



Série Pesquisas ESMPU

Volume 1

# **A INVESTIGAÇÃO E A PERSECUÇÃO PENAL DA CORRUPÇÃO E DOS DELITOS ECONÔMICOS**

Uma pesquisa empírica no  
sistema de justiça federal

## **Tomo 1**

Coordenadores

**Arthur Trindade Maranhão Costa**

**Bruno Amaral Machado**

**Cristina Zackseski**

# **A INVESTIGAÇÃO E A PERSECUÇÃO PENAL DA CORRUPÇÃO E DOS DELITOS ECONÔMICOS**

Uma pesquisa empírica no  
sistema de justiça federal



**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**

**RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS**  
Procurador-Geral da República

**CARLOS HENRIQUE MARTINS LIMA**  
Diretor-Geral da Escola Superior do Ministério Público da União

**SANDRA LIA SIMÓN**  
Diretora-Geral Adjunta da Escola Superior do Ministério Público da União

**CÂMARA EDITORIAL – CED**

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

**ANDRÉ BATISTA NEVES**  
Procurador da República

**ANTONIO DO PASSO CABRAL**  
Procurador da República

**MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO**

**CAROLINA VIEIRA MERCANTE**  
Procuradora do Trabalho - Coordenadora da CED

**RICARDO JOSÉ MACEDO BRITTO PEREIRA**  
Subprocurador-Geral do Trabalho

**MINISTÉRIO PÚBLICO MILITAR**

**RICARDO DE BRITO ALBUQUERQUE PONTES FREITAS**  
Procurador de Justiça Militar

**SELMA PEREIRA DE SANTANA**  
Promotora de Justiça Militar

**MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**

**ANTONIO HENRIQUE GRACIANO SUXBERGER**  
Promotor de Justiça

**MARIA ROSYNETE DE OLIVEIRA LIMA**  
Procuradora de Justiça



Série Pesquisas ESMPU

Volume 1

# **A INVESTIGAÇÃO E A PERSECUÇÃO PENAL DA CORRUPÇÃO E DOS DELITOS ECONÔMICOS**

Uma pesquisa empírica no  
sistema de justiça federal

## **Tomo 1**

Coordenadores

**Arthur Trindade Maranhão Costa**  
**Bruno Amaral Machado**  
**Cristina Zackseski**

Brasília-DF  
2016

## ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

SGAS Av. L2 Sul Quadra 604 Lote 23, 2º andar  
70200-640 – Brasília-DF  
Tel.: (61) 3313-5107 – Fax: (61) 3313-5185  
Home page: <www.escola.mpu.mp.br>  
E-mail: <editoracao@escola.mpu.mp.br>

© Copyright 2016. Todos os direitos autorais reservados.

### SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA EDUCACIONAL

Nelson de Sousa Lima

### ASSESSORIA TÉCNICA – CHEFIA

Lizandra Nunes Marinho da Costa Barbosa

### ASSESSORIA TÉCNICA – REVISÃO

Carolina Soares dos Santos

### ASSESSORIA TÉCNICA – PROGRAMAÇÃO VISUAL

Rossele Silveira Curado

### PREPARAÇÃO DOS ORIGINAIS E REVISÃO DE PROVAS

Carolina Soares dos Santos, Davi Silva do Carmo,  
Bárbara Coelho de Souza, Sarah Agapito dos Santos

### CAPA, PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Sheylise Rhoden

As opiniões expressas nesta obra são de exclusiva responsabilidade dos autores.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Biblioteca da Escola Superior do Ministério Público da União

I62 A investigação e a persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos: uma pesquisa empírica no sistema de justiça federal : Tomo I / Arthur Trindade Maranhão Costa, Bruno Amaral Machado, Cristina Zackseski (organizadores). – Brasília : ESMPU, 2016. 310 p. : il. , 25 cm. – (Série pesquisas ESMPU ; v. 1, t. 1.)

inclui bibliografias

ISBN 978-85-88652-98-9

Publicado também em versão eletrônica, ISBN 978-85-88652-97-2

1. Investigação criminal – Brasil. 2. Persecução penal – Brasil. 3. Inquérito policial – Corrupção – Crime econômico – Brasil. 4. Crime contra a administração pública – Brasil. 5. Sonegação fiscal – Brasil. 6. Lavagem de dinheiro – Brasil. I. Costa, Arthur Trindade Maranhão. II. Machado, Bruno Amaral. III. Zackseski, Cristina. IV. Série.

CDD 341.4331

Pesquisa promovida e financiada pela Escola Superior do Ministério Público da União, mediante contratação do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Processo Administrativo n. 0.01.000.002104/2013-44, sob a coordenação-geral de Bruno Amaral Machado.

## COLABORADORES PESQUISADORES

### ANDRÉ JAKOB

Mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Pesquisador do Grupo “Política Criminal” (UniCEUB/UnB).

### ANTONIO HENRIQUE GRACIANO SUXBERGER

Doutor em Direito pela Universidade Pablo de Olavide. Professor do Programa de Mestrado e Doutorado do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Pesquisador do Grupo “Política Criminal” (UniCEUB/UnB). Promotor de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT).

### ARTHUR TRINDADE MARANHÃO COSTA

Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília. Professor do Departamento de Sociologia da UnB. Pesquisador do Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança (NEVIS/UnB).

### BRUNO AMARAL MACHADO • COORDENADOR-GERAL DA PESQUISA

Doutor em Sociologia Jurídico-Penal pela Universidade de Barcelona. Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do UniCEUB. Pós-Doutorado em Sociologia (UnB – John Jay-NY). Pesquisador Associado do Departamento de Sociologia da UnB. Líder do Grupo “Política Criminal” (UniCEUB/UnB). Promotor de Justiça do MPDFT.

### CAROLINA SOUZA CORDEIRO

Doutoranda e Mestre em Direito pelo UniCEUB. Professora de Direito Penal do UniCEUB e das Faculdades IESGO. Pesquisadora do Grupo Política Criminal e Direitos Humanos (UniCEUB/UnB) e do Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança (NEVIS/UnB).

CRISTINA ZACKSESKI

Doutora em Estudos Comparados sobre as Américas pela Universidade de Brasília. Professora da Faculdade de Direito da UnB. Pesquisadora do Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança (NEVIS/UnB). Líder do Grupo “Política Criminal” (UniCEUB/UnB).

LAIZA SPAGNA

Mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília. Pesquisadora do Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança (NEVIS/UnB).

PEDRO IVO RODRIGUES VELLOSO CORDEIRO

Mestre em Direito e Estado pela Universidade de Brasília. Professor Substituto da UnB. Pesquisador do Grupo “Política Criminal” (UniCEUB/UnB).

RENÉ MALLET RAUPP

Bacharel e Especialista em Estatística pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Especialista em Sistemas de Banco de Dados com Ênfase em Mineração de Dados (*Data Mining*) pela UFPA. Assessoria e consultoria em pesquisas sociojurídicas.

WELLITON CAIXETA MACIEL

Doutorando em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB) e pelo Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales (CESDIP/CNRS, França). Mestre em Antropologia Social (UnB). Bacharel em Antropologia (UnB), Direito (UDF) e Sociologia (UnB). Professor Substituto da Faculdade de Direito da UnB. Pesquisador do Grupo Candango de Criminologia (GCCrim/UnB), do Grupo “Política Criminal” (UniCEUB/UnB), do Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança (NEVIS/UnB) e do Laboratório de Estudos da Cidadania, Administração de Conflitos e Justiça (CAJU/DAN/UnB).

VIVIAN LUDMILA GOMES DE OLIVEIRA

Advogada. Membro da Comissão de Assuntos Constitucionais da Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil do Distrito Federal (OAB/DF). Ex-Coordenadora de Segurança Pública da Comissão de Ciências Criminais e Segurança Pública da OAB/DF. Pesquisadora do Grupo “Política Criminal” (UniCEUB/UnB).

## SUMÁRIO

LEGENDA DE ENTREVISTADOS.....	11
APRESENTAÇÃO.....	13
INTRODUÇÃO.....	15
CAPÍTULO 1 • DELITOS ECONÔMICOS E CORRUPÇÃO: MARCO LEGAL E CRIMINOLÓGICO .....	37
Introdução.....	37
1 Tipos penais selecionados na pesquisa .....	37
1.1 Crimes de colarinho branco .....	41
1.2 Crimes econômicos .....	45
1.3 Corrupção.....	48
1.4 A atuação do sistema de justiça criminal nos crimes de colarinho branco .....	51
1.5 Análise legal dos crimes selecionados na pesquisa .....	57
1.5.1 Peculato, inserção de dados falsos para obter vantagem indevida, concessão, corrupção passiva, corrupção ativa.....	57
1.5.2 Sonegação de contribuição previdenciária, apropriação indébita previdenciária e sonegação fiscal .....	61
1.5.3 Crimes licitatórios (arts. 89 a 98 da Lei n. 8.666/1993) .....	64
1.5.4 Crimes financeiros (Lei n. 7.492/1986).....	66
1.5.5 Lavagem de ativos (Lei n. 9.618/1998).....	69

1.5.6. Corrupção em transação comercial internacional e tráfico de influência em transação comercial internacional (arts. 337-A e 337-B do Código Penal) .....	71
1.5.7 Extravio de livro ou documento de que possua a guarda em razão do cargo .....	72
2 A investigação dos delitos econômicos e da corrupção nos Tribunais Superiores: uma análise exploratória.....	72
Considerações finais .....	82
Referências .....	83
ANEXO .....	89
<b>CAPÍTULO 2 • A DIVISÃO DO TRABALHO JURÍDICO PENAL: ORGANIZAÇÕES E O SISTEMA DE JUSTIÇA FEDERAL .....</b>	<b>95</b>
Introdução.....	95
I Polícia Federal.....	96
1 Polícia Federal brasileira: breve histórico político e institucional.....	97
2 As operações policiais.....	106
3 A organização da PF diante da criminalidade contra a Administração Pública .....	112
II Ministério Público Federal .....	122
1 Atribuições.....	127
2 Estrutura.....	130
3 Sobre os membros do Ministério Público Federal e a coordenação de sua atuação .....	137
3.1 Direitos sociais e fiscalização de atos administrativos em geral .....	145
3.2 Criminal .....	146
3.3 Defesa do consumidor e da ordem econômica.....	148
3.4 Meio ambiente e patrimônio cultural .....	149
3.5 Combate à corrupção e defesa dos bens públicos e da probidade administrativa.....	149
3.6 Defesa de populações indígenas e comunidades tradicionais .....	154
3.7 Controle externo da atividade policial e sistema prisional.....	154
III Justiça Federal .....	157

1 Trajetória da Justiça Federal .....	157
2 Modelo organizacional da Justiça Federal: interiorização, especialização e problemas cotidianos.....	164
2.1 Interiorização das Varas Federais .....	165
2.2 Especialização das Varas Federais nos estados .....	166
2.3 Problemas cotidianos nas Seções Judiciárias .....	167
3 A Justiça Federal em ação: atuação nos crimes de corrupção e delitos econômicos.....	176
Considerações finais .....	178
Referências .....	180
<b>CAPÍTULO 3 • RELATÓRIO DE ANÁLISE ESTATÍSTICA DO FLUXO DO SISTEMA DE JUSTIÇA FEDERAL.....</b>	<b>185</b>
1 Introdução.....	185
2 Notas técnicas.....	186
Arredondamento dos dados .....	186
Esquema dos cinco números .....	187
<i>Box plot</i> .....	187
<i>Outlier</i> .....	188
Teste de diferença de médias .....	188
Valor-p .....	189
Coeficiente de contingência.....	189
Amostragem aleatória simples .....	190
Amostragem sistemática .....	190
3 Obtenção e organização dos dados.....	190
Plano amostral inicial .....	190
Plano amostral alternativo .....	192
Análise preliminar dos dados.....	192
Breves notas sobre o sistema de estatística no MPU .....	199
4 Análise da distribuição dos crimes por UF – proporção de denúncias e arquivamentos .....	201
5 Análise do tempo de tramitação de inquéritos .....	221

6 Análise do fluxo de justiça – processos criminais .....	247
7 Análise do fluxo de justiça – inquéritos arquivados.....	273
Referências .....	287
ANEXO I • FORMULÁRIO FLUXO DE JUSTIÇA.....	291
ANEXO II • FORMULÁRIO INQUÉRITOS ARQUIVADOS.....	303

## LEGENDA DE ENTREVISTADOS

### ENTREVISTAS ORAIS

SPR1, DF – subprocurador 1  
 SPR2, DF – subprocurador 2  
 SPR3, DF – subprocurador 3  
 J1, DF – juiz 1, DF  
 J2, PR – juíza 2, PR  
 J3, PE – juíza 3, PE  
 J4, PR – juiz 4, PR  
 DPF1, DF – delegado 1, DF  
 DPF2, DF – delegado 2, DF

### GRUPO FOCAL

J5, GF/DF – juiz 5, DF  
 J6, GF/DF – juiz 6, DF  
 J7, GF/DF – juíza 7, DF  
 APF1, GF/DF – agente 1, DF  
 APF2, GF/DF – agente 2, DF

### ENTREVISTAS ESCRITAS

J8, PR, escrita – juiz 8, PR  
 J9, SP, escrita – juiz 9, SP  
 J10, SP, escrita – juiz 10, SP  
 J11, PR, escrita – juiz 11, PR  
 J12, PR, escrita – juíza 12, PR

## APRESENTAÇÃO

Esta pesquisa se originou de iniciativa da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), foi coordenada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e contou com a participação de pesquisadores que integram o Grupo de Pesquisa Política Criminal (UniCEUB/UnB) e o Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança (NEVIS/UnB), em suas diferentes etapas.

Agradecemos a colaboração dos servidores do Ministério Público Federal (MPF) que disponibilizaram os dados do Sistema Único para a análise quantitativa, bem como dos juízes titulares e substitutos, respectivamente, da 10ª Vara Federal, Vallisney de Souza Oliveira e Ricardo Augusto Soares Leite, e da 12ª Vara Federal, Marcus Vinícius Reis Bastos e Pollyanna Martins Alves, da Seção Judiciária do Distrito Federal, que franquearam a entrada da equipe para a realização da segunda e terceira etapas da análise do fluxo do sistema de justiça (processos e inquéritos policiais).

Agradecemos a informantes, colaboradores e sujeitos da pesquisa, que participaram das entrevistas e dos grupos focais nas diversas fases da pesquisa qualitativa. No *Tomo I*, seguem os capítulos 1 a 3, que englobam o marco legal e criminológico, a análise organizacional e o relatório de análise estatística do fluxo do sistema de justiça federal. O *Tomo II* apresenta os capítulos 4 a 7, que envolvem a análise qualitativa das entrevistas e grupos focais realizados com policiais federais, procuradores da República e magistrados, bem como os estudos de caso “Arranjos Interinstitucionais” e “Experiência da ENCCLA”.

Finalmente, agradecemos ao diretor-geral da ESMPU, Carlos Henrique Martins Lima, assim como ao procurador da República Daniel de Resende Salgado e à subprocuradora-geral da República Luiza Cristina Fonseca Frischeisen, interlocutores importantes durante a elaboração deste relatório de pesquisa.

BRUNO AMARAL MACHADO  
Coordenador-Geral da Pesquisa

## INTRODUÇÃO

Arthur Trindade Maranhão Costa  
Bruno Amaral Machado  
Cristina Zackseski

Aquilo que chamamos de investigação criminal, seus objetivos, seus métodos e suas rotinas, tem mudado profundamente no decorrer da história. Para entender o que vem a ser investigação criminal e suas mudanças ao longo do tempo, é necessário compreender o contexto político, social e cultural no qual ela se insere.

Podemos encontrar exemplos de práticas associadas à investigação criminal durante a história de várias sociedades. Entretanto, a aplicação de rotinas e técnicas por parte de um corpo policial, para identificação de suspeitos e produção de provas jurídicas, data do final do século XIX. Antes disso, a produção de provas e a identificação de suspeitos eram realizadas por indivíduos e agentes privados, pagos, às vezes, por recompensa. Foi somente com a criação das modernas polícias que a investigação criminal passou a ser entendida como obrigação do Estado. Embora elas tenham inicialmente orientado suas tarefas para manutenção da ordem e vigilância das ruas, aos poucos a função de investigar crimes foi incorporada às suas atribuições. Assim, no início do século XX, boa parte das polícias ocidentais já contava com grupos ou unidades dedicados à investigação criminal.

Desde então, a investigação criminal tornou-se uma das principais funções desempenhadas pelas corporações policiais, que passaram a se incumbir das seguintes tarefas: a) identificar e interrogar suspeitos; b) produzir provas jurídicas; e c) instruir o processo criminal. Os policiais encarregados dessas tarefas passaram a ser representados como portadores de qualidades e conhecimentos específicos necessários para descobrir e indiciar criminosos. Entretanto, hoje sabemos que a maior parte dos crimes elucidados pela polícia depende da cooperação de outras pessoas e organizações,

ou seja, mais do que uma atividade altamente especializada, a investigação criminal necessita de elevado grau de coordenação e articulação de ações.

Em análise sobre as mudanças na investigação criminal no Reino Unido, Morris (2007) identificou quatro períodos bastante distintos. Inicialmente, ela foi introduzida como função de polícia; depois, foram criadas unidades especializadas em investigação; em seguida, foram padronizadas práticas e rotinas compatíveis com aquelas em uso nas demais instâncias do sistema de justiça criminal; e, finalmente, foram introduzidos mecanismos e indicadores de gestão para melhorar a efetividade das investigações. De certa forma, essas fases também podem ser identificadas na maioria das polícias ocidentais.

Ao longo do século XX, a investigação criminal baseou-se fundamentalmente na entrevista de suspeitos e testemunhas para produção de evidências jurídicas que pudessem resultar em denúncias criminais. Entretanto, esse modelo de investigação passou a ser fortemente criticado nas últimas décadas. As denúncias frequentes de ilegalidades e brutalidade nas práticas de investigação e a pouca eficiência na condenação de suspeitos acabaram por gerar uma crise de legitimidade da investigação criminal (MAGUIRE, 2005).

Desde sua criação, a investigação criminal tem sido objeto de enorme interesse do público em geral, sendo cercada de vários mitos. Esse interesse pode ser explicado não apenas pelo *glamour* da ideia de prender criminosos mas também pela importância que a investigação assumiu ao dar forma à promessa do Estado Moderno de prover segurança para todos os cidadãos (GARLAND, 1996, 2001).

De fato, ela tem desempenhado duas funções críticas, relacionadas à promessa estatal de segurança. Em primeiro lugar, é a principal “porta de entrada” do sistema de justiça criminal. Embora existam outras situações que prescindam da polícia, a maioria dos processos criminais tem origem com um inquérito policial. Segundo, a investigação desempenha papel central na função de dissuadir a prática de crimes. Ela é certamente a iniciativa mais visível dos esforços policiais para dar uma resposta convincente à sociedade.

Dada sua dimensão simbólica, a investigação tem sido retratada como a forma mais efetiva de elucidar crimes e punir os criminosos. Para isso, criou-se uma imagem estereotipada da atividade de investigação, descrita por Mike Maguire (2005) como o “mito de Sherlock Holmes”. Tal mito envolve uma sequência de ações: a) alguém relata um crime à polícia; b) os investigadores examinam a cena do crime e interrogam pessoas; e c) o suspeito é identificado e confrontado com provas irrefutáveis sobre sua culpa, resultando numa confissão e em posterior denúncia criminal. Entretanto, as pesquisas mostram que as práticas de investigação constituem um quadro radicalmente diferente.

Nem sempre os crimes são relatados à polícia pelas vítimas. Frequentemente, os policiais tomam conhecimento dos crimes por intermédio da mídia e de outras organizações que não compõem o sistema de justiça criminal. Além disso, em grande parte dos casos, o simples relato de crimes não implica o início de uma investigação criminal. Alguns casos serão arquivados e outros serão processados. Noutras palavras, a investigação criminal é uma atividade altamente seletiva.

No Brasil, apesar de a legislação indicar a necessidade de instauração de inquérito policial sobre todas as notícias-crime, na prática não é bem assim que acontece numa delegacia de polícia (MISSE, 2010). Nem todas as notícias de crime se convertem em Boletim de Ocorrência e nem todas as ocorrências são transformadas em inquéritos policiais. Fatores ligados à repercussão do crime e ao *status* social das vítimas contribuem significativamente para a instauração dos inquéritos. Entretanto, de forma geral, a lógica de seleção dos casos refere-se muito mais à necessidade que delegados e agentes de polícia têm de administrar o volume de trabalho (COSTA, 2011).

O exame da cena do crime não é a regra da investigação criminal. São raros os casos em que os investigadores se dirigem à cena do crime, entrevistam pessoas e realizam diligências para identificar os suspeitos. Frequentemente, os autores são denunciados diretamente pela população. Nesses casos, o trabalho da polícia se limita a preparar um inquérito para instruir o processo criminal, ou seja, o processo criminal pode ser instruído sem que necessariamente tenha ocorrido previamente uma investigação criminal.

Assim, a instauração de um inquérito policial implica a realização de muito trabalho tanto no que diz respeito à investigação policial quanto no que se relaciona aos procedimentos burocráticos. Uma vez que o número de ocorrências numa delegacia de polícia normalmente é muito grande, apenas nos casos de flagrante ou de homicídios dolosos os inquéritos são obrigatoriamente instaurados. Nos demais casos, os policiais priorizam os boletins de ocorrência que já trazem elementos de prova necessários para a conclusão de um inquérito, ou seja, se existem informações sobre a autoria do crime, como filmagens, depoimentos e testemunhas. Nessas situações, não se realiza de fato uma investigação criminal para identificar suspeitos e produzir evidências, pois essas informações já foram fornecidas pela vítima. O trabalho da polícia nesses casos é reproduzir essas informações no inquérito que instruirá o processo criminal.

Portanto, é a necessidade de administrar o trabalho que rege a seleção dos casos a serem investigados. Existindo informações suficientes no boletim de ocorrência, instaura-se inquérito sem a realização de investigação; do contrário, arquivam-se a ocorrência. Logo, a investigação criminal não é uma regra, mas, sim, uma exceção.

A polícia não procede de forma neutra na busca da verdade, tampouco os fatos relatados e as provas coletadas durante a investigação são irrefutáveis. Frequentemente,

os suspeitos são identificados (ou eleitos) previamente. Nessas situações, o trabalho da polícia é produzir provas que sustentem aquela incriminação previamente realizada.

A despeito de a legislação e a doutrina jurídica brasileiras enfatizarem que não compete às polícias a tarefa de incriminar suspeitos, na prática sabemos que a investigação criminal parte de uma lógica inversa. As evidências que serviram para instruir o processo e, portanto, para incriminar os suspeitos são produzidas pela polícia depois da sua identificação. Dessa forma, como apontam Kant de Lima (1995) e Misse (2010), a investigação criminal exerce papel central na formação da culpa.

Em suma, as atividades de investigação, quando ocorrem, visam a produzir uma narrativa convincente sobre o crime, apontando autores, que será apresentada a juízes e promotores. Dessa forma, podemos dizer que a investigação é uma atividade inerentemente seletiva, criativa e interpretativa (MAGUIRE, 2005, p. 436).

Apesar da enorme visibilidade e do *glamour* que a investigação criminal aparenta para a mídia e a população em geral, a pesquisa empírica sobre o tema ainda é incipiente. As razões para isso podem ser encontradas na dificuldade que os pesquisadores têm encontrado para ter acesso às unidades de investigação. Policiais têm sido relutantes em permitir que pesquisadores acompanhem suas atividades devido a preocupações com segurança e sigilo de suas fontes e seus procedimentos. Além disso, os dados sobre investigação criminal, quando existentes, são precários, pouco confiáveis, não sistematizados, o que dificulta tanto as pesquisas quantitativas quanto as qualitativas.

Embora haja diferenças nas rotinas e nos procedimentos da investigação de crimes distintos, as pesquisas identificaram três características comuns a todos os tipos de investigação (INNES, 2007): a investigação criminal é um trabalho altamente rotinizado e estruturado; a investigação criminal é essencialmente um trabalho de coleta de informações; e o resultado da investigação é uma narrativa socialmente construída sobre o crime.

As polícias também têm sido muito criticadas pela baixa efetividade da investigação policial. São frequentes os casos nos quais a investigação não foi capaz de instruir adequadamente o processo criminal. Isso ocorre porque as evidências produzidas não foram suficientes para justificar denúncias ou adequadas para fundamentar condenações. O uso de testemunhas e depoimentos tem sido cada vez mais contestado por advogados, juízes e promotores, dadas as frequentes denúncias de violências e arbitrariedades.

Para superar esses problemas, alguns países passaram a investir grandes recursos para implantar e aperfeiçoar órgãos de perícia, num esforço de priorizar as provas periciais em detrimento das provas testemunhais (MARX, 1988; MAGUIRE, 2005). No que se refere especificamente às polícias, têm sido criados manuais de investigação e introduzidos procedimentos operacionais para melhorar o desempenho dos investigadores. Além disso, alguns países criaram sistemas de indicadores da investigação

criminal a partir da sistematização dos dados dos diversos órgãos que compõem o sistema de justiça criminal.

A literatura na área indica outras frentes importantes de análise. Dado que, historicamente, a investigação criminal dirigiu-se ao levantamento de informações relevantes para a persecução penal, as expectativas sobre os resultados da atividade policial e as dinâmicas entre policiais, promotores e juízes, bem como as diferentes percepções sobre os papéis assumidos, constituem-se em fatores cruciais para a análise sobre o transcorrer das atividades de investigação, persecução penal e instrução dos processos (MACHADO, 2014).

As diferentes visões sobre a investigação criminal e os eventuais discursos contrapostos sugerem pistas para a compreensão do inquérito policial como instituição jurídica. As práticas evidenciam as hierarquias e as disputas por poder, tanto instrumental quanto simbólico. As configurações organizacionais das polícias, dos Ministérios Públicos e do Judiciário e as trajetórias diferenciadas sugerem que as atividades de investigação e persecução penal são construídas e redefinidas pelas interações organizacionais (MACHADO, 2007a, 2007b).

As pesquisas no campo da criminalidade econômica e da corrupção sugerem interconexões entre essas práticas delituosas e apontam novas frentes para análise da investigação criminal e da persecução penal (BROTHERTON; HANDELMAN; WILL, 2013; CROALL, 1992; NELKEN, 1994).

A complexidade da macrodelinquência supõe a participação de novos atores e convoca outros “saberes”, que se juntam aos tradicionais “saberes policiais” e “saberes jurídicos”. O surgimento de organizações reguladoras, de controle e de fiscalização deve ser contextualizado em um cenário amplo de diferenciação funcional entre os sistemas político, econômico e jurídico (LUHMANN, 2005, 2007, 2010; SEIDL, 2003, 2005). A diversificação das estruturas criadas é variável relevante para compreender como as organizações tradicionais do controle penal atuam nas diferentes etapas que precedem a instrução processual e o julgamento dos crimes econômicos e de corrupção.

Nesta pesquisa, buscamos descrever e analisar as realidades e as contradições da investigação criminal por meio do inquérito policial e a persecução criminal nos casos de corrupção e de delitos econômicos. Procuramos compreender, especialmente, o papel do inquérito numa investigação em crimes dessa natureza. Assim, indagamos como são realizadas as investigações, a produção probatória, bem como as condições que possibilitam a persecução penal. Partimos da hipótese de que o inquérito exerce duplo papel: de um lado, funciona como um *mito legitimador da atividade policial* e, de outro, exerce a função coercitiva dos *saberes jurídicos sobre os saberes policiais*.

Em tempos de Operação Lava Jato, realizar uma pesquisa sobre investigação e persecução penal em casos de corrupção e delitos econômicos é uma tarefa, ao mesmo

tempo, difícil e necessária. Gerou-se grande expectativa em torno do caso, e podem ser identificadas diversas reações que até então não haviam sido tão destacadas pelos meios de comunicação social em torno de um mesmo caso, que já é chamado de “o maior caso de corrupção da história do nosso País”: de um lado, a torcida pela atuação efetiva da Justiça para esse tipo de crime e, de outro, a preocupação por eventuais excessos no uso dos meios invasivos na investigação e na instrução criminal, como as quebras de sigilo e a delação premiada, assim como os efeitos desses mecanismos na vida dos acusados, das pessoas próximas a eles e na rotina dos operadores do sistema<sup>1</sup>.

A literatura criminológica nos apresenta a criminalidade de colarinho branco justamente a partir da identificação de características específicas de um tipo de criminalidade que destoa daquela considerada comum: alto *status* dos atores envolvidos, atos praticados no exercício profissional (empresários) e convivência de agentes públicos. No entanto, é muito diferente falar de crimes de colarinho branco ontem e hoje.

Nos Estados Unidos, quando Edwin Sutherland lançou o conceito na década de 1940, tais delitos já eram mais complexos que os comuns, mas certamente não havia a possibilidade de essa nova criminalidade atravessar fronteiras tão rapidamente e se utilizar de ferramentas virtuais, como ocorre hoje. Entender as formas de investigar e processar tais crimes torna-se, então, o ponto alto das pesquisas sobre as formas de organização da investigação criminal e a comunicação interagencial que se foi configurando nesse campo, mesclando o velho formato do inquérito concebido para crimes comuns com as novas estruturas e tecnologias disponíveis.

## PESQUISA

Esta pesquisa foi realizada em três estados – Pernambuco, São Paulo e Paraná – e no Distrito Federal. Essas unidades da federação foram escolhidas em razão de seu destaque nas respectivas regiões tanto no que se refere a uma visão inicial que se tinha sobre a distribuição das ocorrências criminais nesse campo quanto nas formas que assumem os sistemas de controle num novo quadro organizacional que o caracteriza.

Com base em técnicas de pesquisa quantitativas e qualitativas, pesquisamos as formas de notícia, investigação e processamento dos seguintes crimes:

- Peculato (art. 312 do CP);
- Inserção de dados falsos para obter vantagem indevida (art. 313 do CP);

1 Situação semelhante já havia ocorrido em relação ao Caso do Mensalão, mas as características dos casos diferem um pouco, havendo neste uma conotação mais econômico-financeira e naquele mais uma conotação político-partidária.

- Extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento (art. 314 do CP);
- Concussão (art. 316 do CP);
- Corrupção passiva (art. 317 do CP);
- Corrupção ativa (art. 333 do CP);
- Sonegação de contribuição previdenciária (art. 337-A do CP);
- Corrupção ativa em transação internacional (art. 337-B do CP);
- Tráfico de influência internacional (art. 337-C do CP);
- Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional (Lei n. 7.492/1986);
- Crimes contra a Ordem Tributária (Lei n. 8.137/1990);
- Crimes de “lavagem” ou ocultação de bens e valores (Lei n. 9.613/1998); e
- Crimes da Lei de Licitações (Lei n. 9.666/1993).

A partir da década de 1990, outros pesquisadores revisitaram a noção de crime de colarinho branco. Parte da literatura distancia-se das características ou dos perfis dos autores envolvidos e redirecionam o foco para as práticas delituosas.

Susan Shapiro recupera, em um dos textos de Sutherland, a noção de confiança e define como característica essencial do crime de colarinho branco a violação de norma de confiança relacionada à ocupação do agente (SHAPIRO, 1994, p. 12). Para Shapiro, o que determina o campo para a prática de um crime de colarinho branco é a ausência de controle do beneficiário de um ato em relação àquele que possui a função de praticá-lo. A imagem imediata que vem à cabeça é a das funções públicas. No entanto, basta lançar rapidamente os olhos à economia para notar que toda a produção, a distribuição de bens na sociedade e a prestação de serviços decorrem do cumprimento de normas de confiança reguladas por agências governamentais. Assim, essa reinterpretação permite análise operativa para os tipos penais da presente pesquisa.

Para compreender o papel do inquérito policial na investigação da corrupção e dos delitos econômicos, buscamos inicialmente mapear o trabalho das delegacias especializadas em Crimes Fazendários (DELEFAZ), Crimes Previdenciários (DELEPREV), Crimes contra o Sistema Financeiro (DELEFIN) e do órgão central da Polícia Federal, onde se situam as coordenações das áreas citadas. Essa decisão inicial acompanhou a lógica segundo a qual há uma tendência de especialização interna do sistema penal, com a progressiva criação de delegacias, câmaras e varas destinadas a investigar e processar tais crimes.

No entanto, logo entendemos que a especialização ainda não é uma característica tão importante, como se verá, e, portanto, não era uma orientação imprescindível na pesquisa. Assim ampliamos nosso universo para realizar entrevistas semiestruturadas e grupos focais com profissionais do sistema – agentes, peritos, delegados, procura-

dores e magistrados – que têm contato atualmente ou que tiveram experiências com a investigação e seus resultados nos crimes selecionados.

O tipo de criminalidade investigada acabou por dificultar o foco em estados específicos, pois os profissionais da Polícia, do Ministério Público e da Justiça podem iniciar a carreira num lugar e mudar sua base territorial com o passar do tempo (às vezes até muito rapidamente). Os peritos criminais que compuseram o grupo focal no Distrito Federal, por exemplo, são oriundos de estados diversos, têm formação também diversificada (contabilidade, jornalismo, economia, engenharias etc.) e experiências profissionais em vários estados, além do fato de que podem ser lotados em Brasília, mas ser designados para participar de missões específicas em outros lugares.

O estado que apresentou menor contribuição foi o de São Paulo. Apesar das diversas insistências com delegados, agentes e também com juízes, a participação de operadores do sistema de São Paulo se resumiu basicamente ao grupo focal com membros do Ministério Público Federal, realizado por videoconferência, e a roteiros de entrevistas que juízes enviaram por escrito. Entrevistamos também alguns delegados e agentes que tiveram atuação em São Paulo.

Como não se trata somente de um estudo das capitais, houve preocupação com a interiorização da pesquisa, que foi feita de várias maneiras. Foram enviados os roteiros de questões para que os profissionais de todos os lugares dos estados escolhidos pudessem apresentar a sua visão sobre a investigação e a tramitação dos processos dos crimes de interesse. Os interlocutores da pesquisa foram receptivos, especialmente parte dos membros do Ministério Público Federal, mas tivemos muitos respondentes agentes e também alguns juízes. Muitos desses profissionais podiam não estar atuando nos estados que mais nos interessavam, mas boa parte já tinha passado por algum deles.

Outro aspecto que convém salientar é o de que, dadas a complexidade dos crimes e a comunicação cada vez maior com outros órgãos de controle, em geral do Poder Executivo, buscamos entender também as interações entre os atores citados e atores externos, que têm uma participação decisiva no ingresso efetivo dos casos no sistema penal e auxiliam eventualmente na apuração e na persecução de tais crimes, como é o caso daqueles que atuam em diversas instituições, como: Banco Central (BACEN), Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria-Geral da União (CGU), Advocacia-Geral da União (AGU), Receita Federal do Brasil (RFB), Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Organizações Não Governamentais (ONGs), entre outras. Entrevistaram-se vários integrantes desses órgãos e realizou-se um estudo de caso da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), importante mecanismo de articulação de todo esse novo e complexo sistema de controle voltado para a prevenção e a repressão de delitos econômicos e de corrupção, sempre com o objetivo de descrever as práticas e as rotinas da investigação e as interações entre as diversas instituições citadas.

As dificuldades não se restringiram à parte qualitativa. A etapa quantitativa também foi cheia de percalços. Os problemas relacionados a essas investigações foram acompanhados, então, por meio de dois estudos de fluxo, um referente à tramitação dos inquéritos policiais arquivados na Justiça Federal do Distrito Federal e outro, aos processos judiciais que tramitaram ou ainda estão em tramitação nessa mesma circunscrição judiciária. Foram selecionados, a partir do Sistema Único do Ministério Público Federal (MPF), os casos denunciados ou arquivados no ano de 2012, pois, para esse ano, as informações do sistema apresentavam maior consistência, o que acabou por alterar nosso plano inicial de trabalhar com o ano de 2010 como referência.

Os dados do Sistema Único do MPF foram fornecidos lentamente e em parcelas. Coletamos informações dos processos de competência federal de todo o País para todos os tipos de crimes. Diante desses dados gerais, a análise dos tipos penais estudados e dos estados eleitos ganha possibilidades analíticas muito maiores, pois é possível observar o que eles representam no universo de crimes e de localidades.

Realizada a seleção amostral, o desafio seguinte foi a localização dos processos. Restringimos nosso trabalho ao Distrito Federal exatamente em razão da viabilidade de acesso aos processos físicos (ainda hoje), concentrados em duas varas da Justiça Federal – 10ª e 12ª –, mas ainda assim o acesso foi lento, pois os processos são geralmente volumosos, o que causa alguma resistência nos funcionários das varas em disponibilizá-los aos pesquisadores para o simples preenchimento de um questionário (documento no *Anexo I*), em vez de atender o balcão ou o telefone e realizar todo o trabalho burocrático das varas.

Os processos recebem (ainda) diversos números, que por sua vez são diferentes dos números dos inquéritos. Na primeira vez que o inquérito chega à Justiça, ele recebe um número; quando inicia o processo crime, ele é renumerado. Além desse problema, outras situações dificultaram o acesso: em algumas vezes os processos estavam com as partes, em alguns casos estavam conclusos para decisão – a negociação do acesso era feita diretamente com as equipes dos gabinetes –, em segredo de justiça ou simplesmente não foram localizados.

A equipe que trabalhou no fluxo dos processos ocupou uma das salas de audiência no prédio da Justiça Federal em razão do fato de o juiz titular de uma das varas estar cedido ao STJ e não estar usando a referida sala. Seis estudantes realizaram a análise dos processos localizados. A análise e o preenchimento demoraram aproximadamente dois meses por causa do volume dos processos, da disponibilidade de horários da equipe e da velocidade com que as secretarias e os gabinetes nos disponibilizavam o material. Com os dados coletados nos processos, foi preenchido formulário *online* que viabilizou o estudo de fluxo dos crimes denunciados em 2012.

Realizamos também um estudo do Fluxo dos Inquéritos arquivados, especialmente para mapear o perfil dos inquéritos nessa situação. O Fluxo dos Processos nos

mostrou o percurso da investigação que deu início à persecução penal, enquanto o Fluxo dos Inquiridos permitiu identificar as regularidades das investigações que geram arquivamentos, até mesmo levando-se em consideração a possível constatação de que os fatos que chegaram a conhecimento da Polícia ou do Ministério Público não foram interpretados pelos atores das distintas organizações como crimes. Buscamos, também, observar e mensurar possível coeficiente de divergência entre Polícia Federal e Ministério Público Federal.

## AS TEORIAS ORGANIZACIONAIS E A DIVISÃO DO TRABALHO JURÍDICO-PENAL

Com o objetivo de analisar a investigação e a persecução penal dos crimes selecionados na pesquisa, optamos neste estudo por utilizar diferentes aspectos das teorias organizacionais. Assim, tomamos as organizações como construções sociais estruturadas para dar respostas a problemas percebidos como relevantes. Além disso, destacamos o importante papel que os mitos institucionais desempenham nas práticas e nas escolhas organizacionais. O ambiente institucional também será considerado nessa análise, uma vez que ele molda os limites e as principais estratégias organizacionais. Destacaremos ainda o efeito da atuação dos profissionais e do profissionalismo nas práticas organizacionais. Finalmente, analisaremos os problemas de interação e de coordenação organizacional.

Antes de analisar os aspectos organizacionais que permeiam o funcionamento do sistema de justiça criminal, é necessário discutir a divisão do trabalho jurídico-penal e o papel do inquirido policial. Os estudos mostram que o inquirido policial tem significado importante na construção das relações jurídico-penais no Brasil (MACHADO, 2007a, 2007b, 2014; MISSE, 2010). Em outras tradições, modelos distintos foram idealizados, outras organizações e atores entraram em cena, novos papéis foram assumidos.

O modelo de investigação sob a presidência do juiz instrutor, hoje em aparente extinção, seguindo a experiência francesa, propiciou relações mais próximas entre o Judiciário e a Polícia. À medida que os modelos são modificados e o promotor de Justiça assume o papel instrutor, deparamo-nos com novos cenários, novos dramas (MACHADO, 2007b, 2014). Na Inglaterra, a Polícia assumiu tradicionalmente um papel protagonista na investigação. A sua tarefa prosseguia até o oferecimento da ação penal, em um modelo em que o policial não se despia da farda ao assumir a toga. As mudanças recentes no modelo inglês sinalizam uma diferenciação interna do subsistema jurídico-penal, no qual o MP assume um papel mais relevante.

No caso brasileiro, o processo de diferenciação do sistema jurídico, assim como o processo de diferenciação interna do sistema jurídico em subsistemas, acentuou a

interação entre organizações que tradicionalmente estiveram vinculadas ao sistema político (Polícia, MP) e organizações típicas do sistema jurídico (MACHADO, 2014). No Brasil, antes da criação do inquirido policial, investigar e julgar eram tarefas afetas ao magistrado, o que dificultava a diferenciação interna do subsistema jurídico-penal. A clara separação entre funções e profissionais incumbidos de investigar e julgar, em 1871, concorreu para a construção de um *ethos* próprio: o *ethos* policial (BONELLI, 2002, 2003a, 2003b; COSTA, 2004). A redefinição dos papéis propiciada pela idealização de um novo modelo promoveu a *ressignificação* de práticas e papéis.

Na divisão social do trabalho policial, as hierarquias são construídas a partir de técnicas – saberes-poderes, no sentido *foucaultiano*, e saberes acumulados e transmitidos no interior do grupo –, conformando a *expertise* policial, difundida e reproduzida nas academias de polícia como teoria e técnica da investigação. A legitimação interna e em relação ao público e às demais organizações associa-se à busca da verdade, a verdade policial (KANT DE LIMA, 2003, p. 241-256). A criação da figura do delegado de polícia, profissional da mediação entre o *ethos* policial e o mundo do direito, consolidou novas práticas e interações entre distintos atores (BONELLI, 2003b; MACHADO, 2014). Cada ator que participa do processo de produção da verdade policial investe e valoriza o desempenho das funções. Como se cada ato formalizado, carimbo, redução a termo de entrevistas e interrogatórios fossem peças articuladas dessa engrenagem. Os documentos que materializam as decisões da organização policial (conclusões, verdades) fazem parte desse universo.

## A ORGANIZAÇÃO COMO RESPOSTA A PROBLEMAS E COMO CONSTRUÇÃO SOCIAL

Uma das características das sociedades contemporâneas com elevado nível de complexidade é a sua estruturação em organizações, fenômeno que afeta diretamente as relações sociais. As organizações surgem como resposta a determinadas necessidades individuais e sociais, gerando duas realidades. Por um lado, é a maneira por meio da qual se concretizam as ações coletivas; por outro lado, as ações organizadas consistem na forma como as ações individuais se conformam como coletivas.

As organizações que integram o sistema de justiça (Judiciário, Ministério Público, Polícia etc.) constituem-se como “resposta” a necessidades específicas, na medida em que agregam pessoas cujos comportamentos decorrem de regras por meio das quais se pretende orientar a ação individual a um objetivo comum. Existe também outra realidade: as organizações são construções sociais. Os indivíduos que exercem suas atividades no interior das organizações interpretam determinadas regras e “criam” outras para regular suas ações.

Organizações são construções engendradas por interações entre os atores que as integram, os quais conjugam objetivos organizacionais e particulares, gerando dinâmicas resultantes da tensão entre dois tipos de objetivos. Esse espaço não regulamentado gera zonas de incerteza que produzem esquemas organizativos não oficiais, configurando uma organização real (CROIZIER; FRIEDBERG, 1992, p. 41-42). As duas formas de organização ensejam ações coletivas a partir de uma dada estrutura social, definida genericamente como a forma de um grupo regular as relações entre seus membros. Para implementar a regulação são definidas posições sociais (*status*) com base nas quais se estabelecem pautas de interação social, ensejando-se certa previsibilidade quanto às ações de outros indivíduos. Às diferentes posições ocupadas em dada estrutura social correspondem papéis determinados, compreendidos como comportamentos esperados em razão das respectivas posições. Instituições e papéis são razoavelmente independentes de especificidades individuais e exercem influência relevante sobre os comportamentos (BERGER; LUCKMANN, 1999, p. 97; FRIEDBERG, 1993, p. 16).

Opera-se um jogo de interdependências entre diferentes estratégias e atores que se relacionam entre si (CROIZIER; FRIEDBERG, 1992, p. 55). A ação dos diversos atores está condicionada pelos interesses e pelas estratégias de outros integrantes da organização. Estabelece-se, então, um jogo em que as estratégias estruturam as relações de poder entre os atores. A organização-construção ou Sistema de Ação Concreto (SAC) pode ser definida como as formas estabelecidas pelos atores para colocar a organização em movimento, configurando maneira peculiar de interpretar normas e objetivos oficiais da organização. Além disso, corresponde a uma rede de indivíduos que atuam como aliados e que buscam orientar suas ações por pautas específicas de interpretação das regras a serem aplicadas (BERGER; LUCKMANN, 1999, p. 51-52; BERNOUX, 1985, p. 137-149; BRUNER, 1990, p. 96; CROIZIER; FRIEDBERG, 1992, p. 278-302; SCHÜTZ, 1993, p. 112).

No processo de interação, tanto as instituições quanto as posições sofrem alterações e são reformuladas. Muitas das novas formulações são institucionalizadas, produzindo-se, assim, mudança social e cultural. Tal processo de institucionalização possibilita variações no modelo oficial. Em outras palavras, a ação social dos atores envolvidos modifica o modelo legal, instaurando-se os SACs a partir de práticas efetivas e alianças consolidadas (CROIZIER; FRIEDBERG, 1992, p. 292).

Os indivíduos, na busca da satisfação de interesses, devem atuar de forma estratégica, relacionando-se com as pessoas com as quais podem conseguir determinada cooperação, seja pela coincidência de interesses, seja pela interpretação semelhante das normas reguladoras da situação organizacional que os vincula. Em sistemas humanos denominados SACs, a regulação das relações não é fruto da imposição de um órgão regulador, tampouco decorre de “mecanismos automáticos de ajustes mútuos” (CROIZIER; FRIEDBERG, 1992, p. 284), atuam de forma determinante mecanismos pelos quais os cálculos racionais dos atores estão integrados em um modelo estruturado. Em outras palavras, um SAC constitui-se em um conjunto de

jogos estruturados e pode ser definido como um conjunto humano estruturado que coordena as ações dos participantes por meio de mecanismos de jogo relativamente estáveis (CROIZIER; FRIEDBERG, 1992, p. 286).

## AS ORGANIZAÇÕES E OS PROCESSOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

Outra interpretação sobre as relações organizacionais privilegia o ambiente em que elas estão inseridas: o ambiente técnico e o institucional. No primeiro, prevalece ou tende a prevalecer a racionalidade da eficiência no desempenho das tarefas divididas segundo o organograma interno. No segundo, a legitimidade é conferida pela conformidade das práticas e das ações ao ideário hegemônico no interior da organização.

As organizações podem estar inseridas ou ter suas pautas de atuação dirigidas por um ambiente predominantemente técnico ou institucional. Aquelas com forte institucionalização tendem a incorporar determinadas categorias do que deve ser a estrutura organizacional. Produtos, serviços e programas disponibilizados pelas organizações com predomínio institucional incorporam lógicas ritualísticas e cerimoniais, isolando ou procurando isolar a racionalidade estritamente técnica (ROWAN; MEYER, 1977, p. 340-363).

O principal instrumento de isolamento é o mito institucional, o qual se refere a determinadas representações sociais relacionadas a estrutura e funções da organização, com elevado grau de impessoalidade, atuando como mecanismo que atribui natureza técnica a práticas, meios e fins da organização. Os mitos organizacionais estão relacionados a três processos: o conjunto de relações sociais compartilhadas entre organizações em um mesmo ambiente, cuja socialização consolida estruturas e práticas; o processo de normalização das práticas por meio do direito positivo, que define de forma clara o exercício de determinada ocupação; finalmente, o papel das lideranças organizacionais na construção social dos mitos e na atribuição de novos significados aos já existentes.

Ao analisar o ambiente institucional, estudos no campo da teoria organizacional associam-no a uma forma de campo institucional. Este seria marcado por processos de isomorfismo entre as organizações que compartilham determinadas pautas de atuação, fonte de legitimidade e mitos institucionais. Aponta-se a tendência de homogeneização de instituições entre as organizações que ocupam um mesmo campo. Segundo Powell e DiMaggio (1983, p. 147-160), esse processo se manifesta na tendência de aproximação das unidades ao restante do grupo. O processo de isomorfismo atua segundo diferentes forças. A incerteza quanto às estruturas organizacionais induziria às soluções encontradas por organizações similares do campo, num processo definido como mimetismo. A homogeneização pode também operar com base em processos

normativos, impulsionados pela profissionalização – o aprimoramento de técnicas, práticas e valores nas organizações –, assim como pela pressão do movimento associacionista. Finalmente, a homogeneização pode manifestar-se por meio de processos coercitivos. Assim, determinadas organizações influenciariam outras, conformando-se hierarquia organizacional (POWELL; DIMAGGIO, 1983).

Exemplos concretos desses processos podem ser identificados em relação à Polícia e ao MP. No caso da Polícia, há suficientes evidências de que haveria mimetismo entre as Polícias Militares e as Forças Armadas (COSTA, 2004). Em relação ao MP, as trajetórias nos mais diversos contextos revelam a homogeneização da estrutura organizacional do MP com a do Judiciário (MACHADO, 2007a, 2007b).

## ORGANIZAÇÃO, PROFISSÃO E PROFISSIONALISMO

As profissões e o profissionalismo são relevantes para a compreensão das organizações modernas. Tanto as dinâmicas intraorganizacionais quanto as interações interorganizacionais são mediadas pelo conhecimento especializado das tarefas designadas e pelo controle do exercício das atividades. Historicamente, a organização do trabalho seguiu pautas diferenciadas. Tanto o paradigma do mercado quanto o burocrático e o profissionalismo propiciaram racionalidades próprias para o exercício de uma ocupação. A livre concorrência inspirou a lógica do mercado, ao passo que a racionalidade burocrática vincula-se à gestão racional-legal. O profissionalismo associa-se à *expertise*, conhecimento adquirido por meio do saber especializado, em regra oferecido por cursos superiores, propiciando controle do acesso à profissão por determinado grupo e autonomia para a prestação do serviço, independentemente dos interesses de outros atores (BONELLI, 2002, p. 16-17).

A racionalidade do mercado aposta na livre iniciativa e na proteção ao destinatário do serviço prestado, razão pela qual identifica um fator negativo no monopólio que se pretende exercer no acesso e no desempenho de determinada ocupação. Na lógica do mercado, privilegia-se o saber prático, havendo grande mobilidade para aceder às ocupações. A lógica burocrática confere primazia à ação do Estado e valoriza os aspectos administrativos e a eficiência do serviço oferecido ao consumidor. Inspira-se no controle hierárquico na divisão do trabalho, estimulando o treinamento e o conhecimento técnico.

Algumas características marcariam o profissionalismo: competência exclusiva sobre determinada ocupação, cujo acesso é controlado por determinado grupo (reserva de mercado); desempenho de uma atividade específica, normalmente baseada na acumulação de determinado conhecimento teórico e técnico reproduzido em universidades, que conferem titulações para o exercício profissional; metodologias de treina-

mento para a qualificação do trabalho e preocupação com o destinatário do serviço prestado, e não exclusivamente com o retorno econômico (FRIEDSON, 1996, 1998).

O profissionalismo redefiniu a importância da cultura profissional para análise das organizações do sistema de justiça criminal. No campo de estudos da Polícia, define-se como sistema de valores e interesses dos atores que integram a organização Polícia com impacto nas práticas policiais. Refere-se às peculiaridades da atividade policial e à maneira como se institucionalizam percepções e atitudes em relação ao trabalho e ao entorno organizacional: os policiais enfrentam diretamente o perigo (de forma análoga às Forças Armadas); devem construir relação de autoridade com o público (tais quais os professores); têm preocupação com a eficácia no desempenho de suas funções.

Tais características combinam-se segundo situações e condições específicas. Esse conjunto de fatores levaria a determinadas pautas de atuação, marcadas pela suspeita em relação ao outro, certo isolamento social compensado por fortes mecanismos de solidariedade interna e valorização de ações pragmáticas. Contudo, pesquisas posteriores colocaram em questão tais padrões, sugerindo uma diversidade nas formas de atuação e dimensões do trabalho policial que nem sempre corresponde ao perigo como referente necessário, onipresente (MONJARDET, 2003, p. 161-194).

Na proposta sobre as dimensões de análise da organização policial – instituição, organização e profissionalização –, há espaço para a reflexão sobre a amplitude das ferramentas para a pesquisa de outras organizações do subsistema jurídico-penal, e não apenas em relação à Polícia. A inter-relação entre essas dimensões produz um universo de práticas possíveis, orientadas por critérios e valores específicos. Assim, entre a profissão e a organização há espaço importante de incerteza. Além disso, entre os usos instrumentais (pela política ou por interesses econômicos) e os valores do profissionalismo, produz-se *ethos* de tensão que pode levar à involução dos objetivos inicialmente estabelecidos (MONJARDET, 2003, p. 208-219).

## INTERAÇÕES ORGANIZACIONAIS E PREMISSAS DECISÓRIAS

O foco da teoria organizacional foi redimensionado com fundamento em diferentes abordagens. Na perspectiva sistêmica, as organizações configuram sistemas sociais distintos e foram historicamente estabelecidas com base em processos de diferenciação funcional. O estudo do campo organizacional redireciona-se, nessa perspectiva, para as lógicas operativas construídas a partir de premissas decisórias (MACHADO, 2014). Entre as premissas decisórias, destacam-se: programas, pessoal e canais de comunicação.

Os programas distinguem-se entre programas condicionais (orientados pelo *input*, como exemplo a legislação) e finalísticos (orientados pelo *output*, como os pla-

nos estratégicos) (LUHMANN, 2010, p. 261 e ss.). O pessoal refere-se à necessidade prévia de recrutamento e organização dos membros (LUHMANN, 2010, p. 304-311). Os canais de comunicação constituem-se na organização interna, com organograma pré-estabelecido, competências e vias de comunicação coordenados por meio de posições referentes à execução de programas específicos. Finalmente, configuram premissas decisórias a cultura organizacional (ou culturas organizacionais), forma como a organização lida com os processos decisórios, e as rotinas cognitivas, forma como o entorno é definido pela organização. Por rotinas cognitivas entende-se não o que percebem todos os indivíduos envolvidos na organização, mas as identificações registradas pelo uso reiterado nas comunicações e que podem ser recuperadas segundo a necessidade (LUHMANN, 2010, p. 219).

Na análise dos processos decisórios das organizações, ganha relevo a análise das interações sociais. Nesse sentido, é útil a seguinte tipologia sobre a relevância nos processos decisórios: interações decisórias; interações preparatórias; interações informais com alguma relevância para a tomada de decisões; interações sem qualquer relação com o processo decisório (SEIDL; BECKER, 2005, p. 148-150). As três primeiras formas de interação são organizacionais, pois orientadas não apenas por estruturas interativas mas também organizacionais.

A abordagem organizacional-sistêmica permite distintos níveis de análise. Inicialmente, surge como possibilidade empírica pesquisar os processos de diferenciação interna do subsistema jurídico-penal e suas formas de comunicação baseadas na codificação jurídica (programa condicional). Outra perspectiva, mais especificamente organizacional, focaliza as decisões organizacionais da Polícia, do MP e do Judiciário. Em que medida tais decisões reduzem complexidade e permitem sucessivas decisões? Para isso, a pesquisa pode ser reorientada para as interações organizacionais entre os membros das distintas organizações. Finalmente, cumpre indagar sobre as premissas decisórias, especialmente a cultura organizacional, razão pela qual se revela útil investigar os discursos dos membros das distintas organizações pesquisadas.

## A GOVERNANÇA DAS REDES DE ORGANIZAÇÕES

As principais políticas públicas na área de segurança são decorrentes de uma complexa e contínua interação entre diversas organizações, tanto dentro quanto fora dos governos. Essa interação não ocorre em um vácuo institucional: possui características muito particulares que criam limites e possibilidades para a atuação dessas organizações (atores). A estrutura subjacente a essa interação é denominada “rede de políticas públicas”, que pode ser definida como o “conjunto de relações relativamente estáveis entre atores políticos (organizações públicas ou privadas) que interagem

através de uma estrutura não hierárquica e interdependente, para alcançar objetivos comuns” (BONAFONT, 2004).

Autonomia e interdependência são as características essenciais das redes de políticas públicas. As organizações estabelecem entre si relações não hierárquicas; entretanto, elas também são interdependentes, ou seja, o resultado das suas ações depende da participação dos outros. Numa estrutura social dessa natureza, o desafio é estabelecer práticas e espaços sociais não hierárquicos de coordenação, capazes de articular as ações dos atores que compõem a rede.

Não há dúvida de que, para entender as redes de políticas públicas, é fundamental analisar os atores que as compõem e a forma como interagem. Entretanto, podemos aprender bem mais sobre as redes se as tomarmos como uma estrutura social que não se limita aos seus atores. Muitas vezes, as propostas e os resultados das políticas públicas não são claramente identificáveis com os interesses de qualquer dos membros de uma rede. As redes têm dinâmicas próprias que prevalecem sobre as vontades individuais dos seus membros. Portanto, para entendê-las é necessário analisar os aspectos que condicionam a interação entre os participantes e a capacidade das agências estatais de coordenar as ações dos principais atores políticos, ou seja, é preciso analisar a capacidade de governança do Estado na área de segurança pública e justiça criminal.

Podemos definir governança como “o direcionamento e a coordenação de atores políticos (normalmente coletivos) a partir de sistemas de normas institucionalizados”. Essencialmente, governança refere-se à relação entre intervenção estatal e autonomia da sociedade civil, ou melhor, entre autoridade pública e autorregulamentação civil. O conceito de governança envolve as seguintes dimensões: política, institucional e políticas públicas (TREIB; BÄHR; FALKNER, 2005).

A governança das redes de políticas públicas refere-se à capacidade de coordenação das ações dos diversos atores participantes. Para Peters (1998), coordenação das redes implica a ideia de que as políticas públicas e os programas governamentais são marcados por um grau mínimo de redundância, incoerência e lacuna. A coordenação falha quando duas organizações desempenham as mesmas tarefas (redundância), quando políticas voltadas para o mesmo grupo social possuem diferentes objetivos e requerimentos (incoerência) ou ainda quando ausentes programas voltados para um importante tema ou grupo social (lacuna).

Numa rede de políticas públicas, os problemas de redundância parecem ser de solução mais fácil, uma vez que são mais visíveis. Embora existam argumentos sobre a necessidade de políticas que recubram os mesmos temas e grupos sociais (BENDOR, 1985), num cenário de equilíbrio fiscal, certamente a duplicação de ações não é conveniente.

A existência de lacunas nas políticas públicas é cada vez menos frequente nos estados contemporâneos, dados a enorme diversidade e o alcance das ações governa-

mentais. Na maior parte dos casos, a lacuna está relacionada aos problemas de formação da agenda de políticas públicas, aqui definida como o processo pelo qual problemas e alternativas de solução ganham ou perdem atenção do público e dos atores que compõem uma rede de políticas públicas (BIRKLAND, 2005). A literatura mostra que a formação da agenda governamental depende das coalizões de defesa em torno de temas e das janelas de oportunidade que possam surgir (KINGDON, 1995). Portanto, os problemas de lacunas referem-se, fundamentalmente, à competição entre atores internos e externos às redes para formar a agenda. Não dizem respeito apenas às redes de políticas públicas.

Os problemas de incoerência, por sua vez, são típicos das redes. Cada ator tem valores, racionalidade e prioridades próprios. Do seu ponto de vista, suas ações são adequadas, enquanto as ações dos outros atores são incoerentes. Conciliar esses diferentes pontos de vista é um dos maiores desafios à coordenação das redes de políticas públicas. A governança dessas redes implica fundamentalmente reduzir as incoerências de ações entre seus atores.

## A ESTRUTURA DO RELATÓRIO

Este relatório está estruturado de forma a apresentar, no primeiro capítulo, a revisão bibliográfica sobre os conceitos de crime de colarinho branco e de crime econômico, bem como sobre as principais implicações desses conceitos, respectivamente, nos campos da criminologia e da teoria do direito penal econômico. Ao final do capítulo, apresentamos pesquisa exploratória de precedentes com o fim de explicitar como os Tribunais Superiores avaliam a investigação e a persecução penal dos crimes financeiros, de lavagem de ativos e de corrupção passiva.

No segundo capítulo, descrevemos as estruturas e as competências das instituições que compõem o sistema penal, de forma a permitir uma visão panorâmica da organização da Polícia Federal, do Ministério Público Federal e da Justiça Federal. Essas ainda são as principais estruturas de controle formal, mas já são perceptíveis diversas marcas das adaptações providenciadas para acompanhar as mudanças ocorridas na própria criminalidade, para responder à dinâmica das inter-relações com outras instâncias e agências de controle, e às demandas sociais e políticas, para que haja maior efetividade nesse âmbito de controle.

O terceiro capítulo contém a parte quantitativa da pesquisa, que consiste na análise dos dados do Sistema Único do MPF sobre os crimes em geral, de competência federal, na totalidade do País, e na análise dos crimes que foram objeto da pesquisa em todos os estados brasileiros e, em especial, nos estados que analisamos mais detidamen-

te. Nesse mesmo capítulo, examinamos os principais resultados da análise do Fluxo dos Inquéritos arquivados e dos Processos iniciados no ano de 2012, no Distrito Federal.

Nos capítulos 4, 5 e 6, analisamos e sistematizamos os discursos colhidos em entrevistas e grupos focais, realizados com policiais (delegados, agentes e peritos), membros do Ministério Público e da Magistratura federais, a fim de expor a visão desses atores sobre a forma de estruturação das instituições, como estas se comunicam, quais são os principais problemas que identificam no trabalho de investigação e quais as perspectivas de possíveis formas de reestruturação desse trabalho. Tentamos, assim, explicitar as rotinas e as intercomunicações numa perspectiva da lógica interna desses operadores do sistema, suas dificuldades e visões sobre o trabalho.

No último capítulo, buscamos mapear possíveis arranjos institucionais para a persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos. Apresentamos, inclusive com delineamento de estrutura e organograma, os seguintes órgãos: Receita Federal, Banco Central, Comissão de Valores Mobiliários, Conselho de Controle de Atividades Financeiras, Controladoria-Geral da União e Tribunal de Contas da União. Buscamos descrever suas competências relacionadas à persecução penal, em particular no exercício do dever de informar o conhecimento de eventual ilícito penal, e as interações entre esses órgãos e os responsáveis pela persecução penal. Nesse capítulo, a partir da técnica de estudo de caso, sob a perspectiva da governança em redes, analisamos também a criação, o funcionamento e os resultados da ENCCLA, dada a sua posição de comunidade epistêmica com potencial de articulação do trabalho de todas as instituições referidas.

## REFERÊNCIAS

- BENDOR, J. B. *Parallel systems: redundancy in government*. Berkeley: University of Berkeley Press, 1985.
- BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. *La construcción social de la realidad*. Tradução de Silvia Zuleta. Buenos Aires: Amorrortu, 1999.
- BERNOUX, Philippe. *La sociologie des organisations*. Paris: Éditions du Seuil, 1985.
- BIRKLAND, Thomas A. *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. New York: M. E. Sharpe, 2005.
- BONAFONT, Laura Chaqués. *Redes de políticas públicas*. Madrid: Siglo Veintiuno, 2004.

BONELLI, Maria da Glória. *Profissionalismo e política no mundo do direito*. São Paulo: EdUFScar/Sumaré, 2002.

\_\_\_\_\_. As disputas em torno da fronteira entre profissão e política no Ministério Público paulista. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 65, 2003a, p. 169-182.

\_\_\_\_\_. Perfil social e de carreira dos delegados de polícia. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *Delegados de polícia*. São Paulo: Sumaré/Fundação Ford, 2003b, p. 31-67.

BROTHERTON, David C.; HANDELMAN, Stephen; WILL, Susan. *How they got away with it: white collar criminals and the financial meltdown*. New York: Columbia University Press, 2013.

BRUNER, Jerome. *Actos de significado: para uma psicologia cultural*. Lisboa: Edições 70, 1990.

COSTA, Arthur T. M. É possível uma política criminal? A discricionariedade no sistema de justiça criminal do DF. *Sociedade e Estado*, 26, 2011, p. 97-114.

\_\_\_\_\_. *Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e de Nova Iorque*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

CROIZIER, Michel; FRIEDBERG, Erhard. *L'acteur et le système*. Paris: Éditions du Seuil, 1992.

CROALL, Hazel. *White collar crime: criminal justice and criminology*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press, 1992.

FRIEDBERG, Erhard. *O poder e a regra: dinâmicas da ação organizada*. Tradução de Armando Pereira da Silva. Lisboa: Instituto Piaget, 1993.

FRIEDSON, Eliot. Para uma análise comparada das profissões: a institucionalização do discurso e do conhecimento formais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 31, ano 11, nov. 1996, p. 141-154.

\_\_\_\_\_. *Renascimento do profissionalismo: teoria, profecia e política*. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: EDUSP, 1998.

GARLAND, David. The Limits of Sovereign state: strategies of crime control in contemporary society. *British Journal of Criminology*, 36 (4), 1996, p. 445-471.

\_\_\_\_\_. *The culture of control*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

INNES, M. *The process structures of police homicide investigations*. *British Journal of Sociology*, 58, 2007, p. 669-688.

KANT DE LIMA, Roberto. *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

\_\_\_\_\_. Direitos civis, Estado de Direito e “cultura policial”: a formação policial em questão. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, ano 11, jan./mar. 2003, p. 241-256.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Harper Collins College Publishers, 1995.

LUHMANN, Niklas. *El derecho de la sociedad*. Tradução de Javier Torres Nafarrate. Cidade do México: Herder, 2005.

\_\_\_\_\_. *La sociedad de la sociedad*. Tradução de Javier Torres Nafarrate. Cidade do México: Herder, 2007.

\_\_\_\_\_. *Organización y decisión*. Cidade do México: Herder, 2010.

MACHADO, Bruno Amaral. *Ministério Público: organização, representações e trajetórias*. Curitiba: Juruá, 2007a.

\_\_\_\_\_. *Fiscalías*. Su papel social y jurídico-político: una investigación etnográfico-co-institucional. Barcelona: Anthropos, 2007b.

\_\_\_\_\_. *Justiça criminal: diferenciação funcional, interações organizacionais e decisões*. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

MAGUIRE, Mike. Criminal investigation and crime control. In: NEWBURN, Tim (Ed.). *Handbook of policing*. Cullompton: Willan Publishing, 2005.

MARX, Gary. *Undercover: police surveillance in America*. Berkeley: University of California Press, 1988.

MISSE, Michel. *O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica*. Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

MONJARDET, Dominique. *O que faz a polícia*. São Paulo: Edusp, 2003.

MORRIS, B. History of criminal investigation. In: NEWBURN, Tim (Ed.). *Handbook of policing*. Cullompton: Willan Publishing, 2007.

NELKEN, David (Org.). *White-collar crime*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company, 1994.

PETERS, B. Guy. Managing the horizontal government: the politics of co-ordination. *Public Administration*, v. 76, 1998, p. 295-311.

POWELL, Walter W; DIMAGGIO, Paul J. The iron-cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, v. 48, 1983, p. 147-160.

ROWAN, Brian; MEYER, John W. Institutionalized organization: formal structure as law and ceremony. *American Journal of Sociology*, v. 83, n. 2, 1977, p. 340-363.

SCHÜTZ, Alfred. *La construcción significativa del mundo social*: introducción a la sociología comprensiva. Tradução de Eduardo J. Prieto. Barcelona, Paidós, 1993.

SEIDL, David; BECKER, Kai Helge (Ed.). *Niklas Luhmann and organization studies*. Kristianstad: Kristianstad Boktryckeri AB, 2005.

\_\_\_\_\_. Organizational identity in Luhmann's theory of social systems. In: BAKKEN, Tore; HERNES, Tor. *Autopoietic organization theory*: drawing on Niklas Luhmann's social systems perspective. Copenhagen: Copenhagen Business School Press, 2003, p. 123-150.

SHAPIRO, Susan P. Collaring the crime, not the criminal: reconsidering the concept of white-collar crime. In: NELKEN, David (Org.). *White-collar crime*. Brookfield: Dartmouth Publishing Company, 1994.

TREIB, Oliver; BÄHR, Holger; FALKNER, Gerda. Modes of governance: a note towards conceptual clarification. *European Governance Papers*, n. 05-02. Brussels: EUROGOV, 2005.

## CAPÍTULO 1

# DELITOS ECONÔMICOS E CORRUPÇÃO: MARCO LEGAL E CRIMINOLÓGICO<sup>2</sup>

Pedro Ivo Rodrigues Velloso Cordeiro

## INTRODUÇÃO

O presente capítulo apresenta e discute os tipos penais incluídos nesta pesquisa. Em um primeiro subcapítulo, os crimes pesquisados serão analisados sob os enfoques criminológico e dogmático-penal. Em um segundo subcapítulo, a partir do mapeamento exploratório de precedentes, analisa-se como o STJ e o STF avaliam a investigação e a persecução penal dos crimes de lavagem de ativos, dos crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e da corrupção passiva.

### 1 • TIPOS PENAIS SELECIONADOS NA PESQUISA

Inicialmente, cumpre apresentar os delitos objetos da pesquisa, os quais foram reunidos, por suas características, em seis grupos: 1. Peculato, inserção de dados falsos para obter vantagem indevida, concussão, corrupção passiva e corrupção ativa (arts. 312, 313, 316, 317 e 333 do Código Penal, respectivamente); 2. Sonegação de con-

2 Comentários e revisão por Bruno Amaral Machado. Agradecemos as sugestões de Daniel de Resende Salgado e Luiza Cristina Fonseca Frischeisen.

tribuição previdenciária, apropriação indébita previdenciária e sonegação fiscal (arts. 337-A e 168-A do Código Penal e arts. 1º e 2º da Lei n. 8.137/1990, respectivamente); 3. Crimes licitatórios (arts. 89 a 98 da Lei n. 8.666/1993); 4. Crimes financeiros (Lei n. 7.492/1986); 5. Lavagem de ativos (Lei n. 9.613/1998); 6. Corrupção em transação comercial internacional e tráfico de influência em transação comercial internacional (arts. 337-B e 337-C do Código Penal); 7. Extravio de livro oficial ou de documento de que possua a guarda em razão do cargo (art. 314 do Código Penal).

Conforme será analisado nos tópicos seguintes, os tipos penais selecionados, de uma forma geral, são classificados como crimes de colarinho branco e como crimes econômicos. Não obstante essa homogeneidade na classificação, ressalte-se, desde já, que há razoável heterogeneidade entre os tipos. É que existem delitos tradicionais que estão presentes desde o texto original do Código Penal, bem como figuras típicas recentes, contidas em leis especiais, que formam microssistemas jurídicos próprios.

Os citados tipos mais antigos são os de corrupção ativa e passiva, concussão e peculato e extravio de livro oficial ou de documento de que possua a guarda em razão do cargo, tipificados no Código Penal desde a sua edição em 1941. Até o início dos anos 1980, os demais tipos penais objeto da pesquisa não existiam<sup>3</sup>. Em comparação com outros países, o Brasil demorou para tipificar condutas de colarinho branco, de uma forma geral, o que despertou a atenção de penalistas para a necessidade de criminalização de condutas econômicas ou de colarinho branco. Nesse contexto, em 1982, Heleno Cláudio Fragoso publicou artigo em que fazia retrospecto dos tipos de colarinho branco e alertava para a necessidade de criminalização de novos tipos penais:

A lei de economia popular (L. 1.521, de 1951) está hoje, na experiência judiciária brasileira, relegada ao esquecimento, exceto no que se refere ao crime de gestão temerária ou fraudulenta de estabelecimentos de crédito, cuja definição, anterior à reforma bancária de 1964 (L. 4.595), é inteiramente anacrônica. Falta um mecanismo eficaz de repressão dos crimes contra a economia popular. As disposições que definem o crime de usura (não aplicável aos Bancos) são simplesmente anedóticas.

[...]

A lei sobre instituições financeiras (L. 4.595, de 1964) contém apenas três inúteis incriminações: veda o empréstimo a dirigentes, pune a violação do sigilo bancário e o funcionamento não autorizado de instituições financeiras. O sigilo bancário no Brasil é um segredo de Polichinelo: não existe sigilo para o governo e seus agentes tributários. A legislação não contempla as fraudes realizadas no sistema financeiro, as quais não se ajustam com facilidade ao esquema do estelionato. Não há lei penal sobre o controle de câmbio.

3 Os delitos de corrupção passiva e ativa sofreram um aumento de pena em 2002. A pena era de um a oito anos de reclusão e multa e passou a ser de dois a doze anos pela Lei n. 10.763/2002.

A lei de mercado de capitais contém apenas três ridículas disposições penais, sobre impressão ou fabricação de ações, sobre fabricação de material de propaganda e sobre colocação de títulos falsos no mercado (já prevista no CP). Essas disposições nunca foram aplicadas, apesar do grande número de escândalos nas instituições financeiras que causaram prejuízos astronômicos. (FRAGOSO, 1982, p. 128-129).

Como se passa a demonstrar, o panorama descrito acima no artigo do professor Heleno Cláudio Fragoso iria modificar-se radicalmente a partir da segunda metade da década de 1980. Em 1986, foi editada a Lei n. 7.492 em um momento de grande comoção econômica do País. Alguns dos tipos penais desse diploma legal são correspondentes a tipos que existiam na Lei n. 1.521/1951, que previu os crimes contra a economia popular.

Os demais tipos selecionados foram editados na década de 1990, período de grande profusão legislativa no campo penal. As condutas de sonegação de impostos encontravam previsão, anteriormente, em tipos estabelecidos pela Lei n. 4.729/1965, mas passaram a ser integralmente regulados pela Lei n. 8.137/1990. Os crimes de licitação foram tipificados pela Lei n. 8.666/1993. As condutas, a depender do modo de execução e de seus resultados materiais, poderiam encontrar tipicidade no delito de peculato ou de corrupção. Por sua vez, o delito de lavagem de ativos foi tipificado na Lei n. 9.613/1998 e simplesmente não existia até a instituição de tal norma. Antes da edição da lei, a depender de seus contornos, a conduta poderia ser enquadrada ou não como receptação ou favorecimento real. Convém enfatizar que o tipo penal de lavagem de ativos sofreu grande alargamento na Lei n. 12.683/2012.

Os crimes de inserção de dados falsos para obter vantagem indevida, de apropriação indébita previdenciária e de sonegação de contribuição previdenciária foram incluídos no Código Penal pela Lei n. 9.983/2000. Por fim, os crimes de corrupção e tráfico de influência em transação comercial internacional foram incluídos no Código pela Lei n. 10.467/2002. Por sua vez, as condutas praticadas em transação comercial internacional, por terem ocorrido fora do território nacional, só seriam criminalizadas caso encontrassem tipicidade nos delitos de corrupção ativa/passiva e tráfico de influência e nas hipóteses de extraterritorialidade penal.

Assim, à exceção da Lei dos Crimes Financeiros, de 1986, o que se constata é que parte significativa dos tipos penais selecionados ou é nova ou foi agravada nas décadas de 1990 e de 2000. Esse fenômeno denotou, claramente, hipertrofia da criminalização primária<sup>4</sup> de condutas econômicas, na expressão de Rodrigo

4 A criminalização primária é o processo de selecionar condutas no plano abstrato da legislação que serão tidas como crime, ou seja, equivale à tipificação de uma lei, na linguagem do direito penal. A criminalização secundária é o processo por meio do qual os desviantes são selecionados pelas instituições de controle formal e informal. A criminalização terciária é o processo pelo qual os desviantes dão entrada no sistema correccional para o cumprimento da pena.

Ghiringhelli de Azevedo (2008). De fato, nos anos 1990 foram editadas as seguintes leis criminalizadoras: Lei dos Crimes contra a Ordem Econômica e Ordem Tributária (Lei n. 8.137/1990) e Lei dos Crimes Ambientais (Lei n. 9.605/1998), entre outras que criminalizaram condutas de colarinho branco, tudo a partir de aberturas constitucionais, como a Lei dos Crimes contra a Ordem Econômica (Lei n. 8.176/1991), a Lei de Lavagem de Capitais (Lei n. 9.613/1998), a Lei Antitruste (Lei n. 8.884/1994) e a Lei que instituiu Crimes contra o Mercado de Capitais (Lei n. 10.303/2001).

Em que pese não haver pesquisas históricas aprofundadas sobre o fenômeno, alguns fatores podem ser mencionados como condições relevantes para a sua ocorrência. Em primeiro lugar, diversas dessas leis decorrem de aberturas da Constituição de 1988, que determinou, expressamente, a criminalização de algumas práticas e estabeleceu direitos fundamentais por cuja proteção o Congresso instituiu tipos penais, como os crimes contra a ordem econômica.

Em segundo lugar, pode-se citar o momento peculiar que vivenciava a sociedade brasileira na segunda metade da década de 1980 e nos anos 1990: um contexto sociocultural que combinava a recém-democratização, a crise econômica e os sucessivos escândalos políticos. Havia, assim, no debate público, ambiente favorável à criminalização de condutas relacionadas a fraudes que agravassem a situação econômica do País (Lei n. 7.492/1986), bem como tipos penais relativos à corrupção<sup>5</sup> (CORDEIRO, 2013).

Em terceiro lugar, outro aspecto que não deve deixar de ser citado é a proliferação de abordagens criminológicas e dogmático-penais no campo econômico, que passaram a influenciar juristas brasileiros, como se infere do texto de Heleno Cláudio Fragoso. Quanto a esse último aspecto, é fenômeno conhecido nas ciências sociais o efeito que o conhecimento sobre a sociedade provoca sobre ela mesma. Tal ideia remete ao conceito de reflexividade sugerido por Giddens (1991, p. 49). Em síntese, conforme o significado desse conceito, as constatações das ciências humanas são assimiladas pela sociedade e se tornam, elas próprias, um fator de mudança social<sup>6</sup>. Assim, é de se considerar que o debate sobre a edição de leis que criminalizam condutas econômicas possa ter sido influenciado pelas teorias criminológicas e do direito penal econômico, que passaram a circular no Brasil nos anos 1980, período pós-redemocratização.

Passa-se, agora, a elucidar as ideias que podem ter influenciado essa expansão na criminalização das condutas econômicas em nosso País.

5 No sentido amplo da palavra, que será mais bem elucidado depois.

6 O exemplo dado por Giddens é o da influência que a estatística de divórcios pode ter na decisão das pessoas em se divorciarem.

## 1.1 • CRIMES DE COLARINHO BRANCO

O conceito de crime de colarinho branco foi apresentado pela primeira vez no ano de 1939 pelo criminólogo Edwin Sutherland. O referido estudioso é, invariavelmente, o ponto de partida de todas as discussões sobre crime de colarinho branco. O marco criminológico que embasou conceito tão relevante na criminologia foi a teoria da associação diferencial, que propugna, em síntese, que a delinquência é aprendida a partir da associação com pessoas que praticaram crimes anteriormente:

A hipótese aqui sugerida em substituição das teorias convencionais é que a delinquência de colarinho branco, propriamente como qualquer outra forma de delinquência sistemática, é aprendida; é aprendida em associação direta ou indireta com os que já praticaram um comportamento criminoso, e aqueles que aprendem este comportamento criminoso não têm contatos frequentes e estreitos com o comportamento conforme a lei. O fato de que uma pessoa torne-se ou não um criminoso é determinado, em larga medida, pelo grau relativo de frequência e de intensidade de suas relações com os dois tipos de comportamento. Isto pode ser chamado de processo de associação diferencial. (SUTHERLAND, 1940, apud BARATTA, 2002, p. 72).

Como se colhe do trecho transcrito, para Sutherland, o crime decorre de um aprendizado direto ou indireto com aqueles que já praticaram a conduta criminosa. Para muitos autores, Sutherland teria extraído esse conceito da teoria da imitação desenvolvida pelo sociólogo francês Gabriel Tarde, embora tal vínculo não esteja admitido com clareza na obra do criminólogo norte-americano<sup>7</sup>. Assim, o que facilitaria, portanto, a entrada do autor nas condutas de colarinho branco seriam a frequência, a prioridade, a duração e a intensidade do contato com pessoas que tenham praticado a conduta anteriormente. É o que explica Artur Brito Gueiros de Souza (2011, p. 111):

Polêmicas à parte, a teoria desenvolvida por Sutherland como causa explicativo-geral da criminalidade foi por ele denominada de teoria da associação diferencial (*theory of differential association*). Segundo ele, o comportamento criminoso, como qualquer outro, é consequência de um processo que se desenvolve no meio de um grupo social, ou seja, é algo que se produz por intermédio da interação com indivíduos que, no caso, violam determinadas normas. Sendo assim, a causa geral para o delito, em todo o agrupamento social, seria a aprendizagem. Cuidar-se-ia, segundo Sutherland, não de um formal processo pedagógico, mas do resultado do contato com atitudes, valores, pautas de conduta e com definições favoráveis à desobediência da lei. Consoante suas palavras, pode-se afirmar

7 Vide COSTA, 2011, e GUEIROS, 2011.

que uma pessoa se torna delinquente quando as definições favoráveis à transgressão da lei superam sobre as definições favoráveis à obediência da lei – é este o princípio da associação diferencial. (SUTHERLAND; CRESSEY, 1992, p. 87).

Como dito, o preponderante é a frequência, prioridade, duração e intensidade com que a pessoa está em contato com as definições desfavoráveis ou não à obediência da lei. A criminalidade não é o resultado de um déficit de socialização, mas, ao revés, de uma socialização diferencial.

Essa formulação significou uma mudança radical no paradigma então imperante de explicação do fenômeno da criminalidade, seja com patologias individuais, seja com patologias sociais.

Sutherland desmistificou teorias criminológicas de cunho determinista e pôde lançar os olhos sobre um tipo de delinquência até então descurado dos estudos da criminologia. O referido autor focou, em sua teoria, o aprendizado criminoso que ocorria no exercício profissional de pessoas de elevados *status* social. Desse modo, chegou ao conceito de *white-collar crime*, assim por ele definido: “White-collar criminality is found in every occupation, as can be discovered readily in casual conversation with a representative of an occupation by asking him, ‘What crooked practices are found in your occupation?’” (SUTHERLAND, 1940, p. 2)<sup>8</sup>. No exercício das profissões, de uma forma geral, todos conheceriam condutas de colarinho branco comumente praticadas por um fragmento dessa categoria profissional. A partir dessa delimitação, Sutherland resumiu os crimes de colarinho branco como aqueles praticados por: (a) homens de negócios ou empresários no desempenho de suas atividades; (b) profissionais, como os médicos; e (c) políticos no âmbito de sua atividade.

A pedra de toque, todavia, consistiu na pesquisa empírica realizada por Sutherland a fim de verificar a incidência de processos e condenações por crimes de colarinho branco. No referido estudo, Sutherland pesquisou cerca de setenta corporações e concluiu que as infrações à ordem econômica a elas atribuídas permaneciam quase integralmente impunes. Em suma, constatou que, dessas infrações, um percentual ínfimo chegava, efetivamente, a acusações criminais e concluiu que a criminalidade de colarinho branco não se sujeita à mesma punição e à mesma estigmatização que os crimes comuns, em que pese o fato de os crimes de colarinho branco se caracterizarem por sua alta danosidade:

The financial loss from white-collar crime, great as it is, is less important than the damage to social relations. White-collar crimes violate trust and

8 “A criminalidade de colarinho branco é encontrada em qualquer profissão e pode ser descoberta em uma conversa casual com um representante dessa profissão, perguntando-lhe: ‘Quais práticas trapaceiras ocorrem na sua profissão?’” [tradução livre do autor].

therefore create distrust, which lowers social morale and produces social disorganization on a large scale. Other crimes produce relatively little effect on social institutions or social organization. (SUTHERLAND, 1940, p. 5)<sup>9</sup>.

Conforme salientado, a proposta teórica de Sutherland é, até hoje, o principal marco nos estudos sobre crimes de colarinho branco. Um bom resumo das principais conclusões de Sutherland pode ser encontrado no seguinte excerto de Luiz Flávio Gomes (2011, p. 4):

Talvez a maior revolução (criminológica) da teoria sociológica de Sutherland possa ser resumida em três premissas: (a) da visão clássica do crime-indivíduo se passa para a visão do crime-sistema ou crime-organização (ou seja: o crime não é fruto das características psicológicas ou patológicas dos indivíduos, sim, é algo que se aprende no processo de socialização e interação com as demais pessoas); (b) da visão clássica do crime-pobreza se passa para a consideração do crime-poder (crime dos poderosos, das elites dominantes, dos dominadores). Não é verdade que somente os pobres delinquem, visto que os ricos e poderosos também cometem crimes; (c) da visão clássica do crime-drama ocasional (assassinato, roubo etc.) se passa para o paradigma do crime-regular (o crime faz parte da vida normal das pessoas, o crime está presente na vida cotidiana das pessoas, grupos e instituições, sobretudo do Estado).

Em que pese a relevância das conclusões de Sutherland, o principal conceito por ele deixado foi, desde o início, objeto de reavaliações e críticas. Para os fins deste estudo, será de suma importância o recorte da socióloga norte-americana Susan Shapiro. Para ela, o conceito original de Sutherland foca demais no sujeito e em seu *status* – e não na conduta criminoso, e, por isso, fica sujeito a demasiada ambiguidade e imprecisão. O caráter ocupacional do conceito, por sua vez, é amplo demais e algumas condutas ocupacionais não seriam de colarinho branco.

Shapiro (1994, p. 12) recupera em um dos textos de Sutherland a noção de confiança e define como característica essencial do crime de colarinho branco a violação de norma de confiança relacionada à ocupação do agente. A confiança existe quando uma pessoa tem seus interesses representados por outra sem que haja controle pelo beneficiário. Em outras palavras, para Shapiro (1994, p. 23), o que define o campo para a prática de um crime de colarinho branco é a ausência de controle do beneficiário de um ato em relação àquele que possui a função de

9 “As perdas financeiras decorrentes do crime de colarinho branco, grandes como são, são menos importantes que o dano às relações sociais. Os crimes de colarinho branco violam a confiança e, portanto, criam desconfiança, cujo padrão baixo de moralidade produz desorganização social em larga escala. Outros crimes produzem efeitos relativamente menores em instituições sociais e na organização social” [tradução livre do autor].

praticá-lo<sup>10</sup>. A imagem imediata que vem à cabeça é a das funções públicas. No entanto, basta lançar rapidamente os olhos à economia e notar que toda a produção, a distribuição de bens na sociedade e a prestação de serviços decorrem do cumprimento de normas de confiança reguladas por agências governamentais. A partir desse conceito de regras de confiança, a autora prossegue concluindo que o alto *status* do sujeito até cria condições para a delinquência, pois possibilita, em maior grau, o acesso às ocupações reguladas por normas de chance. Entretanto, o *status* elevado não é uma característica determinante no delinquente de colarinho branco, ressaltando Shapiro (1994, p. 20) que a maioria desses delinquentes sequer é da classe alta:

Offenders clothed in very different wardrobes lie, steal, falsify, fabricate, exaggerate, omit, deceive, dissemble, shirk, embezzle, misappropriate, self-deal and engage in corruption or incompetence by misusing their positions of trust. It turns out most of them are not upper class<sup>11</sup>.

Como se passa a demonstrar, o conceito fundamental de Shapiro de crimes de colarinho branco permite uma análise operativa para os tipos penais da presente pesquisa. De plano, ressalte-se que o conceito engloba os crimes funcionais de peculato, inserção de dados falsos para obter vantagem indevida, concussão, corrupção passiva, todos esses cometidos no âmbito das funções públicas, atraindo também a corrupção ativa, sinalagma da corrupção passiva. O mesmo se aplica à corrupção em transação comercial internacional e ao tráfico de influência em transação comercial internacional. Também a atividade de recolhimento de tributos é regulada por normas de confiança, sobretudo, que se aplicam à manutenção de livros contábeis e à declaração de fatos contábeis, circunstância que abarcará no conceito a sonegação de contribuição previdenciária, a apropriação indébita previdenciária e a sonegação fiscal. A seu turno, os crimes licitatórios referem-se tanto à atuação funcional dos funcionários quanto à dos licitantes, cuja atividade é regulada por normas de confiança que se aplicam à

10 “The concept ‘white-collar crime’ therefore encompasses a spurious relationship between role-specific norms and the characteristics of those who typically occupy these roles. [...] Corporate, occupational, and upper status are related to the distribution of positions of trust which, in turn, provide opportunities for abuse”.

“O conceito de ‘crime do colarinho branco’, portanto, engloba uma relação espúria entre as normas de uma função específica e as características daqueles que normalmente ocupam essas funções. [...] Empresarial, ocupacional e alto *status* estão relacionados à distribuição de posições de confiança as quais, por sua vez, oferecem oportunidades para abuso” [tradução livre].

11 “Delinquentes vestidos de muito diferentes vestuários mentem, roubam, falsificam, fabricam, exageram, omitem, enganam, dissimulam, fogem, desviam, negociam e se envolvem em corrupção ou incompetência por se utilizarem de seus cargos de confiança. Acontece que a maioria deles não são de classe não superior” [tradução livre].

competição. O mesmo se dá com o setor financeiro, cuja característica é a captação de recursos de terceiros, atividade pautada na confiança. A exceção ficará com as condutas previstas na Lei n. 7.492/1986 que não regulam o setor financeiro formal, mas focam a atuação clandestina. Não há dúvida de que os crimes financeiros são crimes de colarinho branco. Por fim, a lavagem de ativos envolve a simulação de operações, de negócios jurídicos e, portanto, é praticada, na maioria das vezes, com declarações falsas e outros meios enganosos, isto é, com rompimento de regras de confiança.

Infere-se, assim, que, pelo conceito de Susan Shapiro, todos os crimes selecionados na pesquisa podem ser classificados como crimes de colarinho branco. Cumpre agora perpassar por outro eixo de análise: o da teoria do direito penal econômico.

## 1.2 • CRIMES ECONÔMICOS

O direito penal econômico surge do âmbito administrativo, especificamente, do campo das infrações do direito econômico e industrial, justamente aquelas que foram objeto de pesquisa por Sutherland. Da normatização e sistematização dessas infrações, percebe-se a sistematização da teoria do direito penal econômico, conforme ensina Artur Gueiros de Souza (2011, p. 106-107):

Consoante a conhecida lição de Klaus Tiedemann, pode-se situar o início da disciplina no conjunto da normatização havida no primeiro quarto do século XX, quando surgiu um direito econômico e industrial, tendo ela se amplificado nas épocas de penúria decorrentes das aludidas guerras mundiais, chegando a existir, em certo momento, na Alemanha, cerca de quarenta mil disposições penais em matéria econômica. (TIEDEMANN, 1986, p. 71). Ressalta, ainda, aquele autor que, após a Segunda Grande Guerra, buscou-se suprimir os excessos estatais das disposições penais da era precedente, simplificando-se e sistematizando-se seus princípios, o que contribuiu para consolidar o Direito Penal Econômico em um ambiente próprio da economia social de mercado. (TIEDEMANN, 2007, p. 6).

Embora Souza situe o surgimento do campo no início do século passado, no Brasil, como evidenciado por Fragoso, esse campo era reduzidíssimo até a segunda metade dos anos 1980. Se as primeiras infrações administrativas decorrem do primeiro quarto do século XX, a respectiva teoria penal só se desenvolve a partir dos achados da criminologia de colarinho branco mencionados no tópico anterior, em especial das constatações da impunidade dos crimes de colarinho branco e da sua alta danosidade.

A constatação da impunidade terá como consequência uma sofisticação da teoria tradicional do direito penal e processual penal. Essa necessidade de reação ao quadro de quase imunidade apresentado pela criminologia sugere a necessidade do

surgimento de um campo específico do direito penal com o fim de criar instrumental dogmático específico para análise sistemática dos processos de criminalização, conforme enfatiza Fischer (2011, p. 25):

Diante de tais considerações (*simples, é verdade, mas também complexas*), destaca-se que muitos delitos cometidos em detrimento do Estado e que também se enquadram numa classificação como *delitos econômicos* têm características próprias que demandam averiguação mais detalhada, especialmente diante de um ordenamento jurídico que apresenta as características mencionadas.

Essa averiguação mais detalhada por Fischer decorre da dificuldade de compreensão pelo campo do direito penal de condutas relacionadas à atividade econômica. O surgimento do campo vem justamente diminuir essa incompreensão.

A propósito, apesar de o campo fincar origens no início do século passado, não há uma univocidade sobre o que são os delitos econômicos. Não há, com efeito, uma univocidade mínima sobre o que é direito penal econômico, conforme menciona Souza (2011, p. 119):

O conceito de Direito Penal Econômico é, em si, controverso. Embora alguns pareçam não se preocupar com tal questão, outros se esmeram em traçar o seu exato contorno científico, a fim de evitar definições imprecisas, equívocas e, portanto, inúteis. (BAJO FERNÁNDEZ; BAGIGALUPO, 2010, p. 11).

Nesse diapasão, na doutrina francesa, há dificuldades sobre o exato alcance do *Droit pénal des affaires* – literalmente, *Direito Penal dos negócios*. Segundo Michel Verón, de maneira geral, os doutrinadores e professores estão de acordo ao nele incluir as grandes infrações econômicas do Direito comum, bem como o Direito Penal empresarial. De resto, o termo *negócios (affaires)* é bastante vago, a ponto de englobar qualquer infração que se queira porventura incluir.

A alta danosidade, por sua vez, irá fomentar um discurso de criminalização de novas condutas e de agravamento de penas. A respeito da alta danosidade, segue, a título exemplificativo, trecho de artigo de Douglas Fischer, que afirma que a criminalidade de colarinho branco seria, até mesmo, fator de incremento da criminalidade comum:

Os autores prosseguem e afirmam (p. 76-77), de forma bastante tranquila, que os delitos de colarinho-branco possuem efeitos mais devastadores sobre a sociedade que os delitos comuns, os quais têm relativamente pouco efeito sobre as instituições e a organização social. São certos ao destacar (p. 78) que os delitos de colarinho-branco podem incidir também de um modo mais direto na delinquência comum, criando mais pobreza, mais miséria e mais desesperança. Dizemos nós: é preciso acabar com a

imagem benévola (do bom homem de negócios) atribuída, como regra, ao delincente do colarinho-branco. (FISCHER, 2011, p. 29).

Em suma, o direito penal econômico nasce como reação do campo da teoria do direito penal à dificuldade na criminalização das infrações de colarinho branco, dificuldade esta que foi, em primeiro lugar, apontada pela criminologia.

O principal aspecto da teoria do direito penal econômico que será abordado no presente capítulo é o conceito de crime econômico. A respeito, é relevante mencionar a conceituação trazida por Klaus Tiedemann (1983, p. 59), “as infrações à atividade interventora e reguladora do Estado na economia (âmbito do direito administrativo econômico)”. Por sua vez, os delitos econômicos, em acepção ampla, seriam todos os delitos que violam bens supraindividuais econômicos relativos à regulamentação jurídica da produção, da distribuição e do consumo de bens e serviços, bem como os crimes contra o patrimônio de vítimas coletivas (TIEDEMANN, 1983, p. 59).

O conceito de Tiedemann não guarda equivalência sequer geral com o conceito criminológico de crime de colarinho branco de Sutherland. Nesse ponto, o criminólogo português Eduardo Correia refere que diversos crimes econômicos são praticados por homens de colarinho azul, ou seja, de extrato social inferior (apud MASSUD, 2005, p. 440):

[...] haveria, com efeito, condutas desviantes das regras de ordem econômica levadas a cabo por homens de colarinho branco que não constituiriam crimes. Por outro lado, também, muitas ações violadoras da ordem econômica seriam praticadas por homens de colarinho azul, ou seja, de inferior extração social.

Certamente, o conceito de Shapiro mencionado no tópico anterior permite, ao menos, equivalência geral com o conceito *lato sensu* de Tiedemann, tendo em vista que a distribuição de regras de confiança no âmbito privado está relacionada, de maneira geral, a setores em que ocorre a atividade interventora e reguladora do Estado. Também a regulamentação jurídica da produção, da distribuição e do consumo de bens e serviços está permeada de regras de confiança. A exceção será a dos crimes contra o patrimônio coletivo, modalidade que se aproxima do conceito de crime econômico *lato sensu*, mas não será crime de colarinho branco, uma vez que não está em um campo social de regras de confiança. Não obstante, os crimes patrimoniais contra vítimas coletivas não foram objeto da presente pesquisa. Assim, pode-se concluir, sem dificuldade, que todos os crimes pesquisados são de *colarinho branco*, segundo o conceito de Shapiro, e são *delitos econômicos*, segundo a acepção ampla de Tiedemann.

Essa demarcação conceitual traz como consequência inicial a de que os delitos estudados estão sujeitos às mudanças na teoria tradicional do delito. Uma vez que o discurso do direito penal econômico se justificou no enfrentamento da complexidade das condutas de colarinho branco, algumas estratégias jurídico-penais não tradicio-

nais foram largamente adotadas. Uma delas é tornar os tipos penais mais amplos e mais abertos e com conceitos técnicos, como a utilização de elementos normativos do tipo e de norma penal em branco (HICHERE, 2013).

O campo do direito penal econômico também propõe mudanças no âmbito processual. Enfatiza-se a necessidade de métodos probatórios mais tecnológicos e invasivos como a interceptação telefônica, a interceptação telemática, a captação de sinais ambientais, a infiltração de agentes, a colaboração premiada. Além disso, ganham espaço medidas assecuratórias (p.ex.: sequestro, arresto etc.) mais sumárias e mais amplas sobre o patrimônio do investigado<sup>12</sup>.

Delimitado, portanto, que os crimes estudados são delitos econômicos e de colarinho branco, passa-se a abordar um terceiro marco relevante para os fins da presente pesquisa: o da corrupção.

### 1.3 • CORRUPÇÃO

O tema da corrupção é bem mais antigo que o dos crimes de colarinho branco e do crime econômico. Basta rememorar as inúmeras menções à corrupção contidas nas narrativas gregas, cabendo citar, a título de exemplo: a atuação de Péricles com o fim de criar alianças pró-Atenas na guerra do Peloponeso, a execução de Sócrates, as guerras Médicas. A corrupção é sempre um elemento presente nos discursos da prática política, embora seja bem mais visível e debatida nas democracias.

Roberto Livianu (2006, p. 31-33), teórico da corrupção no âmbito jurídico brasileiro, assim conceitua corrupção:

O crime de corrupção apresentou sempre uma vertente que o considera como um abuso de confiança. Segundo tal visão o empregado público era o autor principal, e o corruptor, o autor secundário, constituindo-se numa unidade criminosa, sendo que, nesta bilateralidade, ambos são partícipes do crime.

A corrupção, no âmbito social, é uma alteração de processo da ordem natural das coisas e é um fenômeno permanente na vida humana. Consiste em tornar privado o que é público, ação que resulta no abuso de prerrogativas de alguém que exerce um monopólio.

Assim, para fins de análise do tema, o conceito de corrupção é o seguinte: trata-se de toda e qualquer vantagem obtida pelos agentes públicos no exercício das funções que cause prejuízo aos bens, serviços e do interesses (*sic*) do Estado. Este aspecto a ser analisado é o que, no momento, maiores

danos vêm causando aos bens e patrimônio públicos, muito embora no decorrer do exame deste crime não se pode ficar alheio ao papel do corruptor, no geral, o particular interessado em benesses dos agentes públicos.

O conceito de corrupção pode ser considerado como o comportamento sistemático e reiterado de violação da moralidade administrativa por parte do funcionário público, no seu sentido amplo, que causa danos sociais relevantes, atingindo o sistema social e as estruturas do Estado.

Como se vê, dos conceitos trabalhados por Livianu, pode-se colher que a corrupção, em um conceito mais amplo, é um abuso de confiança e o comportamento sistemático e reiterado de violação da moralidade administrativa por parte do funcionário público. O abuso de confiança situa a corrupção no conceito de crime de colarinho branco, no conceito adotado pela pesquisa. A corrupção será, ademais, delito econômico, uma vez que praticado no âmbito da atuação interventora e fiscalizadora do Estado. Pela conceituação de Livianu, estariam abarcados pelo conceito de corrupção os delitos de peculato, de inserção de dados falsos para obter vantagem indevida, de concussão, de corrupção passiva, de corrupção ativa, corrupção em transação comercial internacional e tráfico de influência em transação comercial internacional.

A conceituação de Costa (2010, p. 55-56) engloba mais delitos ainda, alcançando inclusive a lavagem:

A corrupção como categoria geral abarca a corrupção ativa e passiva, o peculato e o peculato de uso, o tráfico de influência, a exploração de prestígio, o abuso de poder e a lavagem de dinheiro. Sob um enfoque crítico constitui-se na violação de deveres jurídicos, deontológicos e éticos associados ao desempenho de qualquer cargo público ou político objetivando vantagens individuais ou organizacionais ilegítimas. Sublinho que, ao contrário da criminalidade convencional, a criminalidade do colarinho branco, onde se inserem a corrupção e as práticas ilícitas conexas, possui como protagonistas pessoas com um perfil diverso, pois caracterizadas por um ambiente familiar, profissional e social estável e produtoras de uma grave ofensividade ao bem jurídico que atingem *erga omnes*.

Um outro conceito relevante é o trazido por Bruno Amaral Machado em sua tese de doutorado. Trata-se, na verdade, de uma síntese elaborada por Laporta a partir de conceituações de Heidenheimer, que traz como elemento estruturante a tomada de decisões por servidores públicos destinadas a uma ganância pessoal:

[...] corrupción significa que un servidor público abusa de su autoridad para obtener un ingreso extra del caudal público. [...] conducta que se desvía de los deberes formales de un cargo público a causa de ganancias (pecuniarias o de *status*) de tipo privado (personal, familiar o de grupo) [...] Cualquier que de ellas puede valer, puesto que su esqueleto descriptivo es siempre el mismo: un agente investido de autoridad toma

12 Vide Leis n. 9.613/1998 e n. 12.850/2012.

una decisión respecto de un ciudadano o persona jurídica privada o pública, de forma que tal decisión genera para el agente (o para una organización, partido o círculo al que pertenezca el agente) – a través de una transferencia de recursos del sector público o del privado – una ganancia personal. (LAPORTA apud MACHADO, 2005, p. 62).

Tanto pelo conceito de Costa quanto pela conceituação trazida por Machado, somente uma parte menor dos delitos selecionados pela pesquisa estaria abarcada pelo conceito de corrupção, uma vez que a maioria dos delitos não é sequer praticada por servidores públicos. Não obstante, conforme será visto nos tópicos seguintes, dada a sua força no debate público, a corrupção é um elemento crucial na criminalização econômica e de colarinho branco.

De fato, tem-se notado no âmbito internacional uma crescente importância dada à corrupção. Isso pode ser observado no enfoque ao tema em diversos textos e atos normativos de organizações internacionais, a partir da última década do século XX. Em 1996, a Organização dos Estados Americanos (OEA) aprovou a Convenção Interamericana contra a Corrupção, incrementando a cada ano o número de signatários. Também a Câmara Internacional de Comércio, a Organização Mundial do Comércio e o Banco Mundial passaram, cada organização em seu âmbito de atuação, a fomentar pesquisas e projetos de combate à corrupção (MACHADO, 2005, p. 62). Em 2003, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), a exemplo de diversas organizações internacionais regionais, aprovou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Em 2009, foi realizada convenção em Doha, no Qatar, para definir estratégias concretas para a implementação da convenção.

No âmbito interno também se notou um foco no tema da corrupção a partir da última década do século XX, em que pese o tema sempre ter tido algum destaque no Brasil. Com efeito, a confusão entre o público e o privado sempre foi tema recorrente da sociologia tradicional brasileira, para ficar em alguns exemplos, Raymundo Faoro, Victor Nunes Leal e Roberto da Matta. Já referindo o contexto brasileiro, Roberto Livianu (2006, p. 153) ressalta que:

[...] tais fatos [*casos de corrupção*] têm suas raízes fincadas no patrimonialismo perceptível no Brasil desde suas origens mais remotas, sendo imprescindível uma revolução cultural para que as próximas gerações sejam educadas para a cidadania e para o respeito irrestrito à esfera pública.

No entanto, após a redemocratização, o tema ganhou um destaque muito maior. Basta, com efeito, verificar que, na história política brasileira recente, o tema da corrupção sempre foi um elemento relevante nas decisões políticas do País. Sobre tal época histórica, Renato Janine Ribeiro (2000, p. 163) enfoca a importância que a corrupção ganhou no debate público após a democratização, sobretudo com o *impeachment* do presidente Collor. Em 2005, Machado (p. 62) anotou que, a partir da última década

do século XX, verificou-se um foco maior no tema da corrupção no âmbito interno, mencionando a crescente atenção dada ao assunto por meio de ONGs, jornalistas, juízes e membros do Ministério Público. Se lançarmos os olhos para a última década, não tem sido diferente. Basta observar que, das investigações de crimes de colarinho branco mais destacadas nos últimos dez anos no Brasil, todas tinham por foco central a corrupção: o Caso Mensalão, o Caso Satiagraha e o Caso Lava Jato.

Estabelecidos, portanto, os três marcos que serão relevantes para a compreensão dos tipos penais selecionados, passa-se, agora, a apresentar e sistematizar as pesquisas sobre a atuação do sistema de justiça criminal.

#### 1.4 • A ATUAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL NOS CRIMES DE COLARINHO BRANCO

A impunidade do crime de colarinho branco é referida desde Sutherland, ponto de partida dos estudos sobre os mecanismos de seletividade negativa. Em se tratando de crimes de colarinho branco, Gomes (2012, p. 7-13) resume as circunstâncias pelas quais se explica a impunidade dos crimes de colarinho branco:

- (1) Complexidade do mundo organizacional e operacional, que confere aparência de licitude dos fatos;
- (2) deliberado anonimato assim como distanciamento entre autor e vítima;
- (3) reação social débil, pelo fato de não haver um dano ostensivo e uma vítima identificada;
- (4) imagem honorífica do autor;
- (5) organização da empresa deixa o principal beneficiário formalmente imune às decisões criminosas;
- (6) particular psicologia da vítima, as vítimas são indefesas e temerosas e incrédulas na persecução, ao contrário dos autores;
- (7) técnicas de neutralização e justificação por meio da manipulação da capacidade do autor de manipulação da imagem ou da linguagem;
- (8) argumento de que, nos negócios, imperam mesmo baixos níveis éticos, jogando a conduta ao nível da irregularidade e infracional;
- (9) a situação é normal e generalizada;
- (10) desqualificação de quem julga o caso;
- (11) desvio da opinião pública para a delinquência convencional, a violência;
- (12) deficiente regulação jurídica dos setores econômicos;
- (13) deficiente tipificação dos delitos;
- (14) defasagem dos códigos penais;
- (15) dificuldades de entendimento acerca da prova;
- (16) falta de estrutura material, humana e especializada da Administração da Justiça;
- (17) um fator mais profundo, que é o forte entrelaçamento entre política e criminalidade;
- (18) falta de vontade política para prevenir, controlar e reprimir esses crimes;
- (19) falta de independência dos órgãos da persecução penal.

Como se vê, são diversos os mecanismos, alguns complementares entre si, que já foram mencionados pela criminologia como fatores de impunidade dos crimes de colarinho branco. Convém enfatizar que a impunidade, sem embargo, não é um man-

tra permanente. Recentemente, a seleção negativa dos crimes de colarinho branco tem sido contrariada por algumas pesquisas. Santos (2000, p. 199) cita pesquisa norte-americana em que se vislumbra uma mudança nessa perspectiva da impunidade dos crimes de colarinho branco:

[...] a grande novidade trazida pelo estudo em apreciação [estudo solicitado pelo National Institute of Justice, realizado em 1982 por Yale Wheeler, Weisburd e Bode] radica na conclusão de que os criminosos de mais elevada posição social são tratados de forma mais severa, pelo menos no que toca à duração da prisão a que foram condenados, o que implica, efectivamente, uma radical transformação no entendimento comum de que os mesmos são sistematicamente beneficiados pelos aplicadores da lei.

[...] três criminólogos justificam os resultados da sua investigação com o forte sentimento de reprobção dos juizes e do público em geral contra os crimes de ganância, por oposição à criminalidade justificada pela necessidade. O que, apesar de ter sido exacerbado pelo fenómeno Watergate, a ele não se deverá exclusivamente.

Conforme se observa, aponta-se que os crimes de colarinho branco estariam sendo criminalizados de forma mais severa já em 1982 nos Estados Unidos da América e enfatiza-se a importância do fenómeno Watergate para tal achado. Esse aspecto é relevante porque, no Brasil, foram diversos os escândalos políticos que envolvem crimes de colarinho branco, o que pode ter impactado nos processos de criminalização.

No Brasil, desde a década de 1990, podem ser citadas pesquisas sobre a seletividade negativa<sup>13</sup> dos crimes de colarinho branco. A primeira delas foi a desenvolvida por Ela Wiecko Volkmer de Castilho, que tratou da criminalização secundária dos chamados crimes financeiros. Castilho pesquisou 682 casos em todo o Brasil, relativos a condutas enquadradas na Lei n. 7.492/1986, definidas como crimes financeiros, entre os anos de 1986 e 1995. Dos 682 casos examinados, 77 foram objeto de alguma decisão. Desses, 62 foram arquivados sem denúncia do Ministério Público e 15 chegaram ao fim, 10 foram absolvidos e 5 condenados. Somente em 0,88% dos casos houve condenação. Assim, Castilho (2001, p. 68) apontou como se operava a impunidade da criminalidade financeira no sistema penal brasileiro.

Em 2001, Alexandre Kern alcançou resultados semelhantes aos de Castilho a respeito de crimes tributários. O citado pesquisador analisou processos de representação fiscal para fins penais no Rio Grande do Sul, chegando às seguintes conclusões:

Durante o período investigado, foram empreendidas 31.392 ações fiscais que resultaram na exigência de crédito tributário (tabela n.º 7). Nesse

13 A seletividade negativa é a exclusão de condutas dos filtros da criminalização. São aquelas condutas, portanto, filtradas pelo sistema penal, por meio de mecanismos de seleção negativos.

mesmo período, foram formalizados tão somente 2.453 processos de RFPFP (tabela n.º 8), sendo que desse total somente 447 (tabela n.º 9) disseram respeito aos artigos 1º e 2º da Lei n.º 8.137/90. Eis aí a evidência empírica da ocorrência da seleção secundária, cujos mecanismos nos propusemos a investigar. (KERN, 2001, p. 109).

Em 2009, a exemplo do que ocorreu nos Estados Unidos da América, algumas pesquisas passaram a contrariar os resultados que apontavam a imunidade e passaram a concluir pela existência de um recrudescimento da criminalização das condutas de colarinho branco. É nesse sentido que Edson Soares Ferreira, em pesquisa realizada no âmbito da Pós-Graduação do UniCEUB, partiu dos dados do estudo de Machado e realizou análise de acórdãos entre 2006 e 2008 dos Tribunais Regionais Federais. Ferreira notou que, em todos os TRFs, no período pesquisado, houve prevalência de decisões condenatórias. Verificou, por conseguinte, que:

A falta de dados empíricos consolidados, que permitam discutir mais aprofundadamente o mito da impunidade no segmento dos crimes contra o sistema financeiro em todas as instâncias jurisdicionais, alimenta um discurso corrente e a aceitação generalizada da tese de que há um preconceito de classe na administração da justiça e de que há menor severidade na punição dos delitos, quando se trata de crimes econômicos ou de crimes cometidos pela elite. (FERREIRA, 2009, p. 109).

Como se vê, Ferreira (2009, p. 190) concluiu que as possibilidades seriam de 64,3% de virem a ser condenados, contra apenas 35,7% de obterem absolvição.

Essa tendência repetiu-se em pesquisa realizada por Maíra Rocha Machado, do Núcleo de Estudos da Fundação Getúlio Vargas, no âmbito da Secretaria de Assuntos Legislativos e da Secretaria Nacional de Reforma do Judiciário, focada nos crimes financeiros (Lei n. 7.492/1986). A pesquisa partiu de uma amostra de 380 acórdãos proferidos entre 1989 e 2005 sobre crimes financeiros, dos quais 129 do Superior Tribunal de Justiça e 251 dos Tribunais Regionais Federais das cinco regiões. Maíra concluiu que, do total de decisões de mérito, em 66,7% dos casos a condenação foi mantida nas três instâncias. No que se refere aos Tribunais Regionais Federais, as conclusões foram as mesmas:

Verifica-se inicialmente que as decisões condenatórias prevalecem largamente. Incluídas aquelas em que, após a condenação, o TRF reconheceu a extinção da punibilidade dos réus (17,7%), as condenações correspondem a 72,2% dos acórdãos classificados no Grupo A (Tabela 11). Trata-se de 35,2% do total de decisões proferidas pelos TRFs. (MACHADO, 2010, p. 110).

Ainda em 2010, Vivian Cristina Schorscher (p. 77), ao comentar os resultados da pesquisa de Machado, afirmou que “diferentemente da impressão pública mais corrente, os tribunais parecem ser mais rigorosos do que as instâncias respectivamente inferiores quando se considera que várias entre as decisões de mérito foram condena-

tórias após anterior absolvição”. Ressaltou, por outro lado, que as condenações, em sua maior parte, são a penas restritivas de direito.

Como se observa, também no Brasil, a impunidade dos crimes de colarinho branco não constitui um mantra acadêmico. Ressalte-se, todavia, que os resultados de Schorsch não podem ser automaticamente tidos como contrários aos apresentados por Castilho, tendo em vista que a pesquisa da Fundação Getulio Vargas se restringiu a acórdãos e teve acesso, portanto, a um universo já selecionado em diversas instâncias (órgãos de controle, polícia, Ministério Público). A pesquisa de Castilho, por sua vez, acompanhou todo o processo de filtragem. Contudo, é possível extrair dos resultados que os Tribunais Regionais Federais e o Superior Tribunal de Justiça não desempenham uma seleção negativa tão acentuada (CASTILHO, 2009).

Ainda em 2010, outra pesquisa publicada apontou para a impunidade. A pesquisadora Carolina Costa Ferreira, do GCCRIM/UnB, verificou tratamento diferenciado entre os crimes patrimoniais e os crimes contra a Administração Pública. Com base em decisões dos cinco Tribunais Regionais Federais, de 1º de janeiro de 2006 a 1º de janeiro de 2008, verificou inicialmente que: “Há absolvição em 31,2% dos casos que tratam de crimes contra a administração pública, enquanto que, nos crimes contra o patrimônio, o percentual é muito mais reduzido, não alcançando 9% dos casos” (FERREIRA, 2010, p. 85). A partir de análise do discurso das decisões, constatou que termos como “perigo”, “periculosidade” ou “risco” só eram associados aos acusados de crime contra o patrimônio. Concluiu, ainda, que os Tribunais Regionais Federais são mais rigorosos na aplicação da pena quanto aos crimes contra o patrimônio:

Em relação à imposição de pena, os dados levantados permitem a conclusão de que os crimes contra o patrimônio apresentaram maiores percentuais nos casos de pena-base aplicada no máximo ou acima do máximo, no caso das hipóteses de concurso (11%), enquanto que os crimes contra a administração pública apresentaram maior índice de aplicação da pena-base no mínimo ou abaixo do mínimo legal (44,1%). As penas privativas de liberdade (detenção e reclusão) são aplicadas no mínimo legal em 57% dos casos referentes a crimes contra o patrimônio e em 66% nos crimes contra a administração. (FERREIRA, 2010, p. 35).

Veja-se que os resultados indicam uma atuação mais parcimoniosa do Poder Judiciário ao punir servidores públicos.

Mais adiante, novos resultados indicaram impunidade. Os pesquisadores da Fundação Getulio Vargas Carlos Higinio Ribeiro de Alencar e Ivo Gico Júnior, em pesquisa publicada em 2012, apontaram seleção negativa intensa nos casos de corrupção de servidores públicos. Tomando como ponto de partida uma amostra de casos de demissão de funcionários públicos por corrupção dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, das Relações Exteriores, do Desenvolvimento Agrário, entre 1993 e 2005, pela leitura do Diário

Oficial, concluíram que “a chance de um servidor público ser criminalmente processado é muito menor do que 34,01%” e “a chance de ser efetivamente condenado criminalmente é de meros 3,17%” (ALENCAR; GICO JÚNIOR, 2012, p. 74).

Ainda em 2012 e na Fundação Getulio Vargas, Thiago Bottino e Eduardo Oliveira coordenaram pesquisa empírica sobre os crimes contra o mercado de capitais. Partiram dos casos em que a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) comunicou fatos ao Ministério Público Federal, a partir da vigência da Lei n. 10.303/2001. A conclusão dos pesquisadores é no sentido de que inexistem ações penais versando sobre crimes contra o mercado de capitais, mesmo após seis anos da vigência da lei que criminalizou essas condutas. As possíveis razões apontadas foram a celebração de termos de compromisso dos infratores com a Comissão de Valores Mobiliários, o que tornaria o procedimento esvaziado de elementos para a persecução penal (BOTTINO; OLIVEIRA, 2012, p. 171-172).

Já em 2013, em pesquisa de mestrado realizada no âmbito do GCCRIM/UnB, analisei as operações da Polícia Federal entre 2003 e 2010 por meio de comparação numérica por temas<sup>14</sup>. Concluí “que o início do período estudado coincidiu com um foco na repressão de delitos contra a administração pública, contra a lavagem de ativos e nos delitos contra o sistema financeiro nacional, com oscilações”. Esse foco era tal que as operações que apuravam crimes contra a administração pública superavam, até 2007, as de tráfico de entorpecentes (CORDEIRO, 2013, p. 99). Concluí, ainda, que:

(1) o fenômeno das operações da Polícia Federal se iniciou com grande foco em crimes de colarinho branco, especialmente em crimes contra a administração pública, mas se estabilizou ao longo dos anos; (2) as prisões foram largamente utilizadas nos temas em que houve esforço institucional criminalizador (administração pública, crimes financeiros e lavagem de ativos). Nos dois primeiros casos, a média de operações por tema superou a do tráfico de entorpecentes, que possui regime de prisão mais gravoso e penas mínimas maiores; (3) houve uma queda na utilização de prisões, seja percentual, seja por número absoluto, seja por operação por tema, a partir de 2007, essa queda foi bem mais acentuada nos crimes de colarinho branco; (4) houve, de uma forma geral, um reequilíbrio na prioridade da Polícia Federal de crimes referentes à administração pública e o tráfico de drogas a partir de 2007. (CORDEIRO, 2013, p. 103).

Como se vê, a pesquisa concluiu que houve um foco institucional do Poder Executivo e do Poder Judiciário brasileiros a partir de 2003 com vistas à criminalização de condutas de colarinho branco, foco este que gerou resultados visíveis.

14 (1) administração pública; (2) lavagem de ativos; (3) crimes financeiros; (4) crimes fiscais; (5) crimes ambientais; (6) roubo e extorsão mediante sequestro; (7) tráfico de entorpecentes; (8) contrabando e descaminho; (9) tráfico de pessoas; (10) fraudes privadas; (11) fraudes na internet; (12) migração; (13) relações de trabalho; (14) patrimônio histórico e cultural; (15) saúde pública; (16) grilagem de terras; (17) indígenas; (18) contrabando de armas; (19) mineração; (20) jogo ilegal; e (21) outros.

No mesmo sentido, Francis Rafael Beck, em pesquisa realizada no ano de 2014, analisou as penas aplicadas aos crimes de colarinho branco. O estudo sugere que o apenamento individual e geral dos crimes de colarinho branco é, em média, mais grave que o dos crimes contra o patrimônio. Ao quantificar as operações da Polícia Federal, sustenta que, entre os anos de 2003 e 2010, houve aumento de 1.500% de operações da Polícia Federal. A pesquisa também sugeriu o predomínio de condenações entre 2000 e 2012, com aumento de 600% nesse período. Em números absolutos, houve 4.684 condenações, 1.490 absolvições e 1.390 extinções de punibilidade (BECK, 2013, p. 382-387). Seguem outras conclusões:

- 1) O aumento de decisões relacionadas aos crimes contra a ordem tributária: de 57 decisões no ano de 2000 passou para 400, o que representa 600% de aumento. Em todo o período, o número de condenações superou o de absolvições e de extinções de punibilidade de forma isolada, exceto no ano de 2012, no qual houve 19 condenações, 22 absolvições e 29 extinções de punibilidade. (BECK, 2013, p. 324-325).
- 2) Da mesma forma, também os crimes da lei de licitação apresentaram um acréscimo significativo nos anos de referência: de 9 no ano 2000 chegam a 91 no ano de 2012, tendo chegado a 92 em 2011, o que equivale a 900%, segundo a pesquisa. Entre esses julgados, o número de absolvições prevaleceu até o ano de 2008. A partir daí, as condenações superaram as demais decisões, exceto no ano de 2010. (p. 326-328).
- 3) O número de julgamentos dos crimes de lavagem de dinheiro foi o que atingiu maior aumento percentual: 1.500%, isso porque se no ano 2000 apenas 8 decisões foram proferidas relativas a tais crimes, em 2012 foram 126, com pico de 136 em 2008. Nesse período, o número de condenações superou as absolvições e extinções de punibilidade conjuntamente consideradas, exceto no ano de 2006. Mesmo porque ocorreu apenas 1 caso de extinção de punibilidade em todo o período. Observa-se que 2/3 das decisões relativas ao crime de lavagem implicaram em condenações e 1/3 em absolvições. (p. 329-330).
- 4) Nos crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, os números também apresentaram aumento. Em 2000, houve 92 decisões, que chegaram a 244 em 2009 e 199 em 2012. Por todo esse período, o número de condenações superou o de absolvições e extinções de punibilidade, mesmo que somados, na maioria dos anos. (p. 330-331).
- 5) O crime de sonegação de contribuições previdenciárias (art. 337-A, Código Penal) só começou a apresentar decisões em 2002. O seu crescimento culminou com 127 decisões no ano de 2012. No espaço de tempo analisado, prevaleceram as condenações, exceto nos anos de 2004 e 2008. (p. 333-334).

Em suma, a pesquisa de Beck lança questionamentos sobre um possível crescimento na criminalização de condutas econômicas e de colarinho branco. Suas conclusões, contudo, não deixam claro se as condenações foram definitivas. Não obstante, é inegável que a citada pesquisa sugere muitas perguntas e interpela os pesquisadores quanto à necessidade de novas pesquisas.

Nota-se, assim, o acúmulo de resultados empíricos que divergem do achado tradicional da criminologia sobre a impunidade dos crimes de colarinho branco. Embora os resultados referidos não infirmem a existência de filtros e mecanismos no sistema punitivo que ocasionem a exclusão de condutas de colarinho branco, é de se concluir, ao menos, que essa tendência deve ser objeto de futuras pesquisas. Outra tendência que deve ser anotada é a diferença de resultados entre as pesquisas que focaram em crimes financeiros e aquelas que abordaram crimes contra a Administração Pública. As pesquisas sobre a atuação do Judiciário no julgamento dos crimes financeiros indicam o incremento da criminalização secundária nos últimos anos. Por sua vez, as pesquisas cujo objeto é a atuação do sistema de justiça nos crimes contra a Administração Pública sugerem a impunidade. Esse aspecto, desde já de grande relevância, também deve ser aprofundado em futuras pesquisas.

## 1.5 • ANÁLISE LEGAL DOS CRIMES SELECIONADOS NA PESQUISA

Apresentadas as premissas criminológicas e da teoria do direito penal acerca das categorias aplicáveis aos crimes selecionados, passa-se a abordar noções gerais sobre cada grupo de crimes.

Para tal finalidade, os delitos foram reunidos em grupos, a saber: 1. Peculato, inserção de dados falsos para obter vantagem indevida, concussão, corrupção passiva, corrupção ativa; 2. Sonegação de contribuição previdenciária, apropriação indébita previdenciária e sonegação fiscal; 3. Crimes licitatórios (arts. 89 a 98 da Lei n. 8.666/1993); 4. Crimes financeiros (Lei n. 7.492/1986); 5. Lavagem de ativos (Lei n. 9.618/1998); 6. Estelionato contra a Administração Pública Federal; 7. Corrupção em transação comercial internacional.

Passa-se a tratar de cada grupo.

### 1.5.1 • PECULATO, INSERÇÃO DE DADOS FALSOS PARA OBTER VANTAGEM INDEVIDA, CONCUSSÃO, CORRUPÇÃO PASSIVA, CORRUPÇÃO ATIVA

Esses cinco crimes estão tipificados no Código Penal, diferentemente dos demais tipos penais que constam em leis esparsas. Com exceção do tipo penal de in-

serção de dados falsos para obtenção de vantagem indevida, os quatro demais crimes estão previstos no texto original do Código Penal editado.

A concussão<sup>15</sup> é o delito praticado por um funcionário público, quando este exige, “para si ou para outrem, vantagem indevida, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela”. O crime é punido com pena de reclusão, de dois a oito anos, e multa. Em linhas gerais, é a conduta do funcionário que se aproveita de sua função pública para *exigir* uma vantagem indevida. A diferença entre a concussão e a corrupção reside no verbo exigir, ou seja, não deixa margem de opção ao particular. A pena da concussão é de dois a oito anos de reclusão e multa. Cumpre enfatizar que o exigir da concussão não pode chegar a ser uma ameaça, sob pena de configurar uma extorsão, conforme corrente jurisprudencial do STJ<sup>16</sup>.

A pena da corrupção passiva foi originariamente fixada em um a oito anos de reclusão e multa. Contudo, foi aumentada para dois a doze anos e multa pela Lei n. 10.763/2003. Desse modo, a corrupção é apenada com mais gravidade hoje que a concussão, apesar da maior gravidade desta, segundo a concepção original do Código.

Convém salientar, ainda, que a concussão não pressupõe um crime cometido pelo particular, uma vez que se opera por meio de uma *exigência* do funcionário público. Conforme explicado, o particular pode ou não sucumbir à exigência e, em nenhuma das duas hipóteses, estará cometendo crime, pois estará agindo sob ordens do funcionário. Quanto à corrupção passiva<sup>17</sup>, uma vez que se trata de uma solicitação, há uma conduta criminosa também do outro lado do balcão. Há uma margem, portanto, para o particular aderir à conduta criminosa, consistente em *oferecer* ou *prometer* vantagem. A corrupção passiva<sup>18</sup> é o ato de “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”. Como se vê, diferentemente do crime de concussão, no tipo penal de corrupção passiva, o funcionário não exige, mas tão somente solicita ou recebe.

Recentemente, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, entendeu-se que não é necessário, para que a conduta seja típica, que a vantagem corresponda a um ato de ofício específico a ser praticado pelo funcionário. Basta que haja a mercancia da função pública<sup>19</sup>.

O crime de corrupção ativa, por sua vez, é a conduta do particular de oferecer ou prometer vantagem ao funcionário público para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício. A pena era a mesma da corrupção passiva, ou seja, de um a oito anos de reclusão e multa, e também foi elevada para dois a doze anos de reclusão e multa pela Lei n. 10.763/2003. Veja-se que, embora corrupção ativa e corrupção passiva sejam, em regra, duas faces da mesma moeda, não há relação de estrita bilateralidade entre um e outro crime. Quando o funcionário solicita e não há aceitação do particular, há corrupção passiva, mas não há a corrupção ativa. Do mesmo modo, quando o particular oferece, mas o funcionário não aceita, há a corrupção ativa, mas não há a passiva. Por outro lado, naqueles casos em que houve oferta e aceite ou solicitação e aceite haverá *corrupção ativa e passiva*. Não obstante, mesmo na hipótese de coexistirem a corrupção passiva e a ativa, a jurisprudência considera independente a tramitação dos delitos, sendo, em tese, possível que um funcionário público seja processado por corrupção passiva na modalidade *receber*, em processo distinto do que envolve o particular, que *ofereceu*. Além disso, é possível haver absolvição em um caso e condenação em um outro, uma vez que são incriminações independentes<sup>20</sup>.

A seu turno, a inserção de dados falsos é o delito praticado pelo funcionário público que, em função do cargo, insere ou até mesmo facilita a inserção de dados falsos, ou, ainda, modifica dados corretos do banco de dados da Administração Pública, obtendo vantagem para si ou para outrem, ou simplesmente para causar dano a alguma outra pessoa. A pena é de dois a doze anos de reclusão. Convém

15 *Concussão*

Art. 316 - Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida:

Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa.

16 STJ, HC 198750/SP, rel. min. Marco Aurélio Belizze.

17 *Corrupção ativa*

Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:

~~Pena - reclusão, de 1 (um) ano a 8 (oito) anos, e multa.~~

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei n. 10.763, de 12.11.2003)

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.

18 *Corrupção passiva*

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 1 (um) a 8 (oito) anos, e multa.~~

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei n. 10.763, de 12.11.2003)

§ 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

§ 2º - Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:

Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa.

19 STF, APN 470, rel. min. Joaquim Barbosa.

20 STJ, RHC 52.465/PE, rel. min. Jorge Mussi.

gizar que o delito de inserção de dados falsos em sistema de informações, descrito no art. 313-A do Código Penal, é especial em relação ao crime de peculato. Desse modo, se a inserção, como costuma ocorrer, tiver sido praticada para desviar bem público, estará configurado o delito do art. 313-A do Código Penal – e não peculato<sup>21</sup>.

Por sua vez, o peculato é o delito de apropriação ou desvio de bem ou recursos públicos de que o funcionário tem a posse. Só pode ser praticado por funcionário público e, mais especificamente, por aquele que tem a posse do bem em razão do cargo ou, no mínimo, tenha facilidade de acesso ao bem. O bem não precisa ser público. Pode ser um bem privado que esteja na posse da repartição por alguma razão administrativa. A pena para o crime é de reclusão de dois a doze anos e multa. O peculato engloba tanto as situações triviais (por exemplo: um funcionário que se apropriou de um computador de sua repartição) quanto as altamente complexas.

O peculato pode ser praticado por meio de atos fraudulentos de desvio de recursos públicos em larga escala. Admite-se que seja realizado por meio de superfaturamento em prestação de serviços à Administração ou por meio de simulação de prestação de serviços<sup>22</sup>. No entanto, há divergência jurisprudencial sobre se a aplicação de recursos em finalidade ilegal, porém sem proveito, não é peculato. É necessária a indicação de como foi realizado o desvio e de quem foi o proveito<sup>23</sup>.

O peculato é crime próprio do funcionário contra a Administração, diferentemente da apropriação indébita, que é praticada por qualquer pessoa que tenha a posse de um bem alheio. Caso o funcionário não tenha a posse e, tampouco, facilidade de acesso ao bem, ou caso se trate de um particular, não haverá *peculato*. O desvio ou apropriação de bem público por particular ou funcionário sem posse ou facilidade será furto, roubo ou estelionato a depender do modo de atuação. Se for desvio do bem sem violência, grave ameaça ou meio fraudulento, será furto. Se houver violência ou grave ameaça, será roubo. Se houver meio fraudulento, será estelionato.

Os delitos de corrupção ativa e passiva, concussão, inserção de dados falsos e peculato serão processados pela Justiça Federal sempre que praticados em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas (art. 109, inciso IV, da CF). Isso ocorrerá, no mais das vezes, quando os atos administrativos e servidores públicos a que façam referência forem federais.

21 STJ, HC 213.179/SC, rel. min. Jorge Mussi.

22 STF, APN 470/MG, rel. min. Joaquim Barbosa.

23 STJ, REsp 816.119/RS, rel. min. Nefi Cordeiro.

## 1.5.2 • SONEGAÇÃO DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA, APROPRIAÇÃO INDÉBITA PREVIDENCIÁRIA E SONEGAÇÃO FISCAL

Um segundo grupo estudado contém os delitos de sonegação de contribuição previdenciária (art. 337-A do Código Penal<sup>24</sup>), apropriação indébita previdenciária<sup>25</sup> e os crimes de sonegação fiscal.

- 24 Art. 337-A. Suprimir ou reduzir contribuição social previdenciária e qualquer acessório, mediante as seguintes condutas: (Incluído pela Lei n. 9.983, de 2000)
- I - omitir de folha de pagamento da empresa ou de documento de informações previsto pela legislação previdenciária segurados empregado, empresário, trabalhador avulso ou trabalhador autônomo ou a este equiparado que lhe prestem serviços; (Incluído pela Lei n. 9.983, de 2000)
- II - deixar de lançar mensalmente nos títulos próprios da contabilidade da empresa as quantias descontadas dos segurados ou as devidas pelo empregador ou pelo tomador de serviços; (Incluído pela Lei n. 9.983, de 2000)
- III - omitir, total ou parcialmente, receitas ou lucros auferidos, remunerações pagas ou creditadas e demais fatos geradores de contribuições sociais previdenciárias: (Incluído pela Lei n. 9.983, de 2000)
- Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa. (Incluído pela Lei n. 9.983, de 2000)
- § 1º É extinta a punibilidade se o agente, espontaneamente, declara e confessa as contribuições, importâncias ou valores e presta as informações devidas à previdência social, na forma definida em lei ou regulamento, antes do início da ação fiscal. (Incluído pela Lei n. 9.983, de 2000)
- § 2º É facultado ao juiz deixar de aplicar a pena ou aplicar somente a de multa se o agente for primário e de bons antecedentes, desde que: (Incluído pela Lei n. 9.983, de 2000)
- I - (VETADO) (Incluído pela Lei n. 9.983, de 2000)
- II - o valor das contribuições devidas, inclusive acessórios, seja igual ou inferior àquele estabelecido pela previdência social, administrativamente, como sendo o mínimo para o ajuizamento de suas execuções fiscais. (Incluído pela Lei n. 9.983, de 2000)
- § 3º Se o empregador não é pessoa jurídica e sua folha de pagamento mensal não ultrapassa R\$ 1.510,00 (um mil, quinhentos e dez reais), o juiz poderá reduzir a pena de um terço até a metade ou aplicar apenas a de multa. (Incluído pela Lei n. 9.983, de 2000)
- § 4º O valor a que se refere o parágrafo anterior será reajustado nas mesmas datas e nos mesmos índices do reajuste dos benefícios da previdência social. (Incluído pela Lei n. 9.983, de 2000)
- 25 *Apropriação indébita previdenciária* (Incluído pela Lei n. 9.983, de 2000)
- Art. 168-A. Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional: (Incluído pela Lei n. 9.983, de 2000)
- Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa. (Incluído pela Lei n. 9.983, de 2000)
- § 1º Nas mesmas penas incorre quem deixar de: (Incluído pela Lei n. 9.983, de 2000)
- I - recolher, no prazo legal, contribuição ou outra importância destinada à previdência social que tenha sido descontada de pagamento efetuado a segurados, a terceiros ou arrecadada do público; (Incluído pela Lei n. 9.983, de 2000)
- II - recolher contribuições devidas à previdência social que tenham integrado despesas contábeis ou custos relativos à venda de produtos ou à prestação de serviços; (Incluído pela Lei n. 9.983, de 2000)
- III - pagar benefício devido a segurado, quando as respectivas cotas ou valores já tiverem sido reembolsados à empresa pela previdência social. (Incluído pela Lei n. 9.983, de 2000)

No caso da sonegação de contribuição previdenciária, trata-se da parcela de contribuição previdenciária devida pelo empregador, o qual emprega meios fraudulentos sobre a folha de pagamento, a receita e o lucro da empresa. Ao passo que a apropriação indébita previdenciária refere-se à conduta de se apropriar dos tributos devidos pelo empregado e descontados de sua folha de pagamento. Ambos cominam a mesma pena, reclusão de dois a cinco anos e multa.

Os crimes de sonegação fiscal<sup>26</sup> estão previstos nos arts. 1º e 2º da Lei n. 8.137/1990 e referem-se a todas as condutas pelas quais contribuintes deixam dolosamente de recolher tributos federais. Na primeira modalidade, há cinco des-

§ 2º É extinta a punibilidade se o agente, espontaneamente, declara, confessa e efetua o pagamento das contribuições, importâncias ou valores e presta as informações devidas à previdência social, na forma definida em lei ou regulamento, antes do início da ação fiscal. (Incluído pela Lei n. 9.983, de 2000)

§ 3º É facultado ao juiz deixar de aplicar a pena ou aplicar somente a de multa se o agente for primário e de bons antecedentes, desde que: (Incluído pela Lei n. 9.983, de 2000)

I - tenha promovido, após o início da ação fiscal e antes de oferecida a denúncia, o pagamento da contribuição social previdenciária, inclusive acessórios; ou (Incluído pela Lei n. 9.983, de 2000)

II - o valor das contribuições devidas, inclusive acessórias, seja igual ou inferior àquele estabelecido pela previdência social, administrativamente, como sendo o mínimo para o ajuizamento de suas execuções fiscais. (Incluído pela Lei n. 9.983, de 2000)

26 Art. 1º Constitui crime contra a ordem tributária suprimir ou reduzir tributo, ou contribuição social e qualquer acessório, mediante as seguintes condutas:

I - omitir informação, ou prestar declaração falsa às autoridades fazendárias;

II - fraudar a fiscalização tributária, inserindo elementos inexatos, ou omitindo operação de qualquer natureza, em documento ou livro exigido pela lei fiscal;

III - falsificar ou alterar nota fiscal, fatura, duplicata, nota de venda, ou qualquer outro documento relativo à operação tributável;

IV - elaborar, distribuir, fornecer, emitir ou utilizar documento que saiba ou deva saber falso ou inexato;

V - negar ou deixar de fornecer, quando obrigatório, nota fiscal ou documento equivalente, relativa a venda de mercadoria ou prestação de serviço, efetivamente realizada, ou fornecê-la em desacordo com a legislação.

Pena - reclusão de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

Parágrafo único. A falta de atendimento da exigência da autoridade, no prazo de 10 (dez) dias, que poderá ser convertido em horas em razão da maior ou menor complexidade da matéria ou da dificuldade quanto ao atendimento da exigência, caracteriza a infração prevista no inciso V.

Art. 2º Constitui crime da mesma natureza: (Vide Lei n. 9.964, de 10.4.2000)

I - fazer declaração falsa ou omitir declaração sobre rendas, bens ou fatos, ou empregar outra fraude, para eximir-se, total ou parcialmente, de pagamento de tributo;

II - deixar de recolher, no prazo legal, valor de tributo ou de contribuição social, descontado ou cobrado, na qualidade de sujeito passivo de obrigação e que deveria recolher aos cofres públicos;

III - exigir, pagar ou receber, para si ou para o contribuinte beneficiário, qualquer percentagem sobre a parcela dedutível ou deduzida de imposto ou de contribuição como incentivo fiscal;

crições de expedientes por meio dos quais se suprime ou se sonega tributo. Na segunda modalidade, não há a necessidade de supressão de tributo e são descritos cinco expedientes distintos.

Cumprido informar que a Lei n. 8.137 foi editada em 1990 e veio a substituir a Lei n. 4.729/1965, criando um microsistema de crimes tributários. Aos poucos, a jurisprudência passou a aplicar aos crimes previdenciários em questão os mesmos critérios atinentes aos crimes tributários.

De acordo com o que dispõe a Súmula Vinculante n. 24: “não se tipifica crime material contra a ordem tributária, previsto no art. 1º, incisos I a IV, da Lei n. 8.137/1990, antes do lançamento definitivo do tributo”. Assim, a ação penal só pode ser proposta pelo Ministério Público após o encerramento da fase administrativa dentro da Receita Federal. A Lei n. 9.430/1996, inclusive, disciplina de forma rigorosa o encaminhamento do caso da seara administrativa para o âmbito penal. Trata-se da representação penal para fins fiscais, a qual só é encaminhada ao Ministério Público no caso de sonegação fiscal após o encerramento definitivo da decisão administrativa. Além disso, o pagamento do montante devido a qualquer tempo opera a causa de extinção do crime de sonegação fiscal (art. 9º, § 2º, da Lei n. 10.684/2003).

Tais circunstâncias ocasionam uma total dependência da instância penal em relação à instância administrativa. Esse critério foi estendido para sonegação de contribuição previdenciária e apropriação indébita e previdenciária.

Os delitos ora examinados também se adaptam ao conceito de crimes de colarinho branco, uma vez que o recolhimento de tributo baseia-se em normas de confiança, como os deveres de declaração. São, também, crimes econômicos no sentido amplo de Tiedemann.

A sonegação fiscal será de competência federal se praticada em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas (art. 109, inciso IV, da CF). Na prática, isso se dará quando os tributos sonegados forem federais. No caso da sonegação de contribuição previdenciária e da apropriação indébita previdenciária, uma vez que o tributo é sempre federal, todos os delitos serão de competência federal.

IV - deixar de aplicar, ou aplicar em desacordo com o estatuído, incentivo fiscal ou parcelas de imposto liberadas por órgão ou entidade de desenvolvimento;

V - utilizar ou divulgar programa de processamento de dados que permita ao sujeito passivo da obrigação tributária possuir informação contábil diversa daquela que é, por lei, fornecida à Fazenda Pública.

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Enquanto não houver lançamento, não há justa causa, por ausência de condição de procedibilidade. Inicialmente, o adimplemento do tributo até o recebimento da denúncia ocasionava a extinção da punibilidade<sup>27</sup>. Posteriormente, precedentes estenderam essa extinção até depois do trânsito em julgado em razão da nova redação do art. 83, § 4º, da Lei n. 9.430/1996, modificado pela Lei n. 12.382/2011.

### 1.5.3 • CRIMES LICITATÓRIOS (ARTS. 89 A 98 DA LEI N. 8.666/1993)

A Constituição Federal de 1988 tornou obrigatória a realização de licitações, salvo em hipóteses de dispensa e de inexigibilidade. Na Lei de Licitações (Lei n. 8.666/1993), foram reguladas normas gerais a serem observadas pelos Estados e Municípios, bem como regras específicas relativas à União. Ao final, a Lei n. 8.666/1993 prevê dez tipos penais<sup>28</sup> que se referem a delitos praticados em detrimento das licitações públicas. Os delitos afetam a competitividade das licitações e causam prejuízos à Administração.

27 STF, HC 81611-DF, rel. min. Sepúlveda Pertence.

28 Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:

Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.

Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação:

Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

Art. 91. Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a Administração, dando causa à instauração de licitação ou à celebração de contrato, cuja invalidação vier a ser decretada pelo Poder Judiciário:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Art. 92. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade, observado o disposto no art. 121 desta Lei: (Redação dada pela Lei n. 8.883, de 1994)

Pena - detenção, de dois a quatro anos, e multa. (Redação dada pela Lei n. 8.883, de 1994)

Parágrafo único. Incide na mesma pena o contratado que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, obtém vantagem indevida ou se beneficia, injustamente, das modificações ou prorrogações contratuais.

Art. 93. Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Duas são as condutas de ocorrência mais comum. O primeiro crime, previsto no art. 89 da Lei n. 8.666/1993, trata da licitação que deixa de ser realizada por meio de dispensa ou inexigibilidade da licitação fora das hipóteses previstas na norma, ou deixar de observar as formalidades pertinentes a tais possibilidades. A pena cominada é de três a cinco anos.

Por sua vez, o art. 90 da Lei n. 8.666/1993 prevê a fraude da licitação quando, por ajuste, combinação ou outro expediente, se retira o caráter competitivo da licitação com objetivo de obtenção da vantagem havida com a adjudicação do objeto licitado, no caso, a entrega do bem ou do contrato licitado. A pena é menor: de dois a quatro anos e multa. Ressalte-se que essa conduta englobará tanto a fraude que envolve os servidores públicos quanto as fraudes praticadas exclusivamente pelos particulares, como a formação de cartéis de licitação<sup>29</sup>. Por isso, tais condutas estão comumente associadas a delitos como o peculato e a corrupção ativa e passiva. A dispensa indevida e a fraude

Art. 94. Devassar o sigilo de proposta apresentada em procedimento licitatório, ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo:

Pena - detenção, de 2 (dois) a 3 (três) anos, e multa.

Art. 95. Afastar ou procurar afastar licitante, por meio de violência, grave ameaça, fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo:

Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem se abstém ou desiste de licitar, em razão da vantagem oferecida.

Art. 96. Fraudar, em prejuízo da Fazenda Pública, licitação instaurada para aquisição ou venda de bens ou mercadorias, ou contrato dela decorrente:

I - elevando arbitrariamente os preços;

II - vendendo, como verdadeira ou perfeita, mercadoria falsificada ou deteriorada;

III - entregando uma mercadoria por outra;

IV - alterando substância, qualidade ou quantidade da mercadoria fornecida;

V - tornando, por qualquer modo, injustamente, mais onerosa a proposta ou a execução do contrato:

Pena - detenção, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa.

Art. 97. Admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Parágrafo único. Incide na mesma pena aquele que, declarado inidôneo, venha a licitar ou a contratar com a Administração.

Art. 98. Obstar, impedir ou dificultar, injustamente, a inscrição de qualquer interessado nos registros cadastrais ou promover indevidamente a alteração, suspensão ou cancelamento de registro do inscrito:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

29 *Cartel* é um acordo explícito ou implícito entre concorrentes para diminuir ou acabar com a competitividade em proveito próprio, aumentando preços, diminuindo a oferta. Os cartéis de licitações se ajustam para aumentar preços e combinar resultados.

podem ser meios para o desvio de recursos públicos (peculato) ou podem ser obtidas mediante o pagamento a um funcionário público (corrupção ativa e passiva).

Os crimes licitatórios serão de competência federal, em regra, caso sejam praticados em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas (art. 109, inciso IV, da CF). Na prática, serão federais caso se refiram a licitação de ente público federal.

A jurisprudência orientou-se no sentido de que os crimes licitatórios dos arts. 89 e 90 da Lei n. 8.666/1993 exigem dolo específico de ocasionar prejuízo. O tipo penal do art. 89, por sua vez, exige também a ocorrência efetiva de dano ao erário, cuidando-se, portanto, de crime material<sup>30</sup>.

#### 1.5.4 • CRIMES FINANCEIROS (LEI N. 7.492/1986)

Os crimes financeiros são anteriores à Constituição, estão listados em lei própria e foram editados em 1986, época de recessão e hiperinflação na economia brasileira. São, ao todo, 23 figuras típicas<sup>31</sup> relacionadas à atividade financeira.

30 STJ, APN 480/MG, rel. min. Maria Thereza de Assis Moura.

31 Art. 2º Imprimir, reproduzir ou, de qualquer modo, fabricar ou pôr em circulação, sem autorização escrita da sociedade emissora, certificado, cautela ou outro documento representativo de título ou valor mobiliário:

Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos, e multa.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem imprime, fabrica, divulga, distribui ou faz distribuir prospecto ou material de propaganda relativo aos papéis referidos neste artigo.

Art. 3º Divulgar informação falsa ou prejudicialmente incompleta sobre instituição financeira:

Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

Art. 4º Gerir fraudulentamente instituição financeira:

Pena - Reclusão, de 3 (três) a 12 (doze) anos, e multa.

Parágrafo único. Se a gestão é temerária:

Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos, e multa.

Art. 5º Apropriar-se, quaisquer das pessoas mencionadas no art. 25 desta lei, de dinheiro, título, valor ou qualquer outro bem móvel de que tem a posse, ou desviá-lo em proveito próprio ou alheio:

Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena qualquer das pessoas mencionadas no art. 25 desta lei que negociar direito, título ou qualquer outro bem móvel ou imóvel de que tem a posse, sem autorização de quem de direito.

Art. 6º Induzir ou manter em erro sócio, investidor ou repartição pública competente, relativamente a operação ou situação financeira, sonegando-lhe informação ou prestando-a falsamente:

Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

Cumpra-se citar as condutas mais relevantes e as mais recorrentes nos tribunais. A gestão fraudulenta de instituição financeira é a prática de ato de direção, administração ou gerência, voluntariamente consciente, que traduza manobras ilícitas, com emprego de fraudes, ardis e enganos pelos administradores. É o crime apenado de forma mais grave pela Lei n. 7.492/1986, cominando pena de três a doze anos de reclusão. A gestão temerária, por sua vez, foi considerada de menor gravidade, e tem a ver com assunção de riscos, com pena cominada de dois a oito anos de reclusão. Ambos os crimes são próprios e, nessa condição, só podem ser praticados por aqueles que exercem cargo de gestão em instituição financeira autorizada.

Art. 7º Emitir, oferecer ou negociar, de qualquer modo, títulos ou valores mobiliários:

I - falsos ou falsificados;

II - sem registro prévio de emissão junto à autoridade competente, em condições divergentes das constantes do registro ou irregularmente registrados;

III - sem lastro ou garantia suficientes, nos termos da legislação;

IV - sem autorização prévia da autoridade competente, quando legalmente exigida:

Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos, e multa.

Art. 8º Exigir, em desacordo com a legislação (Vetado), juro, comissão ou qualquer tipo de remuneração sobre operação de crédito ou de seguro, administração de fundo mútuo ou fiscal ou de consórcio, serviço de corretagem ou distribuição de títulos ou valores mobiliários:

Pena - Reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

Art. 9º Fraudar a fiscalização ou o investidor, inserindo ou fazendo inserir, em documento comprobatório de investimento em títulos ou valores mobiliários, declaração falsa ou diversa da que dele deveria constar:

Pena - Reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa.

Art. 10. Fazer inserir elemento falso ou omitir elemento exigido pela legislação, em demonstrativos contábeis de instituição financeira, seguradora ou instituição integrante do sistema de distribuição de títulos de valores mobiliários:

Pena - Reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa.

Art. 11. Manter ou movimentar recurso ou valor paralelamente à contabilidade exigida pela legislação:

Pena - Reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa.

Art. 12. Deixar, o ex-administrador de instituição financeira, de apresentar, ao interventor, liquidante, ou síndico, nos prazos e condições estabelecidas em lei as informações, declarações ou documentos de sua responsabilidade:

Pena - Reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

Art. 13. Desviar (Vetado) bem alcançado pela indisponibilidade legal resultante de intervenção, liquidação extrajudicial ou falência de instituição financeira.

Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

Parágrafo único. Na mesma pena incorra o interventor, o liquidante ou o síndico que se apropriar de bem abrangido pelo *caput* deste artigo, ou desviá-lo em proveito próprio ou alheio.

Art. 14. Apresentar, em liquidação extrajudicial, ou em falência de instituição financeira, declaração de crédito ou reclamação falsa, ou juntar a elas título falso ou simulado:

O delito do art. 19 da Lei n. 7.492/1986 não é próprio, ou seja, não é privativo dos gestores de instituições financeiras. Pode ser cometido por qualquer particular que utilize um meio fraudulento, como a falsificação de documentos, para obter financiamento. Convém ressaltar que financiamento é distinto de empréstimo, uma vez que aquele tem finalidade específica. Não obstante, o financiamento é amplamente difundido e pode ser obtido em inúmeras instituições bancárias para a obtenção de moradia, veículos, reformas, ensino. Daí porque esse tipo penal tem larga ocorrência no âmbito da Justiça Federal. O tipo comina pena de dois a seis anos de reclusão.

Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos, e multa.

Parágrafo único. Na mesma pena incorre o ex-administrador ou falido que reconhecer, como verdadeiro, crédito que não o seja.

Art. 15. Manifestar-se falsamente o interventor, o liquidante ou o síndico, (Vetado) a respeito de assunto relativo a intervenção, liquidação extrajudicial ou falência de instituição financeira:

Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos, e multa.

Art. 16. Fazer operar, sem a devida autorização, ou com autorização obtida mediante declaração (Vetado) falsa, instituição financeira, inclusive de distribuição de valores mobiliários ou de câmbio:

Pena - Reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

Art. 17. Tomar ou receber, qualquer das pessoas mencionadas no art. 25 desta lei, direta ou indiretamente, empréstimo ou adiantamento, ou deferi-lo a controlador, a administrador, a membro de conselho estatutário, aos respectivos cônjuges, aos ascendentes ou descendentes, a parentes na linha colateral até o 2º grau, consangüíneos ou afins, ou a sociedade cujo controle seja por ela exercido, direta ou indiretamente, ou por qualquer dessas pessoas:

Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem:

I - em nome próprio, como controlador ou na condição de administrador da sociedade, conceder ou receber adiantamento de honorários, remuneração, salário ou qualquer outro pagamento, nas condições referidas neste artigo;

II - de forma disfarçada, promover a distribuição ou receber lucros de instituição financeira.

Art. 18. Violar sigilo de operação ou de serviço prestado por instituição financeira ou integrante do sistema de distribuição de títulos mobiliários de que tenha conhecimento, em razão de ofício:

Pena - Reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

Art. 19. Obter, mediante fraude, financiamento em instituição financeira:

Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

Parágrafo único. A pena é aumentada de 1/3 (um terço) se o crime é cometido em detrimento de instituição financeira oficial ou por ela credenciada para o repasse de financiamento.

Art. 20. Aplicar, em finalidade diversa da prevista em lei ou contrato, recursos provenientes de financiamento concedido por instituição financeira oficial ou por instituição credenciada para repassá-lo:

Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

Art. 21. Atribuir-se, ou atribuir a terceiro, falsa identidade, para realização de operação de câmbio:

Pena - Detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem, para o mesmo fim, sonega informação que devia prestar ou presta informação falsa.

A evasão de divisas é o envio de moeda ou de divisas para o exterior por meio de operações de câmbio sem autorização legal (art. 22 e parágrafo único da Lei n. 7.492/1986). Abrange também a conduta de quem mantém, no exterior, depósitos não declarados à repartição federal competente. O tipo penal comina pena de dois a seis anos de reclusão. Ressalte-se que, na modalidade de manutenção, o tipo penal é norma penal em branco e exige que se verifique regulamento do Banco Central quanto ao prazo da declaração de bens e direitos no exterior. Atualmente, essa declaração deve ser feita ao Banco Central, levando-se em consideração a situação do bem no dia 31 de dezembro de cada ano<sup>32</sup>.

A seu turno, a operação irregular de instituição financeira (art. 16 da Lei n. 7.492/1986), que se dá quando algum ente executa clandestina atividade financeira, qual seja a captação, intermediação ou aplicação de recursos financeiros de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, ou a custódia, emissão, distribuição, negociação, intermediação ou administração de valores mobiliários, ou quando funciona sem a autorização do Banco Central, ou quando funciona mediante declaração falsa. Comina-se pena de um a quatro anos de reclusão e multa.

Ressalte-se que a operação irregular de instituição financeira e a fraude na obtenção de financiamento não são crimes de colarinho branco, segundo a aceção de Shapiro (1994), uma vez que não há normas de confiança na atuação dos autores. São crimes que podem ser cometidos por quaisquer pessoas mediante a fraude. Todavia, ambos são crimes econômicos segundo a concepção de Tiedemann (1983).

Todos os crimes financeiros são de competência federal por disposição expressa do art. 26 da Lei n. 7.492/1986 e da Constituição Federal (art. 109, inciso VI, da CF).

### 1.5.5 • LAVAGEM DE ATIVOS (LEI N. 9.618/1998)

A lavagem de dinheiro só passou a ser punida em 1998 em razão da pressão internacional sofrida pelo Brasil decorrente da política de guerra às drogas movida pelos Estados Unidos da América. Após o 11 de setembro de 2001, a antilavagem, que será

Art. 22. Efetuar operação de câmbio não autorizada, com o fim de promover evasão de divisas do País:  
Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem, a qualquer título, promove, sem autorização legal, a saída de moeda ou divisa para o exterior, ou nele mantiver depósitos não declarados à repartição federal competente.

Art. 23. Omitir, retardar ou praticar, o funcionário público, contra disposição expressa de lei, ato de ofício necessário ao regular funcionamento do sistema financeiro nacional, bem como a preservação dos interesses e valores da ordem econômico-financeira:

Pena - Reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

32 STF, APN n. 470, rel. min. Joaquim Barbosa.

detalhada mais adiante, ganhou forte impulso como meio de combater o financiamento do terrorismo (CORDEIRO, 2013).

Lavar ativos significa ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou a propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de crime. Em primeiro lugar, o dinheiro objeto da lavagem deve obrigatoriamente ter-se originado de atividade ilícita. A Lei n. 9.613/1998 elencava expressamente quais seriam esses crimes: tráfico ilícito de drogas, terrorismo, contrabando ou tráfico de armas, extorsão praticada no crime de sequestro; crimes contra a Administração Pública, contra o sistema financeiro ou os praticados por organização criminosa (quadrilha, máfias) ou por particular contra a administração pública estrangeira.

A partir da Lei n. 12.683/2012, o dinheiro pode ter origem em qualquer infração penal, seja crime ou contravenção, aumentando significativamente o espectro de tipificação do crime.

A conceituação da lavagem de ativos como crime de colarinho branco não é fácil de ser percebida, segundo o conceito de Shapiro (1994). A depender das fraudes fiscais, patrimoniais e societárias necessárias para a lavagem, haverá ofensa a normas de confiança atribuídas a alguma ocupação. Por outro lado, embora difícil, é possível imaginar-se delito de lavagem de ativos sem que nenhuma dessas normas tenha sido violada. Além disso, sem nenhuma dúvida, é um crime econômico na acepção ampla de Tiedemann (1983).

A competência para processar e julgar a lavagem só será da Justiça Federal quando praticada em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas (art. 109, inciso IV, da CF). Na prática, ocorrerá quando o delito antecedente for um crime federal ou quando o meio pelo qual se realize a ocultação ou dissimulação atinja interesse da União.

É fundamental que o agente saiba que o montante pecuniário auferido, por meio de dissimulação, é produto de crime antecedente. Todavia, não se exige que tenha o agente sido condenado, especificamente, pelo ilícito penal que antecede a reciclagem dos valores<sup>33</sup>.

Tampouco se considera necessário que o autor do crime acessório tenha concorrido para a prática do crime principal, bastando que tenha conhecimento quanto à origem criminosa dos bens ou valores<sup>34</sup>.

33 STJ, HC 309.949/DF, rel. min. Maria Thereza de Assis Moura.

34 STJ, HC 88.791/SP, rel. min. Felix Fischer.

### 1.5.6 • CORRUPÇÃO EM TRANSAÇÃO COMERCIAL INTERNACIONAL E TRÁFICO DE INFLUÊNCIA EM TRANSAÇÃO COMERCIAL INTERNACIONAL (ARTS. 337-A E 337-B DO CÓDIGO PENAL)

Os delitos de Corrupção em Transação Comercial Internacional e de Tráfico de Influência<sup>35</sup> em Transação Comercial Internacional derivaram de obrigação assumida pelo Estado brasileiro na Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais, concluída em Paris em 17 de dezembro de 1997. Essa convenção foi internalizada no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto n. 3.678/2000.

A citada convenção define essa modalidade de corrupção como oferecer, prometer ou dar qualquer vantagem pecuniária indevida ou de outra natureza, seja diretamente ou por intermediários, a um funcionário público estrangeiro, para esse funcionário ou para terceiros, causando a ação ou a omissão do funcionário no desempenho de suas funções oficiais, com a finalidade de realizar ou dificultar transações ou obter outra vantagem ilícita na condução de negócios internacionais. A pena cominada é de um a oito anos e multa.

O tráfico de influência, por sua vez, é o crime cometido não pelo funcionário público, mas pela pessoa que solicita, exige, cobra ou obtém, *para si ou para outrem, direta ou indiretamente, vantagem ou promessa de vantagem a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público estrangeiro no exercício de suas funções, relacionado a transação comercial internacional*. Assim, o autor afirma que detém poder ou capaci-

35 *Corrupção ativa em transação comercial internacional*

Art. 337-B. Prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a funcionário público estrangeiro, ou a terceira pessoa, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício relacionado à transação comercial internacional: (Incluído pela Lei n. 10.467, de 11.6.2002)

Pena - reclusão, de 1 (um) a 8 (oito) anos, e multa. (Incluído pela Lei n. 10.467, de 11.6.2002)

Parágrafo único. A pena é aumentada de 1/3 (um terço), se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário público estrangeiro retarda ou omite o ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional. (Incluído pela Lei n. 10.467, de 11.6.2002)

Tráfico de influência em transação comercial internacional (Incluído pela Lei n. 10.467, de 11.6.2002)

Art. 337-C. Solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, vantagem ou promessa de vantagem a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público estrangeiro no exercício de suas funções, relacionado a transação comercial internacional: (Incluído pela Lei n. 10.467, de 11.6.2002)

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa. (Incluído pela Lei n. 10.467, de 11.6.2002)

Parágrafo único. A pena é aumentada da metade, se o agente alega ou insinua que a vantagem é também destinada a funcionário estrangeiro. (Incluído pela Lei n. 10.467, de 11.6.2002)

dade de influência em ato praticado por funcionário público estrangeiro. A pena é de reclusão de dois a cinco anos e multa.

Os delitos são, claramente, de colarinho branco, uma vez que envolvem a violação de normas de confiança aplicáveis à atuação dos funcionários públicos estrangeiros, além de serem, indubitavelmente, crimes econômicos no sentido estrito.

Ambos os delitos são, em todos os casos, de competência federal, uma vez que se trata de crime transnacional que o Brasil se obrigou a reprimir, nos termos do art. 109, inciso V, da Constituição Federal (BALTAZAR JÚNIOR, 2012, p. 252).

### 1.5.7 • EXTRAVIO DE LIVRO OU DOCUMENTO DE QUE POSSUA A GUARDA EM RAZÃO DO CARGO

Trata-se de delito tipificado no Código Penal desde a edição original do diploma. É um crime funcional e, portanto, é próprio e somente cometido pelo funcionário público. O tipo penal prevê três condutas distintas: extraviar, sonegar ou inutilizar. Aquele que praticar mais de uma conduta em relação ao mesmo livro e na mesma ocasião estará incriminado apenas uma vez.

O tipo comina pena de um a quatro anos e estipula subsidiariedade expressa, ou seja, só estará configurado o crime caso ele não tenha sido praticado como *iter criminis* de crime mais grave. Por exemplo, se o extravio, a sonegação ou a inutilização forem praticados com o fim de desviar recursos públicos, a conduta será de peculato.

O delito é, claramente, de colarinho branco, uma vez que envolve a violação de normas de confiança aplicáveis à atuação dos funcionários públicos. No entanto, não é um crime econômico, pois não está abarcado pelos conceitos de direito penal econômico, em sentido amplo ou estrito. A conduta não é necessariamente praticada no âmbito do direito administrativo econômico ou no âmbito da produção e da distribuição dos bens na sociedade.

## 2 • A INVESTIGAÇÃO DOS DELITOS ECONÔMICOS E DA CORRUPÇÃO NOS TRIBUNAIS SUPERIORES: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA

O presente tópico apresenta pesquisa exploratória cujo objetivo foi mapear a jurisprudência dos Tribunais Superiores em relação às investigações empreendidas para apuração de delitos econômicos e corrupção. Ressalte-se que não foi possível a pesquisa de decisões de primeira instância, uma vez que elas não são armazenadas

em bancos de dados públicos. Para uma pesquisa de caráter mais exploratório, contudo, foram suficientes as decisões de segunda instância e as decisões de Tribunais Superiores, as quais podem ser acessadas por meio de sistemas de buscas indexadas razoavelmente eficientes<sup>36</sup>.

A pesquisa foi realizada com base em precedentes do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal. Os Tribunais Regionais Federais não foram incluídos nessa etapa por duas razões. A primeira razão é a ausência de segurança de que os cinco Tribunais Regionais Federais se utilizem de critérios de indexação<sup>37</sup> semelhantes. Apenas para exemplificar, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região possui um número de incidências particularmente grande de todos os tipos se comparado com os demais tribunais a partir de uma ótica populacional<sup>38</sup>. Essa circunstância anômala pode decorrer de uma maior criminalização de condutas econômicas na região, ou simplesmente de uma indexação mais eficiente de palavras-chave dos acórdãos. Somente uma pesquisa mais aprofundada poderia responder a essa pergunta. No que concerne aos conectivos lógicos<sup>39</sup>, efetivamente não há uniformidade entre os sistemas de pesquisas dos tribunais. Alguns trabalham satisfatoriamente com conectivos como *e*, *ou*, *não*, parênteses, \$, os quais permitiriam uma pesquisa mais focada. Outros tribunais, porém, não detêm todos esses conectivos ou apresentam resultados limitados e questionáveis. A segunda razão para a exclusão dos Tribunais Regionais Federais foi de caráter prático. Uma vez que são cinco Tribunais Regionais, a pesquisa exploratória se tornaria demasiadamente volumosa.

Além disso, com o fim ainda de evitar uma complexidade que inviabilizasse essa etapa, foram escolhidos três grupos de tipos penais entre aqueles selecionados para a pesquisa como um todo. Buscou-se testar os tipos penais para os quais as instituições se especializaram, quais sejam: (1) os crimes financeiros, (2) a lavagem de ativos e (3) a corrupção, selecionando-se a corrupção passiva. Como será abordado

36 Buscas indexadas são aquelas realizadas por meio de palavras consideradas chaves para o buscador.

37 A indexação é a criação de índices de palavras-chave. Todo acórdão possui uma variação na utilização de palavras que depende do redator do acórdão. Um bom exemplo é a alternância na utilização da expressão criminal e penal. Alguns julgadores catalogam o seu precedente como *penal*, outros, como *criminal*. Aos operadores técnicos, não cabe alterar a ementa do acórdão. No entanto, cabe a eles criar um índice de palavras-chaves baseado em critérios comuns.

38 A primeira região é a mais populosa, seguida da terceira, quinta, quarta e segunda. Fonte: *Projeção populacional do IBGE*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>.

39 Os conectivos lógicos são símbolos que permitem encadear palavras e criar sentenças lógicas que facilitam as pesquisas. Por exemplo, se o pesquisador quer buscar acórdãos que mencionem as palavras prisão ou detenção, deverá utilizar os termos “prisão” ou “detenção”.

nos capítulos seguintes, o Poder Judiciário se especializou nos crimes financeiros e na lavagem de ativos nas varas especializadas. Por sua vez, o Ministério Público Federal se especializou no combate à corrupção por meio dos núcleos de combate à corrupção. A Polícia Federal, ao seu turno, se especializou nos crimes financeiros, por meio da DELEFIN.

Com base nessa seleção, foram analisados os últimos vinte julgados publicados e localizados na busca avançada pelo critério “norma”, com o fim de mapear as tendências mais atuais na discussão sobre os referidos delitos. Tanto o STF quanto o STJ possuem a opção de se buscar precedentes por meio da indicação da norma pesquisada, modalidade por meio da qual é possível indicar a lei e o dispositivo citados pelo acórdão. O número de vinte julgados permitiu uma seleção por ordem de publicação no diário de justiça. A pesquisa foi realizada no dia 15 de maio de 2015. No caso da lavagem de ativos, o vigésimo precedente foi publicado no STJ em 17 de setembro de 2013 e, no STF, em 7 de novembro de 2013. No caso da corrupção passiva, o vigésimo precedente foi publicado no STJ no dia 17 de setembro de 2013 e, no STF, em 19 de março de 2014. No caso de crimes financeiros, o vigésimo precedente foi publicado no STJ no dia 30 de outubro de 2014 e, no STF, em 24 de outubro de 2013. Portanto, o menor intervalo entre a data da pesquisa e a data do vigésimo precedente foi de sete meses, período que se considera suficientemente extenso para o fim de minimizar casuísmos, embora, como se verá, tenha havido alterações circunstanciais em razão do julgamento de processos rumorosos.

Ressalte-se que a ordem de publicação não reflete a ordem pela qual os casos são julgados. A publicação depende de diversos fatores, a saber: complexidade do caso, volume de notas taquigráficas, velocidade dada pelo relator. Assim, a publicação pode demorar mais ou menos, sem que seja clara a razão da demora. Destarte, se, de um lado, não é possível, pela ordem de publicação, extrair uma linha sequencial de precedentes, de outro lado, trata-se de um método razoavelmente aleatório. Em outras palavras, a ordem de publicação acaba criando uma amostra natural, relativamente confiável do que a corte está discutindo de mais recente sobre cada tipo. Com base nessa metodologia, foram selecionados 120 acórdãos, os quais constituíram o *corpus* da pesquisa exploratória<sup>40</sup>.

Para o fim de classificação dos precedentes, os elementos considerados relevantes foram aqueles atinentes ao inquérito policial. Os temas discutidos nos precedentes foram reunidos em sete grupos. Quando um precedente trata de mais de um tema, cada tema foi considerado, de forma que a soma será sempre maior que vinte, uma vez que é comum que um precedente trate de diversos temas. Segue a condensação dos resultados.

40 A relação dos julgados consta no anexo do presente capítulo.

Tabela 1

CRIMES FINANCEIROS	
STJ	
FUNDAMENTOS	N.
Atipicidade/capitulação	3
Ausência de justa causa (materialidade/autoria)	0
Competência	6
Extradição	0
Ilicitude da prova	0
Inépcia	1
Mérito (ação penal originária)	1
Pena	0
Prescrição	2
Prisão preventiva	3
Outras questões processuais	4
Recebimento de denúncia (ação penal originária)	0
Sequestro/arresto de bens	0

Tabela 2

CRIMES FINANCEIROS	
STF	
FUNDAMENTOS	N.
Atipicidade/capitulação	2
Ausência de justa causa (materialidade/autoria)	0
Competência	2
Extradição	1
Ilicitude da prova	1
Inépcia	2
Mérito (ação penal originária)	1
Pena	4
Prescrição	5
Prisão preventiva	0
Outras questões processuais	6
Recebimento de denúncia (ação penal originária)	1
Sequestro/arresto de bens	0

Tabela 3

LAVAGEM DE ATIVOS	
STJ	
FUNDAMENTOS	N.
Atipicidade/capitulação	7
Ausência de justa causa (materialidade/autoria)	0
Competência	2
Extradição	0
Ilicitude da prova	0
Inépcia	4
Mérito (ação penal originária)	0
Pena	4
Prescrição	1
Prisão preventiva	6
Outras questões processuais	2
Recebimento de denúncia (ação penal originária)	0
Sequestro/arresto de bens	3

Tabela 4

LAVAGEM DE ATIVOS	
STF	
FUNDAMENTOS	N.
Atipicidade/capitulação	4
Ausência de justa causa (materialidade/autoria)	0
Competência	1
Extradição	2
Ilicitude da prova	4
Inépcia	1
Mérito (ação penal originária)	2
Pena	1
Prescrição	2
Prisão preventiva	0
Outras questões processuais	6
Recebimento de denúncia (ação penal originária)	0
Sequestro/arresto de bens	0

Tabela 5

CORRUPÇÃO PASSIVA	
STJ	
FUNDAMENTOS	N.
Atipicidade/capitulação	2
Ausência de justa causa (materialidade/autoria)	0
Competência	1
Extradição	0
Ilicitude da prova	5
Inépcia	1
Mérito (ação penal originária)	0
Pena	4
Prescrição	2
Prisão preventiva	0
Outras questões processuais	13
Recebimento de denúncia (ação penal originária)	1
Sequestro/arresto de bens	0

Tabela 6

CORRUPÇÃO PASSIVA	
STF	
FUNDAMENTOS	N.
Atipicidade/capitulação	3
Ausência de justa causa (materialidade/autoria)	1
Competência	0
Extradição	0
Ilicitude da prova	2
Inépcia	1
Mérito (ação penal originária)	9
Pena	9
Prescrição	8
Prisão preventiva	0
Outras questões processuais	12
Recebimento de denúncia (ação penal originária)	0
Sequestro/arresto de bens	0

Dos resultados apresentados, é possível, em primeiro lugar, constatar serem comuns as discussões *sobre a inépcia da denúncia*. No caso de crimes econômicos, esse defeito decorre, no mais das vezes, da falta de individualização da conduta para cada denunciado. Uma outra hipótese comum de inépcia é a não descrição de uma circunstância do crime. É comum a menção à expressão *responsabilidade objetiva*, empregada para lembrar que é indevido, no âmbito penal, responsabilizar-se um acusado somente pelo cargo que ocupa em uma organização, sem que seja indicada concretamente o elemento subjetivo de sua conduta. No caso de lavagem de ativos, são comuns os precedentes que tratam de atipicidade, e quatro deles envolvem uma mesma tese: a impossibilidade de lavagem de ativos em face da não tipificação de organização criminosa<sup>41</sup>. Nos precedentes do Supremo Tribunal Federal, dois casos tratam da atipicidade em razão do não conhecimento da origem ilícita do bem. Embora a maioria absoluta dos julgamentos seja negativa, ou seja, a atipicidade suscitada pela defesa não é reconhecida, fato é que se discute bastante o tema nos tribunais. Nota-se, ainda, uma reiterada discussão sobre o dolo, seja na forma direta sobre o elemento do tipo ocultação, seja no conhecimento da origem ilícita<sup>42</sup>. Por fim, de uma forma geral, para os três grupos de crimes, são comuns os temas sobre a licitude de provas.

Esses resultados sugerem três conclusões. A primeira delas é a de que é comum em todos os grupos de crimes o questionamento de que a denúncia não traz elementos específicos contra o acusado, sejam elementos objetivos, sejam elementos subjetivos. Isso faz gerar um número razoável de questionamentos de inépcia, como vistos nos resultados, bem como de atipicidade por ausência de conhecimento da origem ilícita nos casos de lavagem de ativos, conforme observado. Na ótica deste pesquisador, tais discussões podem decorrer, largamente, da ausência de achados da investigação específicos contra cada investigado individualmente, hipótese que será verificada nas demais etapas da pesquisa.

De fato, é comum extrair-se da imprensa e da literatura que atores envolvidos na criminalização de condutas econômicas vislumbram diversas dificuldades nas investigações dos crimes econômicos. Basicamente, o que tais atores veiculam é que os crimes econômicos são cometidos de forma escondida e os autores criam meios de ocultar o delito. Esse caráter oculto foi ressaltado por Rodrigo de Grandis, procurador da República, em evento destinado a discutir a investigação de crimes econômicos:

Segundo o procurador da República Rodrigo de Grandis, essas medidas específicas são utilizadas em casos de crimes econômicos porque estes não

41 Essa tese refletia a legislação original da Lei n. 9.613/1998, bem como a ausência de um conceito de organização criminosa. A Lei n. 12.683/2012 já havia ampliado os crimes antecedentes para qualquer infração penal. No ano seguinte, na Lei n. 12.850/2013, foi tipificado o delito de organização criminosa. Com isso, a tese perdeu aplicação.

42 STF, AP 470 – EI sextos.

são cometidos no meio da rua. Os crimes econômicos têm escassa visibilidade, no mais das vezes, não têm nem testemunhas para arrolar, diferente de crimes como furto ou estelionato, ressalta [...]. (GHIRELLO, 2010).

O discurso da dificuldade de investigação dos crimes econômicos também está presente no roteiro de investigação do crime de lavagem de ativos, do Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado do Ministério Público de São Paulo (GAECO/MPSP), conforme a seguinte transcrição:

Às dificuldades encontradas na investigação criminal correspondem as peculiares características do delito, sem uma vítima pontual, jamais praticado por um único agente, de difícil visualização, por força de uma atuação opaca e resistente a qualquer observação despreziosa, que não é fruto de uma programação artesanal, mas antes de um projeto racionalmente elaborado. (LEMONS JÚNIOR, 2007, p. 1).

No âmbito dogmático, não existe uma gama de métodos investigativos específicos para os crimes econômicos. Existem, todavia, medidas investigativas previstas para a lavagem e para as organizações criminosas. A Lei n. 9.613/1998 estipula procedimentos mais rígidos e mais sumários de medidas assecuratórias, como a alienação antecipada dos bens. Por sua vez, a Lei n. 12.850/2013, relativa às organizações criminosas, prevê uma série de métodos investigativos invasivos como a colaboração premiada, a infiltração de agentes, a ação controlada, a captação de sinais ambientais. A propósito, ao longo da revisão bibliográfica, foi possível perceber uma grande interface entre crimes econômicos e organizações criminosas. Alguns autores, como Castellar, criticam o entrelaçamento entre as categorias de crime econômico e crime organizado, referindo-se à criminalidade de empresa:

Daí ocorrerem graves distorções, tanto mais no tocante à criminalidade de empresa, pois “a introdução da expressão organização criminosa em nosso direito positivo criou mais uma esfera de confusão entre a criminalidade de empresa e a criminalidade organizada”, já que a definição desta última é edificada no sentido de que seria aquela constituída exclusivamente para fins ilícitos, mas que operaria os mesmos moldes de uma empresa lícita e seguindo “os mesmos princípios de mercado que governam as sociedades empresariais” com a diferença de que fornecem bens ou prestam serviços ilícitos.

Essa interpretação, produto genuíno da recepção de um instituto que não tem tradição em nosso Direito, tem levado os órgãos de persecução penal a considerarem que delitos cometidos no âmbito de empresas lícitas (tais como sonegação fiscal, fraude em licitações etc.) legitimam a classificação do fato como sendo cometido sob a égide de uma organização criminosa, bem como justificam o emprego de técnicas investigativas (infiltração de agentes, interceptações telefônicas, quebra de sigilo bancário e de dados,

escuta ambiental etc.) e outras providências excepcionais (busca e apreensão, prisão preventiva, oferecimento de delação premiada etc.), como se se tratasse daquela classe de delitos de difícil apuração, cometidos por um grupo estruturado exclusivamente para o cometimento de crimes de exponencial gravidade. (CASTELLAR, 2013, p. 227-228).

De fato, a pesquisa exploratória confirma esse entrelaçamento entre institutos do direito penal econômico e de organizações criminosas, especialmente quanto aos métodos investigativos mais invasivos.

Recentemente, por fato ocorrido no âmbito da chamada Operação Lava Jato, ficou claro que a dificuldade de obtenção de provas de elemento subjetivo constitui um dos principais obstáculos para a elucidação dos crimes de corrupção. No dia 20 de março de 2015, a Procuradoria-Geral da República propôs diversas medidas para o combate à corrupção. Entre as medidas propostas pelo Ministério Público Federal está a punição do enriquecimento indevido de servidor público, sem que seja necessária a prova da origem do enriquecimento. Com isso, tornar-se-ia desnecessária a prova da autoria ou da materialidade da obtenção de vantagem indevida, cabendo ao servidor público provar a origem de seus bens.

Em suma, a necessidade de indicação de elementos concretos de responsabilização de cada acusado imporia a eleição de métodos invasivos de investigação, o que nos leva à segunda conclusão da pesquisa exploratória: o tipo de prova produzido na investigação de crimes econômicos ocasiona uma alta frequência de discussão acerca da licitude da prova. De fato, a análise de precedentes denota que essa discussão é bastante comum. Cada uma das três espécies delitivas pesquisadas apontou precedentes em que se questionou a licitude da prova. Além disso, são conhecidos precedentes que anularam todo um caso e que têm uma capilaridade muito forte, como nos casos Satiagraha, Castelo de Areia, entre outros. Como se verá, esse caráter lícito das provas também aparece em reclamações nos grupos focais dos procuradores da República.

Isso decorre do fato de que as provas de crimes econômicos, como afirmado, são praticadas de forma dissimulada. Para se chegar à prova da intencionalidade, é necessário atingir campos restritos por sigilos ou pela proteção constitucional da intimidade e da privacidade. Assim, como visto, os investigadores argumentam que, para investigar crimes econômicos, são necessários métodos invasivos e excepcionais de investigação como as quebras de sigilo bancário e fiscal, a busca domiciliar, a interceptação telefônica, a interceptação telemática, a captação ambiental de sinais, além da infiltração de agentes, da colaboração premiada e da ação controlada. Todos esses métodos impõem a observância de normas procedimentais rígidas e detalhadas, cujo descumprimento origina na defesa dos acusados o interesse na anulação da prova. Desse modo, é comum que a defesa dos acusados tenha por foco a ilicitude das provas por não terem sido respeitadas regras de sigilo e regras processuais para excepcionar esse sigilo. Por sua vez, são comuns nos tribunais decisões sobre licitude de prova

que ocasionam efeitos em cadeia, bem como influenciam outros casos com grande capilaridade<sup>43</sup>. A ilicitude da prova também foi um dos fatores que os procuradores da República pretendem limitar. Propuseram que provas ilícitas não anulem automaticamente os processos, mas que se realize uma ponderação de interesses e que a parte alegue tal situação no primeiro momento:

Além disso, sugere-se a inserção de dois novos parágrafos no art. 157, para introduzir a ponderação dos direitos e interesses em jogo na avaliação da exclusão da prova, o que está em harmonia com a legislação de diversos países democráticos, inclusive a norte-americana, de onde foi importada a regra da exclusão da prova ilícita e da prova derivada da prova ilícita<sup>44</sup>.

Infere-se que o debate sobre a prova ilícita é um fator relevante e presente nas discussões sobre a criminalização das condutas econômicas. Portanto, aponta-se que a prova eficaz colhida no inquérito policial é aquela que, além de indicar elementos concretos de responsabilização, cumpre os requisitos formais e, portanto, tem condições de não ser anulada ao longo do processo judicial.

Uma terceira conclusão, verificada nos crimes financeiros, é a de que é recorrente a comparação entre as provas colhidas no Poder Judiciário e nos órgãos que tratam da persecução administrativa. A pesquisa por precedentes evidencia que as partes pressionam para que a interpretação do Poder Judiciário se dê em conformidade com a interpretação de algum desses órgãos que lhes é favorável. Os precedentes enfatizam que existe a independência de instâncias, mas deixam evidente que a discordância de órgãos administrativos em relação à manifestação do Poder Judiciário inaugura uma crise na produção probatória. Alguns precedentes do STJ trancam a ação penal em razão do arquivamento da investigação no âmbito administrativo e enfocam que a independência entre as instâncias não é absoluta, conforme se extrai dos seguintes trechos:

É certo que esta independência também funciona como uma garantia de que as infrações às normas serão apuradas e julgadas pelo poder competente, com a indispensável liberdade; entretanto, tal autonomia não deve erigir-se em dogma, sob pena de engessar o intérprete e aplicador da lei, afastando-o da verdade real almejada, porquanto não são poucas as situações em que os fatos permeiam todos os ramos do direito<sup>45</sup>.

[...] reconhecimento das vias administrativas quanto à lisura das condutas tem, em se tratando de discussão sobrevinda desse contexto, grande

43 STJ, HC 76.686 (Operação Sundown); HC 149.250 (Operação Satiagraha); HC 137.349 e HC 159.159 (Operação Castelo de Areia).

44 Disponível em: <<http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br/10-medidas>>.

45 STJ, HC 77.228/RS, min. Napoleão Nunes Maia Filho, Quinta Turma, DJ de 7 fev. 2008, p. 343.

peso para a valoração do apontado evento penal, máxime porque o resultado da atuação dos autores dos fatos foi abonado por quem, de fato e de direito, regula, fiscaliza e aprecia as relações do mercado financeiro<sup>46</sup>.

Nos crimes econômicos selecionados, há, com efeito, um maior entrelaçamento entre as instâncias judiciais e administrativas. Embora a pesquisa exploratória tenha logrado encontrar resultados somente no que concerne a crimes financeiros, sabe-se que isso se dá em outros grupos de crimes, conforme será verificado nas demais etapas, sendo de se destacar que, no caso dos ilícitos fiscais, essa vinculação decorre da lei, como visto em tópico anterior. O mesmo se dá no que concerne aos crimes previdenciários em relação à Previdência Social.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme detectamos, grande parte dos crimes selecionados na pesquisa foi tipificada a partir da década de 1980, no contexto de expansão do direito penal. Para os fins desta pesquisa, os tipos penais foram classificados como crimes de colarinho branco, segundo conceito operacional idealizado por Shapiro (1994). A opção metodológica justificou o levantamento de pesquisas realizadas sobre a atuação do sistema de justiça criminal pertinente ao tema.

A literatura sobre o direito penal econômico, categoria na qual se insere parte dos delitos da pesquisa, sugere diferentes perspectivas dogmáticas, inclusive com repercussões no campo processual penal. A conexão entre a criminalidade econômica e a corrupção justifica a reunião temática, o que pode ser confrontado empiricamente, inclusive nesta pesquisa. De fato, o fenômeno jurídico e social da corrupção ganhou espaço no debate público brasileiro após a democratização, na esteira do *impeachment* do presidente Collor (RIBEIRO, 2000, p. 163).

A pesquisa exploratória, a partir dos precedentes do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, teve por objetivo verificar a avaliação jurisprudencial em relação à investigação e persecução penal dos crimes de lavagem de ativos, dos crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e da corrupção passiva. Com base nessa análise, sugere-se que o inquérito policial eficaz é aquele que: (1) traz elementos concretos da autoria e o elemento subjetivo exigido pelo tipo; (2) respeita as normas procedimentais e, portanto, não tem sua licitude questionada no âmbito do Poder Judiciário; e, finalmente, (3) está em consonância com a prova técnica produzida por outros órgãos do Estado.

46 HC 245916/RJ, min. Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, DJe de 13 set. 2013.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; GICO JÚNIOR, Ivo. Corrupção e judiciário – a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. In: BOTTINO, Thiago; MALAN, Diogo (Coord.). *Direito penal e economia*. Rio de Janeiro: Elsevier; FGV, 2012. p. 59-80.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. *Criminologia contemporânea*. Porto Alegre: TRF 4ª Região, 2008.

BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. *Crimes federais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*. Introdução à sociologia do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

BARBOSA, Emerson Silva. Funções de polícia: o que faz a polícia federal brasileira? *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 181-212, jan./jun. 2010.

BECK, Francis Rafael. *A criminalidade de colarinho branco e a necessária investigação contemporânea a partir do Brasil: uma (re)leitura do discurso da impunidade quanto aos delitos do “andar de cima”*. Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de doutor em Direito pelo Programa de Pós-graduação em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, São Leopoldo, 2013.

BOTTINO, Thiago; OLIVEIRA, Eduardo. Seletividade do sistema penal nos crimes contra o mercado de capitais. In: BOTTINO, Thiago; MALAN, Diogo (Coord.). *Direito penal e economia*. Rio de Janeiro: Elsevier; FGV, 2012. p. 147-175.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. *Propostas do MPF para o combate à corrupção*, 2015. Disponível em: <<http://www.combateacorrupcao.mpf.br/10-medidas>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n. 198.750. Relator: Ministro Marco Aurélio Belizze. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 24 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Habeas Corpus n. 52.465. Relator: Ministro Jorge Mussi. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 31 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n. 213.179. Relator: Ministro Jorge Mussi. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 3 maio 2012.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 816.119. Relator: Ministro Nefi Cordeiro. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 18 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Ação Penal n. 480. Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 15 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n. 309.949. Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 9 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n. 88.791. Relator: Ministro Felix Fischer. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 10 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n. 76.686. Relator: Ministro Nilson Naves. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 10 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n. 149.250. Relator: Ministro Adilson Vieira Macabu. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 5 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n. 137.349. Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 30 maio 2011.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n. 159.159. Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. *Diário da Justiça*, Brasília, 9 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal n. 450. Relator: Ministro Teori Zavascki. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 10 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal n. 470. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 22 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus n. 81.611. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. *Diário da Justiça*, Brasília, 13 maio 2005.

CASTELLAR, João Carlos. *Direito penal econômico versus direito penal convencional: a engenhosa arte de criminalizar os ricos para punir os pobres*. Rio de Janeiro: Revan, 2013.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de. *O controle penal nos crimes contra o Sistema Financeiro Nacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CJF analisa se mantém varas de crimes financeiros. *Revista Consultor Jurídico*, 22 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-nov-22/cjf-analisa-viabilidade-varas-especializadas-crimes-financeiros>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Relatório/Comissão de estudos sobre crime de “lavagem” de dinheiro*. Brasília: CJF, 2003.

CORDEIRO, Pedro Ivo Rodrigues Velloso. *A prisão provisória em crimes de colarinho branco: redução da desigualdade do sistema penal?* Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito, Estado e Constituição, Brasília, abr. 2013.

COSTA, Gisela França da. Breve panorama do pensamento de Edwin H. Sutherland e a nova etiologia da criminalidade. In: SOUZA, Artur de Brito Gueiros (Org.). *Inovações no direito penal econômico – contribuições criminológicas, político-criminais e dogmáticas*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2011. Disponível em: <<http://www3.esmpu.gov.br/linha-editorial/outras-publicacoes>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

DARÓS, Vilson. A Justiça Federal e o acesso à jurisdição. *Revista Online do Instituto Brasileiro de Administração do Sistema Judiciário*, Curitiba, 2007. Disponível em: <<http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=16>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

FERREIRA, Carolina Costa. *Discursos do sistema penal: a seletividade no julgamento dos crimes de furto, roubo e peculato nos Tribunais Regionais Federais do Brasil*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

FERREIRA, Edson Soares. *A fundamentação de decisões nos crimes contra o Sistema Financeiro Nacional – um aprofundamento sobre o crime de gestão temerária à luz de elementos da teoria do risco*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto Ceub de Pesquisa e Desenvolvimento, Brasília, 2009.

FISCHER, Douglas. O custo social da criminalidade econômica. In: SOUZA, Artur de Brito Gueiros (Org.). *Inovações no direito penal econômico – contribuições criminológicas, político-criminais e dogmáticas*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2011. Disponível em: <<http://www3.esmpu.gov.br/linha-editorial/outras-publicacoes>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. Direito penal econômico e direito penal dos negócios. *Revista de Direito Penal e Criminologia*, Ed. Forense, Rio de Janeiro, n. 33, p. 122-129, jan./jun. 1982.

GHIRELLO, Mariana. Métodos de investigação têm lacuna investigativa. *Portal Consultor Jurídico*, 2010. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2010-set-05/metodos-investigacao-crimes-economicos-lacuna-legislativa>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da modernidade*. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: UNESP, 1991.

GOMES, Luiz Flávio. Mensalão e os 5 pês: pobres, pretos, prostitutas, políticos e policiais. *Atualidades do Direito*, 24 out. 2012, p. 7-13. Disponível em: <<http://atualidadesdodireito.com.br/lfg/2012/10/24/mensalao-e-os-5-pes-pobres-pretos-prostitutas-politicos-e-policiais>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. A impunidade da macrodelinquência econômica desde a perspectiva criminológica da teoria da aprendizagem. *Letras Jurídicas* - Revista Electrónica de Derecho del Centro Universitario de la Ciénege, Guadalajara, México, n. 12, p. 1-30, mar./set. 2011. (Homenaje al Profesor Dr. Ferrando Mantovani). ISSN-e 1870-2155.

GOMES, Luiz Flávio; BIANCHINI, Alice. *O direito penal na era da globalização*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, v. 10, 163 p. (Série As ciências criminais no século XXI).

GROSNER, Marina Quezado. *A seletividade do sistema penal na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça: o trancamento da criminalização secundária por decisões em habeas corpus*. São Paulo: IBCCRIM, 2008.

HICHERE, Gamil Föppel. Notas críticas acerca da tipicidade nos delitos penais econômicos: o viés concreto de análise sobre delito de gestão temerária, previsto no art. 4º, parágrafo único, da Lei n. 7.492/1986. In: *Temas de direito penal e processual penal*. Estudos em homenagem ao juiz Tourinho Neto. Salvador: JusPodivm, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO PÚBLICA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de opinião pública sobre o Ministério Público*. [S.l.]: IBOPE, fev. 2004.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Mais de 60% da população confia na Polícia Federal. *Relatório da Pesquisa do Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS)*. Brasília: IPEA, 2012.

KERN, Alexandre. *O controle penal administrativo nos crimes contra a ordem tributária no Estado do Rio Grande do Sul*. 2001. 109 p. Tese (Láurea Acadêmica) - Trabalho apresentado como requisito parcial para obtenção de Láurea Acadêmica no Curso de Ciências Jurídicas e Sociais da Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

LEMONS JÚNIOR, Arthur. *Roteiro para investigação criminal no crime de lavagem de dinheiro*. Ministério Público do Estado de São Paulo, 2007. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/gaeco/Apoio/Roteiro\\_Lavagem.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/gaeco/Apoio/Roteiro_Lavagem.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2015.

LIVIANU, Roberto. *Corrupção e direito penal – um diagnóstico da corrupção no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

MACHADO, Bruno Amaral. Controle penal dos crimes de colarinho branco no Brasil: de Sutherland a Baratta – reflexões sobre uma política criminal possível. *Revista da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*, Brasília, v. 10, n. 18, p. 42-72, jul./dez. 2001.

\_\_\_\_\_. *Ministério Público: organização, representações e trajetórias*. Os casos brasileiro e espanhol. Tese bilíngue, apresentada como requisito para obtenção do título de doutor no Departamento de Derecho Penal y Ciencias Penales da Facultad de Derecho da Universidade de Barcelona, Barcelona, 2005.

MACHADO, Maíra Rocha. Pesquisa em debate: a aplicação da lei de crimes contra o sistema financeiro pelos tribunais brasileiros. *Cadernos Direito GV*, v. 7, n. 1, p. 110, jan. 2010.

\_\_\_\_\_. *Internacionalização do direito penal: a gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena*. São Paulo: Editora 34; EDESP, 2004.

MASSUD, Leonardo. O crime do colarinho branco, numa perspectiva criminológica. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 94, n. 833, p. 437-457, mar. 2005.

MARTINS, José Renato. Fundamentos de direito penal econômico e a legislação penal tributária brasileira. *Lex. Revista do Direito Brasileiro*, p. 1-21, 2007.

MAZZILI, Hugo Nigro. *Ministério Público*. 3. ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2005.

\_\_\_\_\_. *Introdução ao Ministério Público*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MEIRELES, Andrei; FILHO, Expedito; FURTADO, Bernardino. Eles estão de olho. *Revista Época*, Rio de Janeiro, ano IV, n. 201, 25 mar. 2002. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/edic/20020325/brasil1a.htm>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

MENDES, Eunice de Alencar. Uma análise crítica da lei dos crimes de lavagem de dinheiro. *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, Brasília, n. 16, jan./mar. 2002.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Código penal comentado*. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

OLIVEIRA, Adriano; ZAVERUCHA, Jorge. A dinâmica da criminalidade organizada no Brasil a partir das operações da Polícia Federal: origem, atores e escolha institucional. In: *DILEMAS – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 5, n. 3, p. 423-446, jul./ago./set. 2012.

RIBEIRO, Renato Janine. *A sociedade contra o social: o alto custo da vida pública no Brasil*. São Paulo: Schwarcz, 2000.

SANTOS, Cláudia Cruz. *O crime de colarinho branco, a (des)igualdade e o problema dos modelos de controlo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

\_\_\_\_\_. *O crime de colarinho branco* (da origem do conceito e sua relevância criminológica à questão da desigualdade na administração da justiça penal). Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1999.

SCHORSCHER, Vivian Cristina. A questão da punição. In: MACHADO, Máira (Coord.). Pesquisa em debate: a aplicação da lei de crimes contra o sistema financeiro pelos tribunais brasileiros. *Cadernos Direito GV*, São Paulo, v. 7, n. 1, jan. 2010.

SHAPIRO, Susan P. Collaring the crime, not the criminal: reconsidering the concept of white-collar crime. In: NELKEN, David (Org.). *White-collar crime*. Brookfield: Dartmouth Publishing Company, 1994. p. 11-39.

SOUZA, Artur Brito Gueiros. Da criminologia à política criminal: direito penal econômico e o novo direito penal. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Inovações no direito penal econômico – contribuições criminológicas, político-criminais e dogmáticas*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2011. Disponível em: <<http://www3.esmpu.gov.br/linha-editorial/outras-publicacoes>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

SUTHERLAND, Edwin. White collar criminality. *American Sociological Review*, v. 5, n. 1, feb. 1940. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2083937>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

TEIXEIRA, Leticia Miranda. *A política contra lavagem de dinheiro no Brasil: o processo de absorção de um regime internacional*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

TIEDEMANN, Klaus. El concepto de derecho económico, de derecho penal económico y de delito económico. *Revista Chilena de Derecho*, Santiago (Chile), v. 10, n. 1, p. 58-68, 1983.

## ANEXO

### RELAÇÃO DE JULGADOS DA PESQUISA EXPLORATÓRIA

Pesquisa de Jurisprudência

#### I CRIMES FINANCEIROS JULGADOS DO STF SOBRE A LEI N. 7.492/1986

1. HC 126797 - AGR <i>DJe</i> de 14 maio 2015	7. Inq 2589 <i>DJe</i> de 14 out. 2014
2. RHC 125078 <i>DJe</i> de 8 abr. 2015	8. HC 119813 <i>DJe</i> de 6 nov. 2014
3. Inq 2973 <i>DJe</i> de 20 mar. 2015	9. ARE 802238 AGR <i>DJe</i> de 27 ago. 2014
4. RHC 124192 <i>DJe</i> de 8 abr. 2015	10. RHC 118404 <i>DJe</i> de 22 ago. 2014
5. AP 347 <i>DJe</i> de 25 fev. 2015	11. Inq 3507 <i>DJe</i> de 11 jun. 2014
6. Ext 1326 <i>DJe</i> de 26 fev. 2015	12. RHC 105730 <i>DJe</i> de 8 maio 2014

13. HC 116781 <i>DJe</i> de 15 abr. 2014	17. HC 101407 <i>DJe</i> de 19 mar. 2014
14. AP 470 EI - décimos quintos <i>DJe</i> de 21 ago. 2014	18. HC 106074 <i>DJe</i> de 8 nov. 2013
15. RE 563314 <i>DJe</i> de 25 mar. 2014	19. RHC 113590 <i>DJe</i> de 3 dez. 2013
16. AP 470 EI - décimos quartos AGR <i>DJe</i> de 27 mar. 2014	20. AI 859217 AGR <i>DJe</i> de 25 set. 2013

## II CRIMES FINANCEIROS JULGADOS DO STJ SOBRE A LEI N. 7.492/1986

1. AGRG no CC 128601 <i>DJe</i> de 15 abr. 2015	8. EDCL no REsp 1387100 <i>DJe</i> de 23 fev. 2015
2. RHC 54185 <i>DJe</i> de 25 mar. 2015	9. EDCL no REsp 1387100 <i>DJe</i> de 23 fev. 2015
3. HC 312368 <i>DJe</i> de 10 mar. 2015	10. HC 293052 <i>DJe</i> de 13 fev. 2015
4. CC 130367 <i>DJe</i> de 3 mar. 2015	11. REsp 717447 <i>DJe</i> de 13 fev. 2015
5. RHC 51564 <i>DJe</i> de 12 mar. 2015	12. APN 295 <i>DJe</i> de 12 fev. 2015
6. HC 308663 <i>DJe</i> de 12 mar. 2015	13. HC 231249 <i>DJe</i> de 15 dez. 2014
7. AGRG nos EREsp 1232502 <i>DJe</i> de 24 fev. 2015	14. HC 302604 <i>DJe</i> de 1º dez. 2014

15. HC 231274 <i>DJe</i> de 3 dez. 2014	18. CC 135258 <i>DJe</i> de 30 out. 2014
16. HC 231273 <i>DJe</i> de 3 dez. 2014	19. CC 130795 <i>DJe</i> de 30 out. 2014
17. Ag RR no AREsp 291535 <i>DJe</i> de 18 nov. 2014	20. CC 116160 <i>DJe</i> de 30 out. 2014

## III LAVAGEM DE ATIVOS JULGADOS DO STF SOBRE A LEI N. 9.613/1998

1. RHC 118622 <i>DJe</i> de 9 abr. 2015	9. Inq 2760 <i>DJe</i> de 16 dez. 2014
2. Ext 893 QO-GER - República Federal da Alemanha <i>DJe</i> de 15 maio 2015	10. AP 611 <i>DJe</i> de 10 dez. 2014
3. HC 115831 <i>DJe</i> de 19 nov. 2013	11. Ext 1284 <i>DJe</i> de 29 set. 2014
4. RHC 124313 <i>DJe</i> de 15 maio 2015	12. RHC 97926 <i>DJe</i> de 29 set. 2014
5. HC 12555715 <i>DJe</i> de 20 mar. 2015	13. HC 119813 <i>DJe</i> de 6 nov. 2014
6. HC126526 AGR <i>DJe</i> de 11 mar. 2015	14. Inq. 3273 <i>DJe</i> de 18 set. 2014
7. RHC 124082 <i>DJe</i> de 6 fev. 2015	15. HC 121828 <i>DJe</i> de 25 jun. 2014
8. AP 556 <i>DJe</i> de 26 fev. 2015	16. AP 470 EI - décimos segundos <i>DJe</i> de 2 maio 2014

- |                                                              |                                              |
|--------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| 17. AP 470 EI - sextos<br><i>DJe</i> de 21 ago. 2014         | 19. EX 1272<br><i>DJe</i> de 27 mar. 2014    |
| 18. AP 470 EI - décimos sextos<br><i>DJe</i> de 21 ago. 2014 | 20. AP 695 AGR<br><i>DJe</i> de 11 mar. 2014 |

#### IV LAVAGEM DE ATIVOS JULGADOS DO STJ SOBRE A LEI N. 9.613/1998

- |                                                       |                                                     |
|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| 1. RESP 1252770<br><i>DJe</i> de 26 mar. 2015         | 11. RHC 47489<br><i>DJe</i> de 2 fev. 2015          |
| 2. HC 196242<br><i>DJe</i> de 17 mar. 2015            | 12. RHC 39468<br><i>DJe</i> de 3 fev. 2015          |
| 3. HC 312368<br><i>DJe</i> de 10 mar. 2015            | 13. REsp 1170545<br><i>DJe</i> de 16 mar. 2015      |
| 4. HC 309949<br><i>DJe</i> de 9 mar. 2015             | 14. HC 302604<br><i>DJe</i> de 1º dez. 2014         |
| 5. RHC 50650<br><i>DJe</i> de 12 mar. 2015            | 15. AgRg na PET 10153<br><i>DJe</i> de 17 dez. 2014 |
| 6. AgRg no REsp 1341754<br><i>DJe</i> de 12 mar. 2015 | 16. RHC 41588<br><i>DJe</i> de 29 out. 2014         |
| 7. RMS 43231<br><i>DJe</i> de 6 mar. 2015             | 17. APN 618<br><i>DJe</i> de 16 out. 2014           |
| 8. AgRg no RMS 44683<br><i>DJe</i> de 25 fev. 2015    | 18. APN 537<br><i>DJe</i> de 3 nov. 2014            |
| 9. HC 308663<br><i>DJe</i> de 12 mar. 2015            | 19. HC 259177<br><i>DJe</i> de 25 set. 2014         |
| 10. RHC 50194<br><i>DJe</i> de 23 fev. 2015           | 20. HC 195804<br><i>DJe</i> de 17 set. 2014         |

#### V CORRUPÇÃO PASSIVA JULGADOS DO STF – ART. 317/CP

- |                                                               |                                                                    |
|---------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| 1. RHC 118622<br><i>DJe</i> de 9 abr. 2015                    | 13. AP 470 EI -<br>décimos terceiros<br><i>DJe</i> de 21 ago. 2014 |
| 2. RE 632343<br><i>DJe</i> de 18 maio 2015                    | 14. AP 470 EI -<br>décimos primeiros<br><i>DJe</i> de 21 ago. 2014 |
| 3. HC 111553<br><i>DJe</i> de 11 fev. 2015                    | 15. AP 470 EI - décimos<br><i>DJe</i> de 21 ago. 2014              |
| 4. HC 115116<br><i>DJe</i> de 17 nov. 2014                    | 16. AP 470 EI - nonos<br><i>DJe</i> de 21 ago. 2014                |
| 5. HC 120017<br><i>DJe</i> de 8 ago. 2014                     | 17. AP 470 EI - quintos<br><i>DJe</i> de 21 ago. 2014              |
| 6. HC 119447<br><i>DJe</i> de 15 maio 2014                    | 18. AP 470 EI<br><i>DJe</i> de 21 ago. 2014                        |
| 7. AP 465<br><i>DJe</i> de 21 ago. 2014                       | 19. AP 470 EI -<br>décimos sétimos<br><i>DJe</i> de 21 ago. 2014   |
| 8. AP 470 EI - sextos<br><i>DJe</i> de 21 ago. 2014           | 20. HC 99889 AgR<br><i>DJe</i> de 10 mar. 2014                     |
| 9. AP 470 EI - décimos sextos<br><i>DJe</i> de 21 ago. 2014   |                                                                    |
| 10. RHC 118468<br><i>DJe</i> de 31 mar. 2014                  |                                                                    |
| 11. RHC 118379<br><i>DJe</i> de 31 mar. 2014                  |                                                                    |
| 12. AP 470 EI - décimos quartos<br><i>DJe</i> de 21 ago. 2014 |                                                                    |

## VI CORRUPÇÃO PASSIVA JULGADOS DO STJ – ART. 317/CP

- |                                                       |                                                          |
|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| 1. AgRg no AREsp 204203<br><i>DJe</i> de 3 fev. 2015  | 12. HC 228571<br><i>DJe</i> de 9 abr. 2014               |
| 2. HC 310423<br><i>DJe</i> de 26 mar. 2015            | 13. MS 17534<br><i>DJe</i> de 20 mar. 2014               |
| 3. HC 306397<br><i>DJe</i> de 6 abr. 2015             | 14. MS 16581<br><i>DJe</i> de 19 mar. 2014               |
| 4. AgRg no AREsp 99648<br><i>DJe</i> de 25 nov. 2014  | 15. MS 13179<br><i>DJe</i> de 1º ago. 2014               |
| 5. RHC 52465<br><i>DJe</i> de 31 out. 2014            | 16. AgRg no Inq. 583<br><i>DJe</i> de 5 mar. 2014        |
| 6. AgRg no REsp 1374837<br><i>DJe</i> de 10 out. 2014 | 17. HC 221229<br><i>DJe</i> de 3 fev. 2014               |
| 7. REsp 1251016<br><i>DJe</i> de 27 nov. 2014         | 18. APn 685<br><i>DJe</i> de 14 mar. 2014                |
| 8. MS 17535<br><i>DJe</i> de 15 set. 2014             | 19. AgRg no<br>AREsp 373083<br><i>DJe</i> de 4 nov. 2013 |
| 9. REsp 1106603<br><i>DJe</i> de 27 jun. 2014         | 20. RHC 37309<br><i>DJe</i> de 17 set. 2013              |
| 10. REsp 1354672<br><i>DJe</i> de 25 ago. 2014        |                                                          |
| 11. HC 218921<br><i>DJe</i> de 2 abr. 2014            |                                                          |

## CAPÍTULO 2 A DIVISÃO DO TRABALHO JURÍDICO PENAL: ORGANIZAÇÕES E O SISTEMA DE JUSTIÇA FEDERAL

André Jakob  
Carolina Souza Cordeiro  
Laiza Spagna  
Welliton Caixeta Maciel

### INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, diversos diplomas legais foram promulgados no Brasil, tipificando delitos econômicos e crimes contra a Administração Pública, o que redefiniu o tratamento jurídico-penal de condutas pertinentes a áreas até então estranhas ao sistema penal (ver *Capítulo 1*). A expansão legislativa no campo penal remete ao papel tradicionalmente desempenhado pelas organizações que participam da divisão do trabalho jurídico-penal: a Polícia Federal, o Ministério Público Federal e a Justiça Federal (MACHADO, 2014).

Neste capítulo apresentamos a breve evolução das referidas instituições e como estão organizadas no âmbito federal, no que tange às atividades de investigação, persecução penal e julgamento dos delitos econômicos e corrupção. Objetivamos, com isto, a descrição detalhada para além dos modelos e das estruturas observadas por

meio de organogramas, o que foi possível a partir de amplo levantamento e pesquisa exploratória em bases de dados, *sites*, documentos e arquivos, bem como de entrevistas (estruturadas, orais e transcritas), relatos escritos e grupos focais<sup>47</sup> realizados com atores pertencentes aos quadros de efetivo e carreiras profissionais próprias a cada uma destas instituições, em diferentes unidades da Federação.

A proposta é apresentar a breve evolução e as trajetórias das organizações que desempenham atribuições/competências relacionadas à forma como os crimes são registrados, investigados, denunciados, processados e julgados. Na perspectiva do fluxo do sistema de justiça criminal apresenta-se, primeiramente, a Polícia Federal, o Ministério Público Federal e, por último, a Justiça Federal, as peculiaridades históricas e políticas, permeadas por dissonâncias estruturais e organizacionais perceptíveis com base no material humano que as constitui.

## I • POLÍCIA FEDERAL

Diariamente as polícias brasileiras, sobretudo federal, militar e civil, aparecem em destaque nos telejornais e na mídia impressa, nacionais e/ou internacionais, hora como vilãs, hora como heroínas. Quanto a isto não é novidade<sup>48</sup>. Todavia, no que concerne à Polícia Federal brasileira, mais especificamente nos últimos anos, tem sido frequente sua visibilidade nos veículos de mídia, com especial destaque para as “operações” por ela empreendidas. Isso confere cada vez mais reconhecimento social tanto à instituição quanto à profissão policial, ao ponto de, para o imaginário do senso comum, esta ter se tornado sinônimo de uma polícia “de elite”. Elite no sentido de ser bem equipada e qualificada, com salários dignos e boas condições de trabalho, além de ser a polícia que prende uma parcela da sociedade considerada privilegiada econômica e socialmente.

Todavia, no meio acadêmico, são ainda escassas pesquisas no que diz respeito à função e atuação policial, principalmente em relação à Polícia Federal (BAJOTTO, 2009). Assim, o presente texto busca analisar tal instituição, num momento de visibilidade e reconhecimento social pelo qual passa a Polícia Federal, com base em

47 Entrevistas e grupos focais, quando citados, são mencionados a partir de uma nomenclatura explicitada na *Legenda de Entrevistados*, disponível no início deste volume. Revisão e comentários por Bruno Amaral Machado. Agradecemos as sugestões de Daniel de Resende Salgado e Luiza Cristina Fonseca Frischeisen para o aprimoramento do texto.

48 Observem-se, apenas para citar dois exemplos, notícias veiculadas pela imprensa nacional e internacional sobre a Operação “Lava Jato” (<<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/11/1548049-entenda-a-operacao-lava-jato-da-policia-federal.shtml>>) e a Operação “Zelotes” (<[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2015/04/150414\\_carf\\_corrupcao\\_ms\\_rb](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2015/04/150414_carf_corrupcao_ms_rb)>). Último acesso em: 15 abr. 2015.

levantamento documental e pesquisa de campo, bem como nas representações sociais de policiais federais, acessadas a partir de entrevistas e grupos focais. Tal análise busca considerar aspectos estruturais e relevantes de sua atuação na investigação dos delitos econômicos e corrupção. Antes, porém, faz-se necessária uma breve contextualização histórica, política e institucional da Polícia Federal no Brasil.

## 1 • POLÍCIA FEDERAL BRASILEIRA: BREVE HISTÓRICO POLÍTICO E INSTITUCIONAL

Segundo Silva (2002), o termo “polícia” foi utilizado pela primeira vez na França no século XVIII, mais precisamente em 1791, quando a assembleia francesa definiu a missão da polícia como órgão relacionado à segurança pública, subdividindo-a, em 1794, entre administrativa e judiciária. Foi este o modelo adaptado pelo Brasil: enquanto a polícia administrativa deve ocupar-se da manutenção da ordem pública, a polícia judiciária investiga os crimes.

A Polícia Federal, mais especificamente, conforme levantamento realizado pela própria instituição e disponível em seu sítio eletrônico, tem sua origem na Intendência-Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil, criada por D. João VI, em 10 de maio de 1808, com as mesmas atribuições que tinha em Portugal. Um pouco mais tarde, com o Decreto-Lei n. 6.378, de 28 de março de 1944, a antiga Polícia Civil do Distrito Federal, que funcionava no Rio de Janeiro-RJ (então capital da República), mais especificamente durante o Governo de Getúlio Vargas, foi transformada em Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP), diretamente subordinado ao ministro da Justiça e Negócios Interiores, responsável pelos serviços de polícia e segurança pública. Anos mais tarde, em 13 de junho de 1946, por meio do Decreto-Lei n. 9.353, foram atribuídas ao DFSP também a competência de cuidar dos serviços de polícia marítima, aérea e de fronteiras, bem como a apuração das infrações penais: a) que atentassem contra a personalidade internacional, a estrutura e a segurança do Estado, a ordem social e a organização do trabalho; b) referentes à entrada, permanência ou saída de estrangeiros no território nacional; c) definidas nos títulos X (Crimes contra a Fé Pública) e XI (Crimes contra a Administração Pública) do Código Penal, tendo a Fazenda Nacional como principal interessada; e d) relativas ao comércio clandestino ou facilitação do uso de entorpecentes (DPF, 2015).

Todavia, as competências do DFSP tiveram restrições em razão dos poderes dos Estados para prover as necessidades de governo e administração, elencadas no art. 18, § 1º, da Constituição Federal de 1946. Ainda o art. 5º, em seu inciso VII, concedeu à União apenas competência para “superintender” aqueles serviços, o que significava apenas fiscalizar, inspecionar e observar. Assim, agir fora desse limite poderia ser interpretado como ato inconstitucional.

Com a transferência da capital do País para o Planalto Central, na segunda metade da década de 1950, fez-se necessária a criação de uma força policial organizada para conter toda sorte de delinquência, uma vez que o referido departamento viu-se quase extinto, pois grande parte de seus funcionários permaneceram na cidade do Rio de Janeiro como integrantes da Polícia Civil (BAJOTTO, 2009, p. 21). Foi quando o então presidente da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (Novacap), Israel Pinheiro, requereu ao Governo do Estado de Goiás providências para legalizar a já existente Polícia de Brasília em organismo denominado Divisão de Segurança Pública da Novacap. A partir disso, em 9 de dezembro de 1958, o governador do Estado de Goiás sancionou a Lei n. 2.364, criando o Departamento Regional de Polícia de Brasília (DRPB), ao qual se subordinava a Guarda Civil Especial de Brasília (GEB), permanecendo assim até a inauguração da capital federal, ocasião em que o DRPB foi incorporado ao Departamento Federal de Segurança Pública. Desse modo, com a inauguração de Brasília, em 21 de abril de 1960, todos os órgãos dos poderes da República foram transferidos para a capital (DPF, 2015).

Em consonância com a Lei n. 3.754, de 13 de abril de 1960, que trata da organização administrativa do Distrito Federal, no art. 53 e seus parágrafos, o DFSP passou a ser localizado em Brasília e a realizar os serviços de policiamento de caráter local, constituído do Serviço de Polícia Metropolitana, cuja estruturação dependia de lei especial. Foram criados, então, um cargo de chefe de polícia, três de delegado e três de escrivão. Precariamente, até outubro de 1960, a sede do DFSP utilizou-se das dependências de um galpão de madeira da Novacap e, algum tempo depois, foi transferida para o 5º andar do bloco 10 da Esplanada dos Ministérios. Todavia, sem meios para funcionar plenamente, houve o aproveitamento do pessoal que integrava o DRPB, criado pela Lei n. 2.364/1958, do governo do Estado de Goiás, com jurisdição em toda a área destinada ao Distrito Federal. Passou-se, com isto, à busca de estrutura para o DFSP à luz de modelos mais avançados quando, no final de 1960, foi encaminhado pelo Poder Executivo anteprojeto de lei com vista à criação de uma organização policial que, em sua composição estrutural, se assemelhasse às instituições de segurança da Inglaterra, do Canadá e dos Estados Unidos, inclusive no tocante às denominações pretendidas para os cargos a serem criados. A ideia da criação de um Departamento Federal de Segurança Pública, com capacidade de atuação em todo o território, prosperou e, com a aprovação da Lei n. 4.483, de 16 de novembro de 1960, o DFSP foi reorganizado. Anos mais tarde, em 21 de julho de 1977, foi inaugurada a atual sede localizada no Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 6, lotes 9 e 10, em Brasília-DF (DPF, 2015).

A referida legislação conferia ao órgão atuação em todo o território nacional, relacionando suas atribuições nas alíneas *a* a *p*, conforme a seguir pontuadas:

Art. 1º Ao Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP), com sede no Distrito Federal, diretamente subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, dirigido por um Diretor-Geral, nomeado

em comissão e da livre escolha do Presidente da República, compete, em todo território nacional:

- a) a superintendência dos serviços de Polícia marítima, aérea e de fronteiras;
- b) a fiscalização nas fronteiras terrestres e na orla marítima;
- c) a apuração, com a cooperação dos órgãos competentes do Ministério da Fazenda e em colaboração com as autoridades dos Estados, dos ilícitos penais praticados em detrimento de bens, serviços ou interesses da União;
- d) a apuração, em colaboração com as autoridades dos Estados, dos crimes que, por sua natureza, características ou amplitude, transcendam o âmbito de uma unidade federada ou que, em virtude de tratados ou convenções internacionais, o Brasil se obrigou a reprimir;
- e) a investigação e apuração, em colaboração com as autoridades dos Estados, de crimes praticados contra agentes federais, no exercício de suas funções;
- f) a censura de diversões públicas, em especial, a referente a filmes cinematográficos, quando transponham o âmbito de um Estado;
- g) a execução, em colaboração com as autoridades dos Estados, de medidas tendentes a assegurar a incolumidade física do Presidente da República, de diplomatas e visitantes oficiais estrangeiros, bem como dos demais representantes dos Poderes da República, quando em missão oficial;
- h) a coordenação e a interligação, no país, dos serviços de identificação datiloscópica, civil e criminal;
- i) a formação, o treinamento e a especialização profissional de seu pessoal e, quando solicitado, de integrantes das Polícias dos Estados, Distrito Federal e Territórios;
- j) a prestação de assistência técnica e científica, de natureza policial, aos Estados, Distrito Federal e Territórios, quando solicitada;
- l) a cooperação, no país, com os serviços policiais relacionados com a criminalidade internacional ou interestadual;
- m) a supervisão e a colaboração no policiamento das rodovias federais;
- n) a execução de outros serviços de policiamento atribuídos à União, de conformidade com a legislação em vigor;
- o) a apuração dos crimes nas condições previstas no art. 5º do Código Penal, quando solicitado pelas autoridades estaduais ou ocorrer interesse da União; por determinação do Ministro de Estado da Justiça;
- p) a apuração dos crimes contra a vida ou contra comunidades silvícolas no país, em colaboração com o Serviço de Proteção aos Índios.

A partir do ano de 1964, o DFSP passou efetivamente a ser considerado a polícia da União, abrangendo todo o território nacional. O órgão atuava como polícia de governo, porém de forma cartorial, ficando em segundo plano na repressão de atos que atentassem à manutenção do regime militar. Cabia ao DFSP, além de produzir o inquérito judicial, autuar, controlar a entrada de estrangeiros e combater o contrabando e o tráfico de drogas, além de atuar como órgão censor do regime militar, sendo responsável pela proibição, busca e apreensão de materiais e produtos considerados subversivos. Embora seja considerado o dia 16 de novembro de 1964 como a data de fundação da Polícia Federal brasileira, somente por meio de um Decreto-Lei de 25 de fevereiro de 1967 é que o DFSP foi renomeado Departamento da Polícia Federal (DPF), como veremos mais adiante (ROCHA, 2004).

Em dezembro de 1965, a Lei n. 4.878, regulamentada pelo Decreto n. 59.310, de 23 de setembro de 1966, instituiu o Estatuto do Policial. Esta lei dispôs sobre as peculiaridades do regime jurídico dos funcionários públicos civis da União e do Distrito Federal, ocupantes de cargos relacionados às atividades policiais. A lei considerava policiais civis os brasileiros legalmente investidos de cargos do Serviço de Polícia Federal e do Serviço Policial Metropolitano. A função policial fundamentava-se na hierarquia e na disciplina, próprias de suas características e finalidades.

No ano seguinte, mais especificamente em 30 de maio de 1966, a Lei n. 5.010, que criou a Justiça Federal, determinou em seu art. 65 que a polícia judiciária federal fosse exercida pelas autoridades policiais do Departamento Federal de Segurança Pública, observando-se, no que coubesse, as disposições do Código de Processo Penal (Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941), da Lei n. 4.483, de 16 de novembro de 1964, e das demais normas legais aplicáveis ao processo penal (DPF, 2015). Vislumbrava-se, com isso, a reforma administrativa mais ampla que estaria por vir.

A referida reforma começou a tomar corpo com a Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967, que, em seu art. 210, estabeleceu que “o atual Departamento Federal de Segurança Pública passa a denominar-se Departamento de Polícia Federal, considerando-se automaticamente substituída por esta denominação a menção à anterior constante de quaisquer leis ou regulamentos”. O art. 8º, inciso VII, por sua vez, estabeleceu que competia à União organizar e manter a Polícia Federal e, nas alíneas *a* a *d*, descreveu suas atribuições, agora constitucionais. Segundo o histórico veiculado pela instituição, “a reforma operada em 1967, por meio do Decreto-Lei n. 200, constitui marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como primeiro momento da administração gerencial no Brasil”. Com o referido decreto-lei, realizou-se a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de obter-se maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional. Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa: “o planejamento e o orçamento; o descongestionamento das chefias executivas superiores (desconcentração/descen-

tralização); a tentativa de reunir competência e informação no processo decisório; a sistematização, a coordenação e o controle”. Com essa ampla reforma, o DFSP passou a denominar-se Departamento de Polícia Federal (DPF) – ou, de acordo com o uso corriqueiro, apenas Polícia Federal (PF) –, conforme o disposto no art. 210. A Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, que praticamente reformou a Constituição Federal de 1967, manteve a denominação da instituição e suas atribuições (DPF, 2015).

Percebe-se que, com a referida reforma administrativa, mudou também a estrutura do DPF, que passou a ter o atual modelo institucional, com a renovação no quadro de funcionários e a formação de duas turmas de concursados (1968 e 1969) para os cargos de motorista policial e inspetor, este último equivalendo ao atual cargo de delegado (ROCHA, 2004).

Conforme pontua Bajotto (2009, p. 22), “[...] a partir de 1979, a carreira da Polícia Federal (PF) se torna mais atrativa, com um aumento significativo do salário”. Rocha (2004) mostra que isso se deveu ao aumento no nível de escolaridade, embora não fosse exigida, ainda, a formação em curso superior para os demais cargos que não o de inspetor. Soma-se a isto a entrada de novos servidores no fim da década de 1960 e de novos agentes concursados no ano de 1972.

Com o processo de redemocratização ocorrido no País, que culminou com a Constituição Brasileira de 1988 (CF/1988), novas atribuições foram conferidas à Polícia Federal, além de modificações funcionais e estruturais, como o impedimento, aos delegados de polícia, de realizar busca e apreensão sem mandado judicial e a impossibilidade de realização de concursos internos (ROCHA, 2004; BAJOTTO, 2009). A CF/1988, em seu “Título V – Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”, estabeleceu no art. 144 que as polícias brasileiras são órgãos de segurança pública, responsáveis pela “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Mais especificamente à Polícia Federal, que tem jurisdição em todo o território nacional, foram atribuídas as seguintes competências:

- I – apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;
- II – prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;
- III – exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;
- IV – exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

Com base na leitura do texto constitucional, infere-se que a Polícia Federal é polícia investigativa e órgão do governo da União subordinado ao Ministério da Justiça, cujas atribuições são de polícia judiciária, de segurança de Estado e inteligência policial. Conforme pontua Rocha (2004 apud BAJOTTO, 2009, p. 23), a denominação dos cargos da carreira de policial federal, utilizada nos dias atuais, tem origem no ano de 1977: agente, escrivão, papiloscopista, perito e delegado. Para o cargo de delegado, a exigência é de curso de bacharel em Direito. Para os cargos de agente, escrivão e papiloscopista, exige-se, atualmente, nível superior em qualquer área. No cargo de perito, a exigência também é de nível superior, mas depende da área de atuação. Por exemplo, perito em Ciências Contábeis, Engenharia, Computação, Geologia, Biologia, Medicina Veterinária, entre outros; algumas das quais foram incluídas no Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Federal, que conta ainda com cargos de nível superior (p. ex.: administrador, arquivista, assistente social, psicólogo) e nível médio (agente administrativo). Convém pontuar que a exigência de nível superior (3º grau completo) se deu após a greve dos policiais federais em 1994, que durou 64 dias, sendo efetivada esta qualificação a partir de regulamentação em 1996 (BAJOTTO, 2009, p. 23).

No que se refere especificamente a cada um dos cargos dentro da instituição, de acordo com o constante nos editais dos últimos concursos públicos realizados para provimento do quadro de pessoal do DPF (em 2014, para agente de Polícia Federal; em 2013, para o Plano Especial de Cargos; e, em 2012, para perito criminal, papiloscopista e delegado de Polícia Federal), são atribuições policiais (considerados apenas os cargos de “natureza policial”, com suas respectivas remunerações):

- 1) Agente de Polícia Federal: executar investigações e operações policiais na prevenção e na repressão a ilícitos penais, dirigir veículos policiais, cumprir medidas de segurança orgânica, desempenhar outras atividades de natureza policial e administrativa, bem como executar outras tarefas que lhe forem atribuídas. REMUNERAÇÃO: R\$ 7.514,33 (sete mil, quinhentos e catorze reais e trinta e três centavos);
- 2) Perito Criminal Federal: realizar exames periciais em locais de infração penal, realizar exames em instrumentos utilizados, ou presumivelmente utilizados na prática de infrações penais, proceder pesquisas de interesse do serviço, coletar dados e informações necessários à complementação dos exames periciais, participar da execução das medidas de segurança orgânica e zelar pelo cumprimento das mesmas, desempenhar outras atividades que visem apoiar técnica e administrativamente as metas da Instituição Policial, bem como executar outras tarefas que lhe forem atribuídas. REMUNERAÇÃO: R\$ 13.368,68 (treze mil, trezentos e sessenta e oito reais e sessenta e oito centavos);
- 3) Papiloscopista Policial Federal: executar, orientar, supervisionar e fiscalizar os trabalhos papiloscópicos de coleta, análise, classificação, subclassificação, pesquisa, arquivamento e perícias, bem como assistir à

autoridade policial e desenvolver estudos na área de papiloscopia, dirigir veículos policiais, cumprir medidas de segurança orgânica, desempenhar outras atividades de natureza policial e administrativa, bem como executar outras tarefas que lhe forem atribuídas. REMUNERAÇÃO: R\$ 7.514,33 (sete mil, quinhentos e catorze reais e trinta e três centavos);

- 4) Delegado de Polícia Federal: instaurar e presidir procedimentos policiais de investigação, orientar e comandar a execução de investigações relacionadas com a prevenção e repressão de ilícitos penais, participar do planejamento de operações de segurança e investigações, supervisionar e executar missões de caráter sigiloso, participar da execução das medidas de segurança orgânica, bem como desempenhar outras atividades, semelhantes ou destinadas a apoiar o Órgão na consecução dos seus fins. REMUNERAÇÃO: R\$ 13.368,68 (treze mil, trezentos e sessenta e oito reais e sessenta e oito centavos).

Com relação aos cargos previstos no Plano Especial de Cargos, as atribuições e respectivas remunerações variam de acordo com a área ou especialidade e nível educacional<sup>49</sup>. Convém enfatizar que todas as remunerações acima mencionadas equivalem aos cargos no início de carreira, não considerando, portanto, os reajustes por medida provisória, gratificações ou acúmulos por tempo de serviço (quinquênios).

É salutar pontuar, todavia, que, ao mesmo tempo em que o salário é um dos atrativos de ingresso na Polícia Federal, diferenças salariais entre os diversos cargos do quadro de pessoal da Polícia Federal brasileira constituem-se em pontos de dissensos antigos, além de outros aspectos organizacionais, o que acentua os conflitos internos entre os diferentes níveis hierárquicos. Esses conflitos internos são demarcados por divergências entre as categorias, envolvendo principalmente posições de poder e remuneração:

Na minha época, quando entrei, era assim: existia um certo “racha” dentro da polícia, mas não era um racha como é hoje. Existia uma diferença entre o agente e o delegado; os antigos falam que sempre existiu [...] Porque eles acham que a gente tem que ganhar pouco. Eles acham que ganhando pouco eles têm maior hierarquia sobre a gente. Porque, na verdade, o agente é um cargo independente; a gente que faz a investigação, pode pegar uma diligência e ir pra rua. Eles querem ter o controle sobre a gente, sobre as investigações [...] Os peritos quase sofreram uma baixa grande com essa Medida Provisória, quase perderam a chefia da perícia, que era deles. Os delegados queriam até isso, serem chefes dos peritos. Agora com a Medida Provisória parece que eles reverteram. Mas o perito não é muito chegado no delegado, porque o delegado quer impor o que o perito quer fazer. E o perito não quer, quer independência, quer fazer a perícia dele

49 Para mais informações a respeito, ver o Edital disponível em: <<http://www.dpf.gov.br/institucional/concursos/edital/concursos-em-andamento-administrativos>>. Último acesso em: 15 abr. 2015.

da forma que ele acha que deve fazer, e não o delegado impor o que tem que fazer. Então os peritos têm uma dificuldade de domínio maior, porque eles ficam um pouco afastados da polícia. Eles querem sair, né? Eles querem criar uma polícia técnica dentro da Polícia Federal, porque eles não querem essa interferência que tem no nosso trabalho. A nossa ligação é muito mais ao delegado, porque a gente convive ali, praticamente junto [...] Eles falam que é isso, eles argumentam assim. Eles falam que não tem como você manter uma hierarquia com a pessoa ganhando mais do que você. Olha onde é a cabeça dos caras! (APF1, GF/DF).

A gente faz aqui e recria as instituições. Isso que eu falei é um fato. Quando nós entramos, foram dois concursos, um de 2001 e outro de 2004, ou seja, quase 100% do efetivo hoje, o nosso salário de delegado estava igual ao do juiz, igual, igualzinho. Tanto que eu nunca fiz concurso pra juiz, concurso pra procurador, nunca fiz nada. Tava onde eu queria com o salário que eu queria. [...] De repente, o Judiciário, na época do teto, junto com o Ministério Público, deu uma engenharia, que deu um salto duplo mortal carpado, dobrou o salário deles. [...] E teve agente que largou a AGU pra ser agente. [...] O delegado se alinhava a um monte de gente que tava pra baixo e o juiz subiu. Então o delegado hoje olha e fala: mas o meu paradigma é o Judiciário, eu entrei ganhando igual ao juiz. [...] NA PRÁTICA ENTÃO A BRIGA PELO PODER É SALARIAL? É salarial. É poder e salário. [...] Poder é dinheiro. Quem tem poder, tem salário. Então agora as carreiras jurídicas tão querendo equiparação com a magistratura e com o Judiciário, e com o Ministério Público. Então a Defensoria Pública tá subindo. Na hora que ela subir, a AGU sobe também. Ai, opa, nós somos do jurídico, também vamos subir. Ah, então a carreira jurídica de Estado. A Receita, eu sou de Estado. [...] E não houve nenhum suicídio por causa de salário. [...] É porque o pensamento do suicídio faz um ciclo e ele se fecha. O deles tem gente lá que já fechou. Então, assim, eu já não quero mais ganhar, eu quero que você perca. (DPF, GF/DF).

Diante desse contexto de tensão, convém pontuar que diversas outras questões têm servido de insumo às disputas dentro e fora da instituição, algumas de caráter majoritariamente político, e acirradas com a apresentação de Propostas de Emenda Constitucional (PECs), entre elas as propostas 51, 73 e 361, todas de 2013.

Com relação mais especificamente à PEC 51, apresentada pelo senador Lindbergh Farias (PT-RJ), constam de seu conteúdo, principalmente, os seguintes pontos:

1. Desvinculação da PF das Forças Armadas: A fim de prover segurança pública, o Estado deverá organizar polícias, órgãos de natureza civil, cuja função é garantir os direitos dos cidadãos, e que poderão recorrer ao uso comedido

da força, segundo a proporcionalidade e a razoabilidade, devendo atuar ostensiva e preventivamente, investigando e realizando a persecução criminal.

2. Criação de carreira única: Todo órgão policial deverá se organizar por carreira única.

3. Organização da polícia em ciclo completo: Todo órgão policial deverá se organizar em ciclo completo, responsabilizando-se cumulativamente pelas tarefas ostensivas, preventivas, investigativas e de persecução criminal.

4. Autonomia dos Estados para estruturarem suas polícias: Os Estados e o Distrito Federal terão autonomia para estruturar seus órgãos de segurança pública, inclusive quanto à definição da responsabilidade do município, observado o disposto nesta Constituição, podendo organizar suas polícias a partir da definição de responsabilidades sobre territórios ou sobre infrações penais.

5. Exercício do controle externo por meio de Ouvidorias independentes: O controle externo da atividade policial será exercido por meio de Ouvidoria Externa, constituída no âmbito de cada órgão policial, dotada de autonomia orçamentária e funcional, incumbida do controle da atuação do órgão policial e do cumprimento dos deveres funcionais de seus profissionais; entre outros pontos.

É importante enfatizar que a sanção pela presidente da República e a publicação no Diário Oficial da União da Medida Provisória n. 657, em 13 de outubro de 2014, acirrou as disputas internas na PF, uma vez que, às vésperas das eleições presidenciais, alterou a Lei n. 9.266, de 15 de março de 1996, reorganizando as classes da carreira policial federal, prioritariamente a de delegado de Polícia Federal. Segundo a referida Medida Provisória, a lei em epígrafe passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 2º-A. A Polícia Federal, órgão permanente de Estado, organizado e mantido pela União, para o exercício de suas competências previstas no § 1º do art. 144 da Constituição, fundada na hierarquia e disciplina, é integrante da estrutura básica do Ministério da Justiça.

Parágrafo único. Os ocupantes do cargo de delegado de Polícia Federal, autoridades policiais no âmbito da polícia judiciária da União, são responsáveis pela direção das atividades do órgão e exercem função de natureza jurídica e policial, essencial e exclusiva de Estado.

Art. 2º-B. O ingresso no cargo de delegado de Polícia Federal, realizado mediante concurso público de provas e títulos, com a participação da

Ordem dos Advogados do Brasil, é privativo de bacharel em Direito e exige três anos de atividade jurídica ou policial, comprovados no ato de posse.

Art. 2º-C. O cargo de diretor-geral, nomeado pelo Presidente da República, é privativo de delegado de Polícia Federal integrante da classe especial.

De volta à questão das diferenças em termos de carreiras dentro da PF, conforme pontuou Bajotto (2009, p. 24), apesar dos reajustes salariais em todos os cargos da carreira de policial federal ocorridos nos últimos anos, a disparidade tem reforçado outras disputas e tensões internas, conforme destacamos mais adiante com exemplos ilustrativos baseados nas falas dos policiais. Por outro lado, Bajotto (2009, p. 26) constata ainda que “[...] uma grande diferenciação salarial entre as polícias federal, civil e militar permite situar a Polícia Federal como uma polícia de elite, em termos de poder aquisitivo de seus profissionais [...]”, o que se dá também devido ao “[...] alto investimento na instituição, à qualificação dos policiais, aos tipos de crimes e ao *status* social das pessoas investigadas”.

Segundo Bajotto (2009, p. 53), “[...] a identidade partilhada pelos policiais federais, ao considerar a PF como a responsável pela prevenção e repressão dos crimes praticados pelas organizações criminosas, mais especificamente, em relação a quadrilhas ou grupos de pessoas da camada mais alta da sociedade”, aliada ao alto investimento na qualificação dos policiais e à especificidade dos crimes investigados, conforma a imagem de “polícia de elite”<sup>50</sup> (ou de polícia que prende a elite) como traço identitário em relação à atuação da Polícia Federal, à sua visibilidade e ao seu reconhecimento social.

## 2 • AS OPERAÇÕES POLICIAIS

Nos últimos anos observamos maior visibilidade da atuação da Polícia Federal na mídia nacional e/ou internacional, sobretudo das operações por ela realizadas – com policiais cumprindo mandados de prisão e de buscas e apreensões, e declarações públicas de delegados. O número de operações efetuadas nos últimos anos, conforme o *site* do DPF, é atualizado desde 2003, quando os dados oficiais passaram a ser di-

50 Convém pontuar que o termo “elite” é aqui empregado enquanto categoria êmica, distanciando-se da noção de “elite” proposta pela Teoria das Elites de Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca e Raymond Aron (como uma parcela da sociedade composta pela minoria que se sobrepõe à maioria, a elite que governa) ou da noção idealizada por Johnson (1997, p. 82), como “qualquer grupo ou categoria em um sistema social que ocupa uma posição de privilégio e dominação”. Todavia, apesar de ser uma categoria nativa, aproxima-se bastante da noção proposta por Bottomore (1964, p. 15), ao referir-se “a grupos funcionais, sobretudo ocupacionais, que possuem *status* elevado (por uma razão qualquer) em uma sociedade”.

vulgados. Esse incremento no número de operações da PF remete a diversos aspectos institucionais e políticos, tratados mais adiante em um quadro de quase “evolução”, que aponta não apenas para as mudanças organizacionais como também para uma mudança no “estilo” da PF, a partir da gestão do ministro da Justiça Márcio Thomaz Bastos e do diretor-geral Paulo Lacerda.

De acordo com Bajotto (2009, p. 46), “uma característica do delegado Lacerda foi encarar a investigação com uma análise exaustiva de documentos e técnicas de inteligência, que até então não eram muito utilizadas na PF”. Por outro lado, segundo Fortes (2006, p. 30), “ao assumir o cargo de diretor-geral, Paulo Lacerda conhecia as missões policiais, mas o ministro da Justiça tinha para ele uma ordem específica do presidente Lula, de acabar com a má fama de milícia governamental adquirida pela PF a partir da ditadura e reforçada, por conta de vários eventos, no governo Fernando Henrique Cardoso”. Fato é que, na gestão do diretor-geral Paulo Lacerda, o número de operações cresceu consideravelmente e a Polícia Federal ganhou mais espaço na mídia como forma de mostrar à população sua atuação<sup>51</sup>.

Segundo Beck (2013, p. 266),

[...] as diversas operações deflagradas nos últimos anos pela Polícia Federal, em relação aos delitos de colarinho branco, são exemplos de como as investigações avançaram, especialmente mediante o aperfeiçoamento técnico da instituição (seja em relação aos seus agentes, seja em relação aos recursos tecnológicos, com especial destaque ao moderno sistema de interceptações telefônicas e telemáticas) e o *know-how* conquistado ao longo dos últimos anos.

Apresentamos a seguir a relação das operações deflagradas pela PF nos últimos anos e que obtiveram relevância na mídia, as quais foram denominadas internamente com o objetivo de serem identificadas de forma rápida e sigilosa, ainda que, mais tarde, tenham ganhado notoriedade em noticiários televisivos, jornais, revistas etc. De forma geral, informações relacionadas às operações realizadas pela PF começaram a ser divulgadas a partir do ano de 2003, conforme dados obtidos no *sítio* da própria instituição. Ressaltamos que nenhum dado referente aos anos anteriores foi identificado. Segundo Fortes (2006, p. 28), “não há um levantamento formal das operações especiais realizadas nos dois governos FHC (ex-presidente Fernando Henrique Cardoso), mas estima-se que não passaram de cem, em oito anos”.

Em 2003, foram realizadas 16 operações, que importaram em 223 prisões (inclusive de 122 servidores públicos e 39 policiais federais), denominadas: Águia, Sucuri, Nicotina II, Planador, Trânsito Livre, Praga do Egito, Cavalo de Tróia, Anaconda,

51 Apenas para citar um exemplo, conferir: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1512200317.htm>>. Acesso em: 10 maio 2015.

Concha Branca, Setembro Negro, Drake, Garça, Tempestade no Oeste, Medusa, Paz no Campo e Lince. Três referem-se a crimes contra a Administração Pública e delitos econômicos: Anaconda<sup>52</sup>, Praga do Egito (também conhecida como Gafanhoto) e Medusa, levando a 61 prisões<sup>53</sup>.

No ano de 2004, esse quantitativo chegou a 42 operações, resultou em 703 prisões, entre elas a de 143 servidores públicos e nove policiais federais. Onze foram relacionadas à criminalidade econômica e corrupção, resultando em 276 prisões: Zaqueu, Vampiro, Zumbi, Albatroz, Farol da Colina, Pororoca, Catuaba, Faraó, Mascates, Perseu e Sentinela.

Durante 2005, foram 67 operações, que resultaram em 1.407 prisões, incluindo 219 servidores públicos e nove policiais federais. Entre estas, 17 relacionaram-se a delitos econômicos e corrupção, que resultaram em 286 prisões: Alcatéia, Tango, Predador, Dragão, Guabiru, Cevada, Monte Éden, Narciso, Confraria, Lion Tech, Roupa Suja, Dublê, Corona, Firula, Crepúsculo, Trevo e Tentáculos.

No ano de 2006, foram realizadas 167 operações, que resultaram na prisão de 2.673 pessoas, das quais 385 eram servidores públicos e onze policiais federais. Destas, 37 relacionadas à criminalidade econômica e corrupção, resultando em 745 prisões: Cruz Vermelha, Carbono, Câmbio, Esfinge, Doublê, Suíça, Urutau, Galiléia, Sanguessuga, Pólo, Carta Marcada, Vidas Secas II, Branca de Neve, Violeta, 14 Bis, Fox, Mão de Obra, Enguia, Dominó, Tigre, Saúva, Dilúvio, Exodus, Aço Forte, Grandes Lagos, Reação, Rêmora, Alcaldes, Castelhana, Hook, Câmbio Livre, Bingo, Caça-Níqueis, Telhado de Vidro, Gladiador, Ouro de Tolo e Boca Limpa.

Em 2007, foram realizadas 188 operações, que resultaram em 2.876 prisões, 310 de servidores públicos e quinze de policiais federais. Desse quantita-

52 Conforme pontuou Beck (2013, p. 266), a operação Anaconda foi, até hoje, uma das mais importantes e destacadas operações deflagradas e empreendidas pela Polícia Federal. Teve como objetivo o desmantelamento de organização criminosa que atuava em São Paulo, com ramificações nos estados do Pará, Alagoas, Mato Grosso e Rio Grande do Sul, na intermediação de sentenças judiciais. Foram cumpridos, ao todo, 15 mandados de busca e apreensão e oito pessoas foram presas, entre elas um juiz federal, dois delegados federais, um agente da PF e quatro empresários. Contou com infraestrutura que se utilizou de novas tecnologias (p. ex., foram interceptadas 181 linhas telefônicas). As provas reunidas durante a investigação possibilitaram ao Ministério Público oferecer denúncia em relação aos crimes de formação de quadrilha, prevaricação, tráfico de influência, corrupção ativa e passiva, facilitação ao contrabando, lavagem de dinheiro e concussão.

53 Para mais detalhes sobre cada uma das operações aqui mencionadas, cf. BECK, *A criminalidade de colarinho branco e a necessária investigação contemporânea a partir do Brasil: uma (re)leitura do discurso da impunidade quanto aos delitos do “andar de cima”*; e/ou *Operações da Polícia Federal*. Disponível em: <www.pf.gov.br/agencia/estatisticas>.

tivo, 48 relacionadas à criminalidade econômica e corrupção, que resultaram em 1.094 prisões: Passe Livre, Aliança, Rio Nilo, Antídoto, Testamento, Malha Sertão, Ouro Verde, Kaspar, Lacraia, 274, Cacique, Paraíso, Navalha, Contranicot, Hiena, Bruxelas, Xequê-Mate, Zaqueu, Caipora, Rússia, Abatedouro, Reluz, Columbus, Águas Profundas, Aliança, Selo, Zebu, Catraca, Aposto, Zebra, Faxina, Persona, Ouro Branco, Metástase, X-9, Alquila, Rodin, Kaspar II, Vento Sul, Metamorfose, Carranca, Xadrez, Curto Circuito, Jaleco Branco, Casa Nova, Oitava Praga, Rapina e Al Capone.

No ano de 2008, ocorreram 235 operações, que geraram 2.475 prisões, incluindo 396 servidores públicos e sete policiais federais. Desse total, 39 relacionadas à criminalidade econômica e corrupção, que resultaram em 649 prisões: Arredores, Piritá, São José, Telhado de Vidro, Paralelo, Rapina II, Titanic, Pasárgada, Santa Teresa, Lactose, Cartada Final, Cana Brava, Hígia, Influenza, João-de-Barro, Miami, Quixadá, Loki, Arredores II, Mão Invisível, Satiagraha, Bicho Mineiro, Toque de Midas, Canto de Sereia, Logística, Ilicitação, Downtown, Casa Branca, Sorte Grande II, 24 de Janeiro, Arca de Noé, Avalanche, Hydra, 1357 e Escambo, Déjà Vu, Anopheles, Vulcano, Negócio da China e Vassoura de Bruxa.

Em 2009, foram realizadas 288 operações, com um total de 2.663 prisões, incluindo 183 servidores públicos e quatro policiais federais. Entre essas, 37 relacionadas à criminalidade econômica e corrupção, resultando em 351 prisões: Harpia, Excalibur, Grau Zero, Exérese, Rapina III, Castelo de Areia, “M”, Covil, Sol Nascente, Ciranda, Hércules, Olho Vivo, Stalingrado, Fumaça, Estorno, Presença, Luxo, Owari, Porto Europa, Ártico, Aluga-se o Brasil, Duty Free, Mirmidão, Harina, Higéia, Costeira, Curaçao, Paco, Orthoptera, Beija-Flor, Caixa de Pandora, Fachada, Bicho Solto, Safári III, Gárgula, Kollektor e Dirf.

No ano de 2010, foram realizadas 270 operações, que resultaram em 2.734 pessoas presas, incluindo 124 servidores públicos e cinco policiais federais. Desse total, 48 relacionadas à criminalidade econômica e corrupção, resultando em 549 prisões: Pathos, Soma, Cassino, Certame, Chama Azul, Gizé, Carcaça, Uragano, Mercari, Sanare, Divisas, Hygéia, Ekemona, Risco Duplo, Gárgula II, Caften, Parceria, Globo da Sorte, Tango Bravo, Keno, Conexão Amazônia, Mão Dupla, Anhanguera, Ágora, Moeda de Troca, Sevilha, Damasco (SP), Mãos Limpas, Persa, Muisca, Catenga, Trem das Sete, Deus dos Mares, Via Ápia, Trem Fantasma, Carcará da Bahia, Démarche, Atlântida, Vide Bula, Vitruviano, Podium, Reset, Sobrecarga, Thysanura, Germinal, Octopus, Check In e Charqueadas.

Em 2011, foram realizadas 284 operações, que resultaram em 3.293 prisões, incluindo 145 servidores públicos e quatro policiais federais. Em 2012, o número de operações foi de 348; em 2013, foram 316 operações; em 2014, 336 operações;

em 2015, 32 operações registradas até o mês de março. Todavia, para esses anos não foram especificados os registros relacionados à criminalidade econômica e corrupção nem o quantitativo total de prisões, o que demandaria pesquisa de arquivos e documentos mais detalhada.

Na pesquisa realizada em programa de doutorado da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), Beck (2013, p. 285-286) aponta que a maioria das operações realizadas entre 2003 e 2010, apesar de terem seguido uma linha ascendente, apresentando uma pequena diminuição em 2010, não envolveram delitos de “colarinho branco”, o que significa dizer que o crescimento do número de operações totais não foi acompanhado pelo proporcional crescimento do número de operações vinculadas aos crimes dessa natureza.

Convém ressaltar, contudo, que, a partir de 2006, com a alimentação do Sistema Nacional de Procedimento (SINPRO), tornou-se possível identificar o número de inquéritos referentes aos crimes investigados pela Polícia Federal. Todavia, considerando o total geral de inquéritos policiais instaurados pela Polícia Federal entre os anos de 2006 e 2012, percebe-se tendência de diminuição no número desses inquéritos em 60% (BECK, 2013, p. 285-286). Entretanto, não foram divulgadas justificativas para essa redução na atuação da Polícia Federal, o que leva a questões de ordem política ou, até mesmo, a redução dos recursos destinados às atividades investigativas, comprometendo diretamente as operações em privilégio aos recursos destinados à área administrativa da instituição<sup>54</sup>.

Todas essas questões são também, de certo modo, recorrentes nas falas dos policiais federais, sobretudo daqueles cujos perfil profissional e natureza do trabalho desempenhado dentro da instituição têm foco mais “policial” e “investigativo” e menos “administrativo”. Ilustramos com os trechos de falas a seguir, em que questões de natureza política também aparecem.

COMO É QUE FUNCIONA COM ESSA ESCASSEZ? COMO É GERENCIAR ESSE PESSOAL? COMO É QUE INVESTIGA? Assim, normalmente existe o Núcleo de Inteligência que cuida dessas investigações que têm mais repercussão, que são as operações. No Núcleo de Inteligência ficam dois, três agentes no máximo, tocando o núcleo, e o resto a gente vai fazendo o que dá. Por exemplo, eu fazia de entorpecentes a entrevistas de imigrante que vinha aqui e queria fazer o visto, aí tinha que ir lá na casa do cara, fazer entrevista, não sei o quê... que é a parte administrativa. A PARTE ADMINISTRATIVA FICA MEIO A MEIO COM A

54 PRATES, Maria Clara. Polícia Federal tem prestígio ameaçado pelo orçamento reduzido a cada ano. *Correio Braziliense*, Brasília, 30 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.assofederal.org.br/noticiasPF/69/policia-federal-tem-prestigio-ameacado-pelo-orcamento-reduzido-a-cada-ano.html>>. Último acesso em: 15 abr. 2015.

JUDICIÁRIA OU ELA OCUPA MAIS? OU DEPENDE DO LOCAL? Veja só, na estrutura do órgão [de crime organizado], o DRCOR, o diretor executivo só cuida da parte administrativa e o diretor de crime organizado só cuida da parte judiciária. Está dividido assim. Então as demandas não sei te dizer se é mais ou menos, mas eu diria que a administrativa toma mais tempo. Aquela parte mesmo de vigilância – DELESP que se chama, a delegacia de segurança privada – toma bastante tempo. A parte de passaporte, de imigração, toma muito tempo e consome muito o efetivo também. A parte de controle de armas, produto químico... Então tudo isso consome muito, porque tem que ter um efetivo pra isso. A DELESP tem um efetivo grande não porque ela é operacional. Por exemplo, lá em Tocantins, um estado gigante, Palmas cuidava praticamente do estado todo. Araguaína ficava com uma pequena parte. Então o pessoal da DELESP tinha que fiscalizar os bancos do estado inteiro, tinha que fazer viagens o tempo inteiro fiscalizando bancos. Então eles pediam um apoio nosso, do NO, pra compor a equipe, viajar pro interior. Então isso demanda muito tempo de serviço. ABSORVE, NÉ? COMPETE MUITO COM A DE IMIGRAÇÃO. Pois é. Pra você ter uma ideia, na parte de inteligência tinha três agentes. Na DELESP tinha seis. OU SEJA, A PARTE ADMINISTRATIVA ERA PRIORIZADA. Assim, uma opinião minha: acho que essa parte de passaporte não deveria mais ser da Polícia Federal. Podia passar pro Ministério das Relações Internacionais, porque a gente não tem estrutura. MAS EU IMAGINO QUE A POLÍCIA FEDERAL DESEJA PORQUE [ARRECADADA]. Deseja porque tem arrecadação, da mesma forma que a DELESP tem. A DELESP também é interessante porque tem muita arrecadação nessas fiscalizações que tem em bancos. Essas multas que dá, problema de banco, de vigilância, essas coisas todas, as multas são convertidas pra Polícia Federal, então é de interesse da parte financeira. E a parte que arrecada mais hoje na Polícia Federal é a parte de passaporte. (APF, GF/DF).

[...]

Então, o que acontece? Quando a gente passou a investigar a corrupção, ela é uma investigação que demanda recurso, demanda tecnologia, tal, e é nossa prioridade. Só que nós temos tudo mais pra fazer. Nós temos parte da polícia administrativa pra exercer, que é importante. Nós temos o controle migratório, ou seja, quem entra e quem sai do País. Nós temos que exercer a segurança dos documentos de viagem, né, passaporte. Nós temos que controlar a segurança privada do País, ou seja, todos os vigilantes, os cursos de formação de vigilante, os seguranças. [...] NÃO SERIA MAIS ADEQUADO TIRAR ESSA PARTE ADMINISTRATIVA E A POLÍCIA FEDERAL CONCENTRAR MAIS NESTA PARTE DE COMBATE... A gente tá discutindo mais é a unificação das polícias. No Governo Federal, se discute a divisão e, nos estados, a

unificação. Então, na verdade, é falta de recurso. [...] Na verdade, o que seria necessário seria prover a polícia com recursos materiais e humano. É porque, na verdade, é como eu falei, nós temos uma estrutura que é uma estrutura de 64. [...] Então nós temos um corpo assim... na maioria da superintendência, você pega o agente pra fazer também a parte de passaporte. [...] Hoje acho que falta administrativo em larga escala, para expediente, administrativo não de nível superior pra fazer os processos. [...] É, e quanto a abrir mão desse tipo de atribuição, essas atribuições, elas geram informação e informação é poder, entendeu? Eu não abro mão disso aí. Depois que eu tive a experiência de trabalhar em delegacias de cunho administrativo, eu não abriria mão em hipótese alguma. Eu empreenderia meios de deixar essas delegacias rodando bem para que elas não se tornassem o estorvo que são hoje para a polícia judiciária. Porque hoje a polícia administrativa, o que acontece? A polícia administrativa, ela dá crise. Então... [...] Então o mesmo recurso hoje da investigação se aplica na polícia administrativa. Então, só por outro lado, os inquéritos, eles não reclamam por si. Então os inquéritos comparados, não tem assim, toda hora a polícia administrativa demanda gente. [...] ENTÃO POLÍCIA ADMINISTRATIVA, ELA TEM UMA DEMANDA MAIOR, ELA TEM UMA PRESSÃO MAIOR? Não, a urgência dela torna... Não, ela toca a sociedade primeiro. Por exemplo, eu aqui no passaporte de Brasília, eu atendo 350 pessoas por dia. Então são 350 problemas em potencial, se houver um atendimento ruim. O aeroporto, no aeroporto transitava, eu tinha que lidar na época com 2 mil passageiros/dia. O aeroporto de Guarulhos transporta 45 mil passageiros, não é o Galeão, 45 mil passageiros internacionais/dia. Então, se você está com problemas de terceirizar, é isso que é a cara da Polícia Federal pra população. EU POSSO DIZER QUE O BALCÃO DA POLÍCIA FEDERAL É A POLÍCIA ADMINISTRATIVA? É. Exatamente. (DPF, GF/DF).

Inevitavelmente, estas e outras questões retornarão mais adiante ao tratarmos mais detidamente da investigação policial, da estrutura e da organização da PF diante da criminalidade contra a Administração Pública e dos delitos econômicos.

### 3 • A ORGANIZAÇÃO DA PF DIANTE DA CRIMINALIDADE CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nas últimas décadas no Brasil, notamos a reconfiguração da atividade policial em âmbito federal. Alguns fatos levaram a ajustes organizacionais com a criação de estruturas e funcionalidades distintas das tradicionalmente idealizadas para investiga-

ção da criminalidade comum. Um desses eventos relevantes foi a promulgação da Lei de Lavagem de Capitais (Lei n. 9.613), em 1998<sup>55</sup>.

O trabalho de campo permitiu ampliar a compreensão do contexto em que atua a PF. De acordo com um dos entrevistados, essa lei inaugura a investigação dos crimes de “colarinho branco” em nosso País, pois apesar da Lei n. 7.492/1986, “[...] nós não tínhamos um histórico de investigações cuja iniciativa fosse relevante de casos de fraudes bancárias clássicas como Coroa-Brastel, Bamerindus e outros anteriores a este período” (DPF1, DF). Dali em diante, uma primeira tentativa de organização do trabalho policial neste setor foi a criação da Delegacia de Investigação de Inquéritos Especiais (DELECOE), em 1999. Tal delegacia foi extinta em 2002, sendo criada a Divisão de Repressão a Crimes Financeiros e Lavagem de Dinheiro (DFIN). “A partir de então nós passamos a ter no Departamento de Polícia Federal uma especialização nesse tema cuja atribuição é de coordenação, capacitação e normatização na parte de investigação dos crimes dessa série.” (DPF1, DF).

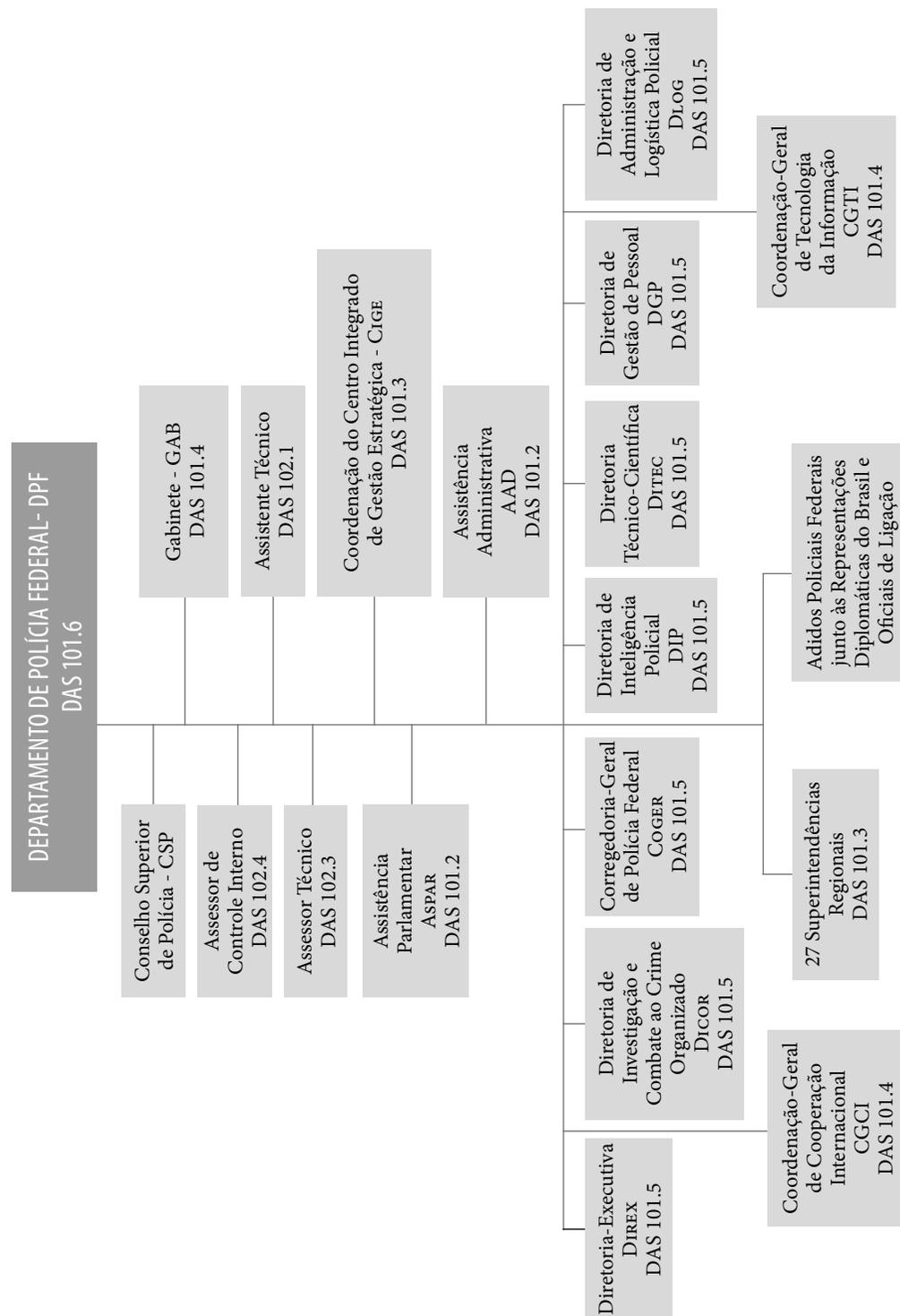
Atualmente a DFIN, que cuida da coordenação geral das delegacias responsáveis pela investigação de crimes financeiros (DELEFINS) presentes nas unidades da federação<sup>56</sup>, faz parte da estrutura da Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado (DICOR), assim como a DPAT, que cuida dos crimes contra o patrimônio e do tráfico de armas, tal como se percebe do organograma a seguir<sup>57</sup>.

55 Referimo-nos à sua primeira fórmula porque em 2012 a Lei n. 12.683 alterou significativamente a redação da Lei de Lavagem de Dinheiro, atendendo a várias críticas que vinha sofrendo a lei de 1998, especialmente em razão do rol taxativo dos crimes antecedentes, que desaparece em 2012.

56 A partir do ato normativo do DPF, de janeiro de 2012, foram criadas novas DELEFINS distribuídas nos estados, todavia, já existiam delegacias responsáveis pela investigação de crimes financeiros e desvios de recursos públicos e, em outros, há ainda os Grupos de Repressão a Crimes Financeiros (GRFINS).

57 De acordo com o Regimento Interno do DPF, aprovado pela Portaria n. 2877-MJ, de 30 de dezembro de 2011. Convém ressaltar que não está disponível no sítio da PF nenhuma informação mais detalhada sobre a estrutura da instituição nas unidades da federação, mas o necessário a um primeiro contato (telefônico ou eletrônico), nada além daquela disponível no próprio Regimento, muito menos com relação à distribuição do efetivo por superintendências e/ou delegacias especializadas no DF e nos estados. Embora tenhamos indagado o DPF 1, lotado no órgão central em Brasília, a respeito da disponibilização dessas informações para fins desta pesquisa, a resposta foi negativa sob o argumento da natureza sigilosa e da segurança delas. Portanto, por mais que tenhamos insistido nisso, não foi possível diferenciarmos quantos policiais se dedicam às atividades administrativas e quantos atuam na atividade judiciária; ou com relação à produtividade nas delegacias, sobretudo nas DELEFINS etc.; o que, modificando o escopo metodológico, demandaria pesquisa de cunho etnográfico, o que não foi possível ser feito dadas as limitações de tempo e orçamentária.

Figura 1 • Estrutura organizacional do DPF



Fonte: Site do DPF, 2015

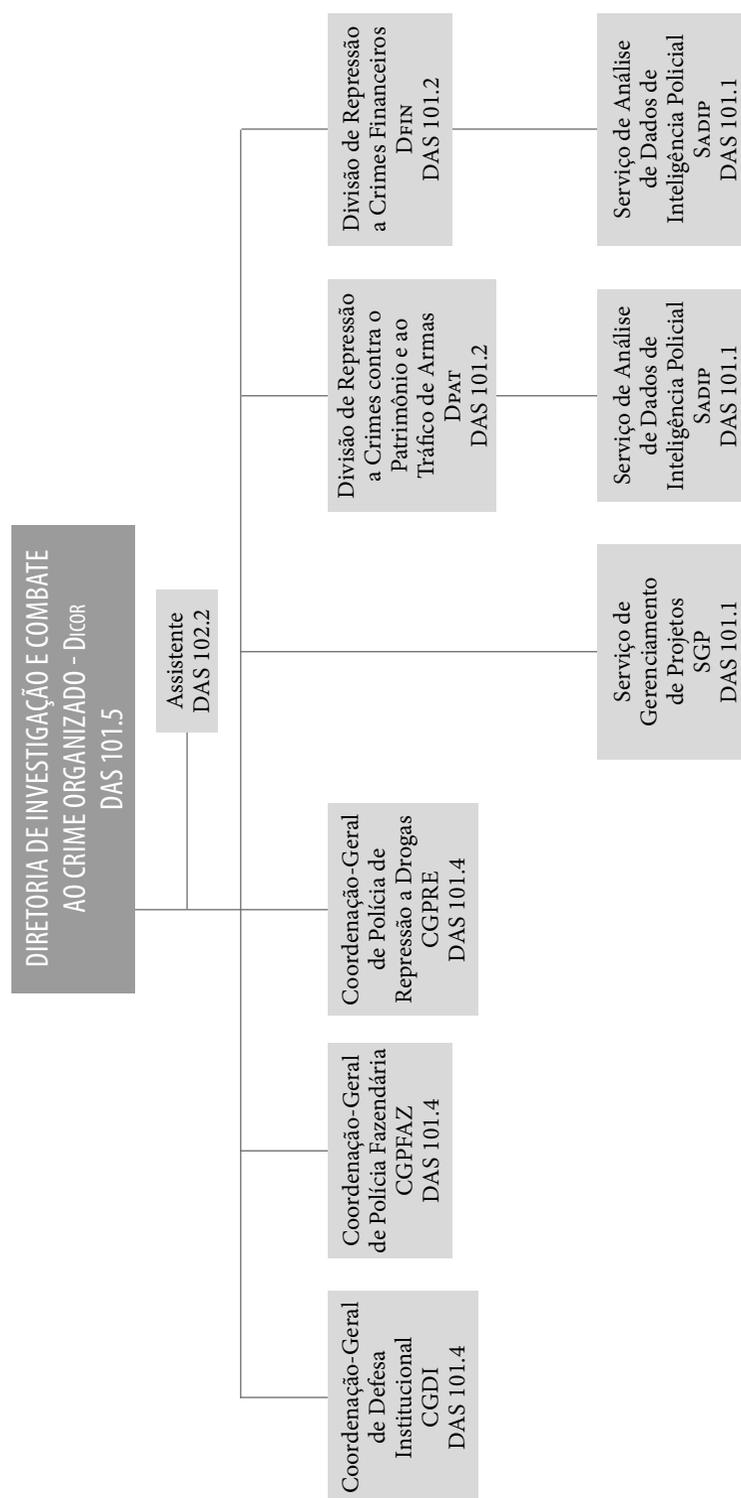
De acordo com o art. 13 do Regimento Interno do DPF, compete à DICOZ:

I - dirigir, planejar, coordenar, controlar e avaliar a atividade de investigação criminal relativa a infrações penais: a) praticadas por organizações criminosas; b) contra os direitos humanos e comunidades indígenas; c) contra o meio ambiente e patrimônio histórico; d) contra a ordem econômica e o sistema financeiro nacional; e) contra a ordem política e social; f) de tráfico ilícito de drogas e de armas; g) de contrabando e descaminho de bens; h) de lavagem de ativos; i) de repercussão interestadual ou internacional e que exija repressão uniforme; e j) em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas; II - propor ao Diretor-Geral a aprovação de normas e o estabelecimento de parcerias com outras instituições na sua área de competência.

E ao Diretor de Investigação e Combate ao Crime Organizado (art. 28) incumbe:

I - promover a execução das atividades, ações e operações correlatas à área sob sua responsabilidade; II - aprovar normas orientadoras das ações de persecução penal aos crimes de competência de suas unidades; III - prestar apoio técnico ao Diretor-Geral, no âmbito de suas atribuições; IV - supervisionar as atividades das unidades descentralizadas, no âmbito de sua área de atuação; V - aprovar planos de operações conjuntas com outras unidades, centrais ou descentralizadas, ou com outros órgãos governamentais, com a participação de pessoal lotado em suas unidades, promovendo a integração de missões policiais especiais; VI - aprovar planos, programas e projetos específicos de sua área de atuação; VII - expedir portarias, ordens e instruções de serviço, e aprovar manuais de procedimentos em matérias correlatas à área sob sua responsabilidade; VIII - prestar informações sobre matérias de sua atribuição, em atendimento a solicitações de órgãos externos; IX - encaminhar ao Diretor-Geral relatórios de metas, de acompanhamento e de avaliação do desempenho de suas atividades; X - promover o controle estatístico das ações e incidências criminais de sua competência e consolidar indicadores para subsidiar as decisões da administração da Polícia Federal; XI - promover o intercâmbio de informações com entidades e organizações congêneres, em nível nacional e internacional, que mantenham acordos, convênios e tratados na área de polícia judiciária; e XII - indicar servidores ao Diretor-Geral para o provimento de cargos de direção, assessoramento superior e de funções gratificadas, no âmbito da Diretoria, bem assim propor sua exoneração e dispensa.

Figura 2 • Estrutura da DICOR



Fonte: Site do DPE, 2015

É a DICOR que estabelece as prioridades de atuação na investigação do crime organizado. Há uma pauta de prioridades estabelecida em um documento classificado como sigiloso, e na gestão atual a prioridade número um é desvio de recursos públicos e corrupção. Em alguns estados existem as Delegacias Regionais de Investigação e Combate ao Crime Organizado (DRCOR).

A Divisão de Repressão a Crimes Fazendários (DFAZ) e a Divisão de Repressão a Crimes Previdenciários (DPREV) estão situadas no interior da Coordenação-Geral de Polícia Fazendária (CGPFAZ), juntamente com a Divisão de Repressão a Crimes contra o Meio Ambiente e Patrimônio Histórico (DMAPH), assim como a citada DPAT (essa divisão não foi objeto desta pesquisa). Dentro da estrutura da CGPFAZ também foram criadas outras subunidades designadas como serviços. Interessa aqui ressaltar, entre esses serviços, o de Repressão a Desvio de Recursos Públicos (SRRP). Nas unidades da federação existe a separação clara entre Delegacias de Repressão a Crimes Previdenciários (DELEPREV) e Delegacias de Repressão a Crimes Fazendários (DELEFAZ).

Figura 3 • Estrutura da CGPFAZ/DICOR



Fonte: Site do DPE, 2015

Atualmente, de acordo com os anexos do mesmo Regimento Interno de 2011, a estrutura das Superintendências Regionais do DPF que são objeto da pesquisa está distribuída da seguinte maneira nas unidades da federação:

– DRCOR: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, Tocantins.

– DELEFIN: Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Santa Catarina, São Paulo.

– DELEPREV: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, Tocantins.

– DELEFAZ: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, Tocantins.

Tal como pontuado anteriormente, nas unidades da federação, as DELEFINS cuidam de crimes financeiros e de desvio de recursos públicos, mas no órgão central as ações concentram-se em unidades distintas. A DFIN reporta-se diretamente ao diretor da DICOR e o SRRP reporta-se à CGPFAZ. Há coordenação intermediária entre este serviço e a diretoria. Segundo delegado participante (DPF1, DF), isso não interfere no funcionamento do serviço, mas no futuro se pretende unificar as estruturas organizacionais. A decisão para este formato foi administrativo-financeira, pois não havia mais funções gratificadas disponíveis. Nos estados, tais atividades estão sob a responsabilidade das DELEFINS, que por sua vez são, conforme representa sujeito da pesquisa, as “delegacias que trabalham com crimes mais elaborados”.

A área de Polícia Fazendária é onde há um número maior de investigações (cerca de 80%, segundo estimativa do Delegado 1, do DF), uma vez que nela se concentram os crimes contra a Administração Pública em geral (corrupção, peculato, crimes contra a ordem tributária etc.).

Segundo o mesmo delegado participante, atualmente o “grosso” das atividades das DELEFINS são os crimes de menor potencial ofensivo. Depois do programa “Minha Casa Minha Vida”, do Governo Federal, a abertura de linhas de financiamento da Caixa

Econômica Federal para pessoas comprarem eletrodomésticos e fazerem reformas em suas casas resultou em milhares de financiamentos pelo Brasil, acompanhados de centenas de fraudes e “pequenos crimes”. Assim: “O cara chega, quer reformar sua casa, chega lá pro cara no seu bairro que tem um depósito de construção e fala: ‘Eu tenho aqui pela Caixa uma linha de R\$ 3.000,00, só que eu só quero comprar R\$ 500,00, você me devolve o troco?’ Coisas desse tipo” (DPF1, DF).

Embora a competência para trabalhar na apuração dos crimes de lavagem de dinheiro ainda esteja formalmente nas atribuições da DFIN/DELEFIN, o mesmo interlocutor afirma categoricamente que “cada área faz a sua lavagem”, ou seja, não importa se a investigação é de tráfico de drogas ou de delitos ambientais, se há indicativo de lavagem de dinheiro, a informação não precisa ser repassada para a delegacia “competente”, sendo feita pela própria delegacia que conduz a investigação do crime antecedente, pois a apuração fica muito mais fácil e rápida, ao contrário da forma com que se procedia anteriormente: relatar à delegacia competente, que só então iniciava o trabalho de investigação específica de lavagem.

A narrativa desse interlocutor indica que há uma nova área de destaque nas DELEFINS, que são os crimes contra os fundos de regimes próprios de servidores de órgãos federais, estaduais e municipais. Para ilustrar, trazemos trecho de matéria divulgada em 19 de setembro de 2013 sobre a Operação Miquéias, deflagrada pela DELEFIN da Superintendência do Distrito Federal, que comprova a novidade na atuação:

A Polícia Federal deflagrou na manhã desta quinta-feira, 19/09, a Operação Miquéias, que tem como objetivo desarticular duas organizações criminosas com atuações distintas: uma de lavagem de dinheiro e outra de má gestão de recursos de entidades previdenciárias públicas. *Essa é a primeira operação da história da PF no combate a esta espécie de crime*<sup>58</sup>.

Nas falas dos sujeitos da pesquisa proliferam os relatos que apontam a insuficiência de estrutura material e física. O interlocutor relaciona o excesso de demanda: 100.000 inquéritos em tramitação e um volume de 300 a 400 operações em média ao ano. Estima que acabam fazendo 10% do trabalho pelo baixo efetivo para a atividade de investigação e em razão do excesso de atividades administrativas.

Ainda seguindo esta linha de raciocínio, de como se organizam as investigações desse tipo específico de criminalidade no País, importante destacar alguns aspectos estruturais delas, sempre a partir das falas dos próprios atores. As longas citações se justificam na intenção de não quebrarmos as linhas de raciocínio construídas pelos interlocutores.

58 Disponível em: <<http://www.dpf.gov.br/agencia/noticias/2013/09/pf-combate-fraudes-em-fundos-de-pensao-municipal>>. Último acesso em: 16 abr. 2015. [grifo nosso]

Um outro problema é que apesar disso há, de fato, uma falta de pessoal. Poderia ser minimizada se todos trabalhassem de forma correta? Poderia, sem dúvida nenhuma. Mas hoje há uma necessidade muito grande de gente nas instituições. [...] Corrupção e lavagem de dinheiro são investigações um pouco mais complexas, que envolvem transações financeiras e tal, e pouca gente tem conhecimento hoje em dia de como se faz essa investigação. [...] ele não vai ganhar mais ou menos se ele for capacitado ou não. [...] falta de estrutura material também, algumas instituições têm computadores velhos e *softwares* desatualizados [...] Alguns estados também não priorizam o combate a esses crimes, então fala “você que está combatendo a corrupção e a lavagem, dane-se, você vai ter o mesmo apoio de quem está combatendo furto de galinha”. [...] particularmente, nenhuma das operações que eu atuei na polícia, nenhuma já acabou, já esteja julgado uma sentença penal condenatória. [...] o problema é que a gente tem a briga de instituições, [...] não há nada que a polícia não possa investigar que o MP possa, que eles tenham mais conhecimento técnico ou mais ferramenta, muito pelo contrário, geralmente têm menos. [...] Então é isso, a polícia deveria ser melhor aparelhada, o MP deveria focar na ação penal. (DPF2, DF).

[...]

As DELEFINS são o que eu chamo de um Frankenstein [...] se o superintendente quiser aumentar a DELEFIN, ele vai ter que diminuir fazendária. Vai ter que diminuir entorpecentes. Então assim, alguém vai ter que acumular mais casos ali. Aí eu te digo o seguinte, o departamento trabalha com uma escala de prioridades. Então, tá lá, se você pegar prioridades de Diretoria de Combate ao Crime Organizado, DICOR, a prioridade da DICOR é o desvio de verbas públicas. Então assim, pra mim, se você elenca prioridades pra que elas servem? [...] pra te orientar nas decisões. [...] o problema é o seguinte: a área de crimes financeiros, ela sempre teve uma rotatividade muito grande. Então, infelizmente, é uma área em que, os policiais – eu digo, de todos os estados – não só delegados; delegados, agentes [...] mas todo mundo tem uma visão muito estigmatizada: “ah, eu vou trabalhar com aqueles inquéritos volumosos, cheios de números, cheios de problemas... por que, eu vou ganhar a mesma coisa e posso trabalhar com uma moeda falsa aqui, com tráfico”. (DPF 3, PR).

[...]

O interior é mais “clínico geral”, porque no interior, como nosso efetivo é muito pequeno, as delegacias sofrem pra caramba, porque não tem [...] Pra você ter uma ideia, a de Tocantins, em Araguaína, tem uma delegacia – deve ter uns 12 agentes, 20 no máximo. Só que aí se você for calcular – plantão, porque tem que cuidar do patrimônio; férias; licença; viagem pra caramba, porque a gente viaja muito –, o efetivo que fica na delegacia é

muito pouco, muito pequeno. Por exemplo, eu fui pra uma operação em Barra do Garça que tem um delegado. (APF, GF/DF).

[...]

Só estou tentando explicar o seguinte, você estar numa delegacia dessas vira um inferno sua vida porque, evidentemente, tecnicamente você conhece muito mais do que o cara que lhe chefia, infinitas vezes mais, e quanto mais técnico mais você conhece – e qual o problema? Ele te coordena, ele não tem noção de gestão porque se ele tivesse conhecimento de gestão ele teria pelo menos como potencializar a equipe, ele não tem noção nenhuma, ele veio de uma área “bacharelesca” que é focada na peça individual, no trabalho bonito, literário, assim por diante; aí esse cara está ali e qualquer afirmação, qualquer produção, qualquer situação que você vai e se destaca você vira ameaça. Então, em geral, você vai durar muito pouco nessa área, a tendência é muito grande de você ficar um tempo, realizar algumas coisas... porque você ameaça e você nem tem essa pretensão, você entrou e sabe que não está naquela função... você sabe que é assim mesmo, você sabe que ninguém quer discutir isso no Brasil e entender como a lógica funciona, daí a indisposição das pessoas de conversar no presente momento, aí... não adianta que ninguém quer ouvir ou discutir o modelo, como funciona. [...] Eu posso acrescentar uma coisa? Eu acho que o problema reside na fragilidade que esse pessoal tem de saber que eles não são gestores. Você vê nitidamente que não tem gestão de Recursos Humanos, não tem gestão de informação, você vê que as delegacias são estanques e os setores que são eminentemente administrativos como o Controle de Imigração e o Controle de Segurança Privada que a finalidade precípua é o quê? É subsidiar a investigação policial, mas como as delegacias são estanques, não tem informação nenhuma, não tem fluxo de informação, por exemplo, a própria DELEFIN. (APF, GF/MG).

[...]

A polícia tem algumas áreas que são burocráticas: passaporte, produtos químicos, segurança privada. Nessas áreas, tirando a parte administrativa – que não é da carreira policial –, o trabalho ali é meramente mecânico. Você não tem que pensar. Não tem como avaliar essa questão se a pessoa adoeceu, se psicologicamente está doente em função da dificuldade do trabalho policial. Reflete ali? Talvez não, porque é muito mecânico. Agora, na área de investigação, aí sim você precisa de um policial sadio, saudável, com a saúde em dia. E o que tem feito com que o policial adoça? Essa falta de perspectiva de uma carreira. (APF, GF/DF).

Nos trechos de falas dos policiais acima transcritos, a partir de suas atuações profissionais em diferentes superintendências do DPF pelo País, podemos pontuar como principais desafios e dificuldades práticas encontradas cotidianamente no

trabalho o(a): déficit de pessoal; baixo desempenho ou pouca efetividade no trabalho; excesso/sobrecarga de trabalho para pouco efetivo; baixa ou ausência de especialização para trabalhos com natureza mais complexa; precariedade na infraestrutura material das unidades, sobretudo nas investigações; sobreposição de funções e trabalho entre as instituições do sistema de justiça criminal; ruídos intra e interinstitucionais; pautas de trabalho e prioridades não muito bem definidas; orientadas e/ou coordenadas pelo órgão central; grande rotatividade de pessoal nas DELEFINS; falta de critérios claros para remoção e transferência; falta de estímulo no ambiente de trabalho e de perspectivas de ascensão dentro da carreira policial federal; o peso conferido ao “bacharelismo” (em Direito) e ao “saber jurídico” dentro da instituição policial federal; a lógica cartorialesca e inquisitorial conferida pelo inquérito policial no contexto das investigações e na produção da “verdade real”, da autoria e materialidade a serem apresentadas pela polícia aos demais atores do sistema de justiça criminal; entre outras questões.

## II • MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

A Constituição Federal de 1988 alterou de forma significativa o modelo de Ministério Público no Brasil, ao caracterizá-lo como instituição independente, extrapoder, dotada de independência funcional, administrativa, financeira e, a teor do art. 129, II, com a função de “zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”. Isso significa que a Carta Magna de 1988 selou a democracia no País com a instituição de um Ministério Público com autonomia na estrutura do Estado, não podendo ser extinto ou ter atribuições transferidas a outra instituição, e que seus membros têm liberdade para atuar segundo suas convicções, com base na lei. Essa nova conformação constitucional trouxe grandes inovações à estrutura e às atribuições do Ministério Público, diferenciando o modelo brasileiro de representação dos interesses da coletividade e defesa do regime democrático. Segundo Maria Tereza Sadek:

O Ministério Público, desde a Constituição de 1988, é uma instituição independente, não se vinculando a nenhum dos poderes do Estado, seja o Executivo, o Legislativo ou o Judiciário. Além disso, possui garantias de autonomia tanto administrativa como funcional. Seus princípios de organização coincidem com aqueles previstos para o Poder Judiciário: direito de apresentar proposta orçamentária; de propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por intermédio de concurso público de provas e títulos; seus integrantes não respondem aos outros poderes ou instituições e gozam das mesmas prerrogativas dos membros do Poder Judiciário, como a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos. (2009, p. 4).

Nesse mesmo viés, Fábio Kerche (2010) considera que a normatização conferida ao Ministério Público pela Constituição Federal de 1988 foi uma das grandes inovações trazidas pela Carta Magna em prol da redemocratização do País. Isso porque, até 1988, a instituição era ligada ao Poder Executivo e a maior parte de seus esforços era direcionada, no âmbito dos tribunais, para a ação penal pública. A partir da promulgação da Constituição Cidadã, as atribuições do Ministério Público sofrem considerável inovação, na medida em que a instituição passa a ser independente de todos os Poderes de Estado e a ser detentora de atribuições relativas à representação dos interesses da sociedade, conferindo à instituição atribuições diferenciadas dos demais países. A Constituição de 1988 também criou mecanismos que protegem consideravelmente o Ministério Público dos Estados e da União contra ingerências por parte dos governantes e dos políticos. Nas palavras do autor:

O Ministério Público brasileiro, quando observados seu aspecto de independência institucional e o instrumento da ação civil pública, tornou-se não somente o caso mais extremo de *parquet* distante dos Poderes políticos quando comparado a outros países, mas também um caso único. E essas mudanças – independência perante o Executivo, defesa dos interesses coletivos, mandato assegurado para o Procurador-Geral etc. – foram garantidas a partir da Constituição de 1988. (KERCHE, 2010, p. 119).

Desse modo, tanto a estrutura quanto as atribuições do Ministério Público são autônomas na conformação da Administração Pública brasileira, não estando hierarquicamente subordinadas a nenhum dos três poderes da República. É a partir dessa autonomia que o Ministério Público garante para si orçamento próprio, a independência de gestão e, sobretudo, a autonomia funcional de seus membros, denominados procuradores e promotores, de forma que esses profissionais possam atuar sem amarras outras do que o estrito cumprimento da lei. Para Kerche, a questão orçamentária foi determinante para a garantia da independência de atuação dos membros do Ministério Público:

O orçamento do Ministério Público, por exemplo, é proposto pelo órgão ao Poder Legislativo, e sua administração é realizada pelo próprio Ministério Público, o que aponta uma diferença importante em relação a outras organizações estatais ou ao próprio Ministério Público antes da Constituição de 1988. Além do mais, como a ação penal pública é monopólio do Ministério Público, diminuir suas verbas pode significar a paralisação de atividade fundamental de *enforcement* da lei, já que não há outro substituto legal para cumprir a função. (KERCHE, 2007, p. 263).

Essas atribuições e prerrogativas buscam garantir que procuradores e promotores possam, a um só tempo, defender cidadãos contra abusos e omissões do Poder Público, e defender o Poder Público quando atacado por particulares. Outro instrumento que, segundo Sadek (2009), aumentou consideravelmente a amplitude de atuação dos membros do Ministério Público no controle sobre as demais instituições pú-

blicas e na defesa da cidadania foi a Ação Civil Pública, promulgada por meio da Lei n. 7.347, de 1985. Nas palavras da autora:

Para a defesa dos interesses individuais homogêneos, difusos e coletivos, o Ministério Público dispõe de considerável poder de investigação e de um instrumento jurídico poderoso — a Ação Civil Pública. A Lei 7.347 da Ação Civil Pública antecedeu a Constituição de 1988, tendo sido promulgada em 1985. Ela constitui o principal recurso para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. O Ministério Público tem se destacado na utilização da Ação Civil Pública, embora outros órgãos públicos e associações civis possam fazer uso deste instrumento jurídico. (SADEK, 2009, p. 5).

Tais características se estendem aos órgãos e aos membros do Ministério Público do Brasil, que é composto pelo Ministério Público da União em conjunto com os Ministérios Públicos Estaduais, conforme o art. 128 da CF/1988. O Ministério Público da União (MPU), por sua vez, tem como ramos o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT), o Ministério Público Militar (MPM) e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), segundo o art. 24 da Lei Complementar n. 75/1993.

Figura 4 • Organograma do Ministério Público da União



Fonte: Procuradoria-Geral da República

Sadek explica que cada um dos quatro ramos que compõem o Ministério Público da União atua perante um ramo específico do Poder Judiciário, devido a uma

competência específica de atuação. Contudo, valem-se dos mesmos instrumentos legais (SADEK, 2009, p. 5). A diferenciação de competências do Poder Judiciário, por sua vez, liga-se a uma matéria específica ou perfil de partes:

O Ministério Público da União, por sua vez, divide-se em Ministério Público Federal, Ministério Público Militar, Ministério Público do Trabalho e Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios. A especificidade de cada um está relacionada ao ramo do Poder Judiciário perante o qual atua — Justiça Federal, Justiça Militar Federal, Justiça do Trabalho e Justiça do Distrito Federal e dos Territórios —, sendo estabelecida em função da matéria ou das partes em litígio. Contudo, perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ), organismo encarregado de uniformizar a interpretação da lei infraconstitucional, e perante o Supremo Tribunal Federal (STF), órgão de cúpula do Poder Judiciário, responsável por proferir a palavra final sobre a interpretação da Constituição, só podem officiar os integrantes do Ministério Público Federal. De forma resumida, pode-se afirmar que a distinção entre os diferentes ramos do Ministério Público diz respeito à competência de atuação e não aos instrumentos disponíveis, às garantias ou aos princípios de atuação de cada um deles. (SADEK, 2009, p. 5).

Quanto ao provimento de membros e servidores, observa-se na seguinte tabela a divisão estrutural dos recursos humanos disponíveis ao MPU. Com enfoque no MPF, a partir dela é possível perceber que, apesar de este ramo do MPU ser o mais numeroso tanto em termos de membros quanto de servidores, ainda assim é o que possui a maior taxa de servidores por membro atualmente. De outro lado, há que se considerar a existência de servidores lotados em departamentos do MPF que atendem aos demais ramos do MPU, o que pode justificar o maior percentual de servidores alocados para funções administrativas de interesse geral.

Tabela 7

UNIDADE	N. DE CARGOS DE MEMBROS PROVIDOS	N. DE CARGOS DE SERVIDORES DE CARREIRA EXISTENTES	N. DE CARGOS DE SERVIDORES DE CARREIRA PROVIDOS	PERCENTUAL DE OCUPAÇÃO DOS CARGOS DE SERVIDORES EFETIVOS	ÍNDICE DE SERVIDORES POR MEMBRO
MPT	757	4.901	2.856	58%	3,8
MPM	78	429	426	99%	5,5
MPF	1.083	9.048	8.745	97%	8,1
MPU	1.918	14.378	12.027	84%	6,3

Fonte: CNMP, 2015<sup>59</sup>

59 Os dados referentes ao MPDFT foram apresentados juntamente com os dos Ministérios Públicos dos Estados.

A regulamentação da atuação de cada um dos ramos do MPU e de suas peculiaridades foi feita por meio da Lei Complementar n. 75/1993, que disciplina o MPU. Os Ministérios Públicos estaduais, por sua vez, são regidos pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, que corresponde à Lei n. 8.625/1993. Tais instrumentos normatizam as subdivisões, a denominação e a função institucional dos integrantes dos membros e órgãos do MPU, conforme o ramo que integram.

Os membros do MPF que atuam em primeira instância recebem a denominação de procuradores da República. Os procuradores regionais atuam perante os Tribunais Regionais Federais e os subprocuradores-gerais, perante os Tribunais Superiores. Nos Ministérios Públicos estaduais e do Distrito Federal, atuam os promotores de Justiça, em 1º grau, e os procuradores de Justiça, perante os Tribunais de Justiça. Explicando melhor, Bruno Amaral Machado (2005), por meio de trabalho de pesquisa publicado sob o título *Ministério Público: organização, representações e trajetórias*, afirma que:

Em primeira instância, as funções do MP estadual cabem, em regra, aos promotores de Justiça e aos promotores de Justiça substitutos. Nas carreiras que integram o MPU, salvo o MPDFT, cuja denominação é a mesma dos Estados, as funções correspondem aos cargos de procurador da República (MPF), procurador Militar (MPM) e procurador do Trabalho (MPT). Em segunda instância atuam os procuradores de Justiça perante os TJs estaduais. Procuradores regionais da República (MPF), procuradores regionais do Trabalho e procuradores regionais Militares atuam junto aos respectivos tribunais de segunda instância (da Justiça Federal, do Trabalho e Militar). Subprocuradores-gerais da República (MPF), do Trabalho (MPT) e Militar (MPM) atuam junto ao STJ, TST e STM, respectivamente. (MACHADO, 2005, p. 130).

Ainda sobre a composição do Ministério Público brasileiro, a leitura conjunta da Lei n. 8.625/1993 e da Lei Complementar n. 75/1993, somadas ao inciso II do citado art. 128 da CF/1988, permite compreender que a instituição conta com órgãos de administração, de execução e auxiliares. Entre os órgãos da administração estão a Procuradoria-Geral de Justiça, o Colégio de Procuradores, o Conselho Superior do MP e a Corregedoria do MP. Tais instâncias fazem-se presentes no MPU nos quatro ramos que o compõem (MPF, MPT, MPM e MPDFT).

Como este capítulo tem por finalidade descrever a estrutura formal do Ministério Público Federal, no âmbito da análise empírica da presente pesquisa sobre a atuação nos delitos econômicos e na corrupção, nas seções seguintes será feito esse recorte, com foco nas atribuições, na estrutura e na coordenação da atuação do MPF.

## 1 • ATRIBUIÇÕES

Segundo a Lei Complementar n. 75/1993, ao Ministério Público Federal cabe a atuação em prol do interesse público nos assuntos regulamentados pela Constituição Federal ou por leis federais. Essa atuação pode materializar-se na defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis, de modo a garantir o exercício dos direitos constitucionais dos cidadãos, na defesa da ordem jurídica e na defesa do regime democrático, de modo a assegurar o respeito aos princípios e normas que garantem a participação popular. Segundo Sadek (2009, p. 18):

Ainda que as variações estaduais não permitam elaborar uma avaliação global sobre o desempenho do Ministério Público dos estados, é possível observar, entretanto, que o desenvolvimento de iniciativas “legais” e “fora do gabinete”, a par de contribuírem para a efetivação dos direitos da cidadania, acabam por imprimir uma nova feição à instituição. O mesmo pode ser dito em relação ao Ministério Público Federal.

Cabe ainda ao órgão zelar pelo bom uso do patrimônio público e pelo efetivo respeito dos poderes públicos aos direitos assegurados na Constituição Federal. Também é responsabilidade do MPF fiscalizar o cumprimento das leis editadas no País e daquelas decorrentes de tratados internacionais assinados pelo Brasil<sup>60</sup>.

A Lei Complementar n. 75/1993, em seu art. 38, especifica as funções institucionais atribuídas ao Ministério Público Federal, conferindo-lhe o poder/dever de:

- I. Instaurar inquérito civil e outros procedimentos administrativos correlatos;
- II. Requisitar diligências investigatórias e instauração de inquérito policial, podendo acompanhá-los e apresentar provas;
- III. Requisitar à autoridade competente a instauração de procedimentos administrativos, ressalvados os de natureza disciplinar, podendo acompanhá-los e produzir provas;
- IV. Exercer o controle externo da atividade das polícias federais, na forma do art. 9º;
- V. Participar dos Conselhos Penitenciários;
- VI. Integrar os órgãos colegiados previstos no § 2º do art. 6º, quando componentes da estrutura administrativa da União;

60 Informação disponível em: <<http://www.pgr.mpf.mp.br/conheca-o-mpf/sobre-a-instituicao/atua-cao-geral/>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

VII. Fiscalizar a execução da pena, nos processos de competência da Justiça Federal e da Justiça Eleitoral.

O art. 37 do mesmo instrumento normativo informa ainda que tais funções podem ser exercidas

[...] nas causas de competência do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e dos Juízes Federais, e dos Tribunais e Juízes Eleitorais; ou nas causas de competência de quaisquer juízes e tribunais, para defesa de direitos e interesses dos índios e das populações indígenas, do meio ambiente, de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, integrantes do patrimônio nacional.

Por meio desse artigo, é possível compreender que o MPF atua perante o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Superior Eleitoral, os Tribunais Regionais Federais, os Juízes Federais e os Juízes Eleitorais, como também fora dos limites judiciais, na defesa de direitos difusos.

No tocante à seara criminal, ao Ministério Público Federal cabe a propositura da ação penal pública quando a competência para o julgamento é da Justiça Federal. A atribuição manifesta-se nos casos de delitos que causem prejuízo aos bens, serviços ou interesses da União, de suas entidades autárquicas ou das empresas públicas<sup>61</sup>. No entanto, a especificidade de atuação do MPF também se associa ao perfil das partes envolvidas, tendo em vista que a instituição propõe ações nos casos que envolvem autoridades com foro privilegiado, que só podem ser julgadas pelos Tribunais Federais ou pelos Tribunais Superiores.

Ao MPF também é possibilitada a instauração de procedimento investigatório criminal, conforme a Resolução n. 77, de 14 de setembro de 2014, do Conselho Superior do MPF. Em seu art. 1º, a resolução conceitua o procedimento como instrumento de coleta de dados destinado a apurar a ocorrência de infrações penais de natureza pública, servindo como preparação e embasamento para o juízo de propositura da ação penal. Por meio deste instrumento, o órgão do MPF poderá, conforme o art. 8º da citada resolução:

I - notificar testemunhas e requisitar sua condução coercitiva, nos casos de ausência injustificada; II - requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridade da administração pública direta ou indireta, observado o disposto no art. 8º, § 4º, da LC 75/93; III - requisitar informações e documentos a entidades privadas; IV - realizar informações e diligências investigatórias; V - expedir notificações e intimações.

61 Informações disponíveis em: <<http://www.prms.mpf.br/areas-de-atuacao/criminal/>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

Além disso, na referida pesquisa, Machado (2005, p. 163) destaca a importância da atuação do MPF na atividade de *accountability* da Administração Pública federal:

A atividade de *accountability* da administração pública federal pode ser identificada em distintos níveis no MPF. Em primeiro grau, onde atuam os Procuradores da República, menciono dois tipos de controle (*lato sensu*). O que se exerce por meio das ações civis pública e de improbidade administrativa e o controle penal, implementado por meio da repressão de práticas delituosas e mediante o uso do, em tese, poder dissuasório da sanção penal.

Assim, em resumo, é possível afirmar que o MPF atua em questões federais, conforme Constituição e leis federais, em razão do interesse público ligado às partes envolvidas ou ao assunto tratado. Essa atuação tem início a partir de iniciativa própria ou mediante provocação, em todo o Brasil e em cooperação com outros países. Desse modo, o MPF pode ingressar com ações em nome da sociedade ou oferecer denúncias criminais e deve pronunciar-se em todos os processos em andamento na Justiça Federal que envolvam interesse público relevante, mesmo que não seja parte na ação.

É importante acrescentar uma recente polêmica no que tange às atribuições do Ministério Público. A partir da PEC 37/2011, foi proposta uma alteração de competências que relegava ao MP o papel de titular das ações penais, podendo no máximo requerer inquéritos, ao passo que a função investigativa seria de monopólio das polícias civil e federal. Diante deste quadro, o MPF publicou uma nota técnica<sup>62</sup> em que qualificou a PEC como reducionista, defendendo uma organização descentralizada da persecução penal, com o envolvimento do MPF em todas as suas fases. Por fim, a referida PEC foi rejeitada e encaminhada para arquivamento em 25 de junho de 2013. A discussão sobre o poder de investigação do MP foi apreciada pelo STF, que decidiu, em 14 de maio de 2015, que reconheceu ao *dominus litis* a legitimidade para a realização de investigação criminal, que não é atribuição exclusiva da Polícia<sup>63</sup>.

Com base na pesquisa de Azevedo (2010), observa-se o posicionamento de um subprocurador entrevistado pelo autor acerca dessa divisão de trabalho na persecução penal. Nota-se o destaque que o entrevistado dá à importância da articulação institucional e autonomia com relação às polícias no que tange aos crimes abordados aqui.

Crime financeiro, crime que envolve corrupção, crime que envolve a lavagem de dinheiro, nós poderíamos fazer totalmente, sem a ajuda da polícia. Mas com os órgãos responsáveis: Banco Central, COAF, Receita Federal,

62 Disponível em: <[http://noticias.pgr.mpf.br/noticias/noticias-do-site/copy\\_of\\_pdfs/nota-tecnica-pec-37-versao-definitiva.pdf/view?searchterm=corporativo](http://noticias.pgr.mpf.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_pdfs/nota-tecnica-pec-37-versao-definitiva.pdf/view?searchterm=corporativo)>. Acesso em: 24 jun. 2015.

63 Cf. MINISTÉRIO Público pode investigar por conta própria, decide o STF. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-mai-14/mp-investigar-crimes-conta-propria-decide-supremo>>. Acesso em: 26 jun. 2015.

porque todos esses órgãos investigam. Então, com relação às investigações, eu sou totalmente a favor de o MP ter o controle e só em algumas investigações se precisaria do envolvimento da polícia. (SUBPROCURADOR 3 apud AZEVEDO, 2010, p. 56).

Ainda segundo Azevedo, foi questionado aos membros do Ministério Público se concordam com duas afirmações, entre outras: 1) “A atuação do MP deveria ser ampliada no âmbito da investigação criminal, passando ele a coordenar diretamente o processo de produção probatória na fase pré-processual”; e 2) “Mesmo sendo o inquérito policial atribuição da Polícia Judiciária, deve o Ministério Público promover investigações paralelas ou complementares”.

Obteve-se o seguinte resultado:

Tabela 8

RESPOSTA	QUESTÃO 1	QUESTÃO 2
Totalmente de acordo	39,5%	64,7%
Mais de acordo	43,1%	31,1%
Mais em desacordo	15,0%	3,0%
Total desacordo	2,4%	1,2%

Nota-se uma maciça concordância entre os membros que responderam ao questionário quanto à ampliação da atuação do MP na investigação criminal, com 82,6% tendendo a concordar com a coordenação do inquérito policial e 95,8% tendendo a concordar com a condução paralela ou complementar de investigações.

## 2 • ESTRUTURA

Para cumprir com suas atribuições na atuação perante as diferentes instâncias da Justiça Federal, o MPF dispõe de ampla estrutura, que inclui diversos órgãos. Estes prestam-se tanto ao desenvolvimento de atividades administrativas quanto à eficaz execução das funções do MP, entre as quais se destaca a defesa da Constituição, especialmente na proteção dos direitos fundamentais. Conforme é possível observar no organograma a seguir, são órgãos do MPF:

- a) O Procurador-Geral da República;
- b) O Colégio de Procuradores da República: formado pelos subprocuradores-gerais da República, procuradores regionais da República e procuradores da República;
- c) O Conselho Superior do Ministério Público Federal;

- d) As Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal;
- e) A Corregedoria do Ministério Público Federal;
- f) A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão;
- g) A Ouvidoria do MPF.

Figura 5 • Organograma do Ministério Público Federal



Fonte: Procuradoria-Geral da República

Dentro dessa estrutura, a chefia do Ministério Público Federal é de responsabilidade do procurador-geral da República, que exerce a mesma função em relação ao Ministério Público da União, além de atuar como procurador-geral Eleitoral. Deve ser nomeado pelo presidente da República entre os integrantes da carreira do Ministério Público da União com mais de 35 anos de idade, sendo essa nomeação condicionada à aprovação de seu nome, por maioria absoluta e voto secreto, pelo Senado Federal. Seu mandato é de dois anos, sendo possível a recondução.

Segundo Sadek (2009, p. 7), a forma de nomeação do procurador-geral da República demarca diferença entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público dos estados no tocante à interferência política que se coloca:

No que se refere aos vínculos com o poder político, deve ser ressaltada uma importante diferença entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público dos estados. O Procurador-Geral da República, cargo máximo no

Ministério Público da União, segundo prescreve a Constituição Federal em seu artigo 128, parágrafo 1º, é nomeado pelo Presidente da República, dentre os integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução<sup>64</sup>. Nas instituições estaduais a influência do poder político é relativamente atenuada. O Procurador-Geral de Justiça – cargo máximo no Ministério Público do estado – é indicado pelo Governador a partir de uma lista tríplice eleita pelos integrantes da instituição<sup>65</sup>.

Conforme aponta a Carta Magna de 1988, em seu art. 103, o procurador-geral da República deve sempre ser ouvido nas ações de inconstitucionalidade e em todos os processos de competência do Supremo Tribunal Federal. O mesmo artigo dispõe que o procurador-geral pode propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade.

Ao procurador-geral da República também é conferida atribuição para promover ação direta de inconstitucionalidade e ações penais para denunciar autoridades, como deputados federais, senadores, ministros de Estado, o presidente e o vice-presidente da República. Cabe ainda ao procurador-geral da República representar, perante o Supremo Tribunal Federal, pela intervenção nos Estados e no Distrito Federal na hipótese do art. 34, VII, da Constituição Federal, bem como no caso de recusa à execução de lei federal prevista no art. 36, III, dessa mesma norma. Também pode, perante o Superior Tribunal de Justiça, propor ação penal e representar pela federalização de casos de crimes contra os direitos humanos.

No que diz respeito ao Colégio de Procuradores da República, é formado pelos procuradores da República, procuradores regionais da República e subprocuradores-gerais da República. Os primeiros atuam em cada estado e nos municípios, perante as varas e juízes federais. Por sua vez, os subprocuradores-gerais da República (juntamente com o procurador-geral da República) atuam nas ações das últimas instâncias do Judiciário, no Tribunal Superior Eleitoral, no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal. Os procuradores regionais da República oficiam nas dife-

64 Sublinhe-se que esta forma de escolha do procurador-geral da República tem o apoio de apenas 5% dos integrantes da instituição (CASTILHO; SADEK, 1998). Acrescente-se, ainda, que no XIV Encontro Nacional dos Procuradores da República, realizado em 1997, eles mesmos tornaram público um documento – Carta de Belo Horizonte –, no qual “defendem a democratização das instituições da Justiça, e em especial do Ministério Público, com a mudança da forma de escolha do Procurador-Geral da República, hoje de indicação pessoal do Presidente da República”. Desde 2002 a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) organiza lista tríplice, a partir de votação dos membros do MPF, e submete os mais votados à Presidência da República.

65 Trata-se de uma regra geral. Em alguns estados, como na Paraíba, esse procedimento de escolha só foi realizado na indicação do atual procurador-geral de Justiça.

rentes regiões do País, conforme as divisões da Justiça, em ações que devem ser tratadas perante os Tribunais Regionais Federais ou, quando no exercício de funções eleitorais, perante os Tribunais Regionais Eleitorais. Sua unidade de lotação são as Procuradorias Regionais República (PRRs), havendo, no momento, cinco em funcionamento:

PRR 1ª Região, com sede em Brasília-DF e atuação nos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima, Tocantins, além do Distrito Federal.

PRR 2ª Região, com sede no Rio de Janeiro-RJ e jurisdição também no Espírito Santo.

PRR 3ª Região, com sede em São Paulo-SP e jurisdição também em Mato Grosso do Sul.

PRR 4ª Região, com sede em Porto Alegre-RS e jurisdição também no Paraná e em Santa Catarina.

PRR 5ª Região, com sede em Recife-PE e atuação também nos estados do Ceará, Alagoas, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe.

O MPF possui como órgão máximo de deliberação o Conselho Superior do Ministério Público Federal (CSMPF), que é presidido pelo procurador-geral da República e composto por oito subprocuradores-gerais da República – quatro eleitos pelo Colégio de Procuradores e outros quatro eleitos pelos subprocuradores-gerais da República –, além do procurador-geral da República e do vice-procurador-geral da República, que o integram como membros natos. Compete a esse Conselho, por exemplo, a elaboração e aprovação das normas e instruções norteadoras do concurso de procurador da República; o estabelecimento das regras sobre as designações dos procuradores para cada uma das áreas em que o Ministério Público Federal atua; a definição dos critérios para distribuição de inquéritos e procedimentos; a indicação dos critérios de merecimento para promoção na carreira; e a aprovação da proposta orçamentária do MPF.

A Corregedoria do MPF é o órgão com atribuição para fiscalizar as atividades funcionais e a conduta dos membros do Ministério Público Federal. O órgão é dirigido pelo corregedor-geral, nomeado pelo procurador-geral da República entre os subprocuradores-gerais integrantes de lista tríplice elaborada pelo Conselho Superior do MPF. Entre suas atribuições, pode-se citar a instauração de inquéritos contra membros do MPF e a proposição de instauração de processos administrativos ao Conselho Superior. Também cabe à Corregedoria o acompanhamento do estágio probatório dos membros do MPF e a proposição, ao CSMPF, da exoneração daqueles que não cumprirem as condições necessárias.

Com atuação orientada pela transparência, eficácia, economicidade, efetividade, presteza e pelo compromisso público nas atividades do MPF, situa-se a Ouvidoria

do MPF, voltada para a promoção da qualidade das atividades desempenhadas pelos órgãos, membros, servidores e serviços auxiliares do Ministério Público Federal. Como diferencial, cabe ao órgão o fomento da participação dos cidadãos e cidadãs, de organismos da sociedade civil e de outras entidades na instituição. Segundo o art. 3º da Portaria PGR/MPF n. 519, de 30 de agosto de 2012, são algumas das competências da Ouvidoria do MPF (consideradas aqui as principais):

I - Receber, analisar e encaminhar as representações, reclamações, denúncias, críticas, elogios, sugestões, pedidos de informações e de providências, e quaisquer outras manifestações acerca das atividades desenvolvidas pelos órgãos, membros, servidores e serviços auxiliares do Ministério Público Federal, cientificando o interessado quanto às medidas adotadas; II - Recomendar ao responsável a adoção de providências necessárias à prevenção de atos contrários à lei ou às regras da boa administração, bem como a cessação do desrespeito verificado; III - Representar, quando necessário, aos demais órgãos da Administração Superior do Ministério Público Federal para promover as providências cabíveis, inclusive visando à responsabilização pela ação ou omissão verificadas; [...] V - Prestar informações, sempre que solicitadas pelos demais órgãos da Administração Superior do Ministério Público Federal e pelo Conselho Nacional do Ministério Público; VI - Prestar informações de caráter público, com observância das restrições constitucionais e legais, em atendimento às solicitações formuladas por entidades públicas ou privadas e cidadãos; VII - Propor aos órgãos de administração do Ministério Público Federal medidas e ações que visem à consecução dos princípios e valores institucionais e ao aperfeiçoamento dos serviços prestados; VIII - Divulgar, nos âmbitos interno e externo, de forma permanente, seu papel institucional, suas atividades e os resultados alcançados; IX - Manter articulação, parceria e colaboração com a sociedade civil e com as Ouvidorias públicas e privadas, em especial as do Ministério Público.

Outro importante órgão integrante da estrutura do MPF é a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), que tem como missão a garantia da cidadania e do respeito aos direitos humanos por parte dos prestadores de serviços públicos e pelos órgãos do Poder Público<sup>66</sup>. Por intermédio dos procuradores e procuradoras dos Direitos do Cidadão, o MPF busca a construção de uma sociedade inclusiva. Para entender melhor o que seria essa busca, Machado (2005) aponta que:

A PFDC é concebida na estrutura organizacional do MPF como órgão incumbido da defesa da cidadania. Dada a amplitude do conceito de cidadania, a PFDC pode desenvolver diversas ações concretas em razão

66 Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/institucional/a-procuradoria-federal/apresentacao-1>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

das prioridades definidas pelo membro que assume essas funções. Para o desempenho das tarefas, a organização conta, em cada Estado, com a colaboração de um procurador regional dos Direitos do Cidadão, que coordena as ações judiciais e extrajudiciais. No desempenho das atividades, os integrantes participam de conselhos, como o de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, órgão que integra o Ministério de Justiça, expede recomendações, atua como observador em órgãos públicos e pode, inclusive, instaurar inquéritos civis públicos para apuração de irregularidades. Na página oficial do órgão é definido o seu principal desafio: “cuidar dos direitos dos milhões de pobres, discriminados e excluídos de nossa sociedade”<sup>67</sup>. A interpretação do texto constitucional, conforme se intui pela estrutura criada pela organização, deixa transparecer clara opção: “a construção de um novo tipo de sociedade que traz em si embutida a ideia da erradicação estrutural das relações sociais iníquas”<sup>68</sup>. (MACHADO, 2005, p. 153).

A PFDC é dirigida por um subprocurador-geral da República, designado pelo procurador-geral, devendo essa designação ser previamente aprovada, via eleição, pelo Conselho Superior. O posto é exercido pelo prazo de dois anos, permitida uma recondução, precedida de nova decisão do Conselho Superior.

Segundo o sítio eletrônico da instituição, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão incumbe-se de dialogar e interagir com órgãos de Estado, organismos nacionais e internacionais e representantes da sociedade civil, persuadindo os poderes públicos para a proteção e defesa dos direitos individuais indisponíveis, coletivos e difusos – tais como dignidade, liberdade, igualdade, saúde, educação, assistência social, acessibilidade, acesso à justiça, direito à informação e livre expressão, reforma agrária, moradia adequada, não discriminação, alimentação adequada, dentre outros<sup>69</sup>.

Para tanto, o MPF age por meio de diferentes instrumentos, entre eles a recomendação a órgãos ou prestadores de serviços públicos para que respeitem os direitos humanos e as normas legais e constitucionais que protegem o cidadão; a ação civil pública, destinada a proteger interesses difusos ou coletivos; a audiência pública, para ouvir as partes envolvidas; e o termo de ajustamento de conduta, pelo qual o denunciado se compromete a sanar a irregularidade. Nesse sentido, Sadek (2009) destaca a atuação do MP, e em especial do MPF, como guardião da cidadania por meio do exercício dos deveres postulados em lei em prol do controle da Administração Pública, que tem gerado no País considerável repercussão pública e política:

67 Disponível em: <<http://www.pgr.mpf.gov.br/pgr/pfdc/pfdc.html>>. Acesso em: 3 dez. 2003.

68 Disponível em: <<http://www.pgr.mpf.gov.br/pgr/pfdc/pfdc.html>>. Acesso em: 3 dez. 2003.

69 Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/institucional/a-procuradoria-federal/apresentacao-1>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

Como guardião da cidadania, o Ministério Público tem agido em duas frentes: uma respondendo as suas atribuições legais, ainda que buscando expandi-las; outra desenvolvendo atividades fora do gabinete. No tocante à primeira frente, têm sido notáveis as iniciativas que procuram defender a probidade administrativa e a moralidade pública. De fato, tanto no Ministério Público Federal como no Ministério Público em vários estados, tais atividades têm merecido atenção prioritária por parte de procuradores e promotores. (SADEK, 2009, p. 9).

Em relação às atividades “fora do gabinete”, a autora explica que a atuação voluntária de membros do MP, em determinados espaços, tem promovido a ampliação do acesso à cidadania a diferentes tipos de demandas que necessitem de amparo e de análise do Poder Público para que sejam solucionadas. Segundo a autora, tais ações têm o objetivo de promover acesso aos serviços do Ministério Público, estreitando as relações da comunidade com a instituição por meio da busca ativa dos demandantes desses serviços. Em suas palavras:

[...] as atividades fora do gabinete implicam um envolvimento de natureza diversa por parte dos integrantes do Ministério Público e da própria instituição. Cumpre ressaltar, tais iniciativas são inteiramente voluntárias, sendo desenvolvidas em horários e locais fora do gabinete, e dependendo exclusivamente de um ato de vontade do promotor ou do procurador. Além disso, não se restringem às atribuições da instituição. [...] Neste sentido, promotores e procuradores passam a atuar como agentes da cidadania no sentido mais amplo do termo. Isto é, eles buscam atender solicitações variadas, independentemente de sua pertinência, guiando-se pelo princípio de que quaisquer demandas merecem algum tipo de resposta. Neste caso, a instituição transforma-se em um espaço público para a solução de demandas e para a conversão de problemas em demandas. Nesta frente, pode-se sustentar, o Ministério Público, de uma só vez, tem dado impulso às três ondas de ampliação do acesso à justiça referidas no clássico estudo de Cappelletti e Garth. Na primeira onda, é alargado o acesso à justiça, cuidando-se de providenciar assistência jurídica e informações sobre direitos, tanto substantivos como processuais. Por outro lado, navegando na segunda onda, são também caracterizadas e processadas demandas que se referem a interesses difusos. Por fim, alcançando a terceira onda, busca-se a solução de conflitos a partir da simplificação de procedimentos e da implementação de canais extrajudiciais. (SADEK, 2009, p. 10).

Por fim, as Câmaras de Coordenação e Revisão (CCRs) do Ministério Público Federal são os órgãos setoriais que coordenam, integram e revisam o exercício funcional dos membros da instituição, quais sejam, procuradores e subprocuradores da República. Tais órgãos serão descritos em maior detalhamento no item seguinte.

### 3 • SOBRE OS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E A COORDENAÇÃO DE SUA ATUAÇÃO

Os membros do Ministério Público Federal iniciam sua carreira no cargo de procurador da República, por meio de aprovação em concurso público específico para o ramo<sup>70</sup>. Nesse contexto, atuam em cada estado e nos municípios nos temas de competência federal. Neste âmbito, tem grande importância a atuação dos membros do MPF no *accountability* do Poder Público municipal, verificando a aplicação *in loco* do recurso público e fiscalizando a atuação dos servidores da Administração Pública.

Pesquisas quantitativas realizadas para levantamento do perfil dos membros do Ministério Público (SADEK, 1997) e do MPF (SADEK; CASTILHO, 1998) revelaram que:

MP brasileiro é integrado por jovens, sobretudo do sexo masculino, a maioria com grau de escolaridade superior ao de seus pais. Grande parte dos integrantes vem das classes média ou baixa e mostra sinais de trajetória profissional ascendente quanto a prestígio e renda. Os integrantes do MPF são, em média, mais jovens (média de 36 anos) que os magistrados (média de 42 anos), enquanto os membros do MP estadual têm idade média de 33 anos. Os homens ocupam 71,6% dos cargos do MPF e 67% dos cargos nos MPs estaduais. Do total de membros, 95% dos integrantes da carreira exerceram atividade remunerada anteriormente ao ingresso na carreira, evidenciando movimento de ascensão econômica, já que 57% dos membros vêm de famílias cujos pais ocuparam postos subalternos no mercado de trabalho (SADEK; CASTILHO, 1998, p. 9-10). Outro dado importante da pesquisa é que a maioria dos integrantes do MP (53%) ingressou após 1988, quando a instituição já havia consolidado as novas atribuições e conquistado a autonomia. (MACHADO, 2005, p. 139).

Apesar do notável crescimento do Ministério Público Federal, a pesquisa de Azevedo (2010) demonstra que alguns desses índices permanecem semelhantes. No que se refere ao perfil etário, 21,4% dos membros do MPF nasceram antes de 1960; 30%, entre 1960 e 1970; 44,4%, entre 1970 e 1980; e 4,3%, posteriormente a 1980. O percentual de homens é 70,7% e 79,6% dos que responderam ao questionário autodeclararam-se brancos. Além disso, 68,9% de seus pais e 53,9% de suas mães possuem terceiro grau completo. Quanto a ocupações anteriores, 95,2% dos membros do MPF exerceram atividade remunerada anteriormente ao ingresso na carreira, ao passo que 83,8% exercem atividade docente. Com relação à função principal da pena, entre os

70 Disponível em: <<http://www.pgr.mpf.mp.br/para-o-cidadao/concursos-1/procurador/sobre-a-carreira>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

que responderam ao questionário, 55,7% acreditam que seja prevenir o delito; 21%, retribuir/punir; 18,6%, ressocializar o delinquente; e 4,8%, reparar o dano causado (AZEVEDO, 2010).

Quando promovidos, os membros do Ministério Público passam a exercer o cargo de procurador regional da República. Neste papel, oficiam nas diferentes regiões, conforme as divisões da Justiça, em processos que tramitam nos Tribunais Regionais Federais (como os processos criminais instaurados contra juízes federais, juízes do trabalho e contra membros do MPU, além de crimes federais envolvendo prefeitos municipais, deputados estaduais e secretários de estado). O papel dos procuradores regionais da República foi mais bem delineado após a Lei Complementar n. 75/1993, a partir da qual foram instaladas as Procuradorias Regionais. Atualmente, após debates internos e 20 anos de atuação, prevalece a visão da atuação dos procuradores regionais da República no aprimoramento de mecanismos a fim de dar mais eficiência às atividades próprias do nível intermediário (FRISCHEISEN, 2013). Portanto, a tendência é que as Procuradorias Regionais se organizem “em núcleos de atuação com divisão e especialização de matéria, observadas especificidades regionais de temas de atuação do Ministério Público Regional ou de divisão de trabalho do Tribunal Regional Federal respectivo” (FRISCHEISEN, 2013, p. 103).

Após nova promoção, o procurador regional ascende ao cargo de subprocurador-geral da República, último cargo da carreira, assumindo a competência para atuar nas ações das últimas instâncias do Judiciário, perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal.

As prerrogativas constitucionais que conferiram considerável autonomia à atuação do Ministério Público alcançaram diretamente seus membros por meio das seguintes garantias, previstas no § 5º do art. 128 da CF/1988:

- a) vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado;
- b) inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa;
- c) irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I.

Isso significa que os membros do Ministério Público Federal não podem ser transferidos sem que concordem com a mudança ou sem que haja motivo de interesse público (garantia de inamovibilidade) e seus vencimentos não podem ser reduzidos. Ademais, após dois anos de efetivo exercício, só podem perder o cargo após sentença judicial transitada em julgado (adquirem vitaliciedade). Entretanto, é preciso recordar que a atuação dos membros do MP, por vezes, depende da intervenção do Judiciário

e do Executivo (por meio das forças policiais), impedindo que os membros atuem totalmente adstritos a seu livre convencimento ou totalmente protegidos de influências políticas. Conforme pontua Sadek:

Pesam a favor da autonomia o fato de estar nas mãos da instituição o recrutamento de seus membros, a independência funcional e as garantias constitucionais, como a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos. Por outro lado, a capacidade efetiva de cumprir suas atribuições é limitada por fatores como a dependência em relação a outras instituições, particularmente o Judiciário e a Polícia, uma vez que estas organizações podem tanto facilitar como dificultar ou mesmo impedir o andamento de uma investigação ou de uma ação; além, é claro, da vulnerabilidade a pressões advindas das forças políticas. (2009, p. 7).

Além dessas garantias, outros três princípios institucionais são atribuídos ao Ministério Público pela Constituição Federal de 1988: unidade, indivisibilidade e independência funcional. Pelo princípio da unidade, os procuradores integram um só órgão e a manifestação de qualquer membro vale como posicionamento de todo o Ministério Público. O princípio da indivisibilidade assegura que os membros não fiquem vinculados aos processos nos quais atuam, podendo ser substituídos por outros. E a independência funcional garante que cada membro do Ministério Público Federal tenha inteira autonomia em sua atuação, não estando obrigado a sujeitar-se a ordens de superior hierárquico do próprio MPF ou de outra instituição. Dessa forma, quando diversos procuradores atuam em um mesmo processo, podem adotar posições diferentes. Por outro lado, têm o dever de informar sobre os atos e de fundamentá-los. Dessa forma, a hierarquia é considerada apenas para os atos administrativos e de gestão. Cabe à chefia da instituição deliberar, por exemplo, sobre a estrutura do MPF e a distribuição dos recursos (MACHADO, 2005).

Entretanto, a prevalência absoluta da independência funcional sem mecanismos que promovam a unidade e a coordenação das atividades dos membros pode ter como consequência atuações isoladas, sobrepostas, divergentes e/ou contraditórias por parte do MPF. Os achados da pesquisa de Machado (2005, p. 165) revelaram que “alguns dos ofícios buscam estabelecer metodologia de trabalho em conjunto, muito embora estejam estruturados como ‘ilhas’, pois cada unidade é ocupada por um Procurador da República, com independência funcional e sem subordinação hierárquica de qualquer natureza”. Ainda nessa pesquisa, ao retratar a atuação dos membros do MPF, Machado (2005, p. 167) afirma que:

A independência funcional não deveria impedir estratégias de atuação conjunta na avaliação dos procuradores de Brasília. A sintonia entre procuradores de distintos ofícios, procuradores regionais (atuação em segunda instância) e subprocuradores (atuação perante os Tribunais Superiores) é parte da estratégia que alguns dos entrevistados avaliam

como necessária para o desempenho das funções. Um dos procuradores salienta a metodologia utilizada no desempenho de suas atividades, destacando que, atualmente, há interesse em se fomentar a atuação conjunta dos membros do MPF, já que a interação existente decorre de construções específicas de cada local.

Na tentativa de evitar manifestações isoladas, sobrepostas e/ou contraditórias dos membros do MPF, a Lei Complementar n. 75/1993 instituiu as Câmaras de Coordenação e Revisão, em seu art. 58, com a função de coordenação, integração e revisão do exercício funcional na instituição.

Segundo informações coletadas na pesquisa de campo exploratória, as Câmaras de Coordenação e Revisão buscam conciliar os princípios de unidade e independência funcional dos procuradores. Nesse sentido, uma das atribuições das Câmaras é promover discussões que balizem orientações e entendimentos comuns nos seus respectivos temas. Apesar disso, as linhas de compreensão geradas neste âmbito não são necessariamente seguidas pelos procuradores, que sempre podem invocar a prerrogativa da independência funcional. Segundo um entrevistado, as Câmaras:

[...] têm por objetivo orientar o fazer, o qual é a linha de compreensão da casa em relação a determinados temas. E podem até não terem, normativamente elas não têm de fato conteúdo vinculante, mas elas são uma boa fonte de direção, é um norte, um farol. É possível perceber a casa por meio de sua Câmara de Coordenação. Pensa isso aqui em relação a tal tema, nós temos posição em relação a isso. A grande maioria observa a orientação, mas aqui e ali um invoca a independência funcional para dizer: “não, eu entendo que o caso está prescrito”. E o que que acontece? Isso é um dispêndio de energia porque ele despendeu o tempo dizendo isso, dinheiro para mandar o procedimento para cá, para a Câmara também se ocupar em dizer que é ao contrário e devolver para lá, para promover a ação. (SPR2, DF).

Entre seus achados de pesquisa, Machado (2005) afirma que a atuação do Ministério Público é, em grande parte, influenciada pelas perspectivas, pelos interesses e pelos valores dos membros que ocupam posições-chaves na instituição. Por outro lado: “a independência funcional mostra que o desempenho da cúpula da instituição depende, também, da cooperação dos promotores de justiça lotados nas diversas promotorias de justiça existentes nos Estados” (MACHADO, 2005, p. 147).

Replicando-se essa ideia para o MPF, percebe-se a importância do trabalho de coordenação, revisão e integração dos membros do MPF de modo intra e interorganizacional. Tal importância justifica-se pela possível desarticulação das ações do MPF que a independência funcional de seus membros pode estimular, bem como pela necessidade de alinhamento das parcerias com a Polícia Federal e outras instituições que somam esforços no processo de apuração dos delitos.

Nesse sentido, as Procuradorias da República (PRs), que têm sede nas capitais dos estados, e as Procuradorias da República nos Municípios (PRMs) são as unidades de lotação dos procuradores da República, sendo distribuídas pelos estados perante necessidade e por critérios organizacionais internos. Em geral, os membros do Ministério Público têm campos de atuação distintos e se dividem em núcleos e escritórios. Para fins desta pesquisa, é preciso ater-se à organização estrutural dos quatro estados aqui analisados. Atenta-se que algumas informações estão em desacordo, comparando os sítios da Procuradoria-Geral da República e das Procuradorias estaduais. Nesse caso, optou-se por utilizar os dados estaduais.

Em primeiro lugar, o Distrito Federal não possui PRMs. O MPF/DF possui 29 procuradores da República, divididos entre: Núcleo Cível, Núcleo de Custos Legais e Concursos, Núcleo Criminal e Núcleo de Combate à Corrupção<sup>71</sup>. Em seguida, Pernambuco conta com 27 procuradores. Estes se distribuem entre seis PRMs e Escritórios da Tutela Coletiva, Escritórios Criminais e Escritórios de Combate à Corrupção<sup>72</sup>. No Paraná, por sua vez, atuam 48 procuradores (21 na capital e 27 nas PRMs). O MPF/PR faz a distribuição de seus membros entre as áreas criminal, cível, de tutela coletiva e eleitoral<sup>73</sup>. Por fim, São Paulo possui a maior estrutura entre os MPFs analisados, com 127 procuradores, divididos entre as áreas criminal e de tutela coletiva. Desses, 46 oficiam na capital e 81 são distribuídos entre as 29 Procuradorias da República nos Municípios<sup>74</sup>.

No geral, os escritórios e procuradores lotados nas capitais seguem uma tendência de especialização por matéria, seguindo a Resolução n. 104 do Conselho Superior do Ministério Público. No que cabe a este trabalho, destacam-se nos estados supracitados: seis Escritórios de Combate à Corrupção no Distrito Federal; quatro Escritórios de mesmo tema em Pernambuco; onze procuradores especializados em matéria criminal e combate à corrupção no Paraná; e, em São Paulo, nove Escritórios especializados em crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e de lavagem de valores. Tanto PRs quanto PRMs atuam perante as varas e os juízes federais, de forma estruturada por matéria, o que os coloca sob a coordenação da respectiva Câmara de Coordenação e Revisão. Existem atualmente sete Câmaras na estrutura do MPF, dedicadas aos seguintes temas:

1ª CCR: Direitos Sociais e Fiscalização de Atos Administrativos em Geral;

2ª CCR: Criminal;

71 Disponível em: <<http://www.prdf.mpf.mp.br/pr-df/sobre-a-pr-df>>. Acesso em: 7 abr. 2015.

72 Disponível em: <<http://www.prpe.mpf.mp.br/internet/Procuradores-da-Republica/Quem-sao>>. Acesso em: 12 maio 2015.

73 Disponível em: <<http://www.prpr.mpf.mp.br/o-que-e>>. Acesso em: 12 maio 2015.

74 Disponível em: <<http://www.prsp.mpf.mp.br/institucional/institucional/municipios>>. Acesso em: 12 maio 2015.

3ª CCR: Consumidor e Ordem Econômica;

4ª CCR: Meio Ambiente e Patrimônio Cultural;

5ª CCR: Combate à Corrupção;

6ª CCR: Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais; e

7ª CCR: Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional.

Cada CCR é composta por três membros do Ministério Público Federal, sendo um indicado pelo procurador-geral da República e dois pelo Conselho Superior do MPF, juntamente com seus suplentes, para mandato de dois anos. Sempre que possível, a indicação é feita entre integrantes do último grau da carreira. Segundo um entrevistado:

A composição das Câmaras é a seguinte, são dois membros indicados pelo conselho e um membro indicado pelo procurador-geral. Então cada Câmara são três... O coordenador é escolhido pelo procurador-geral. No meu caso coincidiu, porque eu sou o indicado pelo procurador-geral e sou coordenador, mas isso não é obrigatório. O procurador-geral pode indicar um membro e designar como coordenador outro. Não é regra não, uma coisa não leva, necessariamente, à outra, o procurador-geral é livre pra escolher. (SPR1, DF).

As Câmaras de Coordenação e Revisão são consideradas a menor unidade de colegiado na estrutura do Ministério Público Federal, com participação igualitária de seus membros. Segundo a Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei Complementar n. 75, de 1993), as atribuições das Câmaras são as seguintes:

Promover a integração e a coordenação dos órgãos institucionais que atuem em ofícios ligados ao setor de sua competência, observado o princípio da independência funcional;

Manter intercâmbio com órgãos ou entidades que atuem em áreas afins;

Encaminhar informações técnico-jurídicas aos órgãos institucionais que atuem em seu setor;

Manifestar-se sobre o arquivamento de inquérito policial, inquérito parlamentar ou peças de informação, exceto nos casos de competência originária do procurador-geral;

Resolver sobre a distribuição especial de feitos que, por sua contínua reiteração, devam receber tratamento uniforme;

Resolver sobre a distribuição especial de inquéritos, feitos e procedimentos, quando a matéria, por sua natureza ou relevância, assim o exigir;

Decidir os conflitos de atribuições entre os órgãos do Ministério Público Federal.

Desse modo, resumidamente, as Câmaras de Coordenação e Revisão são responsáveis pela promoção da coordenação da atuação dos órgãos do MPF, competindo-lhes as atividades de integração e revisão do exercício funcional na instituição, exceto nos casos de atribuição do procurador-geral da República e do procurador federal dos Direitos do Cidadão.

Para tanto, devem realizar a revisão da atividade funcional, objetivando a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, que são princípios fundamentais da instituição. Por isso cabe a elas decidir sobre os conflitos de atribuições entre os órgãos e resolver sobre a distribuição especial de procedimentos, visto que, por ter o olhar sobre o todo, podem gerenciar melhor as partes levando em conta a natureza e a relevância da matéria ou a necessidade de procedimento uniforme.

Com o intuito de integrar a atuação dos diversos órgãos do MPF, as Câmaras também podem promover intercâmbio com outras instituições envolvidas na temática de sua área de atuação, por meio da troca de dados e informações técnicas, assim como por meio do desenvolvimento de atividades em conjunto. Nesse sentido, as Câmaras utilizam-se internamente de dois principais mecanismos de coordenação: os Grupos de Trabalho e os encontros regionais e nacional.

A Câmara utiliza instrumentos de coordenação, o primeiro, que é um instrumento muito difuso e interessante, são os encontros que a gente faz. Presenciais, em média dois dias. A Câmara tem uma programação de fazer encontros regionais. Então a Câmara se desloca e se reúne com os colegas que atuam na área criminal e ali se discutem os problemas da atualidade, os problemas do momento, os mais específicos da região. (SPR1, DF).

Ainda nas palavras do subprocurador 1, a realização de encontros regionais e nacionais das Câmaras é instrumento de coordenação que tem sido utilizado com periodicidade pré-estabelecida para direcionar a atuação dos membros do MPF. Tais encontros promovem a interlocução entre os membros, possibilitam a discussão de temas que assumem espaço de destaque no cotidiano de atuação dos procuradores e direcionam a criação dos Grupos de Trabalho (GTs), que, por sua vez, se voltam para a análise de questões mais específicas. Cada Câmara possui um número indeterminado e irregular de GTs, de acordo com as discussões internas e a necessidade de formação desses grupos – inclusive com possibilidade de encerramento quando há a percepção de que o tema em questão possui um entendimento comum satisfatório. Assim:

[...] não é uma estratégia, é uma metodologia de trabalho que já está incorporada. A Câmara faz seus encontros regionais anualmente. Todo ano a Câmara vai às regiões e gasta um dia discutindo, ouvindo os colegas, ouvindo sugestões e críticas, passando orientações. Esses encontros são muito internos mesmo, não vem nenhum juiz de fora... são encontros de trabalho mesmo. E uma vez por ano a gente faz o encontro nacional da Câmara. Essa é uma forma também de exercer coordenação um pouco

difusa, mas você se atualiza, senão você fica aqui fechado no ar condicionado e a realidade lá fora. Então você vai a campo com os colegas e recebe. E uma outra forma é que nesses encontros, em geral, costumam sair sugestões, ideias e pedidos de atuação sobre temas específicos da atualidade ou da determinada região. Aí você cria grupos de trabalho com maior ou menor composição, com determinados objetivos. Estes roteiros, por exemplo, são frutos desses Grupos de Trabalho. Nos encontros surge a temática, daí você eventualmente cria o grupo de trabalho, aí os grupos produzem resultados. (SPR1, DF).

A importância dos Grupos de Trabalho para a função de coordenação exercida pelas Câmaras é retomada por outro entrevistado, que acena à possibilidade de que ocorram de forma virtual para que questões financeiras e orçamentárias não os limitem. Segundo o citado subprocurador:

[...] eu estou acostumado a pensar [...] em GTs como grupo focado de duração temporária privilegiando reuniões por videoconferência, usar o instrumento da videoconferência... Para economizar. As Câmaras hoje estão com recursos orçamentários relativos aos funcionamentos das Câmaras... Estão centralizados nas Câmaras. Então nós temos um orçamento pra trabalhar e a ideia é maximizar a utilização desse dinheiro pra render mais. (SPR3, DF).

Vale lembrar que as Câmaras também exercem a administração interna do fluxo e da distribuição de trabalho, da resolução dos conflitos de atribuições entre membros do MPF e, por fim, realizam a análise de conteúdo dos arquivamentos efetuados pelos membros.

A Câmara funciona nas duas hipóteses: se o juiz aplica o art. 28 o processo vem para a Câmara, e o procurador resolve, ele próprio, fazer o arquivamento e não submeter esse arquivamento a juízo, o que é possível. Aí tem que submeter à Câmara. Quer dizer, existe a possibilidade no governo federal do procurador não se submeter ao juiz. O procurador lá está com um caso corriqueiro e resolveu arquivar. Ele tem opção de não arquivar em juízo, ele tem opção de arquivar na própria procuradoria. Mas se ele for arquivar na procuradoria ele tem que se submeter *ex officio* na Câmara. Ou seja, a regra do arquivamento sempre se mantém a mesma lógica do Código de Processo. O procurador ou o promotor nunca arquiva sozinho. Ou ele arquiva com a anuência do juiz, ou ele arquiva com a anuência da Câmara. Tem sempre uma revisão, obrigatória. Agora, ele escolhe. Ele pode apresentar ao juiz ou arquivar. (SPR1, DF).

Além disso, nos termos do art. 27 da Resolução n. 87, de 3.8.2006, alterada pelas Resoluções CSMPPF n. 106, de 6.4.2010, n. 108, de 4.5.2010, e n. 121, de 1º.12.2011, são as Câmaras de Coordenação e Revisão responsáveis pelo controle estatístico dos procedimentos administrativos, dos inquéritos civis, das ações propostas e dos termos

de ajustamento de conduta, recomendações, audiências públicas e arquivamentos promovidos pelos membros do Ministério Público.

É sempre importante ressaltar o desafio enfrentado pelas Câmaras no sentido de conciliar o princípio da independência funcional com os da indivisibilidade e da unidade de atuação do MPF. Se o primeiro princípio, como dito anteriormente, abre espaço para atuação discricionária, o segundo e o terceiro demandam o estabelecimento de direcionamentos e fornecimento de apoio técnico que permitam a atuação harmônica dos diferentes órgãos e membros do MPF.

Em se tratando ainda da atuação das Câmaras, cabe uma breve descrição das sete áreas temáticas que definem a atuação de cada uma, conforme a Resolução n. 148/CSMPF, de 1º.4.2014.

### 3.1 • DIREITOS SOCIAIS E FISCALIZAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS EM GERAL

A 1ª CCR é responsável pela coordenação da atuação dos membros do MPF nos feitos cíveis relativos a educação, saúde, moradia, mobilidade urbana, previdência (inclusive as complementares pública e privada), assistência social, conflitos fundiários, bem como na fiscalização dos atos administrativos em geral, conforme disposto na Resolução n. 148/CSMPF, de 1º.4.2014. Para tanto, é papel da 1ª Câmara de Coordenação e Revisão o controle não apenas das medidas extrajudiciais celebradas pela instituição, mas também sobre as ações judiciais tomadas pelos membros a partir daquelas.

Segundo o sítio eletrônico da 1ª CCR<sup>75</sup>, ela se estrutura em assessorias organizadas de forma a desempenhar certas funções. Primeiramente, a Secretaria Executiva assessora os membros nas questões administrativas e operacionais da Câmara, executando as medidas determinadas pelo coordenador e gerenciando a atuação de cada divisão e do seu corpo funcional. Em segundo lugar, a Assessoria Administrativa é responsável pelo fluxo de processos destinados à Câmara, no tocante a seus registros, distribuição e monitoramento. Ela também é responsável por organizar e manter atualizada a documentação que tramita pela Câmara.

Em seguida, a Assessoria de Coordenação tem por atribuição o planejamento e a organização das estruturas física e lógica de funcionamento, bem como a gestão dos fluxos de trabalho que interferem na logística e atuação da 1ª Câmara, identificando a necessidade quanto à criação de Grupos de Trabalho, consultas públicas, fóruns de discussão e outras atividades que auxiliem a atividade da Câmara. Deve, além disso, desenvolver atividades de planejamento e gestão estratégica, visando à implantação de cenários prospectivos, à implementação das diretrizes estratégicas, ao estabelecimento

75 Disponível em: <<http://1ccr.pgr.mpf.mp.br/institucional/apresentacao>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

e ao acompanhamento de indicadores, metas e da carteira de projetos estruturantes, realizando diagnósticos, estudos, pesquisas, levantamentos e relatórios para avaliação e aprimoramento das ações, a fim de promover atuação proativa e efetiva dos membros representantes da 1ª CCR.

Por fim, a Assessoria de Revisão da 1ª Câmara de Coordenação e Revisão presta atendimento aos subprocuradores-gerais da República integrantes desta unidade e aos procuradores da República nos estados e nos municípios, destacando-se entre suas atividades o exame de processos e procedimentos distribuídos aos membros, para verificação da documentação constante dos autos, e a elaboração de síntese do conteúdo, desenvolvendo estudos, pesquisas e análises, bem como pareceres sobre assuntos jurídicos de interesse dos representantes da Câmara.

### 3.2 • CRIMINAL

Cabe à 2ª CCR coordenar a atuação do Ministério Público Federal na defesa da sociedade contra crimes federais. Por meio da atuação de seus membros, o MPF promove a ação penal pública quando a competência para julgá-la é da Justiça Federal. A unidade atua nos casos de crimes que causam prejuízo aos bens, serviços ou interesses da União, das autarquias federais ou das empresas públicas, em situações como contrabando, descaminho, fraude em licitações, evasão de divisas, emissão de moedas falsas, tráfico internacional, entre outros. Nota-se que esta Câmara se reserva de atuar no combate à corrupção e no controle externo da atividade policial, ambos de matéria criminal, mas tratados pela 5ª e 7ª Câmaras, respectivamente. A 2ª CCR é composta por três subprocuradores-gerais (e seus suplentes), sendo um indicado pelo procurador-geral da República e dois indicados pelo Conselho Superior, com um mandato de dois anos.

A CCR Criminal atualmente possui 16 Grupos de Trabalho, a partir das matérias consideradas de maior relevância: *Business Intelligence*; Combate a Crimes Cibernéticos; Combate a Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional; Contrabando e Descaminho; Crimes Tributários e Fiscais; Desmatamento; Dosimetria da Pena; Escravidão Contemporânea; Execução Penal; Formulário de Inspeção de Procedimentos de Investigação Criminal (FIPIC); Fraudes Previdenciárias; Justiça de Transição; Recursos Repetitivos; Rotinas para Efetividade da Função Criminal; Utilidade, Eficiência e Efetividade da Persecução Penal; e Medidas Cautelares Reais. Além desses, nesta Câmara já tiveram as atividades encerradas GTs de Lavagem de Dinheiro e Crimes Financeiros; Enfrentamento à Corrupção, Apropriação e Desvio de Verbas Públicas; e Enfrentamento dos Crimes Econômicos; entre outros<sup>76</sup>.

76 Disponível em: <<http://2ccr.pgr.mpf.mp.br/coordenacao/grupos-de-trabalho/grupos>>. Acesso em: 12 maio 2015.

Ademais, cabe ao MPF e à coordenação da 2ª CCR agir em situações de crimes cometidos pela Internet, como divulgação de pornografia infantil (vídeos, fotografias e desenhos), racismo, fraudes bancárias e clonagem de cartão de crédito.

Acrescenta-se que a 2ª Câmara, devido a sua natureza temática, despende maior volume de trabalho em revisão do que em coordenação, em comparação com outras Câmaras. Segundo relato, “em termos de número de processos, a 2ª Câmara tem uma movimentação de milhares de processos por ano. Acho que por mês cada seção lá envolve a revisão de centenas de casos. É por atacado. Ela se consome muito na revisão” (SPR3, DF).

Para se ter a dimensão do referido volume, observa-se na seguinte tabela o quantitativo de processos ingressados na 2ª CCR anualmente entre 2012 e 2014, por finalidade de entrada.

Tabela 9

FINALIDADE DE ENTRADA	2012	%	2013	%	2014	%	TOTAL	%
Promoção de arquivamento	3.456	64%	7.641	65%	7.961	69%	19.058	66%
Promoção de declínio	1.679	31%	3.610	31%	3.247	28%	8.536	30%
Outras finalidades	278	5%	463	4%	389	3%	1.130	4%
Total	5.413	100%	11.714	100%	11.597	100%	28.724	100%

Fonte: Estatísticas de produção da 2ª CCR

Segundo esses dados, nota-se que a 2ª Câmara desempenha um extenso trabalho de revisão com a entrada de 28.724 processos entre janeiro de 2012 e 2014, tendo o volume anual praticamente dobrado a partir de 2013. Desse total, percebe-se que promoção de arquivamento é a finalidade de entrada majoritária, seguida por promoção de declínio, em proporções semelhantes em todos os períodos. Nota-se que as outras finalidades somam porcentagens ínfimas diante do total de processos, e neste campo incluem-se Ciência, Consulta, Manifestação, Promoção de Conflito, Recorrer ao Conselho Institucional do MPF, Recurso sobre o Arquivamento, Suspensão Condicional do Processo, Transação Penal e Parecer.

No que tange ao resultado de julgamento no âmbito desta Câmara, a tabela a seguir demonstra os índices das duas finalidades destacadas na tabela anterior. Observa-se que como “Outros resultados” inclui-se “Converter em diligência”, “Não conhecimento” e “Outras deliberações”. Por sua vez, a categoria homologação engloba a homologação parcial.

Tabela 10

JULGAMENTO: RESULTADO	2012	%	2013	%	2014	%	TOTAL	%
Homologação de arquivamento	3.065	55%	6.891	59%	6.061	59%	16.017	58%
Não homologação de arquivamento	720	13%	970	8%	1.114	11%	2.804	10%
Homologação de declínio	1.397	25%	3.032	26%	2.434	24%	6.863	25%
Não homologação de declínio	240	4%	388	3%	332	3%	960	3%
Outros resultados	156	3%	369	3%	384	4%	909	3%
Total	5.578	100%	11.650	100%	10.325	100%	27.553	100%

Fonte: Estatísticas de produção da 2ª CCR

Nota-se que, tanto nos resultados para as solicitações de arquivamento quanto nos de declínio de atuação, julga-se majoritariamente pela homologação, ou seja, em 83% dos julgamentos homologam-se as solicitações de entrada. Há de se acrescentar, ainda, que, apesar do grande aumento de processos julgados após 2012, a proporção dos resultados manteve-se semelhante em todos os períodos.

Tendo em vista o enfoque organizacional desta pesquisa, e em contribuição com o capítulo que trata com maior propriedade das relações interinstitucionais do sistema de justiça criminal na área de delitos econômicos, destaca-se a circulação nesta Câmara de ofícios que tratam da comunicação entre órgãos. Assim, a partir do Ofício GAB/UDU/1819/2013, percebe-se a preocupação de articulação do MPF com a Receita Federal, intermediado pela 2ª CCR. No caso, esta Câmara sugere a formação de grupo de membros do Ministério Público destinado a elaborar modelo de exposição à Receita Federal, no que tange ao aprimoramento da representação, para que as denúncias fundadas em representações deste órgão passem a ser oferecidas sem necessidade de complementação probatória via inquérito policial.

### 3.3 • DEFESA DO CONSUMIDOR E DA ORDEM ECONÔMICA

Segundo informações do sítio eletrônico da instituição<sup>77</sup>, para garantir a ordem econômica, o Ministério Público Federal promove a defesa dos direitos dos consumidores por meio da atuação dos membros da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão.

77 Disponível em: <<http://www.pgr.mpf.mp.br/areas-de-atuacao/camaras-de-coordenacao-e-revisao/consumidor/>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

Nessa seara, a 3ª CCR orienta-se por normas e princípios constitucionais como a liberdade de iniciativa, a livre concorrência, a função social da propriedade e a repressão ao abuso do poder econômico.

Para tanto, o MPF atua em parceria com os órgãos federais que compõem o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e do Consumidor e com as agências reguladoras. Estas cooperam em questões de defesa da concorrência e do consumidor em cada uma das áreas de interesse público que demandam a fiscalização do Estado, mas também são fiscalizadas pelo MPF<sup>78</sup>.

### 3.4 • MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CULTURAL

Cabe à 4ª Câmara a coordenação e integração da atuação do MPF nas áreas de meio ambiente e patrimônio cultural, buscando promover a defesa do equilíbrio ambiental e dos bens culturais. As ações do Ministério Público Federal para proteger o meio ambiente abrangem temas que visam à promoção do meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, essencial à qualidade de vida. Essa defesa engloba também a dimensão cultural por meio do conjunto de bens, materiais ou imateriais, que traduzem a história, a formação e a cultura de um povo, uma comunidade ou um país<sup>79</sup>.

### 3.5 • COMBATE À CORRUPÇÃO E DEFESA DOS BENS PÚBLICOS E DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA

A 5ª Câmara de Coordenação e Revisão incumbe-se da coordenação do MPF no combate à corrupção, aos atos de improbidade administrativa e aos crimes praticados por funcionário público ou particular contra a Administração Pública, bem como na persecução de crimes previstos na Lei de Licitações (Lei n. 8.666/1993). A atuação fundamenta-se na missão do MPF de fiscalizar a adequação do uso dos recursos públicos aos princípios da legalidade, impessoalidade, proporcionalidade, razoabilidade, moralidade, publicidade e eficiência<sup>80</sup>. Para o desempenho de suas atividades, a 5ª Câmara conta com três membros titulares e três suplentes, um secretário executivo e quatro assessorias (Administrativa, Pericial, de Coordenação e de Revisão).

78 Disponível em: <<http://www.pgr.mpf.mp.br/areas-de-atuacao/camaras-de-coordenacao-e-revisao/consumidor/>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

79 Disponível em: <<http://www.pgr.mpf.mp.br/areas-de-atuacao/camaras-de-coordenacao-e-revisao/meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

80 Disponível em: <<http://5ccr.pgr.mpf.mp.br/institucional/apresentacao/>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

O volume de trabalho de revisão da 5ª CCR pode ser mensurado pela quantidade de processos com que lida. Na seguinte tabela, essa quantidade é demonstrada no que tange à finalidade de entrada em 2013, 2014 e início de 2015:

Tabela 11

FINALIDADE DE ENTRADA	2013	%	2014	%	2015 <sup>81</sup>	%
Promoção de arquivamento	9.820	79%	11.851	84%	2.944	80%
Promoção de declínio	1.616	13%	2.071	15%	701	19%
Outros	994	8%	206	1%	37	1%
Total entrada	12.430	100%	14.128	100%	3.687	100%

Fonte: Estatísticas da 5ª CCR

Segundo esses dados, nota-se que, tal como a 2ª CCR, a 5ª Câmara também desempenha um extenso trabalho de revisão, com a entrada de 30.245 processos na soma dos três períodos analisados. Novamente a promoção de arquivamento é a solicitação de maior destaque, constituindo 81% dos processos, ao lado de 16% de promoção de declínio e 3% de outras finalidades.

Na tabela seguinte, encontra-se o resultado dos julgamentos desta Câmara para o mesmo período. Observa-se que o campo “Não homologação” inclui os processos convertidos em diligências.

Tabela 12

JULGAMENTO: RESULTADO	2013	%	2014	%	2015 <sup>82</sup>	%
Homologação de arquivamento	10.428	77%	8.760	70%	1.292	44%
Homologação de declínio	1.702	12%	1.488	12%	366	12%
Não homologação do arquivamento	1.085	8%	936	7%	150	5%
Não homologação do declínio	115	1%	131	1%	21	1%
Outros	300	2%	417	3%	969	33%
Remessa para outra Câmara	n.d.	n.d.	807	6%	146	5%
Total julgado	13.630	100%	12.539	100%	2.944	100%

Fonte: Estatísticas da 5ª CCR

81 Entradas até 14 de maio de 2015.

82 Deliberados até 14 de maio de 2015.

A partir desses dados, divulgados como estatísticas da 5ª CCR, percebe-se uma alteração no padrão de resultados de julgamentos no período de 2015, que apresenta sem justificativa uma porcentagem elevada de resultados classificados como “Outros” e impacta substancialmente na parcela de homologação de arquivamento. Por outro lado, considerando apenas os anos de 2013 e 2014, obtém-se que 74% e 12% dos processos julgados, em média, referem-se à homologação de arquivamento e declínio, respectivamente. Observa-se ainda que cerca de 6% dos julgamentos deliberam por envio a outras Câmaras, dado este não divulgado para 2013.

No âmbito da 5ª CCR, operam os seguintes Grupos de Trabalho: Aeroportos; Prestação de Contas MEC; Gestão dos Gastos Públicos; Órgãos de Controle; Bolsa Família; Lei de Improbidade Administrativa; e Copa do Mundo 2014 – além de dois GTs intercamerais: Habitação de Interesse Social e Terras Públicas/Desapropriação. Acrescentam-se aos Grupos de Trabalho relatados os finalizados: Fundações de Apoio e Instituições de Ensino; Conselhos de Fiscalização Profissional; Passagens Aéreas Câmara dos Deputados; Excesso de Cargas; Parcerias Público-Privadas; Desvio de Verbas Emergenciais; e Obras de Transposição do Rio São-Francisco<sup>83</sup>.

O MPF utiliza diversos instrumentos para defender o patrimônio público. A ação civil pública por improbidade administrativa é meio difundido e, em alguns casos, os fatos levam a instituição a propor também uma ação criminal, o que possibilita sanções nas duas áreas. O trabalho de fiscalização do uso do dinheiro público e da probidade administrativa pode resultar em sanções judiciais como: perda dos bens ou valores acrescidos irregularmente ao patrimônio; ressarcimento integral do dano; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos; pagamento de multa civil; proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos.

A atuação da 5ª Câmara no combate à corrupção faz parte de um processo histórico de especialização da atuação dos membros do MPF neste campo, que se deu por meio de redefinição de competência de patrimônio público e social para uma definição mais específica do combate à corrupção. Conforme analisa um dos interlocutores da pesquisa:

Acho que é interessante abordar a questão da redefinição da Câmara em termos de competência: por que a 5ª Câmara é hoje especializada na temática de combate à corrupção? E isso se deu agora em junho deste ano, isso na realidade é uma decorrência do planejamento estratégico do MPF, do qual resultaram várias metas prioritárias de atuação do Ministério Público Federal, dentre as quais diz, quanto ao combate à corrupção, um olhar mais especializado, mais detido no combate à corrupção. E aí como consequência natural dessa definição de meta prioritária, de linha de ação prioritária, objetivo institucional prioritário, o Conselho Superior especializou a 5ª Câmara na matéria do combate à corrupção em duas frentes: na parte penal e na parte de improbidade administrativa. (SPR2, DF).

83 Disponível em: <<http://5ccr.pgr.mpf.mp.br/coordenacao/grupo-de-trabalho>>. Acesso em: 12 maio 2015.

Uma das decorrências da especialização em combate a corrupção é a formação de núcleos especializados neste tema, os Núcleos de Combate à Corrupção (NCCs). A 5ª CCR expediu recomendação de criação de NCCs às procuradorias. Tal recomendação ganhou repercussão nas procuradorias, que passam por um processo de reestruturação interna. No âmbito aqui tratado, cabe salientar que, com exceção de São Paulo<sup>84</sup>, as demais unidades do MPF focadas nesta pesquisa (Distrito Federal, Paraná e Pernambuco) criaram, em 2014, seus próprios NCCs. Estes núcleos resultam em esforço de especialização para um combate efetivo à corrupção. Pode-se dizer que tal criação, especialmente por ser recente, demonstra a priorização atual do MPF em relação ao tema.

Segundo um entrevistado, a organização e a implantação desses núcleos não apenas são tidas como prioritárias, como também constituem fator que possibilita maior efetividade do MPF. Explica um membro da 5ª CCR:

Agora, um pouco como desdobramento já desta especialização, o que nós estamos empreendendo neste momento no que toca a essa organização, a esse redesenho institucional em nível nacional, nós estamos tentando, procurando dotar todas as unidades no Ministério Público Federal de núcleos especializados em combate à corrupção. O que seriam esses núcleos? Seriam conjuntos de escritórios onde houver número suficiente para isto, evidentemente, escritórios com a especialidade comum duplice em corrupção e improbidade, ou seja, com a atuação duplice na área penal e na área cível *lato sensu* de improbidade administrativa. Para facilitar o quê? O olhar do colega em relação ao fato, o fato “corrupção” é um só, então ele vai produzir consequências em diversas esferas de responsabilidade, como é óbvio. Mas esse olhar único facilita e otimiza a atuação. Evita o retrabalho de investigação, esse é o primeiro ponto, concentra a atividade, racionaliza a produção de prova e, portanto, torna mais ágil a persecução. (SPR2, DF).

Segundo esse entrevistado, a formação de NCCs representou um salto qualitativo na atuação dos procuradores em relação ao tema. Para ele, entre outros fatores, a troca de experiências informais é uma das inovações que possibilitou a melhoria:

Por incrível que possa parecer, essa simples reunião num núcleo só tem apresentado uma curva ascendente em termos de propositura de demandas nas

84 Até o fechamento da pesquisa, não havia NCCs em São Paulo, apesar de este estado contar com escritórios especializados em crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e lavagem de dinheiro. Contudo, é pertinente salientar que, seguindo as recomendações da 5ª CCR, o MPF/SP está em vias de estruturar seus próprios Núcleos de Combate à Corrupção. Isso está expresso no Edital de Convocação n. 4, de 5 de maio de 2015, assinado pela procuradora-chefe da Procuradoria da República no Estado de São Paulo, que convoca os procuradores-gerais lotados nesta unidade sede para participarem da discussão e deliberação da criação destes núcleos. O edital está disponível em: <[http://www.prsp.mpf.mp.br/PRSP%20Informa/05112015/Edital\\_Criacao%20Oficios%20Combate%20a%20Corrupcao2.pdf](http://www.prsp.mpf.mp.br/PRSP%20Informa/05112015/Edital_Criacao%20Oficios%20Combate%20a%20Corrupcao2.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2015.

duas esferas. No passado, onde não há esse núcleo, a gente observa um certo descompasso na atividade de revisão que a gente empreende na Câmara, um certo descompasso, claro que não dá para dizer em todos os casos mas em boa parte. O escritório promove a ação penal mas nada diz em relação à improbidade, e nós ficamos sem saber se existe procedimento correlato ou não na matéria de improbidade ou vice-versa. É aquela coisa de o colega não conversar com o outro que atua na porta ao lado, isto infelizmente ocorre no Ministério Público, seja qual for o ramo dele. Então com essa unificação com escritórios exclusivos, escritórios especializados, ainda que de caráter não exclusivo, a gente tem procurado otimizar a persecução na área de corrupção, seja a consequência na esfera penal, seja a consequência no âmbito da improbidade, são chamados núcleos de combate à corrupção. (SPR2, DF).

Uma das mais recentes ações idealizadas na 5ª Câmara é a criação de um *Ranking* Nacional dos portais de transparência municipais e estaduais. Segundo consta em informativo da 5ª CCR<sup>85</sup>, não há uma ação coordenada nacionalmente de cumprimento das Leis da Transparência, seja pelo MPF, seja por outros órgãos –, apesar de existirem iniciativas isoladas e pontuais. Dessa forma, esta ação visa sanar essa lacuna, expedindo recomendações aos gestores após avaliação inicial e divulgação de *ranking*.

Por meio da coordenação, a 5ª Câmara é responsável por prestar apoio e orientação a seus membros, sem impor-lhes a visão do colegiado. A Câmara orienta-se por diversos modos, entre os quais a edição dos enunciados. Além disso, sempre que certo problema fugir do âmbito meramente local, a Câmara incumbe-se de levar a questão ao conhecimento dos procuradores da República lotados em outros estados, provocando, assim, a atuação ministerial em tema específico. Questões que exigem exame mais aprofundado podem contar com a assistência de Grupos Temáticos. Estes, muitas vezes, acabam por demandar dos órgãos públicos medidas concretas, destinadas a prevenir ou sanar irregularidades graves, causa de prejuízos efetivos ou potenciais ao patrimônio público.

Para efetivação dessa coordenação, cabe à Câmara buscar a unidade de atuação do MPF da primeira à última instância judicial, respeitando a autonomia e independência funcional. Isso pode ser obtido mediante diferentes formas:

Criação de Grupos de Trabalho integrados por Procuradores da República, Procuradores Regionais da República e Subprocuradores-Gerais da República (sendo possível a participação de outras instituições afins como o Tribunal de Contas e Controladoria-Geral da União);

Discussão de assuntos relevantes em *workshops*, seminários;

Preparo de elementos doutrinários, fornecimento de dados técnicos e de informações técnico-jurídicas para guiar e respaldar a atuação dos membros.

85 INFORMATIVO DA 5ª CCR. Brasília, DF, ano XIV, n. 228, 7 maio 2015.

Sobre articulação da atuação dos membros da 5ª Câmara com outras instituições, em análise sobre a trajetória da 5ª CCR no início da década de 2000, Machado concluiu que:

O entendimento de que seria possível conjugar a função repressiva do MPF com o papel preventivo da instituição no controle da administração pública federal possibilitou a criação de grupos de trabalho sobre os efeitos da corrupção, conforme salienta a procuradora federal de defesa do cidadão. Porém, a construção de formas de atuação conjunta, a partir de prioridades definidas pelos integrantes dos respectivos GTs, nem sempre conta com o respaldo de órgãos institucionais (2005, p. 157).

Por fim, a 5ª Câmara deve exercer atuação revisional dos arquivamentos de instrumentos destinados à apuração de irregularidades (peças de informação, procedimentos administrativos ou inquéritos civis públicos), por meio do colegiado que a compõe. Nessa função a Câmara pode homologar o arquivamento promovido pelo membro ministerial ou não. No segundo caso, o procedimento retorna à origem para aprofundarem-se as investigações.

### 3.6 • DEFESA DE POPULAÇÕES INDÍGENAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

Ao Ministério Público Federal cabe atuar, por meio da coordenação da 6ª Câmara, para garantir os direitos dos povos e comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas, extrativistas, ribeirinhas e ciganas). Para tanto, os membros da 6ª Câmara utilizam-se da propositura de ações civis públicas, termos de ajustamento de conduta e recomendações a órgãos governamentais. Nesse campo, o MPF pode também atuar extrajudicialmente por meio da proposição de políticas públicas, da mediação de conflitos pela posse de terras e pela coordenação das negociações entre instituições governamentais e lideranças de comunidades tradicionais<sup>86</sup>.

### 3.7 • CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL E SISTEMA PRISIONAL

A 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal é o órgão colegiado que possui atribuições de coordenação, integração e revisão da atuação funcional dos membros do Ministério Público Federal relativamente ao controle externo da atividade policial e ao sistema prisional. Esta Câmara foi criada pela Resolução n. 148 do CSMPF, de 1º de abril de 2014, que alterou a Resolução

n. 20 do CSMPF. No tocante à composição, a 7ª Câmara conta com três membros, entre integrantes do último grau da carreira (sempre que possível), sendo um deles indicado pelo procurador-geral da República e os outros dois pelo Conselho Superior do Ministério Público Federal – juntamente com seus suplentes, para um mandato de dois anos.

Assim, a 7ª Câmara é a de criação mais recente do MPF, resultado de um desmembramento da 2ª Câmara. Relata um dos sujeitos da pesquisa:

Até recentemente o Ministério Público Federal só tinha uma única Câmara de Coordenação e Revisão de matéria criminal. Das seis Câmaras só uma era de matéria criminal. Com a remodelação das Câmaras criou-se uma atribuição relacionada ao controle externo policial e ao sistema prisional. Já há muito tempo, quase dez anos, havia a ideia de criar uma Câmara de controle externo, a ideia é antiga, né? Então a 7ª Câmara é desmembramento da 2ª Câmara. (SPR3, DF).

Dessa forma, ao contrário do que ocorre na 2ª CCR, na Câmara de Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional são predominantes as ações de coordenação, em detrimento de revisão. Assim:

Sempre se entendeu que a Câmara que tivesse a atividade do controle externo teria um papel mais acentuado na Coordenação do que na Revisão. [...] Nós temos um número menor agora [de processos], mas é preciso considerar que há uma demanda reprimida, havia uma demanda reprimida na área de controle externo e sistema prisional que a 2ª Câmara não dava conta, especialmente no campo da Coordenação. Essa demanda veio à tona agora porque é uma demanda nova, mas estamos já assoberbados de trabalho, é muita coisa. (SPR3, DF).

Segundo informações constantes no sítio eletrônico da instituição<sup>87</sup>, a atuação dos membros do MPF no sistema prisional, por meio da 7ª CCR, tem o objetivo de proteger os direitos e garantias conferidos aos sancionados pela Constituição Federal de 1988 e legislações derivadas. Para tanto, cabe a esta Câmara traçar linhas de atuação dos membros do MPF, no âmbito do sistema carcerário brasileiro, em busca da garantia à efetiva e correta execução da pena. Nesse âmbito, a 7ª CCR exerce a coordenação e a integração de atividades derivadas das atribuições de acompanhamento da situação nos presídios federais e da fiscalização da legalidade das ações da PF.

Por ser mais recente, esta Câmara possui apenas cinco GTs em funcionamento: Ferramenta de Inspeção de Inquéritos Policiais (FIPOL); Fundo Penitenciário Nacional

86 Disponível em: <<http://www.pgr.mpf.mp.br/areas-de-atuacao/camaras-de-coordenacao-e-revisao/populacoes-indigenas-e-comunidades-tradicionais>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

87 Disponível em: <<http://7ccr.pgr.mpf.mp.br/institucional/apresentacao>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

(FUNPEN); Sistema Penitenciário Federal; Investigações Policiais não Comunicadas ao MPF; e a intercameral Presos Indígenas e Violência Policial contra Indígenas<sup>88</sup>.

Quanto ao controle externo da atividade policial, tem como objetivo velar pela regularidade, adequação e eficiência dos procedimentos empregados na execução da atividade policial. Busca, também, a integração das funções do Ministério Público e das Polícias, com vistas ao aprimoramento da persecução penal e ao melhor atendimento do interesse público. Por isso, a prisão de qualquer pessoa deve ser comunicada ao MPF quando feita pela Polícia Federal ou quando se tratar de autoridade com foro privilegiado no Supremo Tribunal Federal ou no Superior Tribunal de Justiça.

A fim de aprimorar os instrumentos de controle da atividade policial, pontua o interlocutor da pesquisa a idealização do FIPOL como instrumento de destaque sob os cuidados da 7ª Câmara, constituindo um GT de destaque para esta questão. O FIPOL funciona como base de dados de inquéritos policiais e atualmente se encontra em fase de consolidação e expansão.

Aqui no MP tem um Sistema Único, é um sistema informatizado que se pretende muito tornar universal, que acabou de ser implantado em todas as unidades recentemente. Há anos vem sendo desenvolvido e a ideia é permitir que ele registre tudo, tudo, movimentação de processo etc. Por exemplo, correspondência, quando a gente manda correspondência para uma autoridade, que a gente possa mandar pelo Sistema Único. Ali ele já faz a transferência, inclusive o *download* e *upload* do arquivo correspondente. Então a ideia é estabelecer proposta para aperfeiçoamento do Único de modo a comportar o FIPOL; veja, toda documentação de processos e inquéritos passa pelo Sistema Único e a inspeção via FIPOL significa que em uma determinada época, quando os inquéritos passarem pelos procuradores, eles vão olhar com lupa e examinar a história daquele inquérito e colocar os dados no sistema e a partir daí o sistema vai tentar extrair tanto quanto possível dos dados. [...] De modo geral, o que se quer é coletar elementos sobre como a Polícia trabalha, a partir daquilo que passa pelo Ministério Público, com a Polícia trabalhando. E ali os resultados podem surpreender, são resultados objetivos, são base de dados, pode chegar à conclusão de: “Olha, a Polícia demora mais pra resolver um conflito”. Já houve sinalização nesse sentido: “Olha, demora mais pra instaurar inquéritos envolvendo determinados crimes do que outros”. (SPR3, DF).

Importante acrescentar que, conforme se percebe a partir do relato acima, o FIPOL é visto como promissor para o controle externo da atividade policial e prioritário para os membros desta CCR. Entretanto, por se tratar de ferramenta recém-criada, não há pública divulgação de dados colhidos ou divulgação de resultados decorrentes da sua utilização.

88 Disponível em: <<http://7ccr.pgr.mpf.br/atuacao/grupos-de-trabalho>>. Acesso em: 12 maio 2015.

### III • JUSTIÇA FEDERAL

#### 1 • TRAJETÓRIA DA JUSTIÇA FEDERAL

A Justiça Federal, nos moldes que conhecemos hoje, foi estruturada pela Constituição Federal de 1988. Antes disso, entretanto, ela já existia. A Justiça Federal no Brasil foi criada pela Constituição Republicana de 1891, em face da estrutura jurisdicional dualista proposta pela lógica federativa já naquela época (DE LUCCA, 2008, p. 248). O reconhecimento de sua importância desde sua criação pode ser notado no discurso de Rui Barbosa, mencionado por Marmelstein (2007, p. 84), proferido em 1914:

A Justiça, como a nossa Constituição a criou no art. 59, é quem traça definitivamente aos dois poderes políticos as suas órbitas respectivas. O nosso Governo, porém, que não se acomoda ao verdadeiro espírito republicano é o espírito da responsabilidade, é o espírito da publicidade, é o espírito da sujeição constante à fiscalização pública, os nossos governos, já não podendo aturar os freios do Tribunal de Contas, contra o qual se embatem constantemente, em revoltas sucessivas, pretendem aluir também a Justiça Federal, sem a qual este sistema é uma burla, sem a qual este sistema é uma falsificação, sem a qual este sistema é um estelionato, sem a qual este sistema é um roubo, sem a qual este sistema é a mais indigna das formas de governo. (BARBOSA, 1914, p. 257).

Observou-se, no início do século XX, seu papel no fortalecimento do modelo constitucional democrático e republicano e sua manutenção na breve Constituição de 1934, que se preocupou, nas palavras de Bastos (1988, p. 300), com o “reforço dos vínculos federativos”. Com o advento da Constituição de 1937 e do Estado Novo, a Justiça Federal foi abolida, vindo a ser completamente reinstalada somente mais tarde, com a Constituição de 1967, com uma estrutura mais próxima da atual: composta por juízes federais e pelo antigo Tribunal Federal de Recursos (DE LUCCA, 2008, p. 248-249).

A Constituição Federal de 1988 organiza o Poder uno que emana do povo, conforme nossa tradição federalista, de forma tripartida e harmônica, viabilizando o exercício do modelo de freios e contrapesos. O Poder Judiciário, também coerente com o federalismo republicano, é dividido de forma dualista entre a União e os estados. Na estrutura jurisdicional da União, a diferenciação da competência é com base na matéria, havendo a distinção entre a Justiça Federal comum e a especializada. Dessa forma, é atribuído o título de especializadas às Justiças do Trabalho, Eleitoral e Militar, e constitucionalmente qualificada como Justiça Federal aquela que exerce competência residual em relação às especializadas, processando e julgando ações federais de competência comum.

Conforme descreve Martins Filho (1999), a Constituição Federal de 1988 previu a Justiça Federal de 1ª e 2ª instâncias, criando os Tribunais Regionais Federais e extinguindo o antigo Tribunal Federal de Recursos. Nessa época, a 1ª instância da Justiça Federal contava com 101 juízes distribuídos nas cinco regiões (1ª Região – 18; 2ª Região – 23; 3ª Região – 27; 4ª Região – 23; 5ª Região – 10). Em 1998, esse número foi expandido para 610 juízes em 395 Varas Federais de 1ª instância (MARTINS FILHO, 1999).

Atualmente, segundo dados publicados pelo Conselho da Justiça Federal em 31.12.2013, o número de Varas Federais aumentou substancialmente, conforme se observa a seguir<sup>89</sup>:

Tabela 13 • Quadro 1 • Justiça Federal de 1º Grau  
Varas Federais, JEFs e Turmas Recursais por região

REGIÃO	CRIADAS	VARAS E JEFs INSTALADOS		VARAS E JEFs NÃO INSTALADOS
		VARAS	JEFs AUTÔNOMOS	
1ª	291	230	48	13
2ª	149	110	34	5
3ª	217	165	44	8
4ª	192	142	45	5
5ª	127	90	27	10
Total Geral	976	737	198	41

Fonte: CJF, 2013

Nem o vínculo da Justiça Federal com a União nem o Pacto Federativo são desrespeitados pela distribuição das Seções Judiciárias por unidade federativa, uma em cada estado e também no Distrito Federal, totalizando assim 27 Seções Judiciárias. As Seções são compostas por Varas Federais, nas quais atuam os juízes federais, ou por Subseções Judiciárias também formadas pelas mesmas Varas. Essas Seções são organizadas em cinco regiões, de acordo com a distribuição dos Tribunais de 2ª instância, denominados Tribunais Regionais Federais (TRFs), quais sejam:

TRF 1ª Região: com sede em Brasília-DF, abrange, além do Distrito Federal, os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins;

TRF 2ª Região: com sede no Rio de Janeiro, inclui o estado do Rio de Janeiro e o Espírito Santo;

TRF 3ª Região: sediado em São Paulo, abrange o estado de São Paulo e Mato Grosso do Sul;

TRF 4ª Região: com sede em Porto Alegre, incluindo o estado do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina;

TRF 5ª Região: sediado em Recife e também abrangendo todo o estado de Pernambuco e outros como Alagoas, Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Sergipe<sup>90</sup>.

A Emenda Constitucional n. 73/2013 incluiu no art. 27 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o § 11, que determinou a criação de outros quatro Tribunais Regionais Federais e suas respectivas regiões, de modo que reorganizou os estados que compunham as primeiras cinco regiões. Aparentemente, essa redistribuição permite que as unidades federativas com maior demanda na Justiça Federal centralizem individualmente a atenção do TRF de regiões próprias, como são os casos de São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. O Estado do Paraná, que protagoniza<sup>91</sup> o processo e julgamento de grandes investigações de lavagem de dinheiro<sup>92</sup> e de crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, apesar de ganhar destaque nacional por sua atuação, possui reduzida quantidade de processos tramitando nas Seções Judiciárias em relação a outros estados, como o Rio Grande do Sul, o Rio de Janeiro, ou mesmo ao Distrito Federal<sup>93</sup>. Devido a isso, ele passaria a fazer parte da 6ª Região juntamente com Santa Catarina e Mato Grosso do Sul. Assim determina o texto da Emenda acerca da divisão das novas regiões:

ADCT, art. 27, § 11. São criados, ainda, os seguintes Tribunais Regionais Federais: o da 6ª Região, com sede em Curitiba, Estado do Paraná, e jurisdição nos Estados do Paraná, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul; o da 7ª Região, com sede em Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais, e jurisdição no Estado de Minas Gerais; o da 8ª Região, com sede em Salvador, Estado da Bahia, e jurisdição nos Estados da Bahia e Sergipe; e o da 9ª Região, com sede em Manaus, Estado do Amazonas, e jurisdição nos Estados do Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima.

90 Informações disponíveis no sítio da Justiça Federal: <www.jf.jus.br>.

91 Nos últimos meses, o destaque midiático da Operação Lava Jato colocou sob os holofotes a Justiça Federal paranaense, como descreve a notícia “‘Palco’ da Lava Jato, sede da Justiça Federal tem segurança reforçada e até cela” (coluna de Notícias Políticas do UOL, São Paulo, 6 fev. 2015. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2015/02/06/palco-da-lava-jato-sede-da-justica-federal-tem-carceragem-e-seguranca-reforcada.htm>).

92 A expressão genérica “lavagem de dinheiro” se refere aos crimes de lavagem de dinheiro ou ocultação de bens, direitos e valores tratados na Lei n. 9.613/1998.

93 Essa afirmação é demonstrada nos mapas 29, 30 e 31 do relatório *Justiça em Números 2014* (CNJ), 2014, p. 236-237).

89 CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Disponível em: <http://daleth.cjf.jus.br/atlas/Internet/QUADRODEVARAS\_JEF\_TR\_REG.htm>.

Em outras palavras, a 1ª Região continuaria com sede em Brasília e passaria a ser composta apenas pelo Distrito Federal e pelos estados do Amapá, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Piauí e Tocantins. A 3ª Região abrangeria somente São Paulo, a 4ª Região seria composta exclusivamente pelo Rio Grande do Sul e a 5ª Região incluiria Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte, excluindo unicamente Sergipe da formação anterior e mantendo sua sede em Recife. Vale mencionar, entretanto, que a Associação Nacional dos Procuradores Federais (ANPAF) ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5017) no Supremo Tribunal Federal para questionar a constitucionalidade do dispositivo. Ainda em 2013, liminar suspendeu os efeitos da referida emenda. A Procuradoria-Geral da República posicionou-se contrária à liminar e pela improcedência do pedido.

Segundo Darós (2007), a interiorização, a descentralização, com a criação dos Tribunais Regionais Federais, e a criação dos Juizados Especiais Federais foram fatos que “modificaram sobremodo a justiça federal e que lhe deram uma nova face, consolidando-a, além de expandir sua atuação”.

O autor afirma que, antes da Constituição Federal de 1988, a Justiça Federal era localizada apenas nas capitais dos estados, do Distrito Federal e de eventuais territórios. Assim, as dificuldades decorrentes dessa limitação, que gerava restrição ao acesso à jurisdição, motivou a aprovação da Lei n. 7.583/1987, a qual criou 68 Varas Federais, entre as quais dezenove deveriam ser instaladas em municípios do interior do País. Em 2 de maio de 1987, na cidade de Uberaba-MG, implementou-se a primeira Vara no interior do Brasil (DARÓS, 2007). O último movimento de interiorização, previsto pela Lei n. 12.011, de 4 de agosto de 2009, resultou na criação de 230 Varas Federais no interior dos estados, incluindo os respectivos cargos necessários para o funcionamento de cada Vara.

Além da interiorização, que implicou significativas reformas estruturais na Justiça Federal, as mudanças também ocorreram no campo das competências com a especialização das Varas Federais por matéria. Essa especialização começou a ocorrer no início dos anos 2000, quando os Tribunais Regionais Federais emitiram resoluções conferindo a algumas varas a competência criminal exclusiva. Isso aconteceu principalmente nas sedes das Seções Judiciárias, que são capitais de um dos estados da Região e que costumeiramente têm maior demanda criminal. Por exemplo, na Seção Judiciária de Pernambuco, a Resolução n. 4 do TRF 5ª Região, de 21 de março de 2001, conferiu competência privativa em matéria penal à 4ª e à 13ª Varas Federais localizadas em Recife.

Uma segunda especialização relacionada à temática penal buscou concentrar a atuação de uma Vara específica, contando com juizes federais focados apenas na instrução e no julgamento dos crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, e contra o Sistema Financeiro Nacional. Essa especialização ocorreu, em sua maioria,

no final da década de 2000. Vale citar como exemplo a Resolução n. 27 do TRF 5ª Região, de 25 de novembro de 2009, que atribuiu à 4ª e à 13ª Varas Federais a competência para processar e julgar os crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, e ainda aqueles praticados por organizações criminosas, independentemente do caráter transnacional ou não das infrações (além de se manterem competentes, concorrentemente, para o processo e julgamento dos demais crimes de competência da Justiça Federal em 1ª instância).

Além dessa competência, há que se destacar a necessidade de que uma das Varas Criminais assuma a execução penal. Conforme descreve Carvalho (2000), o fato de o cumprimento da pena ser realizado em penitenciária estadual gerava discussão acerca da competência para executar a pena do réu condenado e preso. Algumas regiões, como a 2ª e a 3ª, ainda que de forma não unânime, ainda atribuíam a competência para o juiz federal, a despeito da Súmula 192 do Superior Tribunal de Justiça<sup>94</sup>, por entenderem que a Constituição assim o estabelecia ao determinar a competência para a instrução e o julgamento desses crimes e para a execução das penas à Justiça Federal, posto ser também parte do processo penal. Para os tribunais que seguiam esse entendimento, continua o autor, o cumprimento da pena em presídio estadual seria questão circunstancial e ao juízo estadual competiria apenas o exame de questões administrativas afetas ao presídio.

De outro lado, os Tribunais Federais da 1ª e da 4ª Regiões têm entendido, de forma pacífica, tratar-se de competência estadual (CARVALHO, 2000, p. 414-419), transferindo a competência para o processamento da execução às mãos do juiz de direito do respectivo Tribunal de Justiça. Nesse sentido, a decisão de Agravo de Execução Penal, em sede de conflito de competência:

A Súmula n. 192, ao estabelecer que “compete ao Juízo das Execuções Penais do Estado a execução das penas impostas a sentenciados pela Justiça Federal, Militar ou Eleitoral, quando recolhidos a estabelecimentos sujeitos a administração estadual”, não explicitou a competência para apreciar e julgar os recursos interpostos das decisões do juiz estadual responsável pelas execuções criminais. A concentração – em ambas as instâncias das Justiças Estaduais – da execução de pena imposta em Juízo Federal busca garantir a segurança jurídica e a uniformização dos julgados com vistas ao bom funcionamento dos estabelecimentos carcerários. [...] Agravo não conhecido. Conflito de competência suscitado. (TRF 4ª Região. Agravo em execução penal. Processo n. 2007.70.99.003683-0/PR. Rel. des. federal Maria de Fátima Freitas Labarrère. D.E.: 20.6.2007).

94 Enunciado de Súmula 192 do Superior Tribunal de Justiça: “Compete ao Juízo das Execuções Penais do Estado a execução das penas impostas a sentenciados pela Justiça Federal, Militar ou Eleitoral, quando recolhidos a estabelecimentos sujeitos a Administração Estadual”.

Em seu voto, a desembargadora federal Maria de Fátima Freitas Labarrère complementa:

Em se tratando de matéria de execução penal, o entendimento ora esposado retrata uma nítida política de conveniência: com efeito, cabendo à Justiça Estadual executar as penas não só dos próprios sentenciados mas, também, dos condenados pelas Justiças Federal, Militar e Eleitoral, fácil concluir que os presídios estariam sujeitos ao caos se cada um destes órgãos judiciais decidisse a mesma matéria de forma diferente. Questão, portanto, de segurança jurídica e de uniformização dos julgados com vistas ao bom funcionamento dos estabelecimentos carcerários. (TRF 4ª Região. Voto da relatora em Agravo em execução penal. Processo n. 2007.70.99.003683-0/PR. Rel. des. federal Maria de Fátima Freitas Labarrère. D.E.: 20.6.2007).

Com o advento da Lei n. 11.671/2008, determinou-se a competência federal para o exercício da jurisdição de execução penal nos presídios de segurança máxima. Nesses estabelecimentos prisionais são mantidos os réus condenados ou presos provisórios, estaduais ou federais, que, de acordo com os requisitos legais, justifiquem essa medida assecuratória extrema. Por isso, segundo participante da pesquisa (J1, DF), nos Tribunais Regionais Federais que decidem pela transferência para a Justiça estadual da execução de seus presos, a Vara Federal responsável pela execução penal pode possuir poucos processos em trâmite, exceto quando houver presídio de segurança máxima na Seção.

A Lei n. 10.259/2001 criou os Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal (JEFs) e estabeleceu, conjuntamente com a Lei n. 9.099/95, a competência desses juizados para julgar as ações que não ultrapassem o valor de 60 salários-mínimos e os crimes de menor potencial ofensivo – delitos cuja pena máxima abstrata não exceda dois anos, cumulada ou não com multa. Especialistas mostraram-se céticos quanto a essa tentativa de dar celeridade às ações federais, especialmente em face da grande quantidade de ações que desde o início inunda tais Juizados (nesse sentido, cf. FREITAS, 2004, p. 70-72).

Alguns dos relatos sugerem visão positiva em relação ao papel dos Juizados Especiais na Justiça Federal, a despeito de menções acerca do grande número de ações e da falta de estrutura para atender a população a elas vinculada. Os Juizados implicam muito trabalho para o juiz e para os demais servidores da Vara por gerar grande número de audiência de conciliações e constante atendimento ao público. Segundo entrevistados, ainda que não sejam atribuições diretas do juiz federal, a repercussão no andamento dos processos seria mais proveitosa se os crimes de menor potencial ofensivo englobassem aqueles que possuem pena máxima de até três anos. De modo

que crimes de grande incidência na Justiça Federal estariam abrangidos e permitiriam mais rápido julgamento<sup>95</sup>.

O Tribunal Regional Federal (TRF) é órgão constitucionalmente previsto que visa assegurar em âmbito federal o direito fundamental ao duplo grau de jurisdição, concretizando a segunda instância da Justiça Federal. Esses tribunais são compostos por, no mínimo, sete juízes, nos termos do art. 107 da Constituição Federal de 1988. Ainda segundo a Constituição vigente, no art. 108, confere-se competência a esses tribunais para julgar em grau de recurso, ou mesmo originariamente (quando se tratar de crimes comuns cometidos por juízes federais e membros do Ministério Público da União ou quando julgar revisões criminais de julgados dos juízes federais), os crimes que são objeto da presente pesquisa (corrupção e delitos econômicos).

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por sua vez, é órgão do Poder Judiciário previsto no art. 92, I-A, da Constituição Federal de 1988 e inserido pela Emenda Constitucional n. 45, quando da “reforma do Judiciário” em 2004. O art. 103-B da mesma Carta instituiu o CNJ com 15 membros, sendo composto, obrigatoriamente, pelo presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) – que também presidirá o CNJ –, por um ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ), um ministro do Tribunal Superior do Trabalho (TST), um desembargador de um Tribunal de Justiça (TJ), um juiz estadual, um juiz de TRF, um juiz federal, um juiz de Tribunal Regional do Trabalho (TRT), um juiz do trabalho, um membro do Ministério Público da União (MPU), um membro do Ministério Público estadual, dois advogados e dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada<sup>96</sup>.

O CNJ tem função central no atual delineamento do papel da Justiça Federal. Observa-se que essa atuação, além de sua previsão legal e da concreta movimentação do CNJ e de outros órgãos nesse sentido, tem a adesão dos juízes federais que participam da pesquisa. Segundo juíza participante (J2, PR), o CNJ atua como parceiro também dos órgãos de controle, o que permite atualmente não só um certo controle da atuação desses órgãos, mas também uma uniformização de entendimentos e nomenclaturas que resulte em celeridade e aperfeiçoamento da jurisdição. Dessa forma, exerce seu papel constitucional de controle da atuação administrativa do Poder Judiciário, o que leva a uma uniformização de questões administrativas (J3, PE). As metas do CNJ

95 Outra pesquisa que também oferece dados recentes sobre a Justiça Federal, em especial quanto aos Juizados Especiais Federais, foi conduzida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em parceria com o Centro de Estudos Judiciários do CJF em 2012. De forma geral, a pesquisa apresenta dados e depoimentos que atestam os problemas estruturais enfrentados pela Justiça Federal (IPEA, 2012).

96 Todos os membros do CNJ citados serão indicados conforme estabelece a Constituição Federal no art. 103-B e seus incisos.

costumam ser cumpridas e cobradas, conforme relatos, pelas Corregedorias. Ademais, e os próprios juízes federais destacam, trata-se de movimentação positiva pois resultou na última década em maior organização estrutural que atingiu todo o Judiciário e cada uma das varas.

A extinção do Tribunal Federal de Recursos com a Constituição Federal de 1988 transferiu para o STJ a competência para julgar os recursos decorrentes dos Tribunais Regionais Federais. Assim, o Tribunal da Cidadania (STJ), além de atuar como instância recursal das justiças estaduais, exerce também papel de órgão superior e instância recursal dos Tribunais Regionais Federais. Os arts. 92 e 104, parágrafo único, da Constituição de 1988 descrevem o STJ como órgão do Poder Judiciário composto de, no mínimo, 33 ministros nomeados pelo presidente da República.

Por fim, o Conselho da Justiça Federal é órgão central da Justiça Federal, constitucionalmente previsto, que funciona junto ao STJ. Conforme estabelece o art. 105, parágrafo único, II, da Constituição Federal de 1988, a partir da Emenda Constitucional n. 45, de 2004, a ele compete o exercício de supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal, com poderes correccionais, e suas decisões têm caráter vinculante. Há que se mencionar igualmente a atribuição de função jurisdicional a esse Conselho, que é integrado desde setembro de 2002 pela Turma Nacional de Uniformização da Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais. Este é órgão competente para julgar recursos decorrentes de processos dos Juizados, visando à uniformização jurisprudencial, à celeridade e à segurança jurídica, conforme descrito no sítio da Justiça Federal<sup>97</sup>. Por fim, o Conselho da Justiça Federal ainda se preocupa com o desenvolvimento de estudos voltados para a modernização da Justiça Federal e atua na atualização e no aperfeiçoamento continuado da formação dos magistrados por meio do Centro de Estudos Judiciários<sup>98</sup>.

## 2 • MODELO ORGANIZACIONAL DA JUSTIÇA FEDERAL: INTERIORIZAÇÃO, ESPECIALIZAÇÃO E PROBLEMAS COTIDIANOS

A par da perspectiva constitucional e organizacional macro da Justiça Federal, as descrições e narrativas de membros do Judiciário e de instituições correlatas sugerem uma visão mais próxima e realista de como se concretiza o modelo organizacional idealizado. A Justiça Federal é composta por diferentes realidades. Nesta pesquisa, nosso foco dirige-se às Seções Judiciárias do Paraná (4ª Região), de São Paulo (3ª Região), de Pernambuco (5ª Região) e do Distrito Federal (1ª Região), as quais apresentam semelhanças e problemas comuns no que tange ao objeto de pesquisa.

97 Informações disponíveis em: <[www.jf.jus.br/conheca-a-jf](http://www.jf.jus.br/conheca-a-jf)>.

98 Lei n. 11.798/2008.

### 2.1 • INTERIORIZAÇÃO DAS VARAS FEDERAIS

Conforme visto no ponto anterior, a interiorização foi um dos fatos que revolucionou a organização da Justiça Federal no último quarto do século passado. A implementação das Varas Federais no interior das cinco regiões, de acordo com a Lei n. 7.583/1987, garantiu ao Judiciário Federal, afirma Darós (2007):

[...] um novo perfil e oportunizando ao jurisdicionado acesso mais fácil e menos oneroso à jurisdição. [...] A interiorização não só aproxima a justiça federal de primeiro grau do jurisdicionado, como contribui para uma distribuição mais racional do serviço judiciário, tornando-a menos onerosa, além de prestigiar as comunidades em que está instalada, sem falar na facilidade de acesso à jurisdição.

Norma recente (Lei n. 12.011, de 4 de agosto de 2009) previu um novo movimento de interiorização ao criar 230 Varas Federais e de Juizados Especiais Federais no interior dos estados, incluindo os respectivos cargos necessários para o seu funcionamento. O art. 1º da lei prevê expressamente:

São criadas 230 (duzentos e trinta) Varas Federais, destinadas, precipuamente, à interiorização da Justiça Federal de primeiro grau e à implantação dos Juizados Especiais Federais no País.

Ainda complementa o § 1º do respectivo artigo da mesma lei que o Conselho da Justiça Federal estabelecerá a localização de tais Varas tomando como base

[...] critérios técnicos objetivos que identifiquem a necessidade da presença da Justiça Federal na localidade, levando-se em conta, principalmente, a demanda processual, inclusive aquela decorrente da competência delegada, a densidade populacional, o índice de crescimento demográfico, o Produto Interno Bruto, a distância de localidades onde haja vara federal e as áreas de fronteiras consideradas estratégicas.

E o § 2º, que trata dos cargos a serem criados e da sua gradativa implantação pelos Tribunais Regionais Federais:

As Varas de que trata este artigo, com os respectivos cargos de Juiz Federal, Juiz Federal Substituto, cargos efetivos e em comissão e funções comissionadas, constantes do Anexo, serão implantadas gradativamente pelos Tribunais Regionais Federais, observada a disponibilidade de recursos orçamentários, em consonância com o disposto § 1º do art. 169 da Constituição Federal.

O projeto inicial previa a criação de 400 Varas Federais e posteriormente foi alterado, reduzindo para o número final de 230 varas. A interiorização da Justiça Federal tem sido implantada nos últimos anos, de forma paulatina. (DARÓS, 2007).

## 2.2 • ESPECIALIZAÇÃO DAS VARAS FEDERAIS NOS ESTADOS

Como relatado, na década de 2000 ocorreram modificações de competência de algumas Varas Federais, o que significou a especialização em matérias específicas. A preocupação inicial era a especialização das Varas em matéria criminal. Em seguida, ocorreram as especializações para a instrução e o julgamento dos crimes contra o Sistema Financeiro, de lavagem de dinheiro ou ocultação de bens, direitos e valores<sup>99</sup>. Em alguns casos, esse segundo movimento de especialização também incluiu o julgamento de crimes que envolvessem organizações criminosas. A partir desse período, tais crimes passaram a ser concentrados em Vara especializada, que poderia ou não manter sua competência criminal para os demais crimes de competência federal. Um dos entrevistados recorda que essa especialização se iniciou em todas as Regiões em face de determinação do Conselho da Justiça Federal (J1, DF).

O sítio do Conselho da Justiça Federal<sup>100</sup> apresenta relato histórico da especialização das Varas Federais. No ano de 2001 foi realizada pesquisa para se entender a razão da pequena quantidade de processos relativos ao crime de lavagem de dinheiro na Justiça Federal. Dessa pesquisa formou-se comissão com juízes federais criminais e representantes do Ministério Público, da Polícia Federal e de outros órgãos, cujas atividades estavam relacionadas à investigação desses crimes, tais como o Banco Central, a Receita Federal e o Conselho de Controle das Atividades Financeiras (COAF). Essa comissão, presidida pelo ministro do Superior Tribunal de Justiça Gilson Dipp, apresentou a proposta de se especializar as Varas Federais para processar e julgar os crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e de lavagem de dinheiro.

Em 12 de maio de 2003, foi aprovada a Resolução n. 314 pelo Conselho da Justiça Federal que previu a possibilidade de especialização, como informa o sítio institucional da Justiça Federal do Paraná. Essa resolução determinou a especialização de Varas Criminais Federais com competência exclusiva ou concorrente naqueles crimes. Em 2006, a Resolução n. 517 alterou o teor da resolução anterior deixando aberta a possibilidade de especialização ou não das Varas Federais Criminais, tanto para os crimes já previstos quanto para os praticados por organizações criminosas. Mais recentemente, as citadas resoluções foram revogadas pela Resolução n. 273, de 18 de dezembro de 2013, que determinou, igualmente, a especialização das Varas Federais Criminais com competência exclusiva ou concorrente nos crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, de lavagem de dinheiro ou ocultação de bens, direitos e valores e ainda nos crimes praticados por organizações criminosas, independentemente do caráter transnacional ou não de suas infrações (art. 1º, I e II, da Resolução n. 273). A

99 Esse movimento da Justiça Federal também pode ser observado na Polícia Federal, que criou no mesmo período a DELEFIN. Vide descrição da Polícia Federal (*item I* deste capítulo).

100 Disponível em: <www.cjf.jus.br>.

recente resolução estabeleceu ainda que as seções que possuísem três ou mais Varas Criminais deveriam especializar, ao menos, duas delas<sup>101</sup>.

Vale mencionar que nesse ínterim, em 2006, foi aprovada a Resolução n. 517, em conformidade com a Recomendação n. 3, de 30.5.2006, do CNJ, que previu a possibilidade da especialização nos crimes praticados por organizações criminosas<sup>102</sup>. Cada região implementou, a seu tempo, essas especializações, optando algumas regiões pela criação de Varas especializadas de competência exclusiva e outras concorrentes.

Os sujeitos da pesquisa informam a necessidade de especialização em crimes de corrupção e delitos econômicos em face da alta complexidade, o que requer maior aprofundamento dos magistrados (J3, PE; e J8, PR). Infere-se, assim, a obrigatoriedade de remessa dos autos às Varas especializadas sempre que houver indício de crime de lavagem de dinheiro ou de crime contra o Sistema Financeiro Nacional.

Outros relatos sugerem que os magistrados participantes veem essa especialização como benéfica para a atuação jurisdicional, dando destaque ao papel do Conselho da Justiça Federal na especialização das Varas Criminais. Dessa forma, aparentemente foi necessário que houvesse pressão por parte do Conselho da Justiça Federal para a especialização em Varas que priorizem o julgamento de crimes de lavagem de dinheiro e contra o Sistema Financeiro Nacional.

Ademais, concomitantemente às questões de competência, outros problemas ocupam a pauta dos juízes entrevistados quando se trata da análise da Justiça Federal.

## 2.3 • PROBLEMAS COTIDIANOS NAS SEÇÕES JUDICIÁRIAS

Uma primeira questão é o número de Varas Federais Criminais necessárias para atender a demanda de crimes de competência da Justiça Federal. Essa pergunta foi respondida pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal em duas pesquisas desenvolvidas. A primeira delas, realizada em 1999 e publicada no ano seguinte com o tema “A atuação da Justiça Federal na esfera criminal” (CJF, 2000), buscava “conhecer como os juízes federais aplicam a legislação penal, o perfil desses agentes, a sua percepção do ordenamento jurídico, do sistema penitenciário e dos réus da Justiça Federal, os crimes mais frequentes e as sentenças e penas aplicadas”<sup>103</sup>. Segundo a pesquisa, em 1999, havia 162 Varas de competência criminal exclusiva ou concorrente, sendo apenas 21 Varas exclusivamente criminais. No que

101 Informações disponíveis em: <www.cjf.jus.br/cjf/noticias-do-cjf/2013/dezembro-1/resolucao-do-cjf-ratifica-especializacao-em-lavagem-de-dinheiro-e-organizacaoes-criminosas-afirma-ministro-dipp>.

102 Informações disponíveis em: <www.jfpr.jus.br>.

103 Informações disponíveis em: <http://www.cjf.jus.br/cjf/CEJ-Coedi/pesquisas-cej>.

se refere à discussão do número de Varas Criminais necessárias, tomando como base o número de questionários respondidos (que não correspondeu ao número total de questionários enviados), a pesquisa do Conselho da Justiça Federal chegou aos seguintes dados: 33,3% entendem que apenas uma Vara Criminal é suficiente; 35,6%, duas Varas Criminais; e 31,1%, três ou mais. Assim expressa a pesquisa:

Tabela 14 • Quadro 2 • Número de Varas Criminais necessárias

N. VARAS	N.	%	% ACUMULADO
Uma	15	33,3	33,3
Duas	16	35,6	68,9
Três ou mais	14	31,1	100
Total	45	100	—
Sem resposta	57 (55,9%)		

Fonte: Tabela 8.3.1 (CJF, 2000)

O relatório demonstra que, apesar de haver semelhança nos resultados entre as diferentes regiões, o mesmo não se pode afirmar em relação aos juízes que atuam em varas de competência exclusiva ou concorrente. Segundo afirma, “entre os que exercem competência exclusiva, 77% querem a criação de varas, e 43% dos que exercem competência concorrente têm a mesma opinião”. Além disso, defende-se a competência plena em detrimento da especialização em matéria criminal. O relatório conclui pela inexistência de consenso no que se refere à “necessidade de especialização da Justiça Federal, embora os percentuais apontem no sentido inverso” (CJF, 2000).

Outra pesquisa publicada pelo Centro de Estudos do CJF, no ano de 2005, tratou de “Subsídios para a ampliação do número de juízos federais”, com vistas em “subsidiar os trabalhos da Comissão instituída pela Portaria do CJF n. 98, de 26 de dezembro de 2003, destinada a determinar a quantidade de varas e juízes federais necessários para atender à demanda processual verificada em todo o país”, nos termos descritos pelo próprio Conselho em seu sítio na Internet<sup>104</sup>. A partir da demanda de processos registrada nas Varas Federais entre 1998 e 2003, de competência exclusiva criminal ou mista (conforme terminologia utilizada na pesquisa), nos Juizados Especiais Federais, entre julho de 2002 e março de 2004, e de estimativas de processos a serem julgados na Justiça Federal, foi calculado o número de juízes e Varas necessários para atender a referida demanda adequadamente. Essa análise levou à conclusão de que seria necessária a criação de 236 Varas Federais em toda a Justiça Federal (CJF, 2005, p. 12-13, 66).

104 Informações disponíveis em: <<http://www.cjf.jus.br/cjf/CEJ-Coedi/pesquisas-cej>>.

A pesquisa contou também com a análise de questionários respondidos por juízes federais acerca da necessidade de criação de Varas, em que o resultado, em suma, foi o seguinte: para 91% dos magistrados, há carência de Varas em suas Subseções e que seria necessária, no total, a implantação de 233 Varas Federais, número que é bem próximo do total de Varas que precisavam ser criadas calculado pela pesquisa (CJF, 2005, p. 64-66). Contudo, é preciso observar o atual panorama nas Seções Judiciárias objeto da presente pesquisa:

A Seção Judiciária do Paraná é composta por 19 subseções judiciárias distribuídas por todo o estado e com sedes nas principais cidades da região. Como regra, nas subseções do interior do estado uma vara federal detém a competência plena para julgamento de todos os crimes de competência da justiça federal, considerando a inexistência de vara criminal especializada. Cidades com maior demanda possuem uma vara criminal ou mesmo uma vara criminal com Juizado Especial Criminal, como são os casos de Londrina e Maringá, respectivamente, ou até duas varas criminais, como em Foz do Iguaçu<sup>105</sup>. A Subseção Judiciária de Curitiba possui três dessas varas: 1ª, 2ª e 3ª Varas Federais Criminais de Curitiba, conforme numeração atribuída pela Resolução n. 99 do TRF 4ª Região, de 11 de junho de 2013. Por fim, é importante ainda ressaltar que, segundo o relatório “Justiça ao alcance de todos”<sup>106</sup>, as três varas criminais da Subseção de Curitiba possuem competência concorrente por distribuição no julgamento de todos os crimes de competência da Justiça Federal. A 1ª Vara acumula os processos de execução de pena; a 2ª e a 3ª são especializadas nos crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, de lavagem de dinheiro e ainda nos crimes praticados por organizações criminosas, independentemente do caráter transnacional ou não das infrações.

A Seção Judiciária de Pernambuco, por sua vez, possui 12 Subseções Judiciárias. No interior, as Varas Federais costumam acumular a competência cível e criminal. A sede, em Recife, possui 16 Varas Federais: 10 cíveis, 3 de execução fiscal e 3 criminais (4ª, 13ª e 36ª)<sup>107</sup>. As três Varas Criminais têm competência concorrente para processar e julgar as causas penais de competência federal, entretanto todas elas também possuem competências privativas exclusivas. A 4ª e a 13ª Varas são competentes para o processamento e julgamento de crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e de lavagem de dinheiro, além daqueles praticados por organizações criminosas, conforme determinado pela Resolução n. 3/2014 do TRF 5ª Região, de 19 de fevereiro de 2014. À 36ª, instalada pela Resolução n. 3/2014 do TRF 5ª Região e criada pela Lei n. 12.011/2009,

105 Informações disponíveis em: <<http://www.jfpr.gov.br/institucional/40anos/noticia.php?codigo=3075>>.

106 Informações disponíveis em: <[www.jfpr.jus.br](http://www.jfpr.jus.br)>.

107 Informação disponível em: <<http://www.jfpe.jus.br>>.

compete o processamento e julgamento das execuções penais e os julgamentos de competência do Tribunal do Júri (art. 3º, § 1º, Resolução n. 3/2014).

No Distrito Federal, a Seção Judiciária é composta, no total, por 27 Varas Federais, atendendo a demanda desta unidade federativa, e atribui a duas Varas (10ª e 12ª) a competência criminal concorrente e os Juizados Especiais Criminais Adjuntos<sup>108</sup>. A 10ª Vara é especializada para crimes de lavagem de dinheiro e contra o Sistema Financeiro Nacional. A distribuição ocorre por um regime de compensação: para cada processo de lavagem ou contra o Sistema Financeiro Nacional enviado para a Vara especializada, quatro que envolvam os demais crimes são distribuídos para a outra Vara Criminal (GF, DF).

Por fim, a Seção Judiciária de São Paulo é composta por 45 Subseções Judiciárias que são divididas em regiões: Capital, Grande São Paulo, Litoral e Interior. Cada Subseção engloba uma ou mais cidades. Segundo informações do sítio institucional<sup>109</sup>, a 1ª Subseção Judiciária (Capital) possui um total de dez Varas Federais Criminais, que ocupam um só prédio destinado ao Fórum Criminal. Entre elas, duas são especializadas nos crimes de lavagem de dinheiro e contra o Sistema Financeiro Nacional.

Nas entrevistas e nos grupos focais realizados, não houve manifestações dos juízes federais favoráveis ou contrárias ao aumento do número de Varas (mesmo porque esse não foi objeto de pergunta específica). Entretanto, a juíza participante lotada no Paraná (J2, PR) manifesta a insatisfação com o número de processos e a falta de servidores e com a estrutura existente.

O volume de processos afeta as Varas Federais em vários níveis. De acordo com dados da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário, o número de ações originárias criminais de 1º grau<sup>110</sup> por Seção Judiciária nos anos de 2012 e 2013 foram: TRF1, Seção DF – 3.995 e 2.954; TRF3, Seção SP – 5.289 e 4.999; TRF4, Seção PR – 14.415 e 9.884; TRF5, Seção PE – 681 e 483<sup>111</sup>. Dessa forma, percebe-se que os números contraditoriamente apresentam redução na demanda criminal federal.

Na Seção Judiciária do Distrito Federal, cada Vara Criminal foi preparada para a tramitação de mil processos. Entretanto, há Varas Criminais nas quais tramitam cerca de 2.000 a 2.800 procedimentos. Esse descompasso gera constantes atrasos no tempo de tramitação: deveria ser por volta de um ano a um ano e seis meses, no máximo, mas

108 Informação disponível em: <<http://portal.trf1.jus.br/sjdf/institucional/composicao/varas-federais.htm>>.

109 Informação disponível em: <[www.jfsp.jus.br](http://www.jfsp.jus.br)>.

110 Segundo a nomenclatura e os parâmetros da Portaria n. 216 do CNJ e da Resolução n. 76, de 12 de maio de 2009, são os chamados “Casos novos de Conhecimento no 1º Grau Criminais”.

111 Informação disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros/2013-01-04-19-13-21>>.

dura muito mais, conforme relato de juiz participante (J1, DF). Na Seção Judiciária de Pernambuco, haveria cerca de mil ações em andamento na Vara Criminal visitada, que ainda realiza a execução penal, o que significaria por volta de 350 processos desse montante (J3, PE). Por outro lado, a Seção Judiciária do Paraná, que deveria processar 500 ações penais, possui Vara Criminal especializada com mais de cinco mil processos (J2, PR). Isso acontece porque essas Varas costumam cumular a competência criminal com a especialização em lavagem de dinheiro, ainda que cada ação de lavagem iniciada implique a distribuição de três processos criminais envolvendo outros crimes para a(s) outra(s) Vara(s) Criminal(is). As percepções dos sujeitos da pesquisa confirmam os dados obtidos em pesquisas realizadas nos últimos anos.

Em 1998, relatórios estatísticos do Superior Tribunal de Justiça e da Justiça Federal citados por Martins Filho (1999) apontam o seguinte quadro de processos solucionados pela Justiça Federal:

Tabela 15 • Quadro 3

PROCESSOS SOLUCIONADOS PELA JUSTIÇA FEDERAL							
ANO	STJ	TRFs	VARAS	ANO	STJ	TRFs	VARAS
1989	3.711	22.765	129.896	1994	43.032	188.411	410.013
1990	11.742	89.335	172.068	1995	62.332	196.171	345.606
1991	19.267	85.356	271.740	1996	77.629	202.428	377.562
1992	31.428	124.609	422.981	1997	102.054	213.253	413.272
1993	35.105	162.670	328.733	1998	101.467	253.107	475.037

Fonte: MARTINS FILHO, 1999

Os dados divulgados pelo relatório *Justiça em Números 2014* são os seguintes: 11,4 milhões de processos tramitaram na Justiça Federal, entre eles 8 milhões em curso em 2013, e 3,4 milhões é o número de novos processos. O gráfico 116 do relatório apresenta números que evidenciam o aumento dos casos novos, pendentes e dos processos baixados no período de 2009 a 2013. Os casos novos, que somaram 3,3 milhões em 2009, baixaram para 3 milhões em 2010 e atingiram o ápice em 2013. O número de casos pendentes também vem crescendo: de 7,6 milhões em 2009 até o número mais recente, que permaneceu igual em 2012 e 2013. Só houve redução no número de processos baixados, que foi crescente entre 2010 e 2012, chegando a 3,9 milhões, mas reduzido a 3,8 milhões no último ano do levantamento (CNJ, 2014, p. 234-235)<sup>112</sup>.

112 Os dados mais atualizados publicados pelo Conselho Nacional de Justiça estão no relatório *Justiça em Números 2014*, que procura avaliar, entre outros índices, a produtividade comparada da Justiça e nos traz conclusões a partir de dados fornecidos pelos próprios Tribunais Regionais Federais.

Nos mapas apresentados neste mesmo relatório, esses números são especificados por região. Quanto ao número de processos que tramitaram por 100 mil habitantes, os dados foram os seguintes: no TRF5, 3.674; no TRF1, 4.767; no TRF2, 6.944; no TRF3, 6.991; no TRF 4, 7.269. Por outro lado, a distribuição de processos nas Seções Judiciárias não é equânime dentro de cada região. O número de processos que tramitaram por 100 mil habitantes na 4ª Região, por exemplo, é bem maior nos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul do que no Paraná. Na 2ª Região, o Rio de Janeiro supera o Espírito Santo. Na 1ª Região, o Distrito Federal é a unidade federativa que possui mais processos tramitando por habitantes, seguido de Roraima, Amapá, Piauí, Acre e Rondônia. Os demais estados da 1ª Região apresentaram números ainda menores. Na 3ª e na 5ª Regiões, os estados apresentam dados semelhantes proporcionalmente ao número de habitantes (CNJ, 2014, p. 236-237).

O mapa do relatório de 2014 que trata no número de casos novos por 100 mil habitantes nas Seções Judiciárias apresenta maior concentração de casos novos na 4ª Região, nos três estados, com destaque para Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Na 1ª Região, destacam-se Distrito Federal e Roraima; e, na 5ª Região, o Rio Grande do Norte e Alagoas. Quanto ao total de casos baixados por 100 mil habitantes nas Seções Judiciárias, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Roraima, Rio Grande do Norte, Alagoas e Distrito Federal ainda se destacam, ao lado de Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Paraíba e Acre. Tais dados são coerentes com o que citamos referente ao mapa 31 (CNJ, 2014, p. 236-237).

Também foi avaliada no relatório citado a taxa de congestionamento:

Vem se mantendo relativamente constante desde 2009, oscilando entre 65% e 69%, e atingiu 67% no ano de 2013. Interessante observar que tanto o 2º grau como a primeira instância apresentaram essa mesma taxa de 67%.

Destaca-se o TRF5 por apresentar a menor taxa de congestionamento da Justiça Federal (44%) e ostentar baixos índices tanto no 2º grau quanto na primeira instância. Já o TRF1 apresentou indicadores bastantes díspares, pois, enquanto a taxa de congestionamento da primeira instância foi a segunda menor da Justiça Federal (64%), a taxa do 2º grau (83%) foi cerca de 17 pontos percentuais superior ao segundo maior indicador (66%), que pertence ao TRF3.

Ressalte-se também o resultado da 5ª Região, que, além de possuir a menor taxa de congestionamento da Justiça Federal, replica esse padrão para suas Seções Judiciárias, todas em patamares inferiores a 52%. Em todos os demais tribunais, as taxas de congestionamento da primeira instância superam 64%. (CNJ, 2014, p. 243).

Outro dado relevante é “o impacto da execução sobre a movimentação e a litigiosidade nos Tribunais Regionais Federais” (CNJ, 2014, p. 245-248). Segundo o relatório, os números fornecidos permitem a diferenciação entre os dados criminais e

não criminais, daí ser possível perceber a existência de maior dificuldade em baixar processos de execução. Segundo informa,

Os processos de conhecimento em tramitação são, em sua grande maioria, os não criminais (93,7%) e, desde o ano de 2011, a taxa de congestionamento relacionada a esses processos vem sendo inferior à dos criminais, atingindo congestionamento em 2013 de 57,9% para os processos criminais e 46,2% para os não criminais, sendo esta a menor já verificada na Série Histórica a partir do ano de 2009. Resultado este do grande esforço empreendido na baixa dos processos, que aumenta gradativamente desde o ano de 2010 (12,1%) em conjunto com as sucessivas reduções dos casos pendentes (-15,4%) nesse período. [...] Apesar das taxas de congestionamento na fase de execução de título executivo extrajudicial não fiscal (83%), judicial criminal com pena não privativa de liberdade (73%) e com pena privativa de liberdade (68%) apresentarem altos percentuais, tramitaram, nessas ações, apenas 1,5% do total em tramitação na primeira instância da Justiça Federal. (CNJ, 2014, p. 245-246).

Em pesquisa acerca da chamada “crise do Judiciário”, a partir de *survey* realizado com juízes federais e estaduais, Sadek (2010, p. 19) observou que, de forma geral, os magistrados atribuíam a questões materiais e estruturais, não afetas ao seu controle, mas de certa forma inerentes ao Poder Judiciário, os problemas enfrentados no cotidiano das diversas esferas da Justiça (estadual e federal, nas suas instâncias) no início da década de 1990. Assim organizou a autora:

Tabela 16 • Quadro 4 • Obstáculos ao bom funcionamento do Judiciário (em porcentagem)

FATORES	IMPORTÂNCIA (*)
Falta de recursos materiais	85,6
Excesso de formalidades nos procedimentos judiciais	82,3
Número insuficiente de juízes	81,1
Número insuficiente de Varas	76,3
Legislação ultrapassada	67,4
Elevado número de litígios	66,5
Despreparo dos advogados (causas mal propostas etc.)	64,0
Grande número de processos	59,3
Juízes sobrecarregados com tarefas que poderiam ser delegadas	59,1
Instabilidade do quadro legal	53,2
Insuficiência na formação profissional do juiz	38,9
Extensão das Comarcas	26,8
Curta permanência dos juízes nas Comarcas	25,3
(*) Soma das respostas “extremamente importante” e “muito importante”	

Fonte: SADEK, 2010, p. 20

Diversamente, a pesquisa desenvolvida no fim da década de 1990 pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal (CJF, 2000) atribui como principais causas da morosidade judicial elementos externos ao Judiciário. Os problemas inerentes à estrutura judiciária aparecem em menor número, como pode ser observado a seguir:

Tabela 17 • Quadro 5  
Agentes externos que contribuem para a demora na prestação jurisdicional

AGENTE EXTERNO	N. DE CITAÇÕES	%
Advogados	70	68,6
Polícia	69	67,6
Serviços de perícia	69	67,6
Ministério Público	61	59,8
Servidores	39	38,2
Falta de infraestrutura no Judiciário	8	7,8
Carta precatória	5	4,9
Agentes – certidões de antecedentes criminais	3	2,9
Autarquias – Fundações públicas, órgãos governamentais	3	2,9
Correios	1	1
Demora no cumprimento de mandados	1	1
Diário de Justiça do Estado	1	1
Inexistência de Defensoria Pública da União	1	1
Tribunais – TRF, STJ	1	1

Fonte: Tabela 8.3.7 (CJF, 2000)

A nossa pesquisa de campo sugere a mesma percepção dos juízes federais quanto à influência de agentes externos que atrapalham o bom andamento dos processos, especialmente decorrente de protelações, mas também surgem os relatos de problemas inerentes à própria estrutura do Judiciário, como a quantidade excessiva de processos por Vara, e relacionados ao quadro de servidores, tais como defasagem, despreparo e deslocamento.

No que se refere à protelação por parte dos advogados de defesa, os magistrados apontam que o duplo grau de jurisdição, direito fundamental que deveria servir ao interesse de justiça e segurança jurídica, acaba sendo deturpado de modo a prejudicar o andamento processual e a inviabilizar o julgamento célere, prestando,

assim, um desserviço à sociedade e resultando em perda daqueles direitos que se buscavam. Nesse sentido:

Quem tem dinheiro para pagar advogado ganha com isso a possibilidade de ter um processo interminável. Até que o processo volta para ser executado, o processo pode estar prescrito. O que chega para ele não sai rápido, é humanamente impossível, pois estão abarrotados. (J3, PE).

No âmbito dos recursos humanos, a defasagem de servidores é um problema recorrente nas falas. De acordo com os relatos dos informantes da pesquisa, a Seção Judiciária A, por exemplo, inicialmente dispunha, em média, de vinte servidores por Vara Criminal, sendo quatro oficiais de justiça e dezesseis para as demais tarefas. Com a criação da Central de Mandados, os oficiais foram transferidos e a Vara passou a contar apenas com os dezesseis servidores para atividades de secretaria, assessoria e expediente. Dessa forma, o número de servidores foi reduzido sem que houvesse recomposição do quadro, além das inevitáveis ausências e vacâncias (J1, DF).

A Seção Judiciária B, diferentemente, apresenta estrutura variável nas diversas Varas. A Vara Criminal visitada possui dezoito servidores, três deles atuando como oficiais de justiça, não tendo sido instituída a Central de Mandados nesta Seção (J3, PE). O juiz participante observa pequena quantidade de oficiais em relação ao grande número de processos. As citações e intimações pessoais necessárias no processo criminal já são problemáticas em face da dificuldade de se encontrar as partes. E a situação é agravada pelo reduzido número de oficiais. Observa-se que a Central de Mandados, nos lugares onde foi criada, facilita a atividade e a celeridade, resolvendo apenas parcialmente alguns problemas.

Ademais, os dados publicados em 2014 pelo Conselho Nacional de Justiça permitem ampliar a visão sobre o tema. Segundo consta, a Justiça Federal possui em seu quadro 1.529 magistrados, 27.758 servidores (efetivos, requisitados e comissionados) e 18.014 auxiliares (terceirizados e estagiários). No que se refere ao número de magistrados, a referida pesquisa informa que existem por volta de 28% de cargos de magistrados ainda não ocupados (CNJ, 2014, p. 232-233). A partir desses dados, avaliou-se o percentual de magistrados e servidores por 100 mil habitantes e pôde-se concluir que há distribuição proporcional aproximada em todas as regiões. Em suma, obtiveram-se os resultados (CNJ, 2014, p. 233):

Magistrados por 100.000 habitantes nos TRFs

- Resultados: TRF1: 0,6; TRF5: 0,6; TRF3: 0,7; TRF4: 1,2; TRF2: 1,3

Total de servidores por 100.000 habitantes nos TRFs

- Resultados: TRF1: 18,3; TRF5: 21,1; TRF3: 22,3; TRF4: 27,5; TRF2: 36,2.

Dessa forma, observa-se que não só elementos externos mas também fatores internos como a quantidade de ações distribuídas para as Varas e a falta de estrutura e pessoal para instrução persistem como os principais responsáveis pela demora nos julgamentos e pelo acúmulo de um grande número de processos na Justiça Federal.

### 3 • A JUSTIÇA FEDERAL EM AÇÃO: ATUAÇÃO NOS CRIMES DE CORRUPÇÃO E DELITOS ECONÔMICOS

A Justiça Federal é a destinatária de parte das investigações realizadas pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal. Apesar de este se tratar, conforme observam Alencar e Gico Jr. (2011, p. 76), de apenas um dos sistemas responsáveis pela identificação do agente corrupto, pois o sistema de punição é tríplice – Administrativo, Cível e Criminal –, a esfera penal ganha destaque e importância social em face de seu caráter punitivo. Sob o enfoque da análise econômica do Direito, a atuação do Judiciário pode configurar um contraestímulo (custo) para o agente corrupto.

Os reflexos do desenvolvimento de inquérito policial adequado para o processamento dos crimes inferem-se da dependência prática do juiz, especialmente ao decidir, tanto do levantamento de dados quanto de possíveis provas que antecedem a instrução criminal (BECK, 2013, p. 303). Daí a relevância em compreender como se dá a produção do inquérito policial, a fim de buscar formas de aprimoramento desse instrumento. Observa-se que essa triangulação é necessária para o desenrolar da instrução criminal e para que a Justiça Federal atue no último estágio da criminalização secundária de forma satisfatória. A ela compete processar e julgar aquelas denúncias que, na descrição de Beck (2013, p. 315-316), decorram de um “fato delitivo [...] identificado e conduzido à incidência da pretensão punitiva do Estado”.

O estabelecimento constitucional da competência de processamento e julgamento dos juízes federais nos permite restringir a pesquisa ao âmbito da Justiça Federal. Nesse sentido, o inciso IV do art. 109 da Constituição de 1988 prevê que as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, ou seja, os crimes contra a Administração Pública federal, sejam submetidos aos juízes federais. Também o inciso VI do mesmo artigo confere a competência federal quando houver lei específica que discipline, como a lei de crimes contra o sistema financeiro e contra a ordem econômico-financeira. As leis que atendem a essa demanda constitucional são a Lei n. 8.137/1990 (Lei dos Crimes contra a Ordem Tributária, Econômica e contra as Relações de Consumo, criada poucos anos depois da promulgação da atual Constituição), nos crimes que afetam bens, serviços ou interesses da União ou de suas autarquias ou empresas públicas; e a Lei n. 7.492/1986 (Lei dos Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional), que foi recepcionada integralmente pela Constituição Federal de 1988.

Os crimes de lavagem de dinheiro ou ocultação de bens, direitos e valores, segundo estabelece a Lei n. 9.813/1998, são via de regra de competência da Justiça Estadual. A exceção decorre da previsão expressa do art. 2º, inciso III, da mesma lei, que atribui à Justiça Federal a competência para processamento e julgamento dos crimes de lavagem praticados “contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira, ou em detrimento de bens, serviços ou interesses da União, ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas ou quando a infração penal antecedente for de competência da Justiça Federal”.

A Justiça Federal, por deter a competência para o exercício da jurisdição penal, imprime os rumos concretos da resposta estatal à infração penal. Assim, Beck observa que o poder-dever conferido a essa instituição de determinar se o crime ocorreu ou não (o exercício da jurisdição) e se caberá ou não a aplicação de pena atribuída a essa instância não apenas a responsabilidade pelo julgamento, mas também pela seleção. Nesse sentido, Beck (2013, p. 302-303) destaca que, a despeito da inexistência de levantamentos que atestem a desigualdade de tratamento em face do chamado “colarinho branco”, é comum se encontrar decisões em que podem ser identificadas pautas seletivas de atuação judicial.

A partir da percepção dessa localização “estratégica” da Justiça, Beck observa que os dados obtidos pela análise dos julgamentos judiciais seriam o indicativo mais adequado. Um dado de pesquisa por ele apontado é a rara ocorrência de publicações relativas aos julgamentos de crimes que qualifica como “colarinho branco”, entre os quais inclui os crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, contra a ordem tributária, contra a ordem econômica, licitatórios, de lavagem de dinheiro e contra a ordem previdenciária (BECK, 2013, p. 316)<sup>113</sup>.

Apesar da relevância da pesquisa de Beck, cabem também certas ressalvas em relação às conclusões e, principalmente, aos dados por ele levantados. Eventuais decisões que possam não ter sido julgadas por razões formais deixariam de ser consideradas pela metodologia por ele adotada, o que implicaria a desconsideração de número significativo de decisões. Há, portanto, necessidade de mais estudos e pesquisas qualitativas a fim de que se possa chegar a conclusões nessa seara.

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, segundo a pesquisa da AMB, os dados seguem a mesma proporção, o que demonstra coerência entre os números da Justiça Federal de 1ª e 2ª instância. Entre as ações penais originárias, que são propostas no Tribunal Superior, 28,16% (ou 136 ações) decorrem de crimes contra a Administração

113 Nessa seara, é relevante mencionar a pesquisa empírica realizada em relação aos crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, desenvolvida em meados da década de 1990 por Ela Wiecko V. de Castilho. Ela baseou-se na análise de representações do Banco Central que resultaram em processos que investigavam a ocorrência dos crimes previstos na Lei n. 7.492/1986 (CASTILHO, 1998, p. 15).

Pública e apenas 2,90% (ou 14 ações), de crimes contra o Sistema Financeiro Nacional. No Supremo Tribunal Federal, as ações penais também são majoritariamente centralizadas em crimes contra a Administração Pública, ou seja, 33,85% das ações penais originárias, o que equivale a 44 ações. Os crimes contra o Sistema Financeiro Nacional representam apenas 3,85% do total (AMB, 2008, p. 12 e 18).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Polícia Federal é um órgão que se foi modificando nas últimas décadas, não apenas com mudança nas atribuições assumidas mas também com o aprimoramento da sua estrutura e organização, com a valorização dos servidores e o incremento do papel de Polícia Judiciária. A Constituição Federal de 1988, como marco da redemocratização, coroou a evolução ao consolidar mudanças estruturais, funcionais e de competência. A reestruturação e reforma funcional passaram tanto pela consolidação dos cargos quanto pela posterior exigência de novos requisitos relacionados à qualificação dos novos servidores.

À atribuição investigativa somaram-se os papéis preventivo e repressivo, nos casos especificados na Constituição Federal vigente, além de outras funções de polícia. Essas mudanças também tiveram reflexos práticos na Polícia Federal. As operações policiais ganharam destaque na mídia a partir de 2003 e passaram a ser divulgadas no sítio do próprio órgão como estratégia institucional de divulgação do papel desempenhado pela Polícia Federal. Vale mencionar, nesse sentido, as adequações e mudanças operacionais introduzidas quando Paulo Lacerda foi diretor-geral da Polícia Federal. As principais características dessas investigações eram a complexidade da análise probatória e o recurso a atividades de inteligência.

Diretamente relacionadas a esse novo padrão de atuação da Polícia Federal, nas últimas décadas foram promulgadas diversas leis que criminalizaram ofensas à ordem econômica, em grande parte ligadas às atividades do órgão. Nesse período, houve a reestruturação da Polícia Federal, a especialização de diretorias e delegacias, especialmente as que se dedicam aos crimes selecionados para a pesquisa.

No que se refere à estrutura organizacional do Departamento de Polícia Federal afeta aos crimes objeto da presente pesquisa, a Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado (DICOR) é responsável pelo estabelecimento das prioridades de atuação na investigação do crime organizado. A DICOR engloba, entre outras, a Divisão de Repressão de Crimes Financeiros (DFIN) e a Coordenação-Geral de Polícia Fazendária (CGPFAZ). Da CGPFAZ, por sua vez, fazem parte a Divisão de Repressão a Crimes Fazendários (DFAZ) e a Divisão de Repressão a Crimes Previdenciários (DPREV). Nos estados, as Superintendências também possuem delegacias especializadas na investigação desses crimes e que estão vinculadas à orientação das divisões mencionadas, con-

forme relacionamos, respectivamente: Delegacia de Repressão a Crimes Financeiros (DELEFIN), Delegacia de Repressão a Crimes Previdenciários (DELEPREV) e Delegacia de Repressão a Crimes Fazendários (DELEFAZ). A partir de 2012, foram instituídas novas DELEFINS em alguns estados, além das já existentes delegacias responsáveis pela investigação de crimes financeiros e desvios de recursos públicos, e ainda mantidos, em parte deles, os Grupos de Repressão a Crimes Financeiros (GRFINs).

O Ministério Público Federal, ramo do Ministério Público da União, recebeu tratamento institucional na Constituição Federal de 1988. A previsão de garantias e o amplo leque de atribuições potencializaram seu papel no período de redemocratização brasileira. Constitucionalmente, ao Ministério Público Federal é atribuída a responsabilidade pela promoção da ação penal pública, pelo controle externo da atividade policial, além de inúmeras outras funções.

Com vistas ao cumprimento de suas atribuições, o Ministério Público Federal estrutura-se em diferentes níveis. Além da complexa estrutura da Procuradoria-Geral da República, conta com Procuradorias Regionais nas sedes dos cinco Tribunais Regionais Federais e com procuradorias nas capitais dos estados e em diversos municípios. Neste âmbito, cada estado possui uma estruturação própria. Por um lado, o MPF nos estados se organiza territorialmente, com Procuradorias da República nas capitais e Procuradorias da República em Municípios, a depender das demandas internas. Por outro lado, há a divisão temática da atuação dos procuradores. Esta divisão, a partir da distinção geral entre áreas cível e criminal, obedece à tendência crescente de especialização do Ministério Público brasileiro. Para o nosso foco, destacamos principalmente a criação de Núcleos de Combate à Corrupção. Esses núcleos, apesar de ainda não estarem presentes em todos os MPFs instalados nas capitais, foram, em parte, impulsionados a partir de recomendação da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (*Informativo da 5ª CCR*, ano XIII, edição 225).

As Câmaras de Coordenação e Revisão são instâncias relevantes de uniformização da atuação dos procuradores em temáticas prioritárias institucionalmente. Nesse sentido, três delas desempenham papéis diretamente relacionados com o objeto de nossa pesquisa, quais sejam: a 2ª Câmara, relativa à matéria criminal; a 5ª Câmara, citada; e a 7ª Câmara, que realiza o controle externo da atividade policial e do sistema prisional. As Câmaras atuam de forma independente e autônoma nas atividades de revisão e coordenação. A coordenação opera principalmente a partir de Grupos de Trabalho temáticos, com discussões e deliberações que constroem os padrões de atuação em diferentes áreas.

Quanto à Justiça Federal, observamos que a estrutura consolidada na Constituição de 1988 vem sendo aprimorada nas últimas décadas com foco na eficiência, especialmente no que tange aos delitos selecionados nesta pesquisa. Destacamos a interiorização das Varas Federais e a especialização das Varas nas capitais. A interiorização implicou ampliação do acesso jurisdicional e foi um importante passo para o fortalecimento do papel da Justiça Federal nas últimas décadas.

O primeiro movimento de especialização das Varas Federais – especialização em Varas Criminais – sugere a relevância de uma atuação diferenciada da Justiça Federal. O segundo e mais recente movimento, que envolveu a especialização no processamento e julgamento de crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e nos crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores e, em alguns casos, também nos crimes que envolvessem organizações criminosas, reforça essa percepção.

Nos estados que são abordados em nossa pesquisa, a especialização das Varas foi destacada pelos magistrados participantes em seus relatos. Na Seção Judiciária do Paraná, mais especificamente na Subseção Judiciária de Curitiba, existem duas Varas Criminais (a 2ª e a 3ª Varas Federais) especializadas nos crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e de lavagem de dinheiro e nos crimes praticados por organizações criminosas, independentemente do caráter transnacional ou não das infrações. Na Seção Judiciária de Pernambuco, duas das Varas Criminais (a 4ª e a 13ª Varas Federais) de Recife têm competência para o processamento e julgamento de crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e de lavagem de dinheiro, além daqueles praticados por organizações criminosas. No Distrito Federal, duas Varas (10ª e 12ª) possuem competência especializada para crimes de lavagem de dinheiro e contra o Sistema Financeiro Nacional. Na Seção Judiciária de São Paulo, especificamente na 1ª Subseção Judiciária (Fórum Criminal de São Paulo), localizada na capital, há duas Varas especializadas nos crimes de lavagem de dinheiro e contra o Sistema Financeiro Nacional.

Além disso, a análise exploratória dos dados disponibilizados nos permitiu extrair conclusões parciais quanto à atuação da Justiça Federal nos crimes em comento. Por exemplo, notamos como problemático o volume de processos distribuídos em proporção ao número de Varas existentes nos respectivos Tribunais Regionais Federais. Estudos recentes sugerem que a especialização das Varas Criminais para os crimes de lavagem de dinheiro e contra o Sistema Financeiro Nacional pode ser variável relevante para compreender um possível aumento no número de condenações em delitos econômicos a partir de 2002. Entretanto, são necessárias novas pesquisas qualitativas a fim de se compreender se e como ocorreu esse aumento.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; GICO JUNIOR, Ivo. Corrupção e judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. *Revista Direito GV*, São Paulo, 7(1), p. 75-98, jan./jun. 2011.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. Juízes contra a corrupção. Brasília, 2008. Disponível em: <[http://www.amb.com.br/portal/docs/noticias/estudo\\_corrupcao.pdf](http://www.amb.com.br/portal/docs/noticias/estudo_corrupcao.pdf)>. Acesso em: 8 fev. 2015.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. *Perfil socioprofissional e concepções de política criminal do Ministério Público Federal*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2010.

BAJOTTO, Carolina Cancian. *Polícia Federal: a elite policial traçando identidades e distinções*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

BARBOSA, Rui. *Obras completas*. v. 41. t. 3. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1914.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. v. 1. São Paulo: Saraiva, 1988.

BECK, Francis Rafael. *A criminalidade de colarinho branco e a necessária investigação contemporânea a partir do Brasil: uma (re)leitura do discurso da impunidade quanto aos delitos do “andar de cima”*. Tese de doutorado – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2013.

BOTTOMORE, T. B. *As elites e a sociedade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1988.

CARVALHO, Vladimir Souza. *Competência da Justiça Federal*. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2000.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de. *O controle penal nos crimes contra o sistema financeiro nacional: lei n. 7.492, de 16 de junho de 1986*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *A atuação da Justiça Federal na esfera criminal*. Série Pesquisas do CEJ. v. 6. Brasília: CJF, 2000. Disponível em: <<http://daleth.cjf.jus.br/revista/seriepesq06.htm>>. Acesso em: 14 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. *Subsídios para a ampliação do número de juízos federais*. Série Pesquisas do CEJ. v. 13. Brasília: CJF, 2005.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números 2014: ano-base 2013*. Brasília: CNJ, 2014.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Ministério Público: um retrato, dados de 2014*. v. IV. Brasília: CNMP, 2015.

DARÓS, Wilson. A Justiça Federal e o acesso à jurisdição. *Revista Online do Instituto Brasileiro de Administração do Sistema Judiciário*, Curitiba, 2007. Disponível em: <<http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=16>>. Acesso em: 26 jun. 2015.

DE LUCCA, Newton. A importância da Justiça Federal. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano 104, v. 397, p. 247-254, maio/jun. 2008.

FORTES, Leandro. O fator da Polícia Federal. *Carta Capital*, São Paulo, ano XII, n. 408, p. 28-30, 30 ago. 2006.

FREITAS, Vladimir Passos de. *Justiça Federal: histórico e evolução no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2004.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. O papel dos procuradores regionais da República no Ministério Público Federal: desafios na atuação. In: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Pensar MPF: a revista do Ministério Público Federal*, v. 1. Brasília: MPF/PGR, jul. 2013. p. 97-110.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Acesso à Justiça Federal: dez anos de julgados especiais*. Série Pesquisas do CEJ, 14. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2012. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/cjf/CEJ-Coedi/pesquisas/serie%20pesquisa%20cej%2014.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2015.

JOHNSON, Allan G. *Dicionário de sociologia: guia prático da linguagem sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

KERCHE, Fábio. Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 259-279, 2007.

\_\_\_\_\_. O Ministério Público e a constituinte de 1987/88. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *O sistema de justiça [online]*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. p. 106-137.

MACHADO, Bruno Amaral. *Justiça criminal: diferenciação funcional, interações organizacionais e decisões*. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

\_\_\_\_\_. *Ministério Público: organização, representações e trajetórias*. Os casos brasileiro e espanhol. Tese bilíngue, apresentada como requisito para obtenção do título de doutor no Departamento de Derecho Penal y Ciencias Penales da Facultad de Derecho da Universidade de Barcelona, Barcelona, 2005.

MARMELSTEIN, George. A criação da Justiça Federal e o surgimento da jurisdição constitucional no Brasil. *Revista CEJ*, Brasília, ano XI, n. 39, p. 84-87, out./dez. 2007.

MARTINS FILHO, Ives Gandra. Evolução histórica da estrutura judiciária brasileira. *Revista Jurídica Virtual*, Brasília, v. 1, n. 5, set. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_05/evol\\_historica.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_05/evol_historica.htm)>. Acesso em: 26 jun. 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO pode investigar por conta própria, decide o STF. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-mai-14/mp-investigar-crimes-counta-propria-decide-supremo>>. Acesso em: 26 jun. 2015.

ROCHA, Bruno Lima. *A Polícia Federal após a Constituição de 1998: polícia de governo, segurança de Estado e polícia judiciária*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

SADEK, Maria Tereza. A crise do Judiciário vista pelos juízes: resultados de uma pesquisa quantitativa. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Uma introdução ao estudo da justiça*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. p. 17-31.

\_\_\_\_\_. Cidadania e Ministério Público. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Justiça e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. p. 3-22.

\_\_\_\_\_. *O Ministério Público e a justiça no Brasil*. São Paulo: Sumaré/IDESP, 1997.

SADEK, Maria Tereza; CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de. *O Ministério Público e a administração da justiça no Brasil*. São Paulo: Sumaré/IDESP, 1998.

SILVA, José Geraldo da. *O inquérito policial e a polícia judiciária*. 4. ed. Campinas: Millennium, 2002.

# CAPÍTULO 3

## RELATÓRIO DE ANÁLISE ESTATÍSTICA DO FLUXO DO SISTEMA DE JUSTIÇA FEDERAL

Bruno Amaral Machado  
Cristina Zackseski  
René Mallet Raupp

### 1 • INTRODUÇÃO

Este relatório apresenta os resultados das análises estatísticas realizadas a partir dos dados relativos a Inquéritos Policiais (IPLs) e Procedimentos de Investigação Criminal (PICs)<sup>114</sup> do MPF que tiveram manifestação de denúncia ou arquivamento em 2012, com foco nos tipos penais a seguir relacionados, referentes ao sistema de justiça federal nos estados do Paraná, Pernambuco, São Paulo e Distrito Federal. Assim como em relação aos estados, a definição dos tipos penais não decorreu exclusivamente da pertinência teórica que justifica a análise integrada (*Capítulo 1*). Partimos de proposta inicial da ESMPU, resultada de experiências profissionais de alguns dos atores diretamente envolvidos na investigação e na persecução penal no âmbito federal. A lista foi reconstruída entre março e outubro de 2014, após a realização de entrevistas exploratórias, conforme explicitamos nos *Capítulos 4 a 6*. Não pretendemos apresentar lista exaustiva (pouco recomendável), mas elaborada com base nas percepções dos sujeitos da pesquisa.

Para fins deste relatório, serão considerados os seguintes crimes: Peculato (art. 312, CP); Inserção de dados falsos para obter vantagem indevida (art. 313, CP);

<sup>114</sup> Cf. *Análise Preliminar de Dados e Tabela IV.4.a.*

Extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento (art. 314, CP); Concussão (art. 316, CP); Corrupção passiva (art. 317, CP); Corrupção ativa (art. 333, CP); Sonegação de contribuição previdenciária (art. 337-A, CP); Corrupção ativa em transação comercial internacional (art. 337-B, CP); Tráfico de influência internacional (art. 337-C, CP); Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional (Lei n. 7.492/1986); Crimes contra a ordem tributária (Lei n. 8.137/1990); Crimes de lavagem ou ocultação de bens e valores (Lei n. 9.613/1998); Crimes da Lei de Licitações (Lei n. 8.666/1993).

De acordo com os objetivos estabelecidos no projeto de pesquisa, delineado na introdução, traçamos estratégia para a fase quantitativa da pesquisa. Pretendíamos obter, a partir da análise dos dados, as seguintes informações no ano definido na pesquisa: crimes mais investigados nos estados (PR, SP, PE e DF); localização das investigações e ações penais por município e por tribunal competente; crimes mais investigados por localidade; tipos penais indicados nas denúncias, por localidade; proporções de denúncia e de arquivamento; tempos de tramitação das investigações nos IPLs e PICs; instituições que motivam o início da investigação; a relação de IPLs/PICs instaurados pelo MPF.

Este relatório apresenta os resultados de pesquisa do tipo documental, que se utiliza, preponderantemente, de técnicas de estatística descritiva<sup>115</sup>. Ao longo do texto, sistematizamos as questões mais relevantes para os objetivos da pesquisa. O acesso à base de dados do Sistema Único do MPF decorreu de longo processo de discussão e negociação entre os servidores responsáveis e a equipe de pesquisa. Entre maio de 2014 e fevereiro de 2015, realizamos diversas reuniões com os gestores do Sistema Único a fim de definir questões práticas e viabilizar a análise estatística. Em março de 2015, tivemos acesso à base de dados, o que permitiu a análise do fluxo, conforme explicações e limitações detalhadas nos itens seguintes.

## 2 • NOTAS TÉCNICAS

### ARREDONDAMENTO DOS DADOS

O procedimento de arredondamento de dados numéricos utiliza os seguintes critérios:

- 1) quando o primeiro algarismo a ser abandonado for 0, 1, 2, 3 ou 4, fica inalterado o último algarismo a permanecer;

- 2) quando o primeiro algarismo a ser abandonado for 5, 6, 7, 8 ou 9, aumenta-se de uma unidade o último algarismo a permanecer.

Este tipo de procedimento pode gerar divergência entre a soma das parcelas arredondadas e o total arredondado.

Assim, neste trabalho, considere-se a seguinte observação para todas as tabelas: a eventual diferença entre soma de parcelas e respectivos totais é proveniente do critério de arredondamento.

### ESQUEMA DOS CINCO NÚMEROS

Esquema dos cinco números – mínimo, 1º quartil, mediana, 3º quartil e máximo – pode ser utilizado para qualquer conjunto de dados em escala de mensuração no mínimo ordinal. O esquema de cinco números é preferível ao uso da média e do desvio padrão quando a distribuição dos dados for muito assimétrica, como é o caso, neste estudo, dos tempos de tramitação de inquéritos.

- Mínimo (ou mínimo amostral) – é o menor valor observado;
- 1º quartil ( $Q_1$ ) – em uma lista ordenada de dados, o primeiro quartil (ou quartil inferior) é a medida de ordem que deixa 25% dos dados abaixo dela;
- Mediana ou 2º quartil ( $Q_2$ ) – em uma lista ordenada de dados, a mediana é a medida de ordem que deixa metade dos dados abaixo dela;
- 3º quartil ( $Q_3$ ) – em uma lista ordenada de dados, o terceiro quartil (ou quartil superior) é a medida de ordem que deixa 75% dos dados abaixo dela;
- Máximo (ou máximo amostral) – é o maior valor observado.

### BOX PLOT

O desenho esquemático – *box plot*, *box-and-whisker plot* ou caixa-de-bigodes (como é chamado na literatura portuguesa) – é uma representação gráfica da distribuição dos dados que se utiliza do esquema dos cinco números. O *box plot* foi desenvolvido pelo estatístico John W. Tukey como forma de representação dos quartis.

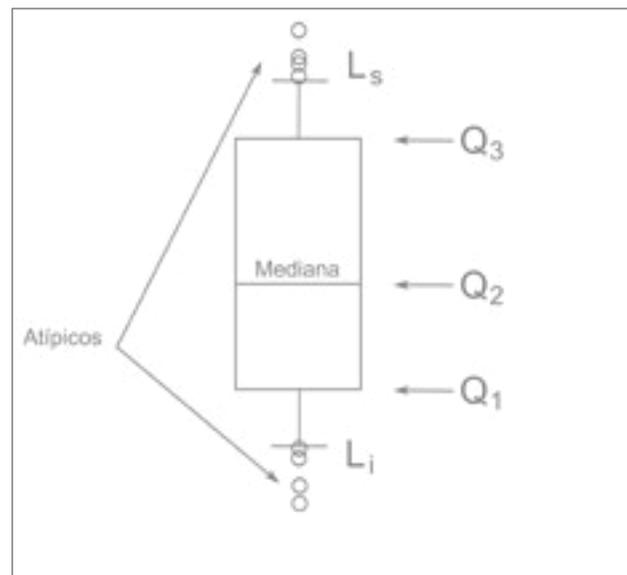
Consideremos um retângulo onde estão representados a mediana e os quartis. A partir do retângulo, para cima, segue uma linha até o ponto mais remoto que não exceda  $L_s = Q_3 + (1,5) \times D_q$  (terceiro quartil mais uma vez e meia o intervalo interquartil), chamado limite superior. De modo similar, da parte inferior do retângulo, para baixo, segue uma linha até o ponto mais remoto que não seja menor do que  $L_i = Q_1 - (1,5) \times D_q$  (primeiro quartil menos uma vez e meia o intervalo interquartil), chamado limite infe-

115 Destacamos, em especial, as discussões iniciais com Daniel de Resende Salgado e Luiza Cristina Fonseca Frischeisen, membros do MPF, a quem agradecemos o apoio para acesso à base de dados. Agradecemos a colaboração do pesquisador Marcelo Sampaio, integrante do Grupo de Pesquisa Política Criminal (UniCEUB/UnB), com o apoio direto na fase exploratória da pesquisa, assim como na primeira fase de negociação do acesso à base de dados do Sistema Único do MPF.

rior. Os valores compreendidos entre esses dois limites são chamados valores adjacentes. As observações que estiverem acima do limite superior ou abaixo do limite inferior são chamadas de pontos exteriores. Essas são observações destoantes das demais e podem ou não ser chamadas de *outliers* ou valores atípicos.

O *box plot* dá uma ideia de posição, dispersão, assimetria, caudas e dados discrepantes.

Figura II.1 • *Box plot*



**OUTLIER**

Em estatística, *outlier*, ou valor aberrante ou valor atípico, é uma observação que apresenta um grande afastamento das demais da série (que está “fora” dela) ou é inconsistente.

**TESTE DE DIFERENÇA DE MÉDIAS**

O Teste *t* de diferença de médias, desenvolvido por Student<sup>116</sup> em 1908, verifica se duas populações possuem médias iguais. A distribuição das populações não necessariamente precisa ser normal, mas com variâncias iguais. Quando não se pode

garantir a homoscedasticidade (variâncias iguais), utiliza-se o Teste *t* de Welch (ou Teste de Welch-Aspin), que é uma adaptação do Teste *t* de Student para populações com variâncias possivelmente diferentes. O teste utilizado neste estudo é o de Welch.

**VALOR-P**

Valor-p ou *p-value*, também chamado de probabilidade de significância ou nível descritivo, é a probabilidade de ocorrência de valores da estatística mais extremos do que o observado, sob a hipótese nula (de não haver diferença). Na área das ciências sociais, costuma-se utilizar nível de significância de 10% (valor-p<0,1) ou 5% (valor-p < 0,05). Neste estudo, adotou-se o nível de significância de 5%.

**COEFICIENTE DE CONTINGÊNCIA**

Para dados categorizados, dispostos em tabela de contingência, utilizou-se o coeficiente de contingência, definido por:

$$C^* = \sqrt{\frac{k \cdot \chi^2}{(k - 1)(n + \chi^2)}}$$

, onde  $\chi^2$  é a estatística Qui-quadrado,  $k$  é o menor entre o número de colunas e linhas da tabela de contingência e  $n$  é o tamanho da amostra (total geral da tabela).

O coeficiente de contingência mede o grau de associação em uma tabela de contingência.  $C^*$  está sempre entre 0 e 1, e sua interpretação é idêntica à do coeficiente de correlação de Pearson, conforme a regra a seguir:

Quadro II.1 • Interpretação do coeficiente de correlação

VALOR DE  r  (OU C*)		INTERPRETAÇÃO
0,00 a 0,19	correlação...	... bem fraca
0,20 a 0,39		... fraca
0,40 a 0,69		... moderada
0,70 a 0,89		... forte
0,90 a 1,00		... muito forte

estatísticas na comunidade científica sem que a concorrência tomasse conhecimento do uso dessas técnicas por parte da Guinness.

116 Pseudônimo de William S. Gosset. Gosset trabalhava na Cervejaria Guinness, na Irlanda, e o uso de pseudônimo era atribuído normalmente como forma de permitir a divulgação das novas técnicas

Os cálculos do coeficiente de contingência foram realizados por meio do *software* livre R<sup>117</sup>, utilizando-se a seguinte função, onde  $x$  é a tabela de contingência:

```
contingência <- function (x) {
  k<-min(dim(x));
  xsq<-chisq.test(x)$statistic;
  pvalor<-chisq.test(x)$p.value;
  n<-sum(x);
  ce<-sqrt((k*xsq)/((k-1)*(n+xsq)));
  print(x);
  print(pvalor);
  print(ce);
  return() }
```

### AMOSTRAGEM ALEATÓRIA SIMPLES

Na amostragem aleatória simples, cada elemento da população possui igual probabilidade de ser escolhido. É a forma mais elementar de amostragem probabilística. Embora seja, conceitualmente, a mais simples, nem sempre é a mais fácil de ser implementada na prática, em especial para populações grandes.

### AMOSTRAGEM SISTEMÁTICA

Dada uma população de dimensão  $N$ , ordenada por algum critério de interesse, obtém-se uma amostra de dimensão  $n$ , escolhendo-se aleatoriamente um elemento entre os  $k$  primeiros, onde  $k$  é a parte inteira do quociente  $N/n$ . A partir desse elemento, selecionam-se todos os  $k$ -ésimos elementos da população para pertencer à amostra.

De fácil implementação, a amostragem sistemática é uma alternativa amplamente utilizada para o sorteio de amostras estratificadas sob o critério de proporcionalidade para a(s) variável(is) classificada(s).

## 3 • OBTENÇÃO E ORGANIZAÇÃO DOS DADOS

### PLANO AMOSTRAL INICIAL

A fim de garantir a maior cobertura temporal possível, que permitisse observar a trajetória do fato desde a instauração do IPL à conclusão, em havendo denúncia, até

117 Disponível em: <www.r-project.org>.

o julgamento, optou-se por considerar todos os IPLs registrados no MPF em 2010. O ano de 2010 foi escolhido em razão da disponibilidade de dados no Sistema Único do MPF, conforme informações da Secretaria Jurídica e de Documentação da PGR. Foram selecionadas quatro unidades da federação: Distrito Federal (DF), Pernambuco (PE), Paraná (PR) e São Paulo (SP).

Os tipos penais em foco são os seguintes, conforme a codificação da Tabela de Assuntos do CNMP (o número correspondente é informado entre parênteses):

- Crimes contra a Administração Pública (3547, 5872 e 5873);
- Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional (3612);
- Crimes contra a Ordem Tributária (3614);
- Crimes de “Lavagem” ou Ocultação de Bens, Direitos ou Valores (3628);
- Crimes da Lei de Licitações (3642).

Os Crimes contra a Administração Pública apresentam subníveis na Tabela de Assuntos, enquanto os demais não. A relação obtida especifica esses subníveis, o que permite, para os Crimes contra a Administração Pública, selecionar os de interesse da pesquisa.

A partir da relação de todos os IPLs registrados no ano de 2010 nas unidades da federação selecionadas e para os tipos penais em foco, pretendíamos avaliar a estratégia mais adequada a ser adotada: se a realização de um censo ou de uma amostragem (a mais provável), preenchendo um questionário respectivo. No questionário, seriam abordadas as questões relacionadas à “vida” do IPL e seu possível desdobramento em ação penal e tramitação processual.

A relação foi gerada pela SEJUD/PGR, contendo 1.150 registros distribuídos por UF, conforme a *Tabela III.1*.

Tabela III.1 • Número total de registros duplicados por UF

UF	TOTAL DE REGISTROS
DF	3
PE	12
PR	926
SP	209
TOTAL	1.150

Como as quantidades obtidas mostraram-se muito aquém do esperado, embora não houvesse forma de confrontar os números com outra fonte<sup>118</sup>, foi realizada

118 A primeira publicação do CNMP, *Ministério Público - um retrato*, é de 2012, com dados de 2011, e não informa o número de IPLs instaurados.

consulta à Divisão de Estatística da SEJUD, que informou que o Sistema Único ainda se encontrava em implantação e muitos dos dados de 2010 eram provenientes de migração de sistemas regionais e, portanto, poderiam apresentar problemas de consistência. Informou também que somente os dados a partir de 2012 tinham maior garantia de consistência.

## PLANO AMOSTRAL ALTERNATIVO

Constatada a impossibilidade de o Sistema Único gerar informações que atendessem ao plano amostral inicial, optamos por considerar não os IPLs registrados em 2010, mas aqueles concluídos em 2012. Por IPL concluído considerou-se o IPL que gerou denúncia ou promoção de arquivamento no referido ano. Desse modo, a partir do censo ou da amostra (a ser ainda determinada), seria realizada pesquisa tanto retroativa (até a data da instauração do IPL) quanto progressiva (até a presente data ou a julgamento). A listagem preliminar produzida pela PGR mostrou que os dados eram consistentes com os valores divulgados na publicação *Ministério Público – um retrato – 2013* (com dados de 2012).

Solicitamos listagem de todas as denúncias e arquivamentos registrados no ano de 2012 pelo MPF em todo o território nacional, bem como os inquéritos policiais e termos circunstanciados referentes a todas as infrações penais. O objetivo de uma listagem tão abrangente foi quantificar os crimes e estados em foco em relação ao total nacional.

Em razão da disponibilidade de recursos e tempo, optamos pela aplicação do questionário de fluxo de justiça referente às denúncias para os inquéritos com oferecimento de denúncia no DF no ano de 2012 para os crimes em foco. Como o total de registros foi 92, optamos pelo censo.

Em relação aos arquivamentos, foram encontrados 283 feitos. Para esses, optamos pela amostragem sistemática, visando à obtenção de amostra de tamanho semelhante ao dos inquéritos com denúncia. A listagem dos 283 feitos foi então classificada conforme o tipo de crime. Adotou-se o intervalo de tamanho 3 e sorteou-se o primeiro elemento, que foi o segundo da lista. A partir daí, todo segundo elemento de cada grupo de 3. Resultou-se, assim, em uma amostra de tamanho 94, para a qual foi aplicado o questionário de fluxo de justiça para os inquéritos arquivados.

## ANÁLISE PRELIMINAR DOS DADOS

Os dados analisados neste relatório estatístico foram obtidos a partir da listagem final fornecida pela área de TI da PGR em 25 de março de 2015, resultado de consulta à base de dados do Sistema Único<sup>119</sup>.

119 Veja, por exemplo, <<http://www.modernizacao.mpf.mp.br/noticias-1/2014/sistema-unico-traz-novidades-para-este-ano>>.

A listagem inicial continha 61.861 registros, referentes às ocorrências de manifestação “denúncia”, “aditamento à denúncia” ou “promoção de arquivamento” no ano de 2012 em inquéritos policiais, termos circunstanciados e procedimentos investigatórios em todo o País (conforme discriminado na *Tabela IV.4a*).

De acordo com o Anexo I (item 6) da Portaria PGR n. 404, de 20 de agosto de 2010, considera-se IPL o inquérito policial<sup>120</sup>. Por simplicidade e dado o pequeno percentual de “outros registros” no total de procedimentos que originaram denúncias e arquivamentos (conforme a *Tabela IV.4a*), chamaremos na sequência de IPL os inquéritos policiais, os termos circunstanciados e os procedimentos investigatórios<sup>121</sup>.

A distribuição desses registros por UF e tipo de manifestação está detalhada na *Tabela III.2*.

Tabela III.2 • Número total de registros recebidos da PGR por tipo de manifestação e UF

UF	TIPO DE MANIFESTAÇÃO			TOTAL	% DENÚNCIAS
	ADITAMENTO À DENÚNCIA	DENÚNCIA	PEDIDO DE ARQUIVAMENTO		
AC	2	31	270	303	10,89
AL	-	40	265	305	13,11
AM	5	433	490	928	47,20
AP	-	172	371	543	31,68
BA	28	1.172	1.961	3.161	37,96
CE	8	600	1.034	1.642	37,03
DF	-	489	1.545	2.034	24,04
ES	11	378	454	843	46,14
GO	3	425	825	1.253	34,16
MA	2	228	1.147	1.377	16,70
MG	34	1.941	3.099	5.074	38,92
MS	5	695	694	1.394	50,22
MT	16	762	1.186	1.964	39,61

120 Cf. <[www.bibliotecadigital.mpf.mp.br](http://www.bibliotecadigital.mpf.mp.br)>.

121 Conforme apresentado no *Capítulo 2*, constatamos grande número de PICs submetidos à apreciação das Câmaras de Coordenação e Revisão nos últimos anos. Contudo, a base de dados disponibilizada pelo Sistema Único do MPF no ano de 2012 (selecionado para nossa pesquisa) não relaciona a totalidade dos PICs que originaram denúncias e arquivamentos submetidos ao Judiciário, exceto os três PICs relacionados na *Tabela IV.4.a*.

UF	TIPO DE MANIFESTAÇÃO			TOTAL	% DENÚNCIAS
	ADITAMENTO À DENÚNCIA	DENÚNCIA	PEDIDO DE ARQUIVAMENTO		
PA	11	847	1.167	2.025	42,37
PB	5	236	354	595	40,50
PE	11	424	1.153	1.588	27,39
PI	3	464	466	933	50,05
PR	19	2.631	4.152	6.802	38,96
RJ	31	1.287	5.279	6.597	19,98
RN	1	292	472	765	38,30
RO	-	478	768	1.246	38,36
RR	1	30	363	394	7,87
RS	11	1.463	2.044	3.518	41,90
SC	13	831	1.433	2.277	37,07
SE	-	146	269	415	35,18
SP	15	757	12.373	13.145	5,87
TO	1	322	417	740	43,65
TOTAL	236	17.574	44.051	61.861	28,79

Os 61.861 registros referem-se a 51.153 IPLs, com a seguinte distribuição de registros por IPL.

Tabela III.3 • Número total de registros por IPL

NÚMERO DE REGISTROS POR IPL	CONTAGEM	PERCENTUAL (%)	PERCENTUAL ACUMULADO (%)
1	43.570	85,18	85,18
2	5.790	11,32	96,49
3	1.079	2,11	98,60
4	426	0,83	99,44
5	141	0,28	99,71
6	75	0,15	99,86

NÚMERO DE REGISTROS POR IPL	CONTAGEM	PERCENTUAL (%)	PERCENTUAL ACUMULADO (%)
7	33	0,06	99,92
8	12	0,02	99,95
9	13	0,03	99,97
10	4	0,01	99,98
11	4	0,01	99,99
12	3	0,01	99,99
13	2	0,00	100,00
25	1	0,00	100,00
TOTAL	51.153	100,00	-

Assim, 85,18% dos IPLs apresentam apenas um registro. Podemos também dizer que 70,4% dos registros (43.570 dos 61.861 registros) referem-se a IPLs com um único registro no banco de dados analisado.

Como para esta pesquisa interessa o tempo entre a instauração e a conclusão do IPL, os 236 registros com manifestação “aditamento à denúncia” tiveram seu tipo de manifestação alterado para “denúncia”. Assim, o tipo de manifestação passou a ter somente duas categorias: denúncia e arquivamento.

Em seguida, os registros foram classificados conforme a seguinte sequência:

- 1) Por ordem crescente de número de IPL;
- 2) Ordem crescente da “tipificação penal”;
- 3) Ordem crescente de “tipo de manifestação”;
- 4) Ordem decrescente de tempo entre data da instauração do IPL e data da manifestação.

Assim, os registros que apresentaram mesmo número de IPL, mesmo “tipo penal” e mesmo “tipo de manifestação” do registro imediatamente precedente foram considerados registros duplicados. Ao todo foram encontrados 1.279 registros duplicados, os quais foram excluídos. A Tabela III.4 apresenta a distribuição desses registros por UF e o percentual que representam do total original. A duplicidade decorre essencialmente de dois fatos possíveis, que podem ocorrer de forma isolada ou em conjunto:

- 1) Mais de um réu com a mesma tipificação penal, o que ocorre normalmente quando os registros têm a mesma data de manifestação;

2) Mais de uma manifestação do mesmo tipo para o mesmo réu, o que normalmente ocorre quando as datas de manifestação são diferentes. Neste caso, consideramos a manifestação “aditamento à denúncia” equivalente a “denúncia”.

O aditamento no transcorrer da instrução penal decorre de diferentes situações. Durante a instrução pode ter sido identificada nova infração penal, coautoria ou necessidade de readequação da peça acusatória em face da nova definição jurídica do fato.

Tabela III.4 • Número total de registros duplicados por UF

UF	TOTAL DE REGISTROS	REGISTROS DUPLICADOS	PERCENTUAL DE DUPLICADOS (%)
AC	303	6	1,98
AL	305	11	3,61
AM	928	36	3,88
AP	543	14	2,58
BA	3.161	71	2,25
CE	1.642	31	1,89
DF	2.034	15	0,74
ES	843	15	1,78
GO	1.253	14	1,12
MA	1.377	13	0,94
MG	5.074	133	2,62
MS	1.394	27	1,94
MT	1.964	69	3,51
PA	2.025	55	2,72
PB	595	9	1,51
PE	1.588	23	1,45
PI	933	43	4,61
PR	6.802	122	1,79
RJ	6.597	128	1,94

UF	TOTAL DE REGISTROS	REGISTROS DUPLICADOS	PERCENTUAL DE DUPLICADOS (%)
RN	765	19	2,48
RO	1.246	31	2,49
RR	394	5	1,27
RS	3.518	96	2,73
SC	2.277	52	2,28
SE	415	6	1,45
SP	13.145	223	1,70
TO	740	12	1,62
TOTAL	61.861	1.279	2,07

Dos 60.582 registros restantes, identificamos 1.601 IPLs (3,1% dos IPLs) em que houve tanto oferecimento de denúncia quanto solicitação de arquivamento (para a mesma tipificação penal). Isso ocorre no banco de dados de três formas distintas:

- Denúncia e arquivamento em mesma data/hora;
- Denúncia em data posterior ao arquivamento;
- Denúncia em data anterior ao arquivamento.

A primeira situação sugere a existência da prática de crime em coautoria. Nas demais, também pode ter havido coautoria, e as investigações em relação a cada investigado ocorreram em tempo distinto, ou, ainda, no transcurso da instrução, a identificação de novos fatos tornou necessária a adequação típica.

De todo modo, a ausência da identificação do réu nos registros impede que se conclua por uma hipótese ou outra. Somente a identificação, mesmo que codificada, permitiria, além de identificar as várias hipóteses de mais de um registro por IPL, auxiliar na análise do “transcorrer do fato no sistema de justiça”.

Como o objetivo da análise estatística é realizar a análise exploratória da frequência das incidências penais de interesse, e do tempo entre instauração e conclusão do IPL, todos os registros serão considerados nesta pesquisa.

O nosso objeto inicial de análise contemplava o mapeamento dos tipos penais por município. Contudo, verificamos que o percentual de preenchimento do campo “Município” é muito baixo, conforme pode ser visto na *Tabela III.5*, inviabilizando a análise.

Tabela III.5 • Percentual de preenchimento da variável “Município” por UF

UF	NÃO PREENCHIDO	PREENCHIDO	TOTAL	% PREENCHIMENTO
AC	284	19	303	6,27
AL	288	17	305	5,57
AM	862	66	928	7,11
AP	530	13	543	2,39
BA	3.008	153	3.161	4,84
CE	1.467	175	1.642	10,66
DF	1.768	266	2.034	13,08
ES	576	267	843	31,67
GO	1.225	28	1.253	2,23
MA	1.272	105	1.377	7,63
MG	4.922	152	5.074	3,00
MS	1.207	187	1.394	13,41
MT	1.902	62	1.964	3,16
PA	1.969	56	2.025	2,77
PB	545	50	595	8,40
PE	1.480	108	1.588	6,80
PI	898	35	933	3,75
PR	6.712	90	6.802	1,32
RJ	6.253	344	6.597	5,21
RN	708	57	765	7,45
RO	1.227	19	1.246	1,52
RR	380	14	394	3,55
RS	3.470	48	3.518	1,36
SC	2.234	43	2.277	1,89
SE	376	39	415	9,40
SP	12.794	351	13.145	2,67
TO	730	10	740	1,35
TOTAL	59.087	2.774	61.861	4,48

A relação fornecida pela PGR inclui três datas: a data do fato, a data da instauração do IPL e a data da manifestação (denúncia ou arquivamento). O campo “data do fato” nem sempre foi preenchido. Às vezes, apresentava data posterior à da instauração e até mesmo à da manifestação, fazendo com que o cálculo do período entre eventos ficasse negativo. Por outro lado, as datas de instauração e de manifestação tiveram preenchimento próximo a 100%.

As datas de instauração e de manifestação (denúncia ou arquivamento) foram utilizadas para calcular o “tempo de inquérito”, que é o tempo entre a instauração e a conclusão (considerou-se para efeitos desta análise que a manifestação denúncia ou arquivamento encerra a fase de inquérito). Como a data fornecida estava em formato mm/dd/aaaa, utilizamos a seguinte fórmula Excel para conversão da data para o formato dd/mm/aaaa:

$$=SE(É.NÃO.TEXTO(H2);CONCATENAR(MÊS(H2);"/";DIA(H2);"/";ANO(H2));CONCATENAR(DIREITA(ESQUERDA(H2;5);2);"/";ESQUERDA(H2;2);"/";DIREITA(ESQUERDA(H2;10);4)))$$

Utilizamos a fórmula *DIAS360* para calcular o tempo entre a instauração e a manifestação, ou seja, o “tempo de inquérito”.

Dos 60.582 registros, onze não tinham data de instauração, o que impediu, assim, o cálculo do período. Observamos que, em 2.855 registros, a data de manifestação cadastrada no sistema era anterior à data da instauração do IPL, resultando, assim, em tempo negativo. Inicialmente, atribuímos esse fato exclusivamente a erro de cadastramento. Contudo, a pesquisa em campo identificou esse tipo de erro nos autos analisados. Assim, optamos por desconsiderá-los para fins de análise de tempo de tramitação de inquéritos.

Excluídos esses registros (916 registros referentes a denúncias, o que representa 5,3%, e 1.950 registros referentes a arquivamentos, o que significa 4,5%), restaram 57.716 com tempo válido (sendo 16.343 denúncias e 41.373 arquivamentos). Para o estudo da distribuição dos tempos de trâmite de inquérito, adotamos escala anual, que se mostrou a mais adequada, em face dos valores observados.

## BREVES NOTAS SOBRE O SISTEMA DE ESTATÍSTICA NO MPU

A estatística está intimamente ligada aos governos e à administração. Tanto que a etimologia da palavra estatística, do latim *status* (estado), utilizada no sentido de coleta e apresentação de dados quantitativos de interesse do Estado, bem reflete essa origem (MEMÓRIA, 2004).

Recentemente, a preocupação estendeu-se ao sistema de justiça, mais especificamente, e, o que é de interesse deste trabalho, ao Poder Judiciário e ao Ministério Público. Inicialmente, as Corregedorias dos órgãos de justiça desenvolveram métricas e procedi-

mentos para acompanhar os trâmites processuais, com ênfase na verificação de pendências e no cumprimento de prazos. Cada instituição define suas próprias métricas e procedimentos, que nem sempre são compatíveis e equivalentes aos das instituições congêneres.

Embora houvesse iniciativas como a do Conselho Nacional dos Corregedores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União (CNCG), criado em 1994, que tinha e tem como um dos objetivos principais “traçar políticas e planos de atuação uniforme, respeitadas as peculiaridades locais”, tal uniformidade não era mandatória.

Foi somente em 2004, por meio da Emenda Constitucional n. 45, que foram criados o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que, entre outras atribuições, têm a competência de realizar “o controle administrativo e financeiro”, respectivamente, do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Para atingir esse objetivo, uma série de medidas tem sido tomada, tanto pelo CNJ quanto pelo CNMP, no sentido de padronizar as estatísticas, destacando-se:

No CNJ

- Resolução n. 4, de 2005: Cria o Sistema de Estatística do Poder Judiciário.
- Resolução n. 46, de 2007: Cria as tabelas processuais unificadas do Poder Judiciário.
- Resolução n. 76, de 2009: Dispõe sobre os princípios do Sistema de Estatística do Poder Judiciário, estabelece seus indicadores, fixa prazos e determina penalidades.

No CNMP

- Resolução n. 12, de 2006: Dispõe sobre a aplicação do controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público.
- Resolução n. 25, de 2007: Cria o Núcleo de Ação Estratégica (NAE) e altera dispositivos da Resolução n. 12.
- Resolução n. 63, de 2010: Cria as Tabelas Unificadas do Ministério Público. Estabelece o prazo até 31.12.2011 para adequação dos sistemas internos e implantação das Tabelas Unificadas do Ministério Público.
- As Tabelas Unificadas foram concebidas em modelo voltado para a integração e interoperabilidade com o Poder Judiciário<sup>122</sup>.

Essas medidas adotadas tanto pelo CNJ quanto pelo CNMP surgem no momento em que a sociedade brasileira exige modernização, agilidade e transparência, como a informatização do processo judicial (processo eletrônico), Lei n. 11.419, de 2006, e a Lei de Acesso à Informação, Lei n. 12.527, de 2011.

Talvez a mais emblemática resposta do sistema de justiça a demandas por transparência tenha sido a Meta de Nivelamento n. 2, estabelecida no II Encontro Nacional

122 Conforme o *Manual das Tabelas Unificadas do Ministério Público* (2013).

do Judiciário, ocorrido em 2009, que definia como meta “julgar, na sua integralidade, em 2009, os processos distribuídos até 31.12.2005”.

É a partir da regulamentação e padronização das estatísticas pelo CNMP que surgem as primeiras publicações nacionais sobre o desempenho da Ministério Público brasileiro. A primeira versão da publicação *Ministério Público – um retrato*<sup>123</sup> é de 2012, com dados de 2011. Não obstante o mérito e o esforço, há um longo caminho a ser percorrido.

No entanto, a publicação do CNMP enfatiza a “estatística procedimental”, ou seja, o trâmite processual, como é o caso da estatística do número de inquéritos recebidos na área criminal. A “estatística de resultados” (ou “estatística de qualidade”), focada na efetividade da atuação da instituição, não é contemplada. Um exemplo seria o percentual de inquéritos policiais arquivados por prescrição da punibilidade.

Mesmo a “estatística procedimental” informada apresenta, aparentemente, erro, uma vez que compara o número de inquéritos/notícias criminais recebidos com o de denúncias e arquivamentos promovidos pelos membros do MPF. Em primeiro lugar, o número de inquéritos/notícias criminais recebidos não representa o número de “fatos novos”, tampouco o número de indiciados. No entanto, o oferecimento de denúncia e/ou a promoção de arquivamento estão relacionados ao “feito” e ao(s) envolvido(s) acusado(s).

No que se refere ao fator tempo, os feitos recebidos, e mesmo os iniciados, em um determinado ano podem não ter o oferecimento de denúncia e/ou a promoção de arquivamento naquele mesmo ano. Por outro lado, as denúncias e/ou os arquivamentos realizados em um determinado ano podem referir-se a feitos instaurados em anos anteriores, o que é frequente neste estudo.

Assim, são apresentadas, no mesmo gráfico, estatísticas que não são necessariamente correlacionadas, sugerindo comparações impróprias.

## 4 • ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DOS CRIMES POR UF – PROPORÇÃO DE DENÚNCIAS E ARQUIVAMENTOS

A *Tabela IV.1* apresenta o total de inquéritos encerrados (denúncias e arquivamentos), por UF, no ano de 2012, com os respectivos percentuais estaduais.

Os estados de São Paulo (21,3%) e do Paraná (11%) apresentam os maiores percentuais de movimentação anual. Contudo, em números absolutos, o Paraná apresentou 2.619 denúncias contra 747 de São Paulo.

123 Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/ministerio-publico-um-retrato>>.

Tabela IV.1 • Distribuição dos inquéritos encerrados em 2012 com os respectivos percentuais por UF - 2012

UF	DENÚNCIA	ARQUIVAMENTO	TOTAL	% DO TOTAL
AC	32	265	297	0,49
AL	39	255	294	0,49
AM	410	482	892	1,47
AP	163	366	529	0,87
BA	1.154	1.936	3.090	5,10
CE	591	1.020	1.611	2,66
DF	489	1.530	2.019	3,33
ES	378	450	828	1,37
GO	425	814	1.239	2,05
MA	228	1.136	1.364	2,25
MG	1.899	3.042	4.941	8,16
MS	679	688	1.367	2,26
MT	730	1.165	1.895	3,13
PA	844	1.126	1.970	3,25
PB	234	352	586	0,97
PE	419	1.146	1.565	2,58
PI	433	457	890	1,47
PR	2.619	4.061	6.680	11,03
RJ	1.287	5.182	6.469	10,68
RN	280	466	746	1,23
RO	463	752	1.215	2,01
RR	29	360	389	0,64
RS	1.418	2.004	3.422	5,65
SC	811	1.414	2.225	3,67
SE	143	266	409	0,68
SP	747	12.175	12.922	21,33
TO	315	413	728	1,20
TOTAL	17.259	43.323	60.582	100,00

A Tabela IV.2 é um resumo da Tabela IV.1 e destaca os estados selecionados na pesquisa.

Tabela IV.2 • Distribuição dos inquéritos encerrados em 2012 com os respectivos percentuais por UF - 2012

UF	DENÚNCIA	ARQUIVAMENTO	TOTAL	% DO TOTAL
DF	489	1.530	2.019	3,33
PE	419	1.146	1.565	2,58
PR	2.619	4.061	6.680	11,03
SP	747	12.175	12.922	21,33
OUTROS	12.985	24.411	37.396	61,73
TOTAL	17.259	43.323	60.582	100,00

Assim, o DF e os estados de PE, PR e SP representam, juntos, 38,27% dos IPLs que originaram denúncias e arquivamentos em 2012.

A Tabela IV.3 apresenta, em classificação decrescente, o percentual de denúncias oferecidas em relação ao total de IPLs encerrados no ano de 2012, por unidade da federação.

Tabela IV.3 • Distribuição das manifestações denúncia e arquivamento por UF e respectivos percentuais de denúncias - 2012

UF	DENÚNCIA	ARQUIVAMENTO	TOTAL	% DENÚNCIAS
MS	679	688	1.367	49,67
PI	433	457	890	48,65
AM	410	482	892	45,96
ES	378	450	828	45,65
TO	315	413	728	43,27
PA	844	1.126	1.970	42,84
RS	1.418	2.004	3.422	41,44
PB	234	352	586	39,93
PR	2.619	4.061	6.680	39,21
MT	730	1.165	1.895	38,52
MG	1.899	3.042	4.941	38,43
RO	463	752	1.215	38,11
RN	280	466	746	37,53
BA	1.154	1.936	3.090	37,35
CE	591	1.020	1.611	36,69

UF	DENÚNCIA	ARQUIVAMENTO	TOTAL	% DENÚNCIAS
SC	811	1.414	2.225	36,45
SE	143	266	409	34,96
GO	425	814	1.239	34,30
AP	163	366	529	30,81
PE	419	1.146	1.565	26,77
DF	489	1.530	2.019	24,22
RJ	1.287	5.182	6.469	19,89
MA	228	1.136	1.364	16,72
AL	39	255	294	13,27
AC	32	265	297	10,77
RR	29	360	389	7,46
SP	747	12.175	12.922	5,78
TOTAL	17.259	43.323	60.582	28,49

A Tabela IV.4 apresenta a distribuição do número total de registros por tipo de manifestação e UF. Percebem-se três padrões distintos em relação ao percentual de denúncias. Enquanto DF e PE apresentam percentual bastante semelhante, em torno de um quarto das ocorrências, o percentual de denúncias no PR é muito superior, próximo de 40%, enquanto em SP esse percentual é muito inferior, menor que 6%<sup>124</sup>.

Tabela IV.4 • Distribuição das manifestações denúncia e arquivamento por UF e respectivos percentuais de denúncias - 2012

UF	DENÚNCIA	ARQUIVAMENTO	TOTAL	% DENÚNCIAS
DF	489	1.530	2.019	24,22
PE	419	1.146	1.565	26,77
PR	2.619	4.061	6.680	39,21
SP	747	12.175	12.922	5,78
OUTROS	12.985	24.411	37.396	34,72
TOTAL	17.259	43.323	60.582	28,49

124 O teste de Qui-quadrado mostrou correlação moderada entre as quatro unidades da federação de interesse, C=0,5064, valor-p <0,0001. Considerando DF e PE, valor-p=0,08831.

A tabela a seguir apresenta o total de registros disponibilizados pelo Sistema Único do MPF, discriminados por “classe”, conforme taxonomia do CNMP, e por tipo de manifestação do MP. Verificamos que praticamente a totalidade se refere a feitos externos. As duas classes mais recorrentes, representadas por inquéritos policiais e termos circunstanciados, somam 99,31% do total.

Tabela IV.4.a • Registros discriminados conforme taxonomia do CNMP

CLASSE CNMP	DENÚNCIA	PEDIDO DE ARQUIVAMENTO	TOTAL	%	% ACUM.
Inquérito Policial	16.562	42.741	59.303	97,89	97,89
Termo Circunstanciado	335	528	863	1,42	99,31
Ação Penal Procedimento Ordinário	336	32	368	0,61	99,92
Ação Penal Procedimento Sumaríssimo	10	3	13	0,02	99,94
Auto de Prisão em Flagrante	11	2	13	0,02	99,96
Pedido de Quebra de Sigilo de Dados e/ou Telefônico	0	7	7	0,01	99,98
Procedimentos Investigatórios	3	1	4	0,01	99,98
Representação Criminal/ Notícia Crime	1	3	4	0,01	99,99
Carta Precatória Criminal	0	2	2	0,00	99,99
Procedimento Investigatório do MP (Peças de Informação)	0	2	2	0,00	100,00
Restituição de Coisas Apreendidas	0	2	2	0,00	100,00
Processo Criminal	1	0	1	0,00	100,00
TOTAL	17.259	43.323	60.582	100,00	-

Os “tipos penais” de interesse da pesquisa representam 11,7% do total (7.108 dos 60.582) de arquivamentos e denúncias do MPF.

Tabela IV.5 • Distribuição das manifestações denúncia e arquivamento por tipo penal - 2012

TIPO PENAL	FOCO DA PESQUISA		TOTAL	% DO TOTAL
	SIM	NÃO		
Crimes contra a Administração Pública	2.483	7.412	9.895	16,33
Crimes contra a Ordem Tributária	2.496	-	2.496	4,12
Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional	1.166	-	1.166	1,92
Crimes da Lei de Licitações	600	-	600	0,99
Crimes de Lavagem ou Ocultação de Bens, Direitos ou Valores	363	-	363	0,60
Outros tipos penais	-	46.062	46.062	76,03
TOTAL	7.108	53.474	60.582	100,00

Cabe observar que, na listagem fornecida pela PGR, nem sempre a tipificação penal informada referia-se ao último nível hierárquico da Tabela de Assuntos (Tabelas Unificadas). Assim, alguns registros indicavam como tipo penal “Código Penal”, que é o primeiro nível hierárquico. Outros indicavam “Crimes contra a Administração Pública”, segundo nível hierárquico, que contempla como subtipos tanto os tipos penais de interesse quanto os excluídos da pesquisa. Por essa razão, todos os registros em que o tipo penal não permitiu caracterizar de forma precisa se se referia ou não a um dos tipos penais de interesse da pesquisa foram desconsiderados<sup>125</sup>.

125 3547 - Crimes Praticados por Funcionários Públicos contra a Administração em Geral: 3548 - Peculato. 3550 - Peculato mediante erro de outrem. 3551 - Extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento. 3552 - Emprego irregular de verbas ou rendas públicas 3553 - Concussão. 3554 - Excesso de exação. 3555 - Corrupção passiva. 3556 - Facilitação de contrabando ou descaminho. 3557 - Prevaricação. 3558 - Condescendência criminosa. 3559 - Advocacia administrativa. 3560 - Violência arbitrária. 3561 - Abandono de função. 3562 - Exercício funcional ilegalmente antecipado ou prolongado. 3563 - Violação do sigilo funcional. 3564 - Violação do sigilo de proposta de concorrência. 3596 - Inserção de dados falsos em sistema de informações. 3597 - Modificação ou alteração não autorizada de sistema de informações. 10982 - “Lavagem” ou Ocultação de Bens, Direitos ou Valores Oriundos de Corrupção. 5872 - Crimes Praticados por Particular contra a Administração em Geral: 3565 - Usurpação de função pública. 3566 - Resistência. 3567 - Tráfico de influência. 3568 - Corrupção ativa. 3569 - Impedimento, perturbação ou fraude de concorrência. 3570 - Inutilização de edital ou de sinal. 3571 - Subtração ou inutilização de livro ou documento. 3572 - Desobediência. 3573 - Desacato. 3574 - Contrabando ou descaminho. 3598 - Sonegação de contribuição previdenciária. 10983 - “Lavagem” ou Ocultação de Bens, Direitos ou Valores Oriundos de Corrupção. 5873 - Crimes Praticados por Particular contra a Administração Pública Estrangeira: 5876 - Corrupção Ativa em Transação Comercial Internacional. 5877 - Tráfico de Influência em Transação Comercial Internacional. 10984 - “Lavagem” ou Ocultação de Bens, Direitos ou Valores Oriundos de Corrupção.

A partir dessa análise, optamos por excluir o nível “Crimes Praticados por Funcionários Públicos contra a Administração Pública em Geral” e o nível “Crimes Praticados por Particular contra a Administração em Geral” da relação dos crimes que são o foco da nossa pesquisa. Mantivemos o nível “Lavagem ou Ocultação de Bens, Direitos ou Valores Oriundos de Corrupção”, conforme tabela unificada do CNMP, no nível dos Crimes contra a Administração Pública.

Dos Crimes contra a Administração Pública, somente 25,1% são de interesse da pesquisa. Note-se que o crime de contrabando ou descaminho representa quase a metade (48,17%) dos Crimes contra a Administração Pública.

Tabela IV.6 • Distribuição das manifestações denúncia e arquivamento do tipo penal “Crimes Contra a Administração Pública” - 2012

CRIME	FOCO DA PESQUISA	
	SIM	NÃO
Abandono de função	-	2
Advocacia administrativa	-	32
Concussão	67	-
Condescendência criminosa	-	4
Contrabando ou descaminho	-	4.766
Corrupção ativa	184	-
Corrupção Ativa em Transação Comercial Internacional	1	-
Corrupção passiva	250	-
Crimes Praticados por Funcionários Públicos Contra a Administração em Geral	-	892
Crimes Praticados por Particular Contra a Administração em Geral	-	107
Crimes Praticados por Particular Contra a Administração Pública Estrangeira	9	-
Desacato	-	238
Desobediência	-	763
Emprego irregular de verbas ou rendas públicas	-	117
Excesso de exação	-	1
Exercício funcional ilegalmente antecipado ou prolongado	-	2

CRIME	FOCO DA PESQUISA	
	SIM	NÃO
Extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento	28	-
Facilitação de contrabando ou descaminho	-	59
Impedimento, perturbação ou fraude de concorrência	-	6
Inserção de dados falsos em sistema de informações	93	-
Inutilização de edital ou de sinal	-	32
Lavagem ou Ocultação de Bens, Direitos ou Valores Oriundos de Corrupção	25	-
Modificação ou alteração não autorizada de sistema de informações	-	2
Peculato	916	-
Peculato mediante erro de outrem	11	-
Prevaricação	-	186
Resistência	-	68
Sonegação de contribuição previdenciária	899	-
Subtração ou inutilização de livro ou documento	-	21
Tráfico de influência	-	37
Usurpação de função pública	-	30
Violação do sigilo de proposta de concorrência	-	1
Violação do sigilo funcional	-	44
Violência arbitrária	-	2
<b>TOTAL</b>	<b>2.483</b>	<b>7.412</b>

Para os crimes de interesse da pesquisa:

Tabela IV.7 • Distribuição dos registros por tipo penal e UF - 2012

TIPO PENAL	ESTADOS FOCO DA PESQUISA					OUTROS ESTADOS	% FOCO
	DF	PE	PR	SP	TOTAL		
Crimes contra a Administração Pública	97	58	120	558	833	1.650	33,55
Crimes contra a Ordem Tributária	101	58	243	685	1.087	1.409	43,55
Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional	42	13	68	271	394	772	33,79

TIPO PENAL	ESTADOS FOCO DA PESQUISA					OUTROS ESTADOS	% FOCO
	DF	PE	PR	SP	TOTAL		
Crimes da Lei de Licitações	91	28	31	37	187	413	31,17
Crimes de Lavagem ou Ocultação de Bens, Direitos ou Valores	6	4	14	134	158	205	43,53
<b>TOTAL</b>	<b>337</b>	<b>161</b>	<b>476</b>	<b>1.685</b>	<b>2.659</b>	<b>4.449</b>	<b>37,41</b>

Na tabela unificada do CNMP, os Crimes contra a Administração Pública desdobram-se em vários subníveis. A Tabela IV.8 apresenta, então, esse desdobramento.

Tabela IV.8 • Distribuição do número de registros por crime e UF - 2012

CRIME	DF	PE	PR	SP	TOTAL	%	% ACUM.
Crimes contra a Ordem Tributária	101	58	243	685	1.087	40,88	40,88
Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional	42	13	68	271	394	14,82	55,70
Sonegação de contribuição previdenciária	9	10	48	292	359	13,50	69,20
Peculato	44	32	33	114	223	8,39	77,59
Crimes da Lei de Licitações	91	28	31	37	187	7,03	84,62
Crimes de Lavagem ou Ocultação de Bens, Direitos ou Valores	6	4	14	134	158	5,94	90,56
Corrupção passiva	19	8	14	66	107	4,02	94,58
Corrupção ativa	8	4	15	42	69	2,59	97,18
Inserção de dados falsos em sistema de informações	13	3	1	18	35	1,32	98,50
Concussão	2	-	3	12	17	0,64	99,14
Extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento	-	-	1	10	11	0,41	99,55
Peculato mediante erro de outrem	-	-	3	4	7	0,26	99,81
Crimes Praticados por Particular Contra a Administração Pública Estrangeira	1	-	1	-	2	0,08	99,89
Lavagem ou Ocultação de Bens, Direitos ou Valores Oriundos de Corrupção	1	1	-	-	2	0,08	99,96
Corrupção Ativa em Transação Comercial Internacional	-	-	1	-	1	0,04	100,00
<b>TOTAL</b>	<b>337</b>	<b>161</b>	<b>476</b>	<b>1.685</b>	<b>2.659</b>	<b>100,00</b>	<b>-</b>

A Tabela IV.9 apresenta o percentual de tipos penais de interesse em relação ao total de cada UF, classificada por UF. A tabela seguinte – Tabela IV.10 – traz os mesmos dados, porém classificados em ordem decrescente de percentual.

Tabela IV.9 • Distribuição do número de registros por crime de interesse e UF - 2012

UF	CRIME DE INTERESSE DA PESQUISA			% DE INTERESSE
	SIM	NÃO	TOTAL	
AC	34	263	297	11,45
AL	13	281	294	4,42
AM	169	723	892	18,95
AP	102	427	529	19,28
BA	452	2.638	3.090	14,63
CE	143	1.468	1.611	8,88
DF	337	1.682	2.019	16,69
ES	121	707	828	14,61
GO	146	1.093	1.239	11,78
MA	103	1.261	1.364	7,55
MG	493	4.448	4.941	9,98
MS	108	1.259	1.367	7,90
MT	186	1.709	1.895	9,82
PA	197	1.773	1.970	10,00
PB	48	538	586	8,19
PE	161	1.404	1.565	10,29
PI	67	823	890	7,53
PR	476	6.204	6.680	7,13
RJ	909	5.560	6.469	14,05
RN	97	649	746	13,00
RO	121	1.094	1.215	9,96
RR	39	350	389	10,03
RS	435	2.987	3.422	12,71
SC	275	1.950	2.225	12,36
SE	84	325	409	20,54
SP	1.685	11.237	12.922	13,04
TO	107	621	728	14,70
TOTAL	7.108	53.474	60.582	11,73

Classificados em ordem decrescente de percentual de interesse:

Tabela IV.10 • Distribuição do número de registros por crime e UF - 2012

UF	CRIME DE INTERESSE DA PESQUISA			% DE INTERESSE
	SIM	NÃO	TOTAL	
SE	84	325	409	20,54
AP	102	427	529	19,28
AM	169	723	892	18,95
DF	337	1.682	2.019	16,69
TO	107	621	728	14,70
BA	452	2.638	3.090	14,63
ES	121	707	828	14,61
RJ	909	5.560	6.469	14,05
SP	1.685	11.237	12.922	13,04
RN	97	649	746	13,00
RS	435	2.987	3.422	12,71
SC	275	1.950	2.225	12,36
GO	146	1.093	1.239	11,78
AC	34	263	297	11,45
PE	161	1.404	1.565	10,29
RR	39	350	389	10,03
PA	197	1.773	1.970	10,00
MG	493	4.448	4.941	9,98
RO	121	1.094	1.215	9,96
MT	186	1.709	1.895	9,82
CE	143	1.468	1.611	8,88
PB	48	538	586	8,19
MS	108	1.259	1.367	7,90
MA	103	1.261	1.364	7,55
PI	67	823	890	7,53
PR	476	6.204	6.680	7,13
AL	13	281	294	4,42
TOTAL	7.108	53.474	60.582	11,73

Apesar de apresentar o menor percentual de denúncias (*Tabela IV.4*), o Estado de São Paulo apresenta o maior número absoluto de incidências penais selecionadas nesta pesquisa, embora percentualmente (*Tabelas IV.9 e IV.10*) esteja na média nacional.

A *Tabela IV.11* apresenta os percentuais dos tipos penais no Distrito Federal.

Tabela IV.11 • Distribuição do número de registros por tipo penal no DF - 2012

CRIME	CONTAGEM	%	% ACUM.
Crimes contra a Ordem Tributária	101	29,97	29,97
Crimes da Lei de Licitações	91	27,00	56,97
Peculato	44	13,06	70,03
Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional	42	12,46	82,49
Corrupção passiva	19	5,64	88,13
Inserção de dados falsos em sistema de informações	13	3,86	91,99
Sonegação de contribuição previdenciária	9	2,67	94,66
Corrupção ativa	8	2,37	97,03
Crimes de Lavagem ou Ocultação de Bens, Direitos ou Valores	6	1,78	98,81
Concussão	2	0,59	99,41
Crimes Praticados por Particular contra a Administração Pública Estrangeira	1	0,30	99,70
Lavagem ou Ocultação de Bens, Direitos ou Valores Oriundos de Corrupção	1	0,30	100,00
Total geral	337	100,00	-

A *Tabela IV.12* apresenta os percentuais dos tipos penais em Pernambuco.

Tabela IV.12 • Distribuição do número de registros por tipo penal em PE - 2012

CRIME	CONTAGEM	%	% ACUM.
Crimes contra a Ordem Tributária	58	36,02	36,02
Peculato	32	19,88	55,90
Crimes da Lei de Licitações	28	17,39	73,29
Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional	13	8,07	81,37
Sonegação de contribuição previdenciária	10	6,21	87,58

CRIME	CONTAGEM	%	% ACUM.
Corrupção passiva	8	4,97	92,55
Corrupção ativa	4	2,48	95,03
Crimes de Lavagem ou Ocultação de Bens, Direitos ou Valores	4	2,48	97,52
Inserção de dados falsos em sistema de informações	3	1,86	99,38
Lavagem ou Ocultação de Bens, Direitos ou Valores Oriundos de Corrupção	1	0,62	100,00
Total geral	161	100,00	-

A *Tabela IV.13* apresenta os percentuais de cada tipo penal no Paraná.

Tabela IV.13 • Distribuição do número de registros por tipo penal no PR - 2012

CRIME	CONTAGEM	%	% ACUM.
Crimes contra a Ordem Tributária	243	51,05	51,05
Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional	68	14,29	65,34
Sonegação de contribuição previdenciária	48	10,08	75,42
Peculato	33	6,93	82,35
Crimes da Lei de Licitações	31	6,51	88,87
Corrupção ativa	15	3,15	92,02
Corrupção passiva	14	2,94	94,96
Crimes de Lavagem ou Ocultação de Bens, Direitos ou Valores	14	2,94	97,90
Concussão	3	0,63	98,53
Peculato mediante erro de outrem	3	0,63	99,16
Corrupção Ativa em Transação Comercial Internacional	1	0,21	99,37
Crimes Praticados por Particular contra a Administração Pública Estrangeira	1	0,21	99,58
Extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento	1	0,21	99,79
Inserção de dados falsos em sistema de informações	1	0,21	100,00
Total geral	476	100,00	-

A Tabela IV.14 apresenta os percentuais de cada tipo penal em São Paulo.

Tabela IV.14 • Distribuição do número de registros por tipo penal em SP - 2012

CRIME	CONTAGEM	%	% ACUM.
Crimes contra a Ordem Tributária	685	40,65	40,65
Sonegação de contribuição previdenciária	292	17,33	57,98
Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional	271	16,08	74,07
Crimes de Lavagem ou Ocultação de Bens, Direitos ou Valores	134	7,95	82,02
Peculato	114	6,77	88,78
Corrupção passiva	66	3,92	92,70
Corrupção ativa	42	2,49	95,19
Crimes da Lei de Licitações	37	2,20	97,39
Inserção de dados falsos em sistema de informações	18	1,07	98,46
Concussão	12	0,71	99,17
Extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento	10	0,59	99,76
Peculato mediante erro de outrem	4	0,24	100,00
Total geral	1.685	100,00	-

Tabela IV.15 • Distribuição das manifestações denúncia e arquivamento por UF e respectivos percentuais de denúncias - 2012

UF	DENÚNCIA	ARQUIVAMENTO	TOTAL	% DENÚNCIAS
AM	85	84	169	50,30
MG	244	249	493	49,49
PI	32	35	67	47,76
RS	207	228	435	47,59
BA	210	242	452	46,46
GO	68	78	146	46,58
PB	22	26	48	45,83
CE	64	79	143	44,76

UF	DENÚNCIA	ARQUIVAMENTO	TOTAL	% DENÚNCIAS
PA	85	112	197	43,15
ES	49	72	121	40,50
MS	43	65	108	39,81
SE	33	51	84	39,29
SC	95	180	275	34,55
PE	55	106	161	34,16
TO	35	72	107	32,71
RN	31	66	97	31,96
PR	148	328	476	31,09
RO	36	85	121	29,75
DF	98	239	337	29,08
MT	52	134	186	27,96
AP	27	75	102	26,47
AL	2	11	13	15,38
RJ	98	811	909	10,78
MA	9	94	103	8,74
SP	137	1.548	1.685	8,13
AC	2	32	34	5,88
RR	1	38	39	2,56
TOTAL	1.968	5.140	7.108	27,70

Tabela IV.16 • Distribuição das manifestações denúncia e arquivamento por UF e respectivos percentuais de denúncias - 2012

UF	DENÚNCIA	ARQUIVAMENTO	TOTAL	% DENÚNCIAS
DF	98	239	337	29,08
PE	55	106	161	34,16
PR	148	328	476	31,09
SP	137	1.548	1.685	8,13
Demais	1.530	2.919	4.449	34,40
TOTAL	1.968	5.140	7.108	27,70

A Tabela IV.17 apresenta o percentual de denúncias por tipo penal no Distrito Federal.

Tabela IV.17 • Percentual de denúncias por tipo penal no DF - 2012

CRIME	DENÚNCIA	ARQUIVAMENTO	TOTAL	% DENÚNCIAS
Crimes contra a Ordem Tributária	39	62	101	38,61
Crimes da Lei de Licitações	16	75	91	17,58
Peculato	17	27	44	38,64
Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional	14	28	42	33,33
Corrupção passiva	5	14	19	26,32
Inserção de dados falsos em sistema de informações	2	11	13	15,38
Sonegação de contribuição previdenciária	1	8	9	11,11
Corrupção ativa	2	6	8	25,00
Crimes de Lavagem ou Ocultação de Bens, Direitos ou Valores	1	5	6	16,67
Concussão	1	1	2	50,00
Crimes Praticados por Particular contra a Administração Pública Estrangeira	-	1	1	0,00
Lavagem ou Ocultação de Bens, Direitos ou Valores Oriundos de Corrupção	-	1	1	0,00
TOTAL	98	239	337	29,08

A Tabela IV.18 apresenta o percentual de denúncias por tipo penal em Pernambuco.

Tabela IV.18 • Percentual de denúncias por tipo penal em PE - 2012

CRIME	DENÚNCIA	ARQUIVAMENTO	TOTAL	% DENÚNCIAS
Crimes contra a Ordem Tributária	23	35	58	39,66
Peculato	11	21	32	34,38
Crimes da Lei de Licitações	7	21	28	25,00
Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional	6	7	13	46,15
Sonegação de contribuição previdenciária	1	9	10	10,00
Corrupção passiva	1	7	8	12,50

CRIME	DENÚNCIA	ARQUIVAMENTO	TOTAL	% DENÚNCIAS
Corrupção ativa	2	2	4	50,00
Crimes de Lavagem ou Ocultação de Bens, Direitos ou Valores	2	2	4	50,00
Inserção de dados falsos em sistema de informações	2	1	3	66,67
Lavagem ou Ocultação de Bens, Direitos ou Valores Oriundos de Corrupção	-	1	1	0,00
TOTAL	55	106	161	34,16

A Tabela IV.19 apresenta o percentual de denúncias por tipo penal no Paraná.

Tabela IV.19 • Percentual de denúncias por tipo penal no PR - 2012

CRIME	DENÚNCIA	ARQUIVAMENTO	TOTAL	% DENÚNCIAS
Crimes contra a Ordem Tributária	90	153	243	37,04
Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional	10	58	68	14,71
Sonegação de contribuição previdenciária	18	30	48	37,50
Peculato	9	24	33	27,27
Crimes da Lei de Licitações	6	25	31	19,35
Corrupção ativa	9	6	15	60,00
Corrupção passiva	2	12	14	14,29
Crimes de Lavagem ou Ocultação de Bens, Direitos ou Valores	1	13	14	7,14
Concussão	0	3	3	0,00
Peculato mediante erro de outrem	1	2	3	33,33
Corrupção Ativa em Transação Comercial Internacional	1	-	1	100,00
Crimes Praticados por Particular contra a Administração Pública Estrangeira	1	-	1	100,00
Extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento	0	1	1	0,00
Inserção de dados falsos em sistema de informações	0	1	1	0,00
TOTAL	148	328	476	31,09

A Tabela IV.20 apresenta o percentual de denúncias por tipo penal em São Paulo.

Tabela IV.20 • Percentual de denúncias por tipo penal em SP - 2012

CRIME	DENÚNCIA	ARQUIVAMENTO	TOTAL	% DENÚNCIAS
Crimes contra a Ordem Tributária	65	620	685	9,49
Sonegação de contribuição previdenciária	13	279	292	4,45
Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional	29	242	271	10,70
Crimes de Lavagem ou Ocultação de Bens, Direitos ou Valores	11	123	134	8,21
Peculato	5	109	114	4,39
Corrupção passiva	2	64	66	3,03
Corrupção ativa	3	39	42	7,14
Crimes da Lei de Licitações	6	31	37	16,22
Inserção de dados falsos em sistema de informações	0	18	18	0,00
Concussão	2	10	12	16,67
Extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento	1	9	10	10,00
Peculato mediante erro de outrem	0	4	4	0,00
TOTAL	137	1.548	1.685	8,13

As Tabelas IV.21 a IV.29 comparam, para cada crime em análise, o percentual de denúncias para cada uma das quatro UFs em estudo. Os tipos penais foram apresentados em ordem decrescente de ocorrência (conforme Tabela IV.8). Foram considerados os tipos penais que representam mais de 1% do total de registros (nove primeiros tipos penais da Tabela IV.8) e 98,5% de todos os casos em foco.

Tabela IV.21 • Percentual de denúncias nos Crimes contra a Ordem Tributária - 2012

UF	DENÚNCIA	ARQUIVAMENTO	TOTAL	% DENÚNCIAS
DF	39	62	101	38,61
PE	23	35	58	39,66
PR	90	153	243	37,04
SP	65	620	685	9,49
Outras	578	831	1.409	41,02
TOTAL	795	1.701	2.496	31,85

Tabela IV.22 • Percentual de denúncias nos Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional - 2012

UF	DENÚNCIA	ARQUIVAMENTO	TOTAL	% DENÚNCIAS
DF	14	28	42	33,33
PE	6	7	13	46,15
PR	10	58	68	14,71
SP	29	242	271	10,70
Outras	260	512	772	33,68
TOTAL	319	847	1.166	27,36

Tabela IV.23 • Percentual de denúncias nos Crimes de Sonegação de Contribuição Previdenciária - 2012

UF	DENÚNCIA	ARQUIVAMENTO	TOTAL	% DENÚNCIAS
DF	1	8	9	11,11
PE	1	9	10	10,00
PR	18	30	48	37,50
SP	13	279	292	4,45
Outras	189	351	540	35,00
TOTAL	222	677	899	24,69

Tabela IV.24 • Percentual de denúncias nos Crimes de Peculato - 2012

UF	DENÚNCIA	ARQUIVAMENTO	TOTAL	% DENÚNCIAS
DF	17	27	44	38,64
PE	11	21	32	34,38
PR	9	24	33	27,27
SP	5	109	114	4,39
Outras	184	509	693	26,55
TOTAL	226	690	916	24,67

Tabela IV.25 • Percentual de denúncias nos Crimes da Lei de Licitações - 2012

UF	DENÚNCIA	ARQUIVAMENTO	TOTAL	% DENÚNCIAS
DF	16	75	91	17,58
PE	7	21	28	25,00
PR	6	25	31	19,35
SP	6	31	37	16,22
Outras	118	295	413	28,57
TOTAL	153	447	600	25,50

Tabela IV.26 • Percentual de denúncias nos Crimes de Lavagem ou Ocultação de Bens, Direitos ou Valores - 2012

UF	DENÚNCIA	ARQUIVAMENTO	TOTAL	% DENÚNCIAS
DF	1	5	6	16,67
PE	2	2	4	50,00
PR	1	13	14	7,14
SP	11	123	134	8,21
Outras	59	146	205	28,78
TOTAL	74	289	363	20,39

Tabela IV.27 • Percentual de denúncias nos Crimes de Corrupção Passiva - 2012

UF	DENÚNCIA	ARQUIVAMENTO	TOTAL	% DENÚNCIAS
DF	5	14	19	26,32
PE	1	7	8	12,50
PR	2	12	14	14,29
SP	2	64	66	3,03
Outras	29	114	143	20,28
TOTAL	39	211	250	15,60

Tabela IV.28 • Percentual de denúncias nos Crimes de Corrupção Ativa - 2012

UF	DENÚNCIA	ARQUIVAMENTO	TOTAL	% DENÚNCIAS
DF	2	6	8	25,00
PE	2	2	4	50,00
PR	9	6	15	60,00
SP	3	39	42	7,14
Outras	63	52	115	54,78
TOTAL	79	105	184	42,93

Tabela IV.29 • Percentual de denúncias nos Crimes de Inserção de Dados Falsos em Sistema de Informações - 2012

UF	DENÚNCIA	ARQUIVAMENTO	TOTAL	% DENÚNCIAS
DF	2	11	13	15,38
PE	2	1	3	66,67
PR	-	1	1	0,00
SP	-	18	18	0,00
Outras	30	28	58	51,72
TOTAL	34	59	93	36,56

## 5 • ANÁLISE DO TEMPO DE TRAMITAÇÃO DE INQUÉRITOS

A Tabela V.1 apresenta várias estatísticas referentes ao tempo (em dias) entre instauração do IPL e a manifestação de denúncia ou arquivamento, inclusive as estatísticas de ordem utilizadas para a confecção do *box plot* da Figura V.1. Ressaltamos que não foi possível computar o tempo de tramitação entre a remessa da PF e a data de entrada no MPF. Consideramos, assim, como parcela do tempo de investigação os lapsos temporais consumidos na remessa dos IPLs e nos pedidos de retorno para novas diligências, bem como o tempo que o MPF levou para determinar o destino da investigação policial<sup>126</sup>.

Nesta primeira análise foram considerados *todos os tipos penais em todas as UFs*. A inspeção do gráfico *box plot* sugere que o tempo de arquivamento é, em regra, superior ao de denúncia. Tal hipótese é confirmada ao se aplicar o teste *t* de diferenças de médias<sup>127</sup>.

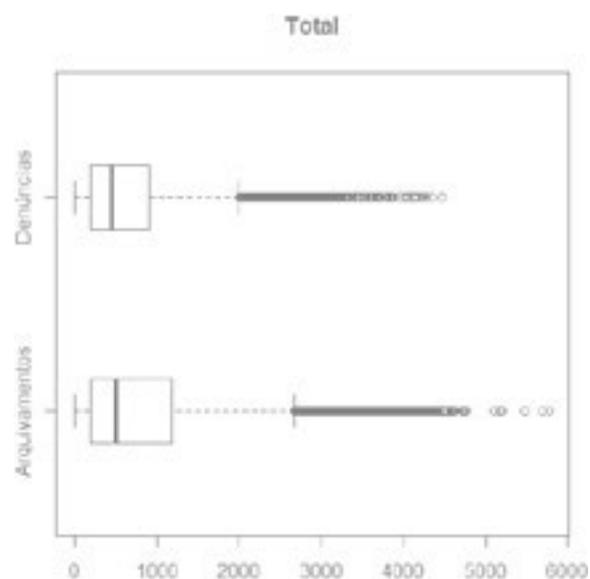
Tabela V.1 • Tempo de denúncias e arquivamentos - 2012

ESTATÍSTICA	DENÚNCIAS	ARQUIVAMENTOS
Contagem	16.343	41.373
Média	643,48	787,16
Desvio padrão	639,30	798,51
Mínimo	0	0
1º quartil	181	186
Mediana	437	494
3º quartil	907	1.180
Máximo	4.468	5.783

126 O prazo para o oferecimento da denúncia é de cinco dias nos procedimentos com indiciado preso e de quinze dias em caso de indiciado solto. Durante a pesquisa qualitativa detectamos, contudo, que muitas vezes o oferecimento da denúncia ou arquivamento excede o prazo legal. Detectamos, também, padrões de controle da Corregedoria do MPF para os inquéritos com excesso de prazo nos gabinetes das Procuradorias da República. Além disso, um volume importante das investigações retorna à PF para novas diligências, o que sugere insatisfação com a prova produzida.

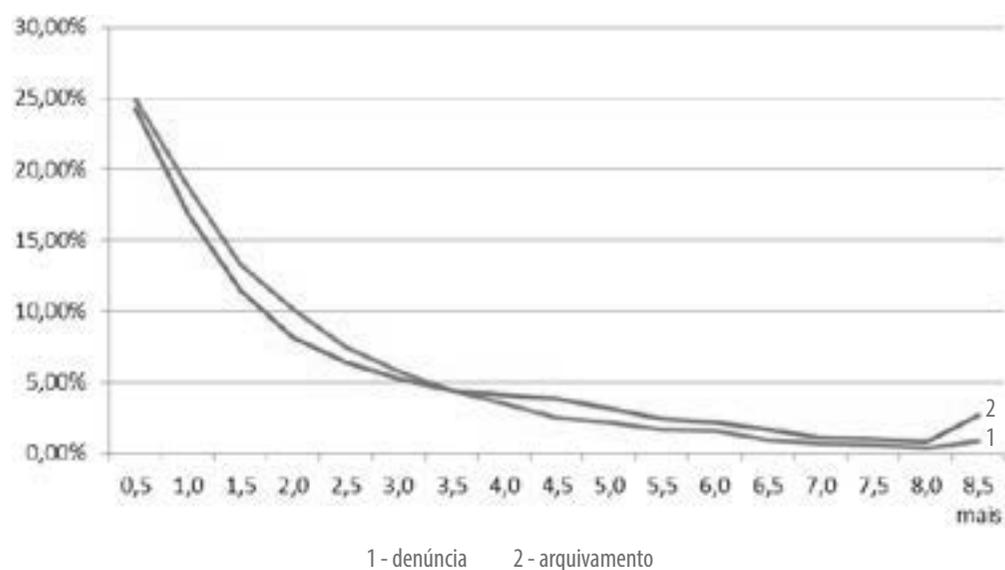
127 Valor-p < 0,0001.

Figura V.1 • Comparação dos tempos de denúncia e arquivamento



Utilizando-se escala semestral, calculou-se o percentual de IPLs que geraram denúncia ou arquivamento em cada período e construiu-se o gráfico da Figura V.2. Percebe-se que, até três anos (1.095 dias), o percentual de denúncias é ligeiramente superior ao de arquivamentos. Com duração de três anos e meio, há percentual igual de denúncias e arquivamentos. A partir desse patamar, há maior quantidade de arquivamentos.

Figura V.2 • Distribuição percentual dos tempos de denúncia e arquivamento (em anos)

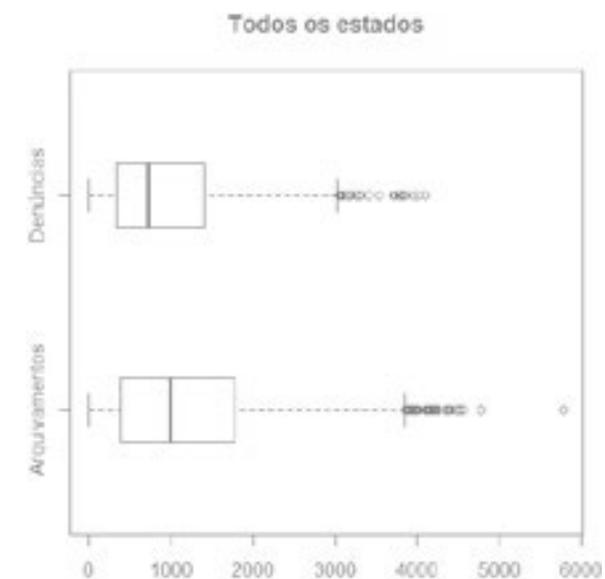


Considerando *somente os tipos penais selecionados na pesquisa*, ainda no âmbito de todo o território nacional, temos as estatísticas da Tabela V.2 ilustradas na Figura V.3. Verifica-se novamente maior dispersão e tempo médio maior nos arquivamentos<sup>128</sup>.

Tabela V.2 • Tempo de denúncias e arquivamentos - 2012

ESTATÍSTICA	DENÚNCIAS	ARQUIVAMENTOS
Contagem	1.839	4.933
Média	948,11	1.178,90
Desvio padrão	778,55	929,45
Mínimo	0	0
1º quartil	332,5	386
Mediana	721	987
3º quartil	1.410	1.772
Máximo	4.097	5.783

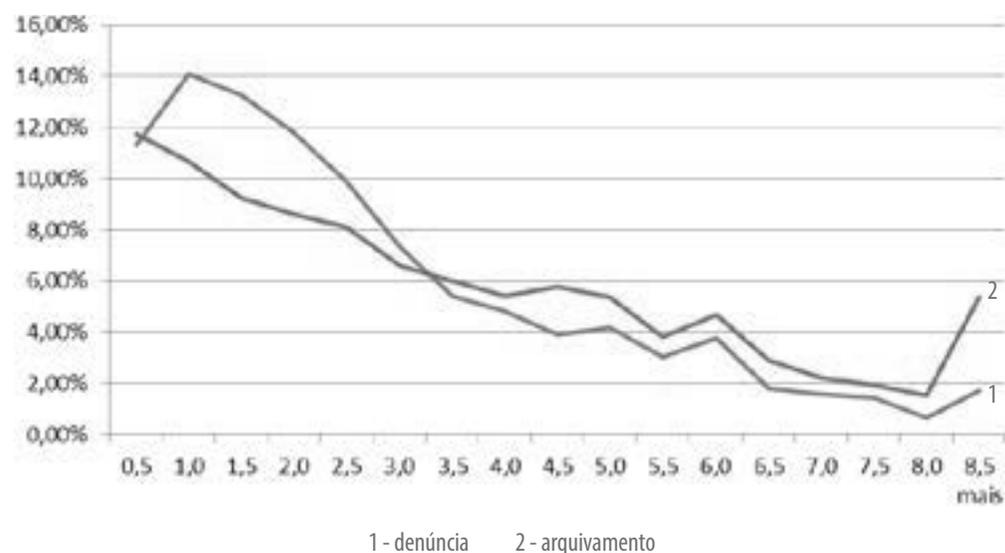
Figura V.3 • Comparação dos tempos de denúncia e arquivamento



128 Valor-p < 0,0001.

Utilizando-se novamente de escala semestral, calculou-se o percentual de IPLs que geraram denúncia ou arquivamento em cada período, considerando-se somente os tipos penais foco da pesquisa, em todo o território nacional, e construiu-se o gráfico da *Figura V.4*. Até três anos, o percentual de denúncias é bem superior ao de arquivamentos. Novamente, com duração de três anos e meio, há percentual igual de denúncias e arquivamentos. A partir desse patamar, há maior quantidade de arquivamentos.

Figura V.4 • Distribuição percentual dos tempos de denúncia e arquivamento (em anos)



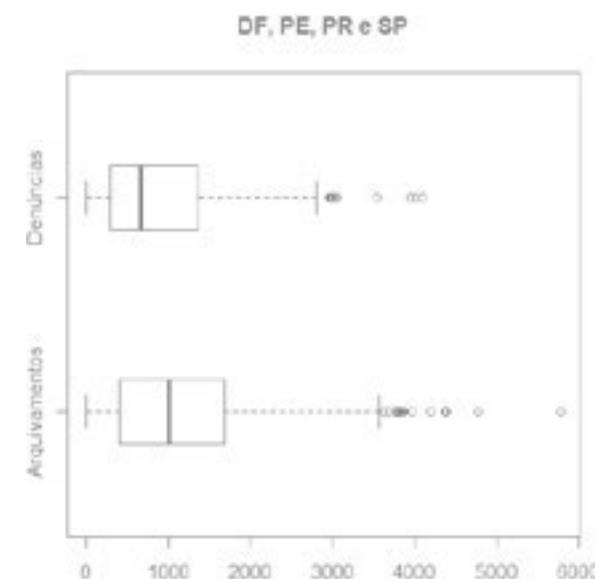
A *Tabela V.3* apresenta as estatísticas dos tempos de denúncia e arquivamento para os *tipos penais e UFs selecionados na pesquisa*. Mantém-se o padrão de maior dispersão e maior tempo médio dos arquivamentos<sup>129</sup>.

Tabela V.3 • Tempo de denúncias e arquivamentos - 2012

ESTATÍSTICA	DENÚNCIAS	ARQUIVAMENTOS
Contagem	415	2.169
Média	909,50	1.144,03
Desvio padrão	793,70	878,21
Mínimo	0	0
1º quartil	281,5	396
Mediana	661	1.009
3º quartil	1.348,5	1.677
Máximo	4.097	5.783

129 Valor-p <0,0001.

Figura V.5 • Comparação dos tempos de denúncia e arquivamento



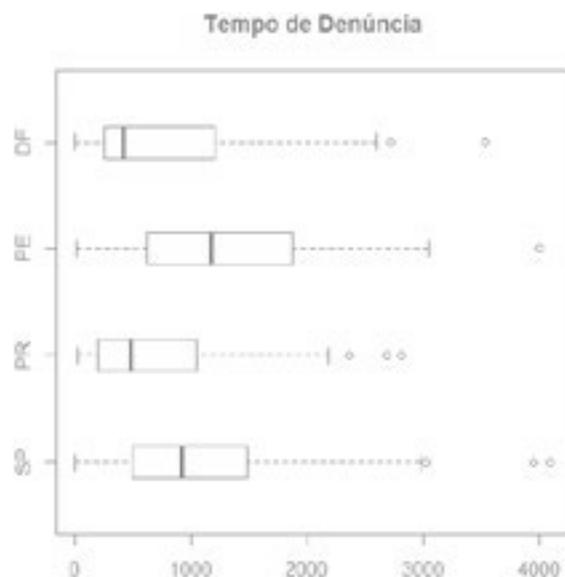
A *Tabela V.4* apresenta resumo estatístico dos *tempos de denúncia das UFs selecionadas*. Para melhor visualização dos dados, confira o gráfico *box plot* da *Figura V.6*. Cada UF estudada tem diferentes distribuições de tempo de denúncia, embora o teste *t* de diferença de média tenha indicado que as médias do Paraná e do Distrito Federal são semelhantes e menores que as de São Paulo e Pernambuco, que também são estatisticamente semelhantes<sup>130</sup>.

Tabela V.4 • Distribuição do tempo de denúncia por UF - 2012

ESTATÍSTICA	DF	PE	PR	SP
Contagem	87	55	148	125
Média	789,67	1.314,49	677,14	1.089,81
Desvio padrão	784,59	949,36	598,83	823,81
Mínimo	0	6	15	0
1º quartil	256,5	618	197,75	482
Mediana	414	1.172	480,5	912
3º quartil	1.197,5	1.872,5	1.046,25	1.484
Máximo	3.537	4.005	2.807	4.097

130 O teste *t* de igualdade de médias foi aplicado nos tempos das quatro UFs, dois a dois, indicando diferença nas médias ao nível de significância de 5%: DF x PE: valor-p=0,000892; DF x PR: valor-p=0,2502; DF x SP: valor-p=0,007914; PE x PR: valor-p<0,0001; PE x SP: valor-p=0,1317; PR x SP: valor-p<0,0001.

Figura V.6 • Distribuição dos tempos de denúncia



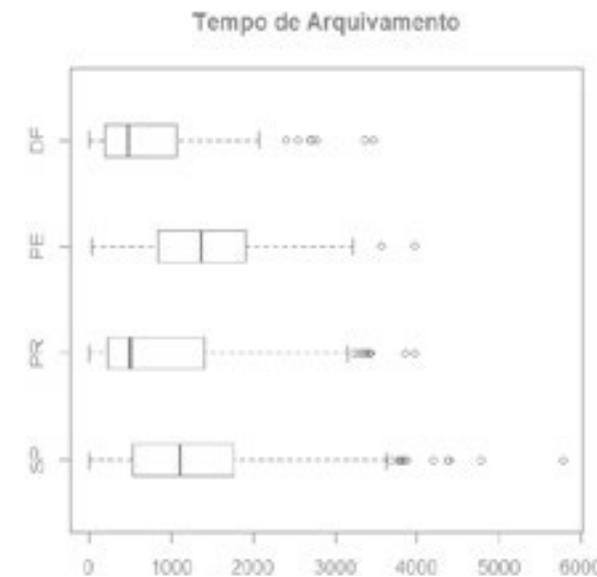
A Tabela V.5 apresenta resumo estatístico dos tempos de arquivamento das UFs selecionadas. Para melhor visualização dos dados, confira o gráfico *box plot* da Figura V.7. Cada UF estudada tem um tempo médio de arquivamento diferente<sup>131</sup> do das outras, menos São Paulo e Pernambuco, que apresentaram, novamente, tempos médios estatisticamente iguais.

Tabela V.5 • Distribuição do tempo de arquivamento por UF - 2012

ESTATÍSTICA	DF	PE	PR	SP
Contagem	191	105	328	1.545
Média	712,38	1.380,51	929,49	1.226,86
Desvio padrão	698,75	837,76	926,06	866,29
Mínimo	0	27	0	0
1º quartil	179	837	233	525
Mediana	474	1.366	497	1.108
3º quartil	1.065	1.909	1.400	1.767
Máximo	3.459	3.963	3.967	5.783

131 O teste *t* de igualdade de médias foi aplicado nos tempos das quatro UFs, dois a dois, indicando diferença nas médias ao nível de significância de 5%: DF x PE: valor-p<0,0001; DF x PR: valor-p=0,002667; DF x SP: valor-p<0,0001; PE x PR: valor-p<0,0001; PE x SP: valor-p=0,0721; PR x SP: valor-p<0,0001.

Figura V.7 • Distribuição dos tempos de arquivamento



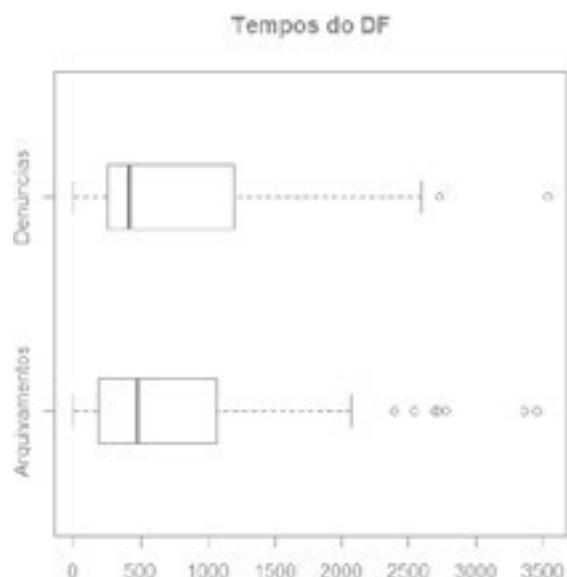
A Tabela V.6 compara os tempos de denúncia e arquivamento no Distrito Federal. Novamente, a análise gráfica da Figura V.8 auxilia a concluir que não há diferença significativa na distribuição dos tempos de denúncia e arquivamento nem dos tempos médios no DF<sup>132</sup>.

Tabela V.6 • Distribuição do tempo de denúncia e arquivamento no DF - 2012

ESTATÍSTICA	DENÚNCIAS	ARQUIVAMENTOS
Contagem	87	191
Média	789,67	712,38
Desvio padrão	784,59	698,75
Mínimo	0	0
1º quartil	256,5	179
Mediana	414	474
3º quartil	1.197,5	1.065
Máximo	3.537	3.459

132 Teste *t* de diferença de médias: valor-p=0,4322.

Figura V.8 • Comparação dos tempos de denúncia e arquivamento no DF



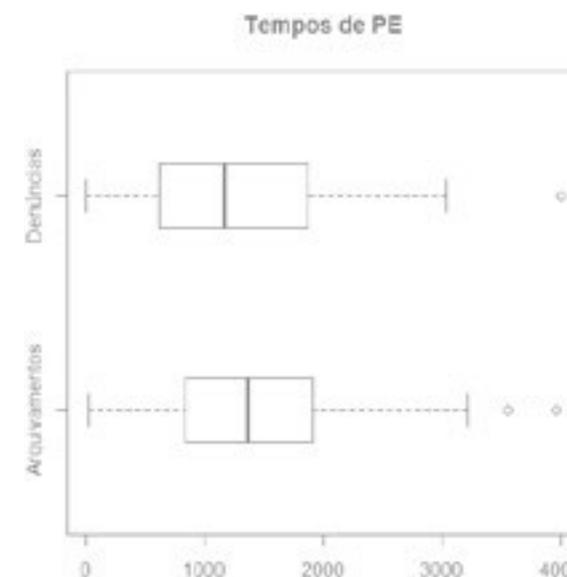
A Tabela V.7 compara os tempos de denúncia e arquivamento em Pernambuco. Novamente, a análise gráfica da Figura V.9 auxilia a concluir que não há diferença significativa na distribuição dos tempos de denúncia e arquivamento nem dos tempos médios em PE<sup>133</sup>.

Tabela V.7 • Distribuição do tempo de denúncia e arquivamento em PE - 2012

ESTATÍSTICA	DENÚNCIAS	ARQUIVAMENTOS
Contagem	55	105
Média	1.314,49	1.380,51
Desvio padrão	949,36	837,76
Mínimo	6	27
1º quartil	618	837
Mediana	1.172	1.366
3º quartil	1.872,5	1.909
Máximo	4.005	3.963

133 Teste t de diferença de médias: valor-p=0,6648.

Figura V.9 • Comparação dos tempos de denúncia e arquivamento em PE



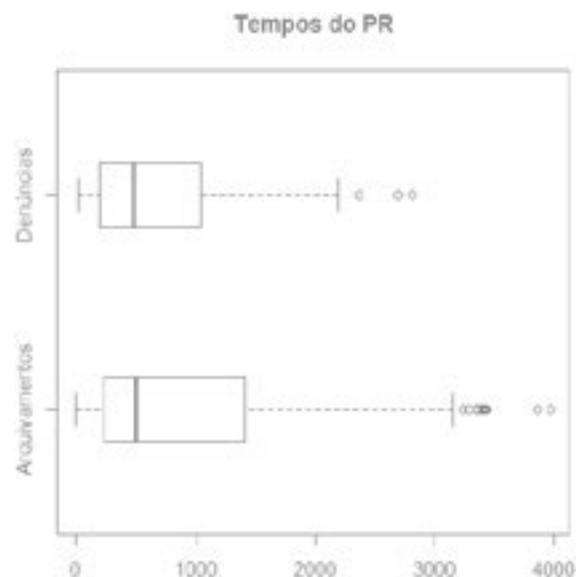
A Tabela V.8 compara os tempos de denúncia e arquivamento no Paraná. A análise gráfica da Figura V.10 auxilia a comparar os tempos de denúncia e arquivamento. Nesse estado, há diferença significativa nas médias<sup>134</sup> e na dispersão dos dados e o tempo médio de denúncia é menor do que o dos arquivamentos.

Tabela V.8 • Distribuição do tempo de denúncia e arquivamento no PR - 2012

ESTATÍSTICA	DENÚNCIAS	ARQUIVAMENTOS
Contagem	148	328
Média	677,14	929,49
Desvio padrão	598,83	926,06
Mínimo	15	0
1º quartil	197,75	233
Mediana	480,5	497
3º quartil	1.046,25	1.400
Máximo	2.807	3.967

134 Teste t de diferença de médias: valor-p = 0,0004206.

Figura V.10 • Comparação dos tempos de denúncia e arquivamento no PR

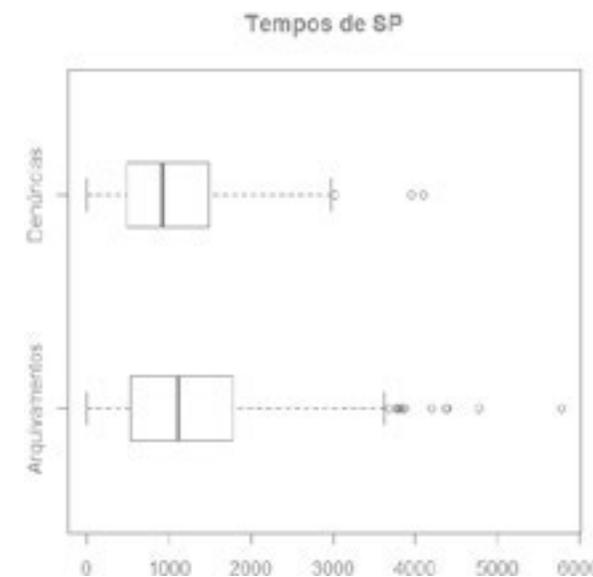


A Tabela V.9 compara os tempos de denúncia e arquivamento em SP. Novamente, a análise gráfica da Figura V.11 auxilia a comparar os tempos de denúncia e arquivamento em São Paulo, embora nesse estado a média do tempo de denúncias seja menor do que a média do tempo de arquivamento. Esta diferença, apesar de não ser conclusiva no grau de precisão adotado neste estudo, o seria em muitas pesquisas na área das ciências sociais, que utilizam nível de significância de 10%. No entanto, verifica-se mais uma vez maior dispersão dos tempos de arquivamento.

Tabela V.9 • Distribuição do tempo de denúncia e arquivamento em SP - 2012

ESTATÍSTICA	DENÚNCIAS	ARQUIVAMENTOS
Contagem	125	1.545
Média	1.089,81	1.226,86
Desvio padrão	823,81	866,29
Mínimo	0	0
1º quartil	482	525
Mediana	912	1.108
3º quartil	1.484	1.767
Máximo	4.097	5.783

Figura V.11 • Comparação dos tempos de denúncia e arquivamento em SP



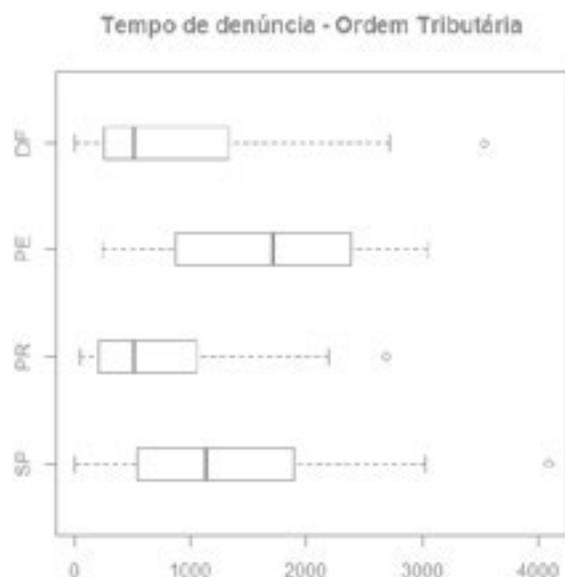
A Tabela V.10 apresenta resumo estatístico dos tempos de denúncia das UFs selecionadas para os Crimes contra a Ordem Tributária. A distribuição dos tempos de denúncias para os Crimes contra a Ordem Tributária é semelhante para o Distrito Federal e o Paraná. Segue São Paulo, enquanto Pernambuco apresenta os maiores valores<sup>135</sup>.

Tabela V.10 • Distribuição do tempo de denúncia por UF – Crimes contra a Ordem Tributária - 2012

ESTATÍSTICA	DF	PE	PR	SP
Contagem	32	23	90	54
Média	941,5	1.700,65	683,01	1.247,72
Desvio padrão	881,52	836,87	588,25	897,19
Mínimo	0	227	33	0
1º quartil	255,5	867,5	206	546,25
Mediana	509	1.709	505	1.124,5
3º quartil	1.297	2.385	1.026,5	1.822,75
Máximo	3.537	3.042	2.692	4.097

135 O teste *t* de igualdade de médias foi aplicado nos tempos das quatro UFs, dois a dois, indicando diferença nas médias ao nível de significância de 5%: DF x PE: valor-p=0,002121; DF x PR: valor-p=0,1309; DF x SP: valor-p=0,1267; PE x PR: valor-p<0,0001; PE x SP: valor-p=0,03904; PR x SP: valor-p<0,0001.

Figura V.12 • Distribuição dos tempos de denúncia – Crimes contra a Ordem Tributária - 2012



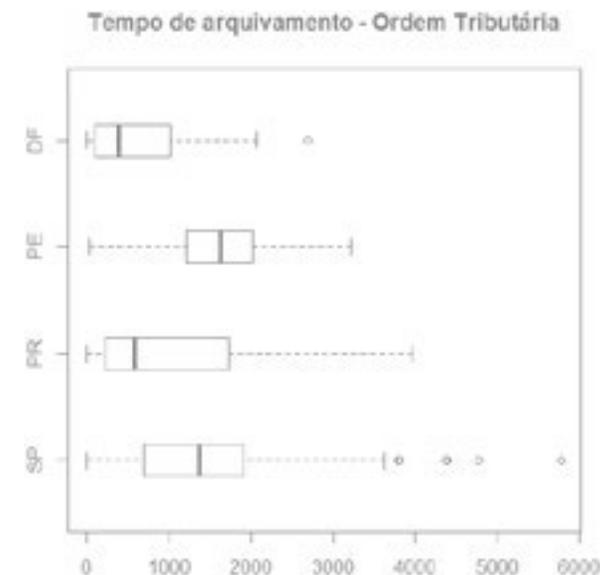
A Tabela V.11 apresenta resumo estatístico dos tempos de arquivamento das UFs selecionadas para os Crimes contra a Ordem Tributária. Para melhor visualização dos dados, confira o gráfico *box plot* da Figura V.13. Novamente o Distrito Federal apresenta os menores valores, seguido do Paraná. Depois vêm São Paulo e, por fim, Pernambuco. Somente São Paulo e Pernambuco apresentam tempos médios estatisticamente iguais<sup>136</sup>.

Tabela V.11 • Distribuição do tempo de arquivamento por UF – Crimes contra a Ordem Tributária - 2012

ESTATÍSTICA	DF	PE	PR	SP
Contagem	50	35	153	618
Média	593,94	1.562,74	1.040,307	1.372,56
Desvio padrão	619,33	756,70	1.031,843	893,01
Mínimo	0	28	0	0
1º quartil	106	1.199,5	206	682,25
Mediana	386	1.616	568	1.359
3º quartil	992,75	2.015,5	1.719	1.903,75
Máximo	2.690	3.220	3.967	5.783

136 O teste *t* de igualdade de médias foi aplicado nos tempos das quatro UFs, dois a dois, indicando diferença nas médias ao nível de significância de 5%: DF x PE: valor-p < 0,0001; DF x PR: valor-p=0,0003192; DF x SP: valor-p<0,0001; PE x PR: valor-p = 0,001071; PE x SP: valor-p=0,1601; PR x SP: valor-p = 0,0003206.

Figura V.13 • Distribuição dos tempos de arquivamento – Crimes contra a Ordem Tributária - 2012



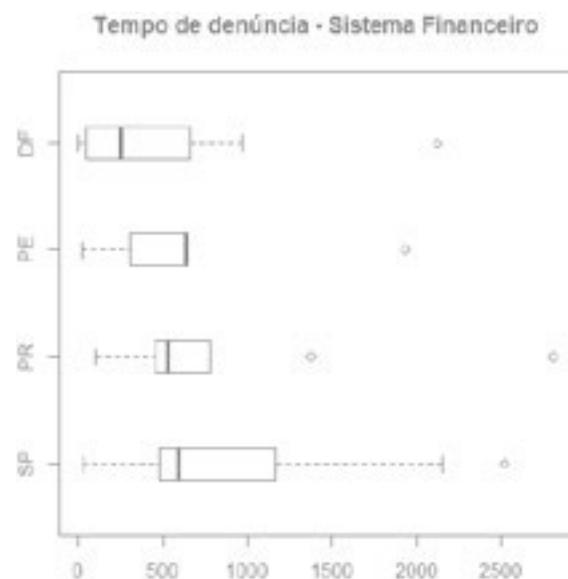
A Tabela V.12 apresenta resumo estatístico dos tempos de denúncia das UFs selecionadas para os Crimes contra o Sistema Financeiro. Para uma melhor visualização dos dados, confira o gráfico *box plot* da Figura V.14. Cada UF estudada tem diferentes distribuições de tempo de denúncia, embora o teste *t* de diferença de média tenha indicado que somente o Distrito Federal e São Paulo têm médias estatisticamente distintas<sup>137</sup>.

Tabela V.12 • Distribuição do tempo de denúncia por UF – Crimes contra o Sistema Financeiro - 2012

ESTATÍSTICA	DF	PE	PR	SP
Contagem	13	6	10	29
Média	478,23	696,17	817,1	886,72
Desvio padrão	593,23	654,87	772,9517	665,18
Mínimo	0	22	100	25
1º quartil	49	383	463,25	482
Mediana	251	637	526	594
3º quartil	659	648	763,5	1.166
Máximo	2.120	1.931	2.807	2.521

137 O teste *t* de igualdade de médias foi aplicado nos tempos das quatro UFs, dois a dois, indicando diferença nas médias ao nível de significância de 5%: DF x PE: valor-p=0,5051; DF x PR: valor-p=0,2665; DF x SP: valor-p=0,0578; PE x PR: valor-p = 0,7442; PE x SP: valor-p=0,5374; PR x SP: valor-p = 0,803.

Figura V.14 • Distribuição dos tempos de denúncia – Crimes contra o Sistema Financeiro - 2012



A Tabela V.13 apresenta resumo estatístico dos tempos de arquivamento das UFs selecionadas para os Crimes contra o Sistema Financeiro. Para melhor visualização dos dados, confira o gráfico *box plot* da Figura V.15. Distrito Federal e Paraná possuem distribuições de tempo de arquivamento estatisticamente semelhantes<sup>138</sup> e menores que os tempos de Pernambuco e São Paulo, que são estatisticamente semelhantes entre si.

Tabela V.13 • Distribuição do tempo de arquivamento por UF – Crimes contra o Sistema Financeiro - 2012

ESTATÍSTICA	DF	PE	PR	SP
Contagem	27	7	58	242
Média	563,48	1.450,29	831,03	1.085,30
Desvio padrão	517,58	508,58	909,26	895,60
Mínimo	0	732	14	8
1º quartil	177	1.134	233,25	346
Mediana	474	1.394	452,5	927,5
3º quartil	800,5	1.833	1.179	1.584,5
Máximo	1.939	2.092	3.858	5.783

138 O teste *t* de igualdade de médias foi aplicado nos tempos das quatro UFs, dois a dois, indicando diferença nas médias ao nível de significância de 5%: DF x PE: valor-p = 0,002404; DF x PR: valor-p=0,08919; DF x SP: valor-p<0,0001; PE x PR: valor-p = 0,01887; PE x SP: valor-p=0,111; PR x SP: valor-p = 0,05841.

Figura V.15 • Distribuição dos tempos de arquivamento – Crimes contra o Sistema Financeiro - 2012



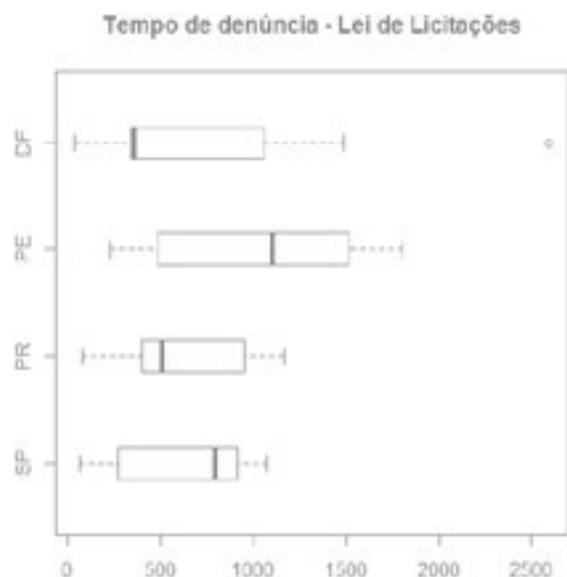
A Tabela V.14 apresenta resumo estatístico dos tempos de denúncia das UFs selecionadas para os Crimes da Lei de Licitações. Para melhor visualização dos dados, confira o gráfico *box plot* da Figura V.16. O teste *t* de diferença de média não indicou diferença nos tempos de denúncias para os Crimes da Lei de Licitações em nenhuma UF estudada<sup>139</sup>.

Tabela V.14 • Distribuição do tempo de denúncia por UF – Crimes da Lei de Licitações - 2012

ESTATÍSTICA	DF	PE	PR	SP
Contagem	16	7	6	6
Média	704,56	1.019,57	601,33	652,67
Desvio padrão	653,68	647,80	395,60	402,67
Mínimo	40	227	74	62
1º quartil	352,75	485	414	373,5
Mediana	359	1.103	508	793,5
3º quartil	990,5	1.516	856,25	915,75
Máximo	2.595	1.805	1.163	1.077

139 O teste *t* de igualdade de médias foi aplicado nos tempos das quatro UFs, dois a dois, indicando diferença nas médias ao nível de significância de 5%: DF x PE: valor-p=0,3063; DF x PR: valor-p=0,6596; DF x SP: valor-p=0,8259; PE x PR: valor-p = 0,1842; PE x SP: valor-p=0,2414; PR x SP: valor-p = 0,8282.

Figura V.16 • Distribuição dos tempos de denúncia – Crimes da Lei de Licitações - 2012



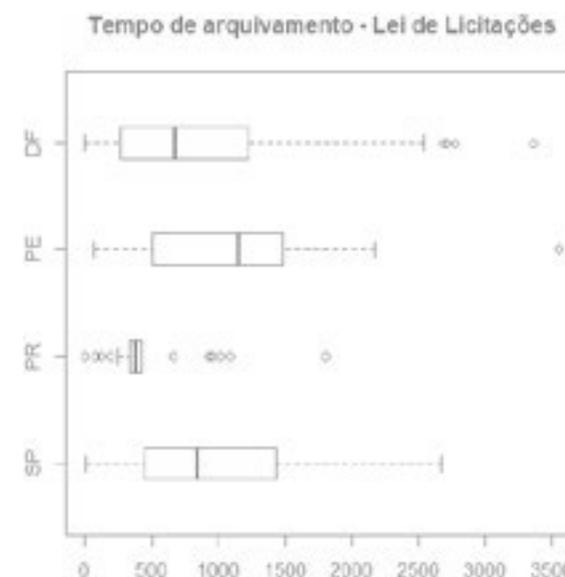
A Tabela V.15 apresenta resumo estatístico dos tempos de arquivamento das UFs selecionadas para os Crimes da Lei de Licitações. Para melhor visualização dos dados, confira o gráfico *box plot* da Figura V.17. No que se refere aos tempos de arquivamentos para Crimes da Lei de Licitações, o teste *t* aponta que o Paraná tem tempos substancialmente menores, enquanto as outras três UFs têm tempos estatisticamente semelhantes<sup>140</sup>.

Tabela V.15 • Distribuição do tempo de arquivamento por UF – Crimes da Lei de Licitações - 2012

ESTATÍSTICA	DF	PE	PR	SP
Contagem	54	21	25	31
Média	896,26	1.103,38	492,24	1.036,45
Desvio padrão	819,15	811,89	392,97	781,33
Mínimo	0	69	1	7
1º quartil	273,5	499	336	445
Mediana	666,5	1.150	380	841
3º quartil	1.227	1.489	419	1.429
Máximo	3.360	3.558	1.805	2.672

140 O teste *t* de igualdade de médias foi aplicado nos tempos das quatro UFs, dois a dois, indicando diferença nas médias ao nível de significância de 5%: DF x PE: valor-p = 0,3289; DF x PR: valor-p=0,004063; DF x SP: valor-p = 0,4369; PE x PR: valor-p = 0,003857; PE x SP: valor-p=0,7686; PR x SP: valor-p = 0,001469.

Figura V.17 • Distribuição dos tempos de arquivamento – Crimes da Lei de Licitações - 2012



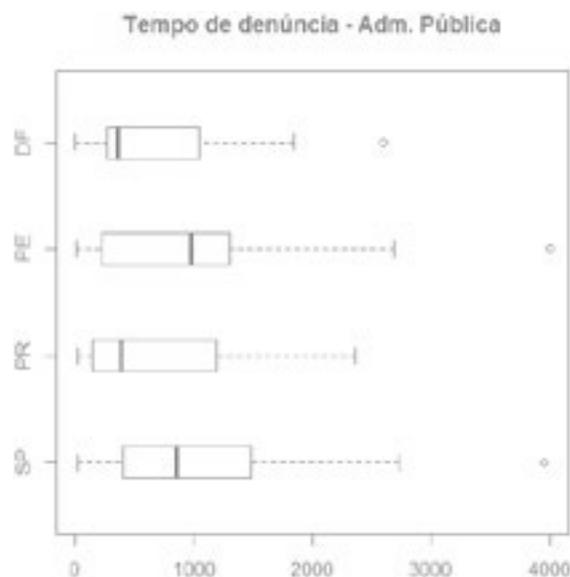
A Tabela V.16 apresenta resumo estatístico dos tempos de denúncia das UFs selecionadas para os Crimes contra a Administração Pública. Para melhor visualização dos dados, confira o gráfico *box plot* da Figura V.18. O teste *t* de diferença de médias apontou diferenças somente entre o Paraná e São Paulo<sup>141</sup>.

Tabela V.16 • Distribuição do tempo de denúncia por UF – Crimes contra a Administração Pública - 2012

ESTATÍSTICA	DF	PE	PR	SP
Contagem	25	17	41	25
Média	762,04	1.042	618,37	1.063,28
Desvio padrão	778,39	1.104,27	602,17	929,33
Mínimo	0	6	15	14
1º quartil	270	215	151	405
Mediana	359	971	390	859
3º quartil	1.041	1.303	1.190	1.484
Máximo	2.595	4.005	2.364	3.955

141 O teste *t* de igualdade de médias foi aplicado nos tempos das quatro UFs, dois a dois, indicando diferença nas médias ao nível de significância de 5%: DF x PE: valor-p=0,3742; DF x PR: valor-p=0,4341; DF x SP: valor-p=0,2203; PE x PR: valor-p = 0,1511; PE x SP: valor-p=0,9484; PR x SP: valor-p = 0,03948.

Figura V.18 • Distribuição dos tempos de denúncia  
– Crimes contra a Administração Pública - 2012



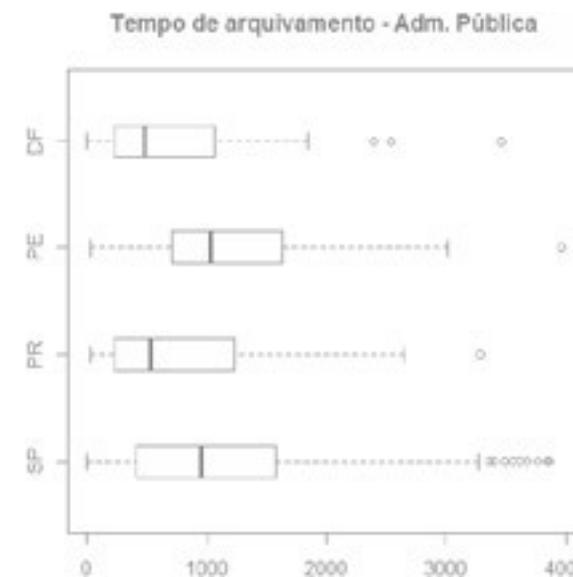
A Tabela V.17 apresenta resumo estatístico dos tempos de arquivamento das UFs selecionadas para os Crimes contra a Administração Pública. Para melhor visualização dos dados, confira o gráfico *box plot* da Figura V.19. O Distrito Federal e o Paraná apresentam distribuição de tempo de arquivamento semelhante, que é significativamente menor do que a de Pernambuco e São Paulo, que não apresentam diferença estatisticamente significativa<sup>142</sup>.

Tabela V.17 • Distribuição do tempo de arquivamento por UF  
– Crimes contra a Administração Pública - 2012

ESTATÍSTICA	DF	PE	PR	SP
Contagem	55	40	79	531
Média	737,98	1.308,1	834,44	1.103,53
Desvio padrão	713,62	929,39	795,10	827,32
Mínimo	0	27	25	0
1º quartil	220	745,75	222,5	406,5
Mediana	483	1.035,5	532	951
3º quartil	1.065	1.604	1.232	1.571,5
Máximo	3.459	3.963	3.286	3.863

142 O teste *t* de igualdade de médias foi aplicado nos tempos das quatro UFs, dois a dois, indicando diferença nas médias ao nível de significância de 5%: DF x PE: valor-p = 0,001796; DF x PR: valor-p=0,4642; DF x SP: valor-p = 0,0006734; PE x PR: valor-p = 0,007547; PE x SP: valor-p=0,1832; PR x SP: valor-p = 0,006235.

Figura V.19 • Distribuição dos tempos de arquivamento  
– Crimes contra a Administração Pública - 2012



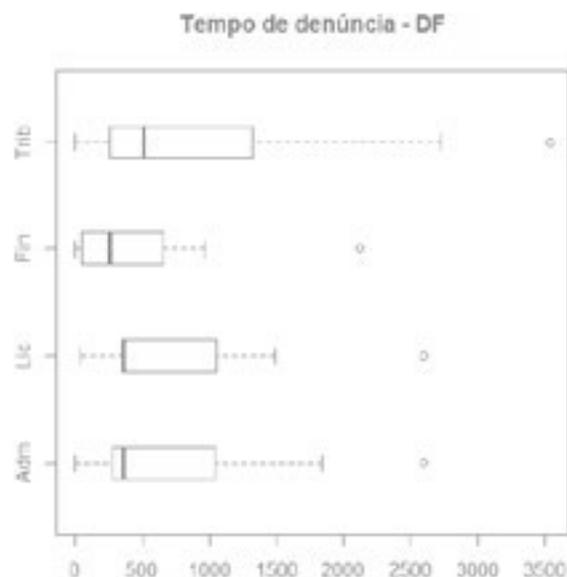
A Tabela V.18 apresenta resumo estatístico dos tempos de denúncia no DF por tipo de crime. Para melhor visualização dos dados, confira o gráfico *box plot* da Figura V.20. Os Crimes contra a Ordem Tributária apresentaram distribuição e média de tempo estatisticamente maiores que as demais UFs<sup>143</sup>.

Tabela V.18 • Distribuição do tempo de denúncia no DF por tipo de crime - 2012

ESTATÍSTICA	TRIBUTÁRIA	FINANCEIRO	LICITAÇÕES	ADMINISTRAÇÃO
Contagem	32	13	16	25
Média	941,5	478,23	704,56	762,04
Desvio padrão	881,52	593,23	653,68	778,39
Mínimo	0	0	40	0
1º quartil	255,5	49	352,75	270
Mediana	509	251	359	359
3º quartil	1.297	659	990,5	1.041
Máximo	3.537	2.120	2.595	2.595

143 O teste *t* de igualdade de médias foi aplicado nos tempos dos principais tipos penais, dois a dois, indicando diferença nas médias ao nível de significância de 5%: Trib. x Fin.: valor-p=0,04899; Trib. x Lic.: valor-p=0,3005; Trib. x Adm.: valor-p = 0,4188; Fin. x Lic.: valor-p = 0,3379; Fin. x Adm.: valor-p = 0,2197; Lic. x Adm.: valor-p = 0,8004.

Figura V.20 • Distribuição dos tempos de denúncia no DF por tipo de crime - 2012



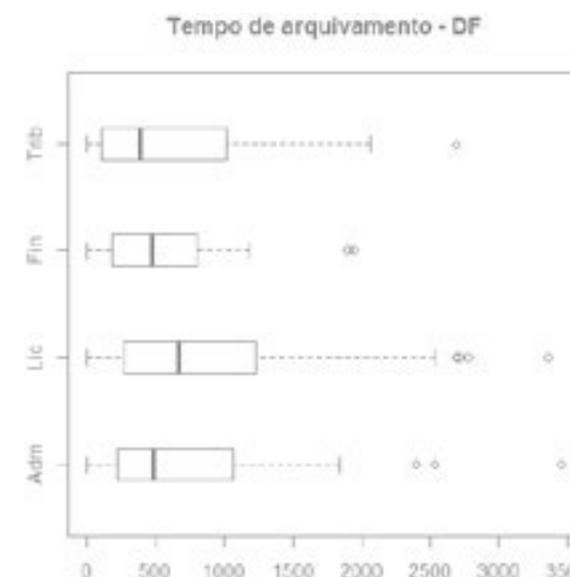
A Tabela V.19 apresenta resumo estatístico dos tempos de arquivamento no DF por tipo de crime. Para melhor visualização dos dados, confira o gráfico *box plot* da Figura V.21. Os Crimes da Lei de Licitações apresentam tempo médio maior que o dos Crimes contra a Ordem Tributária e o dos Crimes contra o Sistema Financeiro<sup>144</sup>.

Tabela V.19 • Distribuição do tempo de arquivamento no DF por tipo de crime - 2012

ESTATÍSTICA	TRIBUTÁRIA	FINANCEIRO	LICITAÇÕES	ADMINISTRAÇÃO
Contagem	50	27	54	55
Média	593,94	563,48	896,26	737,98
Desvio padrão	619,33	517,58	819,15	713,62
Mínimo	0	0	0	0
1º quartil	106	177	273,5	220
Mediana	386	474	666,5	483
3º quartil	992,75	800,5	1.227	1.065
Máximo	2.690	1.939	3.360	3.459

144 O teste *t* de igualdade de médias foi aplicado nos tempos dos principais tipos penais, dois a dois, indicando diferença nas médias ao nível de significância de 5%: Trib. x Fin.: valor-p=0,8191; Trib. x Lic.: valor-p=0,03546; Trib. x Adm.: valor-p=0,2709; Fin. x Lic.: valor-p=0,02903; Fin. x Adm.: valor-p = 0,212; Lic. x Adm.: valor-p = 0,2849.

Figura V.21 • Distribuição dos tempos de arquivamento no DF por tipo de crime - 2012



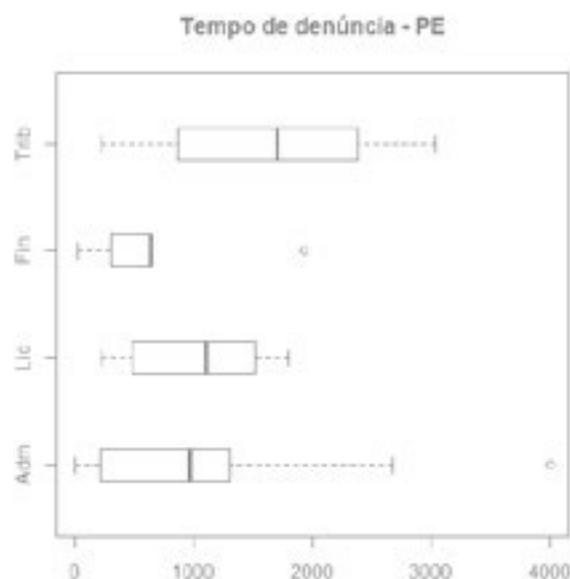
A Tabela V.20 apresenta resumo estatístico dos tempos de denúncia em PE por tipo de crime. Para melhor visualização dos dados, confira o gráfico *box plot* da Figura V.22. Os Crimes contra a Ordem Tributária têm, em Pernambuco, média de tempo significativamente superior às dos demais crimes estudados, os quais não apresentam diferença estatisticamente significativa entre si<sup>145</sup>.

Tabela V.20 • Distribuição do tempo de denúncia em PE por tipo de crime - 2012

ESTATÍSTICA	TRIBUTÁRIA	FINANCEIRO	LICITAÇÕES	ADMINISTRAÇÃO
Contagem	23	6	7	17
Média	1.700,65	696,17	1.019,57	1.042
Desvio padrão	836,87	654,87	647,80	1.104,27
Mínimo	227	22	227	6
1º quartil	867,5	383	485	215
Mediana	1.709	637	1.103	971
3º quartil	2.385	648	1.516	1.303
Máximo	3.042	1.931	1.805	4.005

145 O teste *t* de igualdade de médias foi aplicado nos tempos dos principais tipos penais, dois a dois, indicando diferença nas médias ao nível de significância de 5%: Trib. x Fin.: valor-p=0,0107; Trib. x Lic.: valor-p = 0,0416; Trib. x Adm.: valor-p = 0,04852; Fin. x Lic.: valor-p = 0,392; Fin. x Adm.: valor-p = 0,375; Lic. x Adm.: valor-p = 0,9514.

Figura V.22 • Distribuição dos tempos de denúncia em PE por tipo de crime - 2012



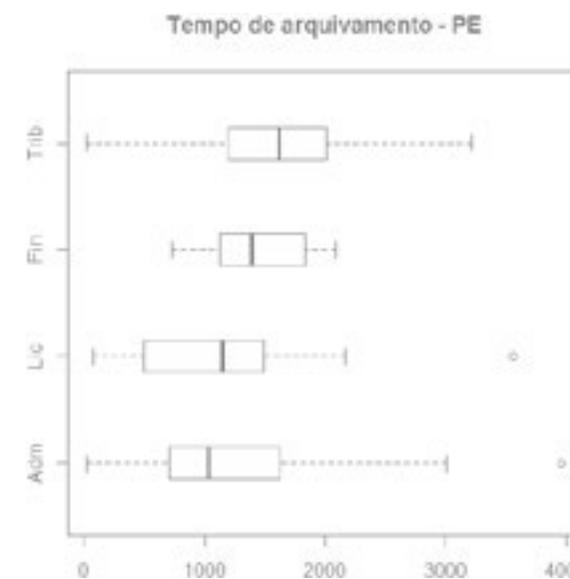
A Tabela V.21 apresenta resumo estatístico dos tempos de arquivamento em PE por tipo de crime. Para melhor visualização dos dados, confira o gráfico *box plot* da Figura V.23. O teste *t* de diferença de médias indica diferença entre as médias de tempo de arquivamento dos Crimes contra a Ordem Tributária e dos Crimes da Lei de Licitações. Nos demais casos, o teste não indicou diferença significativa<sup>146</sup>.

Tabela V.21 • Distribuição do tempo de arquivamento em PE por tipo de crime - 2012

ESTATÍSTICA	TRIBUTÁRIA	FINANCEIRO	LICITAÇÕES	ADMINISTRAÇÃO
Contagem	35	7	21	40
Média	1.562,74	1.450,29	1.103,38	1.308,1
Desvio padrão	756,70	508,58	811,89	929,39
Mínimo	28	732	69	27
1º quartil	1.199,5	1.134	499	745,75
Mediana	1.616	1.394	1.150	1.035,5
3º quartil	2.015,5	1.833	1.489	1.604
Máximo	3.220	2.092	3.558	3.963

146 O teste *t* de igualdade de médias foi aplicado nos tempos dos principais tipos penais, dois a dois, indicando diferença nas médias ao nível de significância de 5%: Trib. x Fin.: valor-p = 0,6349; Trib. x Lic.: valor-p = 0,04189; Trib. x Adm.: valor-p = 0,1953; Fin. x Lic.: valor-p = 0,2022; Fin. x Adm.: valor-p = 0,5659; Lic. x Adm.: valor-p = 0,3784.

Figura V.23 • Distribuição dos tempos de arquivamento em PE por tipo de crime - 2012



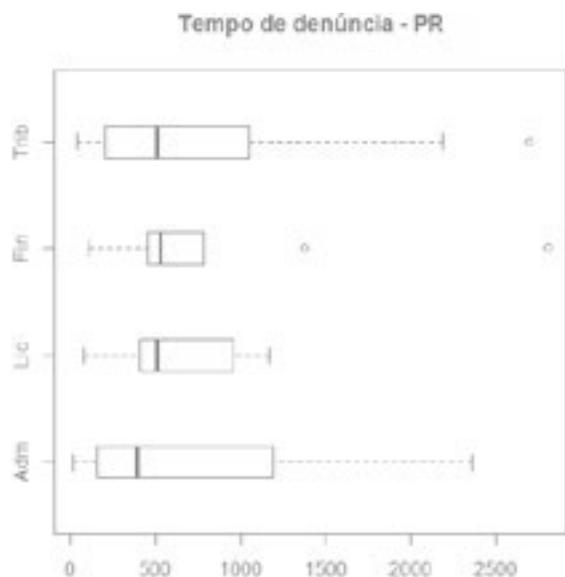
A Tabela V.22 apresenta resumo estatístico dos tempos de denúncia no PR por tipo de crime. Para melhor visualização dos dados, confira o gráfico *box plot* da Figura V.24. No Paraná, não há diferença significativa entre o tempo médio de denúncia dos crimes estudados<sup>147</sup>.

Tabela V.22 • Distribuição do tempo de denúncia no PR por tipo de crime - 2012

ESTATÍSTICA	TRIBUTÁRIA	FINANCEIRO	LICITAÇÕES	ADMINISTRAÇÃO
Contagem	90	10	6	41
Média	683,01	817,1	601,33	618,37
Desvio padrão	588,25	772,9517	395,60	602,17
Mínimo	33	100	74	15
1º quartil	206	463,25	414	151
Mediana	505	526	508	390
3º quartil	1.026,5	763,5	856,25	1.190
Máximo	2.692	2.807	1.163	2.364

147 O teste *t* de igualdade de médias foi aplicado nos tempos dos principais tipos penais, dois a dois, indicando diferença nas médias ao nível de significância de 5%: Trib. x Fin.: valor-p = 0,6063; Trib. x Lic.: valor-p = 0,6521; Trib. x Adm.: valor-p = 0,5677; Fin. x Lic.: valor-p = 0,4737; Fin. x Adm.: valor-p = 0,4628; Lic. x Adm.: valor-p = 0,9294.

Figura V.24 • Distribuição dos tempos de denúncia no PR por tipo de crime - 2012



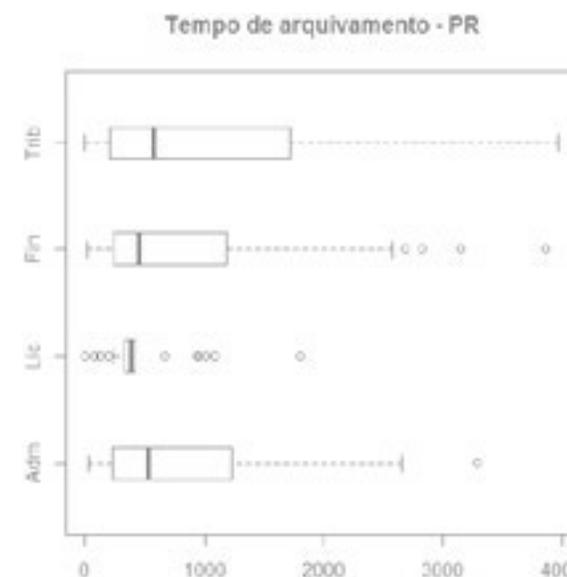
A Tabela V.23 apresenta resumo estatístico dos *tempos de arquivamento no PR por tipo de crime*. Para melhor visualização dos dados, confira o gráfico *box plot* da Figura V.25. No Paraná, o tempo médio de arquivamento nos casos de Crimes da Lei de Licitações é significativamente inferior ao dos demais crimes estudados, que não apresentaram diferença significativa entre si<sup>148</sup>.

Tabela V.23 • Distribuição do tempo de arquivamento no PR por tipo de crime - 2012

ESTATÍSTICA	TRIBUTÁRIA	FINANCEIRO	LICITAÇÕES	ADMINISTRAÇÃO
Contagem	153	58	25	79
Média	1.040,307	831,03	492,24	834,44
Desvio padrão	1.031,843	909,26	392,97	795,10
Mínimo	0	14	1	25
1º quartil	206	233,25	336	222,5
Mediana	568	452,5	380	532
3º quartil	1.719	1.179	419	1.232
Máximo	3.967	3.858	1.805	3.286

148 O teste *t* de igualdade de médias foi aplicado nos tempos dos principais tipos penais, dois a dois, indicando diferença nas médias ao nível de significância de 5%: Trib. x Fin.: valor-p = 0,1535; Trib. x Lic.: valor-p < 0,0001; Trib. x Adm.: valor-p = 0,09395; Fin. x Lic.: valor-p = 0,02016; Fin. x Adm.: valor-p = 0,9818; Lic. x Adm.: valor-p = 0,005144.

Figura V.25 • Distribuição dos tempos de arquivamento no PR por tipo de crime - 2012



A Tabela V.24 apresenta resumo estatístico dos *tempos de denúncia em SP por tipo de crime*. Para melhor visualização dos dados, confira o gráfico *box plot* da Figura V.26. Em São Paulo, o tempo médio de denúncia para os Crimes contra a Ordem Tributária mostrou-se superior ao dos Crimes contra o Sistema Financeiro e ao tempo dos Crimes da Lei de Licitações. Nos demais cruzamentos, o teste *t* não indicou diferença significativa<sup>149</sup>.

Tabela V.24 • Distribuição do tempo de denúncia em SP por tipo de crime - 2012

ESTATÍSTICA	TRIBUTÁRIA	FINANCEIRO	LICITAÇÕES	ADMINISTRAÇÃO
Contagem	54	29	6	25
Média	1.247,72	886,72	652,67	1.063,28
Desvio padrão	897,19	665,18	402,67	929,33
Mínimo	0	25	62	14
1º quartil	546,25	482	373,5	405
Mediana	1.124,5	594	793,5	859
3º quartil	1.822,75	1.166	915,75	1.484
Máximo	4.097	2.521	1.077	3.955

149 O teste *t* de igualdade de médias foi aplicado nos tempos dos principais tipos penais, dois a dois, indicando diferença nas médias ao nível de significância de 5%: Trib. x Fin.: valor-p = 0,04118; Trib. x Lic.: valor-p = 0,01349; Trib. x Adm.: valor-p = 0,4112; Fin. x Lic.: valor-p = 0,278; Fin. x Adm.: valor-p = 0,4332; Lic. x Adm.: valor-p = 0,1141.

Figura V.26 • Distribuição dos tempos de denúncia em SP por tipo de crime - 2012

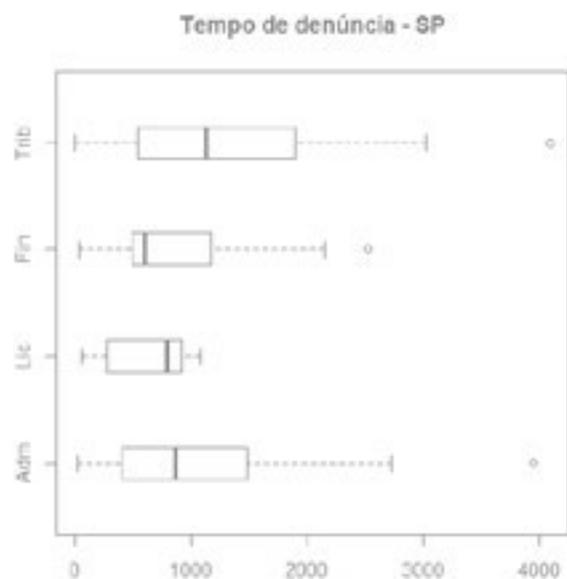
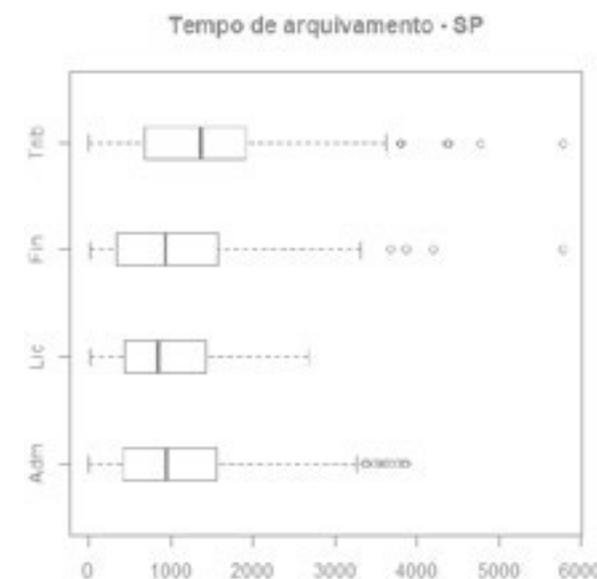


Figura V.27 • Distribuição dos tempos de arquivamento em SP por tipo de crime - 2012



A Tabela V.25 apresenta resumo estatístico dos *tempos de arquivamento em SP por tipo de crime*. Para melhor visualização dos dados, confira o gráfico *box plot* da Figura V.27. Em São Paulo, o tempo médio de arquivamento para os Crimes contra a Ordem Tributária mostrou-se superior ao dos demais crimes, que não apresentaram diferença significativa entre si nos tempos médios de arquivamento<sup>150</sup>.

Tabela V.25 • Distribuição do tempo de arquivamento em SP por tipo de crime - 2012

ESTATÍSTICA	TRIBUTÁRIA	FINANCEIRO	LICITAÇÕES	ADMINISTRAÇÃO
Contagem	618	242	31	531
Média	1.372,56	1.085,30	1.036,45	1.103,53
Desvio padrão	893,01	895,60	781,33	827,32
Mínimo	0	8	7	0
1º quartil	682,25	346	445	406,5
Mediana	1.359	927,5	841	951
3º quartil	1.903,75	1.584,5	1.429	1.571,5
Máximo	5.783	5.783	2.672	3.863

## 6 • ANÁLISE DO FLUXO DE JUSTIÇA – PROCESSOS CRIMINAIS

A partir da relação dos 92 inquéritos do DF (vide *Plano Amostral Alternativo* na p. 192), gerada com base em listagem fornecida pelo MPF, designamos equipe para o preenchimento do questionário.

Na Justiça Federal – Seção Judiciária do Distrito Federal –, o quantitativo foi de 63 processos. Um dos processos relacionados era da Seção Judiciária de Luziânia-GO, motivo pelo qual foi excluído, e 28 processos constavam como localizados no Departamento de Polícia Federal no Distrito Federal. Dos 63 processos da Seção Judiciária do Distrito Federal, 29 eram da 10ª Vara Federal, um processo da 11ª Vara Federal, 32 processos da 12ª Vara Federal e um processo do 2º JEF Criminal (adjunto à 12ª Vara).

Foram capacitados seis pesquisadores para trabalhar nesta etapa<sup>151</sup>. Eles foram incumbidos de informar os números dos processos da amostra para o cartório e para o gabinete dos juízes a fim de coletar os dados para preenchimento do formulário da pesquisa, que foi reproduzido no Google Drive (vide *Anexo I*). Na própria Justiça Federal foram realizados os preenchimentos em papel, que posteriormente foram lançados no

150 O teste *t* de igualdade de médias foi aplicado nos tempos dos principais tipos penais, dois a dois, indicando diferença nas médias ao nível de significância de 5%: Trib. x Fin.: valor-p < 0,0001; Trib. x Lic.: valor-p = 0,02645; Trib. x Adm.: valor-p < 0,0001; Fin. x Lic.: valor-p = 0,7491; Fin. x Adm.: valor-p = 0,7883; Lic. x Adm.: valor-p = 0,6463.

151 Nesta fase, as pesquisadoras Cristina Zackseski e Vivian Ludmila Gomes de Oliveira coordenaram as atividades da equipe, formada por Gabriel Castro Holanda, Luísa Rodrigues Ferreira, Guilherme Lopes Guedes Pinto, Débora Letícia Torres da Silva e Pedro Albuquerque.

formulário *online* em razão de dificuldades para acessar a Internet. O resultado geral do acesso aos processos e do preenchimento dos formulários está descrito a seguir.

Dos 29 processos da 10ª Vara Federal, 20 foram disponibilizados e analisados com sucesso. Em razão de segredo de justiça, não obtivemos o acesso a cinco processos. Um processo estava em outro Juízo – era originalmente da 10ª Vara, mas foi remetido à Seção Judiciária de Luziânia-GO –, dois processos não foram localizados pelo cartório e um estava concluso para sentença. Sobre este processo, os servidores do gabinete informaram que era volumoso e, pelo fato de o juiz estar trabalhando com ele no momento, não seria acessível para a equipe. O referido processo distribuído para a 11ª Vara Federal do Distrito Federal não foi localizado no sistema. Tentamos por várias vezes a consulta no cartório da Vara. A numeração não era compatível com o padrão utilizado.

Dos 32 processos da 12ª Vara Federal do Distrito Federal, 30 foram disponibilizados e analisados com sucesso. Um estava com carga para o MPF e um estava com a Secretaria da Vara “em procedimento”. O processo que constava como sendo do 2º JEF Criminal (adjunto à 12ª Vara) também não foi localizado. O processo da Seção Judiciária de Luziânia-GO, como informado, foi descartado tendo em vista o recorte espacial da pesquisa de fluxo.

Os 28 “números de feito” pertencentes ao Departamento de Polícia Federal no DF, datados entre os anos de 2004 e 2012, também foram de difícil localização. Isso porque somente foram disponibilizados os números de Inquérito Policial (número com quatro dígitos), os quais ainda não registravam os números de processos autuados. Esses números de I.P. foram levados ao Protocolo para verificar quais estavam tramitando, ou já haviam tramitado como processos, para que pudesse ser feita a análise dos autos correspondentes. Assim, dos 28 “números de feito” solicitados para análise, somente foram encontrados oito deles, que deram origem a processos judiciais distribuídos para a 10ª e 12ª Varas. O Protocolo não pôde informar se a ineficácia em encontrar a exata localização desses Inquéritos se deu em razão de falha no armazenamento de informações anteriores ao ano de 2011 ou se esses I.P. realmente não haviam gerado processos judiciais.

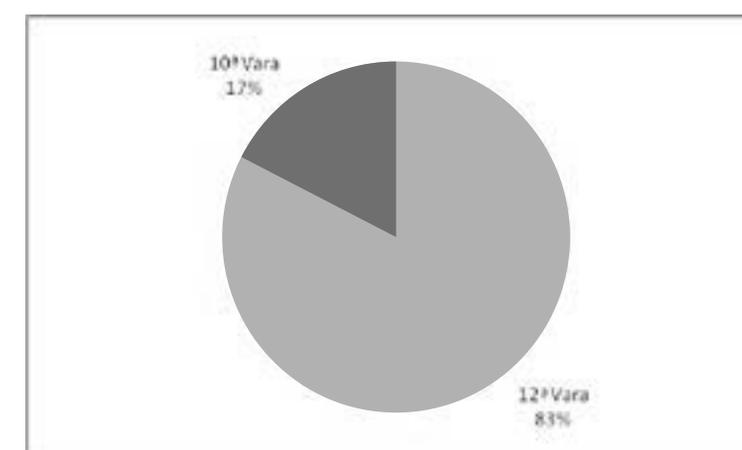
Assim, dos 28 processos, cinco foram disponibilizados e analisados com sucesso. Ressaltamos que 21 deles não foram localizados, um estava com carga para o MPF e outro com carga para a Defensoria. Portanto, o número total de processos analisados foi de 55. Eles geraram 221 preenchimentos do formulário em razão do número de réus, pois a metodologia de estudo de fluxo requer um preenchimento por réu e a necessidade disso fica evidente nas análises que seguem. Este tipo de crime é, em geral, cometido por mais de um agente e, nos casos selecionados, essa informação se confirma em 87,9%. Durante a análise dos dados, verificamos três registros referentes a estelionato (art. 171, CP), que foram desconsiderados na análise a seguir.

Os 218 registros tiveram como origem as seguintes Varas:

Tabela VI.1 • Vara de origem do feito

VARA NÚMERO	CONTAGEM	%
12ª Vara	180	82,57
10ª Vara	38	17,43
TOTAL	218	100,00

Figura VI.1 • Vara de origem do feito



Instituição responsável pela investigação:

Tabela VI.2 • Procedimento de investigação/apuração do fato e a instituição responsável

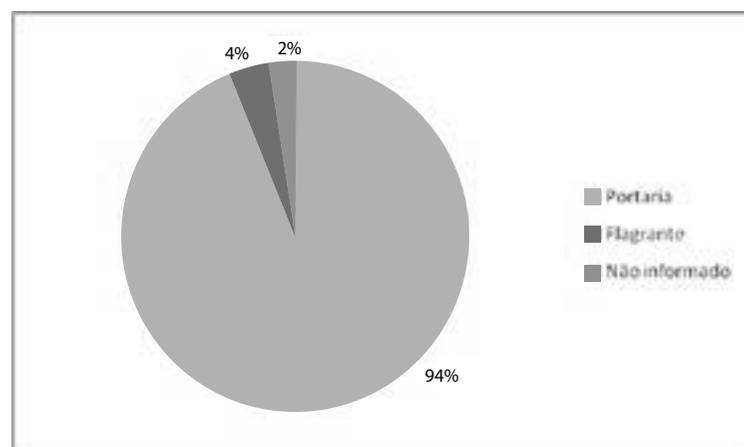
PROCEDIMENTO DE INVESTIGAÇÃO/APURAÇÃO E INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL	CONTAGEM	%
Inquérito Policial – Polícia Federal	211	96,79
PIC	4	1,83
Inquérito Policial – Delegacia de Falsificações e Defraudações	2	0,92
Inquérito Policial – Polícia Legislativa	1	0,46
TOTAL	218	100,00

Um dos aspectos que nos chamou atenção desde logo no tema da corrupção e dos delitos econômicos foi o fato de que a *notitia criminis* chega de outra maneira ao sistema de justiça criminal. Normalmente não há flagrante (4% dos casos analisados), as delegacias não contam com balcão e, portanto, a configuração do sistema de comunicação e controle adquire nova roupagem.

Tabela VI.3 • Forma de início do inquérito policial/procedimento de investigação

FORMA DE INÍCIO	CONTAGEM	%
Portaria	205	94,04
Flagrante	8	3,67
Não informado	5	2,29
TOTAL	218	100,00

Figura VI.2 • Forma de início da investigação



Como se pode ver na *Figura VI.2*, a maior parte dos processos foi iniciada por portaria (94%). Nesse tipo de crime, pela própria natureza da atividade envolvida, já se podia supor, o que de fato se confirmou, a presença de um número reduzido de flagrantes (aqui, 4%). Os 2% não informados se devem ao fato de que um dos processos analisados não foi investigado por meio de Inquérito Policial, restando prejudicado o preenchimento da parte inicial do formulário para os réus deste caso.

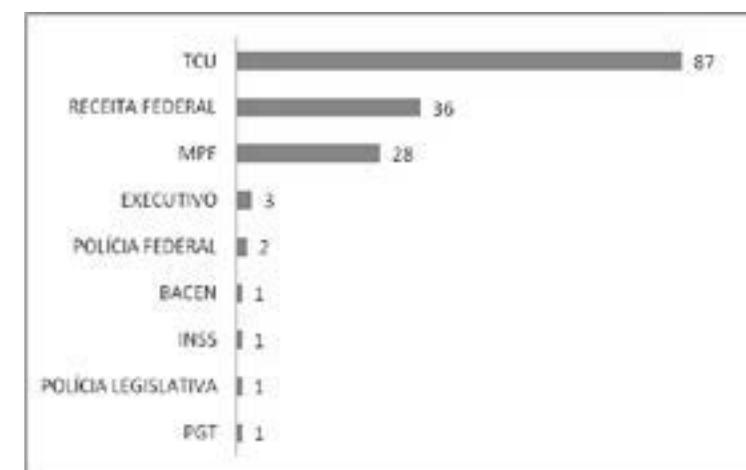
No Distrito Federal, a instituição que mais noticia possíveis crimes à Polícia Federal é o TCU (87 casos). A Receita Federal também tem uma participação significativa (36 casos), assim como a Procuradoria-Geral da República (28 casos). Há um número significativo de casos (56) nos quais não foi possível identificar a instituição que comunica os crimes. Podemos supor que, nesses casos, a informação provém de fonte não revelada por razões de sigilo (inteligência).

Identificamos, também, que em um dos processos (com dois acusados) a instituição que informou a prática do crime foi a própria Polícia Federal. Neste caso uma investigação por outro crime estava em curso e foi detectado crime tipificado na Lei de Licitações.

Tabela VI.4 • Fonte da informação que motivou a abertura do inquérito policial

FONTE DA INFORMAÇÃO	CONTAGEM	%
TCU	87	39,91
Receita Federal	36	16,51
MPF	28	12,84
Executivo	3	1,38
Polícia Federal	2	0,92
BACEN	1	0,46
INSS	1	0,46
PGT	1	0,46
Polícia Legislativa	1	0,46
Não identificado	58	26,61
TOTAL	218	100,0

Figura VI.3 • Fonte da informação para abertura do inquérito



Em 79,4% dos casos também foi instaurado procedimento administrativo, um dos elementos caracterizadores da investigação do tipo de criminalidade da pesquisa. Aliás, normalmente o procedimento administrativo precede a *notitia criminis*.

Tabela VI.5 • Existência de procedimento/processo administrativo

EXISTÊNCIA DE PROCEDIMENTO/PROCESSO ADMINISTRATIVO	CONTAGEM	%
Sim	173	79,36
Não	45	20,64
TOTAL	218	100,00

Figura VI.4 • Existência de procedimento/processo administrativo

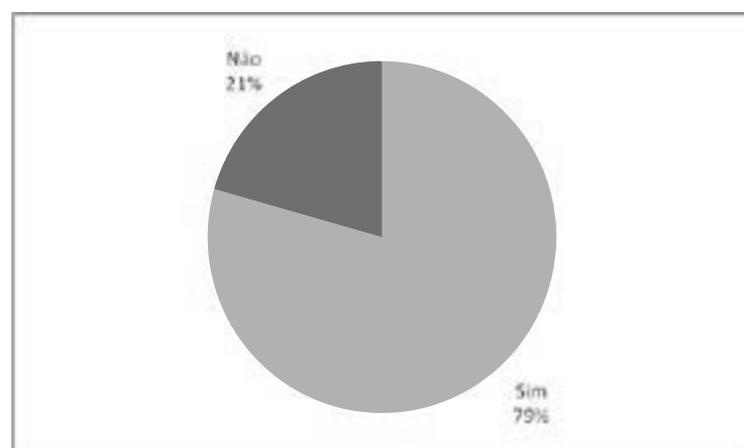
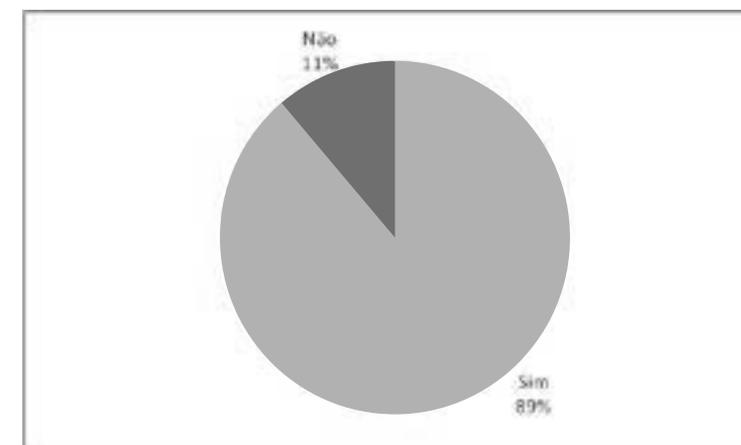


Tabela VI.6 • Existência de coautoria

COAUTORIA	CONTAGEM	%
Sim	194	88,99
Não	24	11,01
TOTAL	218	100,00

Figura VI.5 • Coautoria no crime



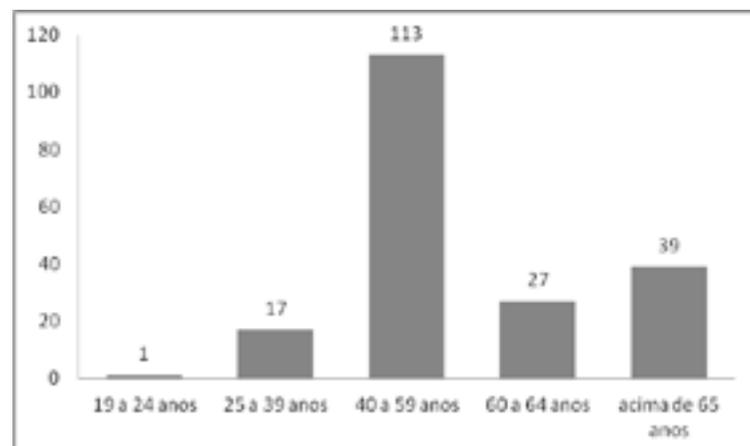
Uma das características dos crimes que foram objeto deste estudo é a inversão do padrão etário<sup>152</sup> e da escolaridade dos acusados. Enquanto na criminalidade comum a maior parte dos acusados é jovem e possui poucos anos de estudo, aqui a maior parte deles está na faixa dos 40 a 59 anos (113 casos – 57,4%), sendo o segundo lugar ocupado pela faixa etária acima de 65 anos (39 casos – 19,8%), vindo em terceiro lugar o grupo que está entre 60 e 64 anos (27 casos – 13,7%), para somente em quarto lugar aparecerem jovens, e ainda assim da faixa situada entre os 25 e os 39 anos (17 casos – 8,6%). Somente um acusado era menor de 25 anos.

Tabela VI.7 • Distribuição etária do réu

IDADE DO RÉU	CONTAGEM	%
19 a 24 anos	1	0,51
25 a 39 anos	17	8,63
40 a 59 anos	113	57,36
60 a 64 anos	27	13,71
acima de 65 anos	39	19,80
TOTAL	197	100,00

152 Para a idade do réu, utilizaram-se as faixas etárias definidas na Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD/2013) da Codeplan/GDF. Em 21 registros não houve indicação de idade.

Figura VI.6 • Idade do réu

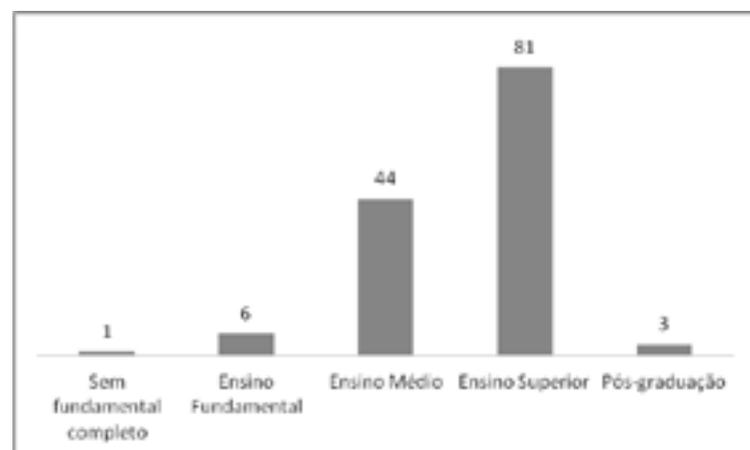


A escolaridade que mais se destaca é o ensino superior: em 60% dos casos. Apenas um acusado não possuía ensino fundamental completo.

Tabela VI.8 • Escolaridade do réu

ESCOLARIDADE DO RÉU	CONTAGEM	%	% ACUM.
Sem fundamental completo	1	0,74	0,74
Ensino Fundamental	6	4,44	5,19
Ensino Médio	44	32,59	37,78
Ensino Superior	81	60,00	97,78
Pós-graduação	3	2,22	100,00
TOTAL	135	100,0	-

Figura VI.7 • Escolaridade do réu

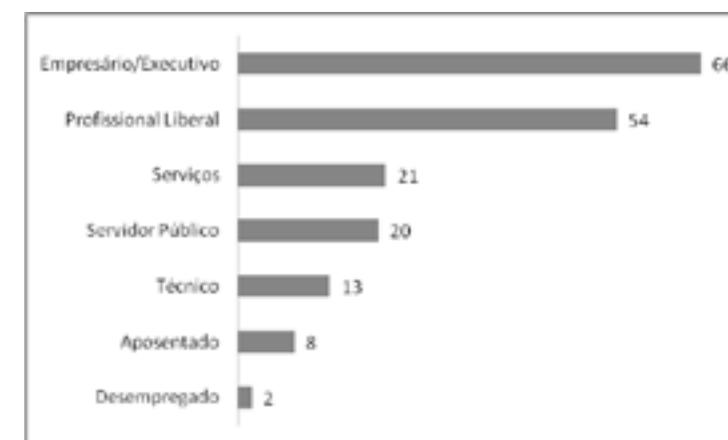


As profissões identificadas são as mais diversas, porém há uma concentração na classe empresarial. Na categoria Empresários/Executivos, que concentra a maior parte dos acusados (66 casos – 30,3%), estão abrangidos sócios, gerentes, presidentes e representantes legais de empresas e empreiteiras. Entre os profissionais liberais (24,8%), contam-se advogados, arquitetos, engenheiros (37), um contador e um *personal trainer*. O setor de serviços e os servidores públicos representam cerca de 9% dos profissionais envolvidos em crimes. O setor de serviços é composto, em geral, de ambulantes (2) e comerciantes (8). No serviço público aparecem policiais militares e civis (uma delegada), um bancário da Caixa Econômica Federal, um servidor do INSS, uma servidora da alfândega, um assessor parlamentar e um agente administrativo. A maior parte dos técnicos (6%) atua em eletrônica (3) e os demais são variados, incluindo um protético, um topógrafo, um radialista e um motorista. Entre os aposentados (3,7%) observamos a presença de uma agente penitenciária. Por fim, dois declararam estar desempregados (0,9%) e em 15,1% dos casos não foi possível identificar as ocupações dos acusados.

Tabela VI.9 • Ocupação/Profissão do réu

OCUPAÇÃO/PROFISSÃO DO RÉU	CONTAGEM	%
Empresário/Executivo	66	30,28
Profissional Liberal	54	24,77
Serviços	21	9,63
Servidor Público	20	9,17
Técnico	13	5,96
Aposentado	8	3,67
Desempregado	2	0,92
Estudante	1	0,46
Não informado	33	15,14
TOTAL	218	100,00

Figura VI.8 • Profissão do réu

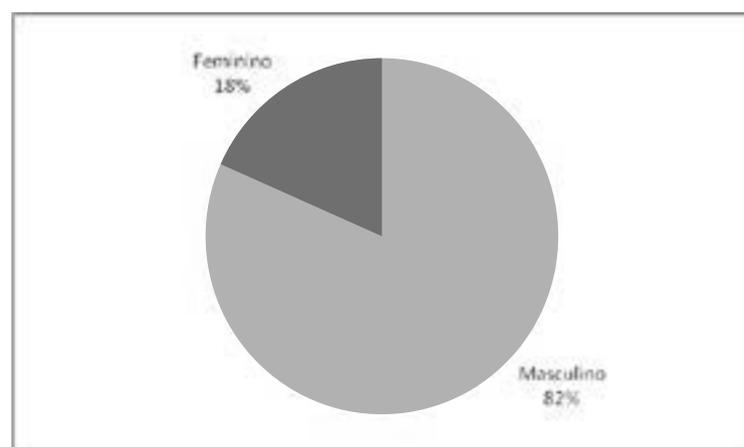


As mulheres figuram em menor medida nos processos analisados: representam 18% do total. Ainda assim é um quantitativo consideravelmente superior ao de mulheres envolvidas em crimes comuns, se levarmos em conta os dados oficiais segundo os quais desde 2012 há no Brasil cerca de 6% de mulheres na população prisional. Entre as mulheres presas, segundo os dados relativos ao ano de 2012, 10,6% foram condenadas por tráfico de drogas; 5,1%, por crimes contra a fé pública; 3,9%, por crimes contra a paz pública; 2,5%, por crimes contra a vida; e 2,3%, por crimes contra o patrimônio (BOITEUX; PÁDUA, 2013). Outra forma de interpretar e sugerir hipótese alternativa: podemos supor tendência de aumento na representatividade de mulheres envolvidas em crimes de corrupção e delitos econômicos em razão da maior qualificação profissional das mulheres. Essa hipótese inicial pode, inclusive, sugerir a desmistificação futura sobre a relação entre estudo e respeito às normas vigentes.

Tabela VI.10 • Sexo do réu

SEXO DO RÉU	CONTAGEM	%
Masculino	178	81,65
Feminino	40	18,35
TOTAL	218	100,00

Figura VI.9 • Sexo do réu

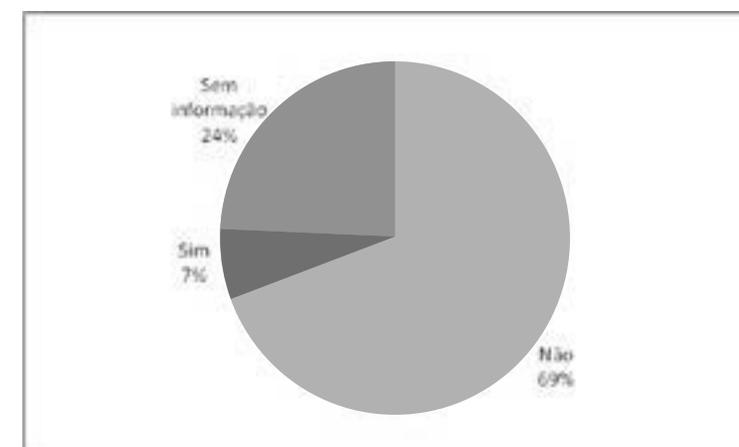


A análise do fluxo permitiu identificar que 6,42% dos acusados apresentam registros criminais. Em 24% dos casos, esta informação não era disponibilizada nos processos. O estudo indicou que os acusados sem registros anteriores representam 69% dos casos.

Tabela VI.11 • Réu foi processado alguma vez antes do fato

PROCESSADO ANTES DO FATO	CONTAGEM	%
Não	151	69,27
Sim	14	6,42
Sem informação	53	24,31
TOTAL	218	100,0

Figura VI.10 • Réu foi processado alguma vez antes do fato



Os crimes anteriormente praticados, com alguma recorrência, foram contra a ordem tributária (3). Em dois casos os crimes anteriores foram posse irregular de arma de fogo de uso permitido e de uso restrito, combinados com peculato, lavagem de dinheiro e crimes de licitações. As demais condutas (um caso de cada uma) variam de crimes patrimoniais simples (furto, estelionato) a crimes ambientais.

O perfil dos autores de crimes e a visão não necessariamente negativa que se tem sobre eles também são revelados pelo item sobre decretação de prisões. Somente nove acusados dos 218 foram presos na fase policial e apenas uma prisão preventiva foi decretada. Note-se que o excesso de prisões provisórias já é um *case* na América Latina (ZACKSESKI, 2010), girando em torno de 45% o número dessas prisões, e o Brasil não fica fora desta estatística. Pela estimativa oficial mais recente, o País tem 40,1% de presos provisórios no sistema penitenciário (sem incluir os presos sob custódia das polícias), totalizando 215.639 pessoas (FBSP, 2014). A medida é recorrente na criminalidade tradicional e escassa nos delitos de colarinho branco (corrupção e crimes econômicos).

Tabela VI.12 • Existência de decretação de prisão na fase policial

HOUVE PRISÃO	CONTAGEM	%
Não	209	95,87
Sim	9	4,13
TOTAL	218	100,00

Tabela VI.13 • Natureza da prisão na fase policial

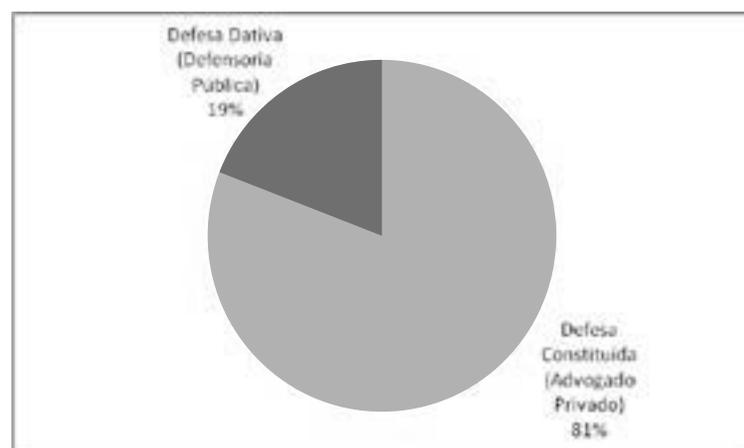
NATUREZA DA PRISÃO	CONTAGEM	%
Flagrante	8	88,9
Preventiva	1	11,1
TOTAL	9	100,0

As diferenças de perfil não se referem apenas aos acusados e às medidas utilizadas na investigação e no processamento, como veremos a seguir, mas também às defesas, pois em 81% dos casos são defesas constituídas, contra 19% de defesas dativas.

Tabela VI.14 • Natureza da defesa do juízo

NATUREZA DA DEFESA	CONTAGEM	%
Defesa Constituída (Advogado Privado)	176	80,73
Defesa Dativa (Defensoria Pública)	42	19,27
TOTAL	218	100,00

Figura VI.11 • Natureza da defesa do juízo



No tocante às atribuições do MPF, identificamos escasso uso do poder investigatório. O Procedimento Investigativo Criminal (PIC) foi identificado somente em um processo (com quatro acusados). A esmagadora maioria das investigações (96,79%) foi realizada pela Polícia Federal – com a modalidade investigativa tradicional do Inquérito Policial. Algumas investigações foram feitas pela Polícia Civil do DF (0,92%), certamente de casos em que não eram investigados crimes de competência com posterior declínio de competência, e uma das investigações (0,46%) foi concluída pela Polícia Legislativa.

Outro aspecto de destaque é o uso das quebras de sigilo bancário/fiscal e de comunicações telefônicas. Tais medidas não são tão frequentes quanto se pode supor pelo acompanhamento midiático dos casos de corrupção, ao menos no que se refere ao Distrito Federal. Apenas 2,29% (5) dos casos apresentaram quebra de sigilo bancário. Não podemos afirmar se houve envio de RIF pelo COAF, dada a natureza sigilosa do procedimento. As interceptações telefônicas são mais difundidas e a regulamentação das hipóteses já existe há mais tempo. Portanto, nestes casos, acreditamos que o percentual encontrado seja mais representativo da realidade – 33,93%.

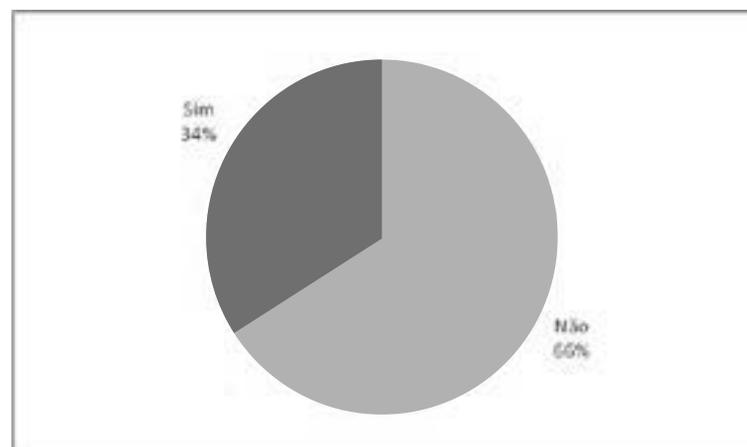
Tabela VI.15 • Existência de quebra de sigilo bancário

QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO	CONTAGEM	%
Não	213	97,71
Sim	5	2,29
TOTAL	218	100,00

Tabela VI.16 • Existência de interceptação telefônica

INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA	CONTAGEM	%
Não	144	66,06
Sim	74	33,94
TOTAL	218	100,00

Figura VI.12 • Existência de interceptação telefônica

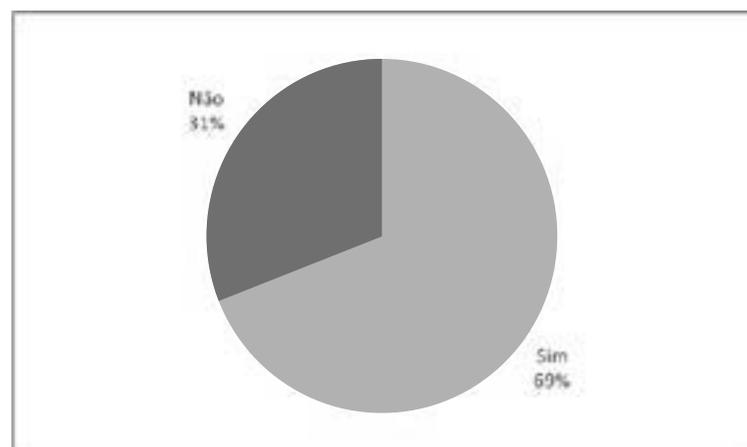


A perícia é geralmente solicitada. Foram computadas tais solicitações em 150 dos registros realizados no formulário contra 68 casos em que ela não aparece. Isso perfaz uma ocorrência de produção de perícia em 69% dos casos.

Tabela VI.17 • Existência de solicitação de perícia na fase policial

EXISTÊNCIA DE PERÍCIA NA FASE POLICIAL	CONTAGEM	%
Sim	150	68,81
Não	68	31,19
TOTAL	218	100,00

Figura VI.13 • Existência de perícia na fase policial



O tipo de perícia mais recorrente está relacionado à atividade profissional mais comum entre os envolvidos: exame de obra de engenharia.

Tabela VI.18 • Tipos de perícia realizada na fase policial

TIPOS DE PERÍCIA	CONTAGEM	%
Exame de obra de engenharia	92	61,33
Documentoscopia	20	13,33
Perícia técnica de informática	19	12,67
Exame de corpo de delito	6	4,00
Perícia contábil	5	3,33
Exame merceológico	3	2,00
Exame de meio ambiente	2	1,33
Registro de áudio e imagem	2	1,33
Não informado	1	0,67
TOTAL	150	100,00

Figura VI.14 • Tipos de perícia realizada na fase policial



Um dos maiores problemas do processo penal num universo tão grande de condutas criminalizadas – caso brasileiro – são as entradas no sistema penal. Quanto mais condutas criminalizadas, maiores as estruturas destinadas à repressão e maiores os volumes de casos que chegam a essa esfera de controle. Contudo, o sistema não tem e nesta lógica nunca terá condições de dar prosseguimento a todos os casos de acordo com as previsões legais, que incluem prazos a serem observados. De acordo com os

profissionais entrevistados, cujas falas aparecem em outros capítulos desta pesquisa, é muito comum o vai e vem de papéis, e constantes devoluções dos inquéritos para novas diligências, sem a obtenção de elementos probatórios relevantes. Os dados sobre pedidos de dilação de prazo para a conclusão dos inquéritos reforçam essa análise e houve extensão desse prazo na grande maioria dos casos (212 casos ou 97,3%).

Tabela VI.19 • Existência de pedido de dilação (extensão) do prazo para a conclusão do Inquérito Policial

EXISTÊNCIA DE PEDIDO DE DILAÇÃO	CONTAGEM	%
Sim	212	97,25
Não	6	2,75
TOTAL	218	100,00

Outro dado relacionado às dificuldades da investigação e aos prazos diz respeito ao motivo da devolução do inquérito para a polícia. Na maioria das vezes (79,25%), a devolução é para continuar a investigação. Em segundo lugar, há o registro da devolução, mas o motivo não foi identificado (7,55%), o que pode significar que o percentual do principal motivo é ainda maior.

Tabela VI.20 • Motivo da devolução do IP para a Polícia

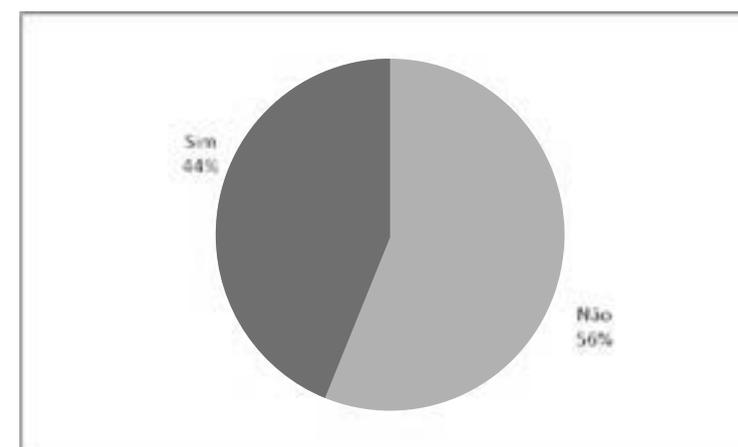
MOTIVO DA DEVOLUÇÃO DO IP	CONTAGEM	%
Continuar investigando	42	79,25
Completar investigação	2	3,77
Diligência adicional	2	3,77
Esclarecer pontos da investigação	2	3,77
Oitiva de testemunhas	1	1,89
Não informado	4	7,55
TOTAL	53	100,00

Outro aspecto, este mitológico, é o da Delegacia Especializada, especialmente em relação ao objeto da pesquisa. No Distrito Federal, mais da metade dos inquéritos analisados não foi concluída por essas delegacias (56%), lembrando que neste tópico estamos tratando dos inquéritos que resultaram em denúncias, sendo, pelo menos em tese, aqueles que reúnem as condições mais adequadas à persecução penal.

Tabela VI.21 • Inquérito policial concluído por Delegacia Especializada

INQUÉRITO CONCLUÍDO POR DELEGACIA ESPECIALIZADA	CONTAGEM	%
Não	122	55,96
Sim	96	44,04
TOTAL	218	100,0

Figura VI.15 • Inquérito concluído por Delegacia Especializada

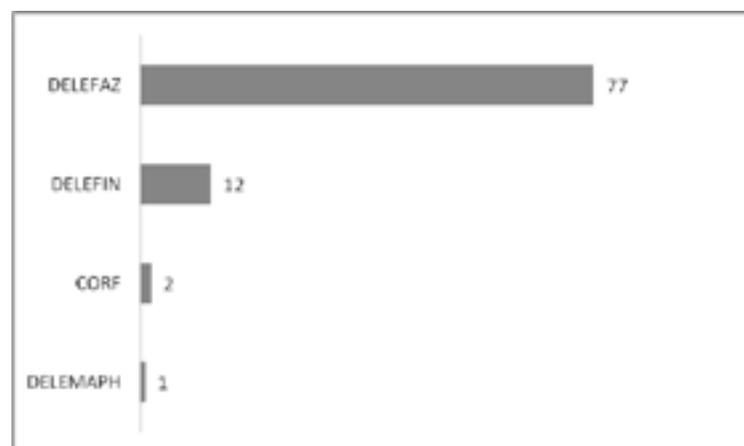


Entre as especializadas, o maior registro é para a DELEFAZ, com 80,21% dos casos. A DELEFIN surge em 12,50% dos casos e, nos demais, ou não pode ser identificada a delegacia ou foram unidades como a Delegacia do Meio Ambiente e Patrimônio Histórico (DELEMAPH) e a Coordenação de Repressão aos Crimes contra o Consumidor, a Ordem Tributária e a Fraudes – Polícia Civil do Distrito Federal (CORF) que devem ter investigado crimes em concurso com os tipos penais objeto do nosso estudo.

Tabela VI.22 • Delegacia Especializada que concluiu o Inquérito

DELEGACIA	CONTAGEM	%
DELEFAZ	77	80,21
DELEFIN	12	12,50
CORF	2	2,08
DELEMAPH	1	1,04
Não informado	4	4,17
TOTAL	96	100,00

Figura VI.16 • Delegacia Especializada que concluiu o Inquérito



Quanto aos crimes tipificados no Distrito Federal, predominam os Crimes contra a Administração Pública (59,17%). Entre esses podemos destacar o Peculato (art. 312 do Código Penal, tanto nas modalidades do *caput* – apropriação e desvio – quanto na modalidade do § 1º – peculato furto). Há também uma grande presença de Crimes da Lei de Licitações (44,04%), especialmente as Fraudes previstas nos arts. 90 e 96 da Lei n. 8.666/1993, muitas vezes combinadas com o próprio Peculato. Os Crimes contra a Ordem Tributária aparecem em terceiro lugar, com 13,76%.

Tabela VI.23 • Tipos penais indicados no IP

TIPOS PENAIS	CONTAGEM	%
Licitações cc	65	29,82
Adm. Pública	52	23,85
Licitações	31	14,22
Ordem Tributária	30	13,76
Licitações cc Ordem Tributária	13	5,96
Ordem Tributária cc	12	5,50
Sistema Financeiro	8	3,67
Não informado	7	3,21
Total geral	218	100,00

\*cc: concurso de crimes

Figura VI.17 • Tipos penais indicados no IP



Tabela VI.24 • Total de ocorrências de cada tipo penal

TIPO PENAL	CONTAGEM	%
Adm. Pública	129	59,17
Licitações	96	44,04
Ordem Tributária	55	25,23
Sistema Financeiro	8	3,67

A persecução penal nos Crimes contra a Administração Pública, ao contrário, revela divergência em relação ao crime indicado pela autoridade policial. Há, portanto, distinta interpretação jurídica dos fatos entre os procuradores da República e os delegados. De forma geral, notamos que não há grande variação entre os tipos penais mais recorrentes nos inquéritos e aqueles tipificados nas denúncias que originam as ações penais.

Tabela VI.25 • Tipificação penal na denúncia

TIPO PENAL	CONTAGEM	%
Adm. Pública cc	63	31,84
Licitações cc	59	29,35
Ordem Tributária cc	26	12,94
Adm. Pública	14	7,46
Licitações	12	5,97

TIPO PENAL	CONTAGEM	%
Ordem Tributária	12	5,97
Sistema Financeiro	8	3,98
Sistema Financeiro cc	3	1,49
Não informado	4	1,00
TOTAL	201	100,00

\*cc: concurso de crimes

Figura VI.18 • Tipificação penal na denúncia

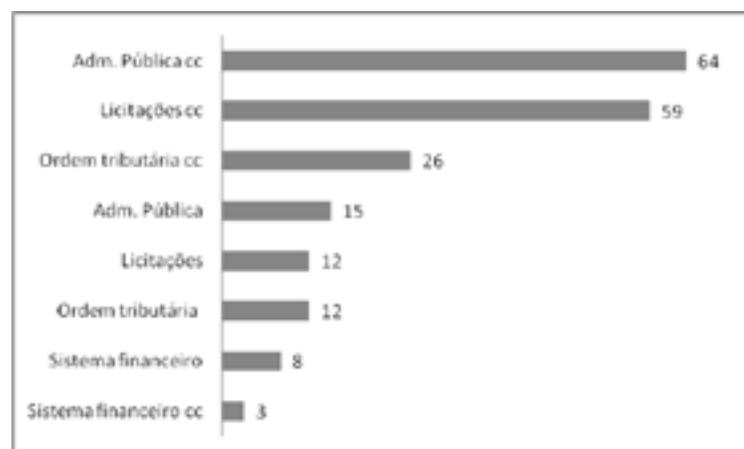


Tabela VI.26 • Total de ocorrências de cada tipo penal na denúncia

TIPO PENAL	CONTAGEM	%
Adm. Pública	79	39,30
Licitações	71	35,32
Ordem Tributária	38	18,91
Sistema Financeiro	11	5,47

Poucos foram os casos de divergência entre o tipo penal indicado no indiciamento e o tipo indicado na denúncia (menos de 10%).

Tabela VI.27 • Existência de divergência entre o tipo penal indicado no indiciamento e o tipo penal da denúncia

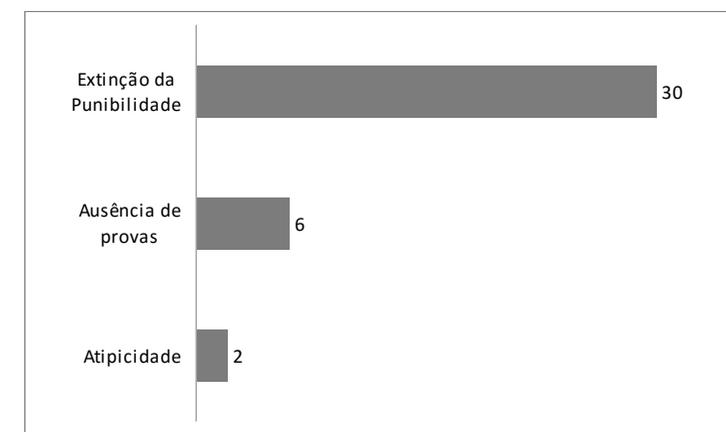
EXISTÊNCIA DE DIVERGÊNCIA	CONTAGEM	%
Não	202	92,66
Sim	16	7,34
TOTAL	218	100,00

Dos 218 indiciados, houve um total de 38 arquivamentos: 30 deles (78,95%) por extinção da punibilidade (prescrição), 6 (15,79%) por ausência de provas e 2 (5,26%) por ausência de crime.

Tabela VI.28 • Razão do arquivamento

RAZÃO DO ARQUIVAMENTO	CONTAGEM	%
Extinção da punibilidade	30	78,95
Ausência de provas	6	15,79
Ausência de crime (Atipicidade)	2	5,26
TOTAL	38	100,00

Figura VI.19 • Razão para o arquivamento



Somente em 11 dos casos (5,05%) houve divergência entre o Ministério Público Federal e a Polícia Federal em relação ao indiciamento pela prática de crime, realizado pela autoridade policial, pois foi requerido arquivamento.

Tabela VI.29 • Houve requerimento de arquivamento dos autos de Inquérito Policial no qual consta indiciamento pela prática de crime

MP REQUEREU ARQUIVAMENTO	CONTAGEM	%
Não	207	94,95
Sim	11	5,05
TOTAL	218	100,00

Na análise do fluxo dos processos criminais, constatamos absolvições sumárias de acusado em ação penal por infração ao art. 2º da Lei n. 8.137/1990, bem como de 31 acusados em ação penal movida por infração aos arts. 171, 312, 317, § 1º, e 333 do Código Penal e art. 90 da Lei n. 8.666/1993, com fundamento no art. 397, III, do CPP (fato não constitui crime). Identificamos, ainda, a absolvição sumária de 14 acusados por ofensa ao art. 90 da Lei n. 8.666/1993 pela prescrição da pretensão punitiva.

Constatamos a rejeição da denúncia pela prescrição da pretensão punitiva em ação penal proposta contra dois denunciados por infração aos arts. 313-A e 171, § 3º, do Código Penal, bem como em ação penal movida contra dez denunciados por infração ao art. 90 da Lei n. 8.666/1993. Identificamos, também, rejeição da ação penal por infração aos arts. 313 e 171, § 3º, do CP (um imputado), e rejeição de ação penal por infração ao art. 89 da Lei n. 8.666/1993 (dois denunciados), ambos por ausência de justa causa para ação penal (art. 395, III, do CPP).

Detectamos em um dos processos analisados que houve rejeição da denúncia oferecida contra três denunciados (arts. 288 e 312 do CP), cuja investigação foi realizada por meio de PIC, com subsequente recurso em sentido estrito do MPF, em tramitação no TRF1.

Tabela VI.30 • Natureza da sentença

NATUREZA DA SENTENÇA	CONTAGEM	%
Absolvições sumárias	46	68,66
Rejeição da denúncia (prescrição da pretensão punitiva e falta de justa causa para a denúncia)	18	26,87
Declaratória da extinção da punibilidade do réu pela sua morte	2	2,98
Declaratória da extinção da punibilidade pelo pagamento do débito ou refinanciamento da dívida	1	1,49
TOTAL	67	100,00

Com base na tabela de dupla entrada, realizamos cruzamento da tipificação penal contida na denúncia com outras variáveis obtidas na aplicação do questionário. Para verificar possível associação entre a tipificação penal na denúncia e as variáveis estudadas, utilizamos o teste estatístico do Qui-quadrado. Não identificamos associação da tipificação com a variável “sexo do réu” nem com a variável “tipo de perícia realizada”. Para as variáveis em que o teste concluiu haver associação, apresentamos as seguintes tabelas com os respectivos dados e, na nota de rodapé correspondente, o resultado do teste.

Tabela VI.31 • Fonte de informação X tipificação na denúncia

TIPIFICAÇÃO NA DENÚNCIA	FONTE DE INFORMAÇÃO			
	MPF	RECEITA FEDERAL	TCU	TOTAL
Contra a Administração	12 (24%)	4 (8%)	34 (68%)	50 (100%)
Contra o Sistema Financeiro	6 (75%)	2 (25%)	-	8 (100%)
Lei de Licitações	3 (6,3%)	-	45 (93,7%)	48 (100,0%)
Contra a Ordem Tributária	7 (21,2%)	26 (78,8%)	-	33 (100,0%)
TOTAL	28 (20,1%)	32 (23,0%)	79 (56,9%)	139 (100,0%)

Nota – Teste do Qui-quadrado: p-valor < 0,0001; C\* = 0,8209

Tabela VI.32 • Existência de procedimento administrativo X tipificação na denúncia

TIPIFICAÇÃO NA DENÚNCIA	EXISTÊNCIA DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO		
	SIM	NÃO	TOTAL
Contra a Administração	68 (86,1%)	11 (13,9%)	79 (100,0%)
Contra o Sistema Financeiro	2 (18,2%)	9 (81,8%)	11 (100,0%)
Lei de Licitações	61 (85,9%)	10 (14,1%)	71 (100,0%)
Contra a Ordem Tributária	33 (86,8%)	5 (13,2%)	38 (100,0%)
TOTAL	164 (82,4%)	35 (17,6%)	199 (100,0%)

Nota – Teste do Qui-quadrado: p-valor < 0,0001; C\* = 0,53445

Nos Crimes contra a Administração Pública, a fonte da informação para instaurar o inquérito policial foram, em sua maioria, o TCU (68%) e o MPF (24%). Nos crimes definidos na Lei de Licitações, o TCU aparece em 93,7% dos casos investigados. Nos Crimes contra a Ordem Tributária, a Receita Federal aparece em 78,8% dos registros. A investigação foi precedida de procedimento administrativo em 86,1% dos Crimes contra a Administração Pública, em 85,9% dos delitos tipificados na Lei de Licitações e em 86,8% dos Crimes contra a Ordem Tributária.

Tabela VI.33 • Idade do réu X tipificação na denúncia

TIPIFICAÇÃO NA DENÚNCIA	FAIXA ETÁRIA			TOTAL
	ATÉ 39 ANOS	DE 40 ANOS A 59 ANOS	60 ANOS OU MAIS	
Contra a Administração	7 (10,6%)	34 (51,5%)	25 (37,9%)	66 (100,0%)
Contra o Sistema Financeiro	4 (36,4%)	7 (63,6%)	-	11 (100,0%)
Lei de Licitações	1 (1,5%)	37 (55,2%)	29 (43,3%)	67 (100,0%)
Contra a Ordem Tributária	4 (11,4%)	24 (68,6%)	7 (20,0%)	35 (100,0%)
TOTAL	16 (8,9%)	102 (57,0%)	61 (34,1%)	179 (100,0%)

Nota – Teste do Qui-quadrado: p-valor = 0,0008; C\* = 0,4123

Tabela VI.34 • Escolaridade do réu X tipificação na denúncia

TIPIFICAÇÃO NA DENÚNCIA	ESCOLARIDADE DO RÉU		TOTAL
	ATÉ O ENSINO MÉDIO	ENSINO SUPERIOR OU MAIS	
Contra a Administração	12 (27,3%)	32 (72,7%)	44 (100,0%)
Contra o Sistema Financeiro	7 (63,6%)	4 (36,4%)	11 (100,0%)
Lei de Licitações	5 (12,2%)	36 (87,8%)	41 (100,0%)
Contra a Ordem Tributária	21 (67,7%)	10 (32,3%)	31 (100,0%)
TOTAL	45 (35,4%)	82 (64,6%)	127 (100,0%)

Nota – Teste do Qui-quadrado: p-valor < 0,0001; C\* = 0,6091

Entre os indiciados e acusados, a maioria possui ensino superior nos Crimes contra a Administração Pública (72,7%) assim como nos crimes definidos na Lei de Licitações (87,8%). Nos crimes contra o Sistema Financeiro e contra a Ordem Tributária predomina o ensino médio. Os profissionais liberais aparecem em 39,3% dos Crimes contra a Administração Pública. Ao passo que os empresários aparecem em 50% dos Crimes contra o Sistema Financeiro e 56,4% dos Crimes da Lei de Licitações.

Tabela VI.35 • Ocupação do réu X tipificação na denúncia

TIPIFICAÇÃO NA DENÚNCIA	OCUPAÇÃO DO RÉU				TOTAL
	EMPRESÁRIO	PROF. LIBERAL	SERVIÇOS	SERVIDOR PÚBLICO	
Contra a Administração	18 (32,1%)	22 (39,3%)	7 (12,5%)	9 (16,1%)	56 (100,0%)
Contra o Sistema Financeiro	5 (50,0%)	1 (10,0%)	4 (40,0%)	-	10 (100,0%)
Lei de Licitações	31 (56,4%)	19 (34,5%)	1 (1,8%)	4 (7,3%)	55 (100,0%)
TOTAL	54 (44,6%)	42 (34,7%)	12 (9,9%)	13 (10,8%)	121 (100,0%)

Nota – Teste do Qui-quadrado: p-valor = 0,001149; C\* = 0,481541

Tabela VI.36 • Natureza da defesa X tipificação na denúncia

TIPIFICAÇÃO NA DENÚNCIA	NATUREZA DA DEFESA		TOTAL
	CONSTITUÍDA	DATIVA	
Contra a Administração	71 (89,9%)	8 (10,1%)	79 (100,0%)
Contra o Sistema Financeiro	6 (54,6%)	5 (45,4%)	11 (100,0%)
Lei de Licitações	68 (95,8%)	3 (4,2%)	71 (100,0%)
Contra a Ordem Tributária	21 (55,3%)	17 (44,7%)	38 (100,0%)
TOTAL	166 (83,4%)	33 (16,6%)	199 (100,0%)

Nota – Teste do Qui-quadrado: p-valor < 0,0001; C\* = 0,5701

A defesa constituída conta com os mais elevados percentuais nos Crimes contra a Administração Pública (89,9%) e nos Crimes da Lei de Licitações (95,8%). A defesa dativa aparece principalmente nos Crimes contra o Sistema Financeiro e nos Crimes contra a Ordem Tributária.

Tabela VI.37 • Existência de interceptação telefônica X tipificação na denúncia

TIPIFICAÇÃO NA DENÚNCIA	EXISTÊNCIA DE INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA		
	SIM	NÃO	TOTAL
Contra a Administração	29 (36,7%)	50 (63,3%)	79 (100,0%)
Contra o Sistema Financeiro	3 (27,3%)	8 (72,7%)	11 (100,0%)
Lei de Licitações	38 (53,5%)	33 (46,5%)	71 (100,0%)
Contra a Ordem Tributária	1 (2,6%)	37 (97,4%)	38 (100,0%)
TOTAL	71 (35,7%)	128 (64,3%)	199 (100,0%)

Nota – Teste do Qui-quadrado: p-valor < 0,0001; C\* = 0,4991

Tabela VI.38 • Solicitação de perícia na fase policial X tipificação na denúncia

TIPIFICAÇÃO NA DENÚNCIA	SOLICITAÇÃO DE PERÍCIA NA FASE POLICIAL		
	SIM	NÃO	TOTAL
Contra a Administração	62 (78,5%)	17 (21,5%)	79 (100,0%)
Contra o Sistema Financeiro	4 (36,4%)	7 (63,6%)	11 (100,0%)
Lei de Licitações	68 (95,8%)	3 (4,2%)	71 (100,0%)
Contra a Ordem Tributária	1 (2,6%)	37 (97,4%)	38 (100,0%)
TOTAL	135 (67,8%)	64 (32,2%)	199 (100,0%)

Nota – Teste do Qui-quadrado: p-valor < 0,0001; C\* = 0,8402

A interceptação telefônica aparece principalmente nos Crimes da Lei de Licitações (53,5%) e raramente é utilizada nos Crimes contra a Ordem Tributária (2,6%). A prova pericial é solicitada especialmente nos Crimes contra a Administração Pública e nos Crimes da Lei de Licitações.

## 7 • ANÁLISE DO FLUXO DE JUSTIÇA – INQUÉRITOS ARQUIVADOS

Com a relação dos 94 inquéritos que constituiu a amostra inicial (vide *Plano Amostral Alternativo* na p. 192), gerada a partir de listagem fornecida pelo MPF, fomos a campo para o preenchimento do questionário. Dos 94 registros, verificamos que para dois inquéritos havia registros repetidos, passando, assim, o total para 92 inquéritos distintos. Essa repetição ocorreu devido ao tipo de amostragem adotada, que privilegiou a representatividade dos tipos de crime estudados (vide novamente o último parágrafo da p. 192). Constatamos ainda que, em outros cinco casos, o inquérito não era da jurisdição do Distrito Federal (dois de Luziânia, dois de Anápolis e um de Formosa)<sup>153</sup>. Por isso, um dos inquéritos não foi localizado, pois na listagem da PGR somente foi informado o número do inquérito, e no arquivo da Justiça Federal não há como localizá-lo informando apenas o número do inquérito. Restaram, portanto, 86 registros. Preenchidos os questionários, estes foram transcritos para formulário eletrônico. Gerou-se planilha eletrônica que constituiu a base de dados das análises a seguir.

Entre os inquéritos analisados, 97,7% foram instaurados por meio de portaria, sendo escassos os arquivamentos de inquéritos por auto de prisão em flagrante.

Tabela VII.1 • Forma de instauração do inquérito/procedimento de investigação

FORMA DE INSTAURAÇÃO	CONTAGEM	%
Portaria	84	97,67
Flagrante	2	2,33
TOTAL	86	100,00

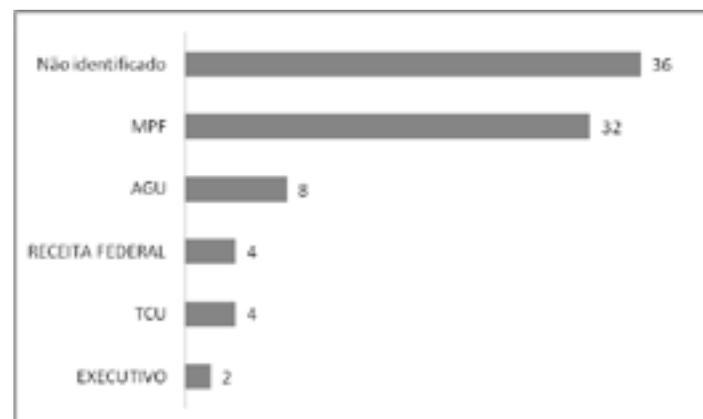
Em 41,86% dos casos, não foi possível identificar a fonte que originou a informação.

Tabela VII.2 • Fonte da informação que motivou a abertura do Inquérito Policial

FONTE DA INFORMAÇÃO	CONTAGEM	%
Não identificado	36	41,86
MPF	32	37,21
AGU	8	9,30
Receita Federal	4	4,65
TCU	4	4,65
Executivo	2	2,33
TOTAL	86	100,00

153 Nesta fase, o pesquisador Pedro Ivo Cordeiro assumiu a coordenação das atividades da equipe, formada por Caroline Scandelari Raupp, Vanessa Tiemy Koga Magario e Débora Letícia Torres da Silva.

Figura VII.1 • Fonte da informação



Em 36% dos casos, houve prévio procedimento administrativo. Entre as instituições, destaca-se a Receita Federal (14). A pesquisa indicou que, em 25,6% dos casos, os procedimentos administrativos apontam indícios da prática de crime. Sugere-se, como hipótese inicial, que a estrutura do MPF não é plenamente adequada para a realização de investigações criminais mais complexas, o que pode explicar o número elevado de requisições de inquérito pelo MPF.

Tabela VII.3 • Ocorrência de instauração de procedimento/processo administrativo

HOUVE INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO/ PROCESSO ADMINISTRATIVO	CONTAGEM	%
Sim	31	36,05
Não	55	63,95
TOTAL	86	100,00

Figura VII.2 • Ocorrência de instauração de procedimento/processo administrativo

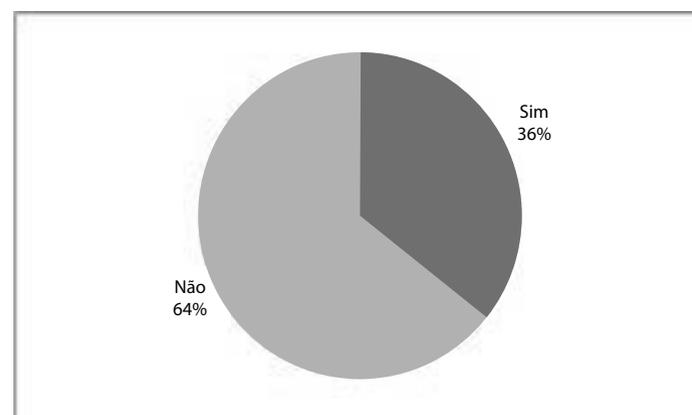


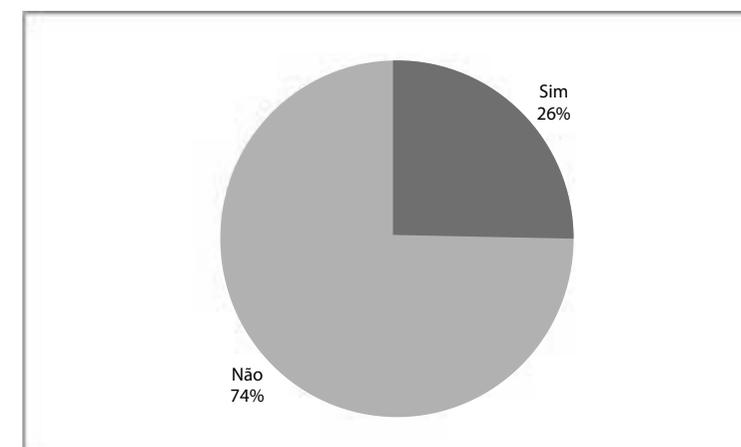
Tabela VII.4 • Instituição que instaurou procedimento/processo administrativo

INSTITUIÇÃO	CONTAGEM	%
Receita Federal	14	45,16
MPF	3	6,45
INSS	2	6,45
TCU	2	6,45
ANVISA	1	3,23
ANVISA instaurou o procedimento e a fonte da informação foi notícia-crime registrada na Superintendência Regional do Distrito Federal	1	3,23
Caixa Econômica Federal	1	3,23
Casa Civil da Presidência da República	1	3,23
DATAPREV	1	3,23
INCRA	1	3,23
Poder Judiciário	1	3,23
Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa	1	3,23
TCU e CGU	1	3,23
Não informado	1	3,23
TOTAL	31	100,00

Tabela VII.5 • Relatório do PA aponta indício de prática de crime

INDÍCIO DE PRÁTICA DE CRIME	CONTAGEM	%
Sim	22	25,58
Não	64	74,42
TOTAL	86	100,00

Figura VII.3 • Existência de indício de prática de crime



Em 77,9% dos casos arquivados, não houve indiciamento pela autoridade policial; em 53,7%, a autoridade policial sugere o arquivamento e, entre esses casos, apresentam-se teses jurídicas para justificar o arquivamento em 86,1% dos inquiridos com arquivamentos sugeridos. As teses recorrentes entre os delegados da PF são: ausência de prova do crime (20,93%), ausência de condição de procedibilidade (13,95%) e atipicidade do fato (6,98%).

Tabela VII.6 • Existência de indiciamento pela autoridade policial

INDICIAMENTO PELA AUTORIDADE POLICIAL	CONTAGEM	%
Não	67	77,91
Sim	14	16,28
Não informado	5	5,81
TOTAL	86	100,00

Figura VII.4 • Indiciamento pela autoridade policial

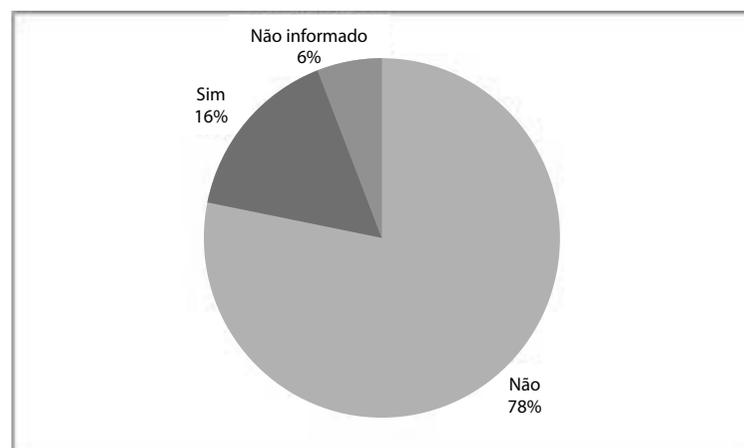


Tabela VII.7 • Autoridade policial sugeriu o arquivamento

AUTORIDADE POLICIAL SUGERIU ARQUIVAMENTO	CONTAGEM	%
Sim	36	53,73
Não	31	46,27
TOTAL	67	100,00

Figura VII.5 • Autoridade policial sugeriu o arquivamento

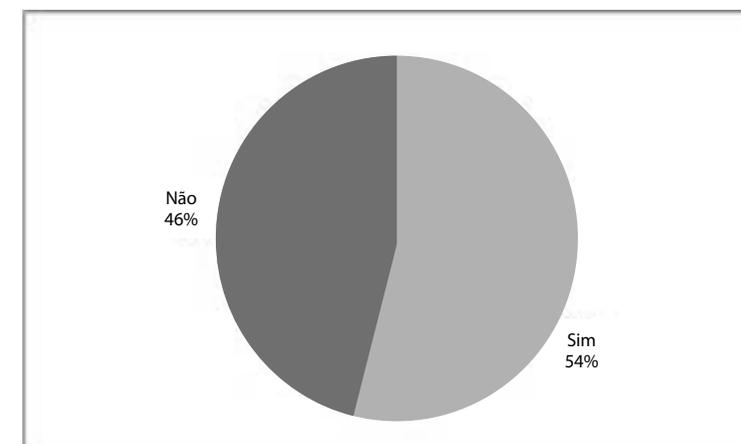


Tabela VII.8 • Autoridade policial apresentou alguma tese jurídica para justificar o arquivamento

A AUTORIDADE POLICIAL APRESENTA ALGUMA TESE JURÍDICA	CONTAGEM	%
Sim	31	86,11
Não	3	13,89
TOTAL	36	100,00

Figura VII.6 • Autoridade policial apresentou tese

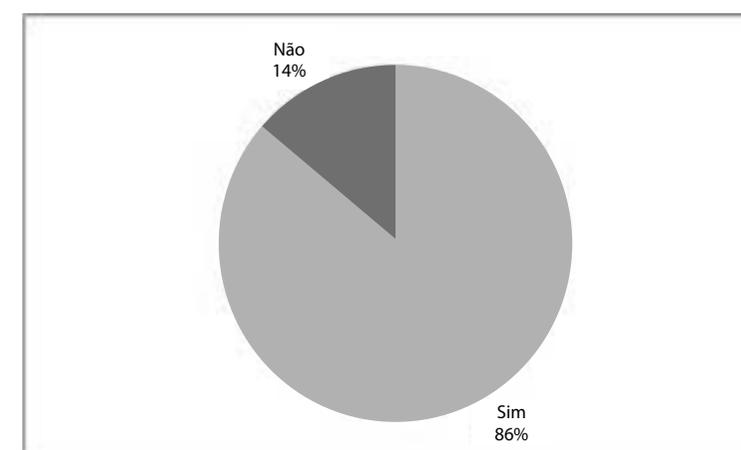
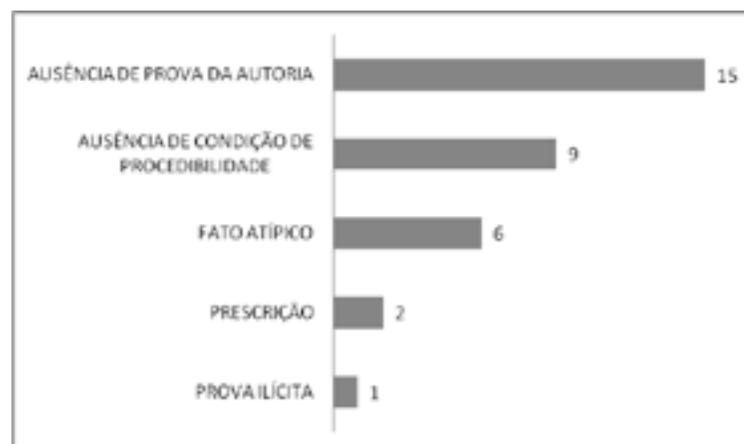


Tabela VII.9 • Tese apresentada pela autoridade policial

TESE	CONTAGEM	%
Ausência de prova da autoria	15	41,67
Ausência de condição de procedibilidade	9	25,00
Fato atípico	6	16,67
Prescrição	2	5,56
Prova ilícita	1	2,78
Não informado	3	8,33
TOTAL	36	100,00

Figura VII.7 • Tese apresentada pela autoridade policial



Diferentemente do que foi observado nos processos analisados, onde constam ações penais com número elevado de acusados, nos inquéritos arquivados predominam os procedimentos com apenas um indiciado (57,1%).

Tabela VII.10 • Número de indiciados

NÚMERO DE INDICIADOS	CONTAGEM	%
1	8	57,14
2	3	21,43
3	3	21,43
TOTAL	14	100,00

A literatura na área dos delitos econômicos e corrupção destaca a relevância da prova pericial. A prova tradicional cede espaço a novas técnicas probatórias. As interceptações e quebras de sigilo são frequentes. Em contraste com os inquéritos que originaram ações penais, em 95,3% não houve interceptação telefônica e em 90,7% não houve quebra de sigilo telefônico. Em 87,2% não houve solicitação de perícia na fase investigatória e a prisão em flagrante foi identificada em apenas 2,3% dos casos.

Tabela VII.11 • Existência de interceptação telefônica

INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA	CONTAGEM	%
Não	82	95,35
Sim	3	3,49
Não informado	1	1,16
TOTAL	86	100,00

Tabela VII.12 • Existência de quebra de sigilo bancário

QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO	CONTAGEM	%
Não	78	90,70
Sim	6	6,98
Não informado	2	2,33
TOTAL	86	100,00

Tabela VII.13 • Existência de solicitação de perícia na fase policial

SOLICITAÇÃO DE PERÍCIAS NA FASE POLICIAL	CONTAGEM	%
Não	75	87,21
Sim	8	9,30
Não informado	3	3,49
TOTAL	86	100,00

Tabela VII.14 • Perícias realizadas na fase policial

TIPOS DE PERÍCIA	CONTAGEM
Exame pericial de mídia de gravação ambiental e de Ata Notarial	1
Laudo de exame merceológico	1
Laudo de perícia papiloscópica	1
Laudo pericial realizado pela SETEC (Concorrência)	1
Perícia documental	1
Perícia dos contratos	1
Perícia nos envelopes das propostas	1
Não informado	1
TOTAL	8

Em somente um caso (1,2%) houve decretação de prisão na fase policial. As delegacias especializadas estão ainda menos presentes em relação aos inquéritos que originaram processos criminais. Apenas 33,7% dos inquéritos foram concluídos por delegacia especializada, predominantemente a DELEFAZ (44,8%).

Tabela VII.15 • Inquérito policial concluído por Delegacia Especializada

INQUÉRITO POLICIAL CONCLUÍDO POR DELEGACIA ESPECIALIZADA	CONTAGEM	%
Não	57	66,28
Sim	29	33,72
TOTAL	86	100,00

Figura VII.8 • Inquérito policial concluído por Delegacia Especializada

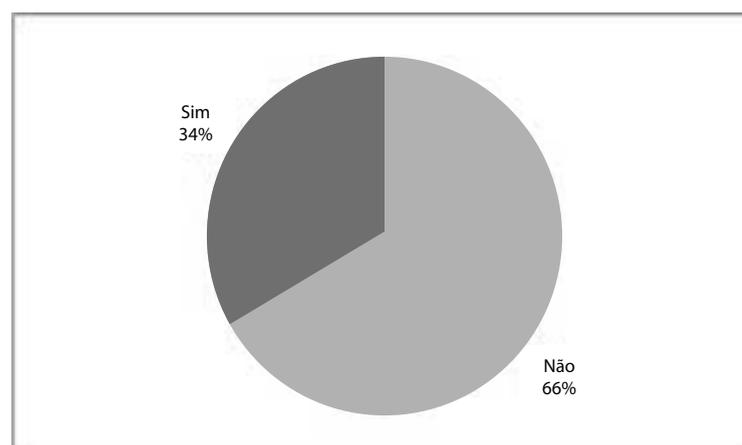


Tabela VII.16 • Delegacia Especializada que concluiu o inquérito

DELEGACIA	CONTAGEM	%
DELEFAZ	13	44,83
DELEFIN	7	24,14
Delegacia de Armas	2	6,90
Delegacia de Repressão aos Crimes Previdenciários	2	6,90
Delegacia do Meio Ambiente e do Patrimônio Histórico	2	6,90
Delegacia de Repressão a Entorpecentes	1	3,45
Delegacia de Repressão ao Tráfico Ilícito de Armas e Químicos	1	3,45
Delegacia de Segurança Privada	1	3,45
TOTAL	29	100,0

Figura VII.9 • Delegacia Especializada que concluiu o inquérito



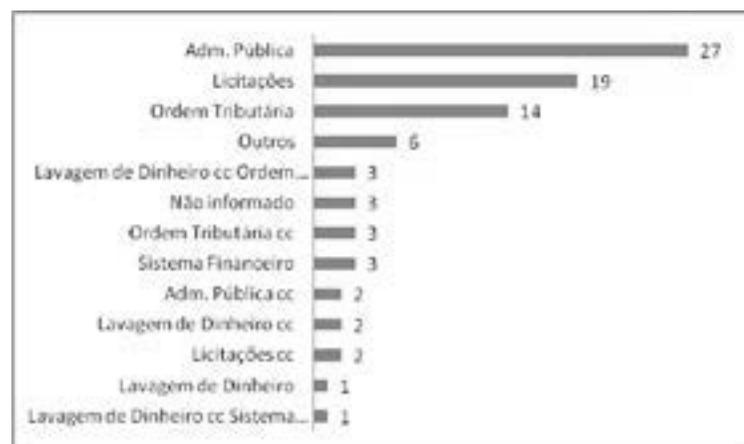
Entre os crimes do foco da pesquisa, predominam os arquivamentos nos casos relacionados à prática de Crimes contra a Administração Pública (31,4%), especialmente peculato e corrupção (ativa e passiva). Em seguida, estão os arquivamentos relativos aos inquéritos instaurados para apurar a prática de crimes tipificados na Lei de Licitações (22,1%) e crimes tributários (16,3%).

Tabela VII.17 • Tipos penais indicados no IPL

TIPOS PENAIS	CONTAGEM	%
Adm. Pública	27	31,40
Licitações	19	22,09
Ordem Tributária	14	16,28
Outros	6	6,98
Lavagem de Dinheiro cc Ordem Tributária cc Sistema Financeiro	3	3,49
Não informado	3	3,49
Ordem Tributária cc	3	3,49
Sistema Financeiro	3	3,49
Adm. Pública cc	2	2,33
Lavagem de Dinheiro cc	2	2,33
Licitações cc	2	2,33
Lavagem de Dinheiro	1	1,16
Lavagem de Dinheiro cc Sistema Financeiro	1	1,16
TOTAL	86	100,0

\*cc: concurso de crimes

Figura VII.10 • Tipos penais indicados no IPL



A pesquisa exploratória que antecedeu os grupos focais e entrevistas em profundidade apontou a insatisfação dos membros do MPF com a qualidade da investigação realizada nos inquéritos policiais. Sugeriu-se um elevado número de devoluções dos

inquéritos pelo MPF para diligências complementares. Os procuradores da República participantes (entrevistas e grupos focais) foram unânimes em apontar falhas nas investigações conduzidas por meio dos inquéritos policiais e relatam diferentes impressões quanto aos percentuais de inquéritos concluídos que são devolvidos para novas investigações. De forma sintética, as percepções dos membros do MPF apontam taxas de devolução entre 80% e 90% dos inquéritos relatados. Nos processos analisados, foi constatado número importante de devoluções (65%). Contudo, a pesquisa quantitativa com a amostra de inquéritos arquivados indicou que em apenas 5,8% houve devolução para novas diligências de investigação, especialmente para a continuidade das investigações (40%).

Tabela VII.18 • Relatório do delegado de polícia é o último ato antes da solicitação de arquivamento pelo MP

O RELATÓRIO DO DELEGADO DE POLÍCIA É O ÚLTIMO ATO	CONTAGEM	%
Sim	81	94,19
Não	5	5,81
TOTAL	86	100,00

Tabela VII.19 • Motivo da devolução do IP para a Polícia Federal

MOTIVO DA DEVOLUÇÃO DO IP	CONTAGEM	%
Completar documentação	1	20,00
Continuar investigação	2	40,00
Esclarecer pontos da investigação	1	20,00
Não informado	1	20,00
TOTAL	5	100,00

Na pesquisa realizada sobre o inquérito policial no Brasil, apontou-se insatisfação dos promotores de Justiça com as investigações criminais (MISSE, 2010; MACHADO, 2014). Na análise do fluxo, fase da pesquisa da ESMPU, as motivações dos arquivamentos indicam que o resultado das investigações não foi satisfatório. As principais justificativas para os arquivamentos foram a prescrição, a ausência de prova e a atipicidade, com 32,6%, 27,9% e 14% dos casos analisados, respectivamente. Os números indicam que a maior parte das investigações não ensejou a persecução penal em razão do transcurso de tempo (prescrição da pretensão punitiva) ou os elementos probatórios não permitiram a completa elucidação dos fatos investigados. A ausência de prova pode estar relacionada às dificuldades da produção probatória em crimes que envolvem mais complexidade. Além disso, pode estar associada à falta de condições materiais da PF para compatibilizar

todas as atribuições assumidas pelo órgão com as funções de polícia judiciária, objeto desta pesquisa. Certamente, o transcurso do tempo entre a data do fato e a realização das diligências de investigação é fator relevante a ser considerado como hipótese explicativa para a ausência de provas, o que é confirmado quando a prescrição aparece como principal motivo justificador dos arquivamentos.

Tabela VII.20 • Razão para o arquivamento

RAZÃO PARA O ARQUIVAMENTO	CONTAGEM	%
Prescrição da pretensão punitiva	28	32,56
Ausência de prova de autoria e/ou materialidade do crime	24	27,91
Fato atípico	12	13,95
Ausência de condição de procedibilidade para a ação penal nos delitos fiscais	10	11,63
Princípio da insignificância	5	5,81
Ausência de elemento subjetivo do tipo	2	2,33
Litispendência	2	2,33
Prova ilícita	1	1,16
Não informado	2	2,33
TOTAL	86	100,0

Figura VII.11 • Razão para o arquivamento



Tabela VII.21 • O MP requereu o arquivamento dos autos de IP no qual consta indiciamento por prática de crime

MP REQUEREU O ARQUIVAMENTO DOS AUTOS DE IP NO QUAL CONSTA INDICIAMENTO	CONTAGEM	%
Não	71	82,56
Sim	15	17,44
TOTAL	86	100,0

Pesquisa realizada sobre o inquérito policial no Brasil aponta a tendência dos magistrados em ratificar as promoções de arquivamento dos membros do MP na justiça estadual (MISSE, 2010; MACHADO, 2014). Na análise do fluxo, fase da pesquisa da ESMPU, constatamos que o Judiciário Federal no DF determinou o arquivamento de todos os inquéritos em que constam promoções do MPF, encampando as teses apresentadas pelo *dominus litis*.

A partir de tabelas de dupla entrada, realizamos o cruzamento da tipificação no inquérito policial e outras variáveis relacionadas. Não foi identificada associação da tipificação penal com as variáveis “existência de indiciamento pela autoridade policial”, “autoridade policial sugeriu o arquivamento” e “razão do arquivamento”.

Nos inquéritos instaurados para apurar a prática de Crimes contra a Ordem Tributária, o MPF aparece como a instituição que mais requisita a investigação. Há procedimento administrativo em 70,6% dos casos e indícios da prática de crime em 64,7%. A correlação sugere que os procedimentos remetidos pela Receita Federal não propiciam elementos suficientes para a ação penal, segundo avaliação do MPF. Em 76,2% dos Crimes da Lei de Licitações, não houve instauração de procedimento administrativo. Entre os crimes investigados, o segmento dos Crimes contra a Ordem Tributária é o que mais aparece nas investigações conduzidas por Delegacia Especializada (88,2%).

Tabela VII.22 • Fonte de informação X tipificação no Inquérito Policial

TIPIFICAÇÃO NO INQUÉRITO POLICIAL	FONTE DA INFORMAÇÃO		
	MPF	OUTRAS INSTITUIÇÕES	TOTAL
Contra a Administração	7 (30,4%)	16 (69,6%)	23 (100,0%)
Lei de Licitações	5 (31,3%)	11 (68,7%)	16 (100,0%)
Contra a Ordem Tributária	13 (86,7%)	2 (13,3%)	15 (100,0%)
TOTAL	25 (46,3%)	29 (53,7%)	54 (100,0%)

Nota – Teste do Qui-quadrado: p-valor = 0,0011; C\* = 0,6346

Tabela VII.23 • Instauração de Procedimento Administrativo X tipificação no Inquérito Policial

TIPIFICAÇÃO NO INQUÉRITO POLICIAL	HOUE INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO		
	SIM	NÃO	TOTAL
Contra a Administração	11 (37,9%)	18 (62,1%)	29 (100,0%)
Lei de Licitações	5 (23,8%)	16 (76,2%)	21 (100,0%)
Contra a Ordem Tributária	12 (70,6%)	5 (29,4%)	17 (100,0%)
TOTAL	28 (41,8%)	39 (58,2%)	67 (100,0%)

Nota – Teste do Qui-quadrado: p-valor = 0,012499; C\* = 0,48099

Tabela VII.24 • Existência de indícios no relatório do PA X tipificação no Inquérito Policial

TIPIFICAÇÃO NO INQUÉRITO POLICIAL	RELATÓRIO DO PA APONTA INDÍCIOS		
	SIM	NÃO	TOTAL
Contra a Administração	8 (27,6%)	21 (72,4%)	29 (100,0%)
Lei de Licitações	2 (9,5%)	19 (90,5%)	21 (100,0%)
Contra a Ordem Tributária	11 (64,7%)	6 (35,3%)	17 (100,0%)
TOTAL	21 (31,3%)	46 (68,7%)	67 (100,0%)

Nota – Teste do Qui-quadrado: p-valor = 0,001097; C\* = 0,58144

Tabela VII.25 • Conclusão de inquérito por Delegacia Especializada X tipificação no Inquérito Policial

TIPIFICAÇÃO NO INQUÉRITO POLICIAL	INQUÉRITO CONCLUÍDO POR DELEGACIA ESPECIALIZADA		
	SIM	NÃO	TOTAL
Contra a Administração	8 (27,6%)	21 (72,4%)	29 (100,0%)
Lei de Licitações	3 (14,3%)	18 (85,7%)	21 (100,0%)
Contra a Ordem Tributária	15 (88,2%)	2 (11,8%)	17 (100,0%)
TOTAL	26 (38,8%)	41 (61,2%)	67 (100,0%)

Nota – Teste do Qui-quadrado: p-valor < 0,00001; C\* = 0,7301

Tabela VII.26 • Tese jurídica apresentada pelo MP X tipificação no Inquérito Policial

TIPIFICAÇÃO NO INQUÉRITO POLICIAL	TESE JURÍDICA APRESENTADA PELO MP			
	AUSÊNCIA DE CONDIÇÃO	AUSÊNCIA DE PROVA	PRESCRIÇÃO	TOTAL
Contra a Administração	3 (18,8%)	9 (56,2%)	4 (25,0%)	16 (100,0%)
Lei de Licitações	-	7 (50,0%)	7 (50,0%)	14 (100,0%)
Contra a Ordem Tributária	7 (58,4%)	1 (8,3%)	4 (33,3%)	12 (100,0%)
TOTAL	10 (23,8%)	17 (40,5%)	15 (35,7%)	42 (100,0%)

Nota – Teste do Qui-quadrado: p-valor = 0,00429; C\* = 0,6314

Entre as teses jurídicas apresentadas pelo MPF para justificar o arquivamento, a ausência de prova aparece em 56,2% dos Crimes contra a Administração Pública, 50% dos Crimes da Lei de Licitações e 8,3% dos Crimes contra a Ordem Tributária. A ausência de condição de procedibilidade aparece principalmente nos Crimes contra a Ordem Tributária (58,4%). A prescrição aparece como tese jurídica em 50% dos casos envolvendo Crimes da Lei de Licitações e 33,3% dos Crimes contra a Ordem Tributária.

## REFERÊNCIAS

BARBETTA, Pedro Alberto. *Estatística aplicada às ciências sociais*. 7. ed. Florianópolis: UFSC, 2008.

BOITEUX, Luciana; PÁDUA, João Pedro. *A desproporcionalidade da lei de drogas: os custos humanos e econômicos da atual política do Brasil*. Rio de Janeiro: CEDD, 2013.

BUSSAB, Wilton de O.; MORETTIN, Pedro A. *Estatística básica*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

COCHRAN, William G. *Sampling Techniques*. 3. ed. New York: John Wiley & Sons, 1977.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário 2014*. São Paulo, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Normas de apresentação tabular*. 3. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1993.

MACHADO, Bruno Amaral. *Justiça criminal: diferenciação funcional, interações organizacionais e decisões*. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

MAGALHÃES, Marcos Nascimento; LIMA, Antonio Carlos Pedroso de. *Noções de probabilidade e estatística*. São Paulo: USP, 2010.

MEMÓRIA, José Maria Pompeu. *Breve história da estatística*. Brasília: EMBRAPA Informação Tecnológica, 2004.

MISSE, Michel. *O inquérito policial: uma pesquisa empírica*. Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

MORETTIN, Luiz Gonzaga. *Estatística básica – inferência*. v. 2. São Paulo: Pearson Makron Books, 2000.

ROCHA, Marcos Vinicius da. *Curso de estatística*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, 1972.

SIEGER, Sidney; CASTELLAN, N. John. *Estatística não-paramétrica para ciências do comportamento*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

SILVA, Nilza Nunes da. *Amostragem probabilística*. São Paulo: USP, 2001.

ZACKSESKI, Cristina. O problema dos presos sem julgamento no Brasil. *Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública*, São Paulo, ano 4, p. 88-99, ago. 2010.

ANEXOS

# ANEXO I

## FORMULÁRIO FLUXO DE JUSTIÇA

### INSTRUÇÕES:

- \* Preencha um questionário por réu.
- \* Leia e siga os enunciados e as instruções de cada fase do questionário atentando para as fases do processo que estão sob análise naquele momento.
- \* Responda a TODAS as questões.
- \* Não se apresse. Leia com calma e tenha segurança para responder. Caso tenha dúvidas, volte ao texto e gaste o tempo que for necessário.
- \* S/I: Sem Informações.

Processo número:

Comarca

Pesquisador:

---

Data do preenchimento do questionário:

Dia      Mês      Ano

Hora do início do preenchimento do questionário:

Hora    Minutos

Hora do final do preenchimento do questionário:

Hora    Minutos

### INFORMAÇÕES SOBRE A FASE POLICIAL

**ATENÇÃO:** Analise apenas as informações do Inquérito Policial.

Processo número:

Comarca

Réu número

(Número do réu para processos com mais de um, ou 01 para réu único)

01. Data do Fato.

(9 em todos os campos para S/I) (ver primeira página do Inquérito)

Dia    Mês    Ano

02. Houve abertura de Inquérito Policial?

00. Sim

01. Não

Indique o procedimento de investigação/apuração do fato e a instituição responsável:

---

02a. Data da abertura do Inquérito Policial:

(9 em todos os campos para S/I)

Dia    Mês    Ano

03. Inquérito Policial iniciado por (ver primeira página do Inquérito):

00. Flagrante

01. Portaria

02. Outro: \_\_\_\_\_

99. S/I

04. Fonte da informação que motivou a abertura do Inquérito Policial  
(ver relatório final do delegado):

00. BACEN

01. COAF

02. TCU

03. CGU

04. MPF

05. MPE

06. Legislativo

07. Executivo

08. AGU

09. Movimentos Sociais ou ONGs contra a corrupção

99. S/I

05. Crime cometido por mais de um réu?

00. Não

01. Sim

06. Características do réu.

1. Sexo: \_\_\_\_\_

2. Idade: \_\_\_\_\_

3. Ocupação/Profissão: \_\_\_\_\_

4. Escolaridade: \_\_\_\_\_

07. Houve interceptação telefônica?

00. Não

01. Sim

08. Houve quebra de sigilo bancário?

00. Não

01. Sim

09. Houve solicitação de Perícias na fase policial

(ver primeira página da portaria ou última página do relatório final do delegado)?

00. Não

01. Sim

10. Quais os tipos de Perícias que foram realizadas na fase policial

(somente para o caso de "Sim" na resposta anterior)?

---

---

---

---

---

---

---

Agora, somente conforme informações disponíveis na folha de informações sobre a vida pregressa do indiciado (art. 6º, inciso IX, do Código de Processo Penal Brasileiro).

(9 em todos os campos para S/I)

11. Já foi processado alguma vez antes deste fato?

00. Não

01. Sim

Se "Sim", qual crime (por extenso)?

---

12. Houve decretação de prisão na fase policial?

00. Não

01. Sim

12a. Caso "Sim" – Natureza da prisão na fase policial:

00. Flagrante

01. Preventiva

02. Temporária

03. Mais de um tipo

13. Houve pedido de dilação (extensão) do prazo para a conclusão do Inquérito Policial?

00. Não

01. Sim

13a. Data de solicitação do primeiro pedido:

(9 em todos os campos para S/I)

Dia    Mês    Ano

14. Data de Encerramento do Inquérito Policial:

(9 em todos os campos para S/I)

Dia    Mês    Ano

14a. Inquérito Policial concluído por Delegacia Especializada?

00. Não

01. Sim

14b. Se sim, qual foi a Delegacia?

1. DELEFAZ

2. DELEFIN

3. DELEPREV

4. Outra (especificar): \_\_\_\_\_

14c. Data do último carimbo ou documento da Polícia no Inquérito:

(9 em todos os campos para S/I)

Dia      Mês      Ano

14d. Tipo penal indicado no IP:

\_\_\_\_\_

### INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO CRIMINAL

**ATENÇÃO:** Analise apenas as informações da fase do processo.

15. Data do primeiro documento ou carimbo do Judiciário:

(9 em todos os campos para S/I)

Dia      Mês      Ano

16. O relatório do delegado de polícia é o último ato antes da Denúncia ou do Arquivamento solicitado pelo MP?

00. Não

01. Sim

16a. Se "Não", data da devolução:

(9 em todos os campos para S/I)

Dia      Mês      Ano

16b. Motivo da devolução do IP para a Polícia:

00. Continuar Investigação

01. Esclarecer pontos da Investigação

02. Completar documentação

03. Outro: \_\_\_\_\_

Dia      Mês      Ano

17. Data da última resposta da Polícia à solicitação do MP:

(9 em todos os campos para S/I)

Dia      Mês      Ano

18. Data da Denúncia ou do Arquivamento do processo:

(em caso de não oferecimento da Denúncia – 9 em todos os campos para S/I)

Dia      Mês      Ano

18a. Em caso de Denúncia, indique a tipificação penal.

(Obs.: Caso haja divergência entre a tipificação da PF e do MPF, copiar as manifestações da PF e do MPF)

Número do artigo: \_\_\_\_\_

18b. Qual a razão do Arquivamento?

00. Ausência de crime

01. Ausência de provas

02. Prescrição

03. Outro (especificar): \_\_\_\_\_

19. Data do recebimento da Denúncia pelo juiz:

(9 em todos os campos para S/I)

Dia Mês Ano

20. Data da citação do réu para ciência do início do processo:

(9 em todos os campos para S/I)

Dia Mês Ano

20a. Houve suspensão do processo em razão da citação por edital e não comparecimento do acusado (art. 366 do CPP)?

00. Sim

01. Não

20b. Data da suspensão do processo (art. 366 do CPP):

(9 em todos os campos para S/I)

Dia Mês Ano

20c. Foi retomado o curso do processo pela citação pessoal do acusado ou apresentação de defesa por advogado constituído?

00. Sim

01. Não

20d. Indique a data em que foi retomado o curso do processo na hipótese anterior:

(9 em todos os campos para S/I)

Dia Mês Ano

21. Natureza da Defesa no Juízo:

00. Defesa Dativa (Defensoria Pública)

01. Defesa Constituída (Advogado Privado)

22. Foi oferecida pelo MPF e homologada em juízo a proposta de suspensão condicional do processo?

00. Sim

01. Não

22a. Na hipótese anterior, relacione as condições estabelecidas em audiência de homologação da proposta de suspensão condicional do processo:

---



---



---

Sugestão: Copiar a ata com homologação das condições estabelecidas.

22b. O réu cumpriu as condições estabelecidas?

00. Sim

01. Não

22c. Foi declarada extinta a punibilidade pelo cumprimento das condições estabelecidas?

00. Sim

01. Não

23. Data das alegações finais do Ministério Público (ou do último documento ou carimbo do MP):

(9 em todos os campos para S/I)

Dia Mês Ano

24. Data das alegações finais da Defesa

(ou do último documento ou carimbo da Defesa):

(Relacione cada Defesa apresentada em caso de múltiplos acusados)

(9 em todos os campos para S/I)

Dia Mês Ano

25. Data da Sentença:

(9 em todos os campos para S/I)

Dia      Mês      Ano

25a. Artigo do Código Penal imputado ao réu na Sentença.

Número do artigo: \_\_\_\_\_

25b. Natureza da Sentença:

00. Condenatória

01. Declaratória da extinção da Punibilidade do réu pela prescrição do crime

02. Declaratória da extinção da Punibilidade do réu pela sua morte

03. Declaratória da extinção da Punibilidade pelo pagamento do débito ou refinanciamento da dívida (Crimes contra a Ordem Tributária)

04. Desclassificatória

05. Absolutória

25c. Em caso de sentença condenatória, indique o tipo penal.

Número do artigo: \_\_\_\_\_

25d. Data do trânsito em julgado:

(9 em todos os campos para S/I)

Dia      Mês      Ano

26. Houve recurso?

00. Não

01. Sim

26a. Se "Sim", quantos recursos foram interpostos?

\_\_\_\_\_

26b. Data do primeiro recurso:

(9 em todos os campos para S/I)

Dia      Mês      Ano

26c. Data do último recurso:

(9 em todos os campos para S/I)

Dia      Mês      Ano

26d. Quem foi o autor do primeiro recurso?

00. Ministério Público (acusação)

01. Defesa

99. Ambos

26f. Data da distribuição do primeiro recurso na segunda instância:

(9 em todos os campos para S/I)

Dia      Mês      Ano

26g. Data do Acórdão final

(decisão final de segunda instância transitada em julgado):

(9 em todos os campos para S/I)

Dia      Mês      Ano

26h. Natureza do Acórdão:

00. Condenatória

01. Declaratória da extinção da Punibilidade do réu pela prescrição do crime

02. Declaratória da extinção da Punibilidade pelo pagamento do débito ou refinanciamento da dívida (Crimes contra a Ordem Tributária)

03. Desclassificatória

04. Procedência do recurso para mudança da pena fixada ou regime prisional

05. Absolutória

26i. Em caso de procedência para mudança da pena fixada ou do regime prisional, indique a pena e o regime fixados pelo juiz e a pena e o regime prisional determinados em grau de recurso:

---

26j. Em caso de decisão condenatória, indique o tipo penal.

Número do artigo: \_\_\_\_\_

## ANEXO II

### FORMULÁRIO INQUÉRITOS ARQUIVADOS

#### FORMULÁRIO FLUXO DE JUSTIÇA INQUÉRITO POLICIAL/PROCEDIMENTO DE INVESTIGAÇÃO

#### INSTRUÇÕES:

\* Preencha um questionário por Inquérito.

\* Leia e siga os enunciados e as instruções de cada fase do questionário atentando para as fases do processo que estão sob análise naquele momento.

\* Não se apresse. Leia com calma e tenha segurança para responder. Caso tenha dúvidas, volte ao texto e gaste o tempo que for necessário.

Inquérito número:

Vara

Pesquisador:

---

Data do preenchimento do questionário:

Dia      Mês      Ano

Hora do início do preenchimento do questionário:

Hora    Minutos

Hora do final do preenchimento do questionário:

Hora    Minutos

### INFORMAÇÕES SOBRE A FASE POLICIAL

01. Data do fato:

(9 em todos os campos para s/i) (ver primeira página do Inquérito)

Dia    Mês    Ano

Observação:

Caso haja imprecisão na data do fato: indicar mês/meses e ano.

02. Houve abertura de Inquérito Policial?

00. Sim

01. Não

Se não houve, indique o procedimento de investigação/apuração do fato e a instituição responsável:

(Indicar se Inquérito ou Termo Circunstanciado ou se foi Procedimento de Investigação Preliminar do MPF)

Número do Inquérito:

02a. Data da abertura do Inquérito Policial:

(9 em todos os campos para S/I)

Dia    Mês    Ano

03. Inquérito Policial iniciado por (ver primeira página do Inquérito):

00. Flagrante

01. Portaria

02. Outro: \_\_\_\_\_

99. S/I

04. Fonte da informação que motivou a abertura do Inquérito Policial (ver relatório final do delegado):

01. BACEN

02. COAF

03. TCU

04. CGU

05. MPF

06. MPE

07. Legislativo

08. Executivo

09. AGU

10. Movimentos Sociais ou ONGs contra a corrupção

11. Receita Federal

12. CVM

13. Outra instituição (especificar): \_\_\_\_\_

14. S/I

04a. Foi instaurado Procedimento/Processo Administrativo por alguma das instituições acima relacionadas?

- 01. Sim
- 02. Não
- 03. S/I

04b. Em caso de resposta positiva, indique a instituição:

---

04c. O relatório do Procedimento Administrativo aponta indícios da prática de crime?

- 01. Sim
- 02. Não
- 03. S/I

05a. Houve indiciamento pela autoridade policial?

- 01. Sim
- 02. Não

05b. Em caso de resposta negativa à questão 05a, a autoridade policial sugeriu o Arquivamento?

- 01. Sim
- 02. Não

05c. A autoridade policial apresenta alguma tese jurídica para justificar o Arquivamento?

- 01. Sim
- 02. Não

05d. Relacione as teses apresentadas pela autoridade policial para o Arquivamento:

---

05e. Em caso de resposta positiva à questão 05a, a autoridade policial indica as razões para o Indiciamento?

- 01. Sim
- 02. Não

05f. Indique o(s) tipo(s) penal(is) do Indiciamento:

---

05g. Indique o número de indiciados:

---

06. Houve interceptação telefônica?

- 01. Sim
- 02. Não

07. Houve quebra de sigilo bancário?

- 01. Sim
- 02. Não

08. Houve solicitação de Perícias na fase policial

(ver primeira página da portaria ou última página do relatório final do delegado)?

- 01. Sim
- 02. Não

09. Relacione as Perícias realizadas na fase policial (somente para o caso de "Sim" na resposta anterior):

---

10. Houve decretação de prisão na fase policial?

- 01. Sim
- 02. Não

10a. Caso "Sim" – natureza da prisão na fase policial:

- 00. Flagrante
- 01. Preventiva
- 02. Temporária
- 03. Mais de um tipo

11. Data de encerramento do Inquérito Policial:

(9 em todos os campos para S/I)

Dia Mês Ano

12a. Inquérito Policial concluído por Delegacia Especializada?

01. Sim

02. Não

12b. Se "Sim", qual foi a Delegacia?

01. DELEFAZ

02. DELEFIN

03. DELEPREV

04. Outra (especificar): \_\_\_\_\_

12c. Data do último carimbo ou documento da Polícia no Inquérito:

(9 em todos os campos para S/I)

Dia Mês Ano

12d. Tipo(s) penal(is) indicado(s) no IP:

\_\_\_\_\_

## INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO CRIMINAL

ATENÇÃO: Analise apenas as informações da fase do processo.

13. Data do primeiro documento ou carimbo do Judiciário:

(9 em todos os campos para S/I)

Dia Mês Ano

14. O relatório do delegado de polícia é o último ato antes do arquivamento solicitado pelo MP?

00. Não

01. Sim

14a. Se "Não", data da devolução:

(9 em todos os campos para S/I)

Dia Mês Ano

14b. Motivo da devolução do IP para a Polícia Federal:

00. Continuar investigação

01. Esclarecer pontos da investigação

02. Completar documentação

03. Outro: \_\_\_\_\_

15. Data da última resposta da Polícia à solicitação do MP:

(9 em todos os campos para S/I)

Dia Mês Ano

16. Data do Arquivamento do processo:

(em caso de não oferecimento da denúncia – 9 em todos os campos para S/I)

Dia Mês Ano

16a. Qual a razão do Arquivamento (deve indicar mais de uma alternativa se for o caso)?

00. Ausência de crime (atipicidade)

01. Ausência de provas

02. Causa de extinção da culpabilidade

03. Causa de extinção da punibilidade

04. Outro (especificar): \_\_\_\_\_

Relacione as teses jurídicas apresentadas pelo Ministério Público para arquivar:

---

(Ausência de prova da autoria, ausência de prova do dolo ou culpa, insignificância, prescrição pela pena em perspectiva, prescrição da pretensão punitiva, morte do indiciado, pagamento do débito ou refinanciamento no caso de crimes tributários etc.)

16b. O MP requereu Arquivamento dos autos de Inquérito Policial no qual consta Indiciamento pela prática de crime?

01. Sim

02. Não

16c. Indique a(s) justificativa(s) do MPF para requerer Arquivamento dos autos em divergência com o Indiciamento no Inquérito Policial (junte cópia do relatório da PF e do parecer do MPF caso seja identificada divergência entre eles):

---

17. O juiz determinou o Arquivamento?

01. Sim

02. Não

18. O juiz aplicou o art. 28 do CPP?

01. Sim

02. Não

19. Caso a resposta à pergunta anterior seja “Sim”, a Câmara de Coordenação e Revisão se manifestou de forma favorável ao procurador ou ao juiz?

01. Juiz

02. Procurador

20. O procurador-geral da República manteve o Arquivamento?

01. Sim

02. Não

Instituições pesquisadoras:



Obra composta em Myriad Pro e Minion Pro  
e impressa em papel *off set* 90g/m<sup>2</sup> pela  
Gráfica e Editora Ideal Ltda. – Brasília-DF.  
<ideal@idealgrafica.com.br>  
3.000 exemplares