrante: Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais. Impetrado: Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Relator: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Diário da Justiça Eletrônico. Brasília, 04 jun. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula n. 599. O Princípio da Insignificância é inaplicável aos crimes contra a Administração Pública. *Diário da Justiça Eletrônico*. Brasília, 20 nov. 2017.

FERRAZ, Claudio Armando. *Crime Organizado: diagnóstico e mecanismos de combate*. 2012. 82 f. Monografia (Especialização) - Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia, Departamento de Estudos, Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2012.

GOMES, Luiz Flávio; CERVINI, Raúl. *Crime organizado: enfoques criminológico, jurídico (lei n. 9.034/95) e criminal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

GRECO, Rogério. *Curso de Direito Penal: parte especial*. 14. ed. Niterói: Impetus, 2017.

MARTINS, Valéria. *Justiça envia ao STJ processo que apura compra de respiradores por possível envolvimento do governador de SC*. 2020. Reportagem publicada no jornal G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2020/06/22/justica-envia-processo-que-apura-compra-de-respiradores-ao-stj-por-possivel-envolvimento-do-governador-de-sc.ghtml>. Acesso em: 30 jun. 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MPSC (Ministério Público de Santa Catarina). *NOTA PÚBLICA: MPSC, Polícia Civil e TCE formalizam força-tarefa que já atua para apurar compra de respiradores pelo estado*. 2020a. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/noticias/nota-publica-mpsc-policia-civil-e-tce-formalizam-forca-tarefa-que-ja-atua-para-apurar-compra-de-respiradores-pelo-estado>. Acesso em: 25 jun. 2020.

MPSC (Ministério Público de Santa Catarina). *Operação 02: força-tarefa cumpre 35 mandados de busca e apreensão e sequestro de bens*. 2020b. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/noticias/operacao-02-forca-tarefa-cumpre-35-mandados-de-busca-e-apreensao-e-sequestro-de-bens>. Acesso em: 29 jun. 2020.

MPSC (Ministério Público de Santa Catarina). *02 segunda fase: presos envolvidos na compra de 200 respiradores ao custo de R\$ 33 milhões que não foram entregues ao estado. presos envolvidos na compra de 200 respiradores ao custo de R\$ 33 milhões que não foram entregues ao Estado*. 2020c. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/>

noticias/o2-segunda-fase-presos-envolvidos-na-compra-de-200-respiradores-ao-custo-de-r-33-milhoes-que-nao-foram-entregues-ao-estado. Acesso em: 30 jun. 2020.

MPSC (Ministério Público de Santa Catarina). Promotor explica como funciona um GAECO. [S.l.: s.n.], 2015. 1 vídeo (7 min). Publicado pelo canal ministeriopublicosc. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=0hZpt920LZY&t=320s>. Acesso em: 07 jul. 2020.

MPSC (Ministério Público de Santa Catarina). *Veja as principais operações do GAECO*. 2019. Disponível em: <https://mpsc.mp.br/noticias/veja-as-principais-operacoes-do-gaeco>. Acesso em: 08 jul. 2020.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Leis penais e processuais penais comentadas*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. *Curso de Processo Penal*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

PEKONY, Ana Carolina; BENTO, Fabiana. *Por que endurecer a pena não reduz crimes? A ampliação do rol de crimes hediondos*. 2016. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/por-que-endurecer-pena-nao-reduz-crimes-27072016>. Acesso em: 10 jul. 2020.

SCHELAVIN, José Ivan. *Ações de controle do crime organizado: dimensões do fenômeno e desafios aos sistema penal brasileiro*. 2011. 181 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

TOLEDO, Francisco de Assis. *Princípios básicos de Direito Penal*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.