



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 2**

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 2

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 II / Arthur Trindade Maranhão Costa, Bruno Amaral Machado, Cristina Zackseski (organizadores). – Brasília : ESMPU, 2016. 405 p. : il. , 25 cm. – (Série pesquisas ESMPU ; v. 1, t. 2.)

inclui bibliografias

ISBN 978-85-88652-99-6

Publicado também em versão eletrônica, ISBN 978-85-9527-000-8

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

LEGENDAS DE ENTREVISTADOS.....	13
APRESENTAÇÃO.....	19
CAPÍTULO 4 • A INVESTIGAÇÃO E A PERSECUÇÃO PENAL NO DISCURSO DOS POLICIAIS FEDERAIS .....	21
Introdução.....	21
1 Aspectos organizacionais.....	23
1.1 Rotinas de trabalho e prioridades.....	23
1.2 Estrutura e treinamento .....	27
2 Relação com outros atores do sistema de justiça criminal .....	32
2.1 Relação com procuradores .....	36
2.2 Relação com magistrados .....	40
3 Aspectos técnicos.....	47
3.1 Procedimentos e rotinas para os diversos crimes.....	47
3.2 Principais dificuldades para investigar .....	49
3.3 O bom inquérito .....	52
3.4 Papel e importância do inquérito policial .....	54
3.5 Habilidades, formação e <i>expertise</i> .....	61
3.6 Maiores dificuldades da instituição .....	69
4 Relação com outras instituições.....	81
4.1 COAF .....	83
4.2 INSS .....	86

5 O lugar do sistema penal – funcionalidade e abrangência .....	89
6 Alguns caminhos considerados promissores .....	92
Considerações finais .....	97
Referências .....	100
Sítios consultados.....	101

## CAPÍTULO 5 • A INVESTIGAÇÃO E A PERSECUÇÃO PENAL

NO DISCURSO DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA .....	103
Introdução.....	103
1 A definição das atribuições no MPF: a divisão do trabalho jurídico e questões organizacionais.....	105
2 Os recursos humanos e técnicos para a investigação: problemas e possibilidades de atuação.....	115
3 Definir a pauta de prioridades: da independência funcional à unidade de atuação.....	119
4 Interações intraorganizacionais: uma pauta em construção .....	122
5 A atuação das Câmaras de Coordenação e Revisão do MPF: da revisão à coordenação .....	126
6 A interação com a Polícia Federal: da frágil institucionalização às relações pessoais.....	131
7 As relações com os delegados da PF: variações entre interior e capital .....	140
8 A investigação e a persecução penal da corrupção e da criminalidade econômica.....	144
9 O inquérito policial como instrumento para a investigação .....	149
10 A estrutura da Polícia Federal e a definição de suas prioridades .....	155
11 A estrutura da Justiça Federal e as dificuldades para atuação em casos de corrupção e delitos econômicos.....	158
12 Atuação dos Tribunais Regionais e dos Tribunais Superiores .....	163
13 A atuação e interação com agências e organizações de controle e inteligência .....	166
14 A experiência da ENCCLA .....	171
Considerações finais .....	172
Referências .....	173

## CAPÍTULO 6 • A INVESTIGAÇÃO E A PERSECUÇÃO PENAL

NO DISCURSO DOS MAGISTRADOS FEDERAIS .....	175
Introdução.....	175
1 Aspectos técnicos .....	176
1.1 Rotinas, práticas e procedimentos .....	176
1.2 Padrão probatório .....	180
1.3 O inquérito policial como instrumento de investigação .....	185
1.4 A instrução e o julgamento dos delitos econômicos e de corrupção .....	188
2 Modelo organizacional.....	190
2.1 Interiorização e especialização da Justiça Federal .....	190
2.2 Estrutura de apoio humano e técnico .....	194
2.3 Especialização, <i>expertise</i> e a instrução dos delitos econômicos.....	198
2.4 Prioridades e critérios .....	199
2.5 A atuação dos Tribunais Regionais e Superiores .....	202
3 A atuação da Polícia Federal.....	206
3.1 Complexidade da investigação da corrupção e dos delitos econômicos.....	208
3.2 Inquérito, estrutura e prioridades da PF.....	211
4 A atuação do MPF .....	213
4.1 Arquivamento.....	215
4.2 Estrutura do MPF e a persecução penal .....	217
5 A atuação das organizações de controle, regulação e fiscalização .....	218
Considerações finais .....	224
Referências .....	225

## CAPÍTULO 7 • PARTE 1

ORGANIZAÇÕES DE CONTROLE, REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO: OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO E DOS DELITOS ECONÔMICOS.....	227
1 Apresentação .....	227
2 Receita Federal .....	230
2.1 Apresentação e competências legais.....	230
2.2 Estrutura e diálogo interinstitucional .....	232

2.3 Descrição das atividades .....	247
3 Banco Central do Brasil .....	253
3.1 Apresentação e competências legais .....	253
3.2 Comunicações de práticas criminosas .....	256
3.3 Descrição das atividades e diálogo interinstitucional .....	260
4 Comissão de Valores Mobiliários .....	268
4.1 Apresentação e competências legais .....	268
4.2 Descrição das atividades .....	274
5 Conselho de Controle de Atividades Financeiras.....	285
5.1. Apresentação e competências legais .....	285
5.2 Descrição das atividades .....	296
6 Controladoria-Geral da União.....	308
6.1 Apresentação e competências legais .....	308
6.2 Descrição das atividades .....	323
7 Tribunal de Contas da União .....	336
7.1 Apresentação e estrutura.....	336
7.2 Descrição das atividades .....	338
Considerações finais .....	348
Referências .....	350

**CAPÍTULO 7 • PARTE 2**

<b>A EXPERIÊNCIA DA ENCCLA: ORGANIZAÇÕES E GOVERNANÇA .....</b>	<b>353</b>
1 Apresentação .....	353
2 Visão geral da ENCCLA .....	355
2.1 Conjuntura internacional e internalização.....	355
2.2 De ENCLA a ENCCLA.....	356
2.3 ENCCLA 2015 .....	358
3 ENCCLA em rede.....	360
3.1 GGI em rede .....	362
3.2 Ações em rede .....	366
3.3 Redes paralelas e identidade profissional .....	367

3.4 A importância da informalidade .....	369
Considerações finais .....	371
Referências .....	373
Lista de siglas .....	375

<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>377</b>
-------------------------	------------

Referências .....	394
-------------------	-----

<b>ANEXO .....</b>	<b>399</b>
--------------------	------------

Pesquisa qualitativa – Roteiros de entrevistas – grupos focais .....	399
--	-----

## LEGENDAS DE ENTREVISTADOS

### LEGENDA DE ENTREVISTADOS • CAPÍTULO 4

#### GRUPOS FOCAIS COM DELEGADOS NO DISTRITO FEDERAL

##### Grupo 1

GF/DF 1 DPF 1 – delegado 1

GF/DF 1 DPF 2 – delegada 2

GF/DF 1 DPF 3 – delegado 3

##### Grupo 2

GF/DF 2 DPF 1 – delegado 1

GF/DF 2 DPF 2 – delegado 2

GF/DF 2 DPF 3 – delegado 3

#### GRUPO FOCAL COM DELEGADOS EM PERNAMBUCO

GF/PE DPF 1 – delegado DELEFIN 1

GF/PE DPF 2 – delegado DELEFIN 2

GF/PE DPF 3 – delegado DELEFIN 3

#### GRUPO FOCAL COM PERITOS NO DISTRITO FEDERAL

GF/DF P 1 – perito 1

GF/DF P 2 – perito 2

GF/DF P 3 – perito 3

GF/DF P 4 – perito 4

GF/DF P 5 – perito 5

GF/DF P 6 – perito 6

GF/DF P 7 – perito 7

GF/DF P 8 – perito 8

#### GRUPO FOCAL COM AGENTES EM MINAS GERAIS

GF/MG APF 1 – agente 1

GF/MG APF 2 – agente 2

GF/MG APF 3 – agente 3

GF/MG APF 4 – agente 4

GF/MG APF 5 – agente 5

GF/MG APF 6 – agente 6

#### ENTREVISTAS COM AGENTES EM PERNAMBUCO

E/PE APF 1 – agente 1

E/PE APF 2 – agente 2

#### ENTREVISTAS COM DELEGADOS DO DISTRITO FEDERAL POR ESPECIALIDADE

E/DF DPF 1 – delegado área financeira

E/DF DPF 2 – delegado área de recursos públicos

E/DF DPF 3 – delegado área de lavagem de dinheiro

#### ENTREVISTAS COM DELEGADOS DE PERNAMBUCO

E/PE DPF1 – delegada DELEPREV

E/PE DPF2 – delegado DELEFAZ

E/PE DPF 3 – delegada

#### ENTREVISTAS COM DELEGADOS DO PARANÁ

E/PR DPF 1 – delegado DELEFIN

E/PR DPF 2 – delegado DELEFIN

#### ENTREVISTAS COM AGENTES DO DISTRITO FEDERAL

E APF, DF 1 – agente 1

E APF, DF 2 – agente 2

#### RELAÇÃO DE RELATOS ESCRITOS ENVIADOS PELOS AGENTES DE POLÍCIA DE VÁRIOS ESTADOS

R APF MG 1 – agente de Minas Gerais 1

R APF RS 1 – agente do Rio Grande do Sul 1

R APF RS 2 – agente do Rio Grande do Sul 2

R APF RS 3 – agente do Rio Grande do Sul 3

R APF RN 1 – agente do Rio Grande do Norte 1

R APF RN 2 – agente do Rio Grande do Norte 2

R APF RN 3 – agente do Rio Grande do Norte 3

R APF DF 1 – agente do Distrito Federal 1

## LEGENDA DE ENTREVISTADOS • CAPÍTULO 5

#### GRUPOS FOCAIS COM PROCURADORES DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL – GF/DF

PR1, GF/DF – procurador 1

PR2, GF/DF – procuradora 2

PR3, GF/DF – procurador 3

PR4, GF/DF – procuradora 4

PR5, GF/DF – procuradora 5

PR6, GF/DF – procuradora 6

PR7, GF/DF – procurador 7

#### GRUPOS FOCAIS COM PROCURADORES DA REPÚBLICA EM PERNAMBUCO – GF/PE

PR1, GF/PE – procurador 1

PR2, GF/PE – procurador 2

PR3, GF/PE – procurador 3

PR4, GF/PE – procuradora 4

#### GRUPOS FOCAIS COM PROCURADORES DA REPÚBLICA EM PERNAMBUCO – GF/SP

PR1, GF/SP – procurador

PR2, GF/SP – procurador 2

## LEGENDA DE ENTREVISTADOS • CAPÍTULO 6

### ENTREVISTAS ORAIS

J1, DF – juiz 1, DF

J2, PR – juíza 2, PR

J3, PE – juíza 3, PE

J4, PR – juiz 4, PR

J15, PE – juiz 15, PE

### GRUPO FOCAL

J5, GF/DF – juiz 5, DF

J6, GF/DF – juiz 6, DF

J7, GF/DF – juíza 7, DF

### ENTREVISTAS ESCRITAS

J8, PR, escrita – juiz 8, PR

J9, SP, escrita – juíza 9, SP

J10, SP, escrita – juiz 10, SP

J11, PR, escrita – juiz 11, PR

J12, PR, escrita – juíza 12, PR

J13, RS, escrita – juíza 13, RS

J14, SP, escrita – juiz 14, SP

## LEGENDA DE ENTREVISTADOS REFERENTES À PESQUISA QUALITATIVA • CAPÍTULO 7 • PARTE 1

DEFIN/DF – delegado da Polícia Federal da Divisão de Repressão a Crimes Financeiros (DEFIN em Brasília-DF)

DRCI/DF – representante do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI)

PR, GF1/DF – 1º Grupo Focal de procuradores da República em Brasília-DF

PR, GF2/DF – 2º Grupo Focal de procuradores da República em Brasília-DF

PR/DF – procurador da República em Brasília-DF

PR/PE – procurador da República em Recife-PE

PR3, GF/SP – procurador 3  
 PR4, GF/SP – procurador 4  
 PR5, GF/SP – procuradora 5  
 PR6, GF/SP – procurador 6  
 PR7, GF/SP – procurador 7

RELAÇÃO DE RELATOS ESCRITOS ENVIADOS PELOS PROCURADORES DA REPÚBLICA E PROCURADORES REGIONAIS DA REPÚBLICA

### Procuradores lotados no Estado do Paraná

PR/PR1, escrita – procuradora 1

PR/PR2, escrita – procurador 2

PR/PR3, escrita – procurador 3

PR/PR4, escrita – procurador 4

PR/PR5, escrita – procurador 5

PR/PR6, escrita – procuradora 6

### Procuradores lotados no Estado de Pernambuco

PR/PE1, escrita – procurador 1

PR/PE2, escrita – procurador 2

PR/PE3, escrita – procurador 3

PR/PE4, escrita – procurador 4

### Procuradores lotados no Estado de São Paulo

PR/SP1 – procurador 1

PR/SP2 – procurador 2

### Procuradores lotados em outras unidades da federação

PR/RS1, escrita – procuradora 1 (Rio Grande do Sul)

PR/PA1, escrita – procurador 1 (Pará)

PR/TO1, escrita – procurador 1 (Tocantins)

PR/MS1, escrita – procurador 1 (Mato Grosso do Sul)

PR/RJ1, escrita – procuradora 1 (Rio de Janeiro)

### Procuradores regionais da República

PRR/DF1, escrita – procurador regional da República (Distrito Federal)

PRR/SP1, escrita – procuradora regional da República (São Paulo)

PR/RS – procurador da República em Porto Alegre-RS  
PRR/SP – procurador regional da República em São Paulo-SP  
PRR/RS – procurador regional da República em Porto Alegre-RS  
Sub1/DF – subprocurador-geral da República 1 em Brasília-DF  
Sub2/DF – subprocurador-geral da República 2 em Brasília-DF  
Sub3/DF – subprocurador-geral da República 3 em Brasília-DF  
JF/PR – juiz federal em Curitiba-PR  
JF1/RS – juiz federal 1 em Porto Alegre-RS  
JF2/RS – juiz federal 2 em Porto Alegre-RS  
COAF/DF – representante do Conselho de  
Controle de Atividades Financeiras (COAF)  
JF1/PE – juiz federal 1 em Recife-PE  
JF2/PE – juiz federal 2 em Recife-PE  
DPF/PR – delegado da Polícia Federal em Curitiba-PR  
TCU/DF – representante do Tribunal de Contas da União (TCU)  
JF/DF – juiz federal em Brasília-DF  
GNCOC/PI – representantes do Grupo Nacional de Combate às  
Organizações Criminosas do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais  
do Ministério Público dos Estados e da União  
CVM1/DF – representante 1 da Comissão de Valores Mobiliários (CVM)  
CVM2/DF – representante 2 da Comissão de Valores Mobiliários (CVM)  
BACEN1/DF – representante 1 do Banco Central do Brasil (BACEN)  
BACEN2/DF – representante 2 do Banco Central do Brasil (BACEN)  
BACEN3/DF – representante 3 do Banco Central do Brasil (BACEN)

## 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

## CAPÍTULO 4

# A INVESTIGAÇÃO E A PERSECUÇÃO PENAL NO DISCURSO DOS POLICIAIS FEDERAIS

Cristina Zackseski

### INTRODUÇÃO

Este capítulo cuida dos discursos dos policiais federais sobre a investigação criminal, seus instrumentos, suas possibilidades e seus percalços. Por meio de entrevistas e grupos focais buscamos entender melhor as visões que esses profissionais têm sobre seu próprio trabalho e sobre a atuação dos demais atores que compõem esse intrincado sistema de interações e comunicações que é o Sistema Penal. No campo do Direito Penal Econômico, as interações são ainda mais complexas se comparadas ao âmbito dos crimes comuns, pois as notícias-crime e as investigações são compartilhadas com atores de outros universos, o que certamente produz alguns estranhamentos e também algumas vantagens – especialmente se consideradas sob o ponto de vista do arejamento que podem produzir no sistema penal tradicional. Levantamos, na medida do possível, informações que permitissem captar tanto a forma como foram construídos os resultados quanto as fragilidades dos arranjos que caracterizam esse novo campo. Os controles daquilo que chamamos genericamente de corrupção ainda experimentarão muitas mudanças relacionadas às informações coletadas nesta pesquisa.

A coleta de dados para esta parte qualitativa da pesquisa se iniciou no mês de julho de 2014 com três entrevistas exploratórias. Conseguimos a partir disso compor uma lista de entrevistados e uma agenda de atividades.

Encontramos muita resistência na Polícia Federal de forma geral. Os mais disponíveis foram os peritos; os mais difíceis – pelo menos inicialmente – foram os agentes. Hoje entendemos que a inicial recusa dos agentes faz parte de um quadro geral de desestímulo na profissão, que será descrita no decorrer do capítulo. A maior parte deles só contribuiu com a pesquisa depois que houve uma solicitação via FENAPEF<sup>1</sup>.

É difícil conseguir falar com pessoas que trabalham ou tenham trabalhado na área de interesse da pesquisa, especialmente em razão de a Operação Lava Jato ainda estar em curso e de ser o Paraná um dos estados de nossa delimitação espacial. É muito difícil falar com os delegados, por exemplo. Eles só atendem ligações de números nos quais têm interesse. Em um dos grupos focais realizados em Brasília, um deles comentou: “[...] quatro pessoas pra poder arranjar na Polícia Federal, é mais fácil marcar audiência com o Obama”! (GF/DF 1 DPF 2). No entanto, quando eles aparecem para falar, são muito criativos e cheios de metáforas que nos ilustram muito bem algumas formas de visão sobre o trabalho: aparecem em suas narrativas os “delegados de cativo”, o “chinês rodando os pratinhos”, entre tantas outras colocações inesperadas, como se verá.

Outro ponto curioso é que, mesmo quando são localizados os profissionais que atuam na área do Direito Penal Econômico, as falas contêm referências a crimes que fogem ao escopo da pesquisa, especialmente ao tráfico de drogas. Mas isso também será analisado, ainda que rapidamente, porque compõe um quadro bastante interessante dessa nova configuração do Sistema Penal.

Sendo assim, contabilizamos dois grupos focais no Distrito Federal e um em Pernambuco (com delegados de DELEFIN), todos com três participantes. Fizemos um grupo focal com peritos no Distrito Federal, com oito participantes, e um com agentes em Minas Gerais, com seis participantes<sup>2</sup>. Em Pernambuco, fizemos também entrevistas com dois peritos e cinco delegados, sendo um da DELEPREV e um da DELEFAZ. No Distrito Federal, entrevistamos dois agentes, três delegados com experiências variadas, inclusive com atuação no Estado de São Paulo, além dos três entrevistados da fase exploratória já citados. Em algumas passagens deste capítulo,

1 Agentes de vários estados (RN, RS, MG, BA) e do Distrito Federal enviaram contribuições por escrito.

2 O grupo focal com agentes ocorreu em Belo Horizonte, pois foi o único lugar onde houve abertura para isso, quando já tínhamos praticamente desistido de fazê-lo em razão dos prazos da pesquisa. A oportunidade surgiu por meio da Fenapef, que, reunindo os representantes dos estados em assembleia no Distrito Federal, nos deu a oportunidade de divulgar a realização da pesquisa e tentar obter a colaboração dos agentes. Assim, o presidente do sindicato de Minas Gerais nos convidou e organizou o encontro.

são citados diálogos inteiros entre o entrevistador e os policiais, pois frases isoladas não seriam suficientemente esclarecedoras.

O percurso a seguir contém as informações mais importantes que foram coletadas com o objetivo de entender, enfim, como é a investigação de “crimes do colarinho branco” na visão dos policiais, o que falta fazer nesta área em termos de ajustes estruturais e institucionais, e como pensar no futuro dessas investigações e de suas consequências.

As perguntas dos entrevistadores aparecem sempre em caixa alta. Ao final dos trechos estão indicadas as siglas (lista em anexo) referentes aos participantes dos diálogos. Usamos a padronização E para entrevista, GF para grupo focal, R para relatos enviados por escrito, depois há referência à unidade da federação e identificação, com números, da profissão e da pessoa que fala. Quando se tratar de grupo focal, a identificação dos participantes do diálogo vem em conjunto, ao final, de forma a evitar a poluição do texto, pois já se trata de uma linguagem coloquial que pode ser, por vezes, mais estranha para o leitor.

## 1 • ASPECTOS ORGANIZACIONAIS

### 1.1 • ROTINAS DE TRABALHO E PRIORIDADES

Poucos policiais entrevistados conseguiram explicitar suas rotinas de trabalho nas entrevistas e nos grupos focais. Percebe-se uma certa dificuldade de dizer o que é feito. Talvez esta dificuldade se relacione ao fato de alguns delegados reclamarem sobre a divulgação que a mídia faz das formas de investigar que a Polícia usa e, como este relatório viria a público, pudemos notar reservas na apresentação das informações. Uma das pessoas entrevistadas diz:

[...] realmente eu acho que tem muitas questões que não devem ser divulgadas, que realmente a gente vê na imprensa, que tá divulgando assim a forma de investigação. Entendeu? Isso realmente não é para ser divulgado, porque isso aí vai dar ideia pra quem? Não é que vai dar ideia pra quem vai deixar de praticar o crime, não. Vai dar ideia pra quem está praticando o crime praticar de uma forma que dificulte a nossa a investigação. Né? Então realmente eu acho que tem que ter muito cuidado com esse tipo de divulgação. (E/PE DPF 1).

A divulgação das formas de investigar causou, segundo delegados da DELEPREV e DELEFAZ do Recife, uma mudança de comportamento nas pessoas, que antes falavam todo tipo de coisa por telefone e agora não falam mais, por exemplo. Segundo

eles, mesmo as pessoas que não cometem crimes deixam de comunicar certas coisas pelo telefone em razão do fantasma do grampo.

Sabemos pouco, enfim, sobre a rotina de trabalho explicitada com esta nomenclatura, mas ela aparece de forma fragmentada no decorrer de muitos dos itens deste capítulo.

Também notamos que a definição das prioridades é um assunto incômodo na Polícia Federal. Alguns policiais respondem tranquilamente que a prioridade é para os crimes que representam maiores prejuízos, outros destacam a necessidade de se “estancar uma sangria” que está em curso, outros mencionam a presença de agentes do próprio Estado como partícipes dos crimes que exigem mais atenção, pelo potencial de corrosão interna da máquina pública, outros ainda afirmam que é feito aquilo que dá mais visibilidade na mídia e, algumas vezes, pudemos perceber que existem interesses de autopromoção envolvidos.

As falas destacadas a seguir, de delegados e agentes, contêm elementos que reforçam essa lista de motivos e informações adicionais, como, por exemplo, o destaque na repressão do desvio de recursos públicos:

Essas prioridades boa parte das vezes se estabelecem em razão dos prejuízos, em razão do agente e da prova. Porque prova é política de Estado. Hoje na Política de Estado [...] a ênfase é no combate aos crimes financeiros, aos crimes de desvio de recurso público. Então nós gastamos muito esforço no combate ao crime de desvio de recurso público. Então se a gente tiver que eleger, se nós só tivermos aquele gás pra gastar numa operação, a gente vai tentar focar no desvio do recurso público. E aí como é que se eleger? Em razão basicamente do prejuízo causado. Então nós temos hoje, quadrilhas, vamos dizer, na previdência, temos diversas quadrilhas. Então vamos focar naquela que tá causando mais prejuízo à União, que tem mais agentes envolvidos, tem mais servidores públicos envolvidos. Porque se a gente não fizer isso, infelizmente a gente não consegue fazer todas as operações que nós gostaríamos de fazer. Até porque o nosso efetivo não permite. (E/PE DPF 1).

No primeiro grupo focal com Delegados do Distrito Federal, a ênfase no desvio aos recursos públicos também é citada, mas ainda assim as mensagens são desencontradas devido às exigências legais e institucionais:

Quando se cria um setor como é o setor do SRDP, de Combate ao Desvio de Recursos Públicos, exatamente para criar metodologia, você já está dando um indicativo pra instituição de que aquele assunto ali é um assunto prioritário institucionalmente. Então você pega, destaca pessoas para criar esse cenário e motivar quem está na ponta trabalhando e, “Olha só, dê mais atenção para o inquérito de licitação de superfaturamento de

R\$ 100 milhões do que para o inquérito de falsificação de R\$ 100 reais”. Então, obviamente, que isso é um consenso. O problema é que a gente ainda tem que instaurar o de R\$ 100 reais, né? E isso aí ... (GF/DF DPF 1).

O trabalho realizado na Superintendência do Recife introduz um componente importante desta configuração, que é a negociação inter-hierárquica, e mais uma vez é reafirmada a prioridade para o desvio de recursos públicos. Conversando sobre a divisão interna, a gestão do trabalho e as rotinas dentro da delegacia, foram dadas as seguintes explicações:

– Essa divisão, quando foi criada a DELEFIN, em 2012, os inquéritos de desvio de recurso público deixaram de fazer parte da atribuição da DELEFAZ e vieram para a DELEFIN. Então, hoje, cerca de 70% da nossa demanda é de inquéritos sobre desvio de recursos públicos e 30% de crimes financeiros. Então, houve um aumento, praticamente triplicou o número de investigações em andamento. Internamente existe, e com o tempo a gente foi aperfeiçoando essa divisão de trabalho. Inicialmente o delegado que estava com inquéritos de crimes financeiros ficou com a maior parte que já estava, por ter conhecimento dessas investigações, mas os outros delegados também, pouco a pouco, foram tendo contato com esse tipo de investigação. Hoje a gente tem uma divisão no seguinte sentido: há delegados encarregados dos inquéritos ordinários e há um delegado encarregado de investigações mais sensíveis ou de, não posso dizer de maior importância, mas de...

– PRIORITÁRIAS.

– Que a gente, por alguma razão, principalmente pelo valor, o principal critério hoje de valorar uma investigação é o valor do dano ao erário público que ela provoca. Então, a partir desse critério [...], houve uma designação de um desses delegados para ficar exclusivamente atendendo essas demandas. (GF/PE DPF 2 e 3).

Os delegados acrescentaram que a definição das prioridades é definida pelo superintendente em comum acordo com os delegados da unidade de que se trate:

– É. Exatamente. Isso aí pode ser tanto internamente, pela chefia, mas em alguns casos em que, normalmente para atender essas demandas, às vezes a gente precisa de suporte da administração, então tem que compartilhar ...

– É NEGOCIADO INTERNAMENTE?

– Exatamente. (GF/PE DPF 2 e 3).

No Distrito Federal a fala de um dos agentes evidencia a falta de uma definição mais segura dos critérios de atuação para quem está desempenhando tarefas naquela posição: “Os critérios são subjetivos. Muitas vezes desconhecidos pelos agentes. Porém

observam-se critérios políticos e influência da mídia” (R APF DF 1). Essa não é a mesma percepção que identificamos em Minas Gerais, por exemplo, onde já se nota uma clareza maior sobre a divisão de tarefas e sobre a hierarquia que pauta e garante esta divisão, mas que registra um mando dos superiores e das formalidades em detrimento das oportunidades que poderiam ser levadas em conta nesta definição:

As prioridades são definidas pelo superintendente regional em conjunto com o delegado regional executivo, o delegado regional de combate ao crime organizado, o chefe do NIP (Núcleo de Inteligência Policial) e o(s) chefe(s) da(s) delegacia(s) de cujo tema se tratar o assunto a ser investigado, no caso das operações especiais de polícia judiciária ou de operações de inteligência. A partir da notícia de crime, que pode ser oriunda de fontes externas como os órgãos de fiscalização e controle – Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal, Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria Geral da União (CGU), Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), Polícia Civil, Polícia Militar, Polícia Rodoviária Federal, Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), entre outros –, fontes humanas, informantes etc., os delegados ocupantes dos cargos diretivos acima se reúnem (com a participação ou não do órgão ou fonte de onde tenham partido as informações necessárias à instauração de inquérito policial) e definem as necessidades logísticas, operacionais etc. necessárias à apuração dos fatos. Raramente os agentes federais participam da escolha das prioridades ou têm a possibilidade de apresentar argumentos para auxiliar na definição destas ou mesmo possuem a oportunidade de obter, inicialmente, junto à fonte das informações, aquelas necessárias ao início dos trabalhos de investigação. Mesmo que o agente obtenha junto a fontes humanas informações sobre crimes cometidos ou em andamento, ele tem de levar tais informações ao conhecimento de seus superiores para que estes definam se aquele crime é ou não prioridade para a Polícia Federal. No caso das investigações triviais realizadas pelas delegacias especializadas ou descentralizadas, aquelas que tramitam nos inquéritos policiais que não se encontram sob sigilo de justiça, não há, aparentemente, prioridades rigorosamente definidas. Cada inquérito policial é (ou deveria ser) uma investigação, e as prioridades, em geral, se limitam à observância dos prazos legais ou concedidos pelo Ministério Público ou Poder Judiciário para a manutenção dos cadernos (inquéritos) em sede policial. (R APF MG 1).

Um ponto interessante, então, que também aparece nas entrevistas com agentes do Distrito Federal, é o fato de que o Ministério Público Federal tem vantagens em relação ao resto na posição que ocupa na fila de prioridades. Ele, literalmente, passa na frente, mas isso se deve à existência de uma cobrança e não propriamente da importância do caso, da matéria ou dos valores envolvidos:

Essa questão de prioridade a gente realmente não tem como definir. Quem define são as chefias se é prioridade ou não. Mas, vindo do MPF, a cobrança aumenta. Eles têm um receio porque veio “deles”, então eles botam um prazo e, dentro daquele prazo, eles vão fazer uma cobrança. Não

houve uma resposta, cobra novamente. Então quer dizer: se a determinação partiu do MPF, ele entra na fila ou então até passa na frente, porque, dependendo do que for, a cobrança aumenta, né? Então acaba que você recruta forças policiais pra dar conta daquilo. Por isso que a Polícia Federal faz muito a questão das missões, traz policiais de outros lugares pra suprir uma necessidade aqui e ali... (E/DF APF 2).

A cobrança, os prazos são, então, elementos que se combinam com outros, puramente formais, como a necessidade de instauração de inquéritos para tudo, ainda que se saiba que “não vai dar em nada”. Mas essa avaliação de que algo pode funcionar ou de que não vai dar em nada é alcançada de forma diferente pelas duas instituições mencionadas (Polícia e MP), ou seja, o saber e a experiência de uns e de outros é diferente e nem sempre complementar.

A gente tem grandes dificuldades assim, principalmente, com Ministério Público, que, às vezes, não quer permitir essa seletividade. Então fica insistindo na instauração de um inquérito pra apurar um fato, assim, que seria de pequeno valor ou um fato que a gente já sabe que não tem como chegar à autoria. (E/PE DPF 1).

Nesta mesma linha podemos mencionar também um viés diferente do mesmo problema de falta de critério, identificado em reclamação feita por um delegado sobre a falta de apoio às investigações consideradas mais importantes e delicadas, como são as de corrupção e lavagem de dinheiro, traduzida na fala a seguir:

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”, então é falta de apoio de algumas autoridades. (E/DF DPF 3).

Isso significa que, ainda que haja critério de definição de prioridades e efetiva decisão em segui-lo, há um limite prático que enfraquece a decisão. Mas, de forma geral, não existem muitos consensos nem muita clareza sobre as prioridades, portanto, mas existem referências constantes ao fato de que não é possível focar nos crimes mais relevantes, que o aspecto legal/formal domina a questão, e isso certamente traz muitas angústias e insatisfações.

## 1.2 • ESTRUTURA E TREINAMENTO

A falta de estrutura material é raramente mencionada pelos policiais. Quando falamos em estrutura, normalmente entendem que estamos falando das carreiras. Uma das poucas observações sobre estrutura material é a que segue:

[...] a falta de estrutura material também, algumas instituições têm computadores velhos e *softwares* desatualizados. Então aquele negócio, se você vem aqui para mexer no computador e o computador é bom, você

vai fazer isso, se o computador é ruim além de você fazer o negócio devagar, você vai ficar com má vontade. Isso tudo vai influenciando na qualidade do serviço prestado. (E/DF DPF 3).

É possível registrar reclamações sobre a estrutura disponível de forma mais ampla: “Não é adequada. Além do número insuficiente de profissionais, as especializadas carecem de infraestrutura logística e capacitação” (R APF DF 1).

Esse é o drama resultante de problemas no gerenciamento dos recursos, que inclui o descompasso entre recursos e aptidões profissionais. Um dos entrevistados conta:

Hoje a gente tem instalados ou em instalação aproximadamente 43 laboratórios, em todos os estados da federação, distribuídos entre o Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal, Polícia Civil, Polícia Federal, Receita Federal. [...] Só que o laboratório, ao mesmo tempo que é uma solução, é um problema. Não é um grande problema, mas por quê? Porque não adianta ter todos esses *softwares* e *hardwares* se não tiver alguém para operar, alguém capacitado para operar. Então o que a gente verifica é que em alguns locais a gente tem uma Ferrari e não tem piloto para a Ferrari, então o laboratório fica lá meio que fazendo uma coisa promocional. “Nós temos o laboratório”, mas não tem efetividade prática. Em outros estados, não. Outros estados de fato usam o laboratório para fazer o cruzamento de dados e produzir conhecimento, e daí gerar alguma coisa útil para o processo. (E/DF DPF 3).

Os problemas de falta de pessoal e excesso de demanda, por sua vez, sempre aparecem nas narrativas dos policiais, mas algumas vezes existem nuances diferentes, como as que surgem vinculadas ao problema da falta de capacitação:

Muito processo, muita investigação para pouca gente. Então isso acaba fazendo com que as pessoas tentem fazer o mínimo possível, assim, o básico. E, ao ter muita coisa para fazer e só fazer o básico, essa pessoa deixa de procurar alternativas ou ferramentas para se fazer uma investigação melhor. Então, por exemplo, 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. Mas tem pouco conhecimento por quê? Ou porque não foram treinados, ou porque não tiveram interesse em ser treinados, ou não foram atrás das coisas por falta de tempo. [...] A gente tem tentado minimizar isso com o PNED, porque agora tem o ensino a distância para as pessoas... só que aí a gente esbarra no interesse do próprio servidor em ser capacitado. Porque ele não vai ganhar mais ou menos se ele for capacitado ou não. (E/DF DPF 3).

Assim, relaciona-se o problema da estrutura material com outro, que é o de treinamento. Existe um roteiro básico de procedimentos de investigação que é elabo-

rado por policiais mais experientes e utilizado no curso de formação ministrado na Academia Nacional de Polícia<sup>3</sup>, situada Distrito Federal. As solicitações que fizemos para ter acesso a este material foram sempre negadas, como registrado no diálogo abaixo com entrevistado do Distrito Federal:

– COMO É FEITA A CAPACITAÇÃO? É COM BASE EM CASOS JÁ OCORRIDOS?

– Sim, é descrito o *modus operandi*.

– E A GENTE PODE TER ACESSO A ESSES MANUAIS?

– Pois é, você poderia dar uma olhada, mas eu não posso te passar este material, que é restrito. (E/DF DPF 2).

Em outro diálogo, desta vez entre delegados de Pernambuco, a existência deste material, sua utilização e as referidas restrições ao nosso acesso aparecem novamente:

–Inclusive nós não temos [...] como passar, por exemplo, todos os manuais [...]. A experiência, ela nos leva a um roteiro de procedimentos. Boa parte das delegacias, elas têm seu roteiro de procedimentos já estipulados. Então, vamos dizer, tem manual de repressão a crimes financeiros. Então: qual crime financeiro, qual o tipo de diligência e qual a linha de investigação que se deve seguir. Lógico que aquilo não é uma receita de bolo, mas aquilo já é um norte.

– Cada caso, cada caso vai ter uma variação, mas os colegas que vão entrar, que vão pra academia...

– JÁ RECEBEM UMA ORIENTAÇÃO.

– Normalmente junta-se um grupo com maior experiência na área, faz esse roteiro, e quando, e, quando os delegados novos que passam no concurso vão pra academia, eles já têm acesso a isso. Aí já chegam aqui, tendo alguma noção das diligências possíveis e analisando o que eles têm nos autos e o que eles precisam buscar, pra chegar na autoria e materialidade, eles vão decidir quais diligências ali eles determinarão que sejam feitas.

– Não vincula ele. Ele pode seguir inclusive outra linha.

– É uma sugestão. Porque assim, a ordem das diligências ou quais vão ser realizadas ou quais não vão ser realizadas é uma decisão que acontece em cada investigação. Porque pode até acontecer de uma vir com os mesmos elementos da outra, mas, em regra, vem com elementos diferentes. (E/PE DPF 1 e 2).

Os agentes entrevistados ignoram esses procedimentos, quase sempre sobrepondo o conhecimento advindo da prática profissional em detrimento do conheci-

3 Disponível em: <<http://www.dpf.gov.br/anp/educacional/formacao/>>. Acesso em: 4 mar. 2015.

mento formal, e falam que a formação é exclusivamente destinada aos delegados: “Na maioria das situações, cada um faz de seu jeito, de acordo com a experiência prática” (R APF RS 1). Em outro momento do seu relato o mesmo agente acrescenta que: “[...] na própria academia existe uma nítida forma de indução à formação de castas, onde os delegados são apontados como seres superiores” (R APF RS 1).

Esta narrativa da sobreposição da prática é reiterada:

Pouquíssimo treinamento, aprendemos no “tranco”. [...] Não existe preparação dos policiais, formação e nem *expertise*, o aprendizado é no dia a dia. Mesmo muitos querendo ampliar os seus conhecimentos e querendo se especializar em determinado assunto, não existe este interesse por parte da administração. (R APF RS 3).

Então não é só a formação inicial que não é percebida como igualitária; a formação continuada também:

Após o curso de formação realizado pela Academia Nacional de Polícia, raramente aos agentes são oferecidos cursos para aprimoramento e/ou especialização de suas atividades. Geralmente os agentes desenvolvem essas habilidades no trato diário com o serviço. São disponibilizados cursos a distância, de pouco proveito para os policiais. (R APF RN 2).

Sobre as delegacias especializadas há uma observação preocupante, tanto no sentido de não haver interesse em formação específica quanto no de destaque das dificuldades do trabalho:

No caso da atuação em delegacias especializadas, as principais dificuldades são: falta de uma atualização de conhecimento dos investigadores (há casos de colegas que atuam na área que jamais fizeram uma reciclagem), além da intensa burocracia. (R APF RN 3).

Ou então:

Somos carentes de treinamento na área de crimes financeiros. Precisamos de capacitação na área contábil e de gestão pública. Só investigaremos bem se conhecermos o mecanismo das contas públicas, processo licitatório etc. (R APF BA 1).

Uma avaliação que vai no ponto das diferenças entre a disponibilidade de treinamento diferenciada para agentes e delegados é essa: “No geral, atendem às necessidades em relação às atividades corriqueiras e mais triviais no DPF. Entretanto, quando se tratam de cursos no exterior ou em instituições, policiais ou não, de maior prestígio, ou de maior vanguarda na esfera policial, a preferência é dada para delegados de Polícia Federal, mesmo que existam agentes de Polícia Federal ou peritos criminais federais com requisitos funcionais, conhecimentos ou habilidades mais adequadas ou que

melhor os credenciem à participação nos treinamentos. Exemplo disso são pós-graduações (mestrado e doutorado) em matérias afetas a segurança pública, Inteligência e Defesa em renomadas instituições de ensino estrangeiras. Na esmagadora maioria dos casos, as oportunidades são dadas a delegados de Polícia Federal, como já ocorreu em cursos ofertados pelo FBI, Real Polícia Montada do Canadá, *Scotland Yard* etc. (R APF MG 1).

No Distrito Federal os agentes fazem a mesma constatação, invocando a preferência que os delegados têm nas oportunidades de formação e também uma crítica à necessidade de formação jurídica para quem conduz a investigação, que é compartilhada pelos peritos do Distrito Federal, como se verá no item específico sobre formação profissional. A narrativa que segue é de um agente de polícia de Brasília:

Vou te ser sincero: essa parte aí eles não estão muito preocupados, a parte de treinamento e tal. Existem encontros voltados para crimes desses específicos que só vai o chefe da delegacia, só os delegados. Então quem está no dia a dia, na investigação – que são os agentes, escrivães, papiloscopistas – não tem acesso ao curso. Aos melhores cursos, curso no exterior, de crime de lavagem de dinheiro, essas coisas, só vão os delegados. Quem tá na investigação mesmo não tem esse preparo. Hoje a Polícia Federal fez uma coisa muito importante que eu acho que se perdeu com o tempo, e isso prejudica um pouco o desenvolvimento. Com a exceção do cargo de delegado, que é Bacharel em Direito, todos os demais cargos são multidisciplinares. Então nós temos aí colegas que são exímios economistas, contadores, bons administradores, doutores na área de tecnologia da informação ... Então assim, o que a gente vê muito? Um desperdício de conhecimento. Eu tenho um colega hoje que ele é mestre na área de contabilidade, e essa parte de contábeis ele sabe tudo. Ele podia chefiar uma operação, ou um braço, por exemplo, de uma operação Lava Jato, mas não chefiou, porque quem vai chefiar é o delegado. De repente esse colega nem vai ser ouvido dentro do conhecimento que ele tem na área contábil. (E/DF APF 2).

Outras falas dos agentes são mais lacônicas, consistindo apenas na afirmação de que não existem cursos, ou que não são oferecidos, ou que são oferecidos só para delegados, além do fato de que são oferecidos à distância e que isso não adianta para efeito real de capacitação (muito criticado o manuseio de arma e a condução de veículo à distância). Estas afirmações não contribuem muito, são bastante desconstruídas e denotam, como ocorre em diversas situações de avaliação, que há uma tendência de respostas negativas quando há descontentamento, que, no caso das atuais disputas internas da Polícia Federal, é bastante evidente. Na descrição da trajetória profissional de um dos respondentes, isso fica muito salientado, pois ao final de todas as suas credenciais acrescenta:

Presentemente me encontro fora desse campo de atuação na Polícia Federal em protesto pela falta de reconhecimento e valorização. Só devo voltar a atuar quando minhas atribuições tiverem o devido reconhecimento. (R APF RN 1).

## 2 • RELAÇÃO COM OUTROS ATORES DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL

Neste item trataremos da relação entre Polícia Federal (delegados, agentes e peritos), Ministério Público e Magistratura Federais. A questão central levantada pelos entrevistados foi a separação entre as instituições e a vaidade dos atores, como ilustra o diálogo do primeiro grupo focal com delegados ocorrido no Distrito Federal:

- Eu acho que as instituições são muito separadas.
- AH, ENTÃO ESSE É QUE É O PONTO PRINCIPAL?
- Eu acho. Eu acho que existe uma questão séria aí de separação, de vaidade, questões do dia a dia, do nosso produto. (GF/DF 1 DPF 1 e 2).

O isolamento muitas vezes é colocado na conta dos delegados, como se percebe na declaração um agente:

Falta de contato direto, sem intermediários (pois os delegados muitas vezes se colocam nessa condição), entre a equipe de agentes federais que realizam a investigação e os representantes do Ministério Público e também os juízes, para apresentar a esses atores as nuances, as particularidades, o *modus operandi* dos criminosos e até mesmo a gravidade de muitos crimes sob a apuração no DPF. Os delegados se limitam, muitas vezes, a elaborar uma representação (pela interceptação telefônica, por um mandado de busca e apreensão ou de prisão, por exemplo) e encaminhar ao promotor, procurador ou ao juiz, como se tais pedidos conseguissem se traduzir, simplesmente, em algumas linhas incrementadas com termos jurídicos. É patente a forma com que delegados evitam conversar com juízes e promotores (e vice-versa), pois aqueles acreditam que não devem se “apequenar” indo à presença destes, expondo, dialogando e requerendo medidas aptas a contribuir para a elucidação dos crimes. Os juízes e promotores, cientes da dificuldade de diálogo com os delegados, parecem também evitá-los, evitando o dispêndio desnecessário de esforços que envolvem, de forma latente, questões institucionais. Não raras vezes, tal diálogo entre esses atores fica à mercê da boa vontade do delegado de Polícia Federal, ou, em outros casos, ao interesse do juiz ou do Ministério Público sobre o tema, quando então chamam os delegados para discutirem o assunto pessoalmente, de forma direta, seja para se inteirarem melhor os fatos e pedidos, seja para conhecerem as diretrizes da investigação etc. Muitas vezes, o juiz indefere medida necessária para o êxito da investigação (como por exemplo uma interceptação de sinais, um mandado de busca ou de prisão), e o delegado, ciente dos detalhes da investigação (ou pelo menos deveria estar), em vez de tentar convencer o RMP ou juiz da importância da medida ou de permitir que a equipe de

agentes investigadores o faça, começa a exercer sua criatividade (inócua, não raras vezes) para desvendar o crime, procurando alternativas, atalhos ou desvios, o que se torna difícil (e muitas vezes impossível) a conclusão efetiva da investigação, pois sem aquela medida requerida a coleta de provas se tornaria exponencialmente mais trabalhosa, complexa e até mesmo mais perigosa para os policiais. (R APF MG 1).

Ou seja, o distanciamento entre os profissionais, além de ser improdutivo, pode ser até mesmo perigoso, e isso vai imprimindo à investigação características estranhas, como o fato de o inquérito ter uma forma *démodé*, alimentada por informações, ou inconsistentes, ou provenientes de sistemas informatizados e tecnologias que não eram existentes quando o inquérito se impôs como tradutor do esforço investigativo, reproduzindo uma fórmula do Judiciário que os agentes e peritos ouvidos consideram inapropriada. E a repetição desta fórmula do Judiciário no Inquérito não é valorizada pelos próprios juízes, visto que na fase processual os atos são repetidos e não aproveitados.

O inquérito é descrito – especialmente pelos agentes – como um vai e vem de papéis que nada tem a ver com investigação. O excesso de formalismo seria um dos problemas, e o outro problema que se sobressai é o fato de que o inquérito é produzido em gabinetes, mas a investigação é (ou deveria ser) um trabalho de rua. Essas duas problemáticas aparecem de várias formas nas falas dos entrevistados, que separam o trabalho de investigação do trabalho de girar papéis.

– Vai ganhando tempo, você vai girando. Tem inquérito que tem 500 páginas e o que você vai pegar de informação útil tem cinco, oito, as férias do juiz, as férias do delegado, substituiu o escrivão, voltou... “Foi relatado isso?” “Foi relatado, mas não achamos nada porque já passou cinco anos já perdeu a materialidade”. Então o que é que funciona nas Polícias? Os grupos em geral... o delegado só esse despacho... ouvir gente, ouvir, ouvir, você vai levantar tudo que você vai voltar, vai esperar seis meses e ele vai te pedir pra continuar. Então essa lógica onde o governo joga mais estrutura, joga mais gente, mas esse modelo foi feito pra uma Polícia que era uma Polícia política, que segregava e que foi feita pra não funcionar, se você não muda a arquitetura você vai continuar fazendo milhares de anos – então qual a Polícia que funciona? Aquela em que o grupo de envolvidos que está no núcleo operacional, em geral agentes, diz assim “Isso aqui acho que dá, vamos seguir enquanto a gente está fazendo essa papelada girar?” Mas a grosso modo o que são as operações de crimes organizados nas delegacias? São equipes que eles tiram dessa lógica, põem numa sala, às vezes com equipamento de interceptação ou não, e nós estamos falando de 5% da PF que vão operar [...] investigação, contando entorpecentes, e crime organizado deve ser uns 2%, e vocês vão investigar, essas pessoas vão pra essa sala e elas estão desconectadas dessa lógica doida e elas podem investigar ali dentro enquanto o delegado, a equipe que está

atendendo a dinâmica do inquérito está tocando, intimando, chamando, assim por diante. (GF/MG APF 1).

E isso não está localizado somente na atividade policial e sim se estende pelo restante do sistema:

– Agentes, escrivães, delegados, secretário que está lá no Judiciário, o juiz, promotor, o procurador; faz parte da burocracia estatal e ele não tem nem um vínculo com o que está fazendo porque ele almeja que aquele papel continue. (GF/MG APF 3).

Os agentes percebem também como um excesso de formalismo a necessidade de os envolvidos em um crime terem que ser ouvidos pelo delegado, já tendo decorrido certo tempo, no espaço da delegacia. E isso tudo depois é repetido em juízo, pois não houve o contraditório e a observação de determinadas garantias.

Os agentes igualmente entendem que há necessidade de ir a campo, mas se frustram quando vão, realizam a investigação, passam as informações aos delegados e, na hora de falar na mídia, de interagir com outros profissionais do sistema de justiça criminal e de fora dele, a pessoa que vai é o delegado, muitas vezes sem ter o domínio das informações necessárias, pois tem “300 inquéritos para tocar” e isso não lhe permite dominar a situação com a profundidade necessária:

[...] tinha um delegado com dez dias de operação e perguntava pra mim “E aí?” ... “Vou deixar o delegado falar” ... Ele me agradecia depois... porque é muito frágil, como o cara está numa sala isolado, não que ele seja mau ou bom, tem cara muito bom, com uma perspectiva bacana, mas institucionalmente dentro do processo ele não tem condição, porque ele tem 300 inquéritos pra despachar, pra ouvir, mesmo que seja inócuo aquele papel girando. (GF/MG APF 4 e 1).

Os peritos dizem a mesma coisa: é o “chinês rodando os pratinhos” que aparece mais adiante.

Na sequência apresentamos algumas afirmações que comprovam, de um lado a percepção de que se deve ir a campo e de outro a pouca motivação para isso:

Atualmente, em razão de inúmeros motivos, os policiais preferem investigar de dentro de uma sala ao invés de realizar uma campanha de dias. (R APF RS 1).

Pior, as chefias acreditam, realmente, que são capazes de entender os meandros da atividade investigativa de dentro de uma sala com ar-condicionado. Os crimes ocorrem nas ruas, os policiais devem ser agentes de campo, não burocratas que ficam sentados atrás de uma mesa, despachando como se juízes fossem. Isto é colocar dinheiro do povo fora. Nunca um sistema construído com base numa atividade essencialmente cartorária

pode produzir resultados positivos numa atividade que é essencialmente prática. (R APF RS 1).

Os próprios delegados admitem perdas, conforme se nota no diálogo abaixo, ocorrido no segundo grupo focal do Distrito Federal:

– A gente, na verdade, a gente perdeu muito. Com a interceptação, a gente deu muita prioridade, priorizou muito a interceptação e perdeu...

– Acho que a gente perdeu o que a Polícia Civil e a Militar têm, de estar na rua, trabalhando.

– É, o grampo é uma coisa bem mais segura, né?

– O grampo é pescar com dinamite.

– E o informante tem uma relação um pouquinho complexa. Você tem uma informante, o cara vai te passar, aí normalmente ele é pago. Ele não é o bonzinho, é o cara que vai te passar informação por dinheiro.

– É uma informação interessada.

– É.

– Ou então ele fazia parte da quadrilha e se desentendeu.

– Ou então ele faz uma delação.

– Ou então ele é a ex traída.

– É, exatamente.

– A mulher traída é a melhor fonte humana. Aí é maravilhoso. (GF/DF 2 DPF 1, 2 e 3).

Esse diálogo mostra uma ambiguidade: de um lado o entusiasmo com os grampos e de outro as fontes humanas ainda sendo muito valorizadas, mas o relato do diálogo com elas sugere uma espécie de “contaminação” que não há com os grampos.

A falta de integração entre agentes, delegados e procuradores dificultaria enormemente o trabalho, que é basicamente a gestão desses papéis, imersa numa lógica de passar para frente o trabalho, tirando da sua mesa e afastando as acusações de leniência que poderiam recair sobre si, mas que acabam recaindo sobre a instituição em disputas e escrutínios de outros órgãos. Vejamos a narrativa de um agente a respeito:

Acontece que a troca de informações durante a investigação, via de regra, se dá entre o delegado (que está sentado em sua cadeira) e o procurador (em sua sala), através de ofícios, enquanto os investigadores estão, por sua vez, mandando, de suas salas, relatórios para os delegados. Isto dificulta a troca de dados, sendo um obstáculo ao sucesso da investigação. Estes

profissionais não interagem, de sorte que o resultado do IPL [Inquérito Policial], que por sua natureza foi construído para chegar a lugar algum, está distante do que o Ministério Público precisa para oferecer a denúncia. Quando conseguem, levou-se muito tempo. Digo mais, não existe nenhum motivo para o distanciamento entre a Polícia e o MP, tais órgãos deveriam ser parceiros. (R APF RS 1).

Outro agente concorda com a tese do distanciamento:

São raros os casos em que um delegado vai até o Poder Judiciário para tratar de questões da investigação. Ficam apenas na formalidade de papéis e despachos em mídias. (R APF RS 2)

E tal não é uma percepção exclusiva dos agentes do Sul do País, como se nota na afirmação abaixo, que repisa a animosidade entre as instituições e os profissionais e os prejuízos resultantes, também presente no Nordeste:

As investigações são realizadas com campos, em tese, bem definidos. Os agentes investigam, os peritos comprovam e os delegados repassam os relatórios ao Ministério Público. Em geral, ao longo do processo investigativo, há interação ou repasse de informações. Ressalte-se que, presentemente, esta interação está bastante prejudicada pelo clima interno pouco amistoso. O que tem prejudicado sobremaneira as investigações. (R APF RN 3).

## 2.1 • RELAÇÃO COM PROCURADORES

A principal dificuldade que identificamos é a falta de comunicação que acabamos de expor, e que causa ineficiência, desperdício de esforços e também está relacionada com as impressões ruins de parte a parte. A possibilidade de o Ministério Público investigar, as disputas que se instalaram em torno disso e a questão da divisão de competências entre Justiça Estadual e Justiça Federal fazem com que algumas vezes haja um descompasso entre os responsáveis por essa delicada tarefa, como mostram as declarações a seguir:

Existem várias investigações que a Polícia e o MP fazem sobre a mesmíssima coisa. Então é retrabalho. Por quê? Porque o MP não quer ficar “refém” da investigação que é feita pela Polícia. Segundo, não existe, aí eu vou falar como policial mesmo, 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. O que ocorre, sim, é que em alguns locais aquele delegado que está investigando, que está ali disponível, não tem o conhecimento técnico que aquele procurador tem, mas são coisas muito particulares. Aí o MP também (eu vou criticar o MP), nessa questão de querer ser o responsável pela investigação, acaba dificultando.

Por quê? Porque hoje em dia tem uma orientação de uma das Câmaras do MP no sentido de que, se a Polícia representa o juiz por alguma medida, o juiz não deve apreciar a representação, deve ser só se o MP representar. Uma coisa que não tem sentido absolutamente nenhum, porque às vezes o cara do MP não tem conhecimento da investigação, ou não tem a visão que o policial está tendo, e fala “não, não vamos pedir isso...”, não tem sentido isso, é uma guerra de vaidades completamente, na minha opinião, que não tem nenhum tipo de ganho para o Estado. Então é isso, a Polícia deveria ser mais bem aparelhada, o MP deveria focar na ação penal. A realidade prática é que a PF ainda é a “Polícia de excelência”, mas ainda muitas Polícias Cíveis são muito ruins, e isso acaba justificando sim a investigação por parte do MP, principalmente no âmbito estadual. No âmbito federal, eu particularmente vejo isso mais como uma vaidade de instituições do que como uma questão de necessidade. Do fundo do meu coração eu não vejo onde o MP pode estar mais bem capacitado tecnicamente do que a PF para investigar qualquer coisa. (E/DF DPF 3).

Embora ainda não se tenha resolvido o problema do gerenciamento das investigações, algumas falas indicam que já estaríamos em outro momento desta disputa:

O que é que acontece... algumas questões que a gente precisa aperfeiçoar, por exemplo, nós passamos por uma fase de discussão do poder investigatório e eu acho que já foi superada no Ministério Público. Então a gente tem que passar pra uma nova fase, que seria a discussão de quais são os limites de atuação de cada órgão. Por quê? Porque hoje a gente não sabe se uma investigação que corre aqui em segredo corre lá em segredo também. Então podem as duas forças estar trabalhando no mesmo sentido, e uma não sabe por conta do sigilo empregado na investigação, obviamente. Um procurador vai receber o inquérito, mas outro, que está com outro inquérito em sigilo, não se comunica com ... Porque o inquérito sempre passa necessariamente pelo MPF. Algum procurador vai pegar. Mas pode acontecer de estar duas investigações, ou tem outro fator também que isso gera, que é a tramitação num órgão, por determinado espaço de tempo daquela investigação, e depois, por exemplo, passa um tempo no Ministério Público e depois vem pra Polícia, então, quando chega pra Polícia também já chega com, além de todos aqueles fatores, o Tribunal de Contas, o tempo que levou pra ser constatada a irregularidade em relação ao fato, ainda pode passar um tempo num órgão investigativo pra depois chegar no outro e continuar a investigação, aí esse que recebeu por último já, geralmente a Polícia, ainda tem mais esse fator pra atrapalhar na questão do tempo. Isso pra mim, uma solução pra isso seria realmente a definição... (GF/PE DPF 3).

Muitas vezes há uma sobreposição de atuações das diversas instituições devido a fatores externos. É muito comum as Polícias estaduais, Federais e o Ministério Público

estarem fazendo a mesma coisa por que o COAF envia a informação para vários deles. Isso foi identificado em nossa pesquisa a partir da entrevista realizada no COAF.

– Nós mandamos relatórios de ofício para o Ministério Público, Ministério Público Federal, o Ministério Público dos Estados e Polícia Federal, por dois motivos: primeiro que, como a gente não sabe qual é o crime, a gente não sabe de quem é a competência objetiva; o outro como prudência, pra que não fique parado na gaveta de um só.

– QUANTO MAIS GENTE, MAIOR É A CHANCE DAQUILO TER SEGUIMENTO.

– O que é que começou a acontecer? Em estados maiores, de concentração maior, começou a acontecer de as três autoridades abrirem processo para o mesmo caso. Então começou a dar um efeito colateral meio estranho. Aí a gente falou, vamos pensar como é que a gente articula isso.

[...]

– Por quê? Porque aí a gente responde a duas coisas. Primeiro às nossas necessidades, pra saber como é que está sendo usado, pra melhorar a qualidade do produto aqui, que é o relatório; e outra, que é de avaliação interacional – você é obrigado a prestar as estatísticas de efetividade ou de consequência daquilo que você faz. Então, até a parte da Inteligência, até chegar nas autoridades que investigam, a gente vai ter isso ou... tem isso hoje ainda é embrionário, mas já tem, já se consegue, você consegue fazer isso hoje. A Polícia Federal inclusive agora está alimentando de forma automática isso aí, vai dar uma escala enorme, porque eles fizeram uma engenharia lá para resolver essa questão. (E/DF COAF).

Este é um ponto importante da nova arquitetura, mas como podemos notar, no afã de apresentar resultados, o retrabalho ocorre também em função de provocações externas.

Há também a percepção de que o Ministério Público faz “balanceamento de carga” quando devolve os inquéritos para ouvir mais um, ou para que sejam expedidos ofícios. Os delegados relatam inúmeros pedidos de produção de prova onde já se esgotaram as possibilidades, inclusive pelo decurso de tempo.

– Parece *bullying* institucional às vezes.

– Às vezes a estrutura do Ministério Público não aguenta. Então o que eles fazem? Eles trabalham também com essas demandas junto da Polícia Federal, pra trabalhar com o prazo deles. (GF/DF1 DPF 2 e 3).

A percepção dos delegados do primeiro grupo focal de Brasília é de que as instituições não falam a mesma língua, de que falta um diálogo franco e uma decisão de “se colocar no mesmo barco”. Eles citam o caso do Paraná, especificamente a Operação Lava Jato, como um caso em que isso ocorreu:

Isso acontece em casos concretos, quando você tem uma operação Lava Jato sendo deflagrada, aqueles personagens conseguiram... aqueles atores ali conseguiram falar a mesma língua, mas isso não é o usual. No dia que a gente conseguir, pelo menos, empatar isso, as coisas vão acontecer de forma muito mais... às vezes eu tenho que chegar e botar aquilo debaixo do braço e ir lá falar com o procurador: “Isso que o senhor está pedindo não tem condição”. (GF/DF DPF 1).

Os próprios profissionais do Paraná reafirmam isso, não só com relação à parceria entre Polícia e Ministério Público, mas também com o Judiciário. Isso se deve ao fato de já estarem trabalhando juntos há anos. A interação lá é boa, eles se comunicam por telefone, *whatsapp* etc., então se minimizam os aborrecimentos e as discordâncias: “[...] eu posso ligar e falar ‘Fulano, ó, esse caso é importante, chegou aí?’ – ‘Não, espera aí que eu já vou pegar aqui’”. (E/ PR DPF 1).

E a pessoa entrevistada relata a mesma liberdade da outra parte também:

[...] eles, os procuradores, têm a liberdade de muitas vezes me ligar e dizer: “Olha Fulana, tem um inquérito que tá lá na delegacia do interior X, da Polícia Federal, e tá...tá triste o negócio...não é assim [...] é importante mas tá lá sempre pouca gente, [...] e a gente precisa...” e eu falo: “Olha, faz o seguinte: dá o teu parecer, pedindo pra vir pra Curitiba e eu dou um jeito de a gente andar com isso rápido aqui”. Aí vem pra nossa corregedoria, eu já aviso aqui. Eles têm essa liberdade de falar isso pra mim e eu tenho liberdade, às vezes, de ir lá e falar com eles: “Olha, o que você tá pedindo, diligência assim, assim que não tem...a gente...” (E/PR DPF 1).

Um ponto interessante, que se conecta com nosso próximo item, está relacionado ao Estado do Paraná e às peculiaridades desses atores, cujas habilidades e relacionamentos são muito particulares. Contudo, a observação que segue diz respeito às aptidões do juiz que conduz o caso da Lava Jato:

Essa operação Lava Jato é um exemplo. Não estaria dando tão certo só com o Ministério Público e a Polícia Federal se o juiz ali não fosse um exímio conhecedor. Ele, na realidade ali, é um dos investigadores também. Não tem como tirar ele da investigação; ele não é só um juiz, ele é mais um investigador, então ele está somando pro trabalho da Polícia Federal. E ele entende, porque senão não estaria na nona fase; ela já teria morrido na primeira, segunda fase, no máximo. Porque o juiz, quando ele fica muito amarrado, a quantidade de pedidos que o Ministério Público faz, ele tem que ter um filtro pra não deixar aquilo em excessos. [...] Os dois lados ficam negociando, a investigação fica amarrada. Se você pega muito solto, na investigação pode ocorrer algum excesso, algum deslize... é tudo assim. Então você tem que chegar num equilíbrio muito bom e, quando chega, casa uma operação muito

boa, com o Ministério Público atuante e um juiz que tenha uma visão muito boa dessa parte de investigação. Então essa operação Lava Jato tá dando certo porque o juiz se comprometeu, não se amedrontou diante da repercussão e da alta pressão. (E/DF APF 2).

## 2.2 • RELAÇÃO COM MAGISTRADOS

A relação entre policiais e juízes é mais eventual. Depende um pouco da postura que os delegados assumem. Parte disso se deve às especificidades da atuação institucional, outras vezes tem conotação estrutural, e por fim diz respeito à experiência de cada um e à visão particular que os delegados têm sobre os juízes. Deste último aspecto podemos destacar a afirmação: “Tem juiz que não gosta de prender” (GF/DF 1 DPF 1).

No que impacta a estrutura do Judiciário, é relevante outra fala do mesmo delegado: “Réu preso para o Judiciário é complicado porque, em tese, os prazos são mais curtos” (GF/DF 1 DPF 1).

Ou mais simples ainda, do mesmo grupo focal, outro delegado: “O Judiciário não aguenta o fluxo” (GF/DF 1 DPF 2).

Sobre as especificidades da atuação destacamos o seguinte relato:

Eu acho que o Judiciário não tem acesso, ele não se envolve, por conta do princípio da imparcialidade, da neutralidade, ele não se afeta ali no dia a dia com aquela demanda. Então se passar passou, vem outra depois; eu não sinto esse dinamismo que a gente que está ali de cara com o fato tem, por conta das estruturas das organizações mesmo, e se estabeleceu que tem que ser assim, acho que essa distância faz com que o Judiciário em muitos momentos nos atrapalhe. (GF/DF 1 DPF 1).

Atualmente, no Distrito Federal, já é possível ver tentativas de superação deste distanciamento. No segundo grupo focal realizado no Distrito Federal, ouve-se a fala de dois delegados nesse sentido:

– Olha, eu sempre preferi falar diretamente com o juiz, porque, no final, é quem vai decidir. Então, se eu ganhar o cara ali, pode vir o que vier, que o cara já tá ganho. Então eu prefiro falar sempre com o juiz. Não sei se foi do meu tempo de advogado também, né? Aí eu acabei tomando esse gosto.

– É mais pela percepção de que os juízes, eles atuam não só nos inquéritos policiais, eles têm os processos... Então uma vara, ela tem uma quantidade de procedimentos imensa. Então você não pode imaginar que o juiz vai ler os 10 volumes do seu inquérito pra apreciar aquela representação;

é meio fantasioso. Então você vai fazer uma apresentação do caso para o juiz, o que tá acontecendo aqui.

– E PRECISA DESSA CONFIANÇA PELA EXPERIÊNCIA DE VOCÊS?

– Precisa.

– E DESSA PROXIMIDADE?

– Com certeza.

– É importante.

– A JUSTIÇA ATUA COM ESSA PERSONALIZAÇÃO?

– Não chega a ser uma personalização não.

– É porque você demonstra interesse ali, né? Pô, o cara tá vindo aqui, ficou a tarde inteira esperando eu terminar a audiência só pra me explicar o caso. E ele ficou ontem à tarde no Ministério Público. Aí eu costume ir no Ministério Público, porque o juiz, quando ele quer, vamos dizer assim, emperrar – Ah, perai, deixa eu pensar melhor –, ele não fala isso pra você; ele fala: “Não, tudo bem, eu vou mandar pro Ministério Público”. Quando você fala direto, ele pode fazer isso: “Vou pedir o parecer do Ministério Público...”

– “E depois eu vou analisar”.

– “E depois eu decido”. Aí ele passa uma semana lendo o caso, avalia se aquilo que você pediu procede ou não, e decide. (GF/DF 2 DPF 1 e 2).

No entanto, a maior crítica dos policiais aos juízes é a demora para julgar. Os processos se estendem por vários anos, trazendo dificuldades para que o Brasil recupere o dinheiro bloqueado no exterior, por exemplo, pois este desbloqueio e a repatriação dependem do trânsito em julgado da decisão aqui.

O desabafo de um delegado mostra claramente o tamanho do problema:

O processo nunca acaba! Eu, particularmente, nenhuma das operações que eu atuei na Polícia, nenhuma já acabou, já esteja julgado uma sentença penal condenatória. Então quais são os problemas para julgar? Primeiro, não há um prazo estabelecido nem no processo, nem no inquérito, para ele iniciar e terminar. Então o processo pode começar hoje e terminar daqui a uns cem anos que o juiz não vai ter qualquer tipo de punição, e o delegado também... Tá certo que eu estou exagerando, né? É claro que vai ter a corregedoria, vai ter não-sei-o-quê, mas uns, sei lá, cinco anos... [...]. Chega nos recursos, os recursos não têm um prazo para ser julgados. Então uma apelação é julgada às vezes em um mês, às vezes depois de oito, nove anos, tem apelação esperando para ser julgada na mesa do desembargador, na mesa de um ministro... (E/DF DPF 3).

Os processos, complexos que são pela matéria, também são complexos devido à quantidade de réus envolvidos. Isso dificulta inclusive o processamento que se inicia com a citação do réu. Depoimento neste sentido do mesmo entrevistado:

Na Suíça, sem falar o caso, falei com uma procuradora lá que tem uns dez milhões bloqueados em determinado caso, aí ela me falou assim: “Esse caso é de 2005, em que pé que tá?”. Eu entrei no computador e entrei no sistema de consulta de processos, daí está na fase de citação. Aí ela falou: “Citação, como assim?”, aí eu fui ver e tinha cinquenta e tantos réus. E até citar todo mundo? Beleza, citou todo mundo, e até ouvir as testemunhas? Duas testemunhas de cada um, sendo que uma está no exterior. Não dá, né? (E/DF DPF 3).

A formação dos juízes, que muitas vezes não é adequada para entender processos muito complexos, também é apontada por um dos policiais entrevistados:

[...] falta muito conhecimento técnico para algumas autoridades do poder judiciário, principalmente, com relação a esse tipo de crime. Então, por falta de conhecimento técnico, é mais fácil deixar esperando na gaveta, para quem sabe um dia tirar da gaveta e fazer o julgamento, tudo isso porque não tem um prazo. Se apelou? Quanto tempo que o desembargador tem para julgar? Não sei, não tem um prazo. Você entrou com um recurso nos Tribunais Superiores, em quanto tempo tem que ser julgado? Não tem um prazo estabelecido para isso. E daí é aquela coisa: dificuldade pessoal, falta de pessoal capacitado para assessorar juízes e membros do MP, trabalho de alguns meio período ou menos do que isso, eu acho isso. (E/DF DPF 1).

Mas tais críticas não se confirmaram nos grupos focais:

– COMO É QUE VOCÊS AVALIAM O JUDICIÁRIO NA INSTRUÇÃO E JULGAMENTO PRINCIPALMENTE DESSES CRIMES? EM 1º GRAU, TRIBUNAIS REGIONAIS, TRIBUNAIS SUPERIORES?

– Primeiro grau, a minha experiência é extremamente positiva.

– AQUI EM BRASÍLIA OU FORA?

– Em todos os lugares.

– INDEPENDENTE.

– Independente.

– Eu acho que em geral a média é boa.

– Porque o juiz, ele tem conhecimento do caso, ele acompanhou a evolução do caso. (GF/DF 2 DPF 1 e 3).

Apesar dos elogios, os policiais também relatam uma certa desconfiança dos magistrados com o resultado de seu trabalho de investigação, mas já adiantam que eles vão aprendendo a dosar isso, apresentando bons resultados. Há um relato no segundo grupo focal do Distrito Federal de uma operação com 40 suspeitos. O delegado achou muito e pediu que o agente mantivesse só aqueles em relação aos quais realmente se podia sustentar o resultado da investigação:

– Eu falei: “Leva e me traz daqui a uma semana”. O cara voltou: “Doutor, treze”. Treze? Aí eu peguei, botei de baixo do braço, fiquei uma semana em casa. Falei: olha, vou sumir da delegacia e vou ficar uma semana em casa. Treze. Foram 13 temporárias, 13 preventivas, 13 condenações. Porque quando você prende um monte de gente, começa a cair...

– Cai tudo.

– A credibilidade, o juiz já olha diferente pra sua investigação. “Pô, será que não forçou também, pra esse pessoal aqui?” (GF/DF 2 DPF 2 e 3).

Contudo, estas diferenças e desconfianças não são tão grandes quanto é o conflito atual entre Polícia Federal e Ministério Público Federal. A Polícia Federal, segundo relatam, tem buscado um aliado na Magistratura a partir da ideia da existência de um inimigo comum que é o Ministério Público:

– É que os juízes estão sentindo também que as garras estão começando a virar pra a atividade de jurisdição, dentro do Ministério Público Federal.

– Ah é?

– Eles já tão sentindo isso. E também já estão entendendo que, daqui a pouco, vai o combate institucional se virar contra eles. (GF/DF 2 DPF 2).

Mas tem muita coisa difícil na relação. Embora seja visível um movimento de aproximação entre delegados e juízes e entre estes e os peritos, esses últimos mencionam o surgimento de empecilhos burocráticos antes inexistentes:

– Na verdade a interação que se tem com o Ministério Público é muito pequena. E hoje tem uma barreira, não sei se os colegas sabem, tem uma barreira maior ainda, porque...

– Institucional.

– Institucional. A Polícia Federal, por meio da Corregedoria, baixou normas que impedem os peritos de ter acesso ao mundo exterior sem autorização deles. Então, se eu estou atuando num processo, se eu quiser me dirigir ao juiz, eu tenho que usar a intermediação da Corregedoria. Isso é um absurdo completo, é ilegal, é imoral e engorda.

– ISSO É NOVO?

– E eu vou além, qualquer quesito que vem do Supremo lá passa pela Corregedoria e vai pra um delegado, o delegado muda o quesito ou reescreve ou copia como se fosse um quesito dele pro perito, pro perito responder ao delegado.

– E inventaram um procedimento chamado Registro Especial, que não é inquérito, pra fazer isso, pra blindar o acesso [...]. (GF/DF Peritos 3 e 5).

A quebra do sigilo telefônico é um item à parte.

A fala dos delegados acrescenta elementos importantes no sentido de mostrar o aprendizado que houve desde o *boom* das interceptações telefônicas ocorrido em 2003. É do conhecimento geral que algumas operações importantes da Polícia Federal “caíram” e eles explicam porque:

– Primeiro que o pessoal empolgava e pegava 80, 90, 100 caras. O pessoal estava muito implacável, quando o ideal era você pegar 20 caras do núcleo duro daquela quadrilha e deixar o pessoal cair de maduro.

[...]

– Então o processo natural da investigação é que foi evoluindo. Hoje você não vê mais essas operações enormes da Polícia Federal. Não é que a Polícia Federal não está trabalhando, é que a Polícia Federal está trabalhando melhor.

– APRENDEU...

– Por quê? Como você abria demais, você estava interceptando, às vezes, 30, 40 linhas telefônicas. Você precisava dessas pessoas ouvindo e o cara dizia o seguinte: “Ó, vamos nos encontrar em tal lugar”. O agente automaticamente, ele inferia que esse encontro existiu. Cadê uma foto desse encontro? Cadê uma prova desse encontro?

– Você passa a trabalhar como se muitas coisas estivessem...

[...]

– Então, às vezes, em um papo que poderia ser um papo trivial, ele começou a ver códigos e apelidos em tudo e falou: “Ó, quando ele falou que vai no Bob’s comprar um Big Bob, isso quer dizer, como um Big Bob são 2 hambúrgueres, ele tá comprando 2 quilos de cocaína em tal lugar, não sei o quê”.

[...]

– Isso aí já foi refinado.

– É, por isso que eu tô fazendo um histórico, né. Por isso que muitas coisas caíram, por causa disso. [...] Então muitas coisas foram evoluindo.

Por que muita coisa caiu, por quê? Não tinha um lastro. Foram operações totalmente baseadas em interceptações e inferências daquele cara...

– Poderia ser fato? Poderia. Poderia ter havido o encontro? Poderia. Troca de dinheiro.

– Sim, mas não se sustenta no processo. (GF/DF 2 DPF 1 e 3).

Uma das coisas de que também se queixam os delegados é da demora nas respostas dos juízes sobre os pedidos de quebra de sigilo telefônico: “[...] eu aqui no Judiciário de Brasília já fiquei um ano pra conseguir uma quebra de sigilo telefônico, um ano! Perdeu completamente o objetivo. Depois de um ano falei – Muito obrigado, não quero mais” (GF/DF 1 DPF 2).

Todos os delegados do primeiro grupo focal realizado no Distrito Federal concordaram que assim se perde o momento da investigação. E isso tem consequências no resultado produzido, pois se a espera é grande o trabalho será interrompido e depois para retomá-lo há que se fazer um novo esforço de recuperação do estado em que estava a investigação:

[...] não só em relação à prova, mas também em relação ao estado de espírito dos servidores envolvidos na investigação: “Estou com esse inquérito e vai demorar quatro meses pra retornar com uma quebra de sigilo”. Eu não fico quatro meses com inquérito na mão, lendo e relendo, aguardando. Aquele inquérito vai ser posicionado ali de lado, eu vou assumir outro que está andando, e ele, [...] mais complexo, então, ele foi pra outra pilha, “pilha do aguardo”, quando chegar essa ordem já se passaram meses – o que eu vou ter que fazer? Vou ter que voltar e nivelar o meu conhecimento novamente com aquela investigação, é um esforço intelectual, não é um cumprimento de tabela, você tem que criar. Tem um pouco de arte, pra produzir prova você tem que criar. Quando a gente pede quebra de sigilo, é quando a gente não tem mais pra onde ir. “Juiz, eu não tenho mais pra onde avançar. Eu preciso disso e disso, se não, não tem o que fazer, se o senhor não quiser, diga não quero te dar, e eu vou relatar do jeito que está, mas diga rápido”. (GF/DF 1 DPF 2).

No entanto, na visão de agentes da Polícia Federal de Pernambuco, as dificuldades podem ser de compreensão dos juízes sobre o que se está pedindo. O exemplo dado por um destes agentes é o de que às vezes se solicita ao juiz um extrato de ERB, e o juiz ou o procurador entendem que é igual quebra de sigilo, que estão quebrando o sigilo telefônico de todo o mundo, mas na visão do agente esse extrato só mostra a localização ou não de pessoas naquela base de abrangência de telefonia e isso não seria igual à quebra de sigilo.

No *Habeas Corpus* n. 468.639-9, da Vara de Inquéritos Policiais do Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba, confirma-se o limite da informação do extrato de ERB e se esclarecem alguns pontos desta discussão:

O acesso ao posicionamento das ERBs (Estações Rádio Base) permite ao detentor da senha e *login* concedidos pela concessionária de telefonia identificar a localização geográfica aproximada do usuário do telefone celular.

Um agente de Minas Gerais completa:

Excesso de “garantismo” por parte dos juízes para concessão de medidas judiciais necessárias às investigações, como mandados de interceptação telefônica e de dados, sob a alegação de invasão à vida privada das pessoas (no caso, os suspeitos – não raro envolvidos em crimes repugnantes, como pedofilia, tráfico de seres humanos, exploração sexual infantil, desvios de recursos públicos, lavagem de dinheiro, contra a Administração Pública, entre outros). Isso gera morosidade nas investigações, e chega até mesmo a inviabilizá-las, haja vista a dificuldade de se obterem provas hábeis à elucidação dos crimes pelos meios convencionais de investigação. (R APF MG 1).

Outra situação descrita pelos delegados de Brasília, no primeiro grupo focal realizado, é o impacto da rapidez eventual que conseguiriam nas investigações se seus pedidos fossem prontamente atendidos. Na percepção deles, o juiz pensa: “Isso aqui vai acabar com minha vara...” (GF/DF 1 DPF 1).

De tudo o que se disse sobre as relações entre Polícia, Ministério Público e Magistratura o que mais se destacou foi a dependência dos contatos pessoais. Note-se o caso do Paraná, onde a relação de confiança entre os atores foi construída desde a atuação conjunta que houve, nos anos 2005 e 2006, no que ficou conhecida como FT CC5 – força tarefa constituída para trabalhar no escândalo que foi a descoberta das Contas CC5:

- Os anos passados construíram.
- É UMA CONSTRUÇÃO DE CONFIANÇA.
- E muitos são os mesmos ainda.
- ISSO ERA A PRÓXIMA PERGUNTA QUE EU IA FAZER: CONFIANÇA É UM NEGÓCIO PESSOAL?
- É, pessoal. Exatamente.
- MUDA TODA A EQUIPE DA DELEFIN, MUDA O ... COMEÇA DO ZERO... NÃO É INSTITUCIONALIZADO...
- Sim. Claro. Exatamente. Exatamente, começa do zero. Então assim, muito se deve a isso, a que em muitos desses órgãos permanecem as mesmas pessoas. Lá no SPE são as mesmas pessoas que estavam há dez anos lá, na força [...], alguns auditores em quem nós tínhamos muita confiança já saíram, algumas ainda estão lá, e a gente tem o pessoal ali, tem um TCU,

as mesmas pessoas também que estão há muitos anos ali, em quem a gente tem confiança, tem os procuradores aqui. Houve uma troca e tudo o mais, mas mesmo nessa troca sempre teve essa busca de estar num relacionamento mais próximo, até porque, eram assuntos muito específicos assim que muitas vezes, eles não lidam – não lidavam – onde estavam, quando vêm pra cá então buscam aproximação com a Polícia, a gente tinha, sempre teve, um contato mais próximo, então mesmo o quadro da área criminal aqui na Procuradoria da República é estabilizado há bastante tempo, então a gente trabalha, se conhece, trabalha junto há muitos e muitos anos. Na justiça aqui também, por mais que tenha mudado a composição do Judiciário, acho que ali na Terceira Vara, que hoje a Décima Quarta, que depois foi especializada também, mas por muitos anos a única especializada era a segunda, que era a do doutor Sérgio Moro, que também é o mesmo; então, sem dúvida, a permanência das mesmas pessoas, pelo menos parte delas [...] porque eu estou aqui há... depois do doutor Sérgio, que está antes de mim, eu sou a que está há mais tempo... (E/PR DPF 1).

Do ponto de vista formal, institucional, as possibilidades de integração e conjugação de esforços são praticamente descartadas. Se os profissionais que escutamos elogiaram uns aos outros, foi em razão de laços de amizade e colaboração que extrapolam o dever funcional de cada um. A mesma coisa se pode dizer para a relação entre delegados e agentes de polícia. O trabalho é bem feito quando um grupo é formado com decisão de fazer um bom trabalho, e isso adquire sustentabilidade decorrente da experiência e da confiança.

### 3 • ASPECTOS TÉCNICOS

#### 3.1 • PROCEDIMENTOS E ROTINAS PARA OS DIVERSOS CRIMES

Como vimos em algumas passagens anteriores, a investigação se dava mais com base na fonte humana de informação e hoje ela está muito mais centrada na tecnologia. Contudo, segundo relato de agente de Pernambuco, isso terá que ser repensado na atividade policial, pois “Hoje em dia ninguém fala mais nada em interceptação. Ninguém fala mais nada, é tudo pessoal”.

Muito do que se faz hoje no campo dos crimes de colarinho branco foi importado do trabalho de repressão ao tráfico de drogas, característico da Polícia Federal, mas com algumas particularidades: no tráfico a interceptação não precisa ser usada como prova, pois existe uma prova que é clarividente, ao contrário do crime do colarinho branco, no qual se precisa lançar mão da interceptação e de todo um con-

junto probatório (encontros, fotos, malas de dinheiro que passam de um para outro) devido à complexidade:

O tráfico de drogas é mais fácil (de investigar). Assim, eu sempre digo: você intercepta as pessoas, a gente vai lá, tem a mercadoria. “Ó, vem um caminhão carregado de cocaína!” O objetivo é o que? Pegar a droga, entendeu? Já no crime do colarinho branco, no crime mais sofisticado, sonegação e tudo, você tem que usar a interceptação como prova. E no tráfico de drogas a gente não usa a interceptação como prova. (E/PE P 1).

Os agentes de Pernambuco também relataram outra dificuldade, desta vez nos casos de efetiva quebra de sigilo: os relatórios apresentados pelas operadoras não são padronizados, alguns vêm com o código do Brasil (55), outros começam no código do estado, em alguns estados acrescentou-se um 9, quando a ligação é a cobrar vem um 9090 na frente do número, e isso tudo faz com que, antes de poder trabalhar com os dados da quebra de sigilo (origem, destino, dia, hora, duração das chamadas etc.), tenha que se limpar a base antes manualmente. Antes de ser acrescentado o 9 em alguns estados, havia uma fórmula que era usada para padronizar os números de telefones, mas ela não funciona mais.

No caso de quebra de sigilo bancário, a mesma dificuldade de padronização aparece nas informações enviadas pelos diferentes bancos e que surgem nos relatórios do COAF. Há bancos que usam sacador e sacado, outros cedente, depositante e responsável e assim por diante. Segundo o relato de agente (PE), esta dificuldade já está sendo contornada no contato com os bancos.

Somente um agente entrevistado nos deu mais elementos para entender a permeabilidade entre o geral e o específico nas investigações, ou seja, sobre o que são rotinas, fontes, técnicas, e como são combinados todos esses elementos nas investigações que nos interessam:

Não existem rotinas estabelecidas. Elas se resumem aos trâmites burocráticos ou legais do inquérito policial. Exceção ocorre nas operações policiais com o emprego de ferramentas ou técnicas de inteligência policial, que são a minoria das investigações levadas a efeito no DPF e se constituem nas mais importantes, que trazem maiores resultados, a exemplo da Operação Lava Jato, Hurricane, Sanguessuga, Navalha, Zaqueu, Anaconda, Pasárgada, João de Barro, Avalanche, Sucuri, Voucher, Caixa de Pandora, dentre tantas outras. Estas sim possuem rotinas, além das meramente legais. Seguem ritos procedimentais (a maioria deles coordenado e gerenciado por agentes de Polícia Federal) elaborados segundo as melhores práticas das investigações mais eficazes já realizadas pela Polícia Federal, como ferramentas humanas e tecnológicas de obtenção de provas em campo (vigilâncias a pé e motorizadas, monitoramento de suspeitos, manejo de fontes humanas, disfarces, estórias-coberturas, en-

trevistas etc.), estruturação de dados coletados e analisados no decorrer da investigação, coordenação e execução de técnicas especiais de investigação, como interceptação de sinais, entre outros. (R APF MG 1).

Contudo, esta descrição não é suficientemente esclarecedora, visto que só reforça a já citada combinação do elemento humano com o tecnológico.

### 3.2 • PRINCIPAIS DIFICULDADES PARA INVESTIGAR

São muitas as dificuldades relatadas. Destacamos aqui as principais, sendo que a questão temporal é a mais significativa a ser analisada neste item. Em outros momentos também são descritos problemas que se relacionam a este ponto, como a falta de pessoal e de treinamento.

Uma das dificuldades recorrentes citadas pelos delegados do Distrito Federal e também de Pernambuco é o tempo/oportunidade de atuação. O diálogo que segue retrata isso:

- [...] muito depois é complicado você ir atrás da materialidade, delinear a materialidade três/quatro/cinco anos depois que o crime aconteceu.
- TUDO ISSO?
- Acontece.
- Acontece.
- Até dez anos.
- Eu já instaurei inquérito com notícia-crime de 2000, eu instaurei e guardei; mas, chegou para instaurar, eu tenho obrigação de instaurar, e isso, efetivamente, causa um ruído. (GF/DF 1 DPF 1, 2 e 3).

Delegado de Pernambuco reafirma esta percepção dos policiais de Brasília:

Porque eu acho que um grande problema da investigação, e foi aquilo que o Superintendente estava falando muito pertinentemente ontem, em relação aos procedimentos que ficam tramitando no Ministério Público, normalmente e infelizmente por muito tempo, e eles não arquivam e nem conseguem fazer nada. Porque essa questão dos inquéritos civis, se não tiver a investigação, se não tiver crime, dificilmente chega em alguma situação, né? E aí fica lá anos e anos, fugindo da contemporaneidade, né? Você perde testemunha, você perde muita coisa que só quando você investiga um negócio que está acontecendo ou acabou de acontecer, você consegue ter êxito. (E/PE DPF 3).

Este mesmo problema ocorre quando há o parcelamento de dívidas nos crimes contra a ordem tributária:

Fica suspensa também a prescrição. Só que quando demora muito tempo, aí, às vezes, tem muita mudança de sócio, aí também dificulta a investigação. Porque aí vai assim, fugindo, né? Na questão de executar, que é cível, executa a empresa, mas, na questão penal, tem que ser efetivamente quem administrava a empresa na época. É quem tinha a intenção, né, de fraudar, de não pagar, de omitir algum dado. Então o que acontece? Quem administra a empresa em 2000, muitas vezes não é quem administra a empresa em 2012. Então, mesmo que a gente não tenha o caso da prescrição, a gente, às vezes, tem uma mudança de um monte de sócio, aí não acha o sócio ou tem sócio que trabalhava, mas diz que é da área comercial. Então dificulta. Então quando o fato que vai ser investigado é um fato próximo, você tem mais chance de êxito, porque é mais fácil você encontrar testemunhas. Teve um inquérito aqui que eu tava procurando os funcionários, de 2005, pra ouvir os funcionários, pra eles me dizerem quem, na época, efetivamente administrava a empresa, porque os sócios também não vão chegar aqui, quando eles querem se esquivar da responsabilidade penal, né? Eles vão chegar aqui omitindo, dizendo que não tinham responsabilidade, dizendo que eles não administravam, que quem administrava era o fulano, que era o contador. Então, quanto mais longe do fato, mais difícil a apuração. Então essa suspensão pelo parcelamento tem esse lado negativo, porque, apesar de resguardar a questão da prescrição, vai dificultar investigação, porque quanto mais próximo do fato, mais fácil... (E/PE DPF 2).

Os agentes concordam que o tempo opera contra a investigação, mas por outros motivos. Para eles o ideal é colher as informações de imediato, atendendo ao princípio da oportunidade, sem precisar da intermediação do delegado e da formalização do inquérito. Essa ideia já está contida em outras pesquisas sobre a tradução das informações para o mundo jurídico que, com sua linguagem específica, causa várias perdas ao inquérito policial. Uma destas perdas é temporal e outras impactam nos resultados obtidos, e isso é importante na medida em que vivemos em um momento em que o índice de elucidação de crimes é baixo (MISSE, 2010).

A fala deste entrevistado expõe uma parte do problema que estamos descrevendo:

O que acontece: o inquérito funciona de uma forma que você intima, ouve, avalia o que você ouviu, intima de novo um outro, avalia de novo, pra chegar ao final, fazer um relatório e ver se vai ser indiciado, se não vai ser indiciado... É aquela questão da denúncia que vai para o Ministério Público. O que a gente pensa como investigadores? Aconteceu um fato? Os policiais iriam a campo e, a partir daquele momento, a investigação já estaria iniciada; eu não precisaria estar desviando para uma figura o inquérito. Ali eu já iniciaria com a minha equipe de investigação, já colheria os depoimentos ali mesmo naquela hora, com as pessoas presentes, o que aconteceu. Futuramente você teria outras pessoas que viriam, mas você já

iniciaria ali; e não voltar para o local, pra delegacia ou pro seu escritório, pra formalizar e depois de 24 horas, uma semana, duas semanas, começar as intimações para aquelas pessoas. Ou seja, você atuaria imediatamente, não perderia o princípio da oportunidade. Você não fica postergando o fato. O fato, ele some, se perde, ou então até surge como uma criação, as pessoas começam a inventar. Então, quando algumas polícias de outros países chegam ao local e já começam aquela atividade ali, é o ato cêlere da investigação. Foi feito um levantamento tal, tal; aquilo ali é tudo materializado em documento; pode até passar pela figura do delegado, sem problemas, pra que ele faça a parte jurídica, se for necessário; e ali diretamente vai para o Ministério Público. (E/DF APF 2).

Ou seja, na visão dos agentes o prejuízo do passar do tempo não reside na chegada da notícia e sim na apuração dos fatos mediada pela burocracia do inquérito e pela atuação intermediária dos delegados. Outro agente acrescenta:

Por exemplo, a gente vai pra campo: a gente tá ali na rua, ouve as coisas na rua. A gente tá sabendo do que tá acontecendo, mas a gente não pode pegar aquele depoimento ali e transformar num documento. Você tem que intimar, “Ah, você vai ter que ser ouvido...”. Aí, quando o cara chega na delegacia, ali já é outro ambiente, né? Ele chega lá na delegacia, aí tem aquela formalização, o delegado... Então isso aí é outra coisa também que eu vejo que prejudica muito a investigação. (E/DF APF 1).

Os agentes de Minas Gerais têm uma visão um pouco diferente do problema do tempo. Um deles faz uma pergunta interessante a respeito do problema do tempo da investigação em relação aos fatos:

[...] quem vive do crime, ele faz um crime e para, ou ele faz um crime e continua? Então se você tem atores que atuam – atores que atuam é bom né? –, que estão naquele negócio, vão estar naquele negócio amanhã, no mês que vem, no ano que vem, você vê que essa é uma argumentação que não se sustenta, não é? A distância com o fato criminoso muitas vezes é a forma errada de investigar. (GF/MG APF 4).

Mais adiante na conversa, o mesmo agente fala que pode existir um problema causado pela defasagem de tempo sim, mas que se relaciona mais com os atos fracionados da investigação, que acontecem de forma esparsa, e que isso sim pode prejudicar a investigação. Nesta linha de argumentação, sobre os atos fracionados, no mesmo grupo focal de Minas Gerais, foram ouvidas críticas severas aos 15 dias de prazo para as interceptações telefônicas, o que traria justamente este efeito de fragmentação na investigação. No diálogo abaixo, que ilustra o problema da fragmentação, também estão elementos que se relacionam ao primeiro item deste capítulo, referente às rotinas profissionais. Podemos ver como elas vão se reconfigurando, nem sempre da forma esperada:

[...] a Polícia conseguiu criar os meios pra contornar essa dificuldade, mas é verdade que as coisas não acontecem quinzenalmente e isso cria... cria uma rotina, uma necessidade de você criar uma justificção, fundamentação, para as coisas acontecerem a cada 15 dias quando, na verdade, não há essa limitação na vida real – só na lei.

– É. É.

– Toda interceptação telefônica ela exige... ela é autorizada por 15 dias, e a lei exige que a cada 15 dias seja gerado um auto circunstanciado onde se vão apresentar os principais elementos colhidos naquela quinzena, é da legislação da interceptação telefônica, e aí a legislação acaba por pautar a ação da Polícia, então a Polícia começa a agir pra começar e acabar em 15 dias.

– E justificar a prorrogação no relatório desses 15 dias.

– Você fragmenta as provas. (GF/MG APF 1, 4, 6 e 3).

### 3.3 • O BOM INQUÉRITO

Um de nossos propósitos foi identificar o que dá certo na investigação de crimes de colarinho branco. O diálogo reproduzido a seguir inicia-se com a pergunta:

O PROCESSO QUANDO ELE TERMINA DE UMA FORMA PREVISTA REGULAR OU A CONTENTO, VAMOS DIZER ASSIM, É PORQUE OS ATORES ENVOLVIDOS CONSEGUIRAM CONVERSAR?

E as respostas foram muito interessantes:

– Nos casos complexos que demandam esse tipo de acordo, porque às vezes tudo dá certo. Como diz o poeta: “Felicidade não tem história”. Quando tudo dá certo ninguém lembra, flui a investigação, corre rápido. Cada um cumpriu o seu papel, juiz fez seu papel, o Ministério Público fez seu papel. Todos...

– Todos são importantes.

– Todos entendendo que é importante, urgente, apresenta o negócio e o inquérito correu rápido, todo mundo comprometido – aí é o cenário ideal.

– ENTÃO, NA VERDADE, NÃO É A CONSISTÊNCIA DA PROVA, A IMPORTÂNCIA POLÍTICA DE DETERMINADA QUESTÃO, DE FATO, É FORMA DE ARTICULAÇÃO DO SETOR OU DA EQUIPE...

– Quando você inicia não tem nem noção de onde vai chegar, falando de questões políticas, às vezes, você inicia um caso e lá no meio é que ele atinge

uma visibilidade – mas ele precisa ter começado já com comprometimento pra que no meio: “Nossa, é um caso grande mesmo” ... e o comprometimento... como tem procuradores que, infelizmente, não têm esse comprometimento, assim como tem delegados, agentes que não têm, instituições geridas por seres humanos. (GF/DF 1 DPF 1, 2 e 3).

Um dos destaques do campo da pesquisa foi o estado do Paraná. Embora tenhamos conseguido pouca informação por causa do grande destaque da Operação Lava Jato, a informação que conseguimos é relevante neste item, pois esse estado pode ser definido como “o ponto fora da curva”. As entrevistas realizadas mostram que lá os atores do sistema de controle conseguem conversar:

– Pelo menos no meu universo, no meu universo não observo isso tanto. Porque o que acontece: nós lidamos aqui com tanta coisa, e a capacidade humana é tão aquém, que nem nós nem os procuradores com os quais nós tratamos diretamente têm o menor problema em falar: “Olha, não tem perspectiva útil aqui...”

– NÃO VAI PRA FRENTE, DEIXA PRA LÁ...

– Então eu sugiro o arquivamento. E o procurador adora. Eu coloco isso e o procurador: “Excelente, também concordo”. Entendeu? E o juiz mais ainda. Por quê? Porque arquiva esse e tem mais cem vindo atrás. (E/PR DPF 1).

Um dos agentes entrevistados reafirma o problema do vai e vem de papéis e destaca a necessidade de uma aproximação com o Ministério Público para as investigações funcionarem melhor: “A proximidade com MP dará agilidade às decisões de denunciar ou não. Sem o MP, fica papel e papel de um lado para outro, sem saber se o MP irá aceitar as provas coletadas” (R APF RS 2).

A mesma disposição para estreitar as relações com o Ministério Público apareceu no grupo focal com agentes em Minas Gerais. Perguntados sobre se era desejo deles de atuar vinculados diretamente ao Ministério Público, a resposta foi contundente no sentido positivo.

– VOCÊS SE SENTIRIAM CONFORTÁVEIS ENTÃO SE A COMUNICAÇÃO FOSSE DIRETA COM O MINISTÉRIO PÚBLICO?

– Sem dúvida! (GF/MG APF 1)

Há que se considerar também que nem toda investigação precisa virar processo, o que já parece ter se incorporado à mentalidade dos delegados entrevistados:

– Mas a investigação que chega à conclusão de que não houve crime não é uma investigação fracassada. Não houve crime.

– Uma investigação bem feita.

– O nosso objetivo não é condenar as pessoas e demonstrar que aquela pessoa praticou um crime. Esse é um dos enfoques, mas se não houve crime, não houve crime.

[...]

– É, é melhor concluir que não houve crime de forma exauriente do que concluir que houve indício, havia denúncia, um processo de 15 anos, ocupar o Judiciário... (GF/DF 2 DPF 2 e 3).

A fala que conseguimos registrar no Paraná corrobora a existência de problemas na investigação quando não é possível identificar a autoria. Isso indicaria faltas ou falhas nas diligências, mas de resto pode ocorrer que o inquérito seja encerrado:

[...] porque não aconteceu o fato, ou o fato não é criminoso por algum tipo de excludente, ou havia uma prescrição, ou tem o autor, mas o autor é, digamos, inimputável. Isso aí não pode ser imputado à Polícia pelo fato de esse inquérito não ter gerado uma denúncia. Simplesmente porque ele não foi um inquérito bem-sucedido. Ele foi bem-sucedido, ele apurou. Então pra mim assim, o melhor jeito de aferir eficiência é ver se o fato foi apurado. Ele foi apurado. E porque ele foi finalizado, ele foi arquivado? “Ah, porque o crime não aconteceu, porque o fato já era prescrito, porque o autor é inimputável, ou porque o fato tem uma excludente que tira a característica de criminoso dele”. Então todos esses casos e tantos outros que eu poderia pensar... foram apurados e se chegou à conclusão, ou seja, o órgão de persecução, no caso a Polícia, atuou, investigou... (E/PR DPF 1).

De toda maneira, as respostas padrão para a pergunta “O que um bom inquérito deve ter?” normalmente seguiram a cartilha dos aspectos processuais: a individualização do indiciado, a convicção de que ele é o autor etc., como comprovam as seguintes respostas que obtivemos:

Provas que identifiquem a autoria e a materialidade do delito. (R APF RN 1).

Prova material, pericial e um bom rol de testemunhas. (R APF RS 1).

Isso nos leva a crer que, nestes tipos de crimes que procuramos entender como se investiga, não existem muitas novidades técnicas, em que pese a complexidade da matéria, embora se afirme o tempo todo que existem diferenças, como mostraremos no próximo item.

### 3.4 • PAPEL E IMPORTÂNCIA DO INQUÉRITO POLICIAL

O inquérito policial tem sido alvo de bombardeio por parte de muitos profissionais do sistema de justiça e de fora dele, como veremos adiante. Os peritos comparam a administração dos inquéritos usando a imagem de um chinês rodando os pratinhos no circo: “[...]

tem vários pratinhos, aí ele tem que manter o prato rodando. Aí quando o prato começa a parar ele vai lá e... Então é mais ou menos assim, você vai administrando...” (GF/DF P 6).

É basicamente a mesma imagem que os agentes têm sobre o inquérito, como já relatamos em tópico anterior:

[...] no inquérito cada delegado tem 300, 200, ele é dividido em micropeças, micropartículas “Intime alguém”, “Levante informação”, “Produza uma ficha”, “Vai lá e oficie... vai lá na área e levanta”, aí você faz uma coisa daquele inquérito é despachado pro Ministério Público e pra Justiça, aí você faz outra de outro, outra de outro, outra de outro... (GF/MG APF 2).

Na visão dos peritos, o inquérito que temos hoje é produto de uma época que nada tem a ver com nosso estágio atual de mudança social e de padrão criminal: “Então, o nosso modelo de persecução penal, ele acompanha o CPP que, portanto, é também anacrônico. A figura do inquérito policial é uma excrescência que tem que ser banida do nosso sistema de investigação” (GF/DF P 1).

É claro que os delegados não concordam com isso e defendem o inquérito de forma contundente, como se nota do diálogo abaixo, no qual são destacadas as necessidades de formalização e a importância da fiscalização, ou seja, a defesa se dá pelo viés das garantias que ele confere:

– Por que o inquérito é importante? Porque ele formaliza o esforço investigativo de maneira organizada e previsível, no que for possível é previsível, você tem noção do que vai acontecer no inquérito quando você é investigado, não deixa de ser uma garantia ao investigado porque o investigado não é, necessariamente, culpado, não é responsável pelo fato que ele está sendo investigado. Então você tem o procedimento com o mínimo de formalidade, muito se critica do formalismo do inquérito policial, mas esse formalismo, ele existe como demanda de quem vai ser investigado. Você vai ser investigado e não tem noção do que vai acontecer ali: vou ser indiciado, não vou ser indiciado, se vai ouvir gente ou se não vai ouvir gente, se vai ter quebra de sigilo.

– É melhor você ser investigado dentro de um inquérito do que dentro de um dossiê em que não existem regras, não existe fiscal, em que não existe uma rotina, uma previsão legal; dentro do inquérito não, o inquérito ele garante aqueles princípios mínimos ao cidadão.

– Tem prazo, tem fiscalização.

– Tem prazo, tem fiscalização, porque nós já vivemos um passado recente onde as pessoas eram investigadas dentro de um dossiê. (GF/DF 1 DPF 1 e 3).

Esta comparação com os dossiês é boa, pois dá uma perspectiva da dimensão do problema. De acordo com a visão dos delegados entrevistados, a atividade deles é

imprescindível pela leitura e transposição que fazem entre dois mundos – dos fatos ou papéis para o universo jurídico de forma organizada:

- A recente doutrina coloca que o inquérito policial é uma mera peça de informação, e a gente não pode fazer conclusões pessoais dentro do inquérito, salvo os fatos do procurador. Então eu vou pegar o material da operação Lava Jato, não vou colocar conclusões e nem delações, vou jogar pra ele em cima da mesa dele: “Está tudo aí”.
- Manda o relatório do COAF.
- Não vai achar nunca, nunca. É um trabalho, qualquer um aqui trabalha, são 23 pessoas e chega lá você recebe até entender, construir uma linha investigativa: “Vai por aqui”. “Ôpa! Não deu certo, vai por ali”. Depois: “O que eu fiz? Como eu cheguei ali?”. Essa informação, por que ela é importante? Porque ela se liga com a outra. Um caso bem clássico é aquela empresa que não tem funcionário e está recebendo R\$ 2 milhões de reais, esse convênio está errado. E a gente tem que contar uma história...
- É um quebra-cabeça.
- [...] uma história com personagem, aí se a história for bonitinha, se eu conseguir comprovar isso, tirar uma boa moral daquela história, eu consigo uma boa condenação. Agora se a história estiver meio capenga e não conseguir saber quem é quem porque não identifiquei aquela conferência e não consegui... aí, realmente, a pessoa não merece ser condenada por mera [...].
- Agora numa investigação de desvio de recurso público [...] o trabalho é muito grande para você entender a estrutura do poder, as transferências do recurso, da contratação, as ligações entre as pessoas e do porque ele está fazendo aquilo com aquele outro, porque de repente eu decido que vou dar todo meu dinheiro pra ti, que eu tinha uma ligação, aquele complexo ele... hoje o inquérito policial é um procedimento complexo, complexo com várias fases que chega a uma conclusão baseada em fatos que são comprovados empiricamente e fica nisso.
- O inquérito federal é muito diferente em termos de temas, conteúdo, problemas, do que o inquérito criminal comum, né? (GF/DF 1 DPF 1, 2, e 3).

Estas observações são complementadas no segundo grupo focal do Distrito Federal:

- Mas a importância do inquérito policial, a principal importância do inquérito policial, ela não tem nada a ver com apuração de crime. Ela tem a ver, como numa democracia, eu não posso te colocar na cadeia porque eu quero, por mais que eu queira, entendeu?
- Ela é a garantia pra todo mundo de que existe uma instância onde vai ficar registrado tudo o que o órgão de persecução fez em seu desfavor. E ali você vai poder acompanhar e se defender. Então isso aqui é a prova

que nós não vivemos... O inquérito policial, dê qualquer nome que você quiser, é a prova de que nós não vivemos numa autocracia.

- Que não teve covardia.
- E sem esquecer que é o instrumento de investigação, o caderno de investigação, no qual se tem mais controle. Você tem o delegado, que coordena a investigação, que exerce o primeiro controle; você tem a Corregedoria de Polícia; você tem o Ministério Público; e quando você representa em justiça você tem o juiz.
- E depois você tem a defesa também, que faz o controle.
- Depois, quando você abre oportunidade pra defesa, quando você vai ouvir o investigado, vem a defesa também. Então assim, no nosso País, não tem outro instrumento de investigação mais sujeito a controle do que o inquérito policial. O PIC do Ministério Público, quem controla?
- Fica cinco, seis anos lá.
- Dentro da gaveta.
- Não tem prazo.
- Dão prazo pra gente. Terminou o prazo, tem que ir pro Ministério Público.
- Não necessariamente passa pelo Judiciário.
- Fica por lá mesmo.
- Porque o Ministério Público tem prerrogativa de requisitar informações diversas sem passar pelo Judiciário.
- Tem independência funcional, então não tem que dar satisfação a ninguém.
- Então muitas vezes, o PIC ele existe, ele tramita, ele morre e ninguém fica sabendo. (GF/DF 2 DPF 1, 2 e 3).

O que se destaca deste diálogo, então, é uma transparência e um controle maior que o inquérito teria, ao contrário dos procedimentos investigatórios utilizados pelo Ministério Público Federal.

E segundo os policiais a existência de tais controles se deve ao fato de que a Polícia era identificada com arbitrariedade e violência devido à proximidade temporal dos regimes ditatoriais. Depois da Constituição de 1988, quando despontam outras formas de investigação, sejam PICs<sup>4</sup> ou dossiês, já não foram acompanhadas por tan-

4 *Procedimento Investigatório Criminal (PIC)* – serve para investigar crimes e contravenções penais por meio de coleta de dados, informações, documentos, perícias e depoimentos. É instaurado (iniciado) por portaria assinada pelo promotor de Justiça e tem prazo de conclusão de 90

tos controles, pois seus responsáveis acabaram sendo mais identificados com heróis, salvadores da pátria, defensores da sociedade, ao contrário do que ainda compõe o imaginário social sobre a atividade policial, incluído aí o inquérito.

Contudo, a visão negativa sobre o inquérito aparece na fala dos peritos e aparece na fala dos agentes também: “O inquérito, na verdade, é uma peça desnecessária. Não existe nos países desenvolvidos, onde a Polícia tem um papel eficaz. Representa um atraso para as ações policiais” (R APF BA 1).

Há outras: “Entendo que o inquérito policial é uma peça arcaica e dispensável para a perquirição criminal” (R APF DF 1).

Os agentes fazem questão de frisar que a disputa de poder passa inclusive pela nomenclatura “inquérito”, e que isso tem uma razão de ser que é vista da mesma forma pelos peritos:

Pode-se dizer que os delegados atribuem forçosamente a denominação de inquérito a cada investigação policial devido ao fato de serem os presidentes de tais inquéritos. Segundo o entendimento limitado dos delegados de Polícia, somente eles “investigam”. Os demais cargos integrantes da instituição policial, mormente os agentes e escrivães de Polícia Federal e até mesmo os peritos criminais federais, segundo os delegados, seriam auxiliares da autoridade policial [...]. Segundo os delegados, somente eles exerceriam a investigação na Polícia Judiciária. Os demais realizariam atividades secundárias, de simples auxílio, mesmo que a maioria das provas, levantamentos e análises de dados, entrevistas com suspeitos e testemunhas, coleta de provas etc. tenham sido efetuados por agentes de Polícia Federal em campo. (E/MG 11).

Os delegados negam esse apego à nomenclatura. Já existe um discurso padrão a respeito que pode ser facilmente identificado. Eles dizem que até se pode chamar o inquérito de outra coisa, mas que vai deve existir um instrumento onde será registrado o que foi feito, então eles dizem:

- [...] então vai acabar com o inquérito e vai colocar o quê?
- Não, toda investigação ela vai ser reduzida a um caderno. Nosso direito é um direito formalista. Qual o problema de chamar de inquérito?

dias, podendo ser prorrogado, conforme a necessidade e a complexidade da investigação. É independente da investigação policial ou sindicância de outros órgãos da Administração Pública. Durante o PIC, o promotor de Justiça poderá requisitar a instauração de inquérito pela Polícia. Se a investigação apontar a ocorrência de crime, o promotor de Justiça deverá propor a ação penal pública (ação criminal). Caso contrário, pode requerer o arquivamento. Disponível em: <<http://www.mpsc.mp.br/portal/instituicao/promotorias-de-justica/atuacao-da-promotoria.aspx>>. Acesso em: 4 abr. 2015.

- Porque até nos Estados Unidos tem registro das provas.
- Tem que ter um papel, alguma coisa registrada.
- Então não é o inquérito o problema.
- Em todo sistema tem algum caderno, tem que ter um procedimento.
- É, tem que ter um caderno.
- [...]
- Você faz uma sindicância aqui na UnB. Agora você imagina uma sindicância sem ter a sindicância?
- Sem ter o autuado.
- Sem ter o autuado.
- A gente ouviu gente, mas você se safou. Deu sorte, hein! (GF/DF 2 DPF 2 e 3).

Os peritos criminais demonstram uma irritação com a insistência dos delegados na permanência do inquérito (ou caderno, ou outra coisa) e deixam muito clara sua posição contrária a uma necessidade hierárquica dentro da Polícia Federal:

- E aí, o que é que eles fazem também por causa dessa questão da hierarquia? Numa forma patológica, distorcida de hierarquia, a trava salarial. Então eles têm, a primeira distorção, de que salário remunera hierarquia. Que isso é a primeira patologia que existe na cabeça de alguns. Eu comandi vários subordinados que ganhavam mais do que eu, nunca tive problema de hierarquia. Salário não é pra remunerar autoridade, salário remunera outras coisas. O subtenente lá, que tem 30 anos de carreira, tem mulher, três filhos, ele tem que ganhar mais do que eu, que sou tenente com 22, 23 anos. Um delegado que entra hoje não pode querer que, obrigar um agente... então assim, existe uma trava salarial que eles não abrem mão, que é o seguinte, o agente mais antigo não pode ganhar mais do que o delegado mais moderno. Entendeu? Por quê? Porque senão quebra a hierarquia.
- E COM OS PERITOS TAMBÉM? OU NÃO, COM OS PERITOS É DIFERENTE?
- Com o perito eles tentam fazer isso, só que há 30 anos a gente conseguiu...
- Equiparação.
- Equiparação. Equiparação assim, igualdade, não é exatamente equiparação, de ganhar a mesma coisa, e tem sido assim nos últimos 30 anos, mas é um negócio que eles não engolem, porque ele vê o perito como auxiliar. Ele se vê como dono do processo e o perito como auxiliar do processo.

– ENTENDI.

– Então, o auxiliar ganhar a mesma coisa é uma coisa que eles têm muita dificuldade. Então, quando tem essas prerrogativas de, ah, o diretor geral tem que ser delegado, e o perito reage, não é porque o perito quer ser diretor geral, nenhum perito quer ser diretor geral. Mas quando você coloca isso na Lei você cria uma prerrogativa diferente para aquele cargo. Então você deu margem pra na próxima negociação ele dizer não, o meu cargo tem que ganhar mais porque inclusive os casos de maior responsabilidade são exclusivos meus. Entende?

– [...] hierarquia militar numa instituição civil. (GF/DF P 1, 4, 5).

Em alguns momentos é possível perceber um certo desalento por parte dos peritos sobre a forma com que está estruturada a instituição Polícia Federal. Eles mencionam a Medida Provisória n. 657 para verbalizar isso:

– Vocês viram a MP 657 que foi aprovada, né? Tem logo no Artigo 1º, tem lá que a Polícia Federal é fundada na hierarquia e na disciplina. Isso dói tanto! Eu fui ver a missão de vocês do Fórum (FBSP), está lá, respeito aos direitos humanos e aos princípios democráticos. Era nisso que a Polícia Federal deveria ser fundada, sabe. Mas não, porque eles estão perdendo o controle, porque tem crime institucional [...]. É difícil a gente separar, quando você fala assim, qual o modelo ideal pensando em mundo? A nossa realidade é muito cruel hoje pra gente conseguir separar isso aí. Olha, eu trabalhei na Caixa Econômica 20 anos, eu achava a administração da Caixa Econômica não muito moderna. Quando eu entrei na Polícia Federal eu me choquei. Eu nunca vi uma coisa tão arcaica, sabe. Tão arcaica! Quem vê o resultado da Polícia Federal aí fora não acredita como as coisas [...]. (GF/DF P 1).

Ainda que o raciocínio não tenha sido concluído, pode-se entender o que foi colocado. Para finalizar este item, um diálogo com agentes que resume alguns pontos:

– POR QUE O DELEGADO DEFENDE TANTO O INQUÉRITO?

– Porque é o que dá a ele o poder. O Ministério Público quer a denúncia; o delegado quer o inquérito.

– MAS O AGENTE NÃO TEM A INVESTIGAÇÃO?

– Pois é, mas a investigação não é do agente – a investigação é do inquérito.

– FICA REFÉM DO INQUÉRITO?

– E do delegado. Você tem muito assim: a investigação do fulano de tal, inquérito do delegado tal tal. (E/DF APF 1 e 2).

Pensando nessas colocações do ponto de vista profissional, é perfeitamente compreensível a insatisfação, justamente em razão do respeito à autoria dos trabalhos e ao reconhecimento de cada um por seus resultados.

### 3.5 • HABILIDADES, FORMAÇÃO E EXPERTISE

#### 3.5.1 • O MODELO AO CONTRÁRIO

Mais do que críticas ao inquérito policial, são muitas as críticas à própria carreira policial, à figura dos delegados, ao tipo de seleção que é feito no concurso, aos requisitos exigidos, à distribuição das vagas etc. Os peritos foram muito incisivos a esse respeito, chegando a afirmar que há “muito mais gente para perguntar do que para responder”, que está “sempre entrando mais cargo de delegado do que perito”, que eles já falaram na Academia que precisa abrir concurso para contadores e economistas: “É o nosso filé, cara! Não fazem. [...] Então você não tem gente pra investigar” (GF/DF P 1 e 4). Para eles está claro que deve haver uma inversão no modelo – mais conhecimento técnico de áreas específicas e menos conhecimento jurídico, e que hoje é o contrário. Chegam a dizer claramente que se hoje há uma proporção de dois delegados por um perito, a proporção recomendável seria “zero para um”:

– Sim. Bem objetivo, que até é a sua pergunta inicial, qual modelo nós defendemos, nada muito original, um modelo que é FBI, Polícia da Alemanha, BKA, todas essas polícias onde o investigador, especialmente nesses crimes que exigem conhecimentos específicos que são diferentes, por exemplo, de um homicídio, que o cara tem que ser mais multidisciplinar. Agora, esses crimes financeiros, crimes cibernéticos, fraudes em obras de engenharia, quer dizer, a casuística mais comum na Polícia Federal exige um conhecimento específico. Eu acho que o investigador deveria ter esse conhecimento específico, e não ser um bacharel em Direito, sendo que já tem outros dois super-bacharéis em Direito atuando na investigação, que são o juiz e o procurador, pra garantir direitos individuais etc., que é o argumento do pessoal que defende o bacharel em Direito conduzindo a investigação, eu acho que deveria ser um técnico, uma pessoa com conhecimento técnico da área, pra investigar, por exemplo, vazamento de petróleo da Chevron, aquele caso famoso de dois anos atrás. Como é que o cara vai entender, eu seria absolutamente incapaz de fazer qualquer coisa ali. Então eu entendo que seria esse o modelo. Por isso que eu brinquei, seria zero pra um, seria sem, acabou o delegado, né? (GF/DF P 2).

As inaptidões para investigar, decorrentes do modelo existente, possuem consequência visíveis na condução das investigações pelos delegados:

O que acontece é o seguinte: o cara pra investigar esse tipo de crime ele tem que ter ou uma formação na área, ou algum conhecimento, senão ele não consegue andar, ele não consegue interrogar uma pessoa investigada, ele não consegue direcionar para onde vai a investigação, ele não consegue analisar um documento, que aquele documento não vai ser só pra materializar o crime não. Aquele documento, durante a investigação, ele vai ter que analisar uma porção de documentos, uma porção de contextos, que vão retroalimentar a investigação e continuar. A gente não tem isso. Sabe o que acontece? Na hora que eles vão quesitar, eles fazem quesitos pra gente investigar. É, e às vezes não tem metodologia. A investigação em si não se aplica às técnicas metodológicas adequadas numa investigação. Quer dizer, o cara vai investigar, ele não tem uma hipótese de investigação. Ele recebe uma notícia qualquer, uma denúncia qualquer e não estabelece hipóteses de investigação. Se o cara não tem uma hipótese de investigação ele não consegue saber, ele não consegue quesitar, por exemplo. (GF/DF P 5).

O exemplo usado para descrever a referida incongruência mostra que a falta de experiência ou de conhecimento específico sobre o assunto investigado faz com que as demandas para a perícia sejam inúteis:

- Na Lava Jato, hoje, tem um contrato lá de compra de canos, e aí, junto com esse contrato tem que, teve o contrato de consultoria, uma senhora grana naquele contrato de consultoria. Então, qualquer pessoa que olha isso aqui, consultoria com empresa que não existe, que não funciona legalmente. Então, qualquer profissional que tenha experiência com isso vai falar assim: “Não, eu não vou focar aqui no preço do material que foi, eu vou focar nessa consultoria. Porque muito provavelmente isso aqui vai estar legal, o preço não vai estar ruim porque ele está superfaturando na consultoria”. Aí o cara vem e me faz um quesito: “Esses canos foram superfaturados, esse material foi superfaturado”. Não. Está perfeito. No laudo vai sair “está perfeito”. Está entendendo? Se você não avançar na investigação, se você não chegar no ponto, o que é que está de errado aí...
- Tem que saber como perguntar.
- Você não vai saber o que perguntar, então vai dar bola fora. E vai fazer a perícia trabalhar pra investigação. É o nosso caso de análise financeira de movimentação bancária e extratos, 80% do que a perícia faz, do esforço do perito, é coisa que já devia estar feita na investigação. (GF/DF P 5 e 3).

No grupo focal dos agentes de Minas Gerais apareceu também uma crítica ao último concurso para a carreira, onde foram feitas provas fáceis do ponto de vista teórico e difíceis nas aptidões físicas. Para eles está claro qual o tipo de profissional que se quer selecionar: aquele que não represente ameaça aos delegados.

- Pra você ter uma ideia da situação, no último concurso ele enfraqueceram muito a área que poderia gerar contestação, a área de processo, a área de Direito, enfraqueceram e botaram cada vez mais difícil a prova física; o pessoal falou que a prova estava ridícula, ouvi isso no fórum.
- Estava ridícula a prova pra agente, qualquer um passaria naquela prova.
- O pessoal falou que estava muito fácil, muito fácil.
- A gestão priorizou o nível de conhecimento muito baixo e o nível físico muito alto. (GF/MG APF 3, 2, 5, 1).

O que se entende, então, é que na visão destes profissionais, para a construção de um novo modelo investigativo, seria importante equilibrar as entradas nas carreiras profissionais da Polícia, admitindo um número maior de profissionais com competência técnica, não jurídica.

### 3.5.2 • A ESCOLA DA FRONTEIRA

A formação dos policiais federais é desenvolvida na Academia Nacional de Polícia, sediada em Brasília. Concluído o curso é feito um concurso interno. Os policiais mais bem classificados têm a preferência para escolher onde irão assumir. Hoje em dia está proibida a saída da Academia direto para atividade burocrática, para o órgão central, por exemplo:

Até 2006 você podia ser lotado direto na sede, então você tinha pessoas que nunca tinham tocado num inquérito, que nunca tiveram 350 inquéritos na sua carga. O Luís Fernando mudou isso, é proibida a peixada. Quando você entrar no concurso, você vai pro Norte, vai pra fronteira. Na hora em que você aprende, você vai voltando pro Brasil. (E/DF DPF 2).

Esses policiais que vinham direto para a atividade burocrática sem passar pelo departamento, sem ir para a rua aprender a decidir quando deve disparar uma arma etc., foram apelidados de “delegados de cativoiro”. “Porque fica ali, né? nunca saiu pra rua... é porque ele é criado, ele não tem experiência própria” (GF/DF 2 DPF 1).

Os delegados de Brasília avaliam que os “de cativoiro” deveriam passar antes pelo “chão de fábrica”, pela atividade fim, para depois irem para a atividade burocrática, se for o caso. Suas carreiras são descritas como carreiras em Y, ou seja, começam no “chão de fábrica” e quando ganham traquejo vão se responsabilizar por operações maiores ou vão ocupar funções gratificadas em alguma parte da burocracia. Além disso, explicam que hoje há uma política de que todos os que entram vão primeiro para o Norte, para a fronteira. Então supomos que o “delegado de cativoiro” é uma “espécie em extinção”, e isso já representa uma mudança na carreira.

Os agentes, por sua vez, valorizam novamente a necessidade de ir para a rua, mencionando justamente a fronteira e as diferenças de atuação que ela propicia:

A Polícia na fronteira, o policial federal, ele é quase um policial civil, militar. Ele tá muito mais na rua do que aqui em Brasília, ou nas grandes capitais, nas instâncias principais. Porque o contingente é pequeno, você meio que corre pra um lado e pro outro, analisa, vai pra rua você mesmo... Quando você passa a estar dos dois lados, você passa a estar mais na rua, verificando. E o crime é mais exposto, né? No caso de Foz, o contrabando, o descaminho, o tráfico de armas, o tráfico de drogas, está muito ali exposto na rua. (E/DF APF 2).

Mas evidentemente que essa história da escola da fronteira pode ser relativizada em termos de aprendizado (político), como se observa do diálogo com os agentes de Minas Gerais:

– MAS AÍ COMO É O CAMINHO? PASSA PELO TESTE DA FRONTEIRA E...

– A grande maioria.

– A grande maioria.

– As grandes operações foram [...] de fronteira, por quê? Porque tem muito menos controle institucional...

– Os novos vão pra lá...

– As duas coisas.

– Os novos vão pra lá e as pessoas que podem, por exemplo, Minas Gerais, nós viemos pra cá achando “Vamos tocar o terror porque a gente aprendeu demais”, era um estado grande, o pau quebrou, nós viemos... e um dos critérios que a gente juntou pra vir pra cá foi “Vamos fazer operação que isso aqui vai ter um impacto nacional”... Nossa!

– O que nós fazíamos na fronteira aqui ia ser dez vezes mais, mas foi difícilimo, tudo travado internamente, gente com relações políticas, com contato com secretário, com a estrutura, então, assim, a camada de gestão ali, de intra órgãos, fora que aqui não é um lugar de passagem igual à fronteira...

– O CHOQUE DE REALIDADE NÃO FOI LÁ.

– Exatamente. (GF/MG APF 2, 4, 5 e 1).

Logo, aprende-se no contato com a rua e com situações distintas das realidades de origem, mas não é um aprendizado suficiente para atuar onde as estruturas do sistema penal já estão mais consolidadas.

### 3.5.3 • O SRDP E OS MANUAIS DE PROCEDIMENTOS

Um de nossos entrevistados explicou que no âmbito da Coordenação-Geral de Polícia Fazendária (CGPFAZ) foi criado um serviço (deveria ser uma coordenação, mas não havia e não há recursos para DAS), que é o Serviço de Repressão ao Desvio de Recursos Públicos (SRDP). Lá são feitos acompanhamentos estatísticos e produzidos manuais de procedimentos, ou seja, tentam estabelecer as rotinas, as metodologias de trabalho para poder capacitar os servidores:

O cara passa no concurso público, tem conhecimento teórico, mas, quando ele chega nessa área de recursos públicos, ele vê que não sabe nada, pois não é uma área que se aborda no concurso. A prática do combate a este tipo de crime é muito específica. Então esta metodologia tem facilitado, desatado uma série de nós que tem por aí Brasil afora. (E/DF DPF 2).

Atualmente as turmas formadas na academia têm uma disciplina que se chama “Combate ao desvio de recursos públicos e corrupção”, que explora as lacunas que foram sendo percebidas, que são evidentes em razão da exigência de formação jurídica:

Para entender de desvio você tem que entender de orçamento, de execução, até o pagamento dos fornecedores, para você poder achar a diversa e entender onde estão os crimes. Esses clientes, diferentemente dos crimes de drogas, por exemplo, eles têm residência, eles não se escondem. E estes crimes têm rastros porque toda a execução do orçamento público é documentada. Se não tiver nada, vai ter uma publicação no Diário Oficial do extrato do contrato. Isso tem que ter! Qualquer contrato tem que ter um extrato no Diário Oficial. Se não tiver a publicação, aí já é um indício de crime. Foi uma contratação que foi feita sem a devida publicidade. Então a gente trabalha com este tipo de investigação: a execução, a forma de contratação... (E/DF DPF 2).

Os manuais, segundo os delegados, são redigidos com base em casos já ocorridos, por quem já tem experiência:

A nossa luta é capacitar o nosso servidor. Hoje em dia o servidor é capacitado? Não, hoje em dia temos heróis. Pessoas que trabalham por 3, porque são poucos que têm a capacitação, muitos nem querem a capacitação, porque é uma coisa complicada, muita leitura, muitos sistemas, os processos licitatórios, de execução, de contratos, que são complicados. Não é todo o servidor que se sente à vontade. É diferente de investigar droga, por exemplo: o cara vai entregar a droga, aí vai, faz uma campana, prende, acabou. Aí vai nos bens, acabou! Aqui não, você vai analisar desde a proposta da compra. Aquela empresa tem algum vínculo com a pessoa que comprou? Vai lá no começo, no processo pré-licitatório, aquela pesquisa de preço pra fazer o termo de referência, aí vai no pregão. Como

que ocorreu o pregão, quem foi que deu lance, as empresas que deram os lances têm vínculo entre si? Muitas vezes a empresa pega outra duas ou três que a gente chama de coelho e entram no pregão, mas já tá tudo direcionado. Às vezes o coelho vai ganhar, mas ele não vai ser habilitado porque ele vai deixar de apresentar um atestado, aí vai o segundo ou o terceiro, de acordo com o preço que eles combinaram. Passou isso vai haver uma apreciação do superfaturamento, para ver se houve um efetivo prejuízo. (E/DF DPF 2).

O entrevistado diz que hoje há uma discussão sobre se haver direcionamento de licitação é crime por si só ou se há necessidade do prejuízo. Há uma divergência jurisprudencial no STJ a respeito – uns dizendo que a publicação já é crime e outros que é preciso a contratação e o pagamento para ser crime. Ele como delegado entende que se houve a publicação é crime, e continua:

Aí a gente passa a investigar a execução do contrato – quem ordenou a execução do contrato? Quem assinou a ordem de serviço? Aí é feito o correlacionamento destas pessoas. Existe uma metodologia que a gente ensina aqui. (E/DF DPF 2).

O entrevistado relata que é utilizado um programa que faz o “diagrama de aranha”, que vai mostrar essas relações. Para alimentar o programa com dados que permitam as correlações, é feito um levantamento dos vínculos de amizade – em redes sociais, por exemplo –, das relações comerciais – nas juntas de comércio e em todos os outros sistemas abertos disponíveis.

Contudo, os manuais foram duramente criticados pelos agentes. Segundo eles, com tantas pessoas que estudam na Polícia, os que redigem os manuais não seriam os mais indicados para fazê-lo. O resultado seria inócuo, uma formalidade apenas, comparada por eles a uma “saudação à bandeira”:

- É muito elaborado, é realmente um negócio que exige muito estudo!
- Quem teve acesso aqui...
- A coisa mais engraçada dessa doutrina é você pegar quem elaborou ela, os quadros que foram separados, que iam ficar lá por conta de elaborar essa doutrina, tava cheio de... porque os especialistas que têm mestrado e doutorado ninguém entrou. Eu olhei os nomes lá, e a coordenadora é uma delegada – como é que esse pessoal está fazendo essa doutrina mesmo?
- Essa doutrina só é uma saudação à bandeira, é uma obrigação. A gente foi descobrir ela muitos anos depois, muitos, muitos anos depois de estar atuando, né?
- Na academia de Polícia as aulas de inteligência policial...

– E mesmo quem faz a doutrina não tem nem conhecimento acadêmico do sistema e nem de operação, é o cara que está lá porque ganhou um prêmio e foi “tocado”, aí ele vai juntando alguns dados...

[...]

– Então a doutrina ela é insignificante, ninguém se preocupa com isso na PF; o chefe da Inteligência que manda fazer, ele manda fazer porque ele sabe que tem uma cobrança institucional, porque a PF compõe o sistema de Inteligência e ela tem que entregar o produto. (GF/MG APF 2, 1, 5, 6 e 3).

Estas falas se somam à percepção de muitos delegados de que aqueles que estudam mais, desenvolvendo trabalhos acadêmicos, não são bem vistos na política: “Melhor você ter um câncer” (GF/DF 2 DPF 1), brinca um deles.

### 3.5.4 • “TINO POLICIAL”

Conseguimos poucos comentários sobre as habilidades, formação e *expertise*. Sabemos que para ser um bom policial é preciso reunir algumas características. Uma delas foi mencionada no primeiro grupo focal realizado em Brasília: é o “tino policial”, que “é o talento, o dom, a proatividade”, ou a capacidade de a pessoa “entender aquela rotina com mais tranquilidade, sem se incomodar”. As falas dos entrevistados revelam que tem perfil aquele que não se conforma com as coisas erradas, que consegue fazer um mal para alguém em razão de um benefício maior, para a sociedade:

Isso é muito gratificante. Além da questão efetiva em si, às vezes quando você consegue reaver um dinheiro... E eu sou completamente apaixonada pela Polícia Federal, é muito importante pra mim, pra mim a instituição representa muito. Eu ainda acho que tem uma questão pedagógica muito interessante, porque a gente dá essa percepção de cidadania pra sociedade. A sociedade de certa forma ela ainda se alimenta quando ela vê uma estrutura séria funcionando. E dar essa dinâmica de “aquele político ou aquele empresário cometeu um erro e a instituição do meu país foi lá e reprimiu o mal que ele cometeu”, isso alimenta essa percepção de cidadania – e isso é importante. (GF/DF 1 DPF 2).

Um exemplo do que apareceu aqui com essa denominação “tino policial”, que também pode ser entendido como *expertise*, é a narrativa que registramos no Estado do Paraná, quando o entrevistado menciona o fato de estar sobrecarregada de trabalho, tocando 200 inquéritos ao mesmo tempo, sendo que destes muitos são os financiamentos fraudulentos da Lei n. 7.492, e que em geral não dão em nada. Ele diz: “Claro. Você bate o olho e você sabe, ali, se as provas que você vai buscar vão te

levar a alguma coisa ou se as diligências possíveis dentro daquele quadro não vão te levar a nada” (E/PR DPF 1).

Então não é só um perfil, um faro, é também a experiência que orienta a atuação. Isso tem a ver com permanecer no cargo, na área de atuação. Um delegado na pesquisa exploratória comentou que na Polícia Federal não existe a figura do “super-cana”, pois há uma rotatividade que é boa para o serviço, porque é perigoso ficar muito tempo no mesmo lugar e conhecer muito daquilo, ser identificado como o cara daquela área, mas a experiência paranaense vai para outro lado:

– [...] 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”... Porque, eu vou ganhar a mesma coisa e posso trabalhar com uma moeda falsa aqui, com tráfico...

[...]

Assim, poucos colegas aceitam o desafio. Há lugares de pessoas que estão há bastante tempo, não tanto quanto eu, acho, mas, por exemplo, eu sei que na DELEFIN de São Paulo tem colegas meus lá que tomaram posse em 2006, em 2007... que desde que tomaram posse estão lá. Gostaram da área e estão lá.

– FORAM APRENDENDO.

– Foram se especializando na prática, na prática. Mesma coisa comigo. Então, assim, hoje a gente tem um pouco mais de facilidade em enxergar o quebra-cabeça, conforme seja o crime, dali da nossa área de DELEFIN... em virtude da prática.

[...]

– TREINAMENTO NÃO SUBSTITUI PERMANÊNCIA.

Então, assim, não substitui. O que tem que ser criado é uma cultura de equipes mais a longo prazo, sabe? Então assim: “ah! – por exemplo – você fez...” tem colegas que fazem mestrado, aí na área de penal, direito penal econômico, lavagem... e estão trabalhando numa área da Polícia que não tem nada a ver. E muitas vezes o mestrado custeado pelo departamento. (E/PR DPF 1).

Para a atividade policial, então, o ideal seria a combinação de perfil, treinamento e permanência.

## 3.6 • MAIORES DIFICULDADES DA INSTITUIÇÃO

### 3.6.1 • “FALTA GENTE!”

De acordo com delegados da Polícia Federal do Distrito Federal (DPF DF), um dos principais problemas é que ela é uma instituição complexa, que atua em todo o País e tem um efetivo muito pequeno: “Falta gente!”

Tal percepção é reafirmada por delegado responsável por uma das diretorias do órgão central da instituição:

Na verdade [...] a grande dificuldade por que passa o departamento Polícia Federal é o grande número de atribuições *versus* efetivo diminuto, grande número de atribuições inclusive de caráter administrativo [...]. Nós somos responsáveis hoje pela emissão de passaporte, que é um trabalho burocrático, enfim, é nosso em função de a Polícia Federal exercer essa parte de controle aeroportuário e de fronteiras – eu entendo que poderia ser tirado, você faz a parte de segurança privada, essa parte de controle de banco, de segurança dos bancos –, a parte de empresas de transporte de valores, [...] se o cara está usando colete, se a arma está legal – essa é outra atribuição administrativa. Deixa eu ver se me recordo de outra... a parte de arma, a parte de produtos químicos, você tem tudo num órgão só, uma concentração muito grande de funções administrativas que demandam tempo e recursos, aí sobra um efetivo muito pequeno para a parte-fim, o objetivo da Polícia que seria a parte de investigação. (E/DF DPF 1).

Os agentes também relatam a falta de pessoal como um sério entrave à boa qualidade de seus resultados:

Nas especializadas, normalmente, há muito trabalho e poucos servidores disponíveis, salvo nas situações em que se vislumbra a possibilidade de a investigação gerar impacto midiático.

E continua: “Além do número insuficiente de profissionais, as especializadas carecem de infraestrutura logística e capacitação” (R DF APF 1).

Carências de toda ordem surgem: “O que falta é pessoal e recursos financeiros para melhor desempenhar as extensas atribuições de polícia judiciária legalmente atribuídas ao DPF” (R APF RN 2).

Se falta água, combustível, papel, servidores, o que esperar de uma investigação que exige gastos elevados em diárias e passagens, grande quantidade de policiais envolvidos, treinamento? (R APF RS 1).

E as reclamações se estendem às delegacias especializadas:

Nas delegacias especializadas geralmente é priorizada apenas a parte cartorária, pois a falta de agentes é gritante e na maioria das vezes a “delegacia” é formada por alguns delegados e alguns escrivães, sem equipe de investigação. Nas delegacias de interior (não especializadas) o caos é maior ainda, pois um cartório único com vários delegados e escrivães, e um Núcleo Operacional e de Inteligência com 3 ou 4 agentes para atender toda a demanda, o que torna essas delegacias meros cartórios despachantes com inquéritos que se arrastam por anos. (R APF RS 2).

No primeiro grupo focal com delegados do Distrito Federal, questionados sobre o perfil do profissional em falta, dois deles relataram a carência de servidores administrativos, para atividades de apoio, pois servidores policiais acabam realizando trabalho que não seria necessário que fosse feito por policial. Tal dificuldade, segundo eles, não tem sido suprida pela existência do cargo de agente administrativo da União, do chamado “carreirão”, pois o salário é baixo e ele funciona como um degrau para um concurso melhor: “entram pessoas muito jovens, que basicamente estão ali passando uma chuva” – (GF/ DF 1 DPF 1).

Na visão dos agentes, essa conversa dos delegados é parte da sua estratégia para fortalecer a sua posição dentro do sistema, pois havendo a entrada de pessoal menos qualificado a contestação ao trabalho deles seria menor:

Na verdade se for pra esperar os movimentos que os delegados estão fazendo, parece que eles foram recentemente conversar com o Diretor Geral, eles querem porque querem implantar o nível, o cargo, de 2º grau na Polícia Federal, possivelmente porque já que não consegue enquadrar a gente por bem, vai enquadrar a gente por mal. Aí você vai ter lá cada vez mais gente, e você vai ter lá um pessoal cada vez mais submisso... hoje eles conseguem alguma submissão em troca de diária, viatura, essas coisas, mas quem fazia o trabalho relevante pra eles parou de trabalhar. Só que o que acontece? Eles não estão preocupados em trabalhar, estão preocupados em manter o *status* e conseguir avanços políticos, mas pra isso eles têm que tentar neutralizar cada vez mais quem está dentro. Você vê que eles ou tentam montar o Ministério da Segurança Pública ou tentam fazer uma agência independente; tentam dispor de autonomia para dispor sobre a criação e extinção de cargos e sobre autonomia e remuneração; e eles estão tentando de qualquer forma, já tem bastante tempo isso, implementar o policial de nível médio porque aí vira uma Polícia Civil total, basta parar de fazer concurso pro nosso cargo e encher de policial de nível médio. (GF/MG APF 4).

Esta questão dos “concurseiros” aparece em várias falas de policiais, mas nem sempre da mesma maneira, como é caso da carreira de perito, por exemplo, que hoje

tem um bom padrão remuneratório, cujo perfil selecionado é de um candidato um pouco mais velho, com alguma experiência profissional anterior e, muitas vezes, titulação acadêmica. Um deles nos diz:

[...] eu era professor universitário, aqui muita gente era, não sei, pelo menos os mais novos, muitos eram do meio acadêmico e tinham um perfil assim. Então, o que acontece? A gente, a perícia, tem várias coisas atraentes. Teve o efeito CSI lá, que fez as pessoas se interessarem, tem o pessoal que gosta, que quer ser Polícia, acha legal ser Polícia e tal. Tem o pessoal que era pesquisador e quando o salário subiu o pessoal achou que tinha espaço, e tinha o pessoal que queria estabilidade mesmo, quer ser funcionário público e quer trabalhar o mínimo possível. (GF/DF P 5).

E outro corrobora:

Quem está aqui poderia estar em qualquer lugar. A gente não está aqui porque não passou pra procurador, não passou pra juiz ou porque não passou pra outra coisa não. Quem está aqui está porque quer. Eu vim pra cá porque eu quero, porque eu quis. [...] Então assim, é pessoal de primeiro nível. A gente não tem, aí me perdoe se eu tiver exagerando talvez, eu não fiz uma análise exaustiva, mas eu digo com tranquilidade, nós temos o corpo de peritos mais capacitado do mundo. Porque não existe em nenhum país essa distorção que existe aqui de o perito ganhar o que ganha em relação à sociedade. Então assim, a perícia absorveu pesquisadores, coisa que em outros países você não tem. (GF/DF Perito 6).

No segundo grupo focal com delegados do Distrito Federal, a Polícia foi comparada ao Banco do Brasil de outras épocas, como sendo “um cemitério de vocações”. No primeiro grupo focal também do DF surgiu inclusive uma sugestão para solucionar este problema, bem aos moldes do que se tem visto hoje em dia, que é a utilização de padrões privados para dar maior “produtividade” ao serviço público:

Deveria ser uma carreira de alta rotatividade como é na empresa privada, em que você tem os *trainees*, as carreiras iniciais, pessoas ficam ali um tempo e depois vão. Você não aceita em banco, para tarefas menos complexas, por assim dizer, pessoas mais qualificadas porque você sabe que eles não vão ficar ali muito tempo e isso não pode ser feito na Administração Pública. Então a gente acaba recebendo muito servidores superqualificados para tarefas menos complexas, a tendência é que eles não permaneçam muito tempo nos quadros, aí vem toda a máquina do governo junto e você não consegue dar vazão, você tinha que ter concursos anuais, rotineiros. (GF/DF DPF 2).

Na verdade não tivemos como levantar dados sobre o efetivo, pois tal informação é considerada informação reservada da Polícia, mas nas falas dos delegados apa-

receram alguns dados a respeito, considerados por alto, mas que podem nos dar uma ideia do déficit de pessoal:

- Acho que está com 27% de vagas agora.
- Eu fiz concurso em 2004. Imagine dez anos sem ter concurso!
- Nós deveríamos ter pessoas que pudessem arcar, não seria difícil arcar, nós já temos o *know how* e já temos a estrutura funcionando, o que nós não temos é gente. O [...] FBI tem 60 mil servidores, e a Polícia Federal tem 12 mil. Ah, vamos fazer igual ao Serviço Secreto Americano, que é uma Polícia Federal, mas tem 30 mil e eles só fazem moeda falsa, fraude em cartão e segurança do presidente. Ah, [...] são mais 40 mil, nós somos 12 mil para fazer tudo isso que eles fazem, não tem condição! (GF/DF 1 DPF 1, 2 e 3).

Os agentes não concordam que esse seja o problema. Destacamos uma das falas:

Então joga-se dinheiro, um absurdo numa quantidade monumental, mais gente, só para abastecer uma lógica que foi feita para não funcionar; então como a investigação é fragmentada, vou dar um exemplo. Sabe a estatística de resolução de homicídio do Brasil que é 8%? O índice na Inglaterra é 92%; Estados Unidos 56%; Chile, mais de 90%. E isso é porque você pode pôr gente à vontade. (GF/MG APF 6).

Sobre o incremento da carreira existem várias informações complementares para a compreensão do estado atual, tanto dos conflitos quanto dos resultados:

Teve um fato diferente de que em 2002 houve um concurso pra quase 900 agentes da Polícia Federal que era uma turma, era a primeira grande turma que estava entrando com a formação em nível superior – então você colocou 900 atores novos que tinham uma formação de nível superior e que estavam ali dentro por concurso público, não eram ligados a nada, não foi ninguém que colocou ali, não foi ninguém que pediu pra estar ali. (GF/MG APF 3).

Isso teria a ver com as operações que “pipocaram” nos últimos anos. Mas também há que se considerar o ingresso de um grande número de delegados a partir do ano de 2004, que é destacado por agentes como o mote dos problemas de gestão e do estranhamento entre eles e os delegados. Dizem que, antes, como era um quadro pequeno, as relações eram melhores, até por uma questão de sobrevivência:

[...] a partir desse momento de 2004 foi que a Polícia deu uma caída em relação a essa parte de gestão, porque entraram muitos delegados nesse concurso. Foram mais de mil delegados, 1.200 pra ser mais exato, e todas as chefias foram passadas pra eles. Então quando ele traz esses 1.200, aí transformou a Polícia, porque aí eclodiu nessa crise de 2012. [...] É, foi um crescente deles né, em relação a perseguições, a desmotivação de colegas e tal. (E/DF APF 1).

Vemos que ainda está em curso um processo de absorção dos profissionais que ingressaram na última década, mas a impressão que eles têm é a de que sempre falta mais gente. Isso talvez se deva à visibilidade que a atividade policial ganhou nos últimos anos e à expectativa em torno da atuação da Polícia Federal.

### 3.6.2 • “A GENTE NÃO CONSEGUE FOCAR”

Uma discussão que vem com toda a força hoje em dia é a da obrigatoriedade de investigar. De um lado temos a Polícia Federal pedindo autonomia para eleger prioridades, de outro o Ministério Público Federal dizendo que isso não é admissível. A 7ª Câmara do Ministério Público Federal, responsável pelo Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional, elaborou, inclusive, duas notas técnicas a respeito no mês de abril de 2015<sup>5</sup>. No entanto, trata-se de uma disputa que tem poucas chances de se resolver a contento sem uma reestruturação do sistema penal, envolvendo mudanças nas esferas penais e processuais, além, é claro, de mudanças estruturais que permitam ações de prevenção e onde o espaço para a repressão seja residual.

Os delegados apresentam sua experiência e perspectivas da seguinte maneira:

E outra, como no Brasil hoje, não estou dizendo se isso é certo ou errado, mas temos a obrigação de investigar qualquer *notitia criminis*, isso sobrecarrega sobremaneira todas as instituições. Então a gente tem, por exemplo, mil investigações que envolvem uma nota de dois reais falsa, uma moeda que foi achada que está mal-cunhada, com falso testemunho a gente sempre trabalha, e o caso de corrupção do grande banco e desvio de dinheiro público. A gente quer “tratar todos da mesma forma”, a gente não consegue focar. O ideal seria ter um delegado ou um procurador focado só no caso da operação ABC que está tendo, mas não dá, porque ele tem o caso ABC, mas tem aquelas mais dez, vinte, cem investigações que ele tem que lidar. Pois lá, ou se separa um cara só para aquilo... Os outros ficam sobrecarregados com aqueles assuntos que não dão em nada. Isso deveria ser... esse é um dos grandes problemas. Porque tem um estudo, salvo engano de um sociólogo, que mostra que 90% dos inqueritos não dão em nada, mas obviamente não vão dar em nada. Assim, tem uma nota, o cara do banco mandou uma nota falsa para a PF, o MP, como é que você vai achar quem é o dono daquela nota? Como você vai saber? Não é que o cara vai falar “recebi aquela nota do Fulano...”, não, “tá aqui a nota, se vira”. É claro que a gente fazendo investigações contra quadrilhas grandes de falsificação de nota, mas o problema é que tem que ter uma investigação para cada nota, uma investigação para cada coisa, uma buro-

5 Notas Técnicas n. 3 e n. 4, de abril de 2015.

cracia enorme! Para cada uma fazer uma capa do inquérito, portaria, não sei o quê... para mim esse é um grande problema. (E/DF DPF 1).

A dificuldade causada pela obrigatoriedade na instalação do inquérito também foi mencionada pelos delegados do primeiro grupo focal do Distrito Federal, mencionando-se, inclusive, o mesmo exemplo da moeda falsa:

– O que pode ser melhorado, isso eu concordo, faz parte da modernização da organização da estrutura, faz parte. É você instituir o inquérito eletrônico pra que não tenha a necessidade da tramitação física, porque você já reduz o tempo, são cinco dias pra ir, cinco pra voltar...

– Retirar a obrigatoriedade.

– Retirar a obrigatoriedade da instalação.

[...]

– Por exemplo, no caso de moeda falsa, que é uma demanda muito grande que a gente tem. Eu tenho vontade de chorar quando eu instauro inquérito de R\$ 5,00.

– E tem que instaurar. Quando chega, aqui, o cara foi comprar um pão de queijo e deu uma nota de R\$ 5 falsa... Quanto custa sua hora de trabalho?!

– Exatamente. Eu tenho vontade de chorar e eu tenho que instaurar aquilo ali, e o Judiciário não aceita, eu já fiz algumas pesquisas, não sou pesquisadora, mas já fiz algumas pesquisas, o Judiciário não aceita o Princípio da Bagatela na circulação de moeda falsa e isso pra mim é uma discrepância gigantesca...

– Então se eu pudesse alimentar um sistema, mas aí eu teria que ter aprovação do Judiciário e do Ministério Público para que aquela informação ali fosse juntada com outras informações com o mesmo número de série que foi passada, o local onde foi apreendida aquela nota e tratada como se fosse uma informação de segredo de inteligência padrão – porque eu poderia ir até quem está fabricando a nota naquela região, naquele bairro, onde existe muita circulação de moeda. A gente tem que começar a investigar onde está sendo a origem e não pulverizar, porque quando você pulveriza, você instaura cinco inquéritos que isoladamente não dizem nada, mas, se tivesse concatenado num sistema – e é possível porque esse sistema a gente desenvolve –, poderia efetivamente trazer um resultado efetivo [...]. (GF/DF 1 DPF 1, 2 e 3).

Moeda falsa é o caso campeão de reclamações, tendo voltado a aparecer no segundo grupo focal com delegados do Distrito Federal, desta vez relacionada a questões sobre a adequação do efetivo policial em relação à demanda e às possibilidades de sintonizar isso a um padrão de seletividade que reverteria num resultado mais eficiente:

[...] quando você é seletivo nas investigações, você não deixou de investigar determinados fatos. Você usou aquelas informações que chegaram como informações de inteligência pra tentar encontrar a quadrilha que está atuando. Porque uma cédula falsa, ela não foi fabricada sozinha não. Tem uma quadrilha fabricando milhões, uma quadrilha só. Então aquele inquérito de cédula falsa que eu tenho aqui, o colega tem aqui, o colega tem aqui, é uma mesma quadrilha. A gente instaurou 3 inquéritos pra apurar a mesma quadrilha. Então quando a gente pega essas informações cruza e trata como informação de inteligência pra identificar de onde tá surgindo aquele crime, a gente não tá deixando de investigar esse, aquele e aquele. A gente tá atuando de uma forma mais efetiva e usando os nossos recursos de maneira mais eficiente. (GF/DF 2 DPF 1).

Neste grupo focal, o problema do excesso de demanda foi vinculado a uma tendência de judicialização dos conflitos pós Constituição de 1988. Os delegados apontam para outra tendência hoje, que é a da mediação, conciliação, ou seja, de abertura para formas alternativas de resolução de conflitos que desafogue o sistema, pois hoje está claro que o quantitativo de pessoal não atende as demandas.

– É uma mudança cultural, né? Quando veio a constituição, a própria sociedade, com apoio do Judiciário, ela incentivou a judicialização de tudo. Olhe, procure sempre o advogado e entre com a ação pra defender os seus direitos. A solução de todos os problemas da sociedade era judicialização. Com isso, houve um aumento da quantidade de processos judiciais que foi ao ponto de quase que obstaculizar o serviço judicial. Qual é a ordem do dia hoje? Mediação.

– Conciliar.

– Conciliação. O pessoal, não procura a justiça não. Sente com teu parceiro, converse com ele aí, ou seja, resolva o problema. Por quê? Viu que aquela cultura de judicializar todo e qualquer problema não deu certo. Só fez gerar processo, os processos se avolumaram, a justiça ficou lenta e não prestou os serviços. Então nós estamos também nessa mesma coisa: “pessoal, não adianta tentar fingir que vai investigar tudo e qualquer coisa”. Eu sei que por mais aquele fato pra pessoa possa ser importante, dentro do sistema, não dá. A não ser que se multiplique por 10 todo nosso efetivo e saia de 15 mil pra 150 mil. (GF/DF 2 DPF 2 e 3).

Outra forma de mostrar a mesma situação foi utilizada por uma delegada entrevistada que comparou o trabalho de uma delegacia federal à rotina de uma delegacia de Polícia Civil. Ela já teve as duas experiências e explica:

[...] a Polícia Civil não investiga todo B.O., até porque não tem efetivo. Realmente o volume deles é bem maior do que a Polícia Federal. Isso não significa que a Polícia Federal tem condições de investigar tudo,

mas o deles já é uma situação que acontece há muitos anos, então já está assim, aceita socialmente, pelo menos, e administrativamente, perante Ministério Público, chefias, corregedorias, etc., porque é impossível. Então, assim, num plantão de 24 horas na Polícia Civil, você pode receber 80 ocorrências. Se você instaurar 80 inquéritos por dia, né? 60 ocorrências, 40 ocorrências, num plantão calmo. Eu [...] fui da Polícia Civil. Então num plantão calmo, você recebia assim 20 ocorrências. Então é um volume realmente bem maior que o da Polícia Federal. (E/PE DPF 1).

Segundo ela, na Polícia Civil as denúncias são registradas por garantia, pois se um celular é furtado a vítima se resguarda de possíveis utilizações dele para o cometimento de crimes com o registro, que acaba sendo uma prova do ocorrido. Mas, se um celular funcional de um servidor do Ministério da Justiça é furtado, as providências são distintas:

Vamos instaurar o inquérito. Então não é simplesmente, nós não temos essa possibilidade de não instaurar o inquérito por ocasião de o delito ser de menor potencial. A gente instaura, a gente apura. Então qualquer denúncia que chegue à Polícia Federal, às vezes é anônimo, me manda um *e-mail*. Alguém conhece o meu *e-mail* funcional e faz uma denúncia: “Olha a prefeitura de tal município tá praticando o delito tal”. Chegou pra mim, é minha obrigação, eu vou mandar investigar. (E/PE DPF 1).

Mas não há consenso sobre essa necessidade de investigar tudo, como mostra a afirmação abaixo de outro delegado, que exemplifica a forma de seletividade posta em ação:

Você tem um roubo de uma caixa d’água, como eu tive uma vez um inquérito, caixa d’água dos correios, aí esse negócio, obviamente, não tem o que fazer, né, instaurar e relatar. Não vou, eu posso até saber quem roubou a caixa d’água, se eu pegar meu efetivo todinho de sete agentes da área de assalto a banco e dizer “Vamos lá na região, vamos saber quem está com caixa d’água...”, você vai chegar. Mas vai valer a pena? Essa pretensão de você investigar toda espécie criminal, investigar todos os quadros criminosos, é uma pretensão ideal, é uma pretensão romântica, utópica. Você não vai conseguir fazer isso. (GF/PE DPF 1).

O problema também é percebido pelos peritos, sensíveis que são ao fato de que não é possível trabalhar bem com a estrutura que há e o excesso de demanda. Um deles localiza bem o problema:

Tem outro problema da corrente aqui do CPP que eu vejo, que é a questão do princípio da indisponibilidade do inquérito. Isso gera um problema sério também, eu acho, que é o seguinte, porque se trata uma investigação sem importância nenhuma, de um menor potencial, da mesma maneira que um caso Petrobrás, em razão do princípio da indisponibilidade. (GF/DF P2).

### 3.6.3 • DESMOTIVAÇÃO E NATUREZA DO TRABALHO

Como já frisado, a desmotivação é proveniente das disputas vividas no interior da instituição em crise que é a Polícia Federal. Mas é importante distinguir dois aspectos desta ausência de motivação: são problemas de valorização salarial e na carreira, e problemas relacionados ao serviço público em geral, que não necessariamente têm relação com a situação das polícias. Disso trataremos neste item, sem deixar de mencionar outra situação interessante, que é o tempo que uma grande operação consome da vida desses profissionais:

- Conduzir uma operação é desgastante, é cansativo e gera consequências. Você combater o crime organizado tem problemas.
- Por exemplo, se você está com filho pequeno, rotina é bom.
- Às vezes tem momentos. Eu vou combater o crime organizado nesses dois anos, depois eu quero trabalhar um ano trabalhando com uma coisa mais tranquila. Por quê? Uma operação é 11, 12, 13, 14 horas por dia.
- Final de semana.
- Final de semana, às vezes, de madrugada, você vive aquilo.
- É que o vagabundo não combina expediente com a gente, né? (GF/DF 2 DPF 1 e 2)

A mesma percepção pode ser identificada entre os agentes de Minas Gerais:

Então o cara tem uma estrutura ali dentro, né, que só vai prender pobre... do crime organizado, não vai prender policial corrupto, político, gente dentro do Estado; pessoas que você encontra em restaurante e outros espaços; amigos; conhecidos; colegas de escola, quem vai querer... porque, cá entre nós, a classe média brasileira e a elite brasileira é completamente podre, não tem criatório de político, não é verdade? Essas pessoas permeiam a sociedade, o dia que você começar mexer com o crime organizado, você rompe relações, você se distancia de pessoas, elas estão ao nosso redor. (GF/MG APF 1).

Então o cara tem uma estrutura ali dentro, né? Que só vai prender pobre... do crime organizado. Não vai prender policial corrupto, político, gente dentro do Estado. Pessoas que você encontra em restaurante e outros espaços, amigos, conhecidos, colegas de escola, quem vai querer? Porque, cá entre nós, a classe média brasileira e a elite brasileira são completamente podres, não tem criatório de político, não é verdade? Essas pessoas permeiam a sociedade, o dia em que você começar mexer com o crime organizado você rompe relações, você se distancia de pessoas, elas estão ao nosso redor. (GF/MG APF 1).

E esse mesmo ponto apareceu no Paraná, com o adendo de que a complexidade do trabalho significa trabalhar mais para ganhar o mesmo:

Por que é que a pessoa vai demandar mais horas de trabalho? Entendeu? Em casos mais trabalhosos, que exigem um estudo muito maior, que exigem você ter contato fora sempre... Tá aqui, vai aqui, vai pra lá... reunião pra cá, decide caso, e sempre envolve alguém, alguém... às vezes politicamente exposto, e vai ver estratégias... vai ter que pedir quebra e representação bancária, representação fiscal... e montar quebra cabeça. Assim, exige mais concentração, seja mentalmente, que é o mais desgastante, exige mais horas de trabalho e, no final das contas, ele pode ficar com um caso... ganhando a mesma coisa. E tendo uma rotina mais fixa... (E/ PR DPF 1).

A seguir vamos desenvolver, então, os dois pontos citados como fulcrais. A primeira ordem de problemas (desvalorização), muito enfatizada, pode ser assim ilustrada: “Os agentes administrativos, salvo exceções, são menosprezados pelas chefias do DPF” (R APF RS 1).

Essa percepção é compartilhada por profissionais de vários estados.

Com enorme desconforto. Existem problemas estruturais e institucionais que fazem com que os agentes e demais sejam tratados como “mandalhetes” de delegados. Sem autonomia e com salários defasados em relação aos demais de nível superior na esfera federal, nada funciona direito. O desestímulo é visível. (R APF RS 1).

A integração é péssima. O clima de trabalho é muito ruim. Os agentes sentem-se desvalorizados, desmotivados e, na maior parte das vezes, fazem um trabalho burocrático, sem ter ideia da totalidade da investigação. Não sabem aproveitar a nossa capacidade e experiência. (R APF BA 1).

Mais adiante acrescenta: “As nossas habilidades, formação, ou interesse nunca são levados em conta. As lotações são aleatórias, ou decididas por questões pessoais” (R APF BA 1).

Os agentes se dizem “sacaneados”, pois quando possuem experiência ela não é levada em conta para a melhora da qualidade do serviço público, havendo um forte indicativo de “caça às bruxas” na alocação daqueles mais envolvidos nas atividades sindicais: “Como é possível que um policial com 20 anos de experiência seja encostado num serviço de plantão ou socado num aeroporto para carimbar tarjetas?” (R APF RS 1).

Esta percepção é reafirmada por profissional que atua no Distrito Federal:

Não existe um padrão para a lotação dos servidores. Não são verificadas as habilidades dos servidores, bem como sua formação profissional. Os critérios são subjetivos de acordo com a administração da unidade. (R DF APF 1).

Um agente explica a maneira com que percebe o problema quando a atuação se dá nas atividades próprias de investigação:

Simples: os agentes mais experientes realizam o trabalho, escolhem seus alvos, preenchem os documentos de quebra de sigilo, a serem assinados pela autoridade policial, explicam o andamento da investigação aos delegados para que possam conversar com os juízes e o MP etc. Na deflagração da operação, as informações são repassadas, amiúde, ao delegado-chefe, para que este informe a mídia. Salvo exceções, onde alguns delegados engajam-se um pouco mais na investigação. Mas o engajamento, em geral, busca finalidades pessoais, como ascensão profissional, remoções etc. (R RS APF 1).

E não são vozes isoladas, como se percebe no seguinte trecho:

Já houve casos de “relocação” de agentes de Polícia Federal e de retirada desses agentes da investigação pelo simples fato de questionarem o não cumprimento de instrumentos normativos em vigor no DPF, mesmo sendo esses agentes os principais detentores de informações de toda a dinâmica dos crimes sob apuração, cruciais ao melhor desvendamento dos fatos. Quando “contrariados” ou “questionados”, grande parte dos delegados de Polícia Federal preferem excluir determinado agente da investigação a argumentar, debater, ou até mesmo ceder às sugestões ou cobranças apresentadas, pelo simples fato de não aceitarem ter a sua “autoridade” questionada. (R MG APF 1).

A questão da lotação de servidores, que se conecta com o item da sequência, é criticada também pelos peritos, com algumas ressalvas:

E não é privilégio da Polícia, eu acho que o funcionário público, de uma maneira geral, as lotações não são priorizadas em função da necessidade do serviço, são priorizadas em função das vontades do servidor. Então, a administração pública é muito focada às vezes no interesse do servidor. Então, quem vai para as delegacias, para as especializadas, são as pessoas que querem estar naquela cidade. (GF DF P 3).

No caso dos agentes, ao que parece, a vontade de servidor que impera é a do delegado.

Os problemas relativos ao serviço público podem ser notados nas falas de muitos policiais, tanto de postos diferentes quanto dos seus próprios. Um exemplo da primeira postura é a afirmação de um agente: “Atualmente, os melhores policiais, após atingirem a classe especial, ficam desestimulados e preferem trabalhar em serviços burocráticos ou em regime de plantão” (R RS APF 1).

Uma pergunta importante da pesquisa, que é “O que uma notícia crime precisa ter para se tornar um inquérito?”, contém uma parte que reforça a percepção deste problema, pois o agente diz: “Que o agente responsável pela informação tra-

balhe” (R RS APF 1). O que exige, além de qualificação profissional, pessoas interessadas no trabalho. Situações raras no DPF atualmente.

Esta percepção é reforçada por outro agente quando diz: “A investigação ‘acontece’ e só alcança êxito se houver pessoas dedicadas e motivadas” (R BA APF 1). Mas isso não está só na fala dos agentes, está na dos delegados também, o que ilustra a segunda postura:

[...] esquecendo essa questão de quem deve ou não investigar, o fato é que todas as instituições do Brasil trabalham menos do que poderiam, todas, todas, todas! A gente tem muita gente boa no MP, na Polícia e no Judiciário, mas também tem muita gente que não trabalha como deveria. Todas as instituições também padecem do mal do funcionalismo público, ou seja, “sou funcionário público, meu salário vai cair no final do mês de qualquer jeito, posso trabalhar mais ou menos, pra que que eu vou ficar me matando?”. Quantas vezes eu já não ouvi: “meu, como você é trouxe, pra que que você fica até a noite trabalhando? Seis horas vai embora! Para que que você fica no fim de semana trabalhando? Seu salário não vai aumentar”. Se fosse só isso, de as pessoas trabalharem só oito horas, ainda é compreensível porque também está no direito das pessoas. Mas, se a gente olhar em todas as instituições, a gente vai ver que tem gente que chega para trabalhar duas da tarde, vai embora às cinco da tarde, a gente vai ver que tem gente que trabalha só duas vezes por semana. Então a gente reclama que não tem gente, mas quem tem não trabalha... Não estou generalizando, mas tem gente que trabalha assim em todas as instituições. Vou deixar isso bem claro para não dizer depois que eu estou falando direcionando isso a um ou a outro, apesar de que tem algumas que realmente são mais do que outras. Fora isso, 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. (E DF DPF 3).

No Paraná a mesma linha de raciocínio é exposta por delegado:

O que eu observei aqui: que, quando nós temos operações grandes como a Lava Jato – eu já participei de outras grandes, trabalhei em outras grandes –, e que a gente precisa de ajuda externa, muitas vezes vêm colegas que você não conhece te ajudar. Então assim isso me permitiu ter uma visão muito clara de que mais importante que você ter um colega – seja de que cargo for – que tenha um conhecimento da matéria, um conhecimento técnico, é ter alguém que não tenha medo de trabalho, isso é o mais importante, porque eu já trabalhei com colegas que vieram dessa mesma área e que não tiveram rendimento adequado porque tão ali, se acomodaram, sabem o básico e, enfim; e recebi colegas que vieram de áreas que nunca tinham trabalhado com financeiro, mas foram designa-

dos para ajudar, “Minha missão é essa, eu vou fazer o melhor possível”. E se dispuseram a ler, aprender... Mais importante que o conhecimento técnico é a pessoa ter compromisso. (E PR DPF 1).

## 4 • RELAÇÃO COM OUTRAS INSTITUIÇÕES

O que se percebe no estágio atual de desenvolvimento das articulações relacionadas ao processo investigativo da criminalidade econômico-financeira é que houve uma mescla entre os novos recursos utilizados nas investigações e o velho formato dos IPLs (ou como já diziam teóricos do policiamento comunitário: “vinhos novos em garrafas velhas”<sup>6</sup>). Grande parte dessa criminalidade necessita de uma investigação que pode e deve ser feita com o uso de sistemas informatizados. Tanto é assim que as instituições envolvidas criaram sistemas de informações e gerenciamento de dados.

Os delegados de Brasília chamam atenção para o fato de que informação é poder e que os melhores resultados de produção de informação provêm de instituições que compartilham dados. A CGU, por exemplo, tem acesso ao SIAFI, que é o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal e “consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal” (<<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi>>). No entanto não é tão simples o compartilhamento de sistemas, pois, como diz um dos delegados,

Todas as instituições são muito receosas dos seus bancos de dados, porque ali é onde estão as próprias falhas da instituição [...]. Então, na verdade, a grande referencial de cada instituição é o seu banco de dados. (GF DF 2 DPF 1).

No mesmo grupo focal, o compartilhamento de dados também é mencionado vinculado a resultados da ENCCLA:

O compartilhamento de dados entre as instituições de investigação e controle... Então, a ENCCLA tem várias ações nesse sentido, né? Então vai se tentando vencer as dificuldades. Num momento a Receita não quer passar informação nenhuma, compartilhar informação nenhuma. Num segundo momento, já compartilha algumas informações, a CGU também. O município de São Paulo também já foi mais fechado, então agora há esse entendimento de que só é possível vencer o crime organizado se as instituições tiverem capacidade de compartilhar informações. Todas? Todas não, mas aí tem um processo de avaliação de

6 SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p. 17.

quais informações podem ser compartilhadas pra fins de que cada um possa exercer sua missão constitucional.

[...]

Passamos de um entendimento de que não se deveria compartilhar nada, de que cada um deveria ficar no seu mundo, para um ambiente colegiado, e algumas ações já de efetiva integração, né? Efetiva integração. Então já há decisões da ENCCLA e das instituições que participam da ENCCLA de compartilhar determinados bancos de dados, inclusive a Polícia também compartilha, o TCU também compartilha, a CGU também compartilha, o TCU compartilha e estamos em fases de integração de sistemas, mas ainda tudo caminhando. (GF DF 2 DPF 3).

Contudo, consideramos que o avanço da investigação “via sistema” não excluiu a necessidade de produção de outros tipos de prova, de ida a campo, de exposição física dos investigadores. Essa necessidade persiste. Então pode-se dizer que com uma facilidade foram criadas duas dificuldades:

- 1) *A necessidade de análise dos dados coletados* com as quebras de sigilo, que muitas vezes representa um grande volume de informações desimportantes, das quais não se pode retirar provas, e de outras importantes sem tratamento. Isso ocorre por várias razões já mencionadas, como a desmotivação resultante das disputas internas na PF, que inclui encostar os agentes mais experientes em atividades burocráticas, falta de dedicação, falta de pessoal e de conhecimento técnico em alguma medida; e
- 2) *A incorporação de uma postura no sentido de que não se vai mais para a rua fazer buscas e usar das tradicionais “campanas”.*

Também são apontadas algumas qualidades da estrutura e organização do Brasil nessa área por alguns dos entrevistados:

Fora isso, eu acho que o Brasil hoje está mais ou menos bem distribuído, tem um MP com uma parte especializada em crimes financeiros e na corrupção, tem um poder judiciário com varas especializadas no combate à corrupção e lavagem, tem uma PF com delegacias especializadas, a gente tem o COAF, o BC e a CVM com áreas destinadas à prevenção desses crimes. Então eu não acho que o Brasil esteja mal aparelhado, mal distribuído ou mal organizado para combater esses crimes. Pelo contrário, como eu falei, eu fui para a Suíça no mês passado e eles não tem uma ferramenta como a gente tem no laboratório. Muitos países não têm o CCES, que é aquele cadastro de correntistas do Banco Central. Então a gente não está mal estruturado, não. A questão é acabar um pouco com a questão do funcionalismo público. (E DF DPF 3).

A seguir destacamos algumas informações sobre as instituições mais referidas pelos policiais e descrevemos particularidades da relação entre a Polícia Federal e essas conexões externas ao que tradicionalmente se entende por sistema penal.

## 4.1 • COAF

O Conselho de Controle de Atividades Financeiras é uma das instituições mais importantes deste novo arranjo. Ele tem assumido um papel cada vez mais destacado. Nos peritos ele gera uma boa impressão. Chega-se até mesmo a ouvir: “O COAF é espetacular!” (GF DF P 1). Mas na descrição do seu funcionamento, no que se refere à interação entre o órgão e as instituições de controle penal, começam a surgir divergências sobre a visibilidade ou não que a informação proveniente do COAF deve ter, já que é inteligência financeira e não investigação:

– O COAF, no trabalho de monitoramento deles, à medida que vai identificando as situações suspeitas, ele vai informando ao Ministério Público e à Polícia, e esses informes do COAF dão origem a uma grande quantidade de inquéritos na Polícia Federal; portanto, alimenta nossa caixinha lá, muitas vezes sem a gente saber, inclusive, porque normalmente é um documento que não vai nem para os autos, há uma recomendação de que esse documento é de inteligência e que...

– ENTENDI. ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA.

– Criaria algum tipo de problema processual, inclusive está lá uma recomendação, vem até no relatório, dizendo: “Não inclua nos autos esse documento”.

– MAS ÀS VEZES INCLUI, NÉ?

– É. Tem que incluir mesmo, porque é a peça inaugural do processo. Eu não vejo motivo nenhum pra que não se colocasse, está respaldado pela lei, lei de combate à lavagem de dinheiro...

– É. ISSO É UM DOCUMENTO PÚBLICO.

– É um preciosismo desnecessário, ao meu ver. O COAF pra mim é um tipo de instituição importada que deu certo. É uma ideia importada que deu certo e que demonstra que a gente devia usar melhor o que existe mundo afora aí. Porque a Lei de Lavagem de Dinheiro ela só foi instituída no Brasil por uma pressão internacional, porque o Estado brasileiro não tinha interesse, não queria e houve até resistência. Foi num daqueles contextos lá, de acordo com o FMI, que houve a exigência de que se aprovasse a Lei de Lavagem de Dinheiro aqui e se instituisse toda sistemática de combate à lavagem de dinheiro. Então foi uma coisa que veio de uma im-

posição por conta de uma conjuntura econômica desfavorável do Brasil, na época, e que acabou que é uma das melhores coisas que nós temos hoje, que viabiliza operações como essa aí da Lava Jato. Dizem, não sei se é verdade, que a Lava jato começou com uma informação do COAF. Isso eu não tenho certeza, mas... (GF DF P 2, 3 e 5).

E é exatamente este problema da transparência que provoca críticas dos delegados:

[...] o COAF tem muita culpa nesse meio campo também. Porque o COAF recebe uma determinada informação e consulta todos os seus bancos de dados, e produz um RIF [RELATÓRIO DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA], só que o RIF que o COAF produz ele coloca (e isso eu conheço bem porque eu mandei um pessoal da PF fazer um estágio lá por seis meses), ele coloca dentro do RIF 10% das informações que ele levantou. Então às vezes o COAF sabe uma coisa muito grande, mas ele colocou 10%, e aqueles 10% para quem está lendo, não significa nada. (E DPF 3).

O delegado entrevistado diz que o COAF tem informação, por exemplo, sobre a titularidade de determinada empresa, mas que isso não consta em nenhum lugar do RIF. Ele apresenta, então, o problema sobre informação e inteligência:

Por que que ele não botou no RIF? Porque ele tem medo de quebrar o sigilo bancário, tem medo... Por exemplo, ele tem uma informação sobre o suspeito A, e ele cruza tudo aquilo lá e chega a ABC e ao senador Y, mas ele não bota o senador Y nem o B ou C, ele só bota o A lá. E quer que a Polícia e o MP cheguem nisso enquanto ele já sabe, na verdade. “Pô, os caras não estão fazendo nada”, não estão fazendo nada porque eles não colocaram as informações. Isso é um. E dois: existe uma discussão há muito tempo sobre os RIF, se é uma peça de inteligência ou processual... O COAF sempre defendeu e até hoje defende que é uma peça de inteligência, que não deveria ser juntada no processo. Então o quê que acontece? Você manda... (e eu discordo...) uma peça de inteligência para a Polícia ou para o MP, aquela peça que ele não pode usar para nada, em tese segundo o COAF. Como que a Polícia e o MP vão transformar aquilo em uma coisa concreta para iniciar uma investigação? Às vezes não dá. (E DPF 3).

O mesmo delegado prossegue com outros exemplos que ilustram as dificuldades decorrentes da comunicação entre os órgãos:

Porque o COAF manda que teve um depósito de trezentos mil reais na conta do A, que foi sacado no dia seguinte. Se eu não posso usar a informação eu vou falar o quê? “Senhor juiz, tive um sonho hoje de que aquela conta foi usada para...”, não pode, tem que se basear em fatos, se o COAF não quer que junte isso aqui, como é que vai fazer? Isso que até hoje a Polícia e o MP batem cabeça com relação ao RIF e ao COAF. Hoje eu tenho a mais plena convicção de que o RIF e o COAF têm que ser utiliza-

dos como uma questão de... primeiro, aquela informação foi transferida, ela pode ser utilizada e pode transformar realmente em uma informação maior. Segundo, uma questão de direito e defesa, o cara tem direito a usar o RIF, você está escondendo a informação do cara, você não pode deixar de utilizar aquela informação. E o que o COAF alega é que a partir da hora em que você usa aquilo como inteligência, você preserva a sua fonte, e a fonte vai continuar te dando a informação. Só que eu discordo totalmente, isso no começo poderia... (E DPF 3).

Os delegados do primeiro grupo focal do Distrito Federal também têm críticas aos relatórios produzidos pelo COAF:

– Minha percepção daquilo ali... primeiro que... Você já viu um relatório de inteligência?

– Não.

– Ele é muito resumido.

– É muito resumido e eu não achei muito didático.

– É complicado.

– Ele é complexo, tanto que existem cursos ali que hoje em dia até a Polícia manda...

– Exige uma *expertise*, não é qualquer um que pega...

– Não é um relatório simpático, e o que isso quer dizer? Que ele traz umas atipicidades ali da movimentação bancária de pessoas, mas que aquilo... Eu, por exemplo, ano passado comprei um apartamento, vendi, comprei, uma movimentação atípica e, provavelmente, aquilo entrou e saiu do meu sistema, mas, aquele sistema não está dizendo que eu comprei um apartamento, está dizendo que entrou e saiu um dinheiro na conta da Fulana que é atípica da movimentação rotineira dela.

[...]

– Aquilo ali é só o sintoma. (GF DF 1 DPF 1, 2 e 3).

No capítulo sobre o estudo de fluxo que fizemos com os processos denunciados em 2012, fica claro que a recomendação mencionada pelos peritos é seguida, pois não se vê nenhuma menção ao COAF nos processos. Os agentes confirmam e vão além:

– O COAF é o fofoqueiro.

– Isso que eu ia falar.

– O COAF vai trazer a fofoca, aí você pega a fofoca e investiga, e aquela fofoca tem que sumir. (GF MG APF 4, 3 e 5).

## 4.2 • INSS

Um dado muito importante levantado em Pernambuco, onde tivemos acesso a informações sobre o funcionamento de DELEPREV, é a existência de uma força-tarefa na área previdenciária, composta de delegados, membros do Ministério Público e a Assessoria de Pesquisas Estratégicas e Gerenciamento de Riscos do Ministério da Previdência Social. Tal parceria teve início no Rio de Janeiro em 2002 e foi se espalhando pelos estados brasileiros. Isso retira um pouco o peso da investigação tradicional e permite a conjugação de esforços em prol da melhoria dos resultados.

Em Pernambuco há uma sala dentro da Superintendência onde trabalham funcionários do INSS, e as dúvidas ou buscas no sistema da Previdência são encaminhadas a eles diretamente:

A gente vai dizendo: “Olha eu tô precisando disso”. “Olha, eu queria saber se vocês têm como conseguir o telefone de quem agendou esses benefícios”, né? Então, assim, eu vou conseguindo esse tipo de informação com eles. Então, com base em quem agendou aquele benefício, eu vou ver se aquele número agendou outros. Então, né, eu vou pegando a informação. E, na verdade, eles trabalham aqui dentro da Polícia Federal. Então eu não tenho que mandar ofício. Eu vou aqui na sala e digo: “Olha, encontrei esse benefício irregular, mas eu tô desconfiando que esse caso aqui”... (E PE DPF 1).

Eles têm o conhecimento técnico. A gente tem alguma orientação e um acesso básico ao sistema, mas eles têm um conhecimento técnico de quem trabalhou lá dentro, de quem consulta. Então assim, eles podem auxiliar a gente nesse tipo de pesquisa. (E PE DPF 1).

Ao se perguntar sobre a existência de forças-tarefa em outras áreas, envolvendo instituições como CGU, Banco Central e outras, foi feito o seguinte esclarecimento:

[...] a CGU, na verdade, ela não tá fiscalizando irregularidades dentro da CGU, certo? Então talvez não precise destacar funcionário da CGU pra trabalhar com a Polícia Federal, porque eles estão fiscalizando outros. Claro que tem um risco de um envolvimento de uma pessoa da CGU com uma prefeitura e tal, só que não é tão direto. No INSS, é dentro. Então foi bom tirar essas pessoas de dentro, até pra que elas fiquem mais à vontade pra investigar, ajudar a gente na investigação. Porque se eu for falar com o chefe do setor pra ele me ajudar a investigar o subordinado dele que tá ali todo dia com ele, me dar informação, é uma coisa muito [...] delicada. Tanto pela questão da compartimentação – que ninguém sabe até que ponto aquela pessoa vai ser de confiança pra pegar informação. Até porque não tem um treinamento policial de compartimentação de informação –, como pelo incômodo depois, aquela pessoa ir ser ouvida na Justiça

como testemunha ou alguma coisa assim. Então você, a pessoa que tem conhecimento técnico de como funciona as coisas lá dentro, você deixa a pessoa mais à vontade pra passar informação, lhe dar uma opinião de como acontece na prática. (E PE DPF 1).

No *site* do Ministério da Previdência, os objetivos e as atribuições da Força-Tarefa Previdenciária estão assim descritos:

Objetivo: [...] consolidar, institucionalizar, fortalecer e ampliar os trabalhos da Inteligência Previdenciária, operando em conjunto com o Ministério Público Federal e a Polícia Federal, de forma a colher mais dados para municiar o Poder Judiciário e melhorar a articulação entre os órgãos da Previdência Social (Assessoria de Pesquisa Estratégica, Auditoria e Procuradoria) e, direta ou indiretamente, outros órgãos públicos – federais, estaduais e municipais – e instituições privadas nos trabalhos de combate às fraudes contra a Previdência Social.

Atribuições:

- Combate à fraude em benefícios
- Combate à corrupção
- Combate à organização sistêmica
- Persecução criminal (previdenciário)
- Tutela coletiva – improbidade administrativa e recomendações
- Solicitação de apuração de responsabilidade administrativa.

Os resultados deste trabalho vêm aparecendo pouco a pouco. De 2003 a 2014 foram realizadas 590 ações conjuntas, cujo ápice foi o ano de 2011 (91 operações). Neste mesmo período foram feitas 2.246 prisões; destas, 342 foram flagrantes, 3.331 buscas e apreensões e 472 conduções coercitivas. O montante do prejuízo divulgado é de R\$ 4.670.926.000,00 (<<http://www.previdencia.gov.br/forca-tarefa-2014/>>. Acesso em: 2 abr. 2015).

Os dados apresentados sempre indicam a quantidade de servidores envolvidos, que é outro destaque deste tipo de crime:

E ainda tem o estigma do funcionário, né? porque é impressionante quantos delitos previdenciários acabam tendo envolvimento de funcionários da Previdência Social. Apesar de que, isso é uma coisa que a gente tem que admitir, como a Polícia Federal, a Previdência corta na carne. Eles não têm pena, não têm. Eles investigam os funcionários e punem bem exemplarmente os funcionários. (E PE DPF 1).

Figura 1 • Resumo dos resultados da Força-Tarefa Previdenciária

ANO	AÇÕES CONJUNTAS			PRISÃO EM FLAGRANTE			PRENSÕES			TOTAL	BUSCA E APREENSÃO	INTIMAÇÃO	CONDICIONAMENTO COERCITIVO			PREJUÍZO DIVULGADO - valores em mil
	FLAGRANTES	OPERAÇÕES	TOTAL	SENVIORES	OUTROS	TOTAL	SENVIORES	OUTROS	TOTAL				SENVIORES	OUTROS	TOTAL	
2000	5	5	10	0	12	12	0	0	0	0	10	0	0	0	0	400
2004	0	22	22	0	1	1	46	113	161	162	0	0	0	0	0	547.722
2005	0	88	88	0	0	0	53	533	586	586	0	0	0	0	0	1.010.450
2006	3	43	46	0	5	5	57	185	242	247	0	0	0	0	0	14.708
2007	16	25	41	0	23	23	28	104	132	156	0	0	0	0	0	29.864
2008	7	36	43	0	9	9	77	234	311	320	0	0	0	0	0	8.143.904
2009	20	36	56	1	41	42	32	250	282	324	2	2	2	2	181	139.258
2010	25	44	69	0	37	37	41	125	167	204	7	7	12	12	12	294.719
2011	47	64	111	1	72	73	89	173	262	352	4	4	1	117	118	226.653
2012	30	31	61	0	59	59	2	34	30	65	0	0	3	61	64	66.662
2013	30	38	68	1	41	42	10	38	48	86	0	0	7	30	39	138.296
2014	26	27	53	1	38	39	4	58	63	121	0	0	6	66	72	50.814
TOTAL	229	381	610	4	338	342	362	1.812	1.804	2.248	13	13	21	451	472	6.070.308

Fonte: Ministério da Previdência: <<http://www.previdencia.gov.br/forca-tarefa-2014/>>. Acesso em: 2 abr. 2015.

## 5 • O LUGAR DO SISTEMA PENAL – FUNCIONALIDADE E ABRANGÊNCIA

Quanto mais uma sociedade é desigual, tanto mais ela tem necessidade de um sistema de controle social do desvio de tipo repressivo (BARATTA, 2002, p. 206). Se entendidas desta forma, a abrangência e a funcionalidade do sistema penal podem ser ajustadas de acordo com princípios, como os da intervenção mínima (BARATTA, 1987). São eles que nos permitiriam, desde um plano macroestrutural, ajustar as práticas de controle que precisam hoje ser revistas, desde a fase legislativa, de forma a compatibilizar ocorrências e respostas. Um diálogo entre delegados do Recife aponta para as contradições do sistema penal que não podem permanecer mal resolvidas, porque repercutem seriamente sobre a atividade policial:

- O que é que é crime? Será que tantas condutas hoje que a gente entende como crime são crimes ou são passíveis de outro tipo de penalidade? Outro tipo de responsabilização? Porque os órgãos administrativos simplesmente abrem mão com essa questão de procuradoria de ir atrás de restituição, que dói muito mais.
- Aí por que a procuradoria abre mão? Porque o governo precisa priorizar ações para recuperar valores maiores, né? Então ele abre mão.
- ELE TÁ CONSEGUINDO DAR A PRIORIDADE DELE, NÉ?
- É, mas esquece daqui, tá entendendo? Esquece daqui. Esquece da Polícia. Esquece que se a Polícia ficar investigando o menor, ela também vai deixar de investigar os maiores, ou vai investigar mais lentamente, ou vai investigar um, depois o outro. (E PE DPF 1).

Alguns delegados são sensíveis ao problema estrutural que pode estar relacionado às transgressões, tanto comuns quanto de alto *status*, mas também não se pode dizer que este é um entendimento padrão, embora outros delegados de Pernambuco concordem que existem problemas estruturais que, não resolvidos, vão demandar respostas criminalizadoras:

- Olha, nós temos um problema sério, que é essa carga tributária pras empresas. Muitas empresas, muitos empresários chegam e falam: “Olha, eu sonogo, porque se eu não sonegasse, eu quebrava”. Então eles têm essa dificuldade muito grande de pagar seus impostos, sua carga tributária. E de cobrir regularmente com sua carga tributária. Isso é um fato. Isso é uma coisa, eu acho que é o primeiro ponto. É porque muitas vezes se busca a área criminal, se busca o direito penal, que é fragmentária, que é em última instância, pra resolver um problema que é social, que é econômico. O primeiro problema aí não é criminal, é econômico. A princípio se

[...] não houvesse uma carga tributária tão grande em cima das empresas, muito provavelmente, boa parte das empresas que estão hoje com seus representantes respondendo a inquéritos criminais, eles não estariam respondendo. Porque realmente o comerciante e o empresário hoje eles estão atribulados. E quando eles estão numa situação em que eles não conseguem cumprir com sua obrigação tributária, o primeiro que sofre logo é a previdenciária, que é facilzinho de fazer. Pra eles não recolherem a contribuição previdenciária, eles já deixam de recolher. Aí acaba criando uma situação dessa. Então é o primeiro, isso é muito parecido com os delitos comuns. Vamos dizer, nos delitos comuns, se busca muito a penalização, se busca muito a ação criminal, se busca muito a ação da polícia judiciária, da Polícia ostensiva, quando na verdade, muito desses problemas são sociais, não são criminais. Então é família, é escola, é imprensa, são vários fatores, questão de falta de oportunidade social. Então, com empresário, claro que em outra instância, acontece parecido. Ele se sente numa situação em que, às vezes, ele acaba sonogando. E, como a Polícia, ela não tem essa ação, essa função social, porque a função social é do Legislativo e do Executivo, nunca da Polícia. Então a Polícia vai criminalizar. Então chegou aqui, com a licença da palavra, é pau!

– Na minha visão é o seguinte, qualquer crime que não termine, em que não existe uma expectativa de terminar em prisão, pra mim não precisa estar no Direito Penal. [...] Pra mim não deveria ser apenado. Ali o cara resolve ou com Direito Administrativo, na área de improbidade, nos procedimentos disciplinares, nas questões pessoais na área, o Direito Civil. (GF PE DPF 2 e 3).

No segundo grupo focal com delegados do Distrito Federal, aparece um pensamento que também é possível alinhar a esta reflexão, quando um dos delegados diz que o gasto de energia “com coisas que não precisariam ser feitas é da ordem de 93 a 94%” (GF DF 2 DPF 2).

Outro delegado completa pouco depois:

– Se a gente conseguir convencer a sociedade e o meio jurídico de que não é viável a ilusão de que nós vamos investigar tudo e qualquer coisa da mesma forma, reduzindo com isso o número de investigação em andamento, trabalhando com informação e banco de dados, enxergando a atuação de grupos criminosos e focar a atuação da Polícia Federal para desarticular quadrilhas, organizações criminosas, crime organizado... O nosso efetivo não é suficiente. (GF DF 2 DPF 3).

Alguns agentes dizem que nada deve ficar fora do sistema, que o ideal é ter condições de fazer tudo, mas em geral esta é a visão dos agentes:

O sistema penal é o adequado *para qualquer crime*. Sair dele é dar margem à corrupção. (R RS APF 2).

Existem as leis, e estas devem ser respeitadas por todos. A Legislação descreve as condutas e tipifica as penas. Não é admitido o desconhecimento pelo agente da ação. Estas ações causam grandes desvios de recursos que deveriam ser utilizados para o benefício da população. São tão graves quanto qualquer outro crime e merecem punição exemplar. (R DF APF 1).

Outro elemento de racionalização da atuação do sistema formal de controle é a percepção de incidência de diferentes tipos de crimes. Como vimos anteriormente, o crime do art. 171, § 3º, do Código Penal é o que mais aparece nos registros da Polícia Federal, segundo relatam os delegados de Brasília (GF DF 1). Das 140 mil infrações registradas no sistema da Polícia Federal a maior parte é referente, então, ao Estelionato praticado contra entidade de direito público ou de instituto de economia popular, assistência social ou beneficência. Esse artigo, na verdade, contém uma causa especial de aumento de pena (prevista no preceito secundário como reclusão de 1 a 5 anos e multa) na proporção fixa de 1/3. Este destaque para o Estelionato contra a administração pública é reafirmado por policiais do Recife.

Na área previdenciária o crime que aparece mais é a Apropriação Indébita Previdenciária (art. 168-A do CP, que não foi objeto do solicitante da pesquisa).

O reverso da moeda (dos crimes que menos têm registro) são aqueles do estranho Capítulo II-A do Título XI, inserido pelo legislador pátrio em 2002 – Dos Crimes Praticados por Particular contra a Administração Pública Estrangeira. Trata-se de um remendo que acrescentou três novas letras ao art. 337 do Código Penal, transferindo-as para capítulo à parte. O art. 337 e o 337-A ficaram no capítulo dos Crimes Praticados Por Particular Contra a Administração em Geral, e os arts. 337-B, 337-C e 337-D (este último apenas define quem são os funcionários públicos estrangeiros) foram formar este “capítulo derivado”. O diálogo a seguir é bastante esclarecedor do que eles representam em termos gerais:

– E ESSES AQUI DOS INTERNACIONAIS, DIGAMOS, DA CORRUPÇÃO ATIVA EM TRANSAÇÃO COMERCIAL AO TRÁFICO DE INFLUÊNCIA INTERNACIONAL. ISSO APARECE?

– Tem dois inquéritos na história.

– Dois?

– É muito pouco. [...]

– QUANTOS INQUÉRITOS A GENTE TEM HOJE EM ANDAMENTO?

- 140 mil infrações.
- UMA INFORMAÇÃO RELEVANTE PRA PESQUISA, CERCA DE 140 MIL INQUÉRITOS INSTAURADOS, DOIS DELES SÃO SOBRE OS CRIMES...
- 337-C. (GF DF 1 DPF 1 e 3).

Então, de fato, o que registra dois casos entre os 140.000 é o Tráfico de Influência em Transação Comercial Internacional, não sabemos se é pela raridade da ocorrência ou em razão de subnotificações, mas o fato é que por enquanto trata-se de uma criminalização irrelevante do ponto de vista da aplicabilidade.

## 6 • ALGUNS CAMINHOS CONSIDERADOS PROMISSORES

Neste item apresentaremos algumas soluções encontradas ou somente vislumbradas pelos entrevistados. Algumas já ficaram no passado, outras ainda estão no plano das esperanças. São elas: a criação de grupos de trabalho, a integração dos sistemas, o foco nos julgamentos e a vedação de candidaturas políticas.

A partir de situações-problema já identificadas, foram surgindo algumas estratégias de correção de rumos, como relata policial de São Paulo entrevistado:

O COAF vocês sabem como funciona, né? Basicamente? Uma operação suspeita, o COAF analisa, vê se tem dissídio de crime ou não, se tiver produz o RIF e encaminha para o MP. Alguns para a Receita e tal. O fato é que a Polícia recebia um, o MP recebia outro, a Federal outro e o MP-SP outro. Tinha três investigações diferentes e nenhum sabia o que o outro estava fazendo. A gente criou um grupo de trabalho lá que na época a solução foi boa, hoje não sei como é que está, que era assim: quem está fazendo, o que a Polícia fizer, alimenta aquele sistema, o MP federal alimenta o sistema, para que não tenha duplo ou triplo ou quadruplo esforço. Então teria que ser criado um sistema desse geral, mas bate no problema das instituições, as instituições não querem fornecer para outra suas informações. (E DF DPF 3).

Esta boa prática da criação dos grupos de trabalho contém outra das possibilidades que reputamos promissora na articulação do sistema de controle e resposta da criminalidade estudada, que é a integração dos sistemas. Um dos casos de sucesso é relatado por um delegado do Distrito Federal. Segundo ele as fraudes cibernéticas da Caixa Econômica Federal, que estavam ocorrendo via *internet banking*, tendo havido uma articulação importante, pois no ano de 2008 chegavam cerca de 10.000 comunicações deste tipo de crime por mês, até que a situação ficou insustentável, porque os inquéritos iam chegando de um a um, e o procedimento padrão é de que seja feito o

registro da ocorrência na delegacia mais próxima e realizadas diligências como a “quebra de sigilo traumático”. Ele diz que este tipo de inquérito tem “baixa repercussão e um custo procedimental altíssimo”. Sua descrição do caso é a seguinte:

O resultado desse teatro de horrores é que esses inquéritos estavam sendo sistematicamente relatados sem resultado final, sem apuração de autoria e estava havendo duplicidade – então a mesma origem de fraude da conta A, B e C estava espalhada pela Internet, porque você fraudava conta no Acre, no Amapá, no Rio Grande do Sul, na Bahia, e por aí vai. E uma só pessoa tem alcance nacional, então um único investigado ele tinha acabado de gerar 100/200 investigações isoladas que não chegavam a lugar algum – porque você não tem onde chegar, é impossível – eu estou aqui na Bahia, o cara está lá no Amapá e a conexão foi feita do Mato Grosso. É um inquérito impraticável. Então nós fizemos um acordo com a Caixa Econômica pra ela interromper essa comunicação caso a caso nas delegacias e não mandar mais ofício, só me manda o dado eletrônico da fraude mais uma comunicação centralizada aqui em Brasília do Serviço ao Crime Cibernético. Então semanalmente, ao invés de ele mandar 10.000 notícias para cada delegacia mais próxima de acordo com a agência onde o cliente tinha conta, eles consolidaram essa informação e mandavam pra sede, pra gente. E o que nós fizemos? Jogamos isso numa base de dados de forma organizada e antes da instauração basicamente você dá um tratamento a essa informação. Você organiza ela e vê onde há relacionamentos, novos relacionamentos, quais são as origens de fraude de determinada categoria instituição bancária; onde há concentração geográfica de saque; onde há concentração geográfica de pagamento de boleto; onde há concentração de clonagem de cartão etc. Então você condensava onde antes era uma conta em determinado local, você iniciava uma investigação com 200, 300, 500 contas bancárias envolvidas em um único nó, e a gente começou a fazer... (GF DF1 DPF 2).

O relato neste ponto é que houve a incorporação de uma lógica da Polícia Civil, que registra os Boletins de Ocorrência e os deixa lá, ao contrário do que afirmou a delegada do Recife, citada no início deste capítulo, que usou justamente a distinção entre as duas polícias para falar como age a PF. Esse caso mostra, então, diferenças entre dois dos estados estudados e/ou diferenças entre a área previdenciária e financeira.

A otimização dos recursos decorrentes desta experiência foi assim descrita:

– Nós transformamos isso em algo eletrônico. A princípio essa ação sistemática é o que se espera da Polícia, pelo menos em relação ao tratamento informação; se inicia um esforço investigativo e a partir do momento que aquela informação é promissora de alguma forma. Como você torna essa informação potencialmente mais promissora? Você consegue relacionar ela com outros fatos. Então um fato relacionado a outros fatos se torna uma coisa mais palpável para iniciarmos um esforço de investigação com

essa base de dados bruta. Interrompemos essa instauração isolada e juntamos informação e começamos a fazer essa base de dados priorizando as situações mais flagrantes da situação criminosa, com lesividade maior. [...] O que aconteceu é que deixamos de instaurar 10.000 inquéritos por mês, que é nossa obrigação legal, passamos a instaurar algo em torno de 5 a 6 inquéritos por mês para atacar grandes nós de criminalidade e, finalmente, se inverteu a curva, a Caixa Econômica estava tomando prejuízo em cima de prejuízo.

– A REDUÇÃO AFETOU A EFETIVIDADE.

– A redução de inquérito afetou a efetividade porque os inquéritos instaurados são inquéritos com maior possibilidade de sucesso. Por quê? Porque você embutiu nisso um trabalho prévio de inteligência em termos de tratamentos que só é possível a partir do momento em que você organiza, registra essa informação e, efetivamente, trabalha; ela reduziu prejuízo, a Caixa começou a reduzir depois da implantação do projeto. (GF DF 1 DPF 2).

Há outro destaque que vale a pena ser feito. Em muitos diálogos é possível ver a separação entre as instituições e as disputas internas decorrentes da atividade e das próprias carreiras. As atividades cada vez mais se misturam, e as instituições se apegam a tradições para reafirmar suas identidades. Contudo, o processo de mudança pelo qual passou a atividade investigativa nas últimas décadas fez com que já tenham sido testadas algumas novidades em termos técnicos. Vivemos agora o momento de assentar e pacificar estas alterações. O diálogo que segue refaz alguns percursos no sentido de mostrar formas que as instituições usam para se reinventar:

– Se me permite, eu acho que agora a gente tá avançando para perceber o que do nosso trabalho, quais técnicas, quais formas de trabalhar, efetivamente vai redundar numa denúncia ou numa condenação. Então hoje a gente tá nesse questionamento, nesse estágio...

– Nós trabalhamos com a perspectiva de denúncia? Não. Nós trabalhamos com a perspectiva de condenação.

– ISSO VEM DA INTERAÇÃO COM O MPF OU ISSO É FRUTO MAIS INTERNO?

– Não, é fruto da avaliação interna mesmo.

[...]

– O delegado federal hoje quer apurar de forma profunda o fato. Então investigação célere, esquece. Isso não existe.

– Essa coisa pra se livrar do inquérito, não.

[...]

– E sem perder o foco em que nossa investigação não se destina apenas a condenar.

– Nós não trabalhamos pra convencer o Ministério Público. Isso é muito claro.

– Exatamente.

– Nós não trabalhamos pra convencer o Ministério Público.

– Nós não somos o braço policial do Ministério Público.

– Nós não somos. Ah, qual é a função da Polícia? É formar *opinio delicti*, não!

– Só da autoria e materialidade.

– É apurar o fato, se o fato aconteceu, se o fato é crime; e se é crime e aconteceu, quem foi. Esse é o papel da Polícia.

– E SE APROXIMA MUITO DO JUDICIÁRIO NESSE SENTIDO?

– É o juiz de instrução.

– É o juiz de instrução. O delegado hoje é bem próximo do juiz de instrução. (GF DF 2 DPF 2 e 3).

Contudo, essa tendência pode bem significar um reforço de uma tendência à judicialização dos procedimentos, que não tem a ver necessariamente com os melhores resultados e sim com o reforço da necessidade da formação jurídica para ter acesso a posições de poder no interior da instituição/estrutura/carreira. A fala de um dos agentes indica outras possibilidades inspiradas nas polícias que teriam mais reconhecimento no panorama mundial (ocidental):

A “judicialização” da investigação, materializada na sanha dos delegados de Polícia em enquadrar apuração do crime em um caderno burocrático e moroso, o inquérito policial, vai de encontro a métodos bem mais efetivos e que trariam melhores resultados, como a atuação interdisciplinar com a utilização de métodos científicos e embasados nos mais variados segmentos do saber e disponíveis entre os demais cargos da instituição, a exemplo do que se pode observar nas polícias mais eficientes e de maior referência no mundo, como o FBI, a Scotland Yard, Carabineros de Chile, Bundespolizei, Real Polícia Montada do Canadá e até mesmo a Polícia Judiciária de Portugal, que, apesar do nome, não necessariamente é “judicializada”. (R MG APF 1).

Um problema que surgiu na fala de agentes e peritos foi o fato de que cada vez mais os delegados se lançam a candidaturas políticas.

– Esse é o problema da Polícia. A questão da... a Polícia ela não é uma instituição de Estado. A política está impregnada dentro das polícias, e se não arrancar esse câncer que está dentro da Polícia, dificilmente essa relação institucional, essa relação entre os cargos, ela vai se resolver. Então, os delegados têm essa doutrina, todo poder aos delegados. Eles criaram um nicho de poder político, porque hoje o Congresso Nacional tem, se eu não me engano, são 23 ou 25 deputados...

– A próxima legislatura vai ter 20 e poucos...

– 20 e poucos delegados. Quando parece que é uma atividade que é incompatível com uma instituição de Estado. O militar não pode [...], os juízes não podem ser políticos, o Ministério Público não pode. Então, a Polícia, inclusive uma vez numa palestra com o ex-ministro da Justiça, que tinha um enfoque bem direcionado aos direitos humanos, que ele defendia que policial não podia ter atividade política.

– Procurador.

– Só quem entrou antes de 88.

– Só os antigos.

– Criaram uma teoria lá para dizer que eles tinham direito adquirido lá. Mas, a partir de um certo momento...

– 88. Constituição.

– Eu não sei se foi a Constituição ou se foi uma emenda constitucional.

– Foi. Não, a partir da Constituição.

– O fato é que é incompatível. E é incompatível você ter policiais militando na política. Eu também vejo dessa maneira, que há uma incompatibilidade aí. Mas o fato de não ter sido estabelecido isso legalmente cria essas coisas, o cara tem muito poder, e poder político, e cria uma casta com... Isso gera distorções na própria delegacia [...]. Então assim, a Polícia tinha que ser instituição de Estado. Essa questão política que se instalou, inclusive nas polícias militares, tem os coronéis das polícias militares têm um poder astronômico, uma coisa... Não tem problema. Eu não estou falando nada demais, nada que ninguém saiba. (GF DF P 1, 5, 7 e 8).

Tanto é temerária a possibilidade de os policiais federais ingressarem na carreira política, quanto o é o excesso de proximidade entre policiais e políticos, o que também foi indicado como problema no grupo focal realizado com agentes em Minas Gerais. Eles reputam esta vitória recente dos delegados na queda de braço com os agentes na já referida Medida Provisória n. 657 a um amorismo político do partido do Governo Federal atual no que tange à negociação dos pontos da pauta política dos delegados, observando que tal medida foi aprovada poucos dias antes do segundo turno das eleições presidenciais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As vozes dos policiais nos dizem muito sobre o resultado dos investimentos que foram feitos nas últimas décadas em termos legislativos, estruturais e funcionais das instituições incumbidas de investigar crimes de colarinho branco, para os quais cada vez mais são exigidas respostas públicas.

Os principais problemas identificados dizem respeito à ausência de uma política criminal condizente com a quantidade de ocorrências, conforme as informações do capítulo destinado à abordagem quantitativa, somada às dificuldades de se trabalhar com a complexidade de situações que implicam conhecimento de outras áreas (economia, contabilidade, engenharia, informática etc.), e articulações e comunicações entre atores cujo contato ainda não era tão exigido ao final do Século XX.

Algumas das demandas observadas são visivelmente influenciadas pela lógica eficientista<sup>7</sup> no sentido de que há sempre a necessidade de um aparato de controle cada vez maior em termos de pessoal, estrutura e condições de trabalho. No entanto, como vimos, nem sempre essa demanda, quando atendida, é acompanhada dos resultados esperados. Há uma sobreposição de funções e atividades que acaba gerando retrabalho ao invés da tão sonhada eficiência.

Vimos crescer nas últimas décadas uma estrutura de fiscalização e controle de crimes de lavagem de dinheiro, financeiros, tributários, previdenciários e contra a administração pública em geral, mas ainda há (e provavelmente continuará havendo) a reafirmação de que falta muito para que se obtenha o resultado previsto formalmente. Apesar de uma percepção de que “falta gente”, por exemplo, notamos que um aspecto muitas vezes levantado como provocador de melhores resultados, o da formação superior, teve um efeito curioso sobre as polícias: hoje pode-se dizer, com a influência da coloquialidade deste capítulo, que há “muito cacique pra pouco índio”. As carreiras e os salários acompanharam durante certo tempo a expansão havida na oferta de cursos superiores, notadamente os jurídicos e, ao contrário do que se pudesse imaginar, isso pode ter contribuído para o estreitamento nas relações entre os policiais, peritos, procuradores e juízes.

A par disso existem também as diferenças regionais de estrutura, organização e funcionamento que também podem sofrer de influências políticas e midiáticas, em vez

7 Eficientismo penal é uma tendência da política criminal contemporânea, ainda muito influenciada pelo Paradigma Etiológico em Criminologia, segundo a qual a criminalidade (em geral) tem aumentado e isso requer atitudes mais severas por parte dos sistemas formais de controle social. Em geral está relacionada aos Movimentos de Lei e Ordem, que por meio da mídia reforçam a todo instante a necessidade de leis mais severas, criminalização de condutas, mais funcionários, mais armamentos, mais investigações, denúncias e julgamentos, além de uma expansão de vagas para condenados ou dispositivos eletrônicos de vigilância. (Neste sentido ver ZACKSESKI; DUARTE, 2012.)

de estarem pautadas por padrões de eficiência, perspectivas de tratamento igualitário ou pelo atendimento de necessidades identificadas. Não tivemos acesso a dados sobre distribuição de efetivos, por exemplo, mas existem informações na Internet que apontam para as diferenças entre os estados na criação de delegacias da Polícia Federal. Um dos agentes entrevistados descreve a organização da Polícia Federal denunciando o peso das influências políticas destas escolhas:

A divisão das delegacias e do efetivo são decisões eminentemente políticas, sem levar em consideração as necessidades das regiões. Assim foram criadas delegacias em Cruzeiro-SP por interferência direta do ex- Ministro da Justiça Márcio Tomaz Bastos, em São Borja-RS por decisão de Tarso Genro (ex-MJ), e outras tantas. Para se ter uma ideia clara, pode-se observar o Estado da Bahia, com seu território imenso e apenas 4 delegacias no interior, além de o efetivo ser bem diminuto. (R APF RS 2).

Outra diferença que observamos é o desinteresse pelas operações ocorridas no Nordeste em relação a operações deflagradas no Sul e Sudeste, cuja projeção depende dos critérios de seletividade da mídia, que por sua vez vincula-se ao poder aquisitivo dos envolvidos e a uma dimensão político-partidária. Em Pernambuco, por exemplo, ouvimos muitas comparações entre a Operação Lava Jato e a Operação Trevo<sup>8</sup>. No dia em que foi deflagrada a Operação Trevo, o destaque nos jornais era para uma operação no Rio de Janeiro, segundo policiais da DELEFIN do Recife:

– Só sai Lava Jato.

– O que é que acontece? Aqui é Pernambuco, né?

8 “A Operação Trevo desarticulou uma organização criminosa que operava por meio de loterias estaduais, cujos valores arrecadados eram repassados a entidades filantrópicas de fachada, fazendo com que o dinheiro ilícito retornasse ao grupo, em procedimento suspeito, com fortes indícios de lavagem de dinheiro. Outro segmento do grupo, com sede no estado de São Paulo, era responsável pelo fornecimento de máquinas eletrônicas programáveis (caça-níqueis), tanto para Pernambuco como para outros estados e até para o exterior.

Outro ramo, ainda, figurava como instituição financeira seguradora de incontáveis bancas de jogo do bicho no Nordeste, garantindo o pagamento dos prêmios e promovendo lavagem de dinheiro. O tronco principal da organização registrou uma movimentação financeira registrada em bilhões de reais e atuava tanto no jogo do bicho como a comercialização de bilhetes lotéricos ocultados em título de capitalização em sua modalidade popular, apropriando-se dos valores que deveriam ser destinados a instituições beneficentes ou revertidos em capitalização, obtendo vantagem ilícita em detrimento do povo. Os investigados podem responder pela prática dos delitos de contrabando, crime contra o Sistema Financeiro Nacional, contra a Economia Popular, jogo de azar e lavagem de dinheiro. Somadas, as penas ultrapassam o limite de trinta anos.”

Disponível em: <<http://www.dpf.gov.br/agencia/noticias/2014/11/pf-deflagra-a-segunda-fase-da-operacao-trevo-em-recife>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

– Mas foram sequestrados mais de 100 milhões de reais, inclusive superior a essa segunda fase da Lava Jato, né. Na Lava Jato eu acho que eles apreenderam R\$ 50 milhões, salvo engano, não foi isso? Foi isso? Acho que foi. (GF PE DPF 1 e 2).

Além disso, também no que se refere a Pernambuco e em que pese o fato de a área previdenciária ser uma das que mais faz operações, na visão de uma delegada da área,

[...] as operações de previdenciário não ganham a visibilidade que as operações de crime financeiro ganham, porque realmente as operações de crime financeiro mexem com pessoas de poder aquisitivo bem maior, com empresas maiores. (E PE DPF 1).

Isso ocorre apesar de a sangria aos cofres públicos ser relevante, pois são prejuízos mensais.

Um mês atrás teve uma operação em Caruaru. Uma operação de uma fraude gigantesca e, salvo engano, no ano foi a quadrilha que sangrou mais [...] dinheiro do Estado. E, assim, não teve visibilidade nenhuma (Foram 12 milhões de reais). Assim, só a nível regional, mas a nível nacional, não. (E PE DPF 1).

As mudanças introduzidas pela tecnologia também não foram suficientemente acomodadas no sistema penal e no imaginário social, tendo havido uma substituição dos padrões investigativos anteriores, da criminalidade comum, para um padrão que produz uma ilusão de controle (assim como muitas vezes produz uma ilusão de segurança) e um distanciamento físico de alguns problemas que acabam fazendo parte de um universo abstrato e virtual, onde a atuação, ainda que ocorra, continua alimentando a ideia de que ainda há muito por fazer, ou de que nada foi feito. O limite no uso dessa tecnologia é dado muitas vezes pelo sistema jurídico, quando “caem operações”, por exemplo, mas se não há produção de efeitos juridicamente relevantes também não se pode dizer que não tenha produzido efeito algum sobre a vida de pessoas envolvidas, em casos nos quais alguma tecnologia foi empregada. Ou seja, pode não ter havido condenação, mas a opinião de pessoas e grupos sobre os investigados tem se transformado. Hoje podemos compreender que o processo criminal já é uma pena para muitos acusados. Isso significa, então, que tanto as respostas formais quanto as informais às situações socialmente negativas requerem um rearranjo do sistema de controle, que não é apenas formal e que se relaciona aos desejos punitivos do tipo de sociedade do risco, do espetáculo e da cultura punitiva em que vivemos.

Chamamos atenção para outra reclamação dos policiais: “A gente não consegue focar”. Isso ocorre em razão do princípio da indisponibilidade e também por causa da forma com que chegam as atuais exigências de produtividade, com medidas quantitativas que nem sempre correspondem ao resultado mais justo. Então, se pensamos em manter as garantias presentes no sistema penal, poderíamos pensar também em direcionar os esforços de investigação de problemas específicos, identificados por estudos de impacto

e relevância dos diversos tipos de lesão efetiva a bens jurídicos de interesse coletivo, a partir dos quais os parâmetros definidores de produtividade não seriam semelhantes aos da iniciativa privada (quantitativo de operações, denúncias, processos ou julgamentos) e sim do retorno aos cofres públicos de recursos desviados e outros indicadores desta natureza, o que também já se observa como tendência neste capítulo.

Embora se diga que não é possível focar, que há a indisponibilidade, podemos notar nos discursos dos policiais a existência de diversos tipos de seletividade: uma formal, referente aos prazos; outra mais intuitiva, operando com critérios políticos e midiáticos; outra econômica, concentrada nos desvios de recursos públicos; e uma que é hierárquica, onde se nota claramente que os agentes e outros profissionais experientes não são ouvidos.

Sendo assim, entendemos que não é possível alcançar resultados melhores na investigação dos crimes estudados atuando com base numa seletividade definida num contexto de isolamento, falta de comunicação e cooperação. No plano pessoal as tarefas podem ser negociadas e sincronizadas, e alguns têm a sorte de encontrar ou formar um bom ambiente, uma rede de cooperação, mas isso não resolve o problema no plano institucional.

## REFERÊNCIAS

BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do Direito Penal*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2002.

\_\_\_\_\_. Principios de derecho penal mínimo. In: BARATTA, Alessandro. *Criminología y Sistema Penal - Compilación in memoriam*. Buenos Aires: Editorial B de F, 2004, pp. 299-333.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *7ª Câmara*. Notas Técnicas Nº 3 e Nº 4. Brasília. Abril de 2015.

MISSE, Michel (Org.); COSTA, Arthur Trindade; AZEVEDO, Rodrigo; RATTON, José Luiz; VARGAS, Joana. *O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica*. Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

SKOLNICK, J.H.; BAYLEY, D.H. *Policiamento Comunitário*. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2002.

ZACKSESKI, Cristina; DUARTE, Evandro C. Piza. Garantismo e eficientismo penal: dissenso e convergência nas políticas de segurança urbana. In: UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA. (Org.). *Anais do XXI Encontro Nacional do CONPEDI UFU*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, pp. 7112-7143.

## SÍTIOS CONSULTADOS

<<http://www.dpf.gov.br/anp/educacional/formacao/>>. Acesso em: 4 mar. 2015.

<<http://www.mpsc.mp.br/portal/instituicao/promotorias-de-justica/atuacao-da-promotoria.aspx>>. Acesso em: 4 abr. 2015.

<<http://www.previdencia.gov.br/forca-tarefa-2014/>>. Acesso em: 2 abr. 2015.

<<http://www.dpf.gov.br/agencia/noticias/2014/11/pf-deflagra-a-segunda-fase-da-operacao-trevo-em-recife>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

<<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi>>

## CAPÍTULO 5

# A INVESTIGAÇÃO E A PERSECUÇÃO PENAL NO DISCURSO DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA

Bruno Amaral Machado

### INTRODUÇÃO

Na fase qualitativa do trabalho de campo, conduzida por meio de grupos focais e entrevistas em profundidade, entre maio de 2014 e maio de 2015, ouvimos procuradores da República, procuradores regionais da República e subprocuradores-gerais da República lotados em diferentes unidades da federação. Além da transcrição das diversas narrativas, o campo foi complementado com relatos escritos, nos quais foi possível aprofundar o material produzido a princípio.

Inicialmente, realizamos três entrevistas exploratórias com procuradores da República lotados no Distrito Federal, cujo objetivo foi conhecer questões organizacionais, como a distribuição interna de atribuições, a evolução das unidades, bem como formas de interação intra e interorganizacionais<sup>9</sup>. A fase inicial, exploratória, foi relevante não apenas para conhecer dinâmicas internas e percepções sobre o desempenho das funções mas também sugeriu caminhos para viabilizar a pesquisa qualitativa. A impressão inicial, que posteriormente se confirmou, era a de que não

<sup>9</sup> Agradeço a colaboração do pesquisador Marcelo Sampaio, integrante do Grupo de Pesquisa Política Criminal e Direitos Humanos (UniCEUB – UnB), pelo apoio direto na fase exploratória da pesquisa assim como na primeira fase de negociação do acesso à base de dados do Único – MPF.

haveria grandes dificuldades em contar com a colaboração dos membros do MPF como sujeitos desta pesquisa.

Em seguida, elaboramos roteiro para a realização da pesquisa qualitativa. Além dos grupos focais com procuradores da República em Brasília e em Recife, realizamos grupo focal por videoconferência com procuradores lotados em São Paulo. Entrevistamos ainda três subprocuradores-gerais da República e, com o apoio da ESMPU para a divulgação entre possíveis interessados em participar, em fevereiro de 2015, disponibilizamos roteiro com questões gerais para que os membros do MPF tivessem a oportunidade de manifestação livre, segundo a experiência de cada um. Participaram por meio de relatos escritos: 6 procuradores da República lotados no Estado do Paraná (3 em Curitiba), 4 procuradores da República lotados no Estado do Pernambuco (2 em Recife), 1 procurador da República lotado em São Paulo, 1 procurador da República lotado no interior do Estado de São Paulo. Além disso, um relato foi enviado por participantes lotados nos seguintes Estados: Rio Grande do Sul, Pará, Tocantins, Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro. Finalmente, dois procuradores regionais da República, um lotado no Distrito Federal e outro em São Paulo, enviaram relatos escritos.

Neste capítulo, sistematizamos os relatos mais relevantes para o objeto da pesquisa. Buscamos preservar, sempre que possível, os relatos mais longos, pois são elucidativos e permitem uma compreensão mais ampla sobre a diversidade interna do MPF. E, obviamente, sugerem parâmetros para uma leitura mais complexa sobre a cultura organizacional e sobre construção de identidades profissionais. O tema é relevante, na medida em que permite entrever a definição de prioridades no desempenho das funções e sugere caminhos, alianças e entraves no transcorrer da investigação e da persecução penal dos delitos econômicos e da corrupção.

Uma última questão metodológica orientou a aplicação das técnicas de pesquisa utilizadas. Decidimos que não seria adequada a realização de *Survey* para obtenção de um retrato sobre como pensam os membros do MPF. Optamos pela realização de entrevistas em profundidade, com duração entre 40 minutos e 1 hora, e grupos focais, com duração média de 3 horas, com os membros cuja atuação estivesse diretamente relacionada ao objeto desta pesquisa – investigação e persecução penal dos delitos econômicos e corrupção –, pois a proposta foi explorar a diversidade de visões e a especificidade das atribuições desempenhadas. Assim, o critério prevalente não foi a prévia definição de uma amostra, mas a busca da saturação em relação aos temas centrais definidos na pesquisa. Os relatos escritos, enviados de forma voluntária pelos participantes da pesquisa, permitiram confirmar a nossa estratégia inicial.

## 1 • A DEFINIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES NO MPF: A DIVISÃO DO TRABALHO JURÍDICO E QUESTÕES ORGANIZACIONAIS

A definição das atribuições entre os procuradores da República em uma determinada localidade associa-se à trajetória do MPF desde a CF/1988. A história recente do MP brasileiro sugere processos diferenciados na reconstrução de identidades organizacionais. Embora o formato constitucional seja único, há especificidades nos modelos reais construídos nos distintos Ministérios Públicos brasileiros (MACHADO, 2007a e 2007b).

O amplo leque de funções conferidas ao MPF impõe variações locais. Ao assumir novas atribuições, surge o debate sobre a distribuição de funções entre distintos cargos. Em conformidade com a estrutura não hierarquizada, reconheceu-se ao longo dos anos, no MPF, a prática de que os próprios membros, reunidos em assembleias locais, definem as atribuições. O documento é reconhecido pelos pares como regra do jogo e estabelece os critérios para divisão interna, especialmente nas capitais dos Estados. Alguns relatos são críticos quanto à demora do CSMPF em homologar os regimentos internos deliberados.

Durante a realização do grupo focal com 7 procuradores da República lotados em cargos criminais e de combate à corrupção (NCC) em Brasília, a questão é objeto de interesse direto dos membros. No Distrito Federal, as procuradorias que integram o NCC surgiram por deliberação, por maioria dos membros lotados no local, em abril de 2014, fruto de experiências inovadoras trazidas de outras localidades. Um dos participantes relata de forma breve:

Durante muito tempo nós não tínhamos nenhuma regulamentação [...] a competência para organizar a questão de cargo de distribuição seria do Conselho Superior do Ministério Público Federal, mas durante muito tempo nós não tivemos nem mesmo uma resolução no sentido de direcionar a questão de critérios mínimos de organização das unidades, então acaba que cada unidade do Ministério Público se organiza, tanto as procuradorias regionais como as procuradorias da República nos estados... os colegas se sentam, né? Aqui em Brasília, eu estou aqui desde 2012, então de tempos em tempos existe o que nós chamamos de congresso interno, onde é apresentado um projeto de resolução. (PR4, GF/DF).

Nem sempre as soluções encontradas atendem aos distintos interesses:

Eu já vi situações históricas, assim, homéricas de discussão [...] a gente tenta equilibrar uma situação, não só de distribuição equânime de distribuição de trabalho. Numericamente, nós não temos instrumentos de de-

finição do nosso trabalho, estatística apenas, não temos dados qualitativos [...] sem acessibilidade necessária para saber que alguns trabalhos são extremamente mais complexos e não podem ser analisados simplesmente de forma quantitativa; é muito difícil essa discussão, realmente, em razão até da precariedade de recursos humanos, de procuradores e materiais. É sempre uma briga [...]. (PR2, GF/DF).

A discussão remete à proposta de criação do NCC, justificada por um de seus membros. A menção aos GAECOS, grupos de atuação constituídos em MPs dos Estados, especialmente o pioneiro GAECO paulista, surge como inspiração inicial. Uma resolução do CSMPF prevê a criação do órgão no MPF, o que ainda não foi implantado. A concepção é de um formato organizacional flexível, em que os integrantes possam desempenhar suas atividades fora de suas respectivas áreas de atuação, para auxiliar segundo a necessidade dos casos. O modelo reforça a atuação conforme demandas específicas e solicitação da cúpula ou do procurador natural do caso, em forças tarefas, dinâmica de atuação consolidada há mais de uma década.

Contudo, a proximidade da estrutura do GAECO com os PGJ nos Estados tornaria a experiência pouco desejada entre os participantes, que preferem um modelo representado como “mais autônomo”:

O óbvio, né? Fazer uma investigação só porque o fato é o mesmo, só que ele tem repercussão civil e repercussão criminal, foi uma ideia bem aceita; já era discutida há muito tempo, não tinha gente pra criar, porque não tinha membros suficientes para criar esse núcleo; foi discutida no último congresso interno e aprovada. (PR7, GF/DF).

Durante a realização do GF, a divisão entre as diferentes atribuições assumidas pelos membros foi objeto de discussão. De forma semelhante ao que foi identificado em outras PRMs (Procuradorias da República) em diferentes estados no Brasil, em Recife também decidiu-se pela criação do Núcleo de Combate à Corrupção (NCC). Além das áreas tradicionais de defesa de interesses difusos, como Meio Ambiente, Patrimônio Público, entre outras, e a tradicional área criminal, o NCC surge como experiência que contempla tanto a improbidade administrativa quanto os crimes contra a administração pública de forma geral, e a corrupção propriamente dita. Um dos relatos de participante do GF/PE, que contou em sua composição com 4 procuradores lotados na área criminal e no NCC, esclarece os antecedentes do modelo em Recife:

Agora, falando em relação a outros estados, eu acho que essa mudança... na verdade até o ano passado nós tínhamos aqui esses dois braços, né [...]. Nós aqui adotamos esse modelo porque, na verdade, é um modelo nacional que está em construção e que tem relação com a priorização do combate à corrupção e atua em duas formas ou duas áreas distintas: a área criminal, situação criminal, processos criminais, e isso era uma coisa separada [...] a gente tem oportunidade de provas diferentes, na área crimi-

nal a gente conta com o apoio da Polícia Federal; na área cível nós conduzimos as investigações de uma forma mais nossa mesmo. (PR1, GF/PE).

Conforme foi possível identificar, o modelo encontra-se em expansão, foi instituído no DF em 2014, entre outras localidades. Em outras cidades, como São Paulo, contudo, decidiu-se por não adotar o NCC. Nem sempre a criação do NCC, conforme recomenda a 5ª Câmara, recebe adesão local. As razões são explicitadas em um dos relatos:

Então, são questões que precisam amadurecer. Então, do ponto de vista operacional, é que foi criada uma câmara que concentrou e a gente tem Câmaras Nacionais de Coordenação, e foi criada uma 7ª Câmara; e ficou bom, porque isso estimula a criação de um modelo nacional. Então, na verdade, ele está [...] em outros estados. Aqui, no Nordeste e, até mesmo, em algumas outras regiões, já se havia adotado este modelo nessa área. Foi nesse contexto que surgiu essa reestruturação que aconteceu ano passado, nessa área de combate à corrupção. (PR2, GF/PE).

Um dos relatos arrisca, por outro lado, os motivos da recusa à criação do NCC em muitas localidades:

Eu acho que não funcionam, principalmente, nos outros estados, porque isso é algo que num primeiro momento ele gera uma reestrutura do seu trabalho, então, assim, num primeiro momento causa mais trabalho do que propriamente resultado... (PR1, GF/PE).

E prossegue ao destacar os critérios para aferir o desempenho nas unidades que deliberam adotar o modelo de tratamento centralizado da improbidade e da corrupção:

É lógico que alguns benefícios de imediato você vê, na medida em que você chegava a uma determinada situação e o tratamento dela [...] a dois técnicos diferentes; primeiro você tem duas pessoas trabalhando no mesmo caso [...]. Então, assim, a redução desse retrabalho e o estreitamento das lacunas é um resultado que chega imediato, chegou no mês passado e já está sendo tratado, digamos assim, à margem de redução de posições conflitantes, a diminuição do retrabalho ela opera de maneira quase imediata. Agora, e tem outros benefícios que a reestruturação pretende ocasionar e que, na verdade, só são perceptíveis para quem trabalha hoje na área de informática; já conseguem ver benefícios pela experiência de Alagoas; eu imagino que dois anos é um bom tempo de maturação no sentido de você ter, além dessas vantagens que já citei aqui, você teve, principalmente, uma atuação mais robusta quanto a esse tipo de coisa, porque um outro benefício é a especialização, porque, a partir do momento em que a pessoa passa a trabalhar com um determinado assunto de maneira recorrente, tende a se especializar e, naturalmente, acontece a qualidade do trabalho. (PR2, GF/PE).

Os resultados da especialização do NCC seriam perceptíveis, mencionam os participantes do GF/PE:

Essa experiência, me parece, que foi fundamentada e motivada pelos bons resultados; e aí eu cito um dado que foi que, em todos os lugares onde foi implementado o Núcleo de Combate à Corrupção, houve uma majoração do número de ações na casa dos 100%; houve um acréscimo significativo e aí, recentemente, houve um encontro dos coordenadores do Núcleo de Combate à Corrupção, e aí, a partir desse momento de transição, e [...] vai muito da questão do tempo de maturação [...] e como a gente já tem visto alguns resultados, já está sentindo que a modificação do sistema de atuação permite algum tipo de resultado, mas o tempo de maturação é algo em cerca de um ano e meio... (PR2, GF/PE).

A ausência de apoio técnico suficiente para atender às demandas também aparece nos relatos dos procuradores entrevistados no DF. Em todos os grupos focais e entrevistas realizadas, há longas referências à insuficiência dos meios disponibilizados para as inúmeras atribuições do MPF. Uma das procuradoras destaca que o MPF é carente de apoio técnico especializado. “Eu acho que isso tem que ser dito com letras garrafais para ver se um dia a gente consegue melhorar isso” (PR2, GF/DF). Menciona-se a necessidade de equipes multidisciplinares para a “tradução das informações contábeis e econômicas em um documento útil juridicamente” (PR4, GF/DF), assim como a dificuldade de se “trabalhar a informação enviada pelo COAF, CVM ou BACEN” (PR2, GF/DF). A apuração da autoria no processo administrativo não perquire sobre o dolo, estabelecendo-se diferente perspectiva da que é necessária na área penal (PR4, GF/DF). Alguns se ressentem de que o apoio é viabilizado segundo prioridades da cúpula (PR7, GF/DF). Os relatos recuperam também as tentativas para solucionar as dificuldades encontradas, com iniciativas ainda insuficientes:

Existe também um órgão interno de pesquisa e análise que funciona, começou inicialmente aqui na PRDF com as colegas [...] e que depois foi transferido para a PGR, e que tem por objetivo prestar assessoria técnica em casos complexos; mas eu acho que a força de trabalho é muito inferior à necessidade; você não consegue atender a contento [...] nós temos aqui eventualmente peritos técnicos emprestados (PR4, GF/DF).

Os participantes destacam a importância do apoio pericial:

Eu particularmente sempre grito isso nos relatórios, quando a gente tem correição eu sempre coloco isso bem destacado em que pé hoje está a área criminal, porque a gente acaba usando muito a perícia do Instituto Nacional de Criminalística, e aí vai esbarrar em problemas de relacionamento com a Polícia, e aí é um outro problema [...]. (PR2, GF/DF).

Porque a gente não tem autonomia, a gente tem que pedir para os delegados, e o delegado encaminhar; e, às vezes, o perito tem excesso de traba-

lho [...] parece que tem uma orientação interna lá, a gente recebeu alguma norma interna dizendo que a prioridade total é de trabalhos vinculados a inquéritos policiais. Se vier alguma demanda externa de atribuição do ministério público, isso vai ficar de lado. (PR3, GF/DF).

A centralização do apoio técnico nas câmaras não seria a solução mais adequada. O ideal seria prover quem atua diretamente, nas diferentes procuradorias da República (PR4, GF/DF). A proximidade da cúpula também pode ser um entrave: “Porque Brasília é visada pela PGR, um servidor técnico que é bom vai pra PGR!” (PR7, GF/DF). A distribuição de funções comissionadas também seria outra questão relevante, inclusive na alocação, não apenas do apoio técnico mas também de servidores para atividade fim, o que tornaria as procuradorias regionais e a PGR mais atraentes e competiriam na disputa pelos servidores (PR2, GF/DF). Conforme explica um dos entrevistados: “O MPF ainda não dispõe de recursos humanos e técnicos suficientes para a investigação, apesar do auxílio importante da AssPA [Assessoria de Pesquisa e Análise]. A carência maior se dá na área pericial” (PR/DF1, escrita).

A ausência de *expertise* dos procuradores em complexas áreas técnicas (engenharia, contabilidade, financeira) dificultaria a análise inicial das informações encaminhadas, com repercussão direta na atividade desempenhada:

Eu acho que isso tem a ver com uma falha na formação dos procuradores; eu vou citar um exemplo claro, aqui da quarta Câmara, por exemplo, que é a Câmara do meio ambiente, em que eu atuei muito tempo. O que acontecia? Às vezes o colega pegava um estudo de impacto ambiental, o relatório de impacto ambiental, que é algo gigantesco, e mandava para quarta Câmara: “vê se tem algo irregular aí”, é impossível, né? Então a Câmara passou a exigir que o colega mandasse os quesitos que fossem respondidos, que também é uma dificuldade para o procurador, porque ele não tem conhecimento técnico pra ler aquilo ali e analisar, então a gente fica nessa situação um pouco contraditória. (PR4, GF/DF).

A necessidade de se buscar apoio nas universidades nem sempre gera os resultados pretendidos: “[...] colabora bastante (risos), é uma relação personalista interesseira, porque às vezes eles têm um caso onde eles querem nossa ajuda, então todo apoio, mas é porque eles têm interesse” (PR7, GF/DF). Na prática, a interação com as instituições de controle e de inteligência dependem de interesses próprios, nem sempre coincidentes com a persecução penal.

As demandas por mais apoio técnico não foram totalmente ignoradas pelo MPF nos últimos anos. A criação da Secretaria de Pesquisa e Análise, unidade destinada a auxiliar os membros, significou uma mudança importante. Mas ainda haveria muito a avançar. Um dos entrevistados, procurador regional da República lotado na PRR/DF, relata mudança importante:

A grande mudança e crescimento em eficiência recente veio da criação da Secretaria de Pesquisa e Análise, antiga ASSPA, que presta apoio nas investigações criminais, mormente na análise de dados bancários, fiscais e telefônicos. As principais deficiências estão na falta de pessoal treinado para investigações. O número de analistas em gabinete é absolutamente insuficiente – se dobrasse, e fossem dois para gabinete, ainda seria pouco – e não permite treinamento específico em investigação e combate à corrupção, o que se faria ainda mais necessário nos NCCs. O MPF demanda e deveria ter um corpo pericial mais denso e numeroso, não necessariamente nos gabinetes, mas com número suficiente para atender demanda nacional (PRR/DF1, escrita).

No GF/SP, a divisão de atribuições e apoio à atividade fim também foi objeto de análise. A opção pelo modelo do NCC não foi aprovada por deliberação dos membros. Na estrutura de apoio aos procuradores da República em São Paulo, foram designados peritos para auxiliar no desempenho das funções. Mas as demandas superariam a disponibilidade do serviço técnico.

Um dos entrevistados, lotado em procuradoria no interior de São Paulo, esclarece as dinâmicas de atuação, basicamente voltadas para os inquéritos instaurados pela PF:

Em regra, não são definidas prioridades, sendo que a atuação se dá nos inquéritos policiais instaurados pela Polícia Federal bem como nos procedimentos de investigação instaurados e distribuídos pelo próprio MPF. Raramente uma Câmara de Coordenação e Revisão estabelece alguma prioridade, e solicita, de forma não vinculante, a atuação dos colegas. (PR/SP2, escrita).

A insuficiência de suporte para a investigação é compartilhada por procuradora Regional da República lotada em São Paulo:

Estrutura técnica de apoio na PRR2, atualmente: ASSPA e NAP (Núcleo de Auditoria Processual). Há insuficiência de recursos humanos e de mecanismos próprios para a investigação. Apesar de terem sido ampliadas as possibilidades de pesquisa em sistemas conveniados, a estrutura atual ainda é insuficiente para apuração dos delitos acima referidos, principalmente por serem de difícil investigação. (PRR/SP1, escrita).

A escassez de apoio material e humano supõe a idealização de respostas criativas para o gerenciamento. A procuradora regional da República indica o critério que usa para priorizar o trabalho em seu gabinete: “Seleção de delitos de maior repercussão econômica e aqueles com prescrição próxima” (PRR/SP1, escrita). As Câmaras de coordenação deveriam privilegiar a seletividade, estimulando-se o direcionamento para os casos de maior interesse. Outras instituições, como a Receita Federal, são mencionadas, pois atuam segundo planos previamente estabelecidos, cientes da impossibilidade de se ocupar de todos os níveis em que ocorre a sonegação de impostos. Nesse sentido:

Eu não gostaria de monopolizar, mas eu gostaria de falar algumas coisas. Quando eu começo a falar eu falo de tudo [...] o que eu queria falar é o seguinte, nós no MPF estamos discutindo no Conselho Superior uma resolução sobre o princípio da obrigatoriedade, nós estamos tentando implementar metas de atuação na área criminal, metas prioritárias para ensinar a seleção e, automaticamente, a gente vai abdicar de algumas. A gente percebe o seguinte, que o problema da Polícia e do Ministério Público decorre muito do princípio da obrigatoriedade. E você não tem como dar conta de tudo que chega, então tem que haver algum critério (PR1, GF/SP).

E explica a peculiaridade da atuação da Receita Federal:

Agora, veja o caso da Receita Federal: entrega, muitas vezes, investigações excelentes [...], porque a Receita Federal tem muita perspicácia na busca de evidências, muito acima da média da Polícia Federal. Mas eu acho que o motivo não é pela superioridade natural da Receita em relação à Polícia! É a forma pela qual a Polícia está organizada e esse princípio da obrigatoriedade. A Receita... como não é um órgão de persecução criminal, é um órgão arrecadação, ela na verdade tem um critério de escolha, de seletividade, ela trabalha assim. [...] E ela se esbarra, várias vezes, com organizações criminosas complexas espalhadas pelo País inteiro. (PR1, GF/SP).

Entre os participantes de Pernambuco, critica-se a ausência de meios para atuação. Em Recife, as condições também não são ideais, conforme relatos do trabalho de campo.

A insuficiência de apoio técnico e humano também é objeto de crítica e sugestões dos participantes do GF/PE. O perfil exigido na área vai muito além do preparo jurídico. A especialização do modelo supõe a confluência de distintos saberes, múltiplas abordagens técnicas: “Falta muita coisa. O campo de combate à corrupção... esse é um campo de trabalho que não envolve apenas o perfil da faculdade de Direito” (PR4, GF/PE). Há necessidade de suporte para o desempenho da atividade-fim com *expertise* multidisciplinar:

[...] no crime de corrupção você passa, invariavelmente, por conhecimentos de Engenharia e por conhecimentos de Contabilidade – no mínimo isso –, e aí o que acontece? Em algumas situações a gente pode se valer também da Polícia Federal, mas que também tem as suas dificuldades de recursos humanos; do trabalho da Controladoria Geral da União; em alguns casos se conta com o trabalho do Tribunal de Contas da União; mas também é necessário que a gente tenha uma equipe, e isso falta um pouco pra gente. Aqui em Pernambuco nós somos, relativamente, privilegiados porque a gente conta com um analista, [...] em Engenharia e um analista [...] em Contabilidade, que dentro do possível nos auxiliam, mas é pouco pra demanda que o estado tem, e a gente acaba, ao longo do tempo, desenvolvendo; e você acaba tendo que aprender um pouco de Engenharia,

de Contabilidade e de outras áreas pra gente poder fazer um trabalho melhor (PR3, GF/PE).

A existência de apoio técnico de outras instituições não torna prescindível o técnico lotado no MPF. A especialização para compreender e traduzir a informação ao procedimento de investigação seria fundamental para o desempenho das funções especializadas para enfrentar a corrupção:

Mas, assim, a qualificação de quem está no entorno, ela determina o nível de demanda que vem filtrada ou não; então, assim, quem trabalha no Combate à Corrupção, às vezes, o analista que está comigo, o técnico que está comigo, que dão suporte para a atividade do procurador, se ele tiver determinada noção, ele encaminha determinadas questões melhor. Então, assim, eu acho que no sentido mais amplo de treinamento de pessoal – que é o quê? É o treinamento das carreiras de apoio ao procurador do MPU, eu acho que isso talvez precisasse melhorar. Eu estou no MPF há sete anos e, talvez, a preocupação maior talvez seja prover esse tipo de treinamento [...]; a minha percepção é que durante muito tempo as carreiras de apoio elas não faziam um treinamento específico, uma qualificação, então você pega um concurso que vai cobrar Português e Matemática básica e você chega pra pessoa, entrega o procedimento e diz: “Tem que analisar se há uma fraude” – então, assim, por mais que a pessoa tenha formação em Direito, seria necessário qualificar essa pessoa para esse tipo de trabalho [...]. (PR2, GF/PE).

As vivências compartilhadas pelo GF/PE foram complementadas com diversos relatos escritos de procuradores lotados em Recife e no interior do Estado:

Houve mudança nos últimos anos, com o fortalecimento da ASSPA e dos sistemas à disposição dos membros. Todavia, ainda é bastante insuficiente, sobretudo para o auxílio na fase de investigações. Ainda faltam sistemas e equipamentos (PR/PE1, escrita).

Não há apoio técnico do próprio MPF na PRM Garanhuns-PE para a área criminal. A principal consequência negativa disso é depender da Polícia Federal para a realização de laudos técnicos às vezes bastante simples, os quais só são realizados dentro de inquéritos policiais, de modo que o MPF fica sujeito à pauta da PF para a realização de provas técnicas que interessem para a instrução de procedimento investigatórios do próprio MPF, inclusive tendo que requisitar, de forma desnecessária, a instauração de IPLs. (PR/PE1, escrita).

A estrutura de apoio técnico das atividades do MPF é limitada. Contamos apenas com um analista processual, incumbido de assessorar o procurador da República na elaboração das manifestações judiciais e extrajudiciais, e um técnico administrativo, responsável pelas tarefas de secretaria, como o recebimento e saída de autos judiciais, expedição de ofícios e

controle da agenda. Além disso, os gabinetes dispõem do auxílio de dois ou três estagiários e do apoio temporário (alguns dias do mês) de um assessor que se divide para auxiliar os ofícios do Núcleo de Combate à Corrupção. (PR/PE3, escrita).

Alguns dos entrevistados, com experiência na atuação nos ofícios do NCC, em Recife, relatam as recentes mudanças que melhoraram as condições de trabalho:

Considero que o MPF apenas dispõe de recursos humanos e técnicos para investigações que não demandam diligências policiais de campo. Portanto, seus recursos somente são apropriados para análise de documentos e informações (bancárias etc). Há carência de recursos, sobretudo humanos. Os crimes usualmente investigados são os crimes financeiros e os crimes contra a Administração Pública. (PR/PE4, escrita).

Ocorreram algumas mudanças como, por exemplo, a disponibilização de alguns cargos comissionados, mas que não são suficientes para atender à demanda. É muito importante que a equipe de cada ofício seja ampliada, com a disponibilização de um cargo comissionado para cada gabinete, bem como que a Escola Superior invista no treinamento dos analistas processuais e assessores, não apenas no tocante a aspectos jurídicos mas também no que diz respeito ao aprendizado de conceitos básicos de ciências como Engenharia e Contabilidade, pertinentes à investigação de crimes contra a Administração Pública. (PR/PE3, escrita).

E destacam a necessidade de especialistas em diferentes áreas técnicas:

Na PRPE, cada gabinete possui um assessor, um secretário e dois estagiários. Nos últimos anos passaram a ser disponibilizados cargos em comissão CC2 para reforçar a assessoria dos gabinetes, porém não em número suficiente para todos eles. Cada unidade, então, estabelece os critérios de alocação desses cargos, tendo sido adotado no Grupo Criminal da PR/PE o critério do rodízio. Há ainda setores técnicos específicos que também atendem as demandas dos procuradores, como a Assessoria de Análise e Pesquisa, bem assim os setores de perícia. O quadro de analistas periciais, no entanto, é deficiente em várias áreas, como, por exemplo, a área contábil. Na PR/PE, há apenas um analista contábil para atender as demandas de todo o Estado, o que acarreta o represamento do curso de vários procedimentos investigatórios. A disponibilização de cargos em comissão CC2 para reforçar a assessoria dos gabinetes foi medida altamente positiva, que incrementou bastante a capacidade de trabalho dos gabinetes, agilizando significativamente a tramitação dos feitos. (PR/PE4, escrita).

No Estado do Paraná, a assessoria disponibilizada varia de acordo com a localidade. Em Curitiba, as impressões sobre a estrutura disponibilizada variam entre os sujeitos da pesquisa. Nesse sentido:

Reputo que a assessoria jurídica é suficiente, com servidores concursados qualificados. Quando é necessária a produção de provas que demandam conhecimentos específicos em outras áreas (p. ex., engenharia e medicina), é necessário realizar solicitação para a correspondente Câmara de Coordenação e Revisão. Apenas precisei realizar tal solicitação uma vez e fui prontamente atendido, porque o caso era urgente. Se não houvesse urgência, seria necessário aguardar por alguns meses (PR/PR2, escrita).

Os recursos humanos normalmente são vertidos mais para atuação judicial, sendo a investigação deixada mais a cargo da Polícia Federal. Quando se verifica que algum caso possa ser investigado internamente, são realizados atos investigatórios (depoimentos/colheita de documentos) (PR/PR4, escrita).

Um dos entrevistados, com longa experiência de atuação na Receita Federal, relata a experiência recente em Ofício criminal em Curitiba:

Atualmente, tenho dois assessores jurídicos (um analista processual e um cargo em comissão CC2), um estagiário, e um secretário. O nível é irregular; o secretário é muito fraco, o que dificulta o bom funcionamento do gabinete. Quanto ao apoio técnico, existe a SPEA, porém, esta só funciona basicamente para pesquisas simples ou cálculos contábeis e financeiros (também simples). Há muita carência de apoio técnico especializado. Percebo que a estrutura atual dirige-se a um trabalho eminentemente “de gabinete”, não investigativo, funcionando num modelo tradicional de MP parecido com o funcionamento do Poder Judiciário (PR/PR3, escrita).

Durante o trabalho de campo, diversos relatos escritos foram enviados por procuradores lotados em diferentes unidades da federação. O apoio material e humano varia nas diversas procuradorias. Em regra, a estrutura é avaliada como insuficiente, especialmente na área pericial:

O corpo técnico da PR/PA é pequeno, composto por engenheiro civil, engenheiro florestal, engenheiro sanitário, contador e um antropólogo, este último lotado em uma PRM do interior do Estado do Pará. Este quadro já resulta da melhora na estrutura da unidade, mas ainda é bastante aquém do que necessitamos, ainda mais levando-se em conta as complexas demandas da unidade e também as distâncias que dificultam quando se faz necessário uma apuração *in loco*. (PR/PA1, escrita).

Não dispõe destes recursos. Os recursos humanos são insuficientes, e os sistemas que temos à nossa disposição ainda são bastante precários, apesar do grande avanço que já temos com a ASSPA. (PR/PA1, escrita).

Elencaria como maiores deficiências: falta de apoio técnico e humano nas investigações (servidores para realização de intimações, apoio policial, perícia etc.), falta de analista (pelo menos dois seriam necessários) e falta de CC2 para todos os procuradores. Salvo no que tange aos sistemas a

que temos acesso (criação da ASSPA, SPEA etc.), não notei mudanças significativas na instituição. (PR/RJ1, escrita).

Ao contrário do que se imaginava no início da pesquisa, a estrutura da capital não necessariamente é superior à disponibilizada nas procuradorias em cidades do interior dos estados. O relato de procuradora lotada em NCC de Porto Alegre detalha as condições de trabalho no Rio Grande do Sul:

O apoio técnico é bastante variável, a depender de cada unidade. No Rio Grande do Sul, onde atuo há 11 anos, há uma boa estrutura de apoio nas unidades do Interior (PRMs), ao passo que na capital há uma deficiência histórica, pois não se consegue estruturar adequadamente os gabinetes. Essa dificuldade prossegue atualmente, pois a única garantia de apoio técnico-jurídico, via de regra, é a lotação de um analista processual para cada Membro. Está prevista também a lotação de um técnico administrativo em cada gabinete, mas uma parte considerável desses servidores (técnicos) não tem formação jurídica, especialmente os oriundos dos últimos concursos (PR/RS1, escrita).

A grande deficiência seria o suporte para a atividade-fim e técnica. De outro ângulo, reconhece-se o esforço no treinamento de servidores com a estruturação da ASSPA, antecessor do SPEA:

Pode-se dizer, portanto, que há excesso de servidores na atividade-meio, ao passo que a atividade-fim é francamente deficitária na PR/RS. Quanto ao apoio técnico de outras áreas necessárias à investigação, é bastante limitado. A área pericial é reduzida (não se pode contar com peritos em prazo adequado). O apoio para outras atividades eventualmente necessárias à investigação (diligências em campo, constatações etc.) é praticamente inexistente. Não houve significativa alteração desse quadro nos últimos anos. A única alteração realmente apreciável quanto ao apoio à investigação foi a estruturação da ASSPA, que melhorou bastante com o treinamento do pessoal e o estabelecimento de rotinas de atuação. (PR/RS1, escrita).

## 2 • OS RECURSOS HUMANOS E TÉCNICOS PARA A INVESTIGAÇÃO: PROBLEMAS E POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO

Durante o trabalho de campo foi possível aprofundar a discussão sobre a atividade de investigação conduzida diretamente pelo MPF. O ponto central do debate não se refere à discussão teórico-normativa. O tema foi alçado nacionalmente por meio da PEC n. 37, que afirmava de forma taxativa a exclusividade da investigação sob presidência do delegado de polícia. A proposta foi rejeitada pela Câmara de Deputados, sob forte pressão das associações do MP brasileiro, associações dos agentes de polícia, entre outras.

Os sujeitos da pesquisa recordam o debate e a forte pressão de determinados setores políticos e das associações de delegados de polícia pela aprovação da medida, que restringia expressamente o poder de investigação do MP. O ponto fundamental, que norteia as falas dos participantes, articula-se diretamente à ausência de suporte material e humano para o desempenho das inúmeras funções pelas diferentes unidades do MPF. A insatisfação amplifica-se quando são relacionadas as condições para a investigação pelo MPF.

De forma unânime, os participantes dos grupos focais (GF/DF, GF/SP e GF/PE) e entrevistados discorrem sobre as condições ideais para a investigação e a realidade vivenciada pelas distintas unidades. Em nenhuma unidade foi identificada satisfação com o apoio humano e técnico disponibilizado. Os relatos apontam a necessidade de consolidar estruturas que viabilizem a realização de investigações de distintos níveis de complexidade.

Entre os procuradores lotados em Recife e no interior de Pernambuco, participantes da pesquisa, há referência à melhora da estrutura para investigações de menor complexidade, especialmente quando os procedimentos originam-se de investigações prévias de organizações como a CGU e a Receita Federal. A ausência de servidores treinados para a realização de trabalho na rua (campo) ou para viabilização de interceptações telefônicas, por exemplo, leva à necessidade de contar com a estrutura da PF, que assumiria a investigação:

[...] Na minha experiência, ante as dificuldades estruturais, apenas crimes mais simples ou que já tiveram investigações iniciadas por outros órgãos como a CGU ou a Receita Federal conseguem ser investigados pelo MPF. Talvez pudesse haver um quadro de servidores e membros mais centralizado, por região ou em Brasília, à disposição para grandes investigações, de acordo com critérios previamente definidos, em um modelo análogo ao das forças-tarefas ou GAECOS. (PR/PE2, escrita).

Dispõe apenas parcialmente, com a estrutura da ASSPA, que possibilita investigar movimentações bancárias de forma satisfatória para a instrução de investigações relativas ao desvio de verbas públicas. Entretanto, mesmo nestes casos, é necessária a atuação posterior da Polícia Federal, para levantamento de campo ou interceptação telefônica, por exemplo. Em suma, alguns casos de desvio de verbas públicas são iniciados na PRM, mas fatalmente a investigação é posteriormente repassada à PF para a continuidade das investigações. Todos os outros casos são encaminhados à PF para iniciar a investigação. (PR/PE1, escrita).

Nas procuradorias no interior do Estado de Pernambuco, a escassez de apoio material e humano praticamente inviabilizaria a investigação:

Faltam analistas em Contabilidade e Engenharia assim como servidores treinados para realizar diligências externas. Em razão disso, investigações de alguns crimes contra a Administração Pública ou praticados por policiais ficam prejudicados. Os crimes normalmente investigados são aqueles cuja prova depende de documentos e da realização de oitivas e poucas diligências externas, tais como crimes contra as licitações, sonegação de contribuições previdenciárias, estelionato contra a Administração Pública, com a participação de agentes públicos, alguns crimes de peculato, alguns crimes de lavagem. Por outro lado, nos casos em que a investigação depende de muitas diligências de campo e de perícias um pouco mais complexas, ela só avança com o apoio da Polícia Federal. Nas Procuradorias do interior, essa dificuldade é um pouco maior, em razão da distância com a capital do Estado, onde há um pouco mais de servidores (PR/PE3, escrita).

Durante a realização do GF com procuradores de São Paulo, a falta de estrutura suficiente para a investigação é um dos pontos centrais do debate. Um dos relatos de procurador regional da República enfatiza que “[...] os recursos humanos são escassos e a estrutura de apoio é insuficiente” (PR 2, GF/SP). Algumas poucas investigações seriam viabilizadas, especialmente: “Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional (Lei n. 7.492/1986), contra a Ordem Tributária (Lei n. 8.137/1990), crimes previstos na Lei de Licitações (Lei n. 8.666/1993) e os do Decreto-Lei n. 201/1967” (PRR/SP1, escrita). Outras demandas surgem nos relatos dos sujeitos da pesquisa. Faltariam servidores treinados para a realização de eventuais investigações e, até mesmo, para executar tarefas simples, tais como cumprir “diligências de rua”. Nos relatos aparecem as referências à estrutura do MP/SP, com modelo estruturado e com condições mais adequadas para investigar o crime organizado:

A questão da estrutura eu também vejo como um problema muito grave, porque esse debate em relação ao poder investigatório do MP... Se você vai cumprir diligência na rua, você não tem [servidor]... não tem um equipamento de interceptação telefônica. [...] Agora isso é um problema do MPF, porque o GAECO em São Paulo é altamente produtivo. Realmente o MP de São Paulo é um exemplo a ser observado. (PR1, GF/SP).

Um dos entrevistados, lotado em procuradoria no interior do Estado de São Paulo, explica:

[...] Apenas os casos muito simples são investigados pelo MPF, a fim de evitar a burocracia da investigação policial, que acaba eternizando procedimentos investigatórios de menor importância, ou os casos muito complexos, que acabam sendo investigados em conjunto com vários outros órgãos (MPF, Receita Federal, Polícia Federal etc). (PR/SP1, escrita).

Entre os procuradores lotados em diferentes procuradorias em Curitiba e no interior do Paraná também há referências à escassez de recursos materiais e humanos. Na capital haveria melhores condições, muito embora insuficientes para a investigação de casos mais complexos.

A ausência de servidores para atividades simples, como o cumprimento de diligências na rua, inviabiliza o exercício da atividade de investigação.

Nossa estrutura direcionada para a investigação criminal é bem escassa. Por isso, de regra a apuração é extremamente cartorial, se restringindo à requisição de documentos e oitivas de pessoas. (PR/PR2, escrita).

As diversas vivências dos sujeitos da pesquisa permitem discutir outras questões relevantes para a compreensão das reais condições em que são investigados os delitos econômicos e a corrupção no Brasil. Um dos relatos explora outro aspecto da atuação do MPF. Na avaliação do procurador, com experiência como servidor público da Receita Federal, não haveria, entre os procuradores, o que denomina “cultura de investigação”, levando ao sacrifício pessoal aqueles que se arriscam. A Receita Federal aparece como paradigma importante que deveria inspirar novos padrões de atuação:

Não possui nem recursos humanos nem técnicos. E nem possui uma cultura de investigação. O que vejo é um verdadeiro sacrifício pessoal de alguns procuradores ou a atuação de procuradores especialmente “vacionados” para a investigação. Eu trabalhei na Receita Federal, na fiscalização (que é a investigação) e lá a investigação é feita de forma profissional. Não vejo como um procurador, com todas as atribuições judiciais que possui e o volume de trabalho que tem, ainda possa ser efetivo na investigação, como se ele fosse um investigador com uma equipe. (PR/PR3, escrita).

E complementa o que identifica como perigosa assunção de funções pelo MPF, sem a necessária *expertise* e condições para o desempenho:

Preocupa-me quando o MPF, e especialmente por meio da SPEA, cria “novas” atribuições para o MPF sem que haja a correspondente criação de estrutura de recursos humanos, e de maneira adequada em todas as suas unidades, transferindo para o MPF atividades administrativas que até então eram realizadas por outros órgãos, como Receita Federal e PFN, por exemplo, os quais possuem muito mais recursos humanos e *expertise* para essas atividades. (PR/PR3, escrita).

Relaciona ainda as mudanças consideradas fundamentais para viabilizar a atividade investigativa do MPF. A experiência das forças-tarefas e modelos de atuação marcados pelo enfoque multidisciplinar, como o GAECO, surgem como possíveis alternativas:

Minha experiência de mais de uma década em investigação tributária me diz que ser um investigador eficaz exige especialidade, tempo e possibili-

dade de dedicação à atividade investigativa. Não há nada disso no MPF. Não sou contra o poder investigativo do MPF, claro que não. Mas muito me preocupa a tentativa de implementação de atividades investigativas sem a correspondente estrutura humana, cultural e material necessárias. Assim, penso que o MPF deve caminhar no sentido de criação de estruturas próprias de investigação, paralelas aos escritórios convencionais, como já são as forças-tarefas com a Ararath e Lava-jato... Talvez uma estrutura de “Procuradoria Nacional Anti-Corrupção” ou “GAECO”, além de estruturas de “Centros de Apoio”, como existem nos MPs estaduais. (PR/PR3, escrita).

As inúmeras dificuldades para o desempenho pelo MPF da atividade de investigação aparecem em relatos de procuradores lotados em diferentes unidades:

Escassez completa. Se eu tivesse pessoas adequadas para realizar intimações na rua – aqui em [cidade] há somente um motorista e ele é deficiente físico – e um setor pericial que pudesse atuar mais, realizaria mais investigações. Não posso deslocar um técnico para tais diligências, pois desfalaria muito a procuradoria. Claro que se dá um jeito, mas, quando é necessária uma diligência mais incisiva de intimação, tenho que instaurar inquérito policial. [...] (PR/RJ1, escrita).

Recursos humanos são escassos, e servidores ainda chegam a questionar a atribuição deles próprios para a realização de atos de investigação e/ou de notificação. Os crimes usualmente investigados são aqueles cuja prova é documental, especialmente aqueles previstos no Dec. Lei n. 201/1967. (PR/MA1, escrita).

Apenas para aqueles delitos cuja instrução é documental, como crimes de corrupção mais simples. Até mesmo para realizar a oitiva de testemunhas ou dos investigados no MPF, as instalações acabam sendo improvisadas, não temos salas de audiência montadas. (PR/TO1, escrita).

### 3 • DEFINIR A PAUTA DE PRIORIDADES: DA INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL À UNIDADE DE ATUAÇÃO

Entre os participantes do GF/PE, também merece espaço o debate sobre a seletividade na atuação. As demandas são inúmeras. Enfatiza-se que se arquiva em proporção muito maior em relação ao que é denunciado. Os motivos variam, mas estima-se que seja, em grande parte, por falta de provas. Um dos critérios seria priorizar os casos em razão do valor do dano causado. A definição das prioridades e formas de atuação ainda depende muito do perfil dos procuradores que assumem os escritórios. A 5ª Câmara vem desempenhando um papel importante na coordenação na área. Mas a forma de atuação associa-se à independência funcional:

Bom, é... é preciso separar os crimes de corrupção e de lavagem – não existe, na verdade, uma rotina de investigação [...] cada procurador tem que atuar com uma estratégia e, embora, invariavelmente, as estratégias tenham dinâmicas semelhantes, isso vai variar de procurador pra procurador, a partir daquele caso que chega ao Ministério Público e do que você vai fazer daquilo. Existe uma triagem, pra ver se aquela notícia tem fundamento ou não tem; se tem um fundamento, a gente instaura o procedimento que vai é... E, inicialmente, você vai ver sempre um se tem algum indicativo, substrato, que autorize o início da investigação para apurar aquele fato. E o que ele faz, o procurador? Ou vai requisitar inquérito policial ou realizar ele próprio, sem o inquérito. Nos casos de combate [...] a gente começa levantando a informação financeira que vai ser encaminhada pelo COAF ao Ministério Público Federal e a partir daí você vai fazer uma série de diligências que podem apontar ou não, indicar ou não, a prática... (PR1, GF/PE).

Entre os procuradores lotados em Recife (GF/PE), os relatos sugerem mudanças legislativas que permitam mitigar a obrigatoriedade da ação penal. Nesse sentido:

O que eu acho que a gente tem que ver é a questão de que se a gente partir, por exemplo, eu acho que talvez [...] repensar a obrigatoriedade da ação penal; talvez, a discussão devesse ser... eu acho que numa cidade do interior o furto de uma bicicleta é uma coisa importante e, talvez, [...] eu tenho certeza que isso ia passar em branco porque é uma coisa que acontece uma vez por outra. Agora, se eu ponho numa perspectiva que mais de 90% dos homicídios não são elucidados, deixar de investigar a morte de uma pessoa para investigar o furto de uma bicicleta velha é um contra-senso em termos de gestão material. (PR2, GF/PE).

E complementa:

Então, me parece que tratar essa questão da obrigatoriedade da questão penal... é preciso dar algum tipo de flexibilidade. Talvez não precise ser uma flexibilidade como a do sistema americano, em que o Ministério Público decide [...] é quase soberano, não digo que não seja, mas, talvez – pra nossa cultura a gente talvez não consiga dar esse passo, começa por aí –, mas, talvez, a gente precisasse flexibilizar bastante os institutos da ação penal. (PR2, GF/PE).

Uma das soluções, sugere procurador lotado em Recife e participante do GF/PE, seria diversificar as formas de atuação, incrementando-se instrumentos de transação que viabilizem o ressarcimento do dano nos casos de pequeno valor, os quais concorrerem com os delitos mais graves e impediriam uma atuação efetiva da justiça:

Estes processos, quando eles chegam à Justiça, eles são pedrinhas que a gente está colocando lá pra atrapalhar a passagem pra situações gra-

ves; assim, ainda tem esse detalhe, ele está analisando nosso esforço se eu propuser um processo grave na Justiça e nada mais... agora, se eu propuser 500, vai destruir a força de trabalho dela [...]. Então isso tem que ser visto, né[...]. Veja, se a gente pudesse dizer: “Transação até cinco anos”, por exemplo, não significa que tudo até cinco anos [...]. Então, você pega o estelionato, em que a pena máxima é cinco anos, e tá fora da transação. (PR4, GF/PE).

Alguns dos relatos de procuradores lotados em Recife e no interior de Pernambuco apontam as dificuldades para a definição de prioridades. O CNMP e o próprio MPF imporiam prazos e, ao final, prevaleceria o critério cronológico:

Não há verdadeiramente definição de critérios de atuação. Todos os casos são de atuação obrigatória, ainda que seja para investigar depois arquivar, e as correções do CNMP e do próprio MPF impõem prazos exíguos. Nesse quadro, não há como eleger prioridades. As discussões sobre especialização dentro da unidade também nem sempre envolvem somente a eficácia da atuação, havendo, naturalmente, interesses outros, mesmo legítimos, envolvidos. Os sistemas ainda são falhos para se saber o número dos feitos por assuntos, a fim de se estabelecer o número de membros que devem neles atuar. Somente residualmente se pode definir se e como atuar, como em cautelares reais. Melhor seria que esse tipo de critério fosse definido pelos órgãos superiores do MPF. (PR/PE2, escrita).

A definição de prioridades somente será possível após consenso que abranja as CCRs e a Corregedoria. A prioridade hoje na PRM são os feitos antigos em que a Corregedoria cobra a finalização. A Corregedoria elege um critério puramente temporal, sem observar a relevância dos fatos investigados. (PR/PE1, escrita).

Um dos entrevistados, lotado em Ofício de combate à corrupção especifica os critérios para a definição de prioridades:

As prioridades são definidas em observância ao que foi proposto pela Câmara de Coordenação e Revisão no Encontro Nacional e mediante discussão entre os integrantes do Núcleo de Combate à Corrupção. (PR/PE3, escrita).

Em outras localidades, a experiência do NCC indica a idealização de novos padrões de atuação. Em Porto Alegre, a experiência do modelo sugere a reconstrução na forma de definir prioridades para atuação na área:

A criação do NCC da PR/RS é recente (cerca de 20 meses). Primeiramente, tratamos do acervo antigo oriundo da estrutura anterior (especialmente do extinto Núcleo do Patrimônio Público e Social), que era considerável. Tentamos estabelecer (conjuntamente, os três membros do Núcleo), a partir de 2014, com o conhecimento global das demandas existentes,

algumas prioridades de maior alcance social e efetividade da persecução. Isso ainda está em fase de efetivação. (PR/RS1, escrita).

Os relatos sugerem a necessidade de construção institucional de metas que orientem a atuação do MPF. Na ausência de uma pauta definida e organizada e, diante da independência funcional dos membros, os critérios ficam a cargo de cada gabinete:

A definição de prioridades ainda é intermitente e pouco organizada, mas se dá pelas Câmaras de Coordenação e Revisão e, assim creio, diante da independência funcional, apenas podem se dar mesmo através das Câmaras, em atividade de debates e coordenação. (PRR/DF1, escrita).

Estabeleço as prioridades no gabinete em razão da gravidade do delito. Para definir o que seria um crime grave, considero o bem jurídico tutelado, o prejuízo causado à sociedade com o crime, bem como se há uma estrutura organizada para o cometimento do delito. (PR/PA1, escrita).

#### 4 • INTERAÇÕES INTRAORGANIZACIONAIS: UMA PAUTA EM CONSTRUÇÃO

A interação entre as diferentes unidades da organização constitui-se em fator relevante. Os relatos do trabalho de campo sugerem formas de diferenciadas de interação e variações importantes. Em regra, os sujeitos da pesquisa enfatizam a necessidade de consolidar mecanismos institucionais entre as diferentes unidades. Nas falas, surgem os contatos (ou a ausência deles) com as Procuradorias Regionais da República. Os participantes dos GFs mencionam eventuais contatos com os subprocuradores. Predominam as relações pessoais e contatos pontuais, segundo necessidades específicas.

Os procuradores lotados em Recife e outras cidades de Pernambuco ressentem-se de uma proximidade maior. Além de falta de vias oficiais de contato, nem sempre os contatos pessoais são viabilizados. As dificuldades seriam de distinta ordem:

A interação é mínima, muito dependente da relação pessoal entre os membros. Deveria haver sistemas que permitissem pedidos de distribuição antecipada de feitos, de envio de peças e de envio automático das peças dos procuradores Regionais para os membros de primeira instância. (PR/PE2, escrita).

Minha interação com a Procuradoria Regional é pontual, notadamente quando preciso do apoio na manutenção ou reforma de uma decisão proferida em primeira instância ou quando o procurador da República precisa de alguma informação. Em alguns casos, é bem difícil conseguir contato com a Regional. (PR/PE3, escrita).

Essa interação se dá, pelo menos na 5ª Região, de maneira predominantemente informal, caso a caso, através de contatos diretos entre os procuradores da República e os procuradores regionais da República. Considero essa comunicação insuficiente e carente de maior institucionalização/profissionalização (PR/PE4, escrita). A alternativa seria regulamentar nacionalmente as formas de interação. Penso que deveria haver um regramento do Conselho Superior que estabelecesse, uniformemente para todo o território nacional, canais oficiais de interação, em cada unidade, diretamente vinculados às respectivas Câmaras, a quem caberia acompanhar e fomentar a integração entre essas duas instâncias. (PR/PE4, escrita).

Para a atuação nos casos mais graves, como delitos econômicos e corrupção, uma das alternativas seria a criação de NCCs nas Regionais:

Seria bom que se estimulasse uma maior integração entre as Procuradorias e as Procuradorias Regionais, seja com a criação de Núcleos de Combate à Corrupção nas Regionais, seja com a criação de Forças Tarefas, com procuradores e procuradores regionais e a designação de procuradores para auxiliar os procuradores regionais, em casos de foro privilegiado, onde já existe uma investigação cível em primeira instância, por exemplo. (PR/PE3, escrita).

Considero pouco proativas, em razão de ainda estarem excessivamente presas a uma concepção institucional que confere demasiado valor à independência funcional de cada membro, em detrimento da unidade da instituição. O problema é atenuado pela existência de grupos de trabalho que desenvolvem planos de atuação em matérias relevantes. Penso que as Câmaras poderiam estabelecer um controle maior sobre os membros para assegurar a efetiva concretização desses planos de atuação, respeitada a independência funcional, cabendo ao membro discordante externar os fundamentos jurídicos que motivam a não atuação. (PR/PE4, escrita).

Entre os participantes de São Paulo, a interação com os procuradores regionais não é descrita como problemática, embora ainda existam muitas referências à importância dos contatos pessoais:

A interação com as Procuradorias Regionais tem funcionado de forma bastante satisfatória, seja por meio da distribuição prévia de algum processo por iniciativa do colega de primeira instância, seja pelo contato posterior à distribuição realizado pelo colega de segunda instância com o de primeira. (PR/SP1, escrita).

A visão dos membros que atuam em segunda instância também permite uma compreensão mais ampla sobre o contexto em que são estabelecidas as relações interorganizacionais. O relato de procuradora regional lotada em São Paulo aponta a

personalidade das comunicações entre as diferentes unidades. O modelo pecaria pela ausência de instrumentos institucionais:

Atualmente é por contato pessoal e *e-mail*, mas ainda muito em bases de contato pessoal, deveria haver um sistema mais impessoal. Um cadastramento pelo sistema Único de pedidos de acompanhamento de processos, recursos, *habeas corpus* etc. [...]. Creio que a 2ª e a 5ª Câmaras deveriam fortalecer/aumentar a atividade de coordenação, incrementando mecanismos nesse sentido e que tivessem algum caráter vinculante para os procuradores, deixando pequena margem de discricionariedade quanto ao cumprimento de eventuais recomendações e ou outros mecanismos com caráter regulador da atividade fim. (PRR/SP1, escrita).

Os sujeitos da pesquisa apresentam diferentes vivências sobre a interação com os procuradores regionais. A proximidade entre procuradores da república e procuradores regionais aparece como facilitador para a interação. O relato de procuradora lotada em Porto Alegre aponta, inclusive, mecanismo para priorizar a atuação em casos específicos:

A PRR4 funciona na mesma cidade (Porto Alegre-RS), o que facilita o contato pessoal entre os membros. Além disso, a PRR4 disponibiliza sistema para assinalar (vipar) processos reputados importantes pela primeira instância. Não tenho encontrado dificuldades para a interação com os colegas da PRR4. (PR/RS1, escrita).

Os contatos com os procuradores regionais da PRR4 não fluiriam da mesma forma com os procuradores lotados em outras unidades. Um dos procuradores entrevistados, lotado em Curitiba, não aponta exatamente uma dificuldade pessoal para o contato direto. Ressente-se, contudo, da necessidade de ferramentas institucionais de interlocução:

Entendo que existe pouca interação com as Procuradorias Regionais. Quando necessário, entro em contato com o colega que vai atuar em alguma questão relevante no TRF, sempre sendo atendido com presteza. Acredito ser pertinente a criação de algumas ferramentas de interlocução, a exemplo de encontros e divulgação institucional de notícias. Penso que o contato seja até mesmo importante para afinarmos nossa atuação e obtermos melhores resultados na via recursal. (PR/PR2, escrita).

Os relatos dos participantes de Brasília sugerem que as interações com os procuradores regionais e subprocuradores não é institucionalizada. Na prática, a construção de relações pessoais acaba sendo determinante, embora existam canais formais de comunicação.

As declarações dos procuradores lotados em procuradorias no âmbito de competência recursal do TRF1 variam bastante. Não haveria um padrão institucional para a interlocução. Depende-se do perfil de cada um, o que não atenderia às necessidades.

O relacionamento com as regionais deixa a desejar porque não há um padrão na postura dos procuradores regionais ante a demanda do procurador que atua na primeira instância. Fica-se a depender da postura pessoal de cada um e não há algo institucional. (PR/PA1, escrita).

Um dos entrevistados, lotado em Procuradoria do Tocantins deixa transparecer tanto experiências positivas quanto negativas com os procuradores regionais em Brasília. Nem sempre a previsão de mecanismos que indiquem a priorização do caso pelo procurador da República significa que o caso receberá a atenção que ele reputa devida:

Houve experiências boas e experiências ruins. Usei do sistema de pré-atuação na PRR1, para designação prévia do procurador regional que iria acompanhar um recurso meu, mas o colega não me pareceu muito interessado, embora aquilo fosse realmente muito importante para mim. Em outros dois casos, com outros procuradores regionais, tive um contato muito bom, e um apoio até maior do que eu esperava. (PR/TO1, escrita).

A visão, obviamente, não é unívoca. Apesar de reconhecer a dificuldade para interação em área extensa e diversa como a que envolve a procuradoria regional em Brasília (PRR1), um dos relatos aponta o que é identificado como evolução recente:

A interação entre as unidades de primeiro grau e a unidade regional tem sido otimizada nos últimos anos, a partir do momento em que as procuradorias regionais passaram a exercer, com mais vigor, atividades de coordenação regional. (PR/DF1, escrita).

A ausência de interlocução não aparece unicamente nos relatos dos procuradores da República que ressentem da ausência de mecanismos institucionais de interação. Um dos entrevistados relata sua visão, a partir da experiência como procurador regional da República no DF:

A interação ainda é muito baixa e assistemática, quando não inexistente. Apenas em casos de maior vulto ou relevo funcionam mecanismos de contato prévio com as regionais. As sugestões seriam, em primeiro lugar, utilização do sistema único, ou semelhante, para que a interação processo a processo fosse efetiva, com troca de informações entre os titulares em cada instância mais sistemática e comum, e, em segundo lugar, promoção de reuniões regionais setoriais com maior frequência, criação de Câmaras regionais. (PRR/DF1, escrita).

O relato de procuradora lotada em cidade no interior do Estado de Rio de Janeiro, e com atuação anterior no Paraná não sugere maiores dificuldades, mas acaba enfatizando a personalidade dos meios de comunicação:

Minha interação com as Procuradorias Regionais sempre foi excepcional. Desde que atuava na Quarta Região, até agora na Segunda Região, sempre fui muito bem recebida. Seria muito bom se fosse criado um sistema que

comunicasse ao membro de primeiro grau as pautas de julgamento do TRF com a referência ao nome do procurador atuante (mesmo que seja o antigo) ou de qual PR ou PRM é originário o processo. (PR/RJ1, escrita).

## 5 • A ATUAÇÃO DAS CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO DO MPF: DA REVISÃO À COORDENAÇÃO

Em pesquisa realizada, entre 2002 e 2005, apontamos a evolução do papel das Câmaras na estrutura do MPF. Identificamos, ainda que de forma incipiente, o processo interno de discussão sobre o princípio da unidade de atuação e reflexões sobre o necessário equilíbrio em relação à independência funcional. A experiência de projetos e grupos de trabalho indicava que o perfil dos integrantes era variável determinante para a compreensão das prioridades definidas ao longo dos anos (MACHADO, 2007A E 2007B).

Durante a realização do trabalho de campo, os participantes da pesquisa manifestaram especial interesse em relação ao papel desempenhado pelas Câmaras de coordenação e revisão do MPF. Em razão do objeto desta pesquisa, o foco orientou-se para as 2ª, 5ª e 7ª Câmaras. Os relatos são críticos ao que é descrito ou representado como ainda incipiente desempenho na coordenação. Por outro lado, há, também, referências a mudanças importantes em algumas das Câmaras, o que dependeria das diferentes composições ao longo dos anos. A priorização das atividades ainda estaria associada ao perfil dos membros que integram o órgão.

Entre os participantes do GF/SP, a 2ª Câmara é recordada por buscar promover a chamada cultura da investigação, a fim de detalhar e esclarecer a autoria e o dolo no transcorrer dos procedimentos instaurados. O que envolve estratégias de convencimento para que se “perca o receio de apontar indícios de crime”. As iniciativas levariam à realização de encontros com distintas agências e órgãos públicos. Os relatos mencionam, especialmente, os contatos com a Receita Federal e o estímulo para a produção de relatórios mais detalhados, a fim de propiciar os elementos necessários para a persecução penal.

Os participantes do GF/SP enfatizam, por outro lado, a necessidade de aprofundar o debate sobre a obrigatoriedade da ação penal. A segunda Câmara deveria colocar em discussão o tema de forma prioritária:

Caberia à segunda Câmara fazer essa política de discutir a obrigatoriedade da ação penal para uma seleção racional do que é importante e do que pode ser arquivado. Se é o Judiciário que condena, é o Ministério Público que, em última instância, diz o que não é crime. Essa função de

dizer o que não é crime, ao meu modo de ver, a segunda Câmara não tem desempenhado muito bem [...]. (PR5, GF/SP).

Além de um percentual grande de arquivamentos dos inquéritos relatados, os procuradores lotados em SP referem-se a diferentes procedimentos que devem retornar à PF para complementar as investigações. Um dos relatos aponta, a partir de experiência pessoal, que cerca de 70% seriam devolvidos para diligências complementares. Reconhece-se a insuficiência da estrutura material e humana do MPF, da PF e de outras instituições para a enorme demanda. Uma das alternativas seria flexibilizar a obrigatoriedade da ação penal. A palavra-chave seria estimular a “seleção racional”. E a 2ª Câmara deveria fomentar a discussão de forma ampla. Um critério de seleção surge de experiência em São Paulo:

Nós temos muitas apreensões de cigarros em banquinhas na rua, ali, daquelas que, vem o “rapa”, e o sujeito fecha e sai correndo, vende cigarro na feirinha da madrugada, enfim; aí a Câmara resolveu que para ficar na insignificância o limite é de 40 maços de cigarro, ou seja, são 4 pacotes daqueles nesses dias. Eu recebi uma cópia da decisão da Câmara de que agora são 16 pacotes, ou seja, é a quantidade indicada para denunciar; eu não sei quantos casos existem disso, mas 40 maços é muito pouco, se de repente houver uma operação da Polícia militar contra a pirataria eles vão fazer centenas de apreensões no mínimo de 8 pacotes, 10 pacotes... O sujeito está no varejo [...] não são todos os juízes que aplicam o 28, felizmente, um ou dois que aplicam naqueles casos. (PR3, GF/SP).

Um dos participantes, procurador lotado em São Paulo, enfatiza a necessidade de flexibilizar a obrigatoriedade da ação penal, a fim de possibilitar que alguns temas fossem “deixados”, para viabilizar a atuação nos casos mais relevantes:

As Câmaras teriam um papel bastante importante no estabelecimento de prioridades de atuação, mas a interpretação que se tem dado à indisponibilidade de atuação tem prejudicado tal atividade. Ao final, se tudo é prioritário, nada é prioritário. Assim, parece-me que a solução seria que a Câmara estabelecesse prioridades e permitisse que em nome delas alguns temas não prioritários fossem colocados de lado. (PR/SP1, escrita).

Os relatos dos participantes do GF/PE apontam a necessidade de que as Câmaras incrementem a atividade de coordenação. Reconhece-se evolução no desempenho da atividade, mas ainda haveria muito o que fazer do ponto de vista da discussão de metas e prioridades. Assim:

A atividade de coordenação tem melhorado, mas ainda não chegou ao ideal. Creio que a definição de metas e prioridades, ainda que com margem para adaptações para as unidades, é fundamental. (PR/PE2, escrita).

No transcorrer da pesquisa foram registradas críticas dos participantes de Recife (GF/PE) ao que denominam visão dissociada da realidade local:

A atuação das CCRs é dissociada da realidade da maior parte do País, preocupando-se com bagatelas e decidindo muitas vezes em contrariedade à jurisprudência consolidada. A sugestão é que as CCRs tenham uma visão prospectiva da investigação, para aquilatar, previamente, a viabilidade do êxito investigativo e as perspectivas de sucesso de eventual ação penal, especialmente quanto à prescrição pela pena em concreto. (PR/PE1, escrita).

A atuação da 2ª e 5ª Câmaras vem melhorando no que diz respeito à atividade de coordenação. Faz-se necessário, contudo, que as Câmaras avancem no que diz respeito à cobrança de resultados, com a elaboração de metas e cobrança de cumprimento de prazos. (PR/PE3, escrita).

As diversas visões retratadas não são compartilhadas apenas pelos procuradores de São Paulo e Pernambuco. Os procuradores lotados no Paraná, sujeitos desta pesquisa, são especialmente críticos em relação à 2ª Câmara. Visão distinta apresenta uma das entrevistadas, que desempenha suas atividades em ofício criminal do MPF em Curitiba, a qual identifica melhora na coordenação, mas sugere reforçar o papel dos coordenadores locais:

Recentemente, houve uma grande mudança, para melhor, nas atividades das Câmaras. Sem dúvida, está havendo uma maior interação e efetivamente um papel de coordenação. Talvez uma sugestão fosse reforçar o papel dos Coordenadores Criminais nos Estados (PR/PR1, escrita).

Os relatos dos procuradores lotados no interior do Estado (Paraná) são incisivos ao apontar a necessidade premente de estabelecer metas e prioridades. O “reconhecimento tímido” do princípio da insignificância geraria graves dificuldades para a atuação, especialmente nas procuradorias situadas na região da fronteira com o Paraguai.

Reputo que muitos dos entendimentos das Câmaras, especialmente os da 4ª (ambiental e patrimônio cultural) e da 2ª (criminal) destoam muito da realidade vivenciada pelo MPF em primeira instância, o que muitas vezes termina tumultuando nossa atuação, impondo excesso de trabalho e forçando que dediquemos menos tempo para questões mais relevantes. (PR/PR2, escrita).

Entre as alternativas estaria a de diversificar os modelos de coordenação, de forma criativa. Uma das soluções seria pensar em formas de coordenação regional que atendessem as realidades locais:

Apenas para ilustrar, mantendo enfoque na perspectiva criminal, menciono que a 2ª CCR entende que o princípio da insignificância no cri-

me de contrabandos de cigarro apenas quando a importação for de até quarenta maços. A aplicação disso, na prática, termina por inviabilizar a atuação em procuradorias situadas em locais próximos à fronteira com o Paraguai, onde comumente um colega recebe por mês mais de cem representações fiscais de contrabandos de cigarro de pequena monta (duzentos, trezentos maços). (PR/PR2, escrita).

A realidade das unidades do MPF é muito diversa. As CCRs falham quando tentam implantar critérios uniformes para todo o território nacional em determinadas matérias. Percebi, por exemplo, que a PFDC atual, corretamente, respeita bastante o olhar do procurador da 1ª instância. Já a 4ª CCR, à época em que trabalhei em Paranaguá, adotou algumas posições, na sua função de revisão, dissociadas da realidade local e até mesmo equivocadas (penso eu, dentro da minha independência funcional e, claro, com respeito às posições discordantes), mesmo no que concerne ao âmbito nacional, atrapalhando tanto a priorização de atividades quanto o funcionamento geral da PRM. (PR/PR3, escrita).

Os participantes do GF/DF também apontam a necessidade de que as Câmaras invistam e aprimorem os mecanismos de coordenação. Certos relatos são críticos em relação ao que é apontado como “desconhecimento das múltiplas realidades locais” (PR7, GF/DF). Alguns dos participantes reconhecem, de outro lado, as dificuldades em definir pautas nacionais em um País com dimensões continentais (PR4, GF/DF).

A sugestão dos participantes do Paraná não se encontra isolada. O relato de procurador lotado em Brasília critica a priorização da função revisional e o objetivo dificilmente factível de coordenação nacional. A solução seria buscar formas viáveis que contemplem as peculiaridades locais e múltiplos arranjos possíveis:

A sugestão seria concentrar as atividades na coordenação nacional, delegando, sempre que possível, parte dessas atividades para as unidades regionais. A atividade de revisão não pode continuar a exigir tanta atenção e estrutura das Câmaras. (PR/DF1, escrita).

A visão é compartilhada por procurador regional, que reconhece os esforços para o incremento da atividade de coordenação. Mas enfatiza a importância de buscar novos modelos:

Este processo deve se aprofundar, com criação, talvez, de Câmaras regionais, mas sempre buscando o debate e o convencimento na definição de prioridades, única forma de agir compatível com a independência funcional. (PRR/DF1, escrita).

Os relatos de procuradores lotados em diferentes estados evidenciam percepções distintas para a compreensão ampla da visão interna sobre o papel das Câmaras

de Coordenação e Revisão. Alguns dos relatos são detalhados e apontam propostas concretas para incrementar as atividades de coordenação:

As Câmaras atuam prioritariamente na revisão, relegando a coordenação a segundo plano. Há severo desequilíbrio na balança: a coordenação da atuação, com definição de prioridades, corrupção, por exemplo, por um lado, e a abertura de válvulas de escape à obrigatoriedade da ação penal, prestigiando o princípio da administração da justiça, mediante a adoção de *standard* mais rigoroso para a deflagração da ação penal – probabilidade de condenação –, por outro, deveriam merecer igual preocupação da 2ª CCR. (PR/MA1, escrita).

Ressente-se da necessidade de uma ação mais proativa das Câmaras, não apenas pela via das recomendações. As orientações podem também ser usadas e com ampla divulgação. A experiência recente da 7ª Câmara é referida diretamente como forma de atuação que deveria servir de modelo para futuras iniciativas:

As Câmaras de Coordenação e Revisão poderiam editar mais orientações aos membros. Não seriam recomendações, mas orientações. A 7ª CCR editou, atualmente, duas orientações que resultaram até em notícias de jornal. Enfim, é assim que o MPF se constrói como unidade integrada. Noto que as orientações – em especial nos colegas mais novos – têm boa receptividade. Ademais, poderiam ser criados informativos consolidados com as decisões das Câmaras. Parecido com o que ocorre com o STJ e STF, com sistema *push* de envio a cidadãos. Seria uma forma de tornar o MPF mais visível. Atualmente, cada Câmara edita um informativo, de uma forma, formatos e periodicidade diferentes. Sinto falta, por fim, de setores periciais mais amplos nas Câmaras de Coordenação e Revisão. (PR/RJ1, escrita).

Os relatos de procuradores de diferentes localidades permitem uma visão mais ampla sobre as percepções dos sujeitos da pesquisa em relação ao tema. Enfatiza-se, em regra, a necessidade de mais coordenação, e que atenda à diversidade nacional e especificidades locais:

A atuação das Câmaras está melhor do que antes. Sinto falta apenas de mais atos de coordenação, muitas vezes só vemos a Câmara nos atos de revisão. Acho importante a Câmara esteja presente de maneira mais frequente no dia a dia dos colegas e que haja também um direcionamento maior em casos em que o MPF já se manifestou como sendo prioritários. (PR/PA1, escrita).

Muitas vezes as Câmaras me parecem muito desvinculadas da realidade geográfica e do cotidiano da base, talvez por eu atuar em unidades pequenas do Norte, ou por fazer muito tempo que os membros tenham saído da primeira instância, não sei. Acho que encontros regionais das Câmaras,

de preferência longe dos grandes centros, poderiam aproximá-las de uma realidade muito diferente do que ocorre em Brasília ou em outros grandes centros. (PR/TO1, escrita).

Uma última crítica merece destaque. Na reestruturação das atribuições das Câmaras, especialmente com a criação dos NCCs, contempla-se tanto a dimensão cível quanto criminal dos atos de corrupção em um único ofício. Uma das entrevistadas ressentiu-se de que a 5ª Câmara ainda é voltada prioritariamente para a improbidade administrativa, o que é visto como obstáculo a ser superado. A composição das Câmaras surge, uma vez mais, como elemento relevante para compreensão sobre as prioridades estabelecidas:

No meu caso (NCC), a vinculação é com a 5ª CCR, cuja reestruturação temática ocorreu recentemente. Acho que ainda há muito por fazer, claro. A percepção que se tem, a partir da primeira instância, é que a 5ª CCR nasceu com uma visão excessivamente voltada à improbidade administrativa, o que talvez decorra de seu histórico de atuação anterior, e com pouco foco na parte criminal, que agora é também de sua atribuição. A própria composição da Câmara reflete isso, não há colegas com atuação histórica forte na coordenação e revisão da área criminal. Entendo que isso precisa ser enfrentado com urgência. (PR/RS1, escrita).

## 6 • A INTERAÇÃO COM A POLÍCIA FEDERAL: DA FRÁGIL INSTITUCIONALIZAÇÃO ÀS RELAÇÕES PESSOAIS

As pesquisas realizadas sobre a atuação das organizações que participam da divisão do trabalho jurídico-penal apontam conflitos e divergências entre promotores de justiça e delegados da Polícia Civil, especialmente em relação à relevância do inquérito policial como instrumento para a investigação, e ao exercício do controle externo da atividade policial pelo MP (COSTA, 2010; MACHADO, 2014; MISSE, 2010; RATTON, 2010). Nesta pesquisa, as percepções dos participantes não sugerem contexto distinto.

Em regra, as relações são pessoais e pouco institucionalizadas. A especialização de delegacias e procuradorias em determinadas áreas, como a corrupção e os delitos econômicos, podem levar a interações mais duradouras e, eventualmente, a alianças tópicas e a ações minimamente articuladas. Por outro lado, surgem os conflitos em relação a diferentes perspectivas e interpretações sobre a condução dos casos.

Entre os integrantes do GF/SP, realizado com 5 procuradores da República lotados em ofícios criminais, predomina a insatisfação quanto à atuação da PF. Os procedimentos são burocráticos e morosos. Não atenderiam à necessidade da persecução penal. Um dos relatos enfatiza a desmotivação de quem atua na área penal:

A parte policial é muito ruim também [...] o inquérito policial raramente faz mais do que três ofícios e tentativas, e gasta 3 anos fazendo isso. [...] Eu vou te falar, assim, acho que raramente alguém vai conseguir te falar da área criminal sem usar, uma hora ou outra, explicitamente ou não, implicitamente, a palavra *desmotivante*. Você denuncia e sua grande dúvida é se vai prescrever ou não, porque não tem autoria esclarecida. Então, a gente tem essa dificuldade na área federal, é tudo muito compartimentado, e a Procuradoria, como ela é pensada por gabinete, você não consegue fazer o caminho de volta, ou pensar por informação própria nas outras esferas. Eu acredito que o Ministério Público deve tomar a iniciativa de transcender esse modo de funcionar em gabinete e com o processo em cima da mesa do Procurador [...]. (PR2, GF/SP).

Um dos relatos de procurador lotado em SP aponta a peculiaridade da atuação penal federal. A dinâmica seria muito distinta da justiça estadual. Em regra, as notícias dos crimes tardam de 4 a 5 anos para chegarem ao MPF. A estrutura prevista é descrita como inadequada:

Então, na Justiça estadual o normal é você dar um flagrante, dois PMs são ouvidos e depois você tem a sentença. O que na Justiça Estadual funciona pelo flagrante, na Justiça Federal a notícia criminosa chega em 4 ou 5 anos depois do crime, com uma estrutura meio medieval [...]. A Polícia Federal intima o investigado por via de recebimento, esta pessoa não recebe, é cancelado o processo. Nada é feito, ninguém vai atrás do que aconteceu, é tudo muito burocrático, muito lento. (PR2, GF/SP).

No GF/SP, em relação à atuação da PF, critica-se a forma como o foco é direcionado para as operações, descuidando-se dos demais casos. Mas a crítica não se limita apenas às diversas investigações “deixadas de lado”, ou que “tramitam burocraticamente”. Entre os participantes, menciona-se a atuação bem-sucedida em “grandes operações”, com equipes policiais preparadas e com bons resultados: “Alguns delegados são muito bons e ao final desse ano eles entregam um produto excelente. Eu já participei de operações que foram boas, foram boas investigações! [...]” (PR2, GF/SP).

Por outro lado, operações recentes não atenderiam às condições mínimas para a persecução penal, pois não aprofundariam elementos probatórios que os procuradores enfatizam como fundamentais, como o esclarecimento da autoria e da materialidade. Neste sentido:

[...] O auge da Polícia Federal é a deflagração da operação, porque tem situações que fazem busca e apreensão e aí não dá nem tempo de fazer perícia no material que eles apreendem. Eles vão em 30 casas, apreendem 30 computadores e te entregam o réu preso. Você tem poucos dias para denunciar esse pessoal todo, e ainda a perícia que vão fazer... é por isso que não vai dar tempo. [...] Na área de lavagem de ativos e crimes con-

tra o sistema financeiro, esses problemas se potencializam. O objetivo da Polícia Federal se tornou a deflagração de operação. Isso é uma coisa que nós do Ministério Público precisamos conversar, precisamos refletir há algum tempo, e eu percebo que hoje o sistema de Justiça criminal, do qual o Ministério Público faz parte, serve muito mais aos interesses da Polícia do que o contrário. (PR2, GF/SP).

Ao priorizar as operações, segundo critérios nada transparentes, a PF acabaria definindo a pauta de atuação das demais organizações. Além disso, o inquérito produziria um “produto de péssima qualidade”:

A Polícia entrega, na verdade, um produto de péssima qualidade. Agora eu não vou aqui dizer que a Polícia é a vilã da história, eu acho todas as instituições têm uma parcela de responsabilidade sobre isso [...]. Aqui em São Paulo mesmo, eu estou há um ano e pouco numa vara de crimes contra o sistema financeiro e com investigações de uma complexidade inenarrável. [...] O que acontece, esse modelo em que a Polícia se especializou, de trabalhar para deflagrar operações, é um modelo altamente ineficaz justamente por conta disso que eu acabei de falar. Porque, depois deflagrar a operação, prender 10 pessoas, realizar 70 buscas, etc., etc., a Polícia vai lá na coletiva de imprensa e ela na verdade já vê o trabalho dela como concluído! (PR1, GF/SP).

O relato explicita a visão que representaria a operação para o trabalho do Ministério Público e do Judiciário. E sugere alguns dos conflitos entre atores que participam da investigação e da persecução penal:

Porque como é que na verdade funciona a operação? Na operação digamos que tem 7 delegados de crimes contra o sistema financeiro, ela é uma investigação mais complexa por envolver mais fatos, envolver mais pessoas etc., etc. Então, o que acontece, a Polícia Federal, eles têm uma estrutura diferente do Ministério Público ou da Justiça. Eles pegam um delegado e colocam para aquela operação, e às vezes aquele delegado tem um ano com aquela investigação. [...] Mas, recentemente, eu tive uma infelicidade muito grande, de pegar uma operação de fundos de previdência pra fraudar investidores, e o delegado realmente ele não tinha *know how* para fazer essa investigação, era um delegado altamente concentrador. Nas nossas conversas eu falava assim: “venha cá, rapaz, você não acha que isso aqui cabia uma perícia não?”. Aí ele me falava assim: “não, eu acho que não, a prova está diversificada”. Eu acho que esse não é o papel da Polícia [...]. O grande problema da gente, nós do Ministério Público não temos controle sobre a deflagração da operação, pelo menos aqui em São Paulo, não sei aí em Brasília, mas deve ser a mesma coisa. O que acontece, ele chega aqui, com uma representação para deflagrar a operação e vai lá, no juiz, e conta uma história, e muitas vezes começa assim. (PR1, GF/SP).

A percepção de um dos participantes do GF/SP é a de que o objetivo direto do delegado da PF é obter a prisão, como estratégia probatória. Não raramente, a medida cautelar é deferida a despeito de manifestação contrária do MP. Nem sempre há uma articulação com o responsável pela persecução penal:

O que acontece? O delegado vai lá: “o juiz deu pra gente isso”, já aconteceu comigo não sei com vocês aí, olha pra mim e diz assim, eu acho até uma coisa aterrorizadora o delegado olhar para mim me dizer assim: “veja aí o que você pode fazer porque eu já conversei com juiz”. [...] Ele pede a prisão... 30 pessoas. Porque na verdade, o delegado, o que ele quer? Ele quer prender 30 pessoas e usar a prisão. E é uma circunstância em que qualquer ser humano se sente intimidado, você está ali preso, não sabe quanto tempo fica ali. Exatamente o que eles falam? Eles querem arrancar a confissão. Isso para alguns crimes é muito interessante, só que para os crimes financeiros, de lavagem de ativos, não vale nada, porque depois vem um escritório de advocacia potente que manda os caras ficarem calados em juízo, e aí junta um monte de documentos, fazem uma série de medidas burocráticas, onde se você não tiver documento e nem perícia, acabou! (PR1, GF/SP).

O relato de caso recente evidencia o que é retratado como “produto” entregue pela PF que gera enormes dificuldades para a persecução penal:

E o que acontece? Eu tive uma infelicidade muito grande agora com a juíza com quem trabalho, ela ficou indignada [...] depois que deflagra a operação é aquele cata-tau de coisas que vai para o seu gabinete, que não faz o menor sentido, e você tem 5 dias para denunciar, porque tá todo mundo preso. Aí meu amigo, o que que eu faço? Eu corro com setecentas diligências. A juíza vira pra mim e diz assim: “Doutor, mas agora eu vou ter que me desdobrar, porque eu tenho um monte de gente presa”. [...] Esse é um dos grandes problemas institucionais que nós temos hoje. (PR1, GF/SP).

A estratégia de se buscar a confissão pela via coercitiva da prisão cautelar seria totalmente inadequada para os delitos econômicos, que demandam perícias e assessoria técnica. E a tramitação processual acabaria prejudicada diante da demora para o envio dos laudos periciais, não se atendendo aos prazos processuais: “A minha última operação, o delegado pediu a prisão preventiva de 50 pessoas, 10 milhões de busca e apreensão. Não vai dar tempo de fazer isso com o réu preso, só com a prisão temporária. [...]” (PR1, GF/SP).

De forma semelhante à de outras localidades, a interação com os delegados é avaliada negativamente entre os sujeitos da pesquisa em São Paulo (GF/SP). As deficiências de estrutura deveriam levar a formas de atuação conjunta, o que nem sempre é possível.

A relação na verdade nunca esteve totalmente boa. Eu acho que um dos grandes problemas nossos aqui no Brasil, em relação ao sistema penal

dos Estados Unidos, [...] as nossas parcerias não são institucionais. Eu sozinha no meu gabinete. Agora, em grandes casos assim a gente não consegue resolver, porque envolvem vários órgãos, instituições que, na verdade, você pode ver que ninguém tem perna para muita coisa, não é um problema apenas em São Paulo. (PR3, GF/SP).

O relato de atuação em caso concreto, uma vez mais, explicita as dificuldades de interação com os delegados da PF:

Eu já trabalhei na área criminal e fiz várias operações e tive operações desse jeito como ele falou. Uma dessas grandes operações foi apreensão de notas falsas, que depois eu fui informada pela delegada que, depois que nós tiramos essa quadrilha de mercado, 60 por cento das notas falsas desapareceram. Quer dizer que ele era um grande produtor de notas falsas, aqui em São Paulo no ABC, e depois distribuía no Brasil inteiro. Nem eu nem a juíza ficamos sabendo! “Vou deflagrar hoje”, a sorte é que eu já estava a par dessa operação – e já estava tudo bem estruturado porque eu ligava para a delegada e ela nem me atendia na Polícia Federal, ela mandava o escrivão atender, não atendia pessoalmente. Agora em outra operação já trabalhei com delegado, ele vinha aqui, a gente sentava frente a frente: “Olha, acho que não é desse jeito, tem que ser desse jeito, a pessoa concorda”. (PR3, GF/SP).

Os canais não seriam institucionalizados, mas construídos a partir de relações pessoais:

Esse é um problema de todos os órgãos, todos nós temos deficiências, o ideal seria que nós estivéssemos sempre em conjunto, mas depende muito de quem está trabalhando. Então, eu sou uma pessoa que pega meu processo, eu vou lá conversar com a Receita Federal. Eu não tenho muita intimidade porque eu posso chegar lá e bater com a porta na cara. Se a gente tem receptividade e consegue trabalhar junto, vai bem, vai... mais rápido e mais completo. (PR3, GF/SP).

Uma das entrevistadas, procuradora regional da República em São Paulo, sugere: “Deveria haver uma relação institucionalizada. Atualmente é apenas eventual para alguns casos específicos. A Polícia Federal tem uma atuação muito burocrática nos inquéritos policiais”. (PRR/SP1, escrita). O relato de procurador lotado no interior do Estado de São Paulo indica pouca intensidade na interação com os delegados de Polícia:

No meu caso, a relação com os delegados de Polícia é boa, mas de pouca intensidade, salvo nos casos mais complexos e, ainda, quando há uma relação prévia de confiança entre o membro do MPF e o delegado. Nos casos de outros colegas, porém, a relação entre MPF e PF é marcada por certa animosidade. (PR/SP1, escrita).

Os participantes de Pernambuco também revelam visão crítica sobre as relações com a PF. Embora as informações enviadas por diferentes agências e organizações sejam relevantes, eventuais e pontuais investigações são desempenhadas pelos procuradores. Não se imagina, contudo, prescindir da PF, descrita como necessária entre os participantes do GF/PE:

O que acontece é o seguinte, é diferente em termos de grau a informação, muitas vezes, porque vai depender do acesso ao sistema. E, realmente, nós temos órgãos de apoio, e a qualidade de convênio é que faz a diferença, e pra passar a diligência de caráter documental, não é, você vai fazer ofício para o Ministério pedindo esclarecimento e tudo – às vezes é informação técnica. Em alguns casos é que você vai evoluir para diligências pessoais onde uma pessoa é que é implicada para que ela apresente alguma explicação. Então, assim, e, algumas vezes, vai correr providência pericial ou uma análise técnica da documentação. Então você tem um grau que, normalmente, tem a ver com a qualidade do que nos chegou, né? E, tendo em vista a finalidade da nossa instituição, não dá pra gente imaginar, por exemplo, do ponto investigativo, nós não vamos substituir ou tornar dispensável a atividade da Polícia – a nossa atividade de investigação ela vem num contexto em que, muitas vezes, a Polícia nos é muito necessária... (PR3, GF/PE).

Entre os participantes do GF/PE, também surge a preocupação quanto ao diálogo com os delegados da PF. Na avaliação de um dos procuradores, melhorar o apoio técnico e operacional seria tão relevante quanto a proximidade e a interação com a PF:

Eu diria que, do ponto de vista de uma equipe para trabalho no campo, eu até acho que, em alguma medida, ela é necessária [...], certamente, eu diria que, digamos assim, pelo tamanho aproximado ou equivalente que a Polícia tem [...]. Melhoramos o diálogo institucional com a Polícia – e eu acho que é muito importante melhorá-lo, né [...] eu diria, que criar uma equipe própria é tão importante quanto melhorar e praticar o diálogo e a atuação entre parceiros. (PR1, GF/PE).

Um dos relatos de procurador lotado no interior do Estado de Pernambuco aponta que as relações pessoais seriam determinantes:

Também as relações com os delegados e a Polícia Federal são pouco institucionais. As formas de controle e relacionamento ainda são muito individuais, dependendo dos delegados e dos membros, embora tenha havido melhoras nos últimos anos. (PR/PE2, escrita).

A experiência negativa de procurador lotado em ofício do NCC é explicitada da seguinte forma:

Turbulenta e de pouco diálogo. Em regra, os delegados se sentem donos da investigação e enxergam o inquérito como um fim em si mesmo, desconsiderando que o trabalho deles é dirigido ao MPF. Poucos nos procuram para tratar de inquéritos policiais por nós requisitados. Em alguns casos isso gera problemas e retarda investigações. As disputas corporativas também contribuem para esse quadro de distanciamento. Por outro lado, nem sempre os procuradores acompanham os inquéritos com a proximidade desejada. Enfim, é preciso deixar as divergências de lado e procurar aumentar o diálogo. (PR/PE3, escrita).

E complementa sobre a ausência de relação direta com agentes e peritos: “Ainda não há relação direta entre procuradores, agentes e peritos, embora já se tenha procurado, durante as visitas de inspeção, uma aproximação”. (PR/PE3, escrita).

Outro relato de procurador lotado no interior de Pernambuco pondera que “as Câmaras” seriam parcialmente responsáveis pela forma negativa com que o MPF é visto entre os policiais:

Relação cordial, ciente das deficiências estruturais da PF na região. O fato de as Câmaras insistirem na investigação de bagatelas ou fatos antigos contribui para que a PF veja o MPF com desconfiança, como um órgão burocrata focado em procedimentos e não com resultados. (PR/PE1, escrita).

Os estudos sobre o controle externo da atividade policial é um dos pontos de atrito entre promotores de justiça e delegados da Polícia Civil no Brasil (MACHADO, 2011, 2014; MISSE, 2010). Nesta pesquisa, o tema também aparece nas falas dos participantes. Um dos relatos indica que o exercício do controle externo da atividade policial seria um dos pontos de atrito em Pernambuco:

A relação institucional com a Polícia Federal no geral é boa, mas há sempre uma conflituosidade latente. Em alguns pontos específicos, como no caso do controle externo da atividade policial, a relação é altamente conflituosa. A relação com os delegados é muito boa. [...] Há excesso de atos cartoriais durante a instrução do inquérito e uma tendência à burocratização. Por exemplo, em que pese a possibilidade de registro audiovisual dos depoimentos, as oitivas são tomadas apenas por termo, com prejuízo para a fidedignidade do registro e desperdício de tempo para os delegados. Há poucos registros de diligências de campo. (PR/PE4, escrita).

A Polícia Federal não possui *expertise* e recursos suficientes nesse campo, mas é possível notar uma evolução. A estrutura ainda é precária. A meu sentir, não há transparência na definição das prioridades pela Polícia. [...] A relação direta de procuradores com agentes é mínima, e com peritos é praticamente inexistente. (PR/PE4, escrita).

Durante a realização do GF/DF, os participantes relatam as dificuldades de interação com a PF. A impressão generalizada é a de que haveria poucos delegados operacionais. Um número pequeno de profissionais efetivamente dedicados à investigação. Além disso, as relações pioraram nos últimos anos, especialmente após a tramitação da PEC n. 37, o que teria reflexo direto para a perseguição penal.

Outros relatos ponderam que não necessariamente haveria um relacionamento pessoal difícil ou complicado com os delegados: “A relação institucional com a Polícia Federal é muito ruim, apesar do bom contato pessoal com alguns delegados” (PR/DF1, escrita). A visão aproxima-se do relato de procurador regional lotado em Brasília:

Nunca tive qualquer problema com a Polícia Federal ou com os delegados de Polícia Federal que atuaram nos inquéritos de que fui titular. A relação profissional sempre foi e é excelente. Creio, aliás, que as relações individuais são em regra boas; e o problema maior está nas relações macroinstitucionais entre PF e MPF. (PRR/DF1, escrita).

Entre os relatos dos participantes lotados em Curitiba e no interior do Paraná, as experiências mais exitosas são aquelas que surgem da interação entre as organizações. A construção de estratégias seria o caminho para o sucesso. Uma das procuradoras, lotada em ofício criminal, relata experiência positiva em operações da PF:

Nos casos em que atuei envolvendo grandes operações, a interação com a Polícia foi excelente. A Polícia se mostrou muito receptiva em atender as diligências [...] e se colocou à inteira disposição. Foi realmente um trabalho de auxílio mútuo para o bem da investigação. (PR/PR6, escrita).

As avaliações positivas em relação à interação com a PF não são unânimes entre os participantes do Paraná. Na descrição de um dos procuradores, o comprometimento de todos os envolvidos seria determinante. O juiz aparece como personagem relevante:

Penso que as melhores experiências foram o trabalho conjunto, definindo prioridades e estratégias, desde o início de cada investigação, sendo que tal só foi viável quando houve um comprometimento do delegado e também do juiz que conduzia os trabalhos. (PR/PR1, escrita).

Em Curitiba haveria um distanciamento maior em relação à PF, avalia experiência negativa com delegado da PF. A especialização na capital paranaense nem sempre aponta formas de atuação conjunta. As tensões são recorrentes, conforme relato:

A relação com a PF é sempre permeada por alguma tensão. Estou no momento conduzindo uma operação de grande vulto, e a relação estava bem cooperativa até que exigí que as representações policiais fossem direcionadas ao MPF, e não ao juiz, em cumprimento da Orientação n. 4/2014, da 7ª CCR, sob pena de considerar ilegal e inválido elemento de prova colhido com autorização do juiz sem prévio pedido feito pelo

MPF; ou seja, não é uma questão meramente formal do endereçamento da representação policial, mas a questão material, relativa à ausência de capacidade postulatória da autoridade policial. Foi o suficiente para que o delegado deixasse de manter o diálogo profícuo que existia até então [...] e passasse a adotar uma distância formal e sem a comunicação adequada para o trabalho conjunto e cooperativo. (PR/PR3, escrita).

O relato de atuação recente evidencia que a resistência ao que o MPF considera como prerrogativa do titular da ação penal levou à piora das relações com delegado da PF:

Aliás, fico pensando o que aconteceria, ou acontecerá se, eventualmente, o juiz vier a conceder, em algum momento, medida contra a posição do MPF, ou sem prévia posição do MPF. Prevejo que o simples cumprimento do entendimento que prevalece no MFP, e que, parece-me, é esposado pelas CCRs, trará muitas dores de cabeça. Espero que não aconteça. Mas, de qualquer maneira, a relação com a PF neste caso já mudou, e pra pior. Recentemente, um DPF recusou-se a cumprir diligência requisitada por colega de Curitiba, alegando que o próprio MPF deveria realizar aquela diligência, porque a PF não seria obrigada a fazer diligências que não considera necessárias para a investigação; ou, também, que não têm caráter estritamente investigativo, sendo o que a própria PF conceitua como tal. (PR/PR3, escrita).

Os relatos sobre as relações entre procuradores da República e delegados da PF permitem ampliar o conhecimento sobre as visões de membros lotados em diferentes localidades:

É uma relação complicada, uma vez que a PF tem as suas próprias prioridades e, em razão disto, emperra investigações que são solicitadas pelo MPF. Também há a dificuldade decorrente de entendimento diverso entre PF e MPF sobre determinados temas. Por mais que o MPF insista em uma investigação, se a PF não está de acordo, o IPL segue mal conduzido e moroso, o que acaba por inviabilizar a investigação, mesmo com a adoção de todas as medidas de controle externo que possamos adotar. (PR/PA1, escrita).

Quando eu estava lotada em Cascavel, Paraná, a relação com os delegados era muito boa, mas, por outro lado, a quantidade absurda de inquéritos distribuídos (no início eram aproximadamente 1200 para cada delegado, passando a 600 quando eu saí) impedia um controle externo mais efetivo. Em [cidade], no ano de 2012, com pouco mais de 100 inquéritos policiais por delegado, pude fazer efetivamente controle externo, despachando nos inquéritos, acompanhando as diligências, e fazendo representações contra os delegados por tramitações ruins. As investigações melhoraram bastante, mas a relação “de imagem” com os delegados ficou ruim. Destaco relação “de imagem”, pois não tenho problemas em cumprimento de requisições, salvo raríssimas exceções que são pontualmente resolvidas. Mas noto que eles gostam de mim. No ano de 2012, por sua

vez, tive uma relação ótima e muito amigável com o DPF Cláudio Gomes, ex-Corregedor-Geral da PF em Brasília. Ele me apoiou em todos os pleitos e representações que fiz contra os delegados da PF aqui [cidade], inclusive revogando, após pedido do MPF, um parecer da COGER de 2008 que ocasionava conflitos. (PR/RJ1, escrita).

Procuradora com ampla experiência no MPF, tanto no interior do RS quanto em Porto Alegre, pontua o que considera relevante para compreensão das interações com a PF:

A relação com a Polícia Federal depende de vários fatores. Aqui no RS, de modo geral, as delegacias do interior têm uma resposta mais efetiva nos inquéritos, pois têm um quadro melhor de delegados (há uma vinculação mais direta e perene entre os inquéritos e os respectivos delegados-condutores, de modo que se pode cobrar resultados, fazer contato, estabelecer prioridades). Na capital (Superintendência), a situação é bem mais desorganizada, há constantemente delegados sendo movimentados internamente, reforços vindos do interior, o que enseja que os IPLs mudem de delegado responsável diversas vezes. É difícil cobrar resultados ou conversar sobre prioridades, justamente porque as investigações mudam de mãos constantemente. A exceção, claro, ocorre em algumas situações especiais (investigações maiores, em que se consegue fazer uma operação). (PR/RS1, escrita).

A coincidência temática, pela especialização, é positiva. A experiência da NCC leva à proximidade dos delegados lotados em unidades da PF especializadas na investigação do desvio de recursos públicos. Mas a carência de recursos humanos é destacada:

A relação com os delegados é, em geral, boa. Aqui no NCC, temos uma coincidência temática (quase total) com a UDRP (Unidade de Desvio de Recursos Públicos); portanto, consegue-se um pouco mais de contato direto com os delegados dessa unidade, nas investigações mais importantes. Entretanto, a UDRP no RS tem uma estrutura bem pequena, com apenas 2 delegados, e não se consegue tocar investigações mais importantes simultaneamente. (PR/RS1, escrita).

## 7 • AS RELAÇÕES COM OS DELEGADOS DA PF: VARIAÇÕES ENTRE INTERIOR E CAPITAL

Os sujeitos da pesquisa descrevem experiências distintas com os delegados da PF e outras instituições. Raramente são estabelecidos contatos diretos com agentes e peritos. A especialização propiciada pela atuação em cidades maiores ou nas capitais leva à construção de relações pessoais, normalmente informais, pela sintonia temática.

Mas a proximidade também pode acirrar disputas de poder ou levar a conflitos sobre possíveis invasões de áreas que cada ator ou organização reputa como próprias.

Nas procuradorias instaladas em cidades menores, a princípio, haveria mais sinergia entre os atores. Ao longo dos anos, podem ser construídas formas de interação que levem a pautas para a tomada de decisão mediante a discussão prévia e articulação de estratégias. Eventualmente, também podem surgir conflitos; e a escassez de estrutura material e humana pode prejudicar as investigações.

No debate com os procuradores lotados em SP, as críticas à atuação da PF são confrontadas com as experiências bem-sucedidas no interior do Estado. A experiência de atuação conjunta com o MP estadual sugere a construção de parcerias tópicas com outros atores. A PM teria interesse em se aproximar para o apoio das diligências do MP. Porém, trata-se de experiências não institucionalizadas, orientando-se por relações pessoais, frágeis e pouco estáveis:

Deixa eu fazer um contraponto, eu estive em atuação 11 anos no interior. [...] Eu tive algumas experiências positivas com a Polícia militar, eles gostam muito de trabalhar tanto com o MP estadual, e se o MP federal tiver interesse trabalham também, para fazer diligências externas [...]. Eu posso dizer que no interior há uma sinergia maior, até porque o responsável pela área de atuação é só um, então se você conhece lá o tenente responsável pela área de meio ambiente é fácil haver a interação, conversar com ele. Uma atuação bem interessante, eu diria, junto com o MP estadual e federal. Essas estruturas não foram forjadas para trabalhar em sinergia; mas as pessoas, de acordo com a área em que você esteja, às vezes funciona. (PR3, GF/SP).

A experiência de atuação em parceria não se limitaria ao apoio policial para as atividades. Um dos relatos aponta experiência positiva com a CGU e Receita Federal:

Outra experiência que eu tive nesses 11 anos com a CGU, eles infelizmente diminuíram nesses últimos anos. Eles iam nas cidades, faziam o levantamento das irregularidades, fotos, faziam relatórios e apontavam as irregularidades daquele determinado serviço público. Encaminhavam o relatório todo para o MPF ou Receita Federal, e ali a gente poderia atuar numa fase bem inicial da coisa, quando o convênio estava sendo executado; então acho assim, que atuação é ruim mas eu acho também que depende um pouco de onde você se encontra, para você poder fazer esse tipo de avaliação. Eu não acho que esteja tudo perdido, nós temos melhorado bastante. (PR3, GF/SP).

Em Pernambuco, avaliam os participantes do grupo (GF/PE), o contexto e os arranjos previstos em Recife permitem mais proximidade com os órgãos públicos, ao passo que, nas procuradorias no interior do Estado, a sociedade cobraria mais resulta-

dos, muito embora as dificuldades sejam grandes, pois as diversas funções concorreriam entre si, e o apoio operacional seria insuficiente. Nesse sentido:

Só pra complementar a informação do (nome), a investigação [...] em função da natureza da informação que chega, ou seja, Banco Central e COAF de acordo com o local onde o procurador atua, [...] é o seguinte, na capital existe uma parceria maior com os órgãos públicos, de modo que as informações... no interior a parceria com a sociedade é maior porque eles se preocupam, mais que o Ministério Público, que a Polícia Federal, de certa forma, atue. (PR3, GF/PE).

Desconheço experiências institucionais bem-sucedidas para questões mais abrangentes. Apenas casos específicos ou temas pontuais (como a insignificância) levaram a interações com bons resultados. Sempre trabalhei na capital, mas, da experiência de controle externo, pareceu haver maior proximidade no interior, o que tem vantagens e desvantagens. (PR/PE2, escrita).

Não necessariamente no interior há uma maior proximidade com a Polícia Federal. Muitas vezes, na capital, em razão da especialização das Delegacias e dos Ofícios das PRs, é possível haver maior interação entre delegados e procuradores, quando há boa vontade para superar as dificuldades anteriormente narradas. Por exemplo, estamos tentando marcar reuniões com os delegados que compõem a Delegacia de Crimes Financeiros, de modo a aumentar a interação durante a investigação e possibilitar que sejam traçadas metas conjuntas. (PR/PE3, escrita).

Já atuei em diversas operações bem-sucedidas em conjunto com a Polícia Federal, como, por exemplo, a Operação [...], resultado de atuação conjunta do MPF, da Polícia Federal e da Corregedoria da Polícia Federal. A operação desarticulou uma quadrilha de policiais rodoviários federais em Pernambuco voltada à prática de corrupção nas estradas. Foram produzidas provas nos três órgãos citados, que serviram não só ao oferecimento de ações penais e de improbidade mas também à instauração de processos disciplinares que resultaram na demissão de policiais rodoviários federais (PR/PE4, escrita).

Entre os procuradores da República lotados no Paraná (participantes desta pesquisa), os relatos indicam maior proximidade com os delegados da PF nas cidades do interior do Estado. Em Curitiba haveria um distanciamento:

Sempre tive uma relação bastante amistosa com a Polícia Federal, sendo que na capital, sem dúvida, acaba por haver um maior distanciamento, em virtude do número de delegados. Em resumo, pode-se dizer que, quando o delegado é diligente e realiza o seu trabalho com esmero, a relação interinstitucional é muito profícua; quando não há comprometimento por parte do delegado que conduz o IPL, muitas vezes é necessária a adoção de medidas específicas ou até mesmo de se socorrer da Corregedoria do órgão. (PR/PR1, escrita).

Em [cidade] tinha uma relação excelente com a Polícia Federal, inclusive com os delegados, o que possibilitou sucesso na atuação coordenada em algumas investigações importantes. Em [cidade] o relacionamento também é muito bom, mas a proximidade não é idêntica à vivenciada em [cidade], notadamente porque a Delegacia da PF que atua na região se situa na cidade de Maringá-PR. (PR/PR2, escrita).

Entre os relatos, poucas experiências foram registradas de interação dos procuradores com peritos e agentes. O relato indica a peculiaridade da experiência local:

Em [cidade], tinha boa relação com os peritos e com alguns agentes. Em Paranavaí, ainda não tive contato direto com tais profissionais. [...] Em [cidade], antes do início de uma investigação relevante, era comum a realização de reuniões para definirmos prioridades e métodos de produção de prova, além de debatermos aspectos jurídicos para evitar futuras nulidades, o que era bastante proveitoso. Aqui em [...], isso está começando a se repetir. (PR/PR2, escrita).

Diversos relatos permitem uma compreensão mais ampla das interações entre delegados da PF e procuradores. Não necessariamente a pequena estrutura do MPF e da PF, em cidades menores, permite a construção de formas de atuação conjunta entre delegados e procuradores da República. Mas há escassez de suporte pessoal e material da PF. Nas cidades com estruturas mais complexas e especialização, podem ser definidos arranjos informais que levem a dinâmicas interorganizacionais de atuação nos casos mais complexos. As relações, reafirma-se, decorrem de relações pessoais e são pouco institucionalizadas. Eventualmente, a proximidade evidencia conflitos e receios mútuos:

No interior há, de fato, uma maior proximidade do MPF com a Polícia Federal, mas a estrutura da PF no interior é, como regra, absolutamente deficitária, diante do alto grau de concentração de delegados, agentes e peritos nas capitais e maiores cidades. As experiências bem-sucedidas de interação ocorrem pelos laços pessoais construídos e não de maneira institucionalizada. (PR/DF1, escrita).

Realizamos inúmeros mutirões com a PF para a diminuição do acervo de inquéritos policiais em andamento, até então um dos maiores do País, proporcionalmente. Os arquivamentos permitiram concentrar esforços em casos mais relevantes. A proximidade entre PF e MPF no interior é bem maior, em face do isolamento dessas duas instituições, creio. A falta de outras agências/órgãos do governo federal tradicionalmente parceiros impõe um trabalho mais afinado entre PF e MPF. (PR/MA1, escrita).

Experiência bem-sucedida são contatos telefônicos ou reuniões (se o caso) prévios a situações que possivelmente poderiam levar a tensão, demonstrando respeito e consideração. Não conheço a realidade da capital,

mas, neste município, existe uma certa proximidade e um bom relacionamento. (PR/MS1, escrita).

Posso citar como experiência bem-sucedida – e que vem evoluindo mais e mais – a interação entre os membros do NCC e os delegados da UDRP. [...] existe uma proximidade maior com a PF no interior, já que o número de procuradores e delegados é menor, e também a vinculação dos delegados com os inquiridos policiais é mais perene. (PR/RS1, escrita).

No interior, há mais proximidade do MPF com todos os órgãos. Conseguir-se falar rapidamente com um secretário e até com o prefeito ou prefeita. Quanto à Polícia, também há essa proximidade que também é facilitada pela existência de um número menor de agentes policiais. De outro bordo, essa proximidade pode ser motivo de tensões maiores, tendo em vista que o colega acaba respondendo por todos os feitos ou metade deles. Fui lotada em Cascavel, no Paraná, e em [cidade], no RJ, e – salvo exceções – todas as minhas experiências até hoje com delegados de Polícia foram ruins: trabalhos mal feitos, vaidades excessivas, e número ínfimo de operações. Em mais de 6 anos de MPF, somente atuei em uma grande operação policial. (PR/RJ1, escrita).

## 8 • A INVESTIGAÇÃO E A PERSECUÇÃO PENAL DA CORRUPÇÃO E DA CRIMINALIDADE ECONÔMICA

A literatura sobre a criminalidade econômica aponta enorme seletividade das organizações que participam da divisão do trabalho jurídico-penal (NELKEN, 1994; SUTHERLAND, 1983). Nesta pesquisa, os participantes sugerem enormes obstáculos para atuação nos casos que envolvem delitos econômicos e corrupção. As limitações legais, como o acesso aos dados bancários, dificultariam as investigações. Nem sempre as informações enviadas pelas agências de controle permitem direcionar a investigação. Por outro lado, as dificuldades e desafios do judiciário seriam grandes em face da complexidade dos casos que envolvem corrupção e delitos econômicos. Normalmente, requer-se apoio técnico para análise documental. Existiriam muitas variáveis que, aparentemente, explicariam a necessidade de tempo mais longo para a instrução.

Os participantes do GF/PE relatam as dificuldades para atuar em casos de corrupção:

Quando a gente fala em crime de colarinho branco ou crime de corrupção não é um trabalho fácil de fazer, né? É diferente de você chegar e dizer, por exemplo, “uma testemunha foi até a Justiça chegou lá e mentiu”, [...] a situação está mais clara desde o começo; outra coisa é receber uma informação: “Tem um prefeito do município tal que está enriquecendo [...]”.

Então, assim, eu não sei como ele está fazendo isso; eu não sei se ele usou contas de laranjas; se ele usou bens de terceiros; se ele superfaturou preços; se ele entregou mercadoria em quantidade menor. Então são muitas variáveis. É aquela coisa, não adianta você chegar para uma pessoa e ela se propor a dizer quanto é 2 + 2, é fácil, mas se ela se propõe a resolver uma equação de 3º grau vai demorar mais tempo. (PR1, GF/PE).

Outras variáveis seriam relevantes, ponderam os procuradores com experiência no interior de estados do Nordeste. Na avaliação dos participantes do GF/PE, no interior do Estado, as práticas seriam menos sofisticadas e mais facilmente comprovadas:

[...] os crimes de desvio de recurso público também têm uma base documental, porque vai ter todo procedimento que começa com licitação, depois você firma um contrato, assina ordem de empenho, faz a liquidação da despesa e emite a ordem de pagamento. No interior do Estado, como o nível dos nossos gestores que estão lidando com a Administração Pública e dos particulares que estão lidando com os gestores públicos é muito baixo, as práticas são muito grosseiras e isso facilita muito. (PR2, GF/PE).

A situação muda em grandes cidades: “[...] essas práticas são um pouco mais sofisticadas” (PR2, GF/PE). Outro relato contrasta com a área estadual:

Mas, quando a gente fala em corrupção, na área estadual você tem o quê? O guarda de trânsito quando se oferece dinheiro a ele pra ele não multar, ou seja, é um ato de corrupção sem qualquer relação com [...]. Então, eles investigam de uma maneira diferente da investigação, por exemplo, do desvio do recurso público. Então, a natureza da nossa atividade [...], tanto que muitas das nossas investigações de desvio, né, se você pega um inquirido, por exemplo, que a Polícia instaura ou tramita até o final, se você pegar muitas vezes o contexto, o grosso, a maior parte das diligências é de natureza semelhante. [...] Você lida com um processo que, por exemplo, tem fundamento no relatório da CGU [...]. Então, normalmente, e muitas vezes essa busca é rotineira, chegou um desvio de recurso de merenda e você vai perguntar: “Você fez alguma fiscalização seguida?”; “Por coincidência passou lá [...] alguma coisa disso aqui?”; “Tribunal de Contas, você julgou alguma prestação de contas [...]?”. (PR2, GF/PE).

Entre os participantes do GF/PE, as dificuldades para a investigação e persecução penal dos crimes econômicos também estão relacionadas aos obstáculos processuais e às constantes nulidades processuais:

Acho que uma das maiores dificuldades que eu vejo do ponto de vista operacional mesmo é, veja bem, tem a ver com a maneira como a gente encara a questão do sigilo bancário no Brasil. Hoje, nós do Ministério Público, para que nós tenhamos acesso ao sigilo bancário de empresas ou pessoas, é preciso entrar com processo na Justiça, é preciso que haja uma

tramitação, é preciso que sejam encaminhadas aos bancos essas informações. (PR3, GF/PE).

Os entraves processuais seriam determinantes para compreender as dificuldades da investigação e persecução penal dos crimes econômicos e corrupção:

Então, imagine o seguinte, isso constitui uma limitação operacional quando a gente, com uma lavagem mais estruturada, por exemplo, um doleiro que está lavando dinheiro de grandes empreiteiras ou de tráfico de drogas ou de tráfico de armas, ele não pega a conta da mulher dele e bota um dinheiro ali e depois transfere pra pessoa que vai receber não, ele vai ter um conjunto de contas no Brasil e no exterior, com várias pessoas e põe R\$ 500 mil em uma conta e R\$ 500 mil em outra, depois ele junta, saca, deposita. O procedimento é esse. Imagina uma pessoa que tem cinco contas bancárias, né, cinco contas bancárias. Aí eu recebo a comunicação de uma conta, eu quebro o sigilo da primeira conta e vai ser um processo que, com alguma sorte, eu consiga em 60 ou 90 dias... (PR3, GF/PE).

A leniência judicial e o excessivo rigor probatório exigido para a condenação em tais casos, bem como a concentração de tais casos nos tribunais, em razão da prerrogativa de foro. Ausência de exaurimento das instâncias revisoras. (PR/PE1, escrita).

A Polícia Federal está mais bem estruturada do que o MPF. O problema é o direcionamento que a gestão da PF dá aos recursos que estão disponíveis, muitas vezes privilegiando uma região em detrimento da outra e o combate de determinados crimes em detrimento do enfrentamento da criminalidade econômica e da corrupção. (PR/PE3, escrita).

Um dos relatos enumera os principais obstáculos para atuação contra a criminalidade econômica e corrupção:

No MPF, a ausência de analistas em contabilidade e engenharia em número suficiente, assim como de servidores treinados e em número suficiente para a realização de diligências externas. Ausência no MPF de sistema que permita a interceptação telefônica, bem como de servidores treinados para operá-lo. Excesso de trabalho. Elevado lapso que se passa entre a ocorrência do fato criminoso e o momento em que eles chegam ao conhecimento do MPF. Pouca participação da sociedade na identificação e comunicação desse tipo de criminalidade. Resistências pontuais do Poder Judiciário em deferir medidas cautelares em desfavor de determinados réus. Na PF, a excessiva lentidão na condução dos inquéritos, o reduzido número de delegados preparados e interessados em atuar na condução desse tipo de investigação. Poucos agentes e peritos, se comparado com o número de delegados. Divisão equivocada da lotação de policiais entre as regiões e entre capital e interior do Estado. Direcionamento

das investigações de acordo com os próprios interesses da Polícia Federal, notadamente, dos interesses corporativos. (PR/PE3, escrita).

A especificidade probatória também é objeto de análise:

As principais dificuldades para investigar esses crimes estão relacionadas à especificidade das provas que eles requerem. De um lado, há dificuldade de obter prova testemunhal; de outro, é preciso realizar análises periciais complexas para comprovar a materialidade (ex.: superfaturamento de um estádio de futebol). A Polícia Federal não possui *expertise* e recursos suficientes nesse campo. Ou ela segue a metodologia tradicional do inquérito, com oitivas em gabinete, que é insuficiente para descortinar esses crimes, ou aposta tudo na interceptação telefônica, que já não rende muitos resultados. Os acordos de colaboração premiada com o MPF parece ser a ferramenta mais promissora para a investigação desses crimes, como já ocorre em outros países. A Polícia Federal deve investir mais nas modernas técnicas de investigação, como escuta ambiental, por exemplo. (PR/PE4, escrita).

Entre os participantes do Paraná, alguns dos entraves legais para atuação são especialmente enumerados. Os relatos de participantes lotados em Curitiba expõem dificuldades e sugerem alternativas para lidar com este tipo de criminalidade:

Penso que a maior dificuldade é a carência de recursos humanos, seja com formação jurídica, seja com conhecimento técnico especializado, porque quando se trata de investigar este tipo de crime a estrutura ordinária não é suficiente. Nem mesmo apenas um membro conduzir tal investigação, mesmo que com uma equipe boa, é suficiente. Não raras vezes, são muitos os fatos delituosos, muitas imbricações, que se faz necessário haver uma estrutura excepcional, ainda que temporária. (PR/PR1, escrita).

Acredito que as dificuldades se concentram nas limitações estruturais e humanas das instituições que desempenham atividades de investigação (ou seja, faltam servidores e equipamentos), inclusive no MPF. No MPF, o excesso de trabalho e a nossa inapetência para selecionarmos os casos mais relevantes para atuar também terminam por comprometer severamente a qualidade da repressão à corrupção. Para ilustrar: como tenho que atuar tanto em centenas de crimes ambientais de pequena monta quanto num grande esquema de corrupção, não podendo concentrar forças no último – que certamente tem repressão mais relevante –, os resultados terminam não sendo tão proveitosos. A implementação de instrumentos de seletividade de atuação criminal é muito importante nesse aspecto. (PR/PR2, escrita).

Entre os participantes do GF/DF as maiores dificuldades associadas à investigação dos delitos econômicos e corrupção vinculam-se à carência de suporte técnico e à falta de preparo e foco para investigações mais complexas. Nesse sentido:

As principais dificuldades estão ligadas ao alto grau de incidência dessas ocorrências e à difícil obtenção de prova da materialidade e autoria criminosas. Os problemas na investigação realizada pela Polícia Federal são generalizados: morosidade, falta de objetividade, pequeno grau de solução das investigações, deficiência de estrutura, conflitos internos entre delegados e agentes. (PR/DF1, escrita).

São crimes complexos cuja investigação interna exigiria pessoal treinado, maior especialização e criação de núcleos especializados. A investigação da Polícia federal, nestes crimes, é burocrática e pouco eficiente. São crimes cuja prova demanda análise acurada e demorada, e que por isto não raro são deixados em segundo plano. Nos casos de maior vulto, quando entregues a grupos especializados, é melhor o desempenho da Polícia Federal. (PRR/DF1, escrita).

Uma das entrevistadas ressalta a dificuldade para investigar os crimes econômicos em relação à investigação e persecução penal de crimes tradicionais:

Primeiramente, investigar esses crimes é culturalmente difícil. Há um consenso de que a densidade das provas colhidas tem que ser ainda maior do que o necessário para uma condenação de outros tipos de delito, como tráfico de drogas ou crimes contra o patrimônio, por exemplo. Ou seja, parte-se de uma dificuldade inicial maior, com a mesma estrutura deficiente e arcaica. (PR/RS1, escrita).

A necessidade de medidas preventivas, tais como a existência de mecanismos de controle por parte da administração pública, é destacada:

Em relação à corrupção (minha área), acredito que um trabalho inicial feito pela Administração ajudaria bastante. Refiro-me a duas medidas “preventivas”: (1) a estruturação de corregedorias efetivamente capacitadas e atuantes (no caso da administração federal, temos exemplo na Receita Federal. Mas há ainda muitos órgãos que não conseguem realizar uma apuração disciplinar aproveitável); (2) controle efetivo sobre o patrimônio e eventuais sinais de enriquecimento ilícito de servidores. (PR/RS1, escrita).

O relato de procurador lotado no Estado do Maranhão relaciona dificuldades de distintas ordens, tanto teóricas (criminológicas e dogmáticas) quanto pragmáticas e organizacionais:

As principais dificuldades na investigação da criminalidade econômica são: criminológica, visto que a sociedade e os agentes políticos em geral não compreendem nem rejeitam o crime econômico – nem o seu autor – como deveriam; dogmática e técnica, porque determinados delitos econômicos, além da aparência lícita, dependem de elevada especialização para apuração. A Polícia Federal carece ainda de muita estrutura inves-

tigativa nos casos de delitos econômicos e de corrupção. Não há agentes especializados em número e qualidade suficientes para atender a demanda. A investigação, também aqui, padece do grave problema da atividade eminentemente cartorial, em grande parte desenvolvida pela seguinte sequência “investigativa”: despacho para emissão de notificações voltadas à recolha de documentos e depoimentos. (PR/MA1, escrita).

## 9 • O INQUÉRITO POLICIAL COMO INSTRUMENTO PARA A INVESTIGAÇÃO

As pesquisas realizadas na área apontam que os atores que integram diferentes organizações que participam da divisão do trabalho jurídico-penal revelam distintas visões sobre o inquérito policial. Em pesquisa realizada com agentes de polícia, delegados, promotores de justiça e juízes, predominam as críticas ao procedimento, retratado como burocrático e moroso (MISSE, 2010). Não teria a agilidade necessária para a investigação. Destoa a imagem do procedimento para os delegados de Polícia Civil, que sustentam a necessidade de formalização dos atos de investigação, não importa o nome que se proponha ao procedimento (MACHADO, 2013, 2014).

O inquérito é objeto de duras críticas também para os procuradores da República. Os sujeitos da pesquisa não divergem entre si quando o tema é a (in)eficácia do inquérito policial como instrumento para a produção preliminar de prova. O procedimento é descrito como burocrático, moroso e ineficaz. E deveria ser substituído por formas mais ágeis, que privilegiem a investigação. Nas falas também surgem as referências às distintas funções policiais. Os peritos são visualizados como fundamentais para a investigação, e desempenham um papel central para a futura persecução penal. Os agentes também são valorizados como os verdadeiros profissionais da investigação, pela *expertise* adquirida “na rua”, pela prática na busca da prova. Alguns caminhos são sugeridos para contornar as deficiências do inquérito policial.

Os relatos dos procuradores da República em São Paulo sintetizam as principais críticas ao inquérito: “Particularmente considero o inquérito policial excessivamente burocratizado, formalista ao extremo” (PR/SP1, escrita). Os formalismos inúteis tornariam o procedimento inadequado para o fim que deveria cumprir. Um dos relatos sugere caminho possível:

[...] O inquérito policial deveria ser mais sucinto, contendo apenas as provas imprescindíveis para comprovar a materialidade e autoria do crime. No caso de crimes fiscais, por exemplo, como a materialidade é a própria sonegação, já provada pelos documentos da Receita Federal na maioria das vezes, caberia à Polícia Federal colher elementos quanto à autoria, em especial no caso de crimes relacionados com empresas. (PR/SP1, escrita).

Entre os participantes do GF/SP, os procuradores arriscam um caminho para contornar a “ineficácia” do inquérito policial. Uma saída interessante, pontuam alguns dos entrevistados, seria estimular e criar padrões de atuação criminal nos órgãos de controle e inteligência. Desde o início deveriam ser percorridos, sempre que possível, os protocolos ou caminhos para aprofundar a autoria e elementos subjetivos do tipo.

O ideal seria que, nos crimes fazendários, a investigação já começasse com um viés criminal dentro da própria investigação pública. A Receita, com a materialidade e a autoria, que a notícia do crime fosse comunicada o mais rápido possível, mas esperar o esgotamento da fase administrativa... (PR3, GF/SP).

Mas a proposta não seria de fácil viabilização. Um dos relatos aponta, contudo, a dificuldade de implantar o que é denominado “cultura de investigação criminal” nessas organizações. Haveria dificuldade e, até mesmo, um receio em se apontar possível prática de crime:

[...] Não precisaria do inquérito se esses órgãos de fiscalização [...] eu acho que é pouco provável, eles morrem de medo de apontar algum tipo de indício criminal, eles têm que ter certeza absoluta, falar cem por cento, para eles mandarem pra a Polícia ou pra nós, pra gente começar a fazer a investigação. Quando chega aqui, a gente tem que ouvir a pessoa de novo, sempre tem alguma coisa pra fazer. Então, por exemplo, se as investigações desses órgãos fossem mais completas [...] aí entra na Justiça e começa o outro complicador, porque os juízes são obrigados a cuidar de tudo, porque se você deixar eu tenho uma operação com 50 pessoas presas e eu perdi um prazo de um cara que furtou, bateu sem querer uma picape federal e quebrou o vidro. Se eu pegar um caso desse aí, eles vêm todos pra cima de mim, e eu tenho que tomar conta dos meus prazos todos da mesma forma, o juiz a mesma coisa. (PR1, GF/SP).

E complementa em relação a projeto da 2ª Câmara:

A Câmara em matéria criminal tem projeto para treinar os outros órgãos, cursos para orientar várias unidades justamente tentando dar esse viés. De a Receita tentar descobrir quem realmente é responsável pela empresa, quem foi que teve a iniciativa de fazer determinada coisa, [...] isso já evitaria uma quantidade imensa de inquéritos [...] que se perca o medo de fazer essas representações, porque ficou esse receio de sofrer algo por ter apontado algum indício de penal, porque simplesmente eles [estão] cumprindo a obrigação deles, eles não estão acusando, em tese esse é o nosso papel. (PR4, GF/SP).

Entre os participantes da pesquisa lotados no Estado do Pernambuco, além da burocracia dos procedimentos, a ausência de direção efetiva nas investigações, sob comando do delegado de Polícia, seria um ponto determinante. Além disso, haveria

um desconhecimento ou indiferença em relação ao padrão probatório exigido judicialmente, o que revela desconexão entre investigação e persecução penal: “Excesso de formalismos, afastamento dos responsáveis pela investigação, demora exagerada no cumprimento de diligências simples, desconhecimento acerca das necessidades probatórias em juízo” (PR/PE1, escrita). Outra sugestão seria estimular a atividade dos agentes de polícia nos procedimentos: “Excessiva burocracia. Protagonismo exacerbado da figura do delegado de Polícia, em detrimento da contribuição que agentes poderiam dar, por exemplo, na realização de oitivas” (PR/PE3, escrita). Um dos sujeitos da pesquisa, lotado em ofício do NCC, sintetiza visão compartilhada por outros membros em Pernambuco:

A burocracia excessiva parece ser o principal problema. Boa parte das páginas de um inquérito se refere a explicações sobre a demora na tramitação, sobre a mudança de delegados, a despachos determinando providências investigativas, entre outros, que nada ajudam na formação da opinião sobre o delito do Ministério Público. (PR/PE2, escrita).

Os participantes do GF/DF apontam, de forma unânime, as principais deficiências do inquérito policial. Quando o inquérito policial propicia investigação ampla do fato e enseja o arquivamento, o resultado é avaliado como positivo, pois teria cumprido o fim a que se destina. Na fala dos sujeitos da pesquisa reforça-se a imagem de que o Ministério Público não se constitui, no modelo brasileiro, em acusador implacável. Se a investigação cumpre a sua finalidade, o esclarecimento do fato, em todas as suas circunstâncias, merece a avaliação positiva. Essa não seria, contudo, a situação usual. A visão compartilhada é a de que, em regra, a grande maioria dos inquéritos são devolvidos para diligências complementares, por não atenderem condições mínimas para a tomada de decisão pelos titulares da ação penal. Alguns arriscam que, entre 70 e 80% dos inquéritos retornariam para novas investigações. Além disso, o cumprimento delas é retratado como insatisfatório e raramente são plenamente atendidas. Grande parte dos arquivamentos decorreria da ausência de prova, entre outros motivos, porque não atenderiam à necessidade da persecução penal. Entre os procuradores da República lotados em Brasília, alguns dos relatos remetem à imagem de um procedimento kafkiano, sem foco: “Procedimento anacrônico, moroso, burocrático, que pouco serve para resolução das investigações em curso” (PR/DF1, escrita).

No Paraná, os participantes da pesquisa não se limitam a reiterar críticas que surgem nos relatos dos demais sujeitos da pesquisa: “[...] morosidade, muitas vezes ocasionada pela grande quantidade de documentos complexos a analisar [...]” (PR/PR4, escrita). Os relatos de boas experiências na interação com a PF em investigações no Paraná são descritos como “ponto fora da curva”. A imagem é a de que, em razão da *expertise* acumulada ao longo dos anos, na investigação de crimes econômicos, especialmente a lavagem de dinheiro, teria sido propiciada a construção de parcerias tópicas, orientadas pela pessoalidade e relações de confiança. O transcorrer da pesqui-

sa coincide com a investigação, persecução penal e instrução das primeiras fases da operação “Lava a Jato” (MPF combate à corrupção – Caso Lava Jato, 2015).

A experiência das forças-tarefa é descrita como único modelo possível para conduzir investigações complexas. O formato burocrático e a camisa de força dos atos formais, retratados como “inúteis”, do inquérito, transformam-se pela interação próxima entre diferentes atores; e o MP “assumiria protagonismo” na construção dialógica entre os atores envolvidos na investigação, com foco nos elementos probatórios considerados relevantes, e sob uma perspectiva de longo prazo, que contemple a persecução e futura instrução penal.

A função de direção da investigação não deveria ser transferida ao MP. Esse não seria o modelo adequado para o Brasil. Por outro, a repetição dos atos decorreria da falta de credibilidade da prova inquisitorial entre os magistrados. Nesse sentido:

O inquérito policial é bastante burocrático, e as investigações são extremamente cartoriais, faltando dinamismo na produção de provas. A Polícia Federal também sente os reflexos da ausência de instrumentos de seletividade criminal, tendo de investigar muitos crimes de baixa relevância. Outra dificuldade muito sentida na prática é a baixa credibilidade que o Poder Judiciário dá às provas obtidas no inquérito policial, sendo comum termos que repetir a produção das mesmas provas na via judicial, o que incha em demasia as pautas de audiência e enseja a morosidade da aplicação de punições. (PR/PR2, escrita).

O inquérito policial simplesmente não deveria existir, nem a figura do delegado de Polícia. Deveria ser implantado um modelo similar ao que acontece na Europa e nos EUA, em que um investigador, que não precisa ser e normalmente não será bacharel em direito, integrante da Polícia (penso que o MP deve ter poder de investigar e deve criar suas estruturas próprias para isso, mas deve investigar apenas nos casos em que tal seja especialmente recomendado. MP não é nem deve ser Polícia, por isso, sou contra um modelo que transfere as funções do delegado de Polícia para o MP). (PR/PR3, escrita).

A persistência do inquérito policial apenas ocorreria, avalia um dos participantes, por reafirmar a existência e a posição de comando de profissionais da área jurídica na direção da PF. Assim:

É um instrumento anacrônico, que repete sem qualquer necessidade ou razão jurídica, formatos e procedimentos judiciais, o que o torna um arremedo de processo em que a maior parte do tempo e energia são gastos com encaminhamentos burocráticos e simples rolagens de prazo. Sobrevive com a única razão de justificar a existência de uma classe de dirigentes policiais obrigatoriamente bacharéis em Direito – o que inexis-

te em outras nações –, ou seja, os anacrônicos delegados de Polícia. [...] A investigação policial criminal, como ocorre em todos os bons exemplos no direito internacional, deveria ser expedita e desburocratizada, técnica, e não judicialiforme, focada na coleta de provas a serem apresentadas e avaliadas em juízo, e deveria ser chefiada por policiais técnicos e experientes, escolhidos por mérito, e que não precisam ser bacharéis em Direito. (PRR1/DF, escrita).

Outros relatos, de procuradores lotados em diferentes unidades da federação, complementam a descrição do inquérito policial:

A Polícia Federal não tem uma equipe técnica disponível para tocar investigações, exceto para “operações” (em que é destacada uma equipe específica, por tempo determinado). Em consequência disso, os inquéritos “ordinários” (incluindo vários fatos relevantes de corrupção, que, entretanto, já não são atuais) são tocados lentamente, fazendo-se oitavas, expedindo-se ofícios ou aguardando meses (às vezes anos) por uma perícia criminal. Essa é a regra para, pelo menos, 90% dos inquéritos. Há excesso de burocracia e apego a formalidades cartorárias, na tentativa de seguir um modelo judicialiforme. Certamente se gasta enorme tempo e recursos humanos nessa formatação de trâmite do inquérito policial. (PR/RS1, escrita).

O distanciamento entre o delegado de Polícia e o titular da ação penal seria uma das possíveis razões. Em outras palavras, a ausência de interações:

O principal problema talvez seja a falta de contato entre o responsável pelo inquérito (delegado) e o destinatário desse trabalho (MPF), que deverá formar sua convicção a partir do resultado da apuração. Há apenas submissão do resultado a cada período de tempo (90 dias, 120 dias etc.), sem nenhum diálogo ou interação. O delegado faz o que quer (ou o que pode) nesse período, sem preocupar-se com o que efetivamente precisa o titular da futura ação. Óbvio que isso não pode dar certo. (PR/RS1, escrita).

[...] procedimento cartorial, no qual a autoridade policial, que deveria investigar (realizar atos de investigação, coordenar equipes de investigação, levantar dados no local do crime, acompanhar levantamento de dados para perícias etc.), assume-se como juiz, limitando-se a despachos. (PR/MA1, escrita).

O principal problema da PF atualmente é a morosidade das investigações. Sob o pretexto de que eles têm muitos inquéritos e poucos delegados, nada anda, mesmo quando há a determinação expressa do MPF no sentido de priorizar o caso, as investigações são morosas. (PR/PA1, escrita).

Um dos participantes, lotado no interior do Mato Grosso do Sul, relata a precariedade das diferentes organizações no local de atuação:

Não há delegacia da Receita Federal na região; crimes de corrupção, em geral, não são flagrados nem delatados; faltam testemunhas; inquéritos sobre corrupção e criminalidade econômica, em geral, demoram para ser concluídos, o que pode levar a prescrição. [...] procedimento “burocrático”, com excesso de formalismos a serem cumpridos pela autoridade policial e pelos agentes/escrivães. Faltam delegados e agentes, setor de perícias sobrecarregado, faltam aparatos tecnológicos para investigação e seria conveniente treinamento especializado para criminalidade de corrupção e econômica. (PR/MS1, escrita).

Pela análise dos inquéritos envolvendo esta temática da corrupção e da criminalidade econômica, tenho sérias dúvidas se a má condução resulta da desídia dos delegados ou de incapacidade técnica para conduzir uma investigação. [...] Os inquéritos são lentos e malconduzidos. A PF parece não saber aonde quer chegar com a investigação e vai fazendo diligências soltas. Muitas vezes se passam meses tentando intimar um investigado e deixa-se todo o resto de lado. (PR/PA1, escrita).

Friso que despacho em todos os meus inquéritos policiais. Na grande maioria, faço despachos longos de diligências. O inquérito vai para o delegado e só sai para cumprimento das diligências solicitadas com o despacho dele, algo absolutamente desnecessário. O agente de Polícia poderia já cumprir desde já as requisições. Isso atrasa bastante os meus casos, não obstante o tempo de tramitação em [cidade] tenha melhorado bastante depois da atuação da Corregedoria-Geral da PF no ano de 2012, após diversas representações que o MPF fez. Então, elenco como deficiências do inquérito policial: formalidades excessivas, desde a portaria de instauração (comunicações internas simples são realizadas por ofícios, memorandos); somente o delegado pode despachar no inquérito policial (os escrivães nem podem minutar despachos, algo que até os analistas e estagiários do MPF fazem. Conforme ouvi de um delegado aqui de [cidade], as minutas poderiam aumentar o poder dos escrivães contra os delegados). Outros pontos: se o MPF der um prazo de prorrogação na investigação de 90 dias, a maioria dos delegados só pegam os autos do armário antes de terminar o prazo. Assim, creio que a concessão de prazos longos, 120 e 90 dias, só atrasem mais a investigação. A necessidade de a PF instaurar inquérito policial para tudo (o que demoraria, pelo menos, 30 dias), sem procedimentos mais simples, dificulta, pois é necessária toda aquela formalidade. (PR/RJ1, escrita).

## 10 • A ESTRUTURA DA POLÍCIA FEDERAL E A DEFINIÇÃO DE SUAS PRIORIDADES

A estrutura da PF é representada como inadequada para as diferentes funções assumidas. Elogia-se a qualificação dos peritos e a especialização do Instituto Nacional de Criminalística. Contudo, a estrutura é insuficiente para atender as inúmeras demandas e, em regra, não atendem diretamente as investigações do MPF. Na visão compartilhada durante o trabalho de campo, a estrutura pericial é destinada precipuamente para as investigações da PF. Os procuradores apontam que muitos policiais são destacados para atividades burocráticas, especificamente cartoriais. Além disso, as funções administrativas, tais como a emissão de passaporte, fiscalização da segurança privada e da comercialização de produtos químicos, concorrem com a função de Polícia Judiciária. Além da estrutura insuficiente para assumir investigações complexas, constantemente haveria transferências de policiais, com repercussões diretas sobre a tramitação dos procedimentos. Os procuradores ressentem-se de que os agentes, muitas vezes retratados como “verdadeiros profissionais da investigação”, são desprestigiados na PF.

Os diversos relatos de pesquisa indicam que os procuradores desconhecem totalmente os critérios definidos pela PF para definir suas prioridades. Não haveria qualquer transparência. Os participantes da pesquisa ressentem-se de que, sequer as grandes operações, em regra, decorreriam de um diálogo prévio com o titular da ação penal para definir estratégias quando o caso é levado ao Judiciário.

Entre os integrantes do GF/DF, alguns dos relatos recordam que a estrutura disponibilizada para a PF é melhor que a do MPF. Porém, é insuficiente para as inúmeras atividades e funções assumidas. Na gestão dos recursos escassos, os participantes de Brasília enfatizam a falta de transparência na definição das prioridades pela PF. Alguns dos relatos enfatizam as dificuldades para o exercício do controle externo da Polícia. Recentemente, a um grupo de procuradores foi negado acesso aos procedimentos de investigação que tramitam na direção da PF. Um dos procuradores explicita que, apesar de se desconhecem os critérios, é possível imaginar as razões que movem a alocação dos recursos policiais para as investigações: “Notamos que, quando há repercussão política ou para a corporação, há um empenho maior com aquela investigação. E ela tem um andamento que as outras não têm [...]” (PR1, GF/DF).

Os relatos de procuradores lotados no DF complementam a imagem sugerida pelos GF/DF:

A estrutura da Polícia é manifestamente inadequada para investigar esses crimes. A Polícia Federal define suas prioridades sem qualquer transpa-

rência nos critérios estabelecidos, atendendo a uma pauta oculta que lhe é própria. (PR/DF1, escrita).

Um dos participantes, procurador regional da República, destaca os principais aspectos estruturais que prejudicam a atuação da PF:

Reproduz as distorções do inquérito, com muitos servidores voltados para a simples burocracia – escrivães, delegados –, e menos do que o necessário focados na investigação em si, ou seja, agentes e peritos. Não há qualquer transparência, e sequer o MPF – que deveria exercer o controle externo – sabe como são definidas ou integralmente quais seriam as prioridades da Polícia Federal, o que é particularmente perigoso em se tratando, como é o caso, de instituição subordinada inteiramente a poderes políticos (PRR/DF1, escrita).

Entre os participantes do GF/PE, alude-se à superioridade da estrutura da PF em relação à disponibilizada ao MPF. A estrutura seria necessária para as investigações. Raramente os procuradores podem prescindir do suporte da PF para suas investigações. Um dos relatos explicita o argumento: “A estrutura da Polícia é bem melhor que a do MP, embora ainda deva ser aperfeiçoada. Não tenho a mínima ideia de como a PF define prioridades. Isso não é transparente” (PR/PE2, escrita). E complementa:

Ainda falta estrutura para o MPF, inclusive treinamento para servidores e membros. Também há relativamente pouca troca de experiências, por meio de grupos de pesquisa e meios análogos. Também a Polícia tem problemas de falta de estrutura e de pessoal. Mas, as mudanças de delegados na titularidade dos inquéritos e de estrutura nas superintendências atrapalham. As prioridades da Polícia também são definidas de forma pouco transparente. (PR/PE2, escrita).

Entre os relatos dos procuradores lotados em Curitiba e no interior do Paraná, as críticas são compartilhadas em relação à insuficiência da estrutura da PF para investigações mais complexas. Outro relato de procurador lotado em Curitiba alude às ingerências políticas e administrativas na atuação da PF:

A estrutura da Polícia parece não adequada por vários motivos, inclusive ingerência política e administrativa e falta de recursos humanos e materiais. Mas existe um fator que prejudica extremamente a investigação: a oposição ao MP e a posição de competição com o MP, de maneira que a Polícia não aceita o protagonismo do MP na persecução penal. (PR/PR3, escrita).

A deficiência da estrutura para a recuperação de recursos públicos da PF é objeto de crítica. A necessidade de flexibilizar o princípio da obrigatoriedade da ação penal surge de forma reiterada nos relatos dos sujeitos da pesquisa. Na prática a PF, assim como o MPF, perderiam protagonismo para outras organizações como a Receita Federal, que estabelece prioridades e atua seletivamente:

Minha impressão, em pouco tempo de atuação criminal, é que a PF seleciona as investigações que deseja fazer, normalmente as designa de “operações”, e relega a todas as demais investigações um tratamento estritamente burocrático e ineficiente. Talvez eles também não tenham recursos humanos e especializações suficientes para fazer face à generalidade das notícias de crime. Comparando com a Receita Federal, p.ex., esta tem um amplíssimo poder de seleção do que irá fazer (a despeito de o lançamento tributário ser atividade “plenamente vinculada” – CTN, art. 142 – tão obrigatória quanto a “obrigatoriedade da ação penal”), enquanto o MPF (e a PF) é obrigado a investigar e processar tudo. Essa visão antiga, própria do direito penal clássico – e incompatível com o direito penal econômico –, do princípio da obrigatoriedade da ação penal faz com que o MPF torne-se um órgão extremamente burocrático (somado ao cada vez maior controle burocrático exercido por uma plêiade de órgãos internos e externos) que perde o protagonismo (paradoxalmente) para os órgãos administrativos do Poder Executivo (mesmo esses não tendo “independência funcional” nem autonomia institucional). (PR/PR3, escrita).

Os relatos de procuradores lotados em outras unidades da federação permitem uma visão mais ampla sobre a estrutura da PF e os critérios pouco transparentes para definir prioridades na investigação. Procurador lotado em São Luís dirige a crítica à estrutura da PF em relação aos delitos econômicos e corrupção: “A estrutura é insuficiente: não há policiais em número suficiente preparados para a apuração do crime econômico e da corrupção” (PR/MA1, escrita). As críticas à estrutura, em outras localidades, permitem aprofundar o conhecimento sobre as dificuldades para atuação:

A estrutura da PF é insuficiente. As deficiências alegadas pela PF são falta de pessoal e estrutura. No Estado do Pará o Departamento de Polícia Federal alega não ter dinheiro para efetuar diligências no interior do Estado, o que prejudica sobremaneira as investigações. As investigações também não andam porque os delegados estão sempre em missão e fora da condução dos inquéritos policiais. [...] As investigações que obtiveram maior sucesso resultaram de relacionamento com outros órgãos públicos, como CGU, Ibama, RE, e não com a PF. (PR/PA1, escrita). [...] Os agentes da PF têm tentado uma aproximação, mas sem a aprovação dos delegados. Já consegui efetuar algumas diligências pontuais em PICs desta forma. (PR/PA1, escrita).

Certamente a estrutura da PF não é adequada. Basta ver que as UDRPs (unidades criadas em todo o Brasil especificamente para enfrentamento de corrupção) possuem estrutura precária. Não há quadro pericial específico e suficiente, nem número de agentes suficiente para compor equipes. No caso de Porto Alegre, a UDRP trabalha sob demanda (basicamente, à medida que os fatos vão chegando ao conhecimento da Polícia). As operações recentes (investigações de maior vulto) foram realizadas em

combinação com o MPF (em alguns casos, a partir de demandas do próprio MPF). Aqui, a criação do NCC permitiu essa interação mais efetiva sobre os temas de atuação da UDRP e quais investigações deveriam ser priorizadas (PR/RS1, escrita).

Nenhum órgão no Brasil tem uma estrutura adequada. A escassez humana e estrutural parece que é geral. Contudo, vejo uma escassez maior na PF no setor pericial. Acho que são poucos peritos. O grande problema é a concentração de atos. Numa delegacia que tenha, por exemplo, 4 delegados e 20 agentes, as diligências poderiam estar sendo conduzidas por 24 policiais. Mas, não; se tudo não receber o despacho de apenas 4 servidores públicos (delegados), a investigação não anda. Então, não acho que o problema (com exceção do setor pericial) seja a falta de estrutura, mas, sim, a concentração de atos (PR/RJ1, escrita).

## 11 • A ESTRUTURA DA JUSTIÇA FEDERAL E AS DIFICULDADES PARA ATUAÇÃO EM CASOS DE CORRUPÇÃO E DELITOS ECONÔMICOS

Os sujeitos da pesquisa apresentam visão complexa sobre o Judiciário. A estrutura é descrita como inadequada para a instrução e o julgamento dos casos mais complexos. A especialização das varas seria um dos caminhos. Porém, avaliam os participantes da pesquisa, nem todos os juízes teriam o perfil para atuar em delitos econômicos e corrupção. Em regra, os casos mais complexos seriam preteridos. A demora na prestação jurisdicional é recorrente nas falas dos procuradores. Critica-se o que é descrito como “cultura da pena mínima”, pois não haveria uma reprimenda suficiente para a gravidade do dano social. Por outro lado, enfatiza-se que a legislação penal e processual seria um entrave. As penas cominadas para delitos graves seriam desproporcionalmente leves. As constantes nulidades processuais, não raramente, levariam à ineficácia dos julgamentos, pela via da prescrição.

Em São Paulo, a especialização das varas de lavagem de dinheiro é objeto de discussão. Os relatos dos participantes do GF/SP apontam a relevância da especialização. Mas haveria também o risco de se sobrecarregar a estrutura criada, o que demandaria também a atuação seletiva do MPF:

No âmbito Federal ocorreu essa experiência da especialização. Aqui em São Paulo mesmo tem cinco varas especializadas, três em São Paulo, uma em Campinas, e outra em Ribeirão Preto. Hoje se fala sobre a legalidade de você especializar varas de competência territorial por meio de ato administrativo, a especialização foi por meio de ato administrativo, mas vingou no Supremo. [...] A gente vislumbra, com essa especialização, problema ainda maior: agora, em 2012, teve uma reforma da lei de lavagem

que aboliu os crimes antecedentes. Agora qualquer delito, até uma contravenção penal, pode ensejar uma lavagem de ativos. Então você imagina o número de crimes de lavagem, agora imagine cinco varas no Estado de São Paulo para julgar isso no âmbito Federal! Estão aí abertas as portas para a prescrição, ou a gente vai rever esse negócio da especialização e vai atribuir isso para todos os juízes, jogar em suas varas, ou a gente vai ter que trabalhar, pelo critério da seletividade mesmo, os casos que são mais importantes. (PR1, GF/SP).

Os participantes avaliam, contudo, que condutas graves, como a corrupção, seriam apenas de forma branda ou insuficiente em relação à gravidade da conduta. Critica-se o que é descrito como cultura da pena mínima. Práticas graves, extremamente danosas à sociedade, não receberiam a resposta adequada e justa:

[...] para o Ministério Público conseguir no judiciário que essa pessoa seja condenada a 4 anos, meu amigo, tem que ser o satanás (risos), tem que ser o demônio na Terra, caso de 12 eu desconheço. Não existe, posso garantir para vocês, eu sou Nero se alguém pegou 12 anos na história do Brasil por peculato, eu peço a exoneração, ele pode pegar o dinheiro todo da construção do Tribunal Regional do Trabalho, ele não pegou 12 anos. (PR1, GF/SP).

[...] Em relação à corrupção, me parece que a grande dificuldade são os valores envolvidos, que acabam gerando grande interesse da mídia por alguns casos. Além disso, quando há suspeita de corrupção na própria Polícia Federal, a situação se complica, diante da ausência de estrutura para realizar tal investigação no âmbito da Procuradoria da República em [cidade]. (PR/SP2, escrita).

Já em relação aos crimes de corrupção, apesar de não existir um grande número na Subseção de [...], parece-me que a dificuldade é a morosidade do processo em razão das dezenas de possibilidades recursais. (PR/SP1, escrita).

Entre os procuradores do GF/PE, predomina a visão de que os crimes econômicos seriam prioritários para os juízes. A forma de cobrança das corregedorias acabaria estimulando que os casos mais complexos fossem colocados em segundo plano. Um dos participantes do grupo de Recife recorda experiência no interior do Estado. Depois de anos, alguns casos ainda estariam tramitando pelos tribunais superiores. A morosidade seria um entrave importante (PR1, GF/PE). Os integrantes do GF/PE relatam que a especialização levou a uma melhora do Judiciário Federal na atuação na área de improbidade administrativa e corrupção. As razões seriam variadas. O papel do CNJ na definição de metas e o controle mais próximo e efetivo teriam um efeito positivo na gestão dos procedimentos. Nesse sentido:

Eu posso dizer que, quando eu entrei, em 2002, as ações de improbidade e ações cíveis ou penais contra gestores, elas tinham... É uma coisa que mudou, porque nos primeiros anos eu me lembro que nem julgamento

eu via [...], então, eu cito o caso de Alagoas que então, assim, tudo bem que eu saí da área estadual para a área federal, onde os órgãos são estruturados, porque tem um serviço público mais bem organizado, sabe, mas eu acho tem várias razões... A criação do CNJ eu acho que ajudou; a Justiça tem melhorado a gestão de processos, as regras... (PR1, GF/PE).

A divergência não estaria tanto entre procuradores e magistrados em primeira instância, mas em relação à posição das instâncias superiores:

Onde é que a gente tinha muita discordância? [...] Então esse tipo de situação não decorre nem tanto pelo tipo de visão, tá entendendo, do Ministério Público e da Justiça [...] nós temos uma diferença de pensamento entre quem está no 1º e no 2º graus, porque os próprios juízes de 1º grau pensam diferente. (PR4, GF/PE).

Os processos são em regra demorados, com muitos volumes de provas, réus, chicanas processuais etc. Creio que é a maior dificuldade. Também noto pouco conhecimento dos juízes quanto à importância da temática, arraigados que ainda estão ao paradigma de crimes violentos como os de real gravidade. (PR/PE2, escrita).

Em regra, a estrutura do judiciário é adequada. Porém, há mudança excessiva de juízes, sobretudo substitutos, nas varas que tratam desses crimes. Em regra, os juízes preferem varas cíveis, de modo que não são experientes ou mesmo vocacionados para tratar dos temas. Não vejo priorização desses crimes, principalmente pelo afã de gerar números altos nas estatísticas, o que se consegue mais facilmente nos feitos envolvendo crimes menos complexos. (PR/PE2, escrita).

Prevalece uma concepção do processo como um fim em si mesmo, a ensejar infundáveis nulidades; há leniência dos tribunais com tais crimes. O juiz, premido pela estatística, prefere dar atenção aos processos simples que se multiplicam, pois não pode parar a Vara para analisar processos complexos, sob pena de problemas com a Corregedoria. (PR/PE1, escrita).

Um dos relatos, contudo, pontua que, em Recife, as varas especializadas não negligenciariam o julgamento dos delitos econômicos e corrupção: “A estrutura é adequada. As Varas Federais em Pernambuco são razoavelmente rápidas e, se não priorizam, também não negligenciam o julgamento desses crimes” (PR/PE3, escrita).

A realização da fase qualitativa da pesquisa coincidiu com as primeiras fases da operação “Lava a Jato”, em Curitiba. Alguns dos relatos referem-se à importância de um magistrado especializado, com conhecimento teórico e experiência prática em relação à criminalidade econômica. A especialização dos juízes é elogiada por um dos procuradores da capital paranaense:

Como atuo aqui perante a 13ª Vara Criminal em Curitiba, vejo sim uma atitude correta dos juízes que lá judicam. Seus recursos humanos são bem mais adequados do que os do MPF, muito mais. Mas, ainda assim, têm suas limitações, inclusive em razão da visão ultrapassada do princípio da “obrigatoriedade da ação penal”. (PR/PR3, escrita).

Além disso, o juiz deve estar comprometido e priorizar a instrução da causa, que, normalmente, supera a estrutura, inclusive das especializadas. Uma das entrevistadas, lotada em ofício criminal de Curitiba, destaca o que considera como principal dificuldade para atuação das organizações, inclusive do judiciário: “O volume de informação e a complexidade das relações. Deveria haver a constituição temporária de forças de trabalho para fazer frente a grandes operações” (PR/PR1, escrita).

Alguns dos relatos dos participantes do Paraná propiciam visão ampla sobre o Judiciário e os juízes. Uma vez mais, a “cultura da pena mínima” é objeto de crítica:

De se mencionar principalmente a dificuldade de produção de provas, decorrente da falta de estrutura, que termina por se repetir na via judicial. Além disso, convenhamos que a pena mínima do crime de corrupção ativa e passiva é muito baixa. Isso, aliado ao fato de o Poder Judiciário de regra aplicar a pena mínima e substituí-la por penas restritivas de direito, termina por desacreditar a repressão criminal aos crimes de corrupção. (PR/PR2, escrita).

Penso que a estrutura é insuficiente, especialmente em Varas Federais sem especialização, que sofrem avalanches de ações previdenciárias e terminam por deixar as ações penais e ações civis públicas por prática de improbidade administrativa em plano secundário. Aqui não realizo crítica aos juízes federais que atuam em varas sem especialização, pois, se eu fosse magistrado e recebesse anualmente 5.000 ações previdenciárias (o que é a regra), também terminaria por priorizá-las, pois, do contrário, em poucos anos teria um estoque de dezenas de milhares de processos para julgar. Pelo que vivenciei, os crimes de corrupção e contra a ordem econômica não são priorizados, sendo julgados com a mesma delonga que os demais (PR/PR2, escrita).

Entre os integrantes do GF/DF, a necessidade da especialização do Judiciário é compartilhada entre todos. Contudo, um dos participantes enfatiza que, ainda assim, os efeitos da qualificação técnica e *expertise* na área não teriam produzido os efeitos desejados, e critica a morosidade na instrução e julgamento. Os casos mais graves não seriam necessariamente priorizados. Um dos participantes, procurador regional com atuação na PRR1, pontua aspectos da prova que dificultam a instrução: “São processos complexos que exigem, a uma, análise profunda de vasta gama de provas e, a duas, lidam com situações em que a prova terá de ser construída a partir de indícios, pois são crimes que ocorrem, em regra, na sombra” (PRR/DF1, entrevista).

Em um dos relatos de procurador lotado em Brasília, a morosidade seria um dos principais problemas:

A estrutura do Poder Judiciário é inadequada, não há especialização, como regra, para esses julgamentos e, diante do maior grau de dificuldade nesses casos, as ações penais acabam demorando mais do que o comum para o seu desfecho. (PR/DF1, escrita).

Os relatos de procuradores lotados em diversos estados permitem complementar a descrição dos principais obstáculos identificados para a instrução e julgamento dos crimes econômicos e da corrupção. Nem todos compartilham que a estrutura seja inadequada. Predomina a visão de que os juízes não priorizariam a instrução e o julgamento dos crimes dessa natureza:

Aparentemente há falta de interesse dos magistrados. Não há priorização de julgamento, e muitas vezes o que se percebe é a falta de interesse e sensibilidade dos juízes em apreciar estes tipos de crime. (PR/PA1, escrita).

A maioria das varas especializadas ainda não o são plenamente. Não há turmas especializadas nos tribunais. Há uma sensibilidade incomum para o criminoso do colarinho branco, não vista para o criminoso em geral. [...] Há baixa especialização profissional, pesquisa dogmática insuficiente e limitada dos delitos econômicos, aproximação social entre o criminoso do colarinho branco e o poder judicial. (PR/MA1, escrita).

Procuradora lotada em NCC em Porto Alegre expõe sua visão sobre a estrutura das Varas Federais e a tendência jurisprudencial em relação ao tema: “Acredito que a estrutura seja adequada. Não vejo priorização no julgamento dos fatos envolvendo crimes econômicos e corrupção” (PR/RS1, escrita). E complementa:

Acredito que a consolidação da jurisprudência, dificultando sobremaneira a condenação desses crimes (e mesmo estabelecendo requisitos não previstos no tipo penal), é o principal fator a dificultar o julgamento e a efetividade na persecução. (PR/RS1, escrita).

Um dos relatos, de procuradora lotada no interior do Rio de Janeiro, apesar de apontar a falta de especialização e vocação do magistrado como entraves importantes, ressalta que a investigação inadequada seria determinante para o desfecho judicial:

Não vejo, particularmente, muito problema com a Justiça Federal. Quando a investigação é objetiva, com provas contundentes, mesmo que possamos dizer que o Judiciário é lento, que demora, tudo fica mais fácil. O fato é que temos investigações lentas, provas frágeis e o tempo de tramitação do inquérito. O caso já chega ao Judiciário como um dinossauro. Contudo, se fosse eleger um grande problema no Judiciário, diria que a falta de especialidade e vocação de um juiz no tema atrapalha muito. (PR/RJ1, escrita).

## 12 • ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS REGIONAIS E DOS TRIBUNAIS SUPERIORES

Os sujeitos da pesquisa são críticos em relação à atuação dos Tribunais Regionais Federais e, especialmente, quanto ao desempenho dos Tribunais Superiores. As críticas quanto à morosidade são recorrentes quando o tema é a atuação dos Tribunais Regionais e Superiores. A prescrição, não raramente, ocorreria na fase recursal. Os relatos apontam que haveria, não raramente, tratamentos diferenciados para os réus envolvidos em delitos econômicos. Da mesma forma, a ausência de especialização para os crimes econômicos e corrupção é vista como determinante para o desfecho dos julgamentos.

Alguns dos relatos sugerem que os critérios políticos para a composição dos tribunais seria uma das “vias de entrada” das interferências indevidas no julgamento dos “casos graves de corrupção”. Um dos relatos recorda o julgamento do “Mensalão” como exemplo que poderia, futuramente, levar a mudanças importantes:

Essa atuação deixa muito a desejar [...], mas tem evoluído, sobretudo em razão da ação penal do Mensalão. (PR/PE4, escrita).

Os problemas da primeira instância se repetem, com maior gravidade, especialmente porque os modos de nomeação para os tribunais sofrem influências políticas. (PR/PE2, escrita).

Em regra é péssima, pois utilizam pesos diferentes para os crimes cometidos pelas camadas pobres da população e para os crimes de colarinho branco, inclusive alterando jurisprudência conforme o caso. (PR/PE1, escrita).

O conservadorismo dos tribunais na apreciação de demandas envolvendo esse tipo de crime. No âmbito do TRF da 5ª Região, os julgamentos têm ocorrido em prazo razoável. O problema é a leniência e a dificuldade do TRF e até mesmo dos juízes em trabalhar com prova indiciária. Outra dificuldade é a imposição de penas baixas para crimes graves pelo TRF. (PR/PE3, escrita).

Um dos relatos critica, especialmente, os julgamentos dos fatos em que há foro privilegiado. O principal inconveniente seria a total inadequação para a instrução probatória perante Tribunais Superiores:

A principal dificuldade me parece ser um intervencionismo exagerado dos Tribunais Superiores na instrução, impondo restrições não previstas em lei à marcha do processo, quando não trancando a ação penal, provisória ou definitivamente, a partir de construções ultraliberais não agasalhadas em nosso ordenamento jurídico, tampouco em sistemas jurídicos de outros países civilizados. [...] Em geral, a estrutura não é adequada. O problema maior está na 2ª instância e nas instâncias superiores,

sendo mais grave nos casos de foro privilegiado, já que os tribunais não são apropriados para instrução probatória. A instrução criminal requer exclusividade de atuação, o que não se verifica nos Tribunais Superiores. A priorização ou não desses feitos varia de juiz para juiz. Não obstante as metas do CNJ, alguns juízes deixam a desejar. (PR/PE4, escrita).

Uma das questões relevantes na discussão com o GF/PE são as constantes nulidades reconhecidas pelos tribunais para determinar novos julgamentos:

Eu concordo com eles. Primeiro a gente tem que fazer essa pergunta pra depois obter a resposta: Em quanto tempo a sociedade acha que o processo [...] tem que ser julgado, por exemplo, na Justiça na primeira instância e depois ir para o Tribunal? Tem que primeiro fazer essa pergunta para responder e analisar o critério pra responder à questão. O que estou percebendo é o seguinte, em termos de recursos humanos, as Varas Federais estão estruturadas pra poder prestar jurisdição de forma certa; [...] e o processo anda, e anda em um prazo que se não é ideal é razoável; os processos vão sendo julgados, os menos complicados em menos de um ano, e os mais complicados são julgados em dois, três anos, que são situações que envolvem uma série de pessoas [...]. O que acontece? Nós temos um processo hoje estabelecido [...] pródigo em anular qualquer irregularidade que um processo tenha. (PR1, GF/SP).

E complementa:

O que acontece? Você entra com um processo criminal cuja prova é robusta, tanto da materialidade do crime quanto da autoria [...] por um motivo qualquer, porque embora você tenha intimado, por exemplo, o advogado do réu pra audiência e não intimou o réu, o Tribunal anula todo aquele trabalho. Muitas vezes o que acontece? Muitas vezes os juízes das Varas federais têm que ter muito cuidado na condução desses processos, porque a defesa desse tipo de réu é muito bem preparada, e alega o que pode e o que não pode pra conseguir um novo julgamento [...]. Tudo é questão cultural. (PR1, GF/PE).

Alguns dos relatos de procuradores lotados no Paraná e Rio Grande do Sul sugerem visão distinta em relação ao TRF da 4ª Região. Mas, são críticos em relação aos Tribunais Superiores:

O TRF 4ª Região consome um tempo razoável (não excessivo) para os julgamentos, dentro da realidade nacional (que é demorada). Sua jurisprudência, também dentro do contexto dos demais Tribunais Federais, é mais favorável à efetividade da persecução. Em suma, a resposta que o MPF espera do TRF4 é boa, na média dos casos. Quanto aos Tribunais Superiores, especialmente o STJ, a perspectiva é bem pior. Espera-se uma

atuação pouco técnica e completamente divorciada da análise global dos fatos e da repercussão de suas decisões. (PR/RS1, escrita).

[...] especialmente o reconhecimento de prescrição intercorrente. Há condenações em primeira instância, mas, em grande parte dos casos, há incidência da prescrição por conta da demora no julgamento dos recursos. Este é um ponto nevrálgico nestes tipos de crimes. (PR/PR1, escrita).

Acredito que a condescendência com os que praticam tais crimes – muito comum no passado – está sendo sutilmente atenuada com o passar dos anos. No entanto, todos sentimos falta da aplicação de penas privativas de liberdade, em regime fechado, lógico, para os agentes que os praticam (PR/PR2, escrita).

Frequentemente adotam posições contra a persecução penal, supostamente baseadas na proteção de direitos fundamentais, que não encontram paralelo nos inúmeros países que compõem o “1º mundo” e que são (e foram) as matrizes de tais direitos. (PR/PR3, escrita).

São especialmente críticas em relação ao Tribunal Regional da 1ª Região algumas declarações: “Minha avaliação é muito negativa, seja pela morosidade, pela falta de prioridade ou mesmo pela dificuldade de compreensão a respeito dessa criminalidade” (PR/DF1, escrita). A crítica estende-se aos Tribunais Superiores:

O TRF 1 é lento e, quando o resultado destas ações aparece muitos anos depois, é, na maioria das vezes, frustrante. Adotam-se posicionamentos que sempre privilegiam os criminosos em detrimento da sociedade. Os Tribunais Superiores padecem do mesmo problema em relação à demora do julgamento e à tolerância com a criminalidade econômica e/ou corrupção. (PR/PA1, escrita).

O relato de procurador regional explicita sua visão tanto dos Tribunais Regionais quanto dos Tribunais Superiores:

Ainda pobre a jurisprudência, em não poucos casos ainda calcada em conceitos antigos formulados para crimes mais tradicionais e/ou para eras anteriores, com menor integração tecnológica. Para exemplificar basta citar a sacralização do conceito de sigilo bancário no País, considerado como parte do direito constitucional à privacidade, conceito inexistente por exemplo nos EUA, e reduzido a uma esquizofrênica reserva de jurisdição quando demandado para investigações criminais pelo MP ou Polícia, embora circule normalmente via COAF para as comunicações de operações suspeitas na lavagem de dinheiro. É exemplo típico – e não único – de situação em que a jurisprudência dos Tribunais Superiores deverá obrigatoriamente evoluir para abarcar a realidade complexa, moderna fluida dos crimes atuais das categorias abrangidas pela pesquisa. (PRR/DF1, escrita).

A visão coincide com a de outra procuradora regional entrevistada, que dirige a crítica especialmente aos Tribunais Superiores:

A interpretação que é conferida pelos Tribunais Superiores em relação aos referidos tipos penais é muito liberal. Dificuldades relacionadas às provas da infração penal, pois são crimes que podem ser considerados invisíveis, e demora no julgamento dos processos. [...] Os julgadores, em sua maioria, são complacentes com esses tipos de delitos. (PRR/SP1, escrita).

Outros relatos são igualmente críticos, especialmente em relação aos Tribunais Superiores. Predomina a visão de que o julgamento seria diferenciado, conforme a posição social e econômica do acusado:

[...] Demora nas investigações, possibilidade de prescrição, falta de testemunhas, maior rigor da jurisprudência para a caracterização do dolo nesses crimes. [...] Parece-me que feitos envolvendo esses crimes tramitam como os demais, perdendo-se, portanto, em meio ao elevado volume de processos na Justiça Federal. [...] Posso estar enganado, mas, infelizmente, a minha percepção é que o garantismo aumenta de acordo com a “importância” da autoridade envolvida. (PR/MS1, escrita).

Avalio como ruim por ser pautada, muitas vezes, por critérios políticos e, não, jurídicos. De outro bordo, repito que muitas denúncias chegam frágeis, pautadas em investigações ruins, e isso dá margem a defesas políticas. (PR/RJ1, escrita).

Lamentavelmente, muitas vezes, a demora no julgamento nos Tribunais Regionais ou Tribunais Superiores faz com que grande parte dos processos sejam atingidos pela corrupção que, na maioria das vezes, atinge a pretensão punitiva. (PR/SP1, escrita).

## 13 • A ATUAÇÃO E INTERAÇÃO COM AGÊNCIAS E ORGANIZAÇÕES DE CONTROLE E INTELIGÊNCIA

Os sujeitos da pesquisa revelam impressões distintas sobre a atuação das agências e organizações de controle de diferentes áreas da administração pública. Elogia-se a relevância das investigações realizadas nos procedimentos encaminhados ao MPF. Por outro lado, aparecem distintas impressões sobre a qualidade e profundidade dos relatórios de investigação ou inteligência e dos procedimentos administrativos (grupos focais em Pernambuco, São Paulo e Distrito Federal). Alguns dos relatos referem-se ao papel, especialmente da 2ª e 5ª Câmaras, de estimular a institucionalização de canais com as assim descritas “instituições parceiras”.

A profundidade e *expertise* das informações recebidas do BACEN e do TCU são fundamentais para a persecução penal, prescindindo-se, em alguns casos, do inquérito policial. Os participantes ressentem-se, contudo, da demora na remessa das informações, inviabilizando-se, muitas vezes, a propositura da ação penal pela prescrição. Se os procedimentos são elogiados pela precisão técnica, as conclusões nem sempre seriam adequadas. Na visão compartilhada pelos participantes da pesquisa, aparentemente haveria um receio generalizado de identificar nos relatórios administrativos indícios da prática de crime. A atuação da AGU é objeto de crítica entre alguns dos participantes, nota-se distanciamento, e a imagem é a de que “atuariam conforme critérios próprios”.

A qualidade das investigações realizadas pela Receita Federal é ressaltada pelos procuradores. A seletividade da Receita Federal, que traça critérios de atuação segundo metas previamente discutidas e atua discricionariamente nos casos considerados prioritários, deveria inspirar a atuação do MPF. Assim, abdica-se daquilo que não é estabelecido nos planos de metas em determinada área. A forma de atuação é elogiada por grande parte dos entrevistados e participantes dos grupos focais. Alguns dos relatos sugerem que o MPF deveria inspirar-se nesta forma de gerenciamento dos recursos escassos e levar a uma ampla discussão sobre o princípio da obrigatoriedade da ação penal, a fim de concentrar nos casos mais graves e relevantes.

Por outro lado, os procedimentos nem sempre possibilitam a persecução penal, pois não seriam devidamente esclarecedores da autoria dos envolvidos nas fraudes tributárias. A perspectiva arrecadadora dos procedimentos não coincide com os parâmetros exigidos para o tratamento jurídico-penal dos casos. Os auditores deveriam, na avaliação dos participantes da pesquisa, incorporar rotinas que auxiliassem a futura persecução penal, a fim de evitar a instauração de inquéritos policiais, burocráticos e pouco efetivos.

O corpo técnico do COAF é elogiado pelos sujeitos da pesquisa. Inspirado por experiência internacional, faz parte do processo de institucionalização dos mecanismos de controle das operações financeiras, medida imprescindível em investigações que envolvem crimes financeiros e lavagem de dinheiro. As rotinas estabelecidas para a remessa de informações ao MPF não seriam, contudo, adequadas. Os relatórios de informação, em regra, seriam pouco esclarecedores do ponto de vista penal.

Entre os participantes do GF/SP, os relatórios do COAF são criticados pela ausência de foco. O documento deveria incluir elementos mais precisos de autoria e materialidade. Mas os problemas seriam de distinta ordem, a legislação deveria ser modificada a fim de facilitar o acesso a dados bancários.

O grande problema do COAF é justamente a falta de foco, né? Então, o COAF trabalha da seguinte maneira: ele recebe informações de instituições

financeiras toda vez que você for a uma instituição financeira e realizar uma transação considerada atípica; o banco é obrigado legalmente a avisar o COAF, e essa informação chega ao COAF e eles fazem um relatório. Às vezes consultam o banco de dados pra ver se tem mais e tal, e manda para o Ministério Público. Então, a partir daí, a partir da elaboração desse relatório da inteligência, há uma atividade de investigação mais aprofundada. Então, eles fazem uma divisão desses relatórios para vários órgãos, os quais não têm sequer atribuição para investigar aquilo ali. (PR1, GF/SP).

Uma sugestão, compartilhada por outros participantes do GF, seria que instituições de controle e inteligência de diferentes áreas da administração pública fossem treinadas para realizar a investigação criminal. E, assim, auxiliar diretamente na propositura das ações penais, prescindindo-se da atividade de investigação policial:

Então, acho também que melhoraria muito o sistema de persecução penal no Brasil se você especializasse e desse poderes a diversas agências para investigar. Então, você tem agências especializadas em lavagem de ativos, agências especializadas em corrupção na administração pública, agências especializadas em crimes de ordem tributária. [...] Eu estava falando aqui, realmente você tem aqui a Polícia que faz a investigação criminal, e o chefe da investigação criminal é o delegado? (PR1, GF/SP).

Na avaliação de um dos participantes do GF/SP, a formação jurídica não seria adequada para a investigação. A experiência norte-americana deveria inspirar o Brasil, a fim de diversificar múltiplas agências que poderiam, de forma concorrente, realizar investigações, sendo, inclusive, dotadas de prerrogativas para facilitar o acesso a dados bancários:

Ele é Bacharel em leis [...] uma formação que... ela não te habilita, por si só, a investigar. Eu estava olhando no sítio do [...] tem lá, várias formações necessárias para você se candidatar ao FBI, agora pasmem: Direito não é uma delas, porque quem faz Direito nos Estados Unidos vai ser promotor, vai ser juiz ou será advogado. Não será policial. Entendeu? Então assim você tem psicólogo economista contador e cada investigação possui um tipo de *expertise*, né? [...] Então, nos Estados Unidos existem 50 agências especializadas. [...] Mas também o seguinte: não adianta se você não der poder, e a Receita Federal, ela não tem poder de, por exemplo, sequer fazer uma requisição direta para o Judiciário. Aí se instala o problema do sistema judicial brasileiro. (PR1, GF/SP).

Durante a realização do trabalho de campo, outros parceiros do MPF são relacionados. Um dos entrevistados, lotado em cidade do interior de São Paulo, destaca inexistência de estrutura da CGU para atender à demanda e critica a demora do BACEN em prestar informações:

Particularmente, tenho boa relação com a Receita Federal. No caso do BACEN, além de os casos serem remetidos para a Capital, quando neces-

sitamos de alguma informação, ela tarda demasiadamente para ser prestada. No caso da CGU, é nítida a sua falta de estrutura para dar conta de suas atribuições e, ainda, responder aos questionamentos do MPF, o que, em certa medida, também ocorre com o TCU. (PR/SP2, escrita).

As percepções dos procuradores de São Paulo não se encontram isoladas. Os sujeitos da pesquisa, em Recife, relatam os parceiros da investigação dos delitos econômicos e corrupção. Um dos participantes é incisivo em relação aos relatórios do COAF. As informações são genéricas e pouco ajudariam na atividade de investigação:

Eu vou fazer uma observação bem rápida. Eu acho que as informações do COAF... elas são paupérrimas. A gente tem que correr atrás daquela notícia, que é muito genérica, e decifrar aquilo que vem. Então, a partir dessas informações a gente vai noticiar outros órgãos pra começar a instaurar o inquérito, para começar a apurar se aquilo é verdade. (PR4, GF/PE).

Nem sempre a documentação enviada pelas agências e instituições de controle é satisfatória. Um dos relatos de procurador com longa experiência na área sugere evolução dos relatórios do COAF:

E tem um trabalho de gestão de demandas mesmo, e isso depende da maneira como a demanda chega. Nós temos um leque de parceiros muito amplo; se a gente pegar, desde os órgãos do Executivo, como o COAF, Tribunal de Contas da União, passando por órgãos do Legislativo, então são órgãos com os quais a gente interage e que compõem de uma forma muito forte o nosso perfil; tem uma parte muito significativa da nossa demanda, principalmente nessa área de Combate à Corrupção, que vem desses órgãos técnicos e, na verdade, eu já trabalho com esses órgãos há mais de dez anos e eu tenho uma opinião muito positiva do Tribunal de Contas da União, mesmo o COAF... Eu me recordo dos primeiros relatórios que recebi do COAF que eram muito mais simples do ponto de vista de quantidade de informação e de tratamento de conteúdo analítico, né? (PR2, GF/PE).

O trabalho desempenhado pela Receita Federal é fonte de inspiração para alguns dos participantes do GF/PE. Haveria um padrão na forma de atuação que facilitaria a interação e a utilização das informações:

Algumas instituições com que a gente interage... elas têm um nível de comprometimento maior, por exemplo, quando a gente recebe as demandas da Receita elas, normalmente, têm um nível de instrução administrativa muito melhor, por quê? Porque é um órgão que tem um processo de trabalho, uma rotina de trabalho, mais deliberada – você pega uma representação fiscal hoje, ela tem parâmetros, tem determinadas informações que não faltam, pode ser um auditor do Acre ou pode ser uma auditoria... então ali, muitas vezes, a gente recebe um produto que já está muito próximo do que a gente precisa, não é? (PR1, GF/PE).

Outras agências e organizações não teriam o mesmo desempenho. Critica-se a demora no envio das conclusões extraídas nos procedimentos elaboradas por organizações como o TCU (PR2, GF/PE). Não raramente, as notícias seriam arquivadas pela prescrição:

A CGU, o escopo do trabalho é diferente, né; a Receita ela tem um processo administrativo em que ela vai fazer um julgamento administrativo daquela questão e, muitas vezes, ela tem que esgotar aquilo ali; a mesma coisa é o Banco Central, ele está fazendo uma atividade que não raras vezes vai gerar um procedimento administrativo e, no final das contas, você tem, praticamente, um processo com defesa, julgamento, formal mesmo. Então o produto que vem desses órgãos chega refinado... e, muitas vezes, precisa de uma apuração complementar mais tópica, mais específica, que a gente pode fazer mais facilmente, né? (PR3, GF/PE).

Um dos relatos sugere que, parte da articulação interinstitucional decorre da existência do Fórum de Combate à Corrupção em Pernambuco, fundamental na aproximação: “Há relação estreita com a CGU e o TCU, em razão da existência do Fórum Permanente de Combate à Corrupção de Pernambuco, do qual o MPF faz parte juntamente com tais órgãos, dentre outros” (PR/PE1, escrita). A especialização no MPF, com a criação do NCC, teria outro efeito positivo. Um dos entrevistados destaca que um dos efeitos da criação do NCC foi a maior proximidade e interação com diferentes agências de controle:

Com a criação do Núcleo de Combate à Corrupção em Pernambuco, a intensificação da participação da PR/PE no Fórum de Combate à Corrupção e a realização de visitas institucionais, a relação com TCU, CGU, TCE, MP de Contas melhorou. No caso do COAF, a relação se resume no recebimento dos RIFs e em pedido de informações a respeito dos investigados. (PR/PE3, escrita).

A percepção de que o formato do NCC auxilia na consolidação de vínculos com parceiros é compartilhada por procuradora lotada em um dos escritórios do NCC, em Porto Alegre:

Após a criação do NCC, em maio de 2013, realizamos uma série de contatos (incluindo visitas) institucionais aos principais órgãos de apoio ao combate à corrupção (TCU, TCE, AGU, CGU, Receita-ESPEI e MPM). O resultado foi bastante satisfatório, estabelecemos canais diretos (e bem mais céleres) de contato com essas instituições, o que tem funcionado muito bem. Há ainda a Rede de Controle/RS, em que tais órgãos se encontram periodicamente. (PR/RS1, escrita).

Um dos relatos aponta, por outro lado, que a independência funcional dificulta a definição de estratégias conjuntas:

Também reputo pouco institucionalizada. Por vezes tais órgãos procuram o MPF e não é possível traçar rotinas ou estratégias de atuação por causa da divergência de entendimentos entre os membros. (PR/PE2, escrita).

Outras instituições aparecem como parceiras, tanto no interior quanto na capital pernambucana. Evidenciam-se, por outro lado, as divergências com outras instituições como a AGU:

Em casos pontuais, a Polícia Rodoviária Federal auxiliou na apuração de corrupção em seus quadros. O INSS e a PFN também, no âmbito de suas atribuições, já auxiliaram em casos de corrupção e sonegação. A AGU não costuma auxiliar em nenhuma hipótese, ao menos nos casos em que atuei. (PR/PE2, escrita).

A relação é boa. Há muita cooperação com o COAF, a Receita Federal, a CGU e o TCU. Com os demais órgãos também, mas em menor medida. A AGU por vezes assume posições contraditórias, ora atuando no combate à corrupção, ora optando por defender os gestores. Há dificuldade de compreender os critérios que determinam sua posição. (PR/PE4, escrita).

Tive excelentes atuações junto a outros órgãos, os quais, diferentemente da PF, não competem com o MPF. Destaco a RFB e a CGU. Não adoto ainda um procedimento padrão. Em casos mais corriqueiros o tratamento é mais formal. Em casos mais importantes, entro em contato e, muitas vezes, frutifica-se uma atuação conjunta profícua. (PR/PR3, escrita).

Um dos entrevistados, lotado no DF, com experiência no MP estadual e 18 anos de experiência no MPF expõe sua visão:

A relação com os órgãos parceiros é boa, com exceção da AGU, que tem atuado de forma isolada, com pauta própria, sem maior integração. [...] cooperação, para identificação da melhor forma de desenvolvimento da persecução. (PR/DF1, escrita).

Outras instituições são mencionadas como parceiras: “Ministério Público Estadual, Ministério Público de Contas e Tribunais de Contas Estaduais” (PR1/DF, escrita).

Um dos entrevistados relata excelentes relações institucionais com órgãos de controle e inteligência. Na prática, as comunicações raramente gerariam investigações pelo MPF: “São distribuídos e avaliados, sendo que, como se sabe, a imensa maioria é conduzida a inquérito policial ou a imediato arquivamento. Ainda é pequeno o número de investigações internas do MPF” (PRR/DF1, escrita).

## 14 • A EXPERIÊNCIA DA ENCCLA

No transcorrer do trabalho de campo, os participantes da pesquisa também fazem referências à atuação da ENCCLA. Nem todos os entrevistados sugerem proximidade e conhecimento específico sobre a sua forma de atuação. Avalia-se que não haveria uma repercussão direta para aquele que atua na ponta. Nesse sentido: “Embora re-

conheça a importância para questões mais gerais, desconheço repercussão da ENCCLA no meu cotidiano. Não tenho elementos para avaliar” (PR/PE2, escrita).

A experiência da ENCCLA é descrita como positiva por alguns dos procuradores, principalmente por estimular a interação entre diferentes órgãos. Avalia-se que a 2ª Câmara tem incentivado a interlocução entre instituições que tradicionalmente pouco dialogam entre si. Nesse sentido:

A ENCCLA é um dos caminhos. Na área criminal melhorou a interlocução e a relação com os órgãos [...]. Então, assim, eu acho que a 2ª Câmara... ela tem melhorado a interlocução desses órgãos e, em alguns casos, produzem resultado. (PR2, GF/PE).

Extremamente positiva. Boa parte dos avanços no combate à lavagem de dinheiro deriva da ENCCLA e da pressão internacional. (PR/PE3, escrita).

Acho fundamental, primeiramente, por buscar a integração dos diversos órgãos envolvidos nessa persecução. Como resultado, a aproximação dos atores, o intercâmbio de informações e também o aprofundamento das pesquisas nos diversos subtemas. Tenho acompanhado os resultados divulgados pelos colegas participantes e considero a experiência amplamente positiva. (PR/RS1, escrita).

Na área de lavagem de dinheiro, a experiência da ENCCLA é extremamente positiva, ao contrário do que ocorre na temática da corrupção. (PR/DF1, escrita).

Tem contribuído para o aprimoramento das instituições envolvidas na persecução penal, bem como no momento anterior do destaque na necessidade de acompanhamento, por exemplo por parte das instituições financeiras, de suas operações, de modo a identificar potenciais riscos de lavagem de ativos e todas as suas formas. (PR/PR4, escrita).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização do trabalho de campo permitiu aprofundar diferentes aspectos do desempenho do trabalho pelos membros do MPF. Notamos, em regra, que a distribuição das atribuições entre diferentes cargos é objeto de grande interesse. A proposta de criação do NCC é avaliada positivamente, embora não tenha sido aprovada em todas as capitais.

Há enorme insatisfação em relação ao suporte humano e técnico disponibilizado para as procuradorias. Avalia-se como insuficiente para atender a todas as demandas e, especialmente, para a realização de investigações mais complexas. Os participantes, em regra, ressentem-se de um distanciamento com os procuradores regionais da República,

pela ausência de mecanismos institucionais de interação. Embora muitos relatos apontem a evolução do papel das Câmaras na função coordenadora, uma das críticas recorrentes é a escassa atividade de coordenação. Além disso, critica-se o que é retratado como posição dissociada das realidades locais. As Câmaras deveriam promover o debate sobre a necessária seletividade das instituições na atuação penal, priorizando os casos mais graves.

A interação com os delegados da PF é representada como difícil e pouco institucionalizada. Escassas são as referências a interações diretas com peritos e agentes da PF. As relações pessoais ainda predominariam nas experiências de atuação conjuntas. Os participantes ressentem-se da falta de transparência da PF na definição das prioridades. As grandes operações, muitas vezes, seriam deflagradas sem o necessário acompanhamento do responsável pela persecução penal. O inquérito é criticado por todos os procuradores como procedimento burocrático e ineficiente, particularmente para a investigação da corrupção e dos delitos econômicos.

Em relação ao judiciário, predominam as críticas à morosidade e aos “critérios diferenciados” para o julgamento dos delitos econômicos. A crítica é mais acirrada em relação ao desempenho dos Tribunais Regionais Federais e Tribunais Superiores. A especialização das varas é elogiada como necessária, mas nem todos os magistrados teriam vocação para a matéria.

Algumas instituições como a Receita Federal, o TCU, o BACEN e a CGU são elogiadas pela qualidade do trabalho técnico. Os participantes enfatizam a necessidade de prover treinamento para estas agências, a fim de aprofundar suas investigações de forma a permitir a persecução penal pelo MPF. Assim, o inquérito policial seria prescindível em muitos casos que envolvem delitos econômicos e corrupção.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. MPF – combate à corrupção. Caso Lava Jato. Disponível em: <<http://www.lavajato.mpf.mp.br>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

COSTA, Arthur T. M. A discricionariedade no sistema de justiça criminal: uma análise do caso do Distrito Federal. In: MISSE, Michel (Org.). *O inquérito policial no Brasil*. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ, 2010, p. 191-236.

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.

\_\_\_\_\_. Representações sociais sobre o controle externo da atividade policial: cultura organizacional e relações institucionais. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 88, jan./fev. 2011, p. 273-314.

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

MISSE, Michel (Org.). *O inquérito policial no Brasil*. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ, 2010.

NELKEN, David. *White-Collar Crime*. The International Library of Criminology, Criminal Justice and Penology. Aldershot/Brookfield/ Singapore/Sydney: Dartmouth, 1994.

RATTON, José Luiz. Refletindo sobre o inquérito policial na cidade de Recife: uma pesquisa empírica. In: MISSE, Michel (Org.). *O inquérito policial no Brasil*. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ, 2010, p. 237-311.

SUTHERLAND, Edwin H. *White Collar Crime: The Uncut Version*. New York: Holt Rinehart and Winston, 1983.

## CAPÍTULO 6

# A INVESTIGAÇÃO E A PERSECUÇÃO PENAL NO DISCURSO DOS MAGISTRADOS FEDERAIS

Bruno Amaral Machado  
André Jakob  
Carolina Souza Cordeiro

### INTRODUÇÃO

Na fase qualitativa do trabalho de campo, privilegiamos as narrativas dos atores/organizações que participam da divisão do trabalho jurídico-penal, incumbidos da investigação, da persecução penal e do julgamento dos delitos econômicos e de corrupção (MACHADO, 2014). Neste capítulo, sistematizamos e analisamos os relatos dos magistrados que participaram da pesquisa. Realizamos entrevistas em profundidade e grupos focais com juízes federais, especialmente aqueles lotados nos estados selecionados na pesquisa, entre maio de 2014 e maio de 2015. De janeiro a abril de 2015, voluntariamente, sete magistrados enviaram relatos escritos.

A partir da técnica de entrevista em profundidade, entrevistamos quatro magistrados federais lotados nos estados do Paraná e de Pernambuco e no Distrito Federal. Realizamos grupo focal com três magistrados no Distrito Federal e, finalmente, sete magistrados enviaram relatos escritos sobre suas experiências em relação ao tema. Nas entrevistas escritas, contamos com a colaboração de magistrados federais da 3ª e da 4ª regiões, dos estados de São Paulo e do Paraná, e de magistrada lotada no Rio Grande do Sul, com experiência anterior nos estados delimitados para a pesquisa.

Em razão do conhecimento detido e do *ethos* ocupado pelos sujeitos da pesquisa, buscamos compreender não apenas as distintas questões relacionadas à investigação e à persecução penal, mas também as condições em que ocorrem as instruções e os julgamentos dos processos que apuram os crimes relacionados na pesquisa. Assim como foi observado nos capítulos anteriores, o objetivo é organizar, levando em consideração a relevância e o objeto da pesquisa, os relatos dos magistrados federais participantes. A proposta foi preservar os relatos mais longos e privilegiar as falas dos membros da Justiça Federal. A análise sugere pistas sobre a cultura organizacional e a construção de identidades profissionais, conforme proposto no *Capítulo 5*.

## 1 • ASPECTOS TÉCNICOS

### 1.1 • ROTINAS, PRÁTICAS E PROCEDIMENTOS

Uma das preocupações que orientou a realização das entrevistas e dos grupos focais foi compreender, a partir das narrativas, as principais rotinas e práticas relacionadas aos crimes econômicos e à corrupção. Nosso foco inicial foi identificar rotinas, práticas e procedimentos diferenciados e/ou específicos para a instrução e o julgamento dos delitos selecionados na pesquisa.

Alguns dos relatos sugerem que não haveria exatamente rotinas e práticas diversas, mas especificidades quanto à instrução e ao julgamento:

Não há rotinas específicas. Há apenas um cuidado maior, para evitar nulidades e para dar celeridade aos feitos. (J14, SP, escrita).

Uma das participantes da pesquisa pontua que não há rotinas distintas para a instrução e o julgamento de cada tipo de crime apontado na pesquisa. (J9, SP, escrita).

Um dos participantes fala sobre o transcorrer da instrução processual. Seriam constantes as medidas cautelares, como interceptações e quebras de sigilo bancário e fiscal, o que supõe grande quantidade de documentos de informações para análise. As delações premiadas seriam cada vez mais frequentes e as defesas técnicas, mais detalhadas, com enorme quantidade de teses jurídicas e questões processuais. A tramitação processual requereria cuidado dobrado a fim de evitar nulidades. Nesse sentido:

Não diria que existam práticas diferentes, mas crimes mais complexos costumam exigir diligências mais sofisticadas. É comum, por exemplo, a expedição de pedidos de cooperação internacional para bloqueio de bens e tomada de depoimentos, o sequestro/arresto e a alienação antecipada de bens, medidas investigativas mais invasivas, como interceptações telefô-

nicas, gravação ambiental, delações premiadas etc. Além disso, as defesas são sempre mais detalhadas, são arroladas testemunhas em diversas localidades, são requeridas provas mais técnicas etc. Tudo isso leva a uma demora maior nesses processos. (J14, SP, escrita).

A complexidade para a instrução processual não se restringe aos delitos econômicos. Um dos relatos sugere a peculiaridade da produção probatória nos crimes contra a Administração Pública:

Dificuldades para persecução penal dos crimes de corrupção... é questão de comprovar a prática do crime pelo sujeito ativo, no caso o servidor público, é difícil. Pois muitas vezes existe no Brasil aquela questão, o servidor colega. Existe a operação de aquela cegueira deliberada, fingir que não vê, mesmo que o servidor não participe. Inclusive muitos, se for chefe, ele pode estar cometendo o crime de condescendência administrativa de não denunciar. (J15, PE).

Outro relato sugere o distanciamento do magistrado da investigação. O inquérito policial tramita entre PF e MPF e, em regra, apenas no caso de medidas restritivas de direitos necessárias para a investigação, como a quebra de sigilo bancário ou telefônico, o magistrado teria um contato detalhado com a investigação:

De um modo geral, nós temos os inquéritos policiais que são hoje conduzidos pelo Ministério Público, que tramitam exclusivamente pelo Ministério Público e Polícia Federal. Esses inquéritos não são nem distribuídos na Justiça, somente chegam a nosso conhecimento quando há necessidade de uma providência jurisdicional, alguma decisão, pedido de quebra, ou é preciso alguma medida constritiva nesse sentido. (J7, GF/DF).

O inquérito vai para a Justiça para ganhar um número, aí depois que ele ganha um número, que entra no nosso sistema, é que tramita, entendeu, o inquérito policial. Então a Justiça tem um controle. Tem um crime e a autoridade policial vai instaurar uma portaria para apurar aquele crime. Depois que ele instaura, ele manda pro Judiciário, então a gente fica com... não é bem o controle, mas há pelo menos um registro desse inquérito. (J5, GF/DF).

Os relatos apontam a sobrecarga das Varas Federais com competência criminal, não apenas aquelas que foram especializadas. A rotina de uma Vara Criminal é intensa e grande parte do tempo é dedicada para a realização das audiências:

A rotina de uma Vara Criminal [...] é uma rotina pesada, porque você faz audiência pelo menos três vezes por semana. A gente tem um dado positivo de estrutura que é, embora aqui as Varas Criminais estejam subdimensionadas pela demanda, em Brasília eu acho que há pelo menos mais duas Varas Criminais, principalmente agora com a provável chegada da penitenciária federal, nós temos lá a possibilidade de realizar quatro juízes, concomitantemente, audiências. Porque cada Vara tem duas salas

de audiência estruturadas, cada uma entregue a um juiz, então isso facilita a tramitação do processo. Mas a rotina é uma rotina de audiência, de trabalhar em cima do processo. (J6, GF/DF).

Alguns dos relatos pontuam a complexidade dos casos que envolvem delitos econômicos. Seriam frequentes os processos com diversos acusados e um número elevado de testemunhas arroladas. Na prática, o modelo da audiência una, com concentração dos atos instrutórios, seria de difícil implementação:

Acredito que, no geral, é a forma como essa sistemática foi estabelecida pelo Código de Processo Penal... hoje em dia todo crime tem que passar pela instituição de audiência. A audiência foi criada pela nova lei, como a forma de audiência una; praticamente nós sabemos que a audiência una é muito difícil de existir na prática, porque ela, apesar de ser una na lei, há grande quantidade que nós temos de réus para ouvir, de testemunhas para ouvir, principalmente nos crimes que envolvem lavagem. Porque são crimes que sempre têm um crime antecedente, então muitas vezes a gente apura em concurso material... ambos. Os crimes então... são muitas as testemunhas, são muitos os réus a serem ouvidos, então a instrução tem essas peculiaridades. (J15, PE).

A princípio, as rotinas e práticas cartorárias são as mesmas para todos os crimes. O que se procura atentar é para a hipótese em que haja um rito processual diferenciado, mas os tipos penais apontados correm sob o rito ordinário do CPP. Há uma cautela especial com a apreensão e manutenção de bens e valores relacionados com práticas criminosas. E, quando o fato envolva atuação administrativa (Banco Central, Receita Federal etc.), tais apurações compõem os autos na forma de apensos. Na Justiça Federal da 3ª Região, a Corregedoria Regional tem um provimento (Provimento CORE n. 64/2005) que regulamenta as práticas e rotinas cartorárias em caráter amplo. Outra questão relevante surge nos feitos que tramitam sob sigredo de justiça, que exigem uma cautela adicional com o material protegido; essa questão se encontra regulada em atos normativos do CNJ. (J10, SP, escrita).

Um dos sujeitos da pesquisa traz, contudo, experiência distinta em relação às rotinas para atuação nos delitos econômicos, especialmente nos crimes financeiros. O grande número de informações e a complexidade dos documentos juntados aos autos demandam a necessidade de assessor contábil para decodificação das informações financeiras:

Existem determinadas rotinas específicas para os crimes financeiros, haja vista que os autos trazem ao juiz um volume muito grande de informações técnicas, geralmente oriundas do Banco Central, do Ministério Público Federal e da Receita Federal. Para estes casos, é importante que o juiz tenha assessoria contábil adequada de pelo menos um servidor

especializado em finanças ou contabilidade. A oitiva de testemunhas, nestes casos, mostra-se menos importante e geralmente não traz grandes avanços. (J8, PR, escrita).

Alguns dos relatos especificam que as rotinas e práticas são aquelas estabelecidas no Código de Processo Penal. Deve-se ater aos procedimentos para evitar possíveis nulidades processuais. Outros participantes sugerem a importância do perfil do juiz titular na construção de rotinas para o gerenciamento do trabalho cartorário, segundo parâmetros da Corregedoria e do CNJ:

É a lei que difere as rotinas e práticas da instrução e do julgamento para cada espécie de crime. Há rotinas específicas para determinadas hipóteses (menor potencial ofensivo, crimes contra a vida, cidadãos com prerrogativa de foro etc.) e um procedimento ordinário para a generalidade dos casos. O julgamento pode ser por juiz singular (maioria dos casos) ou por um órgão colegiado (indivíduos com prerrogativa de julgamento originário nos Tribunais). (J11, PR, escrita).

As rotinas cartorárias de qualquer Vara Federal (distribuição de servidores, prioridades de julgamento, triagem processual, distribuição de funções comissionadas, escolha do diretor de Secretaria, estipulação de metas etc.) são fixadas pelo juiz federal titular. Este, por sua vez, há de seguir parâmetros da Corregedoria Regional, da Corregedoria Nacional, do CNJ e do CJF. Como se vê, há uma superposição de estruturas que burocratiza o trabalho. Dito isso, é possível fixar-se rotinas específicas para crimes de corrupção, de acordo com os parâmetros mencionados. Do ponto de vista legal, porém, não há um tratamento diferenciado para os casos de corrupção, que seguem a ordem penal e processual penal comum. (J11, PR, escrita).

Por outro lado, ao divergir da visão predominante de que “não haveria rotinas específicas”, um dos interlocutores relatou rotinas e práticas de instrução e julgamento diferenciadas para os crimes econômicos em relação à criminalidade comum:

A vida em uma Vara que cuida desse tipo de crime é muito diferente de uma Vara que cuida de outras coisas. Por muitas razões. Bom, vamos ver se eu consigo estruturar algumas delas. Em primeiro lugar, na investigação praticamente não se tem flagrante, então não precisa ser investigado. A investigação criminal no Brasil, historicamente, não é o nosso forte. Julga-se muito processos que vêm de flagrante e muito pouco... processos que vêm de investigação. E nesse tipo de crime a coisa é ao contrário: você precisa de uma investigação [...]. Os casos de grande volume... mesmo os de pequeno volume têm uma complexidade que não permite a descoberta imediata, depende de investigação. Essa investigação, muitas vezes, envolve quebra de sigilo bancário, fiscal... por exemplo. (J4, PR).

## 1.2 • PADRÃO PROBATÓRIO

As narrativas sugerem diferentes percepções sobre a prova necessária para formar a convicção do magistrado. Alguns dos participantes relatam padrões probatórios de acordo com a especificidade dos delitos. Enfatiza-se a relevância da prova documental e da prova técnica (pericial). Outros relatos não identificam, exatamente, padrões probatórios diferenciados e enfatizam a livre convicção do juiz. No entanto, sugerem práticas orientadas por expectativas em relação ao papel desempenhado pelo magistrado. Assim:

Há um padrão de prova e a Polícia Federal claramente trabalha com esse padrão bem definido. Aí vai depender muito do entendimento do juiz, mas essa prova que a Polícia produz no inquérito serve para o Ministério Público oferecer a acusação. (J6, GF/DF).

A prova para os crimes financeiros geralmente é a prova documental. A oitiva de testemunhas e os interrogatórios não se mostram de grande valia, salvo nos casos de organizações criminosas que contem com o sistema de delação premiada. (J8, PR, escrita).

Para a maior parte dos crimes mencionados, a prova é documental. Todavia, os juízes criminais geralmente indeferem a produção de PROVA PERICIAL requerida pela defesa, com especial ênfase nos crimes tributários, dado que, segundo os advogados, dificulta ou mesmo impede a defesa efetiva dos acusados. (J8, PR, escrita).

Não há um padrão de prova para cada crime. Pode-se provar por todos os meios legalmente admitidos e o tipo dela dependerá daquilo que se precise conhecer para atestar a materialidade (existência do crime) e autoria delitivas, estas, sim, imprescindíveis para toda e qualquer instrução criminal. (J11, PR, escrita).

O relato de magistrado lotado em Pernambuco relaciona as medidas cautelares ainda na fase de investigação como instrumentos relevantes para a posterior persecução penal. A instrução penal adequada depende de uma prévia investigação que traga elementos de convicção para os autos e que complementem a instrução. Existem provas periciais que podem ser repetidas na fase judicial, o que pode gerar atrasos na instrução processual:

Numa fase de investigação, se se quer apurar conluio entre pessoas, geralmente se fazem quebras de sigilo, sigilo telefônico, bancário. Sigilo bancário é um instrumento fundamental para se saber qual foi o histórico daquelas contas das pessoas, o que entrou, o que saiu, e o sigilo fiscal, que é assim: compatibilizar os bens e a renda que a pessoa ostenta com aquilo que ela declara. Então, assim, essas quebras de sigilo que são feitas na fase

investigatória são fundamentais, né, para se fazer essa, para se trazer essas conclusões. E o que mais, né? Em relação a sigilo telefônico, é quando o crime está por acontecer, que são aqueles casos de se pegar o flagrante, o recebimento de propina em flagrante. Têm perícias documentais, perícia contábil, que são essenciais também na fase de investigação. Têm registros, vistorias e registros *in loco*. Vamos supor, em um grande crime de apropriação, em que se alega que aquele valor foi objeto de convênio para a construção de dez escolas, visita-se o local para verificar se as escolas foram efetivamente construídas e a situação de cada uma. (J3, PE).

O inquérito policial, no qual se pretende a investigação de um fato, deve promover diligências a fim de se verificar se o fato ocorreu, quem é o autor, ou autores, e qual a conduta praticada por cada pessoa. [...] Assim, várias diligências, de diferentes tipos, são necessárias: oitiva de testemunhas, quebra de sigilo bancário, quebra de sigilo fiscal, interceptação telefônica, filmagem. Durante a instrução processual novas provas serão produzidas e algumas serão renovadas, como depoimentos testemunhais. No entanto, é imprescindível que o inquérito forneça elementos probatórios mínimos, que possibilitem o recebimento da denúncia pela presença de justa causa. (J12, PR, escrita).

Corrupção financeira e lavagem de dinheiro, nesses casos de crimes contra a Administração Pública, de corrupção, o leque se abre e, frequentemente, esses crimes... eles são secundados por perícias que, ao contrário do que acontece em muitos outros casos, são perícias repetidas. Ou seja, no caso de um laudo contábil, laudo contábil você produz quantos quiser, porque o documento contábil que os peritos utilizaram continua lá salvo-guardado. É como um laudo num crime de licitação, onde se dispõe sobre preço, e eles examinaram, observaram diversas planilhas, essas planilhas estão lá pra você ver quantas vezes quiser ou, se quiser, nomear outro profissional, da Engenharia por exemplo, um engenheiro, pra ele rever aquelas planilhas. E essa prova da materialidade do crime vai poder ser submetida ao contraditório pleno perante o juiz. É lógico que precisa ter um bom motivo pra fazer a perícia, porque é caro, é custo e é demorado. Eu, como juiz, não deferiria, só por amor ao contraditório, o refazimento de uma perícia, você precisa dar uma justificativa [...]. (J6, GF/DF).

Via de regra eu ajo provocada pelo Ministério Público ou pela polícia, e as provas que normalmente se requer dizem respeito à perícia que, eventualmente, não aconteceu ou à complementação de perícia já existente, muitas vezes provocadas pela Defensoria, pelos advogados. Eles impugnam a prova porque eles dizem que não tiveram oportunidade de participar da elaboração do laudo lá na fase policial e que então agora em juízo eles têm dúvidas se isso aconteceu assim. Então pode surgir necessidade de complementar aquele laudo que foi feito, ou de chamar o perito pra ser ouvido, o que eles detestam. Eles perguntam: “Doutora,

por que vocês nos chamam se não vamos dizer nada diferente daquilo que está no laudo?”. (J2, PR).

Um dos interlocutores discorre sobre a atuação judicial na fase de investigação. O magistrado marca o papel relevante de controle exercido pelo Judiciário e o papel constitucional assumido para a proteção de garantias fundamentais. O relato explicita, também, o critério para concessão de medidas cautelares, o que sugere confiança em relação à especialização da PF e predisposição para atender às representações policiais:

A quebra de sigilo... bom, em tese a gente vai ver se tem a justa causa [...] uma busca e apreensão, por exemplo, você tem um indicativo de que com aquilo vai-se descobrir alguma coisa que vai ser relevante para a investigação, se houve um indicativo de crime, que o crime passou por esse meio. Se o delegado já mostrou que aquela pessoa pode estar envolvida naquele crime e que essa prova vai ser relevante para a investigação. É claro que cada juiz avalia isso com seus próprios *standards*. Então tem vez que são mais rigorosos e outros que são menos rigorosos [...] a tendência, sem dúvida, é por conceder. Também tem o fato de que a Polícia costuma trabalhar bem essa parte. A Polícia Federal se especializou bastante nisso, então eles costumam trazer um cruzamento que vai demonstrar que aquilo ali é necessário. (J4, PR).

As narrativas sugerem que a participação do Poder Judiciário na fase investigatória se restringe à função de “juiz de garantias” nas medidas invasivas que dependam da autorização judicial, como as interceptações telefônicas e quebras de sigilo bancário.

A gente defere também bastante interceptação telefônica. [...] Nesses crimes financeiros há muita quebra de sigilo bancário e fiscal também. Eu tenho usado bastante pra saber, nesses crimes de servidor público, se a pessoa movimentou numerário superior àquilo que está declarado na Receita Federal. Então eu peço a declaração primeiro, para pegar declaração fiscal, e aí vejo se o salário dele naquele ano foi correspondente àquilo que ele movimentou nas instituições financeiras. Basicamente isso. (J2, PR).

Um dos relatos refere-se ao BACEN JUD, ferramenta de domínio do Banco Central que possibilitaria ação direta do magistrado na produção probatória, sugerindo reflexão sobre o modelo acusatório e a posição do juiz no modelo brasileiro:

Dependendo do tipo de crime que foi feito, por exemplo, em crimes que foi atingido diretamente patrimônio da Administração, existem muitas provas importantes que podem ser coletadas no âmbito bancário, extratos bancários, toda a movimentação que é feita... investimentos. Tudo isso é fornecido com ordem de quebra de sigilo bancário, fiscal, que também é muito comum o juiz determinar quebra de sigilo fiscal. Muitas vezes a investigação é conduzida pelo próprio juiz, com

o requerimento obviamente observando o sistema acusatório, mas o Ministério Público requerendo, o próprio juiz pelo sistema do BACEN JUD, é uma grande ferramenta inclusive probatória e de pesquisa, investigação. Só o juiz tem acesso ao BACEN JUD, e através do BACEN JUD o juiz obtém o endereço dos réus, patrimônio dos réus, manda bloquear bens dos réus. (J15, PE).

Ao discorrerem sobre os delitos objeto desta pesquisa, os participantes mencionam a recorrência de requerimentos de medidas cautelares durante a fase investigatória. Com isso, não são raras as arguições de nulidades por ofensas a garantias constitucionais: “Nesses casos de licitações, né, em que a pessoa teve conluio com o prefeito e houve toda uma fraude para a apropriação de verbas, se faz quebra de sigilo, quebra de sigilo bancário” (J3, PE). Nesse sentido:

Nós temos os crimes de corrupção para serem desvendados e, via de regra, ainda estão na fase de investigação, da interceptação telefônica, e as preliminares de interceptação telefônica, de nulidades, vêm reiteradamente aqui no tribunal e todos têm que rebater: “Foi nula porque demorou. Foi nula porque o juiz deferiu em relação à pessoa e pegou outra, encontro fortuito de provas”. Preliminares que a gente conhece de antemão que sempre vêm porque têm interceptação telefônica, e a interceptação telefônica é “uma prova igual a qualquer outra”. E os advogados: “Foi só com base na interceptação telefônica?”. Poxa, mas a interceptação telefônica é uma prova e não é só – mas é uma prova muito importante pra mostrar quem articulava, quem era o chefe da organização. Então a interceptação telefônica é uma prova da qual a gente não prescinde nesse tipo de investigação. (J2, PR).

Na avaliação de um dos sujeitos da pesquisa, a qualidade da investigação prévia é determinante para a futura persecução penal. Por outro lado, o inquérito policial é prescindível e as provas devem ser repetidas durante a instrução processual:

O inquérito é uma etapa pré-processual. Ele serve para colher dados que se destinam a subsidiar uma futura ação penal. A sua eficácia dependerá do juízo de valor que o titular da ação penal (Ministério Público ou cidadão, em caso de ação privada) fará sobre o material que foi apurado, e dessa avaliação pode resultar o início, ou não, de uma ação penal. A rigor, o inquérito é prescindível à persecução e as provas nele colhidas necessitam, via de regra, serem repetidas na fase judicial. (J11, PR, escrita).

Com relação às provas que um inquérito deve conter para auxiliar de maneira eficaz o julgamento de crimes contra a Administração Pública, tenho a dizer que não há uma regra específica e que, dependendo das peculiaridades de cada espécie delitiva, bem assim do tipo de consumação (material ou formal), a importância das provas varia, servindo ora as documentais de maior valia, ora as orais como divisor de águas. Assim, eventuais processos

de sindicância e demais provas reunidas em data próxima ao evento são muito importantes em razão da maior fidedignidade entre o que é reunido e a proximidade temporal do contexto vivido, pois, além de os depoimentos serem mais detalhados, as demais provas documentais decorrem de uma realidade ainda não modificada. (J13, RS, escrita).

De forma semelhante à identificada em outras pesquisas, os magistrados veem com desconfiança a prova inquisitorial (MISSE, 2010; MACHADO, 2014). A materialidade normalmente é trazida desde a fase policial. As perícias não devem, em regra, ser repetidas. A autoria depende de prova contundente, e a prova oral sem o crivo do contraditório não deve embasar decretos condenatórios. A prova válida para a condenação deve necessariamente ser realizada durante a fase judicial:

É como se tudo fosse crime de ação penal pública, a maioria deles é de ação penal pública, mas só serve para isso. Às vezes, eu tenho até dificuldade de convencer pessoas próximas de mim de que isso é uma realidade, às vezes, tenho dificuldade de convencer até meu filho disso. Eu não julgo com base em prova do inquérito, eu julgo com base em prova produzida em juízo. Esse padrão, se você me perguntar assim: “A prova da Polícia Federal é boa?”. Eu diria: “É boa, sim, na maioria das vezes é boa, sim, para o Ministério Público oferecer uma boa denúncia”. (J6, GF/DF).

A necessidade de repetição da prova oral produzida na fase inquisitorial expõe, ainda, a insuficiência da estrutura de muitas Varas Federais para a demanda:

Mas depois essa prova precisa ser judicializada, e frequentemente é bem judicializada, é possível judicializar. Aí interferem outras variáveis, e a maior variável pra mim, hoje, no Distrito Federal, eu só posso falar pelo Distrito Federal, é que a demanda é bem superior à capacidade de trabalho do Judiciário. Então a minha demanda é bem superior à minha capacidade de trabalho, de modo que hoje eu não consigo dar conta da demanda. (J6, GF/DF).

Em relação à questão da prova, o que vem da polícia, que já vem pronto e acabado, é a prova da materialidade do crime. Isso chega pronto pra nós, e dificilmente há uma modificação dessa materialidade no curso da situação da instrução criminal. Já a prova da autoria, que realmente é muito mais complexa sob o ponto de vista de conseguir elementos, isso tudo é judicializado, e aí também vai muito tempo. Essa parte não vem produzida nos laudos periciais, não tem como fazer isso. (J7, GF/DF).

No transcorrer do trabalho de campo, os interlocutores da pesquisa manifestam diferentes visões sobre a produção da prova e a atividade de inteligência que poderia deflagrar o início de investigação relevante. A relevância de uma investigação bem conduzida, que prepara o terreno para subsequentes medidas cautelares, surge como modelo ideal de atuação na atividade de investigação:

Nesse tipo de investigação, no mais das vezes, a prova até nem vem da inteligência, a prova vem de uma investigação anterior. Então se tem uma investigação [...] pega aquelas pessoas que estão diretamente envolvidas. [...] Fora isso, claro, a Polícia deveria fazer sempre uma investigação prévia antes de adotar qualquer medida que dependa da autorização judicial. É um pressuposto da autorização judicial que tenha uma justa causa, se não, não serviria para nada. (J4, PR).

Por outro lado, alguns dos relatos trazem o princípio da livre convicção do juiz. O magistrado avalia o conjunto probatório de acordo com o caso em análise. Nas falas, reitera-se o poder de decisão e liberdade de interpretação do magistrado:

Não se fala tanto em peso, né, hoje em dia se tem o livre convencimento. Então, às vezes, uma testemunha é fundamental, ela é essencial para o desnude da questão e ela tem um peso total, digamos assim. Tanto é que pode acontecer de não ter valor nenhum aquele depoimento, mas não significa que a prova testemunhal não tenha um peso, é um livre convencimento. (J3, PE).

A discussão sobre as novas tendências do Direito Penal moderno também ocupou as falas de alguns dos participantes. Particularmente em relação ao papel assumido pelos atores que participam da divisão do trabalho jurídico-penal. Um dos relatos explora questões dogmáticas com impacto na atuação do Judiciário. Os delitos econômicos seriam de perigo abstrato, o que implicaria mais dificuldade para a instrução.

A questão da prova nos crimes que tutelam bens jurídicos difusos é bastante tormentosa para o Direito Penal porque o sistema penal e o processual brasileiro fundamentam-se em um Direito Penal clássico e em crimes que deixam vestígios materiais. Por isso a questão da prova dos crimes de perigo abstrato exige muita cautela por parte dos membros da Polícia e do Ministério Público; nem sempre é fácil a instrução de certos casos, exigindo-se muita cautela dos operadores do Direito. (J9, SP, escrita).

### 1.3 • O INQUÉRITO POLICIAL COMO INSTRUMENTO DE INVESTIGAÇÃO

Em Survey realizado com os magistrados, Maria Tereza Sadek conclui que a “crise da justiça” não é vista por eles como propriamente uma crise do Judiciário. Os magistrados identificam seu “entorno” como o maior responsável pelos problemas enfrentados por eles. Segundo a autora, “os obstáculos ao bom funcionamento do Judiciário localizam-se, sobretudo, em fatores externos à magistratura” (SADEK, 2010, p. 19). Predomina a percepção de que as fases anteriores à aplicação da lei, como os inquéritos policiais, “não lhes dizem respeito” (SADEK, 2010, p. 39).

Entre as questões recorrentes nas falas dos magistrados participantes, ao discorrerem sobre a suposta existência de um padrão probatório na instrução dos crimes focalizados nesta pesquisa, merece destaque a avaliação sobre a prova inquisitorial e o trabalho desempenhado pela PF e pelo MPF. Nesse sentido:

Os inquéritos policiais trazem somente os elementos de convicção necessários à apresentação de denúncia criminal em juízo e não raro contêm falhas. As interceptações telefônicas geralmente não são transcritas em sua integralidade e a Polícia Federal faz uma simples interpretação de trechos que colhe nas interceptações, o que torna tudo muito subjetivo. (J8, PR, escrita).

Em regra, os inquéritos policiais trazem indícios suficientes para a persecução penal. Se o inquérito não trouxer indícios suficientes de convicção, o juiz deverá reconhecer a inépcia da denúncia. Durante a instrução criminal, o membro do *Parquet* deverá comprovar os fatos mediante o crivo do devido processo legal. (J9, SP, escrita).

Uma das participantes sugere caso hipotético do que seria um “inquérito insuficiente”. A magistrada recomenda rejeitar a denúncia, antecipando-se, em parte, a estratégia da defesa:

Via de regra (o inquérito tem elementos suficientes para instrução), sim, em regra, sim. Quando não, eu penso ser caso de rejeição da denúncia, até para oportunizar naquele momento que aquilo seja mais bem instruído, mas acontece de passar também. Aí quando passa é um problema sério na instrução para poder rever aquelas lacunas. Vamos supor: se faltou – não houve testemunhas, faltou apurar realmente que aquele crime aconteceu na fase do inquérito – e a pessoa denuncia, faz uma acusação a alguém baseada no mínimo. (J3, PE).

A magistrada participante exemplifica quando a investigação não propicia elementos mínimos de convicção sobre a materialidade e autoria:

Vamos supor um caso das escolas que não foram construídas e o valor foi desviado, e que no inquérito passou ao largo ouvir as pessoas envolvidas – você não fez uma vistoria, você não verificou as contas para ver se houve prestação de contas nem nada e surge aquilo cheio de lacunas –, aí vem a denúncia acusando todo mundo de tudo. A primeira alegação de defesa, que uma defesa competente faria, é justamente que não tem prova nenhuma para amparar aquela ação penal, não tem prova da apropriação e não tem prova de nada. E o momento de se fazer essas provas é o inquérito, não é depois da ação instaurada. A rigor, você não teria ali elementos nem para instaurar a ação nem para receber a denúncia, que o recebimento já ia pressupor indícios de materialidade e de autoria. Então eu acho que o caminho mais correto seria rejeitar a denúncia, até para evitar

que uma coisa mal instruída dessa forma gerasse a absolvição ao invés de gerar maiores diligências e uma maior colheita de provas. (J3, PE).

Um dos participantes exige o Judiciário e outras instituições de responsabilidade pela demora nas investigações e, eventualmente, na instrução processual. A complexidade da atividade probatória supõe estratégias diferenciadas e paciência:

Esse tipo de investigação é feito para demorar... Não é que seja feito para demorar, mas sempre demora. A demora é da natureza da investigação por crimes do colarinho branco. Porque justamente você precisa dessas camadas que se vão revelando. Você precisa de uma prova para chegar na outra para chegar na outra. (J4, PR).

Entre os magistrados, a discussão em torno do inquérito policial suscita divergências. Alguns dos participantes criticam a burocracia e a morosidade do inquérito policial. Argumentam que a versão inicial muitas vezes não se confirma. O estilo cartorial é definido como atrasado. Assim:

Os inquéritos, como regra, não produzem um material satisfatório. O material nele colhido, quando sujeito ao contraditório na fase da ação penal, muitas vezes não se confirma. A maior falha do inquérito é a forma de sua tramitação, com muitas rotinas burocráticas, idas e vindas entre os órgãos envolvidos, num estilo cartorial atrasado e cujo fracasso já é um fato consumado. (J11, PR, escrita).

A relevância de uma investigação penal é destacada quando os sujeitos da pesquisa contemplam em suas análises os delitos econômicos e, especialmente, as chamadas grandes operações. A complexidade dos fatos levados a julgamento supõe cautela para a preservação do material probatório desde a fase inquisitorial. Eventuais equívocos repercutem diretamente na instrução e no julgamento:

Um bom inquérito depende muito da diligência do delegado. De maneira geral, os inquéritos demoram muito, o que prejudica a colheita das provas. A PF tem bons peritos químicos, grafotécnicos e de voz. Ouvi dizer que em Brasília há um centro de alta qualidade de perícias da PF, não conheço. Não conheço a realidade das polícias estaduais. Às vezes, os crimes investigados são de difícil comprovação e a prova é mal feita. Houve uma grande operação policial em Foz do Iguaçu, há anos atrás, para investigação de corrupção dos policiais rodoviários federais. O dinheiro que eles pegavam de cada ônibus era pouco, cerca de R\$ 200,00. Assim, nada foi constatado na quebra bancária. Além disso, havia muitas filmagens e muitas interceptações de telefone, mas só em um caso havia a filmagem da extorsão do ônibus e esta coincidia com uma gravação telefônica. Por esse fato, houve condenação. Infelizmente, em grandes operações essa situação é mais frequente: muitos elementos de prova no

conjunto, mas, na hora de analisar a conduta de A no fato B, vê-se que não há prova consistente, suficiente para condenação. (J12, PR, escrita).

Por outro lado, a celeridade do inquérito é vista como potencialmente problemática. Ao menos um dos relatos demarca diferentes perspectivas de análise dos fatos entre juízes e delegados. Estes se convenceriam rapidamente. Sob o crivo do contraditório, o julgamento se tornaria mais complexo:

A autoridade policial... ela se convence rápido, porque o inquérito tem que ser rápido, é o princípio da celeridade. Não tem advogado, não tem contraditório, então a autoridade policial ouve, ouve e “esse cara não me convenceu, não, a justificativa está fraca”, e já indícia. Enquanto o juiz, não, tem que ouvir advogado e é todo um procedimento, toda uma formalidade, que vai realmente atrasando uma conclusão do processo. É ouvir precatória e advogado indicar prova, e a autoridade policial, não: “Isso aqui pra mim está bom, está ótimo”. (J5, GF/DF).

O relato sugere suposta expectativa do delegado de que ele (o magistrado) seja também convencido, segundo as razões apresentadas no inquérito policial. Um dos participantes descreve o que percebe como certo direcionamento do inquérito policial, conforme as conclusões a que o delegado chegou em relação ao caso que tem em mãos. Assim, o delegado atua segundo suas próprias convicções, o que nem sempre é suficiente para o convencimento do juiz:

O que talvez possa acontecer, tentando colocar-me no lugar do delegado, é que o delegado se convence por métodos diversos dos que o juiz adota. Acho até do que do próprio acusador, a diferença mais pronunciada é com relação ao julgador. O delegado está lá investigando, o método da investigação, se ele se convence que o investigado é o culpado, ele indícia o investigado e ponto final. Para ele está tudo resolvido. Se o cidadão não for condenado, isso é uma deficiência do aparelho judicial, incluindo o Ministério Público, se me permite a expressão. Então o delegado, para ele, fez o trabalho dele, e fez bem feito. Só que para o convencimento judicial isso ainda é pouco, você precisa ter elementos que de fato te deem justificativa suficiente para apontar pra alguém e dizer: “Você é o autor do crime, o crime foi provado e a prova é essa, o autor do crime é você”. (J6, GF/DF).

#### 1.4 • A INSTRUÇÃO E O JULGAMENTO DOS DELITOS ECONÔMICOS E DE CORRUPÇÃO

Desde a obra seminal de Sutherland, identificamos pesquisas que apontam a seletividade do sistema de justiça criminal no julgamento dos crimes de colarinho branco. Embora no Brasil não exista um número elevado de estudos na área, as pesquisas realizadas sugerem diferentes perspectivas (*Capítulo 1*).

A atuação do Judiciário no julgamento dos crimes econômicos e de corrupção foi objeto de interesse acadêmico. Nesse campo, pesquisa pioneira na década de 1990, orientada pela criminologia crítica, apontou a seletividade do sistema de justiça criminal na investigação, na persecução penal e no julgamento dos crimes financeiros (CASTILHO, 1998). Recente pesquisa empírica, sob o enfoque da análise econômica do Direito Penal, apontou a pouca efetividade do Judiciário no controle penal da corrupção (ALENCAR; GICO JÚNIOR, 2012).

Nos últimos anos, novos estudos sugerem que o discurso da impunidade deve ser constantemente revisitado. Em pesquisa recente sobre a atuação dos Tribunais Regionais Federais nos crimes contra o sistema financeiro, apontou-se que as condenações superaram as absolvições (MACHADO, 2010). Conforme analisado neste estudo (*Capítulo 1*), em recente tese de doutorado, Beck pesquisou as informações nas bases de dados de todos os Tribunais Regionais Federais. Os dados encontrados pelo pesquisador permitem estabelecer parâmetros comparativos de 2000 a 2012 (BECK, 2013, p. 323). Em resumo, a partir das informações obtidas nos sítios dos Tribunais Federais, o autor analisou a jurisprudência relacionada aos crimes contra a ordem tributária, crimes de lavagem de dinheiro, crimes contra o sistema financeiro e aos crimes tipificados na Lei de Licitação. As principais conclusões sugerem que as condenações ultrapassam as absolvições em todos os delitos econômicos analisados no período. O autor apresenta diferentes hipóteses explicativas. Uma das questões destacadas é a especialização das Varas em lavagem de dinheiro e crimes contra o sistema financeiro após o ano de 2004 (BECK, 2013).

As conclusões acima referidas remetem ao debate sobre a seletividade do sistema de justiça criminal e instigam novas pesquisas sobre a atuação das organizações que participam da divisão do trabalho jurídico-penal. Durante a realização do trabalho de campo, os sujeitos da pesquisa apresentam distintas visões sobre a seletividade do Judiciário, especialmente nos delitos econômicos. Alguns dos relatos apontam que grande parte dos casos que movimentam a Justiça Federal não deveriam receber tratamento penal. De um lado, alguns delitos contra o sistema financeiro deveriam ser deslocados para o direito administrativo sancionador. De outro lado, algumas narrativas destacam a seletividade do sistema de justiça, que operaria de forma perversa ao punir os indivíduos mais débeis, o que justificaria a adoção de teses jurídicas para restringir a incidência do Direito Penal. Nesse sentido:

O grosso é esse crime pequeno de falsificação de documento, esse é o grosso. E são casos pontuais que demandam um trabalho. Eu vou falar um negócio aqui que é meio polêmico, e normalmente eu nem falaria, mas acho que crime contra o sistema financeiro não deveria ser crime. Deveria dar-se mais poder pro Banco Central apurar isso lá e dar multa. Porque a operacionalização disso, pelo menos no Brasil, é difícilima. (J5, GF/DF).

É o eterno problema do Direito Penal. Você tipifica uma conduta para você aplicar no Direito Penal, você fere uma série de comportamen-

tos que, quando confrontados com o bem jurídico que você quer, são absolutamente insignificantes. No caso do crime contra o sistema financeiro, você fraudar um financiamento é um crime contra o sistema financeiro, quem vai responder por esse crime é o agricultor... ali, de Luziânia, que pegou um financiamento a juros subsidiados para a fazenda dele e aplicou 90% dentro do plano de aplicação e 10% ele resolveu trocar a picape dele por um carro mais moderno. [...] Eu acredito que estão, de alguma maneira, selecionando. Eles estão de alguma forma criando artifícios pra matar isso no início, é o que eu faria. Insignificância. Desclassifica para estelionato, manda pra Justiça comum e reza para que prescreva no meio do caminho. Eu não vou processar isso porque, se eu tiver que processar isso, eu não processo mais nada. (J6, GF/DF).

## 2 • MODELO ORGANIZACIONAL

### 2.1 • INTERIORIZAÇÃO E ESPECIALIZAÇÃO DA JUSTIÇA FEDERAL

A forma de organização da Justiça Federal no Brasil engloba territórios com grande diversidade interna. A persistência da estrutura, a despeito da Emenda Constitucional n. 73/2013, que cria novas regiões e reestrutura as já existentes, cuja eficácia foi suspensa por liminar em sede da ADI 5017 no STF, gera discussão entre os participantes da pesquisa.

Durante a realização do trabalho de campo, os sujeitos da pesquisa criticam as disparidades regionais e apontam diferenças importantes na estrutura material e humana. Alguns dos relatos apontam tendência de interiorização das Varas Federais. O modelo formal, pretensamente uniforme, é moldado pelas especificidades locais. As *expertises* diferenciadas resultam, assim, da práxis associada ao desempenho prático da atividade judicante em distintos contextos sociais:

A Justiça Federal tem uma organização mais ou menos comum nas suas cinco subdivisões territoriais (cinco Tribunais Regionais Federais). As diferenças se dão pela diversidade cultural e pelas peculiaridades regionais das localidades que integram os respectivos Tribunais. Por exemplo, é natural que a região amazônica concentre uma *expertise* maior em temas ambientais e que as regiões de fronteira (Sul e Norte, principalmente) concentrem maior *expertise* em crimes aduaneiros e de tráfico internacional de armas e drogas. Grandes centros, como São Paulo e Rio de Janeiro, têm uma estrutura mais organizada para crimes financeiros e afins. O DF, a sua vez, concentra muitas ações coletivas, demandas relacionadas a sindicatos, ações de improbidade e servidores públicos como um todo. A Região Nordeste tem uma vocação previdenciária forte nas cidades do

interior. Ações de improbidade têm sido cada vez mais comuns em municípios do interior do Brasil. Nos últimos anos (dez anos), a Justiça Federal experimentou um movimento de grande interiorização, compartilhando as competências antes limitadas aos grandes centros e capitais com médias e pequenas cidades do interior do Brasil. (J11, PR, escrita).

Especialmente ao longo da última década, outra tendência referida pelos participantes foi a especialização das Varas. A criação e manutenção de uma estrutura administrativa adequada para o julgamento da criminalidade complexa pautaram mudanças implementadas nas Varas Federais nos últimos anos. Houve recomendação do Conselho da Justiça Federal pela especialização das Varas com competência para crimes de lavagem de dinheiro e crimes contra o sistema financeiro na Justiça Federal. A especialização ocorreu nas distintas regiões da administração de Justiça Federal, principalmente nas Varas localizadas nas capitais dos estados. Para viabilizar a especialização e a continuidade do julgamento dos outros crimes, instituíram-se em alguns tribunais modelos de compensação:

Há uma compensação para os crimes contra o sistema financeiro e lavagem de dinheiro, em razão da complexidade, então, se eu receber um processo dessa espécie de crime, há uma compensação, eu deixo de receber três processos de crimes comuns, três processos envolvendo os crimes contra a Administração Pública. Tudo isso em razão da complexidade dos fatos. É resolução, é uma resolução que faz essa compensação, e é pelo sistema, é automático. (J5, GF/DF).

A especialização da Justiça Federal para a instrução e o julgamento dos delitos econômicos, em especial os crimes de lavagem de dinheiro e contra o Sistema Financeiro Nacional, ocorreu durante a década de 2000, conforme já referido nesta pesquisa. A especialização ocorreu principalmente nas Seções Judiciárias localizadas em capitais e foram subsidiadas por resoluções do Conselho da Justiça Federal<sup>10</sup>.

10 Conferir, especialmente, o sítio do Conselho da Justiça Federal, no qual encontramos o relato histórico oficial da especialização das Varas Federais – <www.cjf.jus.br> –, a Resolução n. 314 do CJF, aprovada em 12 de maio de 2003, que previa no *caput* do art. 1º que: “Os Tribunais Regionais Federais, na sua área de jurisdição, especializarão varas federais criminais com competência exclusiva ou concorrente, no prazo de sessenta dias, para processar e julgar os crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores”. Essa resolução foi revogada pela Resolução n. 273, de 18 de dezembro de 2013, que reiterou a especialização já prevista e ainda previu no inciso II do art. 1º a criação de Varas Criminais especializadas em “[...] os crimes praticados por organizações criminosas, independentemente do caráter transnacional ou não de suas infrações, assim definidas no § 1º do art. 1º da Lei n. 12.850, de 2 de agosto de 2013”. A resolução determinou, conforme parágrafo único do art. 1º, que: “Nas seções judiciárias onde houver três ou mais varas federais com competência criminal exclusiva, a especialização a que se referem os incisos deste artigo recairá em pelo menos duas delas, conforme o que dispuser o normativo de cada tribunal regional federal”.

O mapeamento organizacional que antecedeu o trabalho de campo indicou o seguinte panorama nas Seções Judiciárias objeto da presente pesquisa: a Seção Judiciária de Pernambuco conta com três Varas Criminais (4ª, 13ª e 36ª Varas), sendo as duas primeiras competentes para julgar crimes de lavagem de dinheiro e contra o Sistema Financeiro Nacional, ao passo que a 36ª é competente para a execução penal e tribunal do júri.

Aqui em Pernambuco a gente tem três Varas especializadas Criminais. Essas três Varas são a 4ª, a 13ª e a 36ª. Diante da necessidade da definição das competências, todas as Varas recebem os crimes gerais, mas ficaram a 4ª e a 13ª especializadas em lavagem de dinheiro e Sistema Financeiro Nacional, ou seja, elas pegam tudo, e o que for de lavagem de dinheiro e sistema financeiro vai para lá também. Nesta Vara aqui, que é a mais recente, há uma resolução do tribunal que diz que a mais recente sempre vai ficar com a execução penal, que é a execução penal das três Varas. Toda a fase depois do trânsito em julgado da sentença fica aqui. Aqui tem a execução penal e uma especialização para os crimes dolosos contra a vida, que é o júri federal, então fica aqui. (J3, PE).

E pontua a relevância da especialização:

Essa especialização é necessária justamente para você realizar o andamento do processo de uma forma com maior experiência. Então é assim, ela é diferente, vamos supor, de uma Vara na Paraíba em que, hoje, esse ano é que foi criado uma Vara Criminal na Paraíba, mas até esse ano todas as Varas recebiam processos penais. Então não havia especialização, ela recebe tudo, só havia especialização lá para o juizado. Então as Varas Cíveis tinham execução fiscal, execução penal e ações penais também, tudo junto. (J3, PE).

A Seção Judiciária do Paraná conta com três Varas Federais (12ª, 13ª e 14ª)<sup>11</sup> com competência criminal. As primeiras são especializadas em crimes de lavagem de dinheiro e contra o Sistema Financeiro Nacional e a última tem competência para execução penal. Vale destacar que as três acumulam competência para o julgamento dos demais crimes federais<sup>12</sup>. Os participantes lotados em Varas Federais no Paraná explicitam suas percepções sobre a especialização do Judiciário federal, particularmente na 4ª Região:

As Varas Federais em Curitiba são especializadas por matéria, contando com três Varas Federais Criminais, uma das quais especializada em crimes contra o sistema financeiro e lavagem de dinheiro. Todos os processos do Estado do Paraná envolvendo esta matéria são automati-

11 Já respeitando a redistribuição determinada pela Resolução n. 99, de 11 de junho de 2013.

12 As informações acerca das Varas especializadas da Seção Judiciária do Paraná podem ser consultadas no sítio da Justiça Federal paranaense – <[www.jfpr.jus.br](http://www.jfpr.jus.br)> – e no relatório *Justiça ao alcance de todos* disponibilizado pela Justiça Federal no mesmo sítio. Entre os atos normativos citados, a Resolução n. 99 do TRF 4ª Região, de 11 de junho de 2013, reorganizou a numeração das Varas.

camente transferidos, desde a fase do inquérito policial, para esta Vara em Curitiba. [...] Além das Varas Federais, Curitiba conta com quatro Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais (competentes até 60 SM e crimes de menor potencial ofensivo), mas toda a matéria criminal restante é da alçada do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, o qual congrega os três estados do sul do Brasil. (J8, PR, escrita).

Na Justiça Federal do Paraná, há Subseções nas cidades com maior demanda quantitativa. As competências dentro da subseção são determinadas de acordo com as demandas qualitativas. Como, por exemplo, índice de maior número de processos criminais ou previdenciários ou tributários. Foz do Iguaçu conta com três Varas Federais Criminais, uma Previdenciária e duas Cíveis. Uma das Varas Criminais é especializada em contrabando/descaminho, em razão do alto índice desse tipo de crime na região, em virtude de ser fronteira com o Paraguai. Acredito ser a única Vara com esse tipo de especialização do Brasil. A Justiça Federal da 4ª Região tem como característica que a diferencia das outras regiões a alta capilaridade, ou seja, presença significativa no interior dos estados que a compõem (RS, SC e PR). (J12, PR, escrita).

Na Seção Judiciária do Distrito Federal, a competência criminal é atribuída a duas Varas (10ª e 12ª)<sup>13</sup>. A primeira 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, quatro que envolvam os demais crimes são distribuídos para a 12ª Vara Criminal. Nesse sentido:

Em todas as Varas nós temos juízes federais titulares, federais substitutos, cada um tem seu gabinete e a distribuição é feita de modo objetivo, são números ímpares para juiz substituto e números pares para juiz titular. A nossa distribuição é sempre assim. A estrutura de equipe de pessoal, né? Equipe de trabalho nós temos, em regra, dois servidores em cada gabinete e mais uma secretária, que tem um diretor de secretária e mais cerca de oito servidores. (J7, GF/DF).

Eles deslocam para alguns lugares, às vezes, uma cidade de fronteira, por exemplo, que não tenha funcionário, que não necessite de tantos funcionários, às vezes, ele desloca pra outros. É questão de gestão mesmo. Então, assim, nós temos várias realidades na Justiça Federal com o mesmo número para todos. Então são 14 servidores, o juiz e o juiz substituto. [...] Então são 14 servidores hoje na Justiça Federal, que aí tem as diferenças. Uma Vara Cível tem as suas diferenças de supervisões, como

13 Informações disponíveis em: <<http://portal.trf1.jus.br/sjdf/institucional/composicao/varas-federais.htm>>.

a de assuntos. A Criminal tem suas dificuldades, cada uma delas tem sua dificuldade. (J1, DF).

Na Seção Judiciária de São Paulo, há três Varas especializadas em lavagem de dinheiro e delitos financeiros, além de Varas com competência para a matéria em Campinas e Ribeirão Preto<sup>14</sup>. As narrativas descrevem os modelos legais e pautam a evolução recente das estruturas criadas e as diferenças entre as Varas Federais no interior e na capital: “As Varas Criminais localizadas no interior são, via de regra, de competência mista (cível, criminal, previdenciária, execução fiscal)” (J9, SP, escrita). Um dos participantes destaca a peculiaridade da administração de Justiça Federal na capital paulista, onde seriam frequentes as grandes operações. Nesse sentido:

Na 3ª Região (SP e MS), há três Varas especializadas em lavagem de dinheiro e crimes financeiros em São Paulo (capital) e uma em Campo Grande, com competência territorial para o estado todo. Além disso, Campinas e Ribeirão Preto possuem uma Vara cada com especialização, apenas para o território da Subseção. (J14, SP, escrita).

Na capital de São Paulo há uma grande massa de casos, por assim dizer, mais simples e um percentual relativamente expressivo de casos com maior repercussão social ou na mídia. No interior, os casos de grande repercussão são muito mais raros. De modo geral, no interior os casos são relativamente mais simples. Além disso, boa parte dos advogados da capital é composta por profissionais muito qualificados e bem competentes, o que torna mais qualificada a atuação jurisdicional. No interior também há bons advogados, mas não na mesma proporção. Há necessidade de expansão, no interior, da Defensoria Pública da União, pois também contribui para melhorar a atividade jurisdicional. (J10, SP, escrita).

## 2.2 • ESTRUTURA DE APOIO HUMANO E TÉCNICO

As narrativas sugerem a necessidade de incremento do apoio humano e técnico para as Varas Federais. As dificuldades relacionadas à instrução de crimes complexos como os crimes financeiros e a lavagem de dinheiro relacionam-se também à insuficiência de servidores com *expertise* na área.

Esse não é um problema recente nem se restringe ao Judiciário. Em pesquisa realizada na década de 1990, constatou-se o “constrangedor” problema do desaparecimento da Polícia na apuração, decorrente do “pequeno número de peritos e do despreparo dos delegados na condução de investigação que exija conhecimentos profundos do mercado financeiro” (CASTILHO, 1998, p. 259-260).

14 No âmbito do Estado de São Paulo, as informações foram extraídas do sítio <www.jfsp.jus.br>.

Na nossa pesquisa, os participantes criticam a carência de apoio técnico para auxiliar na instrução processual: “As Varas Criminais contam com todo o apoio necessário, tendo sido agregado um corpo permanente de servidores. A principal deficiência é a falta de servidores com especialização na área técnica e contábil” (J8, PR, escrita). Nesse sentido:

A Justiça Federal não dispõe de estrutura técnica própria. As perícias em drogas, grafotécnicas ou de voz, por exemplo, são realizadas pelos peritos da Polícia Federal. As perícias técnicas da Polícia Federal costumam ser excelentes e rápidas. As perícias médicas previdenciárias costumam ser de difícil execução, em razão da falta de especialistas que tenham interesse econômico em realizar a tarefa. (J12, PR, escrita).

A estrutura que nós temos no gabinete não é uma estrutura muito boa, não tem muitos servidores comigo trabalhando no processo. Eu gostaria de estar um pouco menos onerado em recolher informação do processo para trabalhar com a decisão do mérito do que eu estou hoje, mas, enfim, essa é a realidade, a gente tem que lidar com a realidade. (J6, GF/DF).

A insatisfação é recorrente nas narrativas que detalham o treinamento disponibilizado para a atividade-fim. A deficiência técnica dos servidores para determinadas áreas deveria ser enfrentada urgentemente. Um dos relatos aponta, inclusive, a insuficiência de oficiais de justiça para execução dos atos processuais, com prejuízos importantes para a prestação jurisdicional:

O juiz trabalha praticamente apenas com sua assessoria. Não existe um apoio institucional externo. O que eu procurava fazer era ter um contato direto com a PF, o BACEN e a CVM. Assim, tinha acesso a consultoria especializada. Mas isso não era algo formal, institucional. Isso tudo se perde cada vez que um juiz deixa a Vara. (J14, SP, escrita).

Não existe um setor de apoio técnico na Justiça Federal nos moldes da indagação, ou seja, como um quadro de servidores. O mais parecido com isso se verifica em alguns locais, onde há uma contadoria para auxiliar em determinados casos onde possa ser necessário o conhecimento contábil. Em determinadas situações, são convocados peritos judiciais para atuação pontual, caso a caso, conforme a especialidade desejada. No caso de réus estrangeiros, há a convocação de intérpretes para a realização das audiências. Peritos e intérpretes são terceiros alheios aos quadros funcionais da Justiça Federal e integram um cadastro organizado pela Diretoria do Foro da Justiça Federal, sendo convocados conforme a necessidade. Costumeiramente ouvimos reclamações de peritos e intérpretes que não recebem seus honorários em tempo razoável, além de se queixarem dos baixos valores pagos. Há deficiência, pois, de profissionais, especialmente de intérpretes, e a remuneração paga, em geral com atraso, afasta ainda mais as chances de ter um bom profissional à disposição. (J10, SP, escrita).

Aqui eu mencionaria assim: a principal deficiência é a quantidade de oficiais de justiça. É muito pouco para o volume de processos, então a gente não tem. Eu acho que no processo criminal, como demanda intimações pessoais frequentes, não tem como você presumir ciência da pessoa, você tem que ir atrás e intimar. O trabalho do oficial de justiça é muito grande, então é muito difícil para a gente relacionar a quantidade de expediente, que é imensa, com a quantidade de oficiais de justiça. Eu, por exemplo, só tenho três para cumprir tudo, tudo o que se pode imaginar. Então, assim, toda a região metropolitana, toda a área de jurisdição da Vara, com três pessoas, se dividir, pra intimar todo mundo. Em outros lugares tem central de mandados, mas eu também tenho minhas dúvidas. Eu acho que em todos os lugares isso é um grande problema, essa parte de oficial de justiça. (J3, PE).

O relato de participante lotada em São Paulo explicita a realidade das Varas Federais mistas, que apresentam problemas estruturais importantes. Os casos mais complexos, especialmente as chamadas grandes operações, podem inviabilizar o andamento das Varas. Alguns crimes acabariam prescrevendo:

A Vara mista de interior muitas vezes enfrenta problemas estruturais graves quando recebe inquéritos muito volumosos e de grandes operações. A Vara literalmente para de funcionar quando há operações de grande porte. Uma solução para essa questão é a criação de mutirões para auxiliar juízes com processos e inquéritos complexos, pois os processos criminais prescrevem e uma Vara Federal não pode parar por causa de sobrecarga de trabalho criada por processos vultosos. Em relação às mudanças, a única significativa que ocorreu nos últimos anos foi a criação de sistema de controle concentrado por parte do CNJ. Nos dias atuais, as Varas têm de informar o número de escutas telefônicas e de réus presos. Esse tipo de informação aumenta ainda mais a burocracia do sistema criminal das Varas. (J9, SP, escrita).

O relato de participante lotado no DF aponta outro problema enfrentado. Quando há mudança na titularidade das Varas Federais, surgem as dificuldades para gerenciar as equipes de apoio:

Quando a gente aceita um desafio de ir pra uma Vara, metade dos funcionários sai ou então se aposenta porque fica com medo, pois o juiz vai trazer outros servidores. Isso dificulta porque a Justiça Federal tem esse grande problema: quando o juiz toma posse, ele leva os melhores e deixa o buraco. Quando ele é removido, do mesmo modo, ele deixa alguns funcionários; nesse caso, a juíza se aposentou, a diretora saiu, saíram muitos. Isso é bom para o trabalho do juiz, agora, assim, os servidores todos são servidores de carreira aqui, nem há como haver nepotismo na

Justiça Federal no primeiro grau, porque você não tem assessores, na verdade você tem os do quadro. Você tem os cargos de confiança, que são muito baixos. (J1, DF).

Na pesquisa de Castilho, apontou-se que a morosidade da instrução criminal influencia diretamente a seletividade do sistema de justiça nos crimes financeiros. Na sua avaliação, inspirada pelos estudos da criminologia crítica, torna-se mecanismo, deliberadamente ou não, funcional para a manutenção do modelo: “A morosidade decorre de um lado da estrutura material do Judiciário e de outro, o mais relevante, de vários fatores, ínsitos no processo, tais como a centralização do mesmo em um só juiz” (CASTILHO, 1998, p. 277).

Durante o trabalho de campo foi possível confrontar visões diferenciadas. Alguns dos relatos reconhecem as melhores condições da Justiça Federal em relação à Justiça Estadual. Ainda assim, há distorções importantes, avalia-se, com repercussão direta para a instrução e o julgamento dos processos. Na alocação dos recursos escassos, os tribunais teriam prioridade em relação às Varas Federais. Outros sugerem distorções entre as Varas em cidade do interior e nas capitais: “O juiz tem 13 servidores para cuidar de todo o acervo da Vara. Na maioria das Varas, há apenas dois servidores cuidando do setor criminal, enquanto numa Vara especializada da capital há 13 servidores cuidando apenas de processos criminais” (J9, SP, escrita). Nesse sentido:

Comparativamente com as outras “Justiças”, pode-se dizer que a Justiça Federal tem um apoio técnico acima da média, organizando-se com um quadro de servidores efetivo e qualificado. A qualidade e a especialização variam de acordo com a região e com a atenção dispensada aos servidores que cada Tribunal dá. Há algumas distorções na distribuição do quadro de servidores, havendo Varas com muitos colaboradores e pouco trabalho e outras com muito trabalho e pouco colaboradores. (J11, PR, escrita).

Em relação à desproporção do apoio entre Varas Federais e os respectivos Tribunais, o participante critica a alocação dos recursos, o que evidenciaria a priorização da cúpula no gerenciamento organizacional:

Há também uma notória distribuição desproporcional entre o número de servidores dos Tribunais Regionais e o número de servidores das Varas, aqueles bem mais aquinhoados. Nos últimos anos tem-se observado um retrocesso, com um êxodo muito grande de servidores em busca de uma melhor relação custo X benefício no serviço público. Noto uma tendência de desprofissionalização da Justiça Federal que, aos poucos, vai regredindo para práticas de gestão de pessoal ultrapassadas, com um incremento de colaboradores de fora do quadro efetivo (terceirizados, cedidos, requisitados etc.). (J11, PR, escrita).

## 2.3 • ESPECIALIZAÇÃO, *EXPERTISE* E A INSTRUÇÃO DOS DELITOS ECONÔMICOS

Alguns dos relatos do trabalho de campo apontam, em relação aos delitos econômicos, que o Judiciário “não está aparelhado para lidar apropriadamente com tais crimes, que exigem uma superespecialização” (J11, PR, escrita). Os magistrados participantes apontam a necessidade de especialização e de conhecimentos técnicos para a instrução e o julgamento de crimes de alta complexidade. O conhecimento técnico não é, contudo, suficiente, pois a *expertise* surge também da experiência prática, da práxis judicial:

É essencial na verdade, assim, para análise de documentos e tudo, para mim, o que é fundamental é você ter experiência anterior nesse tipo de causa. Causas tributárias, causas previdenciárias, você ter experiência em como a coisa funciona na própria concessão dos benefícios. Isso traz outra visão quando você vai julgar crimes relacionados a isso. [...] Há uma necessidade nesses tipos (penais) de uma especialização por parte do magistrado, porque o que se forma nesses casos é uma teia muito grande. Então o juiz, que tem como atribuição a execução penal, faz muitas audiências e tem uma série de processos que vêm das outras Varas. (J3, PE).

Os relatos apontam a disparidade na especialização das Varas, com repercussões diretas sobre a prestação jurisdicional. O conhecimento prático, fruto da experiência profissional, seria determinante na prestação jurisdicional:

Os estados menores não têm especializações, nem da própria Vara Criminal. E havendo Vara Criminal também não haveria necessidade de distinguir as competências criminais, por não ter volume de processos que demandasse isso. Mas nos estados de maior população essa especialização que eu comentei de execução penal e de lavagem de dinheiro sempre acontece. Em Curitiba, Rio de Janeiro, São Paulo. Rio de Janeiro tem acho que são nove Varas Criminais e, sendo nove, tem uma só de carta precatória e execução penal. Essa é totalmente apartada das outras, sabe? E aí gera o lado bom: é que, especializando, você anda bem melhor com os processos. (J3, PE).

A vantagem da especialização não se resume aos últimos relatos. Ela também propicia, avaliam os participantes, a ampliação da rede de relações com organizações de controle e agências reguladoras com atuação na área financeira, contábil ou anticorrupção. Critica-se a carência de cursos oferecidos pelo Judiciário voltados para a criminalidade econômica. Ao privilegiar-se os cursos de formação jurídica, não se busca a interdisciplinaridade necessária para atuação na área. O magistrado deve buscar, pela troca de experiência, suprir eventuais falhas:

Posso falar apenas pelos crimes financeiros e de lavagem de dinheiro. Há muito poucos cursos do Poder Judiciário nessa área. E aqueles que existem são vagos. O mais importante não é o conhecimento jurídico. Isso se adquire com livros – sobre o tema, aliás, quase todos os livros são ruins, tratam apenas de tudo o que já sabemos e não resolvem problemas práticos. O mais importante, na lavagem, é o conhecimento prático que se adquire nos julgamentos e nas conversas com os colegas: formas típicas de lavagem de dinheiro, funcionamento de sistemas característicos de atuação, exame de documentos, identificação de padrões, saber interpretar relatórios do COAF, informações da Receita etc. Nos crimes financeiros, então, a situação é mais complexa. É preciso ter um conhecimento razoável de contabilidade financeira, até para não julgar os casos de forma meramente “formal” e não se limitar a aceitar conclusões do BACEN. É preciso estudar regulações do BACEN e da CVM. Ao meu ver, seriam mais relevantes encontros sobre temas específicos, como câmbio, mercado de valores mobiliários, regras prudenciais de instituições financeiras, do que congressos jurídicos. Eu procurava, como disse, obter essas informações diretamente dos órgãos, em conversas informais. (J14, SP, escrita).

O relato de participante lotado no Paraná diverge quanto à ausência de curso e sugere evolução nos últimos anos. A especialização levou ao incremento das demandas por cursos de formação na área:

Logo que as Varas foram especializadas, eu lembro que os juízes pediram muitos cursos pro Tribunal pra entender mercado de valores. A CVM era um grande desconhecido, o que a CVM faz e os acordos de leniência. Quando chega pro Ministério Público, já passou por todas aquelas instâncias e eles fizeram inúmeros cursos, fizeram curso com o COAF, com a Receita Federal, com o Banco Central... eu lembro assim que foi uma sucessão não só dos juízes, mas os servidores das Varas passaram por isso também, porque tem que ter servidores preparados pra lidar também. Foi geral, foi pra juízes e servidores. O Tribunal tem mandado também esses servidores de Vara de Lavagem pra cursos que acontecem promovidos pelo Ministério da Justiça, pelo DRCI. Em matéria de lavagem de dinheiro, eles fazem curso permanente de atualização. Então os servidores têm feito cursos, o Tribunal sempre investiu bastante nisso. Houve uma luta no início pra dotar essas Varas de estrutura. (J2, PR).

## 2.4 • PRIORIDADES E CRITÉRIOS

Nos últimos anos, a definição de planos estratégicos passou a ocupar a agenda do Judiciário brasileiro. O CNJ tem recebido atenção dos meios de comunicação de massa não apenas por sua atividade correcional, mas também pela construção de agenda voltada para a definição de prioridades e metas.

Os participantes não são unânimes em relação ao tema. Alguns são críticos sobre a forma como se definem as prioridades, muitas vezes dissociadas da base e dos contextos e realidades locais. As narrativas sugerem critérios diferenciados para a definição de prioridades, nem sempre em sintonia com as definidas pelo CNJ:

Respondendo por mim e dentro da minha realidade de trabalho, posso dizer que as prioridades são os casos de réu preso, seguidos pelos casos em que se verifica iminente risco de prescrição. Em seguida, há prioridades fixadas pelo Conselho Nacional de Justiça, que procuro atender o quanto antes, tais como “Meta 2”, “Meta 18”, entre outras. (J10, SP, escrita).

Nos dias atuais, as prioridades do Poder Judiciário são indicadas pelo CNJ por meio de metas. Nas Varas em que exerço jurisdição, eu aplico metas pessoais. Uma delas é trabalhar para que o processo não prescreva por culpa da morosidade do Judiciário. (J9, SP, escrita).

As prioridades são fixadas de acordo com os parâmetros anotados acima. O CNJ, amiúde, fixa algumas metas, mas a magistratura de primeiro grau – que verdadeiramente é o alvo das metas – reclama que não é convocada para participar desse planejamento. A experiência tem demonstrado que muitas das metas servem muitas vezes mais para satisfação dos órgãos de imprensa e da população em geral do que propriamente para um incremento da melhoria do sistema de Justiça. (J11, PR, escrita).

A diversidade das narrativas permite entrever os distintos critérios para definição da pauta de prioridades. Nem sempre a prioridade é definida pelo critério cronológico ou pelo volume ou complexidade do caso sob análise:

Em uma Vara Criminal, geralmente a ordem de julgamento costuma obedecer à antiguidade dos processos. No entanto, processos mais novos podem ser julgados antes por uma série de fatores, como a proximidade da prescrição ou porque a instrução foi mais curta e célere (processo de um réu só, um fato imputado, poucas testemunhas, testemunhas residentes no local do juízo etc.). Além disso, processos com réu preso devem ter prioridade absoluta. (J12, PR, escrita).

Depende do caso, né? Assim, um caso, vamos supor, com 50 acusados, né, esse é um processo que demanda um cuidado maior. Ele é diferente de um processo em que se tem um acusado e se trata de um processo simples, de um valor ínfimo. Você não pode tratar da mesma forma um processo que envolve milhões e outro que envolve 500 reais. Eu não estou dizendo que são tratamentos diferentes no sentido de qualidade, mas a prioridade e o cuidado para aquele caso são bem maiores, né? Então é isso, né... dependendo da complexidade do caso, aí é necessário realmente haver um cuidado maior, uma celeridade maior. (J3, PE).

Particularmente, eu fazia isso “no tato”. Não existia um critério formal. Mas havia em torno de 10% a 20% de processos que eu considerava mais relevantes – pela gravidade dos delitos, pelos valores envolvidos, pelo tempo transcorrido etc. – e procurava conferir-lhes agilidade. (J14, SP, escrita).

Alguns entrevistados minimizam a influência das metas na definição das prioridades pelo magistrado. O que sugere, em alguns casos, insatisfação em relação ao papel desempenhado pelo CNJ. “A atuação do CNJ geralmente é burocrática e não toma em consideração as peculiaridades regionais. Muitos dos conselheiros não têm a menor noção de como funciona a Justiça Federal no Brasil” (J8, PR, escrita). Não raramente os casos mais complexos, envolvendo delitos econômicos e corrupção, são preteridos e os crimes de menor complexidade tramitam mais rápido e acabam ocupando a pauta:

Não existem critérios objetivos de atuação. O juiz das Varas Criminais geralmente confere prioridade a partir de sua intuição pessoal sobre o que seria mais importante. Não raro, crimes sem nenhuma importância passam à frente dos crimes mais complexos. Nos crimes de corrupção, os quais em geral envolvem agentes públicos (políticos) e muitos acusados em diferentes cidades, a instrução é difícil e acaba sendo postergada. Crimes menores (moeda falsa, por exemplo) acabam tendo uma velocidade e uma prioridade porque são mais fáceis e aparecem nas estatísticas oficiais perseguidas pelas corregedorias e pelo CNJ. (J8, PR, escrita).

Alguns dos participantes enfatizam o papel desempenhado pelo CNJ e reconhecem a necessidade do estabelecimento de metas para o Judiciário: “O CNJ tem-se esforçado para estabelecer parâmetros objetivos no tratamento dos processos pelos juízes. A existência de metas nacionais, na minha opinião, é excelente iniciativa” (J12, PR, escrita). Nesse sentido:

Eu sempre digo isso tanto do CNJ quanto da ENCCLA. Sei que alguns colegas ficam muito bravos, que têm que responder tantas informações pro CNJ, porque a gente tem que dizer quantas interceptações telefônicas teve no mês e quantas estão em curso, tem que informar o número do processo de inquéritos, tem que preencher o cadastro de bens apreendidos. E eu sei que é muita informação pro mesmo número de funcionários pra fazer tudo. Eu reconheço isso, mas enquanto nosso sistema não fizer isso de forma automática, lamentavelmente, a gente que passou por lá sabe, a gente conta com a atuação voluntária dos juízes e servidores pra fazer isso. Então eu entendo que não é a forma mais adequada, que a gente tem que evoluir pra essa extração automática de dados. Enquanto isso não acontece, a gente tem que continuar colaborando porque só assim se sabe o que se está fazendo e se podem fazer políticas públicas voltadas pra isso. (J2, PR).

Em relação ao CNJ, o papel inicial de atuação dele... é... ele iniciou como um órgão censório, né, um órgão disciplinar, mas atualmente ele tem um papel fundamental de uniformização de questões administrativas. Então o CNJ, hoje, eu vejo o CNJ de forma muito positiva, tanto sob o aspecto da questão disciplinar mesmo de você verificar que há uma correção maior até dos tribunais, né, porque não havia quem julgasse os tribunais. Então hoje em dia... assim, abusos de tribunais você submete ao CNJ... e padronização, uniformização de questões administrativas. Então essa é uma questão muito importante. (J3, PE).

## 2.5 • A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS REGIONAIS E SUPERIORES

Os diversos relatos dos magistrados participantes possibilitam, também, aprofundar o conhecimento acerca das representações sociais pertinentes às interações intra e interorganizacionais. Os sujeitos da pesquisa avaliam a atuação dos Tribunais Regionais e Superiores não apenas nas competências recursais, mas, especialmente, naquelas relacionadas à competência originária em casos de foro privilegiado. Os relatos evidenciam as distintas percepções sobre os Tribunais Regionais. As relações, sugerem as falas, dependem das diferentes administrações e do grau de participação dos magistrados em estrutura descrita como hierarquizada.

Um dos relatos de magistrado lotado em Vara Federal do Recife sugere relação próxima com o Tribunal Regional da 5ª Região:

Aqui a relação é excelente, na verdade, em termos até da segurança do juiz e tudo que se precisa, e tudo o Tribunal provê, sabe, não temos qualquer problema em relação a isso, então é uma interação direta, geralmente por *e-mail*, né, ao corregedor, ao presidente do Tribunal. (J3, PE).

Outros relatos propiciam visão mais ampla sobre as variáveis envolvidas na construção das relações intraorganizacionais e sugerem distintas representações sociais sobre o desempenho dos Tribunais, tanto Regionais quanto Superiores. Um dos relatos pontua a complexidade dos julgamentos nos processos de competência originária:

Como dito, são cinco Tribunais Regionais Federais. A interação depende da administração de cada qual e das peculiaridades culturais de cada região. Alguns mais abertos, outros mais fechados, uns menores, outros maiores, uns mais inovadores, outros mais tradicionais. Como regra, os juízes de primeiro grau se ressentem numa maior participação na administração dos Tribunais, que hoje praticamente inexistem. O Judiciário, como se sabe, é um Poder muito hierarquizado. (J11, PR, escrita).

De qualquer modo, casos de competência originária são, em essência, mais complexos do que os de primeiro grau, não só pelo requinte e sofisticação

dos fatos, mas também pela alta qualificação dos demais partícipes da condução de um feito criminal de tal natureza; em geral, serão grandes advogados e procuradores altamente combativos a atuar, o que, sem dúvida, exige mais do Judiciário. Como juiz de primeiro grau, creio que o julgamento de ações originárias pelos Tribunais possa contribuir para amenizar o viés crítico típico dos juízes de revisão, ao se colocarem como construtores do processo ao invés de auditores, sempre tendentes a procurar o erro, a falha. Bem ou mal, a impressão que tenho é de que os Tribunais têm-se esforçado muito para cumprir sua função sistêmica. (J10, SP, escrita).

Alguns dos relatos avaliam positivamente a atuação dos Tribunais Regionais e Superiores. Criticam-se, contudo, especialmente os Tribunais Superiores, que adotariam o que é descrito como jurisprudência defensiva, inspirada por um modelo de Direito Penal clássico, inadequado para a criminalidade complexa que engloba os delitos da nossa pesquisa:

A atuação dos TRFs e dos Tribunais Superiores na instrução e no julgamento de processos de corrupção e de delitos econômicos é satisfatória. Todos os profissionais trabalham muito bem e respeitam as regras constitucionais. O problema do sistema penal brasileiro é a jurisprudência defensiva criada pelos Tribunais Superiores. Esta é apegada a tradições do Direito Penal clássico, e emperra a evolução do sistema penal brasileiro. Seria interessante comparar a jurisprudência das Cortes Superiores envolvendo Direito Penal nos países alienígenas e a jurisprudência penal brasileira; verificaríamos a forma como os casos de sonegação, corrupção e delitos econômicos são tratados nos demais países; outro fato relevante é que casos de corrupção graves como o da Petrobras não ocorrem em países de primeiro mundo e, quando ocorrem crimes de corrupção nos citados países, eles são solucionados e punidos de forma exemplar. (J9, SP, escrita).

Alguns dos relatos são críticos em relação à atuação na instrução e no julgamento em casos de foro privilegiado. A atuação careceria da *expertise* adquirida com a prática diária na instrução processual, realidade distante das rotinas dos Tribunais. Assim:

Tribunais, como regra, não têm vocação para a instrução de processos criminais (competência originária), pois trabalham em colegiado e não são acostumados com matéria de fato. Por esse motivo existe nos Tribunais Superiores a figura dos juízes instrutores, que são magistrados de primeiro grau requisitados para cumprirem a fase instrutória. Avalio a atuação dos Tribunais no julgamento dos crimes, seja de competência originária, seja de competência recursal, como insuficiente, como de regra o é o sistema judicial como um todo. (J11, PR, escrita).

Participante lotado em Recife expõe a realidade da instrução de processos nos casos de competência originária:

O que eu acho é que nesses casos de competência originária os Tribunais Superiores não detêm estrutura para fazer instrução, então as instruções em regra se realizam em carta de ordem, né? Determina que o juiz faça colheita daquelas provas, faça inquirição de pessoas e realização de interrogatórios e depois pega esse material para fazer as decisões, isso aconteceu no mensalão, acontece em regra, né, a instrução é difundida dessa forma. Vai diretamente para os juízes de primeiro grau fazerem, depois o ministro faz a análise. (J3, PE).

E discorre sobre os prejuízos para a instrução:

Isso é um prejuízo do ponto de vista, assim, ele não é a própria pessoa que fez a colheita da prova, que fez as perguntas e tal, há um certo prejuízo. Eu, como magistrada, vejo um distanciamento muito grande em relação à prova e essa distância muitas vezes prejudica um pouco a análise, a sua interpretação do caso. Ela é um pouco diferente daquela de quem estava em contato direto com as pessoas, mas eu imagino que no esquema atual e na quantidade de competências que esses Tribunais têm atualmente não teria como ser diferente. O que é de se repensar é essa abrangência da competência originária para quem é corréu e não tem prerrogativa de foro, né, que às vezes eles admitem e ficam julgando todo mundo ali, e eu acho isso sem sentido, e, se tem prerrogativa de foro, fica só aquela pessoa ali para o julgamento originário. (J3, PE).

A instrução dos processos criminais nas instâncias superiores é muito deficitária, na medida em que são expedidas muitas centenas de cartas precatórias, o que torna impossível aos julgados na esfera superior um contato mais imediato com o conteúdo da causa. (J8, PR, escrita).

Um dos relatos sugere desconfiança em decorrência da indicação política dos integrantes de Tribunais Superiores. Ressente-se de possível influência de escritórios de advocacia, recorrente nos delitos econômicos e de corrupção envolvendo personalidades do mundo político e empresários:

O julgamento de recursos nas esferas superiores é visto com boa dose de desconfiança, diante do fato de que nos crimes graves agentes políticos e econômicos estão diretamente envolvidos e se fazem representar por poderosos escritórios de advocacia em Brasília. O jogo político de indicação para as vagas no STJ e no STF é visto como o principal combustível desta desconfiança. (J8, PR, escrita).

Outras críticas aparecem em relação ao desempenho dos Tribunais Regionais e Superiores. Ao menos um dos participantes é especialmente crítico em relação ao modelo processual penal brasileiro. O excessivo número de recursos torna os julgamentos “intermináveis” e afeta a prestação jurisdicional:

Eu acho isso terrível... assim, acho que deveria haver um filtro bem maior sobre o que sobe para os Tribunais Superiores, né, até para eles terem uma questão mais humana de trabalho, né, prejudica a qualidade, tudo. Então é isso... quem tem dinheiro para tá pagando advogado e recorrendo de tudo ganha com isso o processo ficar interminável, né, então, assim, daqui que volte para a pessoa ser executada, a pessoa nem lembra mais ou prescreve, né? O problema é esse. (J3, PE).

Tenho mais experiência vendo a atuação “de baixo” do que a partir do STJ – como disse, estou aqui há pouco tempo. Mas, a meu ver, falta aos Tribunais Superiores um pouco da “vivência” da primeira instância. Em especial, houve algumas anulações de provas que, com o devido respeito, ignoram a realidade do trabalho jurisdicional e a gravidade dos fatos. (J14, SP, escrita).

A morosidade dos Tribunais Superiores, particularmente nos casos mais complexos, que envolvem delitos econômicos, surge como um dos problemas cruciais a ser enfrentado. Além disso, a interpretação extensiva conferida às hipóteses de cabimento de *habeas corpus* teria contribuído para o imenso volume de trabalho na área penal:

Tem muita coisa aguardando julgamento do STJ ou do STF pra transitar em julgado. Os Tribunais realmente estão demorando bastante, o STJ, principalmente. O volume de *habeas corpus* que eles recebem, eles não estão conseguindo julgar os recursos especiais na proporção que deveria. Eu acho que foi o alargamento que deram para o *habeas corpus* ao longo do tempo, e hoje cada ministro recebe um volume semanal de *habeas corpus* de que ele não consegue dar conta. Se ele tiver que julgar só os *habeas*, ele não vai julgar o resto – é uma opção porque a pessoa não consegue com o mesmo grupo de servidores fazer as duas coisas. (J2, PR).

E complementa sua análise crítica:

Então hoje se usa *habeas corpus* não só pra discutir questão de prisão, mas nulidade de processo, sentença, regime prisional, então, o *habeas* hoje serve pra tudo, né? Então o ministro tentou fazer esse retorno do caminho do *habeas*, tem um voto célebre dele lá quando ele voltou do CNJ dizendo que eles estão fugindo da missão essencial, que é julgar recurso especial, pra julgar *habeas corpus*, que não há atuação do MP, porque no resto há de parte a parte, e o *habeas* está discutindo coisa que o juiz lá não decidiu ainda. Então eles saltam instâncias que o juiz decidiu e o Tribunal ainda não – então ele faz toda essa construção pra dizer: “Temos que limitar o uso do *habeas corpus* porque, se nós continuarmos assim, não vamos fazer o que temos que fazer, que é julgar recurso especial, e a coisa não transita em julgado”. (J2, PR).

### 3 • A ATUAÇÃO DA POLÍCIA FEDERAL

A competência da Polícia Federal para apurar e reprimir infrações penais atribuída pela própria Constituição Federal de 1988 (art. 144, § 1º, I e IV), ao conferir-lhe o posto de polícia judiciária da União, inclui a investigação dos crimes de competência federal. Desse modo, o conhecimento de representações sociais acerca da atuação da Polícia Federal e de sua relação com o Judiciário é parte importante para a compreensão da instrução e do julgamento dos delitos federais.

Durante a realização do trabalho de campo, foi possível identificar a realização de evento conjunto entre magistrados federais e delegados da PF<sup>15</sup>. Certamente, um dos indicativos de interação interorganizacional supõe observar a construção das relações extraoficiais e para além dos trâmites processuais e comunicações burocráticas. Uma das participantes demonstra otimismo em relação à troca de experiências. A narrativa sugere entusiasmo em relação à preparação técnica do corpo pericial:

No ano passado nós promovemos aqui um encontro de juízes dos três estados com suas polícias técnicas. Eu organizei esse evento e nós fomos até lá visitar os peritos, e eles não conheciam, nunca tinham visto juízes porque a gente só se fala por papel. E nós também não sabíamos que os peritos são tão preparados, porque são doutores e a maioria deles tem trabalhos publicados. Então o corpo técnico da Polícia Federal é espetacular. [...] Eles ficaram encantados e querem continuar esse diálogo. Montaram uma roda de debates de parte a parte. Que curiosidade os peritos tinham! [...] Então foi muito interessante, foi muito apreciado, foi muito interessante de parte a parte. Eles fizeram indagações e nós fizemos indagações; a gente foi conhecer como eles trabalham dentro dos laboratórios, laboratórios de drogas, de informática, de engenharia. Foi muito interessante. (J2, PR).

Parte da curiosidade evidenciada na fala relaciona-se à ausência de comunicação entre os envolvidos. O interlocutor indica a demanda dos peritos por *feedbacks*, retorno não institucionalizado e que poderia impulsionar formas de aprimoramento do trabalho:

No ano passado teve, no comecinho do ano, um *workshop* da Polícia conosco, juízes, e o que eu percebi? A Polícia queria muito ter um *feedback*, assim, fora dos autos, do trabalho deles. [...] No *workshop* eu senti que a intenção era saber, realmente, o que podem melhorar. Eles mostraram também o processo de produção de perícia, como eles fazem, todo o aparato. E tem todo o trabalho de provas que são produzidas na oportunidade mais adequada e que depois, com o passar do tempo, já não é mais possível fazer essas provas. (J7, GF/DF).

Entre os relatos dos magistrados participantes predomina a imagem de “boa relação” com a Polícia Federal. Alguns dos sujeitos da pesquisa destacam o que é descrito como relação de confiança: “A relação com os delegados da Polícia Federal geralmente é próxima e se baseia no princípio da confiança recíproca” (J8, PR, escrita). Um dos participantes refere-se à DELEFIN situada na capital paulista: “Os delegados da DELEFIN/SP são muito profissionais e respeitam o trabalho do Poder Judiciário” (J14, SP, escrita). Alguns dos relatos pontuam a qualidade do trabalho da PF, que depende, contudo, de interesse específico pelo caso:

Então voltando ao ponto inicial, eu não acho que a Polícia trabalhe mal, quando ela quer investigar ela investiga bem, porque a Polícia tem estrutura e elementos pra isso. Quando a investigação é bem feita, a acusação tem que cumprir melhor esse ônus dela. (J6, GF/DF).

Em pesquisa anterior sobre o inquérito policial, evidenciou-se distanciamento dos magistrados estaduais da investigação policial. Em alguns dos relatos os magistrados revelam desconfiança e distanciamento da atividade policial e dos delegados de Polícia Civil. Por outro lado, revelam sintonia com os promotores de Justiça, com quem teriam proximidade desde os bancos universitários (MISSE, 2010; MACHADO, 2014).

Nesta pesquisa, alguns dos participantes avaliam que as relações “são boas”, mas os contatos com os delegados ocorrem unicamente quando há necessidade de cautelares que dependam da autorização judicial:

A relação é muito boa, o contato do juiz com o delegado em inquérito só acontece hoje se houver pedidos extremos de quebra de sigilo ou coisas do tipo. Em todo o resto a tramitação é direta entre a PF e o MPF. Então o contato é mínimo, não é regra, o contato é mínimo mas muito positivo. O que se precisa da polícia, eu, pelo menos, não tenho menor problema com a polícia. Ao contrário, a necessidade da justiça é sempre atendida. A gente também tem meios de comunicações informais por *e-mail* e tal. Pedido de informação de mandado de prisão, essas coisas assim são feitas por *e-mail*. (J3, PE).

Um dos magistrados apontou a especificidade de Varas Federais situadas na tríplice fronteira:

A relação profissional com os delegados em Foz do Iguaçu sempre foi ótima. Relação mais próxima com os delegados costuma ocorrer em operações policiais em que haja interceptação telefônica, em virtude de ser necessário trabalho orquestrado quanto aos prazos, pedidos, momento da deflagração etc. (J12, PR, escrita).

Por outro lado, há também críticas à atuação da Polícia Federal. Um dos relatos ressenete-se de que os delegados buscariam “facilitar seu trabalho” direcionando os pedidos para juízes federais que supostamente, na avaliação dos delegados, seriam “mais

15 Conferir: <<http://www.cjf.jus.br/cjf/noticias-do-cjf/2014/novembro/cej-cjf-promove-primeiro-dialogo-da-magistratura-federal-e-policia-federal>>.

propensos a deferir medidas cautelares” nas investigações que conduzem. Na ótica dos participantes, aparentemente os juízes que deferem mandados de prisão, buscas e quebras de sigilo são mais “bem-vistos” em geral pelos delegados da PF. Nesse sentido:

A Polícia Federal, com essa mídia toda, o que ela faz é escolher o juiz com quem ela vai trabalhar. E ela vai escolher o juiz com base em que critério? Com base nos critérios que facilitam o trabalho dela. Um bom juiz pra Polícia Federal, eu imagino, estou especulando, é um juiz que tem facilidade em conceder prisão provisória. Porque sem mandado de prisão e, principalmente, sem mandado de busca e apreensão, o delegado perde até o estímulo se não puder botar o pé na porta e sair com alguém. Eu vejo que eles ficam até decepcionados quando eu nego um pedido deles, ficam... com uma cara de tristeza! (J6, GF/DF).

### 3.1 • COMPLEXIDADE DA INVESTIGAÇÃO DA CORRUPÇÃO E DOS DELITOS ECONÔMICOS

As narrativas dos sujeitos da pesquisa apontam a complexidade das investigações e instruções processuais, especialmente em alguns dos delitos econômicos selecionados. Quando se trata da investigação dos crimes econômicos ou, mais especificamente, dos crimes de corrupção e de lavagem, os relatos enfatizam dificuldades e inúmeras questões inter-relacionadas:

Eu acho que desses crimes nominados o da lavagem de dinheiro é o de investigação mais complexa. Por quê? Se for pegar a estatística dos processos de lavagem na Vara, são pouquíssimos processos, mas cada processo tem inúmeros apensos. É um de cooperação jurídica pra saber do dinheiro que está lá fora, o outro de busca e apreensão, o outro de quebra sigilo bancário, o outro de quebra de sigilo fiscal, via de regra, tem interceptação telefônica... Então são muitos apensos e, assim, as pessoas começam a querer de volta o bem que está sequestrado, o bem que está bloqueado, a conta que está bloqueada. Muitos e muitos apensos. Eles são processos extremamente trabalhosos porque quando o juiz for dar essa sentença ele tem que analisar todas essas situações, ele tem que determinar a perda ou não daqueles bens, a devolução ou não daqueles bens, então é uma sentença super, supertrabalhosa. (J2, PR).

Nos crimes de lavagem, a própria estrutura da lavagem é um crime que foi criado como um crime parasitário, ele foi criado para ocultar um outro crime. Então a engenhosidade dos criminosos é a maior possível, e é um crime que é de ação múltipla, então temos vários tipos penais, há vários verbos no tipo penal que preveem todas as formas possíveis para poder enquadrar. (J15, PE).

A produção da prova surge como uma das dificuldades mais relevantes, tanto na fase policial quanto na fase de instrução: “É uma prova difícil de fazer porque não é um padrão; nesses crimes de corrupção não há um padrão, tudo depende de como a corrupção se dá, é difícil, e de quem traz o fato a conhecimento: se é da parte do corrompido ou do corruptor” (J2, PR). Nesse sentido:

Há dificuldade para provar o delito. Esses crimes são realizados de forma oculta. Sem a existência de um delator, sua descoberta é quase impossível. Os principais problemas, a meu ver, são a demora e as técnicas de investigação. É preciso utilizar mais adequadamente as técnicas modernas – como interceptação e delação premiada. Mas, para isso, é preciso respaldo dos Tribunais. (J14, SP, escrita).

Por outro lado, a diversidade das práticas relacionadas à criminalidade complexa supõe variadas formas de atuação e nega a existência de um padrão probatório único. Os relatos enfatizam as novas formas de produção da prova, notabilizadas nos últimos anos, como a delação premiada:

Investigar crimes cometidos “às escuras”, como os de corrupção “*lato sensu*”, após a consumação do mesmo, é bastante difícil, servindo nestas situações o rastro deixado pelos agentes antes e depois do ocorrido como prova, mesmo que aparentemente desconectado do evento em si. Além disso, a palavra da vítima (não corrompida), ou até mesmo do corrompido, deve ser valorada em maior grau do que ordinariamente, pois a escassez probatória por si só não deve ensejar a absolvição, apenas a prova isolada. Finalmente, saliento na presente pesquisa a importância da denúncia anônima ou delação anônima, a qual durante muitos anos foi desprestigiada, mas, recentemente, tem adquirido maior força em razão dos “DISQUE DENÚNCIA”, criados em meio a uma onda de combate aos crimes de corrupção e de moralização dos órgãos públicos. (J13, RS, escrita).

Entretanto, a complexidade da investigação é apenas uma entre as diversas dificuldades encontradas para a investigação dos crimes de corrupção e lavagem. Alguns dos relatos enfatizam a falta de autonomia financeira da PF. De um lado, o superintendente local pauta as prioridades locais: “A forma como a PF define suas prioridades toma em consideração a pauta de prioridades e a autonomia do superintendente da PF local” (J8, PR, escrita). De outro lado, a falta de autonomia financeira surge como entrave relevante:

A principal dificuldade da PF decorre da falta de autonomia financeira plena das unidades da federação (Superintendências) para investigar e deflagrar operações sem o aval de Brasília, especialmente quando altos membros do Poder Executivo federal são os investigados. No caso de lavagem de dinheiro raramente se vê um trabalho de cooperação técnica efetiva entre a PF local e instâncias internacionais. Estas deficiências não

raro são superadas somente em juízo, quando o juiz acaba determinando a produção desta prova técnica. (J8, PR, escrita).

Os relatos discorrem, também, sobre aspectos teóricos dos crimes selecionados na pesquisa. Alguns dos participantes enfatizam que a dificuldade reside na peculiaridade dos crimes que tutelam mais de um bem jurídico, na variedade de objetos materiais passíveis de violação e na pluralidade de sujeitos passivos direta ou indiretamente afetados. A demora para o início das investigações, fruto da peculiaridade dos atos de corrupção, surge como complicador para a instrução processual:

O pior que eu acho é a falta de controle. Eu acho que na liberação de recursos, quando se liberam valores, eu digo, o momento de fiscalização não é prévio, ele é posterior. Então quando já houve a liberação de recursos, a apropriação fica muito difícil para a polícia resgatar esse valor de volta. Então aquilo vai para a conta de terceiros, já sumiu realmente o dinheiro. Eu acho que a dificuldade maior é essa e também identificar quem está dentro do poder público, porque, enquanto a pessoa está dentro da máquina, essa informação de contrato de licitação, e toda a parte interna da Administração Pública, fica inacessível se o controle, se o fiscalizado é que tem o controle sobre aqueles documentos. Então geralmente isso só ocorre quando há uma mudança de gestão. Então... quando há uma mudança de gestão, isso já passou há muito tempo, desde a apropriação, desde que a coisa já aconteceu. Então a dificuldade é essa, voltar no tempo, tentar lembrar tudo, reconstruir toda aquela situação e principalmente recuperar algum dinheiro, né? (J3, PE).

A dificuldade para a investigação de crimes de corrupção e delitos econômicos, pela Polícia e pelo MP, refere-se à natureza desses crimes. Bens jurídicos de natureza difusa, crimes de perigo abstrato são complexos e envolvem uma rede de operações em que há conivência de muitas pessoas influentes e falta de atuação efetiva de órgãos fiscalizadores. Os problemas enfrentados pela Polícia se refletem em toda a instrução criminal. Os crimes não deixam vestígios materiais por causa de sua natureza difusa, e as vítimas são toda a sociedade, inclusive futuras gerações. As provas técnicas são complexas e demoradas e caso a pessoa investigada tenha acesso à informação ou contatos com o governo, poderá facilmente obstaculizar a investigação, de forma indireta, por meio de contatos políticos e tráfico de influência, fazendo com que o processo atravesse, contribuindo para que ocorra no futuro nulidade ou prescrição. Os problemas que ocorrem durante a investigação perduram por toda a instrução criminal e prejudicam a solução final do processo crime. (J9, SP, escrita).

### 3.2 • INQUÉRITO, ESTRUTURA E PRIORIDADES DA PF

Ao tratar da investigação dos crimes de lavagem de dinheiro, Mendroni, promotor de Justiça do MP/SP com experiência no GAECO, propõe que a criminalidade complexa demanda investigação estrategicamente organizada, qualificada como “Planificação Estratégica”. Em face da “imensa gama de dados e informações que necessitam ser checadas, sistematizadas e analisadas, [...] o sucesso da investigação depende desta planificação e da estratégia escolhida” (MENDRONI, 2015, p. 330).

As narrativas dos sujeitos da pesquisa indicam que a pretendida excelência na atuação é prejudicada pela ausência de recursos materiais e humanos da PF para atuar nos casos mais complexos. Alguns dos relatos sugerem dificuldades materiais:

Evidente que seria ideal que os inquéritos fossem mais completos, detalhados, mas há que se levar em conta a dificuldade natural de recursos humanos e materiais que acomete a maior parte das polícias e seus setores. A prova do inquérito será submetida ao crivo do contraditório judicial e se não estiver consistente, o caso será de absolvição. Quanto a falhas do inquérito, em geral ocorrem pela demora no seu processamento, o que faz perder a linha de investigação ou mesmo os objetos do crime e seus praticantes, e pela falta de recursos materiais e humanos das polícias. Nesse ponto é que se vislumbra a necessidade de investimento e qualificação das polícias, no aspecto material e humano. (J10, SP, escrita).

Os sujeitos da pesquisa pontuam a atuação nos casos em que a PF considera prioritários, como as grandes operações:

Ela tem estrutura, tem conhecimento técnico pra isso, e nós temos setores muito bem equipados. [...] Hoje eu digo que a Polícia Federal está tecnicamente bem aparelhada, são pessoas com bastante conteúdo. [...] É um quadro que é constantemente remanejado pra essas operações que eles precisam fazer no País, mas que, quando se dedicam a trabalhar naquela operação, eles se dedicam; eu não me lembro de anular alguma coisa em razão de inquérito malfeito, uma prova que não foi custodiada devidamente, isso não existe. A Polícia Federal é uma Polícia muito preparada. (J2, PR).

De forma semelhante à descrita pelos membros do MPF, agentes e peritos da PF, alguns dos relatos são especialmente críticos em relação ao inquérito policial, apontado como burocrático e ultrapassado:

A estrutura do inquérito policial está prevista no Código de Processo Penal, que data de 1941. Logo, ele é arcaico, cartorial e burocrático, como

é de se imaginar de um instrumento que foi pensado numa realidade de 70 anos atrás. (J11, PR, escrita).

Além disso, outros aspectos do modelo processual e da organização interna da PF surgem nas falas. A deficiência mais relevante não seria o inquérito policial, mas a forma como é conduzido:

O inquérito policial deve apresentar indícios razoáveis de autoria, materialidade do crime e de imputação do tipo penal. Penso que as deficiências são pontuais e elas decorrem do sistema penal brasileiro e da dificuldade estrutural da Polícia brasileira, que não tem autonomia funcional. (J9, SP, escrita).

O inquérito policial, em si, não constitui uma deficiência; o que prejudica a sua efetividade é a falta de estrutura para que seja conduzido em tempo e modo adequados à peculiaridade dos crimes em tela. Com a tramitação direta dos inquéritos entre Polícia e Ministério Público Federal, observamos uma agilização de procedimentos. Mas não em todos os casos. Sobre as prioridades da Polícia Federal, é difícil traçar uma avaliação ampla de fora. (J10, SP, escrita).

Ressalte-se que os problemas advindos de questões internas superam o elemento estrutural, mas também passam pelas limitações dos próprios agentes (*lato sensu*), que precisam de treinamento e *expertise* para sua atuação: “Nos últimos tempos, a Polícia Federal tem dado maior prioridade a casos de corrupção e financeiros. Os policiais deveriam ter mais treinamento em questões financeiras” (J14, SP, escrita). Um dos relatos pontua, por outro lado, as deficiências da cooperação internacional:

Penso que a Polícia deveria concentrar-se menos em meios tradicionais – como oitiva de pessoas – e se concentrar em verificações *in loco*, quebras de sigilo, interceptações etc. Falta uma estrutura técnica mais adequada para seguir o dinheiro, em especial no exterior. Mas esse não é um problema da polícia, mas da nossa dificuldade de cooperação internacional. (J14, SP, escrita).

Um dos relatos dirige o foco ao que é avaliado como má condução da investigação. Privilegiam-se, não raramente, os crimes de menor relevância ou impacto, e as Varas seriam “inundadas com processos pouco importantes”:

Eu não avalio mal o trabalho da Polícia em termos de prova, em termos de investigação. Eu diria que é um trabalho razoável em termos de produção de prova no âmbito da Polícia Federal, mas o que pra mim é muito visível é que ele é um trabalho descontinuado e seletivo, no sentido de ser mal dirigido. Seletivo ele tem que ser, pelo menos ao meu ver, mas ele é muito mal dirigido no sentido de que se investiga muito o que tem muito pouca importância e se investiga pouco o que tem importância. E, quando se investiga pouco o que tem importância, a tendência é essa investigação morrer, ir morrendo aos poucos, e as Varas Criminais serem entupidadas com um monte de proces-

sos irrelevantes, absolutamente irrelevantes do ponto de vista penal. Eu diria que o trabalho é um trabalho razoável, um trabalho bom, quando a Polícia Federal prioriza uma investigação, ela tem condição de realizar bem essa investigação, mas é um trabalho mal dirigido. (J6, GF/DF).

Os peritos da Polícia Federal são muito bons e, às vezes, eles vão parar para fazer uma perícia numa moeda falsa, uma cédula de moeda falsa. Nós temos muitos processos desses aqui da Polícia Federal, enquanto nos casos mais complexos eles não vão poder atuar até pelo limite de pessoal. Então eu acho que essa não é uma coisa propositada, não é algo que seja escolhido. (J7, GF/DF).

A falta de continuidade e de organização para a investigação da criminalidade complexa estaria associada também a questões organizacionais, sugerem as falas. Os padrões de produtividade exigidos fazem com que alguns casos, os “menos complexos”, rendam mais, pois alcançam mais altos níveis de produção:

A impressão que eu tenho é que é mais fácil investigar determinados tipos de crime, então isso rende e, vamos dizer assim, o seu trabalho rende mais, então você apresenta uma estatística melhor em termos de produtividade. É mais fácil investigar um delito de moeda falsa, às vezes: a materialidade já está ali e cai em suas mãos facilmente, um crime de roubo, onde o ladrão às vezes é pego em flagrante. Agora, um crime contra a Administração Pública muitas vezes demanda uma investigação mais complexa, mais demorada, um conluio. O licitante não passa recibo, então você tem que considerar o contexto e isso, naturalmente, é mais complexo. Não há como fugir disso, e isso me parece que deveria indicar pro investigador, que deveria concentrar os esforços dele, nesses tipos de delito, que, além de ter uma investigação complexa, muitas vezes, tem consequências muito mais graves, muito mais drásticas do que as outras. E não é isso que ocorre frequentemente. O que, às vezes, me parece claramente é que uma investigação começa e depois essa investigação é descontinuada porque outra começou, e essa outra depois é superada por uma terceira, por uma quarta, por uma quinta... (J6, GF/DF).

## 4 • A ATUAÇÃO DO MPF

No estudo realizado por Sadek, a pesquisadora indica que “a atuação do Ministério Público é vista com reservas” pelos magistrados, especialmente “no que se refere à promoção do inquérito civil, ação civil pública para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos e à promoção de inconstitucionalidade” (SADEK, 2010, p. 26). Apenas 38,2% dos juizes entrevistados avaliam positivamente a atuação do MPF (SADEK, 2010, p. 27).

Pesquisas realizadas sobre o inquérito policial no Brasil indicam distintas percepções dos magistrados sobre a atuação da Polícia e dos promotores de Justiça (MISSE, 2010). Na nossa análise, a partir do trabalho de campo no DF, indicamos proximidade entre juízes e promotores de Justiça. Apontamos, de outro lado, o distanciamento em relação aos delegados de polícia (MACHADO, 2014). Em análise sobre a atuação no controle penal dos crimes financeiros, Castilho refere-se à Polícia e ao Ministério Público como “os agentes principais do controle jurídico-penal no processo de definição e seleção secundária” (CASTILHO, 1998, p. 137). Em nossa proposta anterior, trata-se de organizações que participam da divisão do trabalho jurídico-penal (MACHADO, 2014).

Nesta pesquisa, as narrativas dos magistrados participantes sugerem percepções diferenciadas sobre a atuação dos procuradores da República. De um lado, predominam as visões positivas, que exploram a preparação jurídica e a qualidade profissional dos membros do MPF. De outro lado, alguns dos relatos são críticos ao desempenho dos procuradores, especialmente porque não direcionariam de forma adequada a investigação policial. A persecução penal seria dirigida a crimes de pouca relevância, e algumas Varas Federais acabariam inundadas com processos penais que apuram fatos de pouca relevância social.

Os relatos variam bastante. De forma semelhante à observada na pesquisa sobre o inquérito policial na Justiça Estadual (MISSE, 2010; MACHADO, 2014), alguns dos participantes sugerem relações de confiança com os procuradores, o que não ocorreria em relação aos advogados:

A relação, até onde sei, baseia-se na confiança recíproca e o juiz em matéria criminal federal geralmente dispensa um tratamento totalmente diferenciado ao MPF, o qual não é deferido aos advogados de defesa, geralmente vistos com grande dose de desconfiança pelo juiz. (J8, PR, escrita).

Na nossa pesquisa destacamos dos relatos do trabalho de campo a origem universitária comum entre juízes e promotores de Justiça. A proximidade é construída ao longo dos anos, o que não ocorre com os delegados de polícia (MACHADO, 2014). Neste estudo, alguns dos relatos discorrem sobre o alto nível técnico dos membros do Ministério Público Federal:

Nós temos um MP muito, muito preparado aqui no sul, sempre foi. No Tribunal, idem, gente que vem pra sessão e pede preferência em processo e quer sustentar... eu sei que em outras regiões não acontece, mas aqui o pessoal é bem atuante, eles recorrem, eles usam recursos especiais, eles recorrem e vão às audiências. São bem atuantes. (J2, PR).

Os procuradores têm um bom nível, têm um bom nível inclusive de entendimento. Porque, por exemplo, em crimes contra a ordem tributária, temos vários procuradores que já foram auditores da Receita Federal, que têm conhecimento sobre tributo, têm conhecimento sobre procedimento

administrativo. Ou alguns já foram delegados da Polícia Federal, então têm conhecimento sobre investigação. Então o conhecimento deles é um conhecimento bom. (J15, PE).

Nem todos os relatos sugerem a proximidade. Alguns dos participantes descrevem pouco contato dos magistrados com os membros do Ministério Público:

Só (há contato com o Ministério Público) quando há uma necessidade de intervenção, uma medida judicial. Agora, outras notícias de crime em que não há instauração de inquérito, representações criminais, notícias, essas sequer chegam ao nosso conhecimento, vão somente para o Ministério Público, tramitam, e somente quando vem o pedido de arquivamento ou oferecimento de denúncia, ou, ainda, pedido de alguma medida, é que é distribuído. (J7, GF/DF).

Alguns dos relatos ressentem-se de um papel mais proativo dos procuradores da República. O MPF deveria direcionar de maneira mais efetiva as investigações policiais. Além disso, deveria selecionar de modo mais racional os casos a ser objeto de ação penal:

Eu seleciono, vamos dizer assim, algo em torno de 70% ou 80% dos processos que eu tenho lá, no que depender de mim, não existiriam. Mas eu dependo do Ministério Público, que gosta de denunciar e denuncia muito, e dependo do Tribunal, que gosta de reformar minhas decisões, e reforma muito também. Eu tento convencer os procuradores da República a virem pro meu lado, e até não tenho o que reclamar porque eles hoje estão bem mais seletivos, não tanto quanto eu gostaria, mas são bem mais seletivos. Nessa pauta de vocês aí tem um item, crime de licitação. Crime de licitação tem uma pena muito pequena, significa que prescreve rápido. O crime de licitação hoje, pelo menos na [...], pra você ver uma condenação, olha, vai ser difícil. Primeiro porque a prova deles é ruim, essa é uma prova mais complexa que nem sempre se faz. Segundo que às vezes na tramitação ela é tão demorada, porque eu tenho esse e mais 800 pra julgar... e a pena vai prescrever. (J6, GF/DF).

## 4.1 • ARQUIVAMENTO

Em pesquisas realizadas sobre o inquérito policial no Brasil, uma das questões recorrentes é o distanciamento do magistrado da investigação policial. Os magistrados estaduais tendem a arquivar as promoções de arquivamento e ratificam as teses jurídicas apresentadas pelos promotores de Justiça, encampando os argumentos apresentados (MACHADO, 2014).

Os relatos dos magistrados participantes desta pesquisa não sugerem diferenças substantivas em relação às pesquisas anteriores. As narrativas apontam que raramente

os magistrados federais valem-se do procedimento previsto no art. 28 do CPP, submetendo o procedimento à análise do procurador-geral da República. Sugerem-se padrões de atuação, rotinas nos procedimentos, que não destoam significativamente das imagens trazidas pelos juízes estaduais: “A regra é se concordar com os arquivamentos, respeitando a titularidade da ação penal pelo Ministério Público. O controle do arquivamento é, e deve ser, excepcional” (J11, PR, escrita). Nesse sentido:

Em relação ao arquivamento, a tendência é concordar. Pode-se dizer que, de maneira geral, o Ministério Público requer arquivamento em caso de inviabilidade de apresentação de denúncia. Os outros requerimentos durante a instrução criminal são analisados caso a caso na necessidade efetiva da prova. (J12, PR, escrita).

Outros relatos sugerem divergências pontuais especialmente em relação a teses jurídicas, como os critérios dos procuradores na utilização de princípios que restringem o espectro de intervenção penal, como o princípio da insignificância:

Geralmente eu tendo a concordar, mas a gente usa o art. 28. [...] Há questões envolvendo insignificância, que também é matéria controvertida aqui – o que é insignificância e o que não é. É matéria [...] do contrabando, do descaminho, e até hoje a gente não tem pacificado nos Tribunais Superiores a respeito disso; o Supremo diz uma coisa e o STJ diz outra, enquanto isso eu estou usando o art. 28 pra mandar lá pra Coordenadoria. Via de regra, o que o MP propõe que se acolha, mas há questões que entram na convicção daquilo que eu acho que deva seguir investigando ou não em relação ao que eles pensam e, eventualmente, se usa o art. 28 do CPP. (J2, PR).

Posso falar apenas por mim. Com relação aos arquivamentos, sim, praticamente sempre (há concordância com os procuradores). Para quem entende que o processo penal é essencialmente acusatório, essa medida seria até obrigatória. Além disso, a tendência é de uma discricionariedade cada vez maior do MPF, que tem mesmo que se concentrar em casos maiores e arquivar os insignificantes. Com relação aos outros requerimentos, não. Como em qualquer processo, avalio a pertinência do pedido, indeferindo aquilo que não tiver pertinência. (J14, SP, escrita).

Os participantes do grupo focal no Distrito Federal explicitam visão recorrente nas narrativas de outros sujeitos da pesquisa quanto ao arquivamento: “Eu já prometi ao procurador da República duas coisas. Primeiro, dificilmente aplicar o art. 28. Segundo, se eu for aplicar alguma vez, eu aviso a eles antes para não submetê-los a constrangimento na Câmara” (J6, GF/DF).

Eu ia comentar duas coisas, em seis anos eu usei o art. 28 duas vezes, só pra subsidiar a pesquisa. E outra coisa, os órgãos de revisão, de um modo geral, segundo nosso Tribunal, a Câmara deles falava assim: “Foi pra lá”. Não tem a chance de eles fazerem uma leitura, como nosso Tribunal tam-

bém, uma vez apresentado o recurso, a chance da decisão não ser modificada nesse sentido é muito pequena. (J7, GF/DF).

## 4.2 • ESTRUTURA DO MPF E A PERSECUÇÃO PENAL

O trabalho de campo aponta visão positiva dos magistrados participantes em relação não apenas ao preparo técnico dos procuradores, mas também à estrutura de apoio do MPF. Alguns dos relatos sugerem, inclusive, melhores condições que a da magistratura federal. No entanto, a atuação concreta dependeria dos perfis dos profissionais diretamente envolvidos com a investigação dos fatos. Avalia-se que nem todos os procuradores seriam igualmente proativos e com perfil para controlar e direcionar as investigações, o que também repercute na qualidade das ações penais propostas:

A estrutura do MPF é adequada para a investigação e a persecução penal dos crimes indicados na pesquisa. Os membros do *Parquet* são preparados com eficiência para investigar e atuar na persecução penal. Hoje o MPF está mais estruturado que o Poder Judiciário. (J9, SP, escrita).

Acredito que sim, que a estrutura deles (MPF) é muito boa, talvez seja a melhor estrutura em termos de aparato físico. A estrutura do Ministério Público é excelente. A questão da investigação é uma questão cultural também. A mudança de mentalidade, a mudança de posicionamento. A proatividade que o Ministério Público tem, por exemplo, em ações civis públicas, a proatividade que eles têm nas ações de improbidade... existe uma diferença em relação às ações penais. A investigação em que o procurador tem de ir a campo é muito tímida em relação ao que a Polícia Federal faz. Eles têm a possibilidade legal, mas é muito tímida em relação, por exemplo, a outros inquéritos civis que eles conduzem. Mas a estrutura física é boa. (J15, PE).

Além disso, as narrativas sugerem a dependência do MPF em relação à produção probatória atrelada ao inquérito policial, o que revela, avaliam alguns dos participantes, pouca autonomia investigativa:

É necessário o trabalho da PF como uma coisa complementar. O Ministério não tem peritos, não tem estrutura de perito de ninguém para fazer quebra de sigilo, de interceptações. Ele não tem essa estrutura, então é necessário o contato direto com a Polícia Federal. (J3, PE).

Os problemas ou deficiências nos inquéritos policiais, mencionados pelos participantes, sugerem questões pontuais. De um lado, reconhece-se a relevância da qualidade da investigação preliminar, que repercute, avaliam alguns dos sujeitos da pesquisa, na qualidade da persecução penal. Nos casos que envolvem crimes contra a Administração Pública, eventuais falhas na produção da prova seriam evidenciadas:

São casos assim, principalmente quando o poder público tem direto envolvimento, em que a fase investigatória é essencial para o desenvolvimento, o sucesso da ação penal. O sucesso da ação penal vai depender justamente de você amarrar toda essa prova no momento de investigação. Então, assim, a Polícia Federal tem um papel fundamental nisso, e também o Ministério Público faz muito. Isso é bem mais comum nos crimes contra a Administração Pública, de a investigação ser só no Ministério Público. E o que acontece quando é assim? Por que é assim? São casos de crimes formais em que você não vai avaliar muito os fatos, para estar inquirindo pessoas ou fazendo depoimentos e colhendo provas em campo, como é o trabalho da Polícia Federal. (J3, PE).

A qualidade da persecução penal, reitera interlocutor simpatizante de visão minimalista do Direito Penal, supõe a seleção dos casos mais graves e que deveriam ser levados ao Judiciário. A seletividade seria uma das chaves para compreender as decisões pela diversificação das estratégias penais:

O Ministério Público, falando sério, embora eu ache que tenha mudado pra melhor, o Ministério Público seleciona muito mal. É aquela ideia de que todo crime tem que ser objeto, toda infração da lei penal tem que ser objeto de denúncia. É aquela ideia de que no Direito Penal vigora o princípio da igualdade. Quer dizer, eu acho que o sujeito que trabalha no sistema penal, quando ele trabalha seis meses, já não tem mais o direito de acreditar nisso, de que há igualdade no Direito Penal, a não ser que ele queira ser hipócrita. E eu não sou hipócrita, e aqui o Direito Penal é aplicado, doa a quem doer. (J6, GF/DF).

## 5 • A ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DE CONTROLE, REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO

Além das organizações que participam da divisão do trabalho jurídico-penal, outras agências, organizações e atores são relevantes para a compreensão ampla sobre os contextos e as condições que possibilitam o início de investigações relacionadas aos delitos econômicos e à corrupção. Um dos focos desta pesquisa foi compreender possíveis arranjos institucionais entre algumas dessas organizações e aquelas tradicionalmente associadas ao controle penal.

Em estudo realizado na década de 1990, Castilho rastreou 1.089 inquéritos policiais que investigavam crimes contra o Sistema Financeiro Nacional. Constatou que o sistema informatizado da época não relatava quem havia feito a *notitia criminis*, embora incluísse entre os possíveis notificantes o Banco Central, a Comissão de Valores Mobiliários, a Receita Federal, entre outras instituições (CASTILHO, 1998, p. 231).

Nesta pesquisa, outras instituições foram incluídas a partir da análise dos arranjos institucionais e do fluxo da notícia dos delitos econômicos e de corrupção, tais como o Tribunal de Contas da União, a Controladoria-Geral da União, entre outras.

O trabalho de campo sugere que as formas de comunicação institucionalizadas normalmente articulam organizações de controle com aquelas que atuam diretamente na investigação e persecução penal. Infere-se a construção de canais de comunicação com o MPF, que direciona à PF para investigação, se necessária. Eventualmente, os ofícios são dirigidos tanto ao MPF quanto à PF. O magistrado toma contato direto com a produção das referidas instituições por meio da documentação encaminhada na forma de pareceres técnicos ou procedimentos administrativos que instruem ações penais.

As narrativas dos magistrados participantes sugerem canais institucionais para troca de informações e expressam a necessidade de construir mecanismos de compartilhamento de informações:

A relação entre Judiciário e demais instituições é de cooperação e compartilhamento de dados e informações. É importantíssimo desenvolver, fomentar e facilitar o intercâmbio de informações entre essas instituições e o Judiciário, pois constituirão matéria probatória em eventuais processos criminais, sendo submetidas ao contraditório. (J10, SP, escrita).

Creio que seja importante desenvolver o compartilhamento de informações com instituições estrangeiras de investigação e de regulação, especialmente no setor bancário e financeiro. (J10, SP, escrita).

O COAF, conforme analisado neste volume, conta entre suas atribuições principais as de “disciplinar, aplicar penas administrativas e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas na lei”. Essa última atribuição associa-se diretamente à investigação e persecução penal dos crimes de lavagem ou ocultação de bens, dinheiro e valores, conforme previsto no art. 15 da Lei n. 9.613/1998 (BETTI, 2000, p. 63). O papel do COAF e sua atuação surgem no relato a seguir transcrito:

O COAF tem um trabalho excelente, um trabalho de inteligência financeira. O COAF foi criado, inclusive, no Brasil, com base em tratado internacional. Ele se comprometeu internacionalmente a fazer o combate com inteligência financeira dos crimes de lavagem e transferência de valores. O COAF é contatado em casos grandes, de maior volume. A relação com o COAF é uma relação boa, uma relação de fornecimento de informação, um órgão de inteligência que fornece informação que tem uma estrutura muito boa. O que se sabe é que o COAF tem uma estrutura muito boa para poder... talvez seja uma estrutura com referência internacional, inclusive, de verificação, de transferência de ativos, transferências internacionais de valores, operações com depósitos, o grande combate que nós temos, a evasão de divisas, que são crimes previstos na lei como crimes contra o Sistema Financeiro Nacional. A relação com o COAF, de todo, é considerada boa. (J15, PE).

Alguns dos participantes destacam que, primordialmente, as comunicações são estabelecidas com o Ministério Público e com a Polícia Federal: “Quem tem que ter estrutura para lidar com as informações do COAF é a PF e o MPF, não o Judiciário, que as recebe somente para examinar os pedidos e processos” (J14, SP, escrita). Nesse sentido:

Eu confesso que, no trâmite das ações, elas não fazem esse elo direto do Judiciário com o COAF. Como a persecução penal é feita pelo MP, tudo o que vem do COAF passa pelo MPF ou pela PF. Há casos em que, em um caso sigiloso, a própria PF pede expressamente ao juiz o compartilhamento daquelas informações com os órgãos de controladoria e com o COAF, para que através de um intercâmbio possa trazer o resultado e pronto. E nisso não há esse contato direto do Judiciário com eles. (J3, PE).

Alguns dos relatos pontuam que as informações do COAF são de utilização restrita pelo Poder Judiciário. Assim, não podem ser utilizadas como prova, apenas como “informações de inteligência”:

(As informações do COAF) não podem ser utilizadas em processos judiciais, elas são informações de inteligência. Se o COAF recebe informação de que na Rússia aconteceu uma transação que, provavelmente, indica um crime de lavagem de dinheiro, ele usa essa informação de inteligência pra dizer: “Olha, Ministério Público, aqui temos alguma coisa que parece que precisa ser investigada”. E alguns membros do Ministério Público não aceitaram isso no início, eu acho que muito do desconhecimento do que significa esse grupo e pra que ele serve. Do que adianta ter uma informação que eu não vou poder usar? Ela é um ponto de partida, é como se fosse uma informação anônima de alguém que está denunciando alguma coisa, é um ponto de partida e dali tem que se buscar a investigação. Então no início nós tivemos uma série de dificuldades, e a gente resolveu trazer pra dentro do processo ao qual ele pertencia, porque a informação não poderia ter vindo pro processo. Bom, passamos essa fase inicial, hoje todo mundo tem consciência de que é uma informação de inteligência que pode servir como ponto de partida de uma investigação, mas nunca para ser utilizada como uma prova dentro de um processo penal. (J2, PR).

Outras instituições são relevantes para a atuação das organizações do sistema de justiça criminal, especialmente quando a investigação se dirige aos delitos econômicos e à corrupção. Uma das organizações que aparece de forma recorrente é o Tribunal de Contas da União:

Gostaria, por fim, de mencionar o importante trabalho desenvolvido pelos técnicos da Receita Federal e também do TCU na persecução da corrupção, diante de sua qualidade técnica e isenção de ânimo. As comissões processantes no âmbito de cada um dos órgãos públicos também se mostram de grande importância, pois geralmente são designados servidores públicos de outras localidades para apurar os casos de corrupção no

âmbito local e estas pessoas têm grande conhecimento sobre estes casos. Seus depoimentos são, em geral, de grande valia nos casos de combate à corrupção no serviço público. (J8, PR, escrita).

A relação com o TCU, o TCU é uma relação muito importante, inclusive para investigação direta de crimes contra o patrimônio, crimes contra a Administração e, principalmente, a manipulação de verbas federais. Um crime clássico aqui da Justiça Federal é o crime do Decreto-Lei n. 201, que são os crimes de prefeito. Então, nesses crimes de prefeito, que são crimes muito semelhantes ao peculato, a descrição típica é quase igual à do peculato, mas pelo princípio da especialidade, o prefeito é julgado por esse decreto. Nesses crimes, existe uma grande participação e uma importância muito grande da atividade administrativa do TCU, ao fornecer informação financeira inclusive, informação contábil do quanto foi repassado para aquele município, se aquele prefeito prestou contas ou não. (J15, PE).

E especifica o contexto de atuação nos estados do Nordeste:

Todos os convênios que são feitos da União, de todos os ministérios com os municípios do interior, especificamente do interior do Nordeste... existe uma grande participação do poder público, da União, no fornecimento de valores pra esse município, então a atividade do TCU é muito importante, existe uma relação muito grande. Inclusive na investigação de atividades de improbidade administrativa, a não prestação de contas ao TCU, que deflagra a ocorrência de crime do prefeito, ou, também, ato de improbidade. (J15, PE).

Embora seja reconhecida a relevância do trabalho técnico, os relatos sugerem que quase não existem contatos institucionais, que se limitam a informações oficiais, respostas a ofícios, esclarecimentos e documentos: “Tive pouco contato com informações do TCU na minha atuação profissional, mas, quando isso ocorreu, me pareceram de fácil entendimento, não havendo maiores dificuldades para tratá-las” (J14, SP, escrita). Nesse sentido:

O TCU vem mais sob a forma de informações, de acórdãos, resultado de fiscalização de contas, e isso é remetido ao Ministério Público, que usa aquelas informações pra mandar para o Judiciário. Então o contato Judiciário e TCU é mínimo. Assim, só se precisar de algum ofício, alguma coisa assim, mas não existe nenhum elo direto nem necessidade. (J3, PE).

Outras organizações são mencionadas pelos participantes segundo as experiências e trajetórias profissionais. Um dos participantes, magistrado federal em São Paulo, recorda que a CVM presta auxílio técnico nos delitos relacionados ao mercado de capitais. Eventualmente, até mesmo como assistente de acusação:

A CVM tem sido um exemplo nesse campo, ao menos em SP. Firmou termos de cooperação técnica para atuação conjunta com o MPF, com

quem vem atuando como assistente de acusação em alguns casos. Além disso, já ofereceu alguns cursos para magistrados e servidores na JF. (J14, SP, escrita).

A proximidade sugerida na capital paulista não ocorreria em outras localidades, especialmente quando situadas fora do eixo Rio-São Paulo: “A atuação da CVM aqui é muito pequena, [...] eu vejo também como da forma com o TCU, também através de ofícios de comunicações desse tipo, para coleta de informações” (J3, PE).

A CGU surge em alguns dos relatos quando o foco são os crimes contra a Administração Pública, especialmente os atos de corrupção. De qualquer forma, as comunicações são institucionais, na forma de envio de informações e documentos: “(A relação com a CGU) é também através de informações, envio por ofício da notícia. Vamos supor, o envolvimento de pessoas relacionadas ao poder público federal, a gente comunica à CGU e só, também, não tem um contato” (J3, PE). Nesse sentido:

Com a CGU, sobretudo nos casos de combate à corrupção, combate ao peculato, existe uma relação. Mas aqui, na 5ª Região, a relação é mais distante. O número de casos que nós vemos aqui, da participação direta e dos relatórios da CGU, é menor. Uma vez ou outra existe a participação direta da investigação da CGU. (J15, PE).

As narrativas apontam que a Advocacia-Geral da União (AGU) eventualmente tem atuado como assistente de acusação, especialmente nos casos em que há o interesse na recuperação de ativos da União. A experiência, ainda incipiente, é descrita como relevante na instrução dos processos:

A AGU é mais um órgão de defesa da União, né? Eles atuam às vezes em certos casos como assistentes de acusação, mas não é comum, não, é bem raro. A intervenção da AGU é posterior, depois da sentença condenatória, que ou eles entram com a improbidade ou entram com a execução civil, para reparação do dano ao erário, mas aqui na ação penal, não. (J3, PE).

Com a AGU existe um relacionamento na área criminal. A AGU não tem uma participação de destaque, ela tem uma participação quase ínfima ou muito reduzida. Em alguns casos, a AGU passou a ter um papel proativo, que é um papel elogiável, proativo, de recuperação de ativos, de ações na justiça pra recuperar esses bens que foram desviados, produtos de crime, isso é um trabalho meio incipiente ainda, mas já está cada vez maior. Então existe esse relacionamento com a AGU de fornecer informações, provas emprestadas. A AGU fornece um material probatório muitas vezes pro juízo... quando passam por pareceres da AGU, por exemplo, procedimentos administrativos, de demissão de servidor, que já têm uma instrução grande e são trazidos como prova emprestada para o processo criminal, a AGU tem uma participação nisso, uma interlocução nisso,

com a própria Administração, pelo fato de ter conhecimento jurídico para fazer essa ponte com a própria Administração. (J15, PE).

Entre as organizações analisadas no capítulo dedicado aos arranjos institucionais, a Receita Federal destaca-se pela forma de atuação e pelo papel determinante, especialmente nos crimes tributários. Os sujeitos da pesquisa sugerem que as relações são frequentes e de elevada qualidade técnica: “É boa a relação. A Receita Federal tem passado a contribuir mais nos últimos tempos com processos criminais. Faz uma excelente análise técnica” (J14, SP, escrita). Nesse sentido:

Em relação à Receita, é bastante frequente o contato. Ele é feito diretamente, a gente tem um elo, um canal de comunicação direto com a Receita, porque os crimes contra a ordem tributária têm as elegibilidades suspensas quando o crédito está parcelado, então esse controle de parcelamento dos créditos é feito direto com a Receita. A comunicação é direta, por *e-mail*. (J3, PE).

A relação das Varas Criminais de Foz do Iguaçu com a Receita Federal é boa. A relação ocorre especialmente em dois momentos: 1) quebra de sigilo fiscal e 2) fornecimento de cálculo sobre tributos sonegados, a fim de se verificar a existência ou não de tipicidade do crime de descaminho. A quebra de sigilo fiscal ocorre em situações mais raras, geralmente na instrução de crimes em que haja indícios de ter havido aumento patrimonial em decorrência de crime, geralmente corrupção passiva. O fornecimento de cálculo sobre tributos que deveriam ter sido pagos, caso tivesse havido importação irregular, é feito logo no início da instrução, a fim de se averiguar se o valor é acima de R\$ 20.000,00. (J12, PR, escrita).

A Receita Federal tem um trabalho excelente, tem uma proximidade muito grande com a Justiça Federal. Eles são muito rápidos, muito diligentes ao responder aos reclamos, às ordens da Justiça Federal, sobretudo na investigação de crimes tributários. Por exemplo, em todos os crimes tributários, a lei penal do Brasil prevê, na maioria dos crimes tributários, o pagamento ou o parcelamento. Ele implica a suspeição da pretensão punitiva ou a extinção da punibilidade. Então é uma constante aqui que seja oficiada a Polícia Federal para verificar se aquele réu do processo criminal está parcelando o valor, se ele já pagou o valor. Porque se ele pagar o valor, em muitos crimes, como crime de sonegação mesmo, é extinta a punibilidade e o processo criminal se extingue. Então a Receita Federal tem uma relação muito boa e muito próxima com a Justiça Federal. (J15, PE).

Alguns dos relatos, contudo, sugerem que a comunicação depende muito das relações pessoais, pois nem sempre flui da mesma forma: “A comunicação, de uma maneira geral, deixa a desejar, mas depende muito da proatividade do juiz e da Receita Federal respectiva. Há locais em que a interação é muito boa” (J11, PR, escrita).

Em análise sobre o controle penal dos crimes financeiros, Castilho descreve o BACEN como “agente executivo, que, de modo preponderante, determina a atuação dos demais [...]. Este e a Polícia Federal são os operadores fundamentais na construção da criminalidade contra o Sistema Financeiro Nacional” (CASTILHO, 1998, p. 137). Os participantes da nossa pesquisa mencionam também o papel desempenhado pelo BACEN, especialmente nos crimes financeiros e de lavagem de dinheiro. Nesse sentido:

Posso falar por mim. Minha relação com o BACEN era direta, eles inclusive ficam na mesma quadra da JF em SP. Mas isso decorria de um esforço pessoal meu, não há estrutura adequada. Algumas informações do BACEN são bastante técnicas, mas eles não se furtavam a responder aos questionamentos a respeito. Porém, sem minha intervenção pessoal, às vezes isso demorava muito. Além disso, o BACEN tem atuado como assistente de acusação em casos maiores de gestão fraudulenta. (J14, SP, escrita).

Na descrição dos mecanismos de institucionalização entre Judiciário e BACEN, algumas das falas referem-se ao sistema BACEN JUD:

Hoje o BACEN, que é o Banco Central, tem um sistema chamado BACEN JUD, que é o contato direto do Judiciário com o Banco Central. Hoje se faz através dessa rede, BACEN JUD, e pouquíssimas pessoas têm senha. É um sistema *online* de comunicação imediata com os bancos, então só o magistrado e alguém expressamente autorizado por ele teria uma senha como essa. Aí você pode fazer o bloqueio direto na conta da pessoa e a coleta de informações, de saldo de conta, de registro de endereço, tudo através do BACEN JUD. Então essa ferramenta é fundamental, é essencial para qualquer órgão judiciário atualmente. (J3, PE).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A especificidade dos delitos econômicos e de corrupção, sugerem os relatos, leva à diversificação dos atos de instrução, o que torna difícil a consolidação de rotinas específicas. Assim, os procedimentos pautam-se pelos critérios estabelecidos na legislação processual penal. As narrativas permitem inferir, por outro lado, embora não seja adequado apontar a existência de um padrão probatório, que os magistrados, conforme experiências profissionais, sugerem provas mais relevantes segundo a peculiaridade dos casos. A complexidade dos fatos requer apoio técnico e a colaboração de distintas organizações da Administração Pública.

No âmbito organizacional, os relatos avaliam positivamente a tendência de especialização das Varas Federais para a instrução e o julgamento de crimes financeiros e de lavagem de dinheiro. Contudo, os magistrados participantes relacio-

nam alguns problemas importantes enfrentados por muitas Varas Federais: a falta de apoio técnico especializado e a escassa preparação, tanto de servidores quanto dos próprios magistrados, para a criminalidade complexa. Algumas das narrativas sugerem que o crescimento do número de processos criminais impõe a necessidade de se repensar prioridades, dentro de certos limites operacionais, tarefa da qual tem participado o CNJ.

Os participantes reconhecem as dificuldades para atuação da Polícia Federal nas investigações dos delitos econômicos e de corrupção e apontam entraves organizacionais importantes e a ausência de autonomia financeira, complicador para a investigação de casos relevantes. Alguns relatos são especialmente críticos à forma de condução dos inquéritos, mediante procedimentos burocráticos e morosos. Os sujeitos da pesquisa elogiam a estrutura e a qualidade técnicas dos membros do MPF. Em regra, sugere-se que os magistrados tendem a arquivar os inquéritos policiais, ratificando as teses apresentadas pelos procuradores da República. De outro ângulo, alguns dos relatos são especialmente críticos sobre o que é descrito como “péssima seleção” dos casos que se tornam objeto da persecução penal. O número elevado de casos pouco relevantes ou mesmo insignificantes acabaria prejudicando a tramitação dos casos mais importantes.

As narrativas indicam que os contatos e comunicações com organizações que desempenham papéis relevantes em distintas fases da investigação de delitos econômicos e corrupção, como o COAF, a CVM, o TCU, a CGU, o BACEN e a Receita Federal, são escassos. Em regra, os contatos limitam-se a canais institucionalizados, intercâmbio de informações e remessa de documentos e análises técnicas. Os relatos sugerem que a interação seria mais frequente entre as referidas instituições e o MPF e a PF, uma vez que estão diretamente envolvidos na investigação e na persecução penal.

## 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.
- 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. Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos. Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo, RS, 2013.
- BETTI, Francisco de Assis. *Aspectos dos crimes contra o sistema financeiro nacional no Brasil: comentários às Leis 7.492/86 e 9.613/98*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

CASTILHO, Ela Wiecko V. de. *O controle penal nos crimes contra o sistema financeiro nacional*: Lei n. 7.492, de 16.6.1986. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

CEJ/CJF promove primeiro diálogo da magistratura federal e Polícia Federal. *Conselho da Justiça Federal*, Brasília, 12 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2014/novembro/cej-cjf-promove-primeiro-dialogo-da-magistratura-federal-e-policia-federal>>. Acesso em: 5 maio 2015.

MACHADO, Bruno Amaral. *Justiça criminal: diferenciação funcional, interações organizacionais e decisões*. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

MACHADO, Máira 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. 107, jan. 2010.

MENDRONI, Marcelo Batlhouni. *Crime de lavagem de dinheiro*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MISSE, Michel (Org.). *O inquérito policial no Brasil*. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ, 2010.

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. 17-40.

## CAPÍTULO 7<sup>16</sup> • PARTE 1

# ORGANIZAÇÕES DE CONTROLE, REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO: OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO E DOS DELITOS ECONÔMICOS

Antonio Henrique Graciano Suxberger

### 1 • APRESENTAÇÃO

Na abordagem dos arranjos institucionais entre os órgãos que manejam informações relevantes à persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos e os órgãos que cuidam diretamente da conformação jurídica desses fatos no sistema de justiça criminal, a apresentação das organizações surge como meio e expressão jurídico-institucional desses atores.

As políticas públicas – ao abrangerem os planos, programas e ações dessas organizações – materializam a convergência entre o funcionamento dos órgãos de Estado e a formação de seus respectivos arranjos institucionais. A política jurídica, por sua vez, ocupa-se da compreensão do fenômeno governamental dentro ou a partir do Direito. Interessa aqui, de modo mais próximo, não só a modelagem organizacional dos órgãos

16 Comentários e revisão: Bruno Amaral Machado e Cristina Zackseski.

que tratam de informações e dados sensíveis à persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos mas também o modo como esses órgãos se desincumbem dessas competências legalmente atribuídas a eles.

Cuida-se, em rigor, de realizar uma aproximação da tecnologia jurídica incidente na realização do Estado (COUTINHO, 2013). Para tanto, a descrição ora realizada centrar-se-á na chamada *tecnologia jurídica*, isto é, a visualização dos arranjos, dos sujeitos, dos instrumentos próprios de realização do direito (CALSAMIGLIA, 1982).

Para além da simples apresentação da roupagem jurídica desses órgãos ou da narrativa fornecida pelos sujeitos que se ocupam das práticas desses atores situados na estrutura estatal de enfrentamento à corrupção e aos delitos econômicos, busca-se exatamente a interação desses arranjos institucionais, ou seja, a compreensão do modo como eles se apresentam e o que organizacionalmente significam essas modelagens institucionais para as respectivas interações havidas entre si e para a representação que assumem uns para os outros.

Os arranjos institucionais referem-se às organizações, formalizadas como respostas a necessidades individuais e sociais, que guardam correspondência, de um lado, ao modo pelo qual se concretizam ações coletivas e, de outro lado, ao modo como as ações individuais se conformam como coletivas (MACHADO, 2014, p. 25). As organizações (ou instituições) de controle, regulação e apuração de ilícitos, como as aqui abordadas, substanciam reação a necessidades específicas de racionalização, fiscalização e proteção do patrimônio público, bem assim de regulação dos sistemas tributário e financeiro. Por isso, são elas construções sociais – que se conformaram no tempo em resposta, inclusive, ao aumento da complexidade das relações de que cuidam –, cujos indivíduos exercitam suas competências a partir da interpretação de determinadas regras e igualmente da criação de outras para regular suas ações (MACHADO, p. 26).

A chave para a compreensão dessas organizações e instituições passa, portanto, pela leitura de suas competências legais e, principalmente, pelas construções ou arranjos elaborados pelas interações entre os atores que as integram e que com elas interagem. Essa conjugação dos objetivos organizacionais e particulares responde, por meio da tensão e da dinâmica decorrente da interação entre as organizações, pela *real* configuração da organização. É dizer: a leitura de suas posições sociais há de ser complementada pelo modo pelo qual as organizações realizam pautas de interação umas com as outras. Como destaca Machado, “tanto as instituições quanto as posições sofrem alterações e são reformuladas” e “muitas das novas formulações são institucionalizadas, produzindo-se, assim, mudança social e cultural” (2014, p. 26).

Assim, a escolha da Receita Federal, do Banco Central, da Comissão de Valores Mobiliários, do Conselho de Controle de Atividades Financeiras, da Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União justifica-se, seja pela competência

legal dessas instituições na regulação, fiscalização e controle das ações que muitas vezes ensejam a persecução penal dos delitos econômicos e da corrupção em geral, seja pela ideia de que o fluxo de atuação do sistema de justiça, nesses tipos de crimes, deriva fortemente dos arranjos e das interações entre essas organizações entre si e também com os atores do sistema de justiça criminal.

A metodologia compreendeu a análise de conteúdo, especialmente aquele produzido pelas próprias instituições abordadas, por seus portais e sítios eletrônicos, além de relatórios e dados disponibilizados publicamente. As entrevistas em profundidade realizadas com os integrantes das instituições igualmente forneceram relatos, vivências e experiências, além de permitirem, a partir de seus parceiros e correlatos na produção de dados relevantes à persecução penal dos delitos econômicos e da corrupção, uma visão externa das instituições abordadas. Os grupos focais realizados com procuradores da República, juízes federais, agentes da Polícia Federal e delegados da Polícia Federal igualmente forneceram compreensão dinâmica das relações estabelecidas entre as distintas organizações que produzem, regulam e normatizam situações sensíveis à persecução penal desse tipo de criminalidade.

A diversidade das organizações eleitas justifica-se pela natureza e pela qualidade das informações por elas manejadas para a persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos. Cada qual em seu âmbito regulatório e normativo exercita relevante parcela na produção de informações que vão lastrear e verdadeiramente compor a promoção da responsabilidade em juízo nesse tipo de criminalidade. Além disso, como organizações regulatórias – Receita Federal, Banco Central, Comissão de Valores Mobiliários, Conselho de Controle de Atividade Financeira, Controladoria-Geral da União e Tribunal de Contas da União –, guardam em comum o exercício de relevante poder normativo, próprio da pormenorização das atividades por elas reguladas e controladas, e conjugam o dever de comunicar ao Ministério Público Federal e à Polícia Federal, cada uma ao seu modo, a ocorrência de ilícitos que guardem relevância penal. Ver-se-á, do mesmo modo, que constituem instâncias e organizações igualmente provocadas pelo Judiciário, pelo Ministério Público Federal e pela Polícia Federal para apuro, explicação e detalhamento ou produção de informações complementares em suas respectivas áreas de atuação.

Busca-se, a partir do material colhido nas entrevistas exploratórias, questionários, grupos focais e entrevistas em profundidade, a compreensão sobre os modos de interação desses grupos, bem assim indicar as razões para a maior ou menor efetividade dessas relações interinstitucionais ou interorganizacionais.

A diversidade interna das organizações aqui eleitas para abordagem evidencia que elas ocupam nichos diferenciados dentro da Administração Pública, mas foram elas selecionadas porque tocam diretamente ao tema central da pesquisa, qual seja, a investigação e a persecução penal dos delitos econômicos e corrupção.

## 2 • RECEITA FEDERAL

### 2.1 • APRESENTAÇÃO E COMPETÊNCIAS LEGAIS

A Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) é órgão vinculado ao Ministério de Estado da Fazenda. Sua atuação principal refere-se à administração dos tributos de competência da União (inclusive os previdenciários e aqueles incidentes sobre o comércio exterior), que abrangem parte significativa das contribuições sociais do País. Além disso, subsidia o Poder Executivo Federal na formulação da política tributária brasileira, previne e combate a sonegação fiscal, o contrabando, o descaminho, a pirataria, a fraude comercial, o tráfico de drogas e de animais em extinção e outros atos ilícitos relacionados ao comércio internacional.

Essa é a descrição geral das atividades da Receita Federal. De modo mais detalhado, nos termos do seu regimento interno, a Receita reúne as seguintes competências (Ministério da Fazenda, 2003, anexo, art. 1º):

I - planejar, coordenar, supervisionar, executar, controlar e avaliar as atividades de administração tributária federal e aduaneira, inclusive as relativas às contribuições sociais destinadas ao financiamento da seguridade social e às contribuições devidas a terceiros, assim entendidas outras entidades e fundos, na forma da legislação em vigor;

II - propor medidas de aperfeiçoamento e regulamentação e a consolidação da legislação tributária federal;

III - interpretar e aplicar a legislação tributária, aduaneira, de custeio previdenciário e correlata, editando os atos normativos e as instruções necessárias à sua execução;

IV - estabelecer obrigações tributárias acessórias, inclusive disciplinar a entrega de declarações;

V - preparar e julgar, em primeira instância, processos administrativos de determinação e exigência de créditos tributários e de reconhecimento de direitos creditórios, relativos aos tributos por ela administrados;

VI - preparar e julgar, em instância única, processos administrativos de aplicação de pena de perdimento de mercadorias e valores e de multa a transportador de passageiros ou de carga em viagem doméstica ou internacional que transportar mercadoria sujeita à pena de perdimento;

VII - acompanhar a execução das políticas tributária e aduaneira e estudar seus efeitos sociais e econômicos;

VIII - planejar, dirigir, supervisionar, orientar, coordenar e executar os serviços de fiscalização, lançamento, cobrança, arrecadação e controle dos tributos e demais receitas da União sob sua administração;

IX - realizar a previsão, o acompanhamento, a análise e o controle das receitas sob sua administração, bem como coordenar e consolidar as previsões das demais receitas federais, para subsidiar a elaboração da proposta orçamentária da União;

X - propor medidas destinadas a compatibilizar a receita a ser arrecadada com os valores previstos na programação financeira federal;

XI - estimar e quantificar a renúncia de receitas administradas e avaliar os efeitos das reduções de alíquotas, das isenções tributárias e dos incentivos ou estímulos fiscais, ressalvada a competência de outros órgãos que também tratam da matéria;

XII - promover atividades de cooperação e integração entre as administrações tributárias do País, entre o fisco e o contribuinte, e de educação fiscal, bem assim preparar e divulgar informações tributárias e aduaneiras;

XIII - realizar estudos para subsidiar a formulação da política tributária e estabelecer política de informações econômico-fiscais e implementar sistemática de coleta, tratamento e divulgação dessas informações;

XIV - celebrar convênios com órgãos e entidades da administração pública e entidades de direito público ou privado, para permuta de informações, racionalização de atividades, desenvolvimento de sistemas compartilhados e realização de operações conjuntas;

XV - gerir o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, a que se refere o Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975;

XVI - negociar e participar da implementação de acordos, tratados e convênios internacionais pertinentes à matéria tributária e aduaneira;

XVII - dirigir, supervisionar, orientar, coordenar e executar os serviços de administração, fiscalização e controle aduaneiros, inclusive no que diz respeito a alfandegamento de áreas e recintos;

XVIII - dirigir, supervisionar, orientar, coordenar e executar o controle do valor aduaneiro e de preços de transferência de mercadorias importadas ou exportadas, ressalvadas as competências do Comitê Brasileiro de Nomenclatura;

XIX - dirigir, supervisionar, orientar, coordenar e executar as atividades relacionadas com nomenclatura, classificação fiscal e econômica e origem de mercadorias, inclusive representando o País em reuniões internacionais sobre a matéria;

XX - planejar, coordenar e realizar as atividades de repressão ao contrabando, ao descaminho, à contrafação e pirataria e ao tráfico ilícito de entorpecentes e de drogas afins, e à lavagem e ocultação de bens, direitos e valores, observada a competência específica de outros órgãos;

XXI - administrar, controlar, avaliar e normatizar o Sistema Integrado de Comércio Exterior - SISCOMEX, ressalvadas as competências de outros órgãos;

XXII - articular-se com órgãos, entidades e organismos nacionais, internacionais e estrangeiros que atuem no campo econômico-tributário, econômico-previdenciário e de comércio exterior, para realização de estudos, conferências técnicas, congressos e eventos semelhantes;

XXIII - elaborar proposta de atualização do plano de custeio da seguridade social, em articulação com os demais órgãos envolvidos;

XXIV - orientar, supervisionar e coordenar as atividades de produção e disseminação de informações estratégicas na área de sua competência, em especial as destinadas ao gerenciamento de riscos ou à utilização por órgãos e entidades participantes de operações conjuntas, visando à qualidade e fidedignidade das informações, à prevenção e ao combate às fraudes e práticas delituosas, no âmbito da administração tributária federal e aduaneira; e

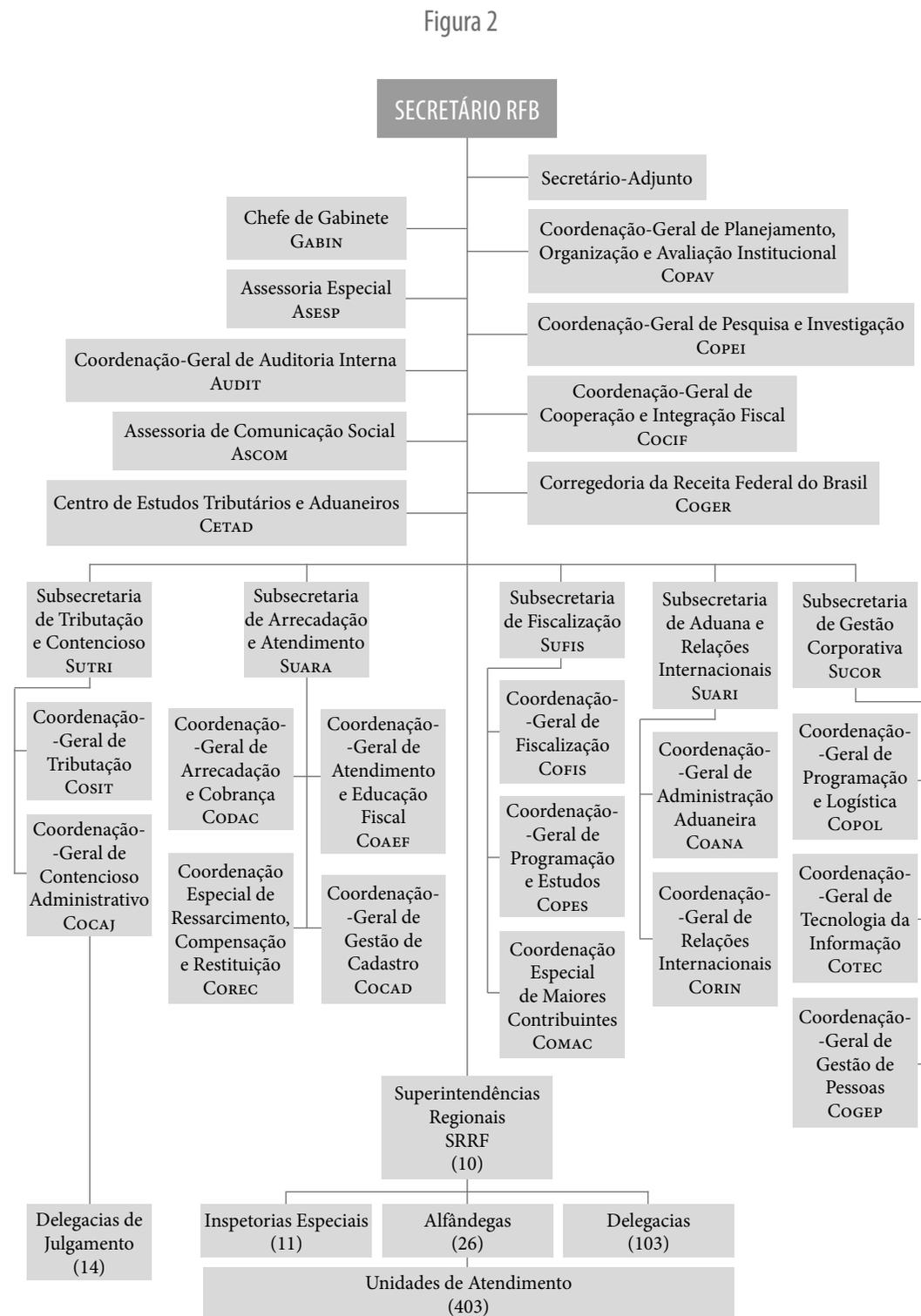
XXV - realizar e disseminar estudos e estatísticas econômico-tributários e relativos à matéria de comércio exterior, em estreita colaboração com a Secretaria de Política Econômica e com a Secretaria de Acompanhamento Econômico, visando aprimorar os estudos e as políticas públicas a seu cargo.

A Receita Federal conta com uma Coordenação-Geral de Pesquisa e Investigação, denominada COPEI, à qual compete prestar assessoramento estratégico e executar as atividades de pesquisa e investigação na área de inteligência, em especial no combate aos crimes contra a ordem tributária, inclusive os de natureza previdenciária, os de contrabando e descaminho e de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores. A finalidade da atuação da COPEI consiste na produção de conhecimentos para uso das unidades da RFB.

## 2.2 • ESTRUTURA E DIÁLOGO INTERINSTITUCIONAL

A estrutura da RFB é composta de 5 Subsecretarias, além das Superintendências Regionais, em número de 10, que abarcam as inspetorias especiais (11), as alfândegas (26), as delegacias (103) e as unidades de atendimento (403) espalhadas pelo território nacional. Vinculados diretamente ao gabinete do Secretário da RFB, autoridade máxima do órgão, estão o Subsecretário, o Chefe de Gabinete, a Assessoria Especial, a Coordenação-Geral de Auditoria Interna, a Assessoria de Comunicação Social, o Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros, a Coordenação-Geral de Planejamento, Organização e Avaliação Institucional, a Coordenação-Geral de Pesquisas e Investigação, a Coordenação-Geral de Cooperação e Integração Fiscal e a Corregedoria da Receita Federal do Brasil. Essas unidades, também identificadas como centrais, são classificadas como de assessoramento direto do Secretário.

A visualização da estrutura da RFB pode ser feita por meio do seguinte organograma:



Fonte: Sítio eletrônico da RFB

As 10 Superintendências da Receita Federal encontram-se espalhadas, reunindo os estados do seguinte modo: 1ª Superintendência: DF, GO, MT, MS, TO; 2ª Superintendência: AC, AP, AM, PA, RO, RR; 3ª Superintendência: CE, MA, PI; 4ª Superintendência: AL, PB, PE, RN; 5ª Superintendência: BA, SE; 6ª Superintendência: MG; 7ª Superintendência: ES, RJ; 8ª Superintendência: SP; 9ª Superintendência: PR, SC; 10ª Superintendência: RS. O quadro abaixo demonstra a distribuição das unidades da RFB nas respectivas Superintendências:

Figura 3

QUANTIDADE DE UNIDADES POR REGIÃO FISCAL											
TIPO DE UNIDADE	1ª RF	2ª RF	3ª RF	4ª RF	5ª RF	6ª RF	7ª RF	8ª RF	9ª RF	10ª RF	TOTAL
Alfândega	1	4	4	2	2		4	4	3	2	26
Agência	33	22	35	31	33	41	21	64	42	38	360
Delegacia Especial de Fiscalização								1			1
Delegacia Especial de Instituições Financeiras								1			1
Delegacia Especial de Maiores Contribuintes						1	1	1			3
Delegacia Especial de Administração Tributária								1			1
Delegacia	7	9	7	7	6	12	8	21	11	9	97
Delegacia de Julgamento	2	1	1	1	1	2	1	3	2	1	15
Inspetoria	6	15		6	3	1	1	2	9	12	55
Superintendência Regional	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
Total Global	50	52	48	48	46	58	37	99	68	63	569

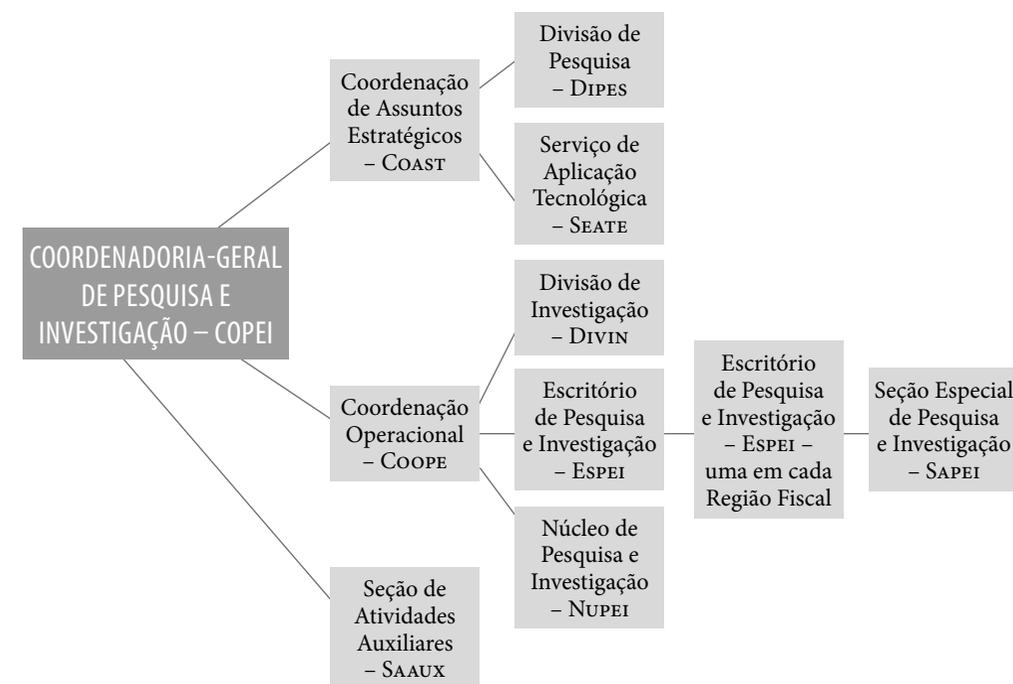
Fonte: Sítio eletrônico da RFB

A Coordenação-Geral de Pesquisa e Investigação (COPEI) abrange: a Coordenação de Assuntos Estratégicos (COAST), a Coordenação Operacional (COOPE) e a Seção de Atividades Auxiliares (SAAUX). A mencionada COAST reúne a Divisão de Pesquisa (DIPES) e o Serviço de Aplicação Tecnológica (SEATE). Já a COOPE reúne a

Divisão de Investigação (DIVIN), o Escritório de Pesquisa e Investigação (ESPEI) – um em cada uma das 10 regiões fiscais, que abarcam as chamadas Seções Especiais de Pesquisa e Investigação (SAPEI) – e o Núcleo de Pesquisa e Investigação (NUPEI).

A Coordenação de Assuntos Estratégicos (COAST) cuida de administrar e supervisionar as atividades pertinentes à Divisão de Pesquisa (DIPES) e ao Serviço de Aplicação Tecnológica (SEATE). De modo esquemático, tem-se o seguinte:

Figura 4



Nota: Quadro elaborado pelo autor

A COPEI interessa aos arranjos institucionais para enfrentamento da corrupção e dos delitos econômicos porque ela cuida do modo de atuação do Departamento de Operações Imobiliárias (DOI), principal instrumento de atuação articulada com o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), como se verá a seguir. Nesse sentido, confira-se a entrevista do representante do COAF, o qual mencionou que a atuação do citado Conselho por meio do maior vulto ou mesmo de modo aleatório busca checar operações consideradas suspeitas com os bens ostentados, por ele ou não, que poderiam se prestar para eventual ação ilegal. Daí a conferência na Declaração de Operações Imobiliárias. Se há disparate ou incoerência, tal informação passa a compor um procedimento administrativo, e a própria RFB, seguidamente, comunica ao Ministério Público Federal ou à Polícia Federal. Sobre o manuseio das informações prestadas por intermédio do DOI, veja-se o relato de integrante do COAF:

A gente recebe aquele monte de comunicações, dá umas sete mil por dia. Então, como é que a gente faz? Nós criamos... o nosso sistema aqui é razoável, o sistema é bom [...], eu chamo isso aí de análises concêntricas [...], quer dizer, quando eu pego esse volume de sete mil ocorrências, várias coisas eu tenho regras pré-definidas. Tipo assim, um exemplo, um posto de gasolina. Vamos dizer que a característica dele seja depositar todo dia o caixa dele no final do dia. Então eu não vou fazer uma análise individual sabendo que o perfil é esse. Então essas regras de perfil, eu chamo regras de experimento, eu aplico automaticamente para todos esses que eu tenho capacidade de definir individualmente, e depois eu analiso isso no conjunto, porque às vezes você não pega no individual, mas no conjunto você pega [...], no primeiro filtro ali, na primeira análise, depois disso sobra um número pequeno de comunicações para as quais eu não consegui sistematizar regras individuais. Então, o que é que eu faço? Eu distribuo de forma aleatória, randômica, para os analistas que estão na área de análise, para que eles olhem uma a uma [...]. E aí, se ele conseguir alguma explicação, tipo o cara movimentou dinheiro em espécie e está dizendo que é compra de imóvel, ele vai lá no DOI, ele tem acesso à DOI, à Declaração de Operações Imobiliárias da Receita. Olha, está aqui, está registrado. Ok, acabou o assunto. Senão, se ele não consegue explicação, ele abre o tal de Caso. Caso é um dossiê, é uma pasta virtual e vai juntar todas as pesquisas, que a gente tem a técnica de coleta ali, e vai gerar o tal Relatório de Inteligência que vai ser disseminado. Esse é o processo diário do COAF. (COAF/DF).

A proximidade das unidades inseridas na COPEI dá-se especialmente em relação à Divisão de Repressão a Crimes Financeiros (DFIN) do Departamento da Polícia Federal. Por sua localização histórica no organograma da Polícia Federal e por sua centralidade em relação aos temas que guardam afinidade com a RFB, a DFIN acaba sendo a divisão própria para diálogo interinstitucional entre RFB e Polícia Federal (DFIN/PF).

Por sua vez, a proximidade da RFB com o COAF mostra-se principalmente por meio do intercâmbio das informações oriundas da Declaração de Operações Imobiliárias da Receita Federal (DOI). As ordens de trabalho, distribuídas aleatoriamente para análise das comunicações de operações financeiras, usualmente realizam o cotejo – “cruzamento” – das informações próprias de movimentos em espécie com as informações extraídas da DOI. É dizer: operações lançadas na DOI, na averiguação das comunicações de movimentações financeiras a atrair atenção do órgão específico, prestam-se para justificar montantes que normalmente escapariam do que seja a atuação ordinária de contribuintes. O descompasso entre as informações oriundas da DOI e as movimentações colhidas pelo COAF usualmente ensejam a abertura de casos (dossiês), que nada mais são que uma pasta virtual que reúne as pesquisas e coletas que podem vir a ensejar a elaboração do Relatório de Inteligência a ser distribuído ou encaminhado à Polícia Federal e ao Ministério Público Federal.

Anote-se que a matriz dessas apurações observa justamente o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), de responsabilidade exatamente da RFB.

É certo que COAF e RFB possuem algumas bases de informações integradas. Contudo, o COAF não dispõe de acesso às informações resguardadas pelo sigilo fiscal. Convém destacar que, para além da discussão a respeito do óbice legal ou constitucional de acesso à informação sigilosa, o COAF menciona que não dispõe de corpo técnico ou mesmo de preparo específico para a chamada análise patrimonial, isto é, eventual descompasso entre as declarações prestadas e a realidade patrimonial do contribuinte que venha a ser investigado. Nesse sentido, o relato do representante do COAF quando questionado sobre a integração das bases de informação dos órgãos de controle e sua compartimentação com Ministério Público, Polícia e Judiciário:

O caso, ele começa com uma comunicação, e essa comunicação, a matriz de todo sistema é CPF/CNPJ [...]; por exemplo, se eu clicar no CPF, eu recebi uma comunicação do Vinícius, aí, no que eu clico no CPF do Vinícius, eu vou abrindo tudo que ele tem, tudo que estiver relacionado eu abro. [...] Aí, só para você ver depois, aquilo que você falou, o banco tem lá o filtro dele, o COAF tem o filtro dele aqui. O filtro do COAF o que incorpora? Diversas bases de dados que o banco obviamente não tem, ou não é do DNA dele ali. Então está ali o Cadastro Nacional de Empresa, a DOI, o SIAPE, Sistema de Pessoal do Executivo, o CNIS, que é o Cadastro Nacional de Informações Sociais, que é riquíssimo, que tem base de salário, tem empresas, quanto de empregado tem, Infoseg, de Segurança Pública, o TSE, do eleitor, e vários outros. Aqui é só um mosaico de alguns setores, de algumas bases de dados. Quando a gente recebe a comunicação, clicou no CPF, ele varre isso aí.

[...]

Não é bem assim e cada um (cada uma das instituições) está num estágio.

[...]

O COAF pode fazer (integração das bases de dados) dentro da sua atividade. Por exemplo, o Ministério Público [...] não tem integração de base. Agora eles estão desenvolvendo grandes sistemas lá – tem o SIMBA, tem vários, então eles estão avançando nisso. A Polícia também está fazendo um DW, laboratório de tecnologia, tudo nessa tentativa. Mas, a verdade é a seguinte, a crítica talvez das autoridades seja a seguinte: tem órgão que tem acesso, sei lá, ao CNIS?, tem órgãos que não têm acesso a isso.

[...]

O nível de segregação é diferenciado. E aí, uma defesa que se faz o tempo inteiro, principalmente Ministério Público, Polícia, os que estão mais à

frente da investigação, é o seguinte, como são base de dados de interesse do Estado, que todos deveriam ter, não deveria ter proteção a esse sistema de informações, na medida em que você pode ter de forma indireta, inclusive. Por exemplo, o cara não tem acesso ao CNIS (Cadastro Nacional de Informações Sociais), mas o COAF tem; quer dizer, vai no relatório do COAF e não teria nenhuma dificuldade. (COAF/DF).

É interessante notar que a compartimentação e o acesso às informações de que dispõe cada um dos órgãos, a esta altura, guarda relevância com a finalidade desse acesso. Cada uma das instituições e órgãos tem acesso para os fins a que se destinam esses órgãos e instituições. E esses fins, destaque-se, nem sempre guardam pertinência com a persecução penal.

No relato do representante do COAF – em cotejo com o acesso aos dados próprios da RFB e outras bases –, vê-se que a questão do acesso, quando contextualizado com o interesse de acesso dos órgãos de persecução penal (Polícia e Ministério Público, principalmente), não se refere à ausência completa de integração, mas à falta de integração para os fins da persecução penal. Órgãos como RFB, COAF, BACEN e outros têm acesso integrado, mas para as finalidades próprias de cada um desses órgãos, o que não guarda identidade ou convergência com os interesses da Polícia ou do Ministério Público nessas informações.

Olha só um exemplo: nós não temos acesso ao sigilo fiscal. Nós temos acesso a algumas bases da Receita, várias delas, mas não ao sigilo fiscal, nem queremos ter, por uma questão muito simples: a competência de fazer [...] a análise patrimonial não é do COAF. Ele não tem essa competência instalada aqui. Então, imagina eu ter acesso ao sigilo fiscal e ter que fazer análise patrimonial? Coisas para que não fomos formados, nós não temos equipe. Já a Receita tem. (COAF/DF).

Logo, para além da discussão a respeito da imposição de sigilo, vê-se falta de estrutura, humana e material, para a análise que redunde na indicação de eventual prática criminosa (especialmente lavagem de dinheiro).

A narrativa sobre a integração das bases de dados e a preocupação finalística de cada um dos órgãos de acordo com suas áreas de atuação presta-se como explicação para um dos pontos mencionados nas narrativas dos membros do Ministério Público Federal sobre o caráter seletivo da atuação da RFB. A Receita tem atuação marcada e, em regra, elogiada por sua qualidade, na indicação de cometimento de crimes em geral (corrupção e delitos econômicos) e, em particular, crimes contra a ordem tributária. O acesso a dados pela RFB, contudo, direciona-se para a finalidade própria de atuação da Receita. É dizer: o foco não é o de descoberta, apuração ou elucidação de fatos criminosos, conquanto no exercício da atividade rotineira se possam encontrar fatos que guardem relevância jurídico-penal.

Isso explica, em grande parte, a dificuldade noticiada nos relatos dos integrantes da Polícia Federal e do Ministério Público Federal a respeito do acesso aos dados para fins de persecução penal. Esses órgãos têm acesso aos dados que são relevantes à descoberta de crimes, mas se orientam de acordo com as finalidades próprias que eles possuem – nem sempre de acordo com a preocupação de prevenção, descoberta, elucidação e responsabilização pela prática de crimes. Isso se mostrará mais patente nos relatos a seguir mencionados.

Sobre a relação com a RFB – e também com os demais órgãos –, o relato de integrantes do Ministério Público Federal evidencia anseio de que todas os órgãos atuassem de modo similar ao da RFB.

A relação eu avalio como muito boa, nós temos uma relação cordialidade, de cooperação, e compreendemos os limites de cada uma das instituições; por exemplo, a Receita Federal tem por sistemática feito a apuração internamente e ela comunica ao Ministério Público sistematicamente – é tranquilo, nós gostaríamos que todas as outras instituições fizessem assim; o INSS faz as apurações internas deles e comunica ao Ministério Público; o COAF, da mesma forma, é feita uma verificação de alguma conduta que dentro da avaliação dos parâmetros de normalidade deles extrapola aqueles limites, é feita a comunicação ao Ministério Público. Isso acontece tranquilamente. Agora, os órgãos de controle interno de administração, o órgão que concede a verba federal de qualquer ministério... a CGU, por exemplo, e o TCU, eles não têm essa determinação de fazer essa comunicação ao Ministério Público. A primeira providência deles é reportar à própria administração a irregularidade para que seja sanada e tal. Mais adiante, aí dão oportunidade para a pessoa prestar informações e volta, ou seja, mais adiante quando estiver mais concreta a evidência de que ali não é uma mera irregularidade e que ali pode ser caracterizado um delito, então é formalizada uma comunicação – a crítica que nós fazemos é que o tempo vai passando e aí demora demais, e se o Ministério Público tivesse recebido aqueles elementos anos antes... (PRR/RS).

O problema, como se vê, parece residir no tempo da comunicação, para fins de instar a persecução penal. Conquanto criticável o tempo dessas comunicações, a RFB mostra-se célere nos contatos com o Ministério Público Federal, como se observa do relato colhido de procurador regional da República com atuação na 4ª Região:

[Sobre a crítica quanto à demora para instar o Ministério Público] Acho que não, acho que é mais dos Ministérios mesmo; eu não sei dizer, mas eu acho que não. O BACEN nesse ponto funciona bem, nos comunica bem a tempo, tem uma atuação preventiva também; a Receita também. Acho que quem sofre mais são os próprios Ministérios, os órgãos concedentes... os órgãos que concedem a verba federal que têm o dever de fazer essa fiscalização e essa prestação de contas, são os órgãos que mais sofrem atualmente

e mais a falta de servidores, não sei dizer, a CGU talvez, atualmente, órgãos pequenos talvez sim sofram com essa falta de pessoal. (PRR/RS).

Especificamente sobre o início das apurações dos crimes contra a ordem tributária, confira-se o seguinte relato de integrantes do Ministério Público Federal colhido em entrevista exploratória:

[Sobre a comunicação da RFB sobre eventual crime contra a ordem tributária] O que demora muito também. É uma experiência concreta que a gente vem tendo em razão dessa necessidade de conclusão do procedimento administrativo/fiscal, com a inscrição da dívida e tal, se a dívida deve ser tornada definitiva... Há uma demora muito grande, temporal, entre o momento em que você constata o fato, por exemplo, acontecendo na declaração no Imposto de Renda-2007, ano 2007, o que acontece? Até a apuração da autoria hoje em dia é facilitada porque, basicamente, essas informações (declarações de imposto de renda) são encaminhadas à Receita Federal por meio da Internet e, como você tem acesso, dá para detectar o IP – que é o *Protocol* – o computador daquela... ou então o detentor da assinatura, junto ao provedor de Internet, que utilizou naquele momento o computador para enviar declaração. Só que, com a demora da tramitação do procedimento administrativo fiscal, isso demora cinco... por volta de cinco anos para chegar ao nosso conhecimento e esses dados de armazenamentos de IP, geralmente, são mantidos... Há uma diferença muito grande entre as diversas provedoras, porque não há um marco legal sobre isso; agora a gente tem o marco legal da Internet, mas que não está muito claro em relação à manutenção que hoje parece ter sido fixada em seis meses, algumas mantêm por cinco anos. Então, quando a gente faz a quebra do sigilo telemático para obter esse IP, as próprias operadoras já não têm mais a informação. Então é, assim, uma loucura. A gente está tentando orientar a Receita, já até mandei ofício, agora, para que, quando eles encaminharem as representações fiscais, elas já venham com o IP de quem enviou aquela declaração para ver se a gente consegue pelo menos com relação à autoria. O que acontece? Geralmente não é o contribuinte que envia ele próprio, ele contrata um contador. Os grandes casos são assim, 700/800 contribuintes contratam um escritório de contabilidade e ele insere algumas informações dentro da declaração de imposto de renda da pessoa física e ele mesmo envia a declaração. Muitas vezes os contribuintes alegam que eles não tomaram conhecimento das informações que foram fraudulentamente inseridas e, portanto, eventualmente não haveria dolo na sonegação – a culpa maior seria do contador. Mas, a gente tem dificuldade para identificar, realmente, quem foi que enviou. Agora, esses instrumentos a gente vem utilizando de forma muito incisiva; mas basicamente o que a gente envia para o delegado para fazer duas diligências que são principais: oficiar à Receita ou à Procuradoria da Fazenda Nacional para ver se houve pagamento ou parcelamento desse débito e ouvir o contribuinte. Basicamente. (PR, EE/DF).

A crítica, pois, dirige-se mais ao problema atinente à atual conformação legal e jurisprudencial sobre a configuração do crime do que ao tempo gasto pela RFB para realizar a comunicação ao Ministério Público.

Além da questão referente ao tempo das comunicações e respectivas apurações, vê-se que a exigência de complementação das informações prestadas pela RFB ao MPF, muitas vezes por meio da instauração de inquérito policial, igualmente se apresenta como um indicativo de que a relação interorganizacional entre MPF e RFB reclama aprimoramento.

Com efeito, a chamada sobreposição investigativa surge como tema de destaque ao Ministério Público Federal. Trata-se da necessidade de instauração de inquérito policial para produção ou complementação dos elementos de informação suficientes a lastrear ação penal dos fatos noticiados pela RFB. O tema mostra-se mais preocupante quando se mencionam os crimes societários, uma vez que, na visão dos integrantes do MPF, as informações trazidas pela RFB poucas vezes se mostram hábeis a indicar detalhes sobre a participação concreta de cada um dos sócios de empresa envolvida na prática criminosa.

Essa preocupação já foi objeto de provocação da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão da Ordem Jurídica Criminal do MPF (2ª CCR). Em outubro de 2013, foi instaurado procedimento, a partir de provocação deduzida por procurador da República oficiante na cidade de Ribeirão Preto-SP, mencionando boa experiência de arranjo institucional. Na provocação, o procurador menciona a existência de normativa específica para a comunicação de notícias de fatos criminosos pela RFB ao MPF. Contudo, embora reconheça a qualidade do ato normativo que regula a comunicação – especificamente, a Portaria RFB n. 2.439, de 21 de dezembro de 2010 (com as alterações posteriores que lhe foram impostas pela Portaria RFB n. 3.182, de 29.7.2011)<sup>17</sup>, o requerimento do procurador menciona que as comunicações oriundas da RFB ainda assim pecam pela falta de atenção aos pontos que o MPF reputa pertinentes para subsidiar a manifestação conclusiva sobre o ajuizamento da ação penal ou arquivamento da apuração. Nessa linha de ideias, a provocação menciona a experiência bem-sucedida consistente na realização de palestra por integrante do MPF a auditores da RFB, para justamente permitir o aprimoramento das comunicações realizadas pela RFB. Na provocação, há destaque ao fato de que, em que pese a previsão normativa esgotar o tema, as práticas das organizações envolvidas redundam em comunicações que não atentam para as preocupações do MPF ou em práticas arraigadas da mencionada sobreposição investigativa, isto é, em detrimento de uma elucidação imediata ou efetiva do fato notificado.

17 O art. 3º da referida portaria menciona que os auditores da RFB, na comunicação dirigida ao MPF, devem atentar para o dever de: formalizar depoimentos ou declarações; apreender documentos; realizar perícias; identificar as pessoas responsáveis pelo ilícito penal; indicar testemunhas e gerentes ou administradores da instituição financeira que possam ter concorrido para abertura de conta ou movimentação de recursos sob nome falso, de pessoa física ou jurídica inexistente, ou de pessoa jurídica liquidada de fato ou sem representação regular.

A partir da provocação, que ensejou a instauração do Procedimento MPF n. 1.00.000.014222/2013-87, a 2ª CCR, reconhecendo o acerto das colocações deduzidas pelo procurador da República, mencionou que a prática das palestras pode, igualmente, redundar na melhor implantação do “roteiro de atuação em crimes fiscais” publicado pela Procuradoria Regional da República na 3ª Região.

Desse modo, vê-se que as práticas interorganizacionais, para se tornarem efetivas e exemplares de bons arranjos institucionais, reclamam mais que a previsão normativa que regule essas práticas. A própria provocação deduzida pelo procurador da República e também a 2ª CCR destacam que o aprimoramento da notícia deduzida pela RFB é prioridade da própria Receita, mas esse aprimoramento do arranjo institucional entre Receita e, decerto, outras organizações de fiscalização e controle passa pela necessária aproximação interorganizacional com troca de experiências, *expertises*, demandas e respostas, para algo além da fixação normativa e apriorística da prioridade de cada uma das organizações.

A partir do acesso às comunicações de movimentação financeira ensejadora de suspeita – de responsabilidade do COAF –, Polícia Federal e Ministério Público podem buscar o acesso ao chamado “dossiê integrado”, que cuida justamente de “integrar” as informações atinentes às movimentações financeiras e seus reflexos nas informações colhidas a partir da fiscalização incidente na arrecadação tributária. Segundo a narrativa do representante da COAF/ME, o acesso a esse dossiê dá-se exatamente como complementação ou esclarecimento de informação alcançada no curso de investigação pela Polícia ou pelo Ministério Público.

Nota-se que muitas vezes a instância de provocação da RFB é o próprio COAF, quando este verifica movimentação financeira suspeita e, seguidamente, envia a informação produzida para que a RFB apure eventual problema fiscal que justifique ou aprofunde a suspeita da movimentação fora do comum.

A RFB tem convênios celebrados com o BACEN, com destaque para a avaliação de risco e trocas de informações (e não só de acesso a bancos de dados conjuntos) e para intercâmbio de *expertise*, isto é, experiências válidas já desenvolvidas pelo BACEN a partir das movimentações dos diversos órgãos e atores desses arranjos institucionais de enfrentamento da corrupção e dos delitos econômicos. Nesse ponto, quadra sublinhar o relato do representante da CVM, ao mencionar o seguinte:

Só para concluir: independentemente de convênio, nós já estamos há algum tempo tendo discussões temáticas sobre eventos de interesse mútuo envolvendo Receita Federal e CVM, mas não no sentido de troca de informações, no sentido clássico da palavra: é muito mais troca de *expertises*. (CVM 1/DF).

É importante destacar o prestígio ostentado pela RFB diante do Poder Judiciário. Em destaque, os relatos oriundos de juízes dão conta da “importância do trabalho de-

envolvido pelos técnicos da Receita Federal e também do TCU na persecução da corrupção, diante de sua qualidade técnica e isenção de ânimo” (JF, PR). Especificamente no âmbito da Justiça Federal, a proximidade com a atuação da RFB é ainda mais destacada. Como mencionado no relato colhido: “A Receita Federal tem um trabalho excelente, tem uma proximidade muito grande com a Justiça Federal, eles são muito rápidos, muito diligentes ao responder aos reclamos, às ordens da Justiça Federal, sobretudo na investigação dos crimes tributários” (JF1/PE). O destaque ainda se refere à necessidade de informação atualizada quanto ao parcelamento ou pagamento de tributos, dada a sua implicação para a persecução dos crimes contra a ordem tributária. A participação da Procuradoria da Fazenda Nacional, responsável pela cobrança judicial dos valores atinentes a dívidas tributárias, igualmente mostra-se relevante e oportuna para as consequências advindas desses parcelamentos e pagamentos de tributos.

Mas esse contato, igualmente, mostra-se como razão para críticas. Elas se referem à ausência de um contato especializado para os temas de interesse da jurisdição penal e igualmente ao contato estritamente formal por meio de encaminhamentos de ofícios ou comunicações processuais. Nesse sentido, confira-se a seguinte narrativa de um dos juízes federais entrevistados: “Não há relação pessoal. A relação é o ofício, aí é o grande problema. Você manda e não sabe quem recebeu, às vezes volta, tem uma dificuldade muito grande” (JF/DF).

De qualquer modo, a maior proximidade ou distância entre a RFB e as suas inter-relações com a Justiça Federal parece variar de localidade para localidade. Em entrevista colhida de juiz federal com atuação no Estado de Pernambuco, a notícia é de elogiosa atuação próxima e frequente entre o juízo criminal e a Receita, com comunicação direta e *pari passu* das informações atinentes à persecução penal dos crimes contra a ordem tributária. O caráter direto da comunicação dá-se por meio de mensagem eletrônica (*e-mail*) ou mesmo por acesso direto para emissão de certidão de dívida ativa, pelo sistema SERPRO e INFOSEG:

Certo, em relação à Receita é bastante frequente o contato. Ele é feito diretamente. A gente tem um elo, um canal de comunicação direto com a Receita porque os crimes contra a ordem tributária têm a exigibilidade (do crédito) suspensa, quando o crédito está parcelado, então esse controle de parcelamento dos créditos é feito direto com a Receita, e a comunicação é direta e eu creio que atenda. (JF1/PE).

Da parte dos Ministérios Públicos estaduais, convém destacar muitas das atuações integradas com a RFB. Conquanto seja um órgão federal, com competências próprias de temas atinentes à União, a RFB guarda uma série de atividades de interesse próximo dos órgãos de persecução penal com atribuição ou competência da Justiça comum estadual. Nessa linha de ideias, merece destaque o Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas - GNCOC, que é grupo operacional composto pelos coordenadores dos Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado

(GAECO) dos Ministérios Públicos Estaduais e do Distrito Federal e Territórios. O GNCOC tem por mote a atuação integrada e a cooperação interinstitucional e nessa tarefa se inclui a proximidade com as informações produzidas pela RFB:

Eu sou bem mais recente no GNCOC, mas acho que duas palavras definem bem a atuação do GNCOC: integração e cooperação. Então você tem um grupo que te integra, e isso facilita o diálogo, a conversa com os outros Ministérios Públicos, porque se não houvesse o GNCOC somente um MP de um estado conversaria com o outro. Então há essa facilidade a ponto de trocar informação, trocar dados, pedir um apoio operacional.

[...]

Hoje as instituições, de alguma forma, terminam se qualificando em determinados temas, então é a questão da sinergia. Por que tu vais dispende tempo, esforço, quando outra instituição já tem a *expertise*? Por que tu vais começar do zero uma coisa que já pode fazer com alguém que já tem a *expertise* naquele determinado assunto? Então tu buscas isso. A Controladoria Geral da União é bastante parceira do Ministério Público, a Polícia Federal, as Polícias Civis também são parceiras... Porque houve um grande salto de qualidade no Brasil em que as questões corporativas que são relevantes, são importantes para qualquer país, elas hoje estão em segundo plano, não preponderam sobre os interesses nacionais. Então, aquela questão corporativa, que eventualmente interessa ao Ministério Público, ela não é impeditiva de que eu sente à mesa e converse com outras instituições que eventualmente tenham uma posição corporativamente absolutamente contrária à minha. Porque a profissionalização dessas pessoas, desses agentes, levou a que a gente deixasse essas questões corporativas de lado e buscasse o trabalho em prol do bem comum, que no caso é a operação. A Polícia tem *expertise* em lavagem de dinheiro? Então vamos buscar. Ah! A Receita Federal tem um tipo de atuação muito relevante em determinado tema? Então vamos buscar as informações e vamos trabalhar em parceria. Ah! O Ministério Público já desenvolveu já tem um roteiro, uma metodologia de combate para determinada atividade criminosa? Então vamos buscar essa metodologia. (GNCOC/PI).

As comunicações expedidas pela RFB, noticiando a possível prática de ilícitos penais, em regra são dirigidas ao Ministério Público Federal. Aliás, esse destaque mostra-se ora por determinação legal, ora por uma tradição de comunicação efetivada entre eles.

Na 7ª Câmara, eles têm lá uma ferramenta pela qual nós podemos checar que existe um número maior de investigações que tiveram início para certos tipos de crime e acho que esses aí de colarinho branco, essas coisas assim, a porta de entrada é o Ministério Público Federal.

Sem contar que alguns órgãos se reportam para nós [MPF] primeiro, TCU e algumas autarquias também... Abrem lá um procedimento e não mandam para a Polícia. Acho que isso decorre também, não sei se uma coisa alimentou a outra, mas eu vim a saber que, por exemplo, a legislação tributária em matéria de apuração de crimes tributários já fala que é ao Ministério Público [que se deve mandar]. Então, por exemplo, a Receita Federal detectou um crime, em vez de mandar para a Polícia, eles mandam para o Ministério Público. (Sub2/DF).

Destaque-se, igualmente, que os primeiros contatos pessoais entre membros do Ministério Público Federal que se socorreram de dados da própria Receita Federal deram-se justamente para a elaboração de análise patrimonial de investigados.

[...] eu lia o jornal, e o jornal denunciava frequentemente condutas ilícitas. Tinha um sujeito, presidente de órgão público e tal... era cada vez mais evidente, então, eu pegava aquilo e mandava ofício para a Receita, ofício que quase que virou padrão hoje: “Que se verifique a regularidade a evolução do patrimônio tal”, aí mandava... Nós não tínhamos organização em ofício, não tinha nada ainda, era muito pioneiro, com base naquilo se abria uma investigação e se requisitava inquérito ou se oferecia denúncia direto, entende, denúncia direto. (Sub1/DF).

A comunicação imediata e direta ao Ministério Público Federal, inclusive, é objeto de elogio e de anseio de que os demais órgãos de controle procedessem tal como faz a RFB. No entanto, há igualmente críticas quanto ao tempo gasto para a efetivação da comunicação. Confira-se o relato colhido em entrevista com procurador da República atuante na região Sul do País:

Nós estamos buscando essa integração. Eu reportei lá para o coordenador criminal (da RFB). Agora que passaram as eleições e serenaram os ânimos, a presidente foi muito simpática dizendo que vai continuar combatendo a corrupção e que ela está disponível. Então, vamos oficiar novamente o Ministério. Nós precisamos desse banco de dados, nós precisamos verificar quem está recebendo indevidamente para poder repassar esse dinheiro para quem precisa, porque tem pessoas que precisam e não estão recebendo; mas eu preciso desse cruzamento de informações: quem recebe Bolsa Família é funcionário público? Porque seria uma maneira de chegar nessa notícia de fato, porque a dificuldade que a gente está tendo é receber a informação, então a dificuldade também é essa, e o Estado tem que repassar as informações para que eu possa trabalhar.

[Sobre as razões do atraso para a chegada da informação] Muito volume de trabalho e poucos servidores. Eu tenho até um ofício de uma servidora, que eu acho é do Ministério dos Transportes, em que ela pede desculpas pela dificuldade de análise, por haver poucos servidores e um volume excessivo de trabalho. É um número de verba muito grande e um

volume de documentação muito grande. Seria preciso aparelhar melhor esses órgãos para que eles tenham, efetivamente, condições para examinar essa documentação. Não vejo outro motivo, o motivo é esse: falta gente lá dentro para fazer o trabalho; a documentação [...] para o conhecimento, da contabilidade e para gerir a matéria para poder analisar também não pode ser qualquer pessoa, né, e eles não dão conta do Brasil inteiro porque o volume é muito grande.

[Essa reclamação de demora é dirigida a outros órgãos?] Acho que não, acho que é mais dos ministérios mesmos; eu não sei dizer, mas eu acho que não. O BACEN nesse ponto funciona bem, nos comunica bem a tempo, tem uma atuação preventiva também; a Receita também. Acho que quem sofre mais são os próprios ministérios, os órgãos concedentes... Os órgãos que concedem a verba federal, que têm o dever de fazer essa fiscalização e essa prestação de contas, são os órgãos que mais sofrem atualmente, e mais, a falta de servidores, não sei dizer, a CGU talvez, atualmente órgãos pequenos talvez sim sofram com essa falta de pessoal.

[...]

Não saberia dizer [do BACEN], mas a Receita Federal não, me parece conseguir uma produção rápida. (PR/RS).

Para além dos contatos e apurações, vale destacar igualmente a necessária integração da RFB com outros órgãos de enfrentamento dos crimes ora pesquisados por meio da distribuição dos laboratórios componentes da Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia (REDE-Lab). Os laboratórios são fisicamente instalados em instalações de diversos órgãos, entre eles a RFB.

Hoje a gente tem instalados ou em instalação aproximadamente 43 laboratórios, em todos os estados da federação, distribuídos entre o Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal, Polícia Civil, Polícia Federal, Receita Federal. A gente está montando um laboratório na Bolívia, a gente já tem demonstração de interesse de alguns países, em especial da América do Sul. Também agora há interesse da Suíça. Um dia desses eu quis conhecer e eventualmente instalar o laboratório nesses países. Só que o laboratório, ao mesmo tempo em que é uma solução, é um problema. Não é um grande problema, mas por quê? Porque não adianta ter todos esses *softwares* e *hardwares* se não tiver alguém para operar, alguém capacitado para operar. Então o que a gente verifica é que em alguns locais a gente tem uma Ferrari e não tem piloto para a Ferrari, então o laboratório fica lá meio que fazendo uma coisa promocional; nós temos o laboratório, mas não há efetividade prática. Em outros estados, não. Outros estados de fato usam o laboratório para fazer o cruzamento de dados e produzir conhecimento, e daí gerar alguma coisa útil para o processo. (DRCI/DF).

As atividades – ações – realizadas pela RFB de modo direto serão mais bem descritas adiante.

## 2.3 • DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES

A Receita Federal conta, atualmente, com ações e programas de diálogo interinstitucional. Embora a própria Receita Federal faça referência a essas iniciativas como “ações” e “programas”, as hipóteses a seguir descritas parecem guardar melhor adequação aos conceitos de “projeto” e “programa”.

Entende-se por “programa” o conjunto de atividades organizadas para serem realizadas dentro de cronograma e orçamento específicos disponíveis para a implementação de políticas, ou para a criação de condições que permitam o alcance de metas políticas desejáveis (ALA-HARJA; HELGASON, 2000, p. 8). Por sua vez, “projeto” refere-se a um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa. Envolve um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto final que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo. Quando essas atividades se realizam de modo contínuo ou permanente, elas passam a ser denominadas “atividades” (GARCIA, 1997, p. 6).

Um programa, pois, é composto de diversos projetos. Por outro lado, o conjunto de programas que buscam objetivos comuns é entendido como “plano”. Ele ordena os objetivos gerais e os desagrega em objetivos específicos, que serão os objetivos gerais dos programas. O plano organiza as ações programáticas em uma sequência temporal, de acordo com a racionalidade técnica e as prioridades de atendimento (COHEN; FRANCO, 2004, p. 86).

A Secretaria da Receita Federal possui a competência administrativa, assim definida no inciso XX do art. 1º de seu Regimento Interno (Ministério da Fazenda, 2012), para “planejar, coordenar e realizar as atividades de repressão ao contrabando, ao descaminho, à contrafação e pirataria e ao tráfico ilícito de entorpecentes e de drogas afins, e à lavagem e ocultação de bens, direitos e valores, observada a competência específica de outros órgãos”.

Essa atuação, por óbvio, reclama aproximação e atuação concertada com órgãos da Polícia, os Ministérios Públicos estaduais e Federal, bem assim o Poder Judiciário. Nessa linha de atuação, insere-se o programa intitulado “Operação Fronteira Blindada”, que substancia um programa com caráter de permanência inserido no Plano Estratégico de Fronteiras do Governo Federal. Esse programa dá-se em atuação conjunta com as Forças Armadas, Polícias, Fazendas estaduais, Agências Fiscalizadoras, Ministério Público (da União e dos Estados) e Poder Judiciário. As atividades da “Operação Fronteira Blindada” encontram-se reunidas num *hotsite*, de-

nominado pela Receita Federal de *blog*, que reúne as notícias e as iniciativas realizadas no marco dessa atuação conjunta.

O Plano Estratégico de Fronteiras do Governo Federal, por sua vez, é tratado no Decreto n. 7.496, de 8 de junho de 2011, que o institui “para o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira” (art. 1º). As diretrizes do plano abarcam a atuação integrada dos órgãos de segurança pública, da Secretaria da Receita Federal do Brasil e das Forças Armadas; e a integração com os países vizinhos.

Os objetivos do mencionado plano são descritos da seguinte forma: a integração das ações de segurança pública, de controle aduaneiro e das Forças Armadas da União com a ação dos Estados e Municípios situados na faixa de fronteira; a execução de ações conjuntas entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as Forças Armadas; a troca de informações entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as Forças Armadas; a realização de parcerias com países vizinhos para atuação nas ações previstas no art. 1º; e a ampliação do quadro de pessoal e da estrutura destinada à prevenção, controle, fiscalização e repressão de delitos na faixa de fronteira. O decreto que institui o plano, desde logo, enumera o rumo das ações que o comporão, especialmente quando estabelece: ações de integração federativa entre a União e os estados e municípios situados na faixa de fronteira; ações de cooperação internacional com países vizinhos; e a implementação de projetos estruturantes para o fortalecimento da presença estatal na região de fronteira.

A responsabilidade pela concretização do plano é fixada em dois tipos de gabinetes: os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (denominados de GGIF) e o Centro de Operações Conjuntas (COC). Os GGIF cuidarão justamente das ações que reclamem integração e articulação. Vale destacar que os GGIF poderão, inclusive, propor a criação de Gabinetes de Gestão Integrada em nível municipal, além de cuidar de análises descritivas e normativas da política implementada. Nesse sentido, situam-se como órgãos incumbidos de planejamento, formulação e avaliação das políticas implantadas nesse plano, justamente por meio da análise descritiva e normativa.

A análise de políticas, convém registrar, possui duas dimensões complementares, mas que produzem conhecimentos distintos acerca de uma determinada política pública. São as dimensões descritiva, que proporciona o conhecimento sobre as causas e as consequências das políticas públicas, e a normativa (também denominada dimensão de valor), que produz conhecimento acerca do valor das políticas no presente, no passado ou para as gerações futuras. A análise de uma política, portanto, permite a criação de conhecimento numa perspectiva crítica, orientado a melhorar a eficiência das escolhas entre as diversas alternativas de políticas (DUNN, 2007).

A Receita Federal ainda dispõe do Encontro Nacional de Administradores Tributários (ENAT). Trata-se de iniciativa surgida de modo disperso, em relação a algumas unidades da Federação, e que foi mais bem formalizada a partir da inclusão do inciso XXII no art. 37 da Constituição da República pela Emenda Constitucional n. 42, de 19 de dezembro de 2003. O mencionado inciso estabelece o seguinte: “as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio”.

A mencionada Emenda n. 42 representou importante consolidação institucional aos órgãos de fiscalização tributária, em especial a Receita Federal, ao inserir na Constituição o reconhecimento dos integrantes da carreira tributária como componentes das chamadas “carreiras de Estado”, isto é, realizadoras de atividade essencial ao Estado e próprias de carreira específica. Demais disso, fixou a atuação tributária como prioritária, inclusive por meio da destinação de recursos. Interessa aqui o mandado de atuação integrada estabelecido pela Constituição, a reclamar que a integração se dê, inclusive, com o compartilhamento de dados (cadastros e informações fiscais). O modo de compartilhamento, nos termos da Emenda, pode se dar tanto por meio de lei (federal) como por convênio. O ENAT mostra-se justamente como instrumento dessa atuação compartilhada no âmbito nacional e internacional por meio de convênios e formalização de parcerias. Para tanto, o ENAT apresenta como objetivo o fortalecimento institucional não só da Receita Federal mas de todos os órgãos e instituições voltados à administração tributária, aduaneira e fazendária de modo geral.

Dentro dessa iniciativa, o ENAT representa o Brasil nas assembleias gerais do Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT) – *Inter-American Center of Tax Administrations*. A conferência do ano de 2014 aconteceu exatamente na cidade do Rio de Janeiro. A edição do ano de 2015, 49ª edição, no mês de maio em Lima, Peru. Todo o material produzido no âmbito do CIAT encontra-se disponível em sítio próprio, que reúne não só os produtos das conferências mas igualmente materiais de seminários, oficinas e grupos de trabalhos (CIAT, 2015). Ainda no âmbito internacional, o ENAT desenvolve um manual de cooperação e dispõe de diversas iniciativas de cooperação técnica. Para além das iniciativas já existentes, o ENAT ainda permite as chamadas “visitas técnicas”, as quais já foram realizadas por Moçambique, Bolívia e Honduras ao longo do ano de 2014.

No âmbito nacional, o ENAT cuida de realizar anualmente o Encontro Nacional, que produz destacadamente diversos protocolos de cooperação, celebrados entre a União e diversas unidades federativas, a respeito de temas como: cadastro sincronizado, emissão de notas fiscais por meio eletrônico, uniformização do cadastro nacional de atividade econômica etc. Anote-se que tal padronização mostra-se muitís-

simo relevante para a abordagem de tributos de competência municipal e estadual, que devem observar regramento mínimo dos órgãos de fiscalização e controle, em especial os órgãos de Receita.

A importância de mencionar esses protocolos, quando se abordam os arranjos institucionais de atuação para o enfrentamento da corrupção e dos crimes e dos delitos econômicos no Brasil, em particular dos crimes contra a ordem tributária, consiste na padronização e na criação de rotinas de atuação e de trabalho em geral em todo o território nacional.

As auditorias das administrações tributárias culminam na detecção de fraudes fiscais e contábeis e também na prática de ações de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e outros crimes financeiros. O enfrentamento da lavagem de dinheiro dá-se pela identificação e comunicação de atividades suspeitas e pela utilização desses indícios ou suspeitas também no enfrentamento da evasão fiscal.

A orientação das auditorias fiscais dirige-se à anormalidade ou movimentações atípicas nas seguintes situações: movimentações de numerários caracterizadas por operações de transporte, câmbio, depósito e gastos; uso de tipologias de lavagem de dinheiro já conhecidas; aumentos de lucros ou ganho de capital; posse de bens de alto valor (obras de arte, veículos de luxo, joias e antiguidades), contratos de empréstimos atípicos e aumento patrimonial desproporcional à renda declarada. Transações atípicas podem indicar possíveis operações de lavagem de dinheiro.

Para a RFB, “atípica” é a transação que “difere do padrão comum de um mercado específico ou de práticas reiteradas, levando-se em consideração seu passado, atividades corriqueiras ou lucros já declarados”. Nesse sentido, quanto maior o desvio no padrão esperado e quanto maior sua frequência, maior o risco de se deparar com operações de lavagem de dinheiro. A própria RFB, em seu sítio eletrônico, indica os critérios para a movimentação que enseja suspeita de posse de recursos ilícitos, isto é,

[...] características que possibilitam a ocultação e a justificativa para a posse desses recursos ilícitos, o fluxo e a posse de dinheiro, bem assim de ativos derivados: do fato de que a origem dos recursos não seja clara; do fato de que a identidade das partes não seja clara; das transações não serem compatíveis com o perfil e renda do indivíduo observado; do fato de não existir razão lógica ou econômica que sirvam de base para as transações observadas.

Como já destacado, verificada a movimentação suspeita, a situação é imediatamente comunicada ao Ministério Público Federal, para eventual persecução, além de ensejar, conforme o caso, comunicações para os demais órgãos de informação financeira (BACEN, CVM).

A Receita Federal enumera como suas ações diversas operações em que atuaram diversos órgãos de persecução penal conjuntamente. No curso do ano de 2013, em relação ao enfrentamento da lavagem de dinheiro, a RFB enumerou as seguintes operações de impacto, como resultado da atuação integrada com órgãos parceiros: Nações Unidas (junho de 2013); Alcatrão (agosto de 2013); Abdalônimo (agosto de 2013); Esopo (setembro de 2013); Ablutio (outubro de 2013); Manirroto (novembro de 2013); Dealers (dezembro de 2013); Salt (dezembro de 2013).

Anote-se que a RFB noticia tais ações e, na descrição dessas operações, refere-se aos resultados obtidos, ora em conjunto com órgãos da Polícia, ora em conjunto com o Ministério Público, na esfera investigativa e no âmbito já do processo criminal:

Tabela 1

NOME DA OPERAÇÃO	DESCRIÇÃO
Nações Unidas Junho/2013	Operação conjunta com a Polícia Federal e participação do <i>Drug Enforcement Administration</i> (DEA) dos Estados Unidos, da Guarda Civil Espanhola, das polícias de Portugal, Colômbia e Uruguai, prendeu 10 pessoas por tráfico internacional de drogas. O nome da operação faz alusão às diferentes nacionalidades dos órgãos que participaram da ação. No total foram denunciadas 17 pessoas pelo Ministério Público Federal pelos crimes de tráfico internacional de drogas, associação para o tráfico, associação para o financiamento do tráfico e lavagem de dinheiro.  Dois mandados foram cumpridos em Portugal. No decorrer da investigação foram sequestrados pela Justiça Federal dois postos de gasolina, imóveis residenciais e comerciais e parte de cotas societárias de outras empresas, bens avaliados em cerca de R\$ 10 milhões.
Alcatrão Agosto/2013	As investigações começaram em outubro de 2012 com a descoberta de uma fábrica clandestina de cigarros, em Feira Nova-PE. Os cigarros falsificados eram comercializados, principalmente, na região metropolitana e agreste do estado. Além dos crimes de falsificação e contrabando de cigarros, a investigação envolve sonegação fiscal, crimes contra a saúde pública, formação de quadrilha e lavagem de dinheiro. A operação reuniu 100 policiais civis, 35 policiais militares, 34 auditores da Secretaria Estadual da Fazenda e 22 auditores da Receita Federal.
Abdalônimo Agosto/2013	A investigação se concentrou em uma concessionária de automóveis suspeita de sonegação fiscal milionária, a partir de indícios da prática dos crimes de sonegação fiscal, lavagem de dinheiro e falsidade ideológica. Apurações preliminares apontam indícios de omissão de receitas e rendimentos da ordem de R\$ 300 milhões nos últimos cinco anos. Foram cumpridos quatro mandados de prisão, oito conduções coercitivas e 24 mandados de busca e apreensão em residências e empresas pertencentes ao grupo investigado. A Justiça Estadual de Alagoas também decretou o bloqueio de contas bancárias pertencentes aos suspeitos. Participaram da operação 25 servidores da Receita Federal e 70 policiais federais.

Esopo Setembro/2013	Operação conjunta com a Polícia Federal, Ministério Público Federal e Controladoria-Geral da União com o objetivo de apurar indícios de prática de diversos crimes, tais como fraude a licitações, corrupção, sonegação fiscal e lavagem de dinheiro. Foram cumpridos 31 mandados de prisão e 44 mandados de busca e apreensão em empresas, órgãos públicos e residências dos suspeitos. Participaram da operação 30 servidores da Receita Federal, cerca de 200 policiais federais e 30 servidores da CGU. A Justiça Federal decretou também o sequestro de bens e o bloqueio de recursos financeiros dos suspeitos. Estima-se que o prejuízo aos cofres públicos pode chegar a centenas de milhões de reais. As ações foram realizadas nos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Pernambuco, Espírito Santo, além do Distrito Federal.
Ablutio Outubro/2013	Ação realizada no Mato Grosso do Sul em conjunto com o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO). A operação foi resultado de investigações para apurar crimes de lavagem de dinheiro, formação de quadrilha, falsidade ideológica e fraudes tributárias praticados por empresários suspeitos de envolvimento em diversas transações imobiliárias irregulares. Foram cumpridos cinco mandados de prisão temporária e sete mandados de busca e apreensão, além do bloqueio de diversos imóveis pertencentes a uma incorporadora de propriedade dos investigados.
Manirroto Novembro/2013	Operação conjunta com a Polícia Federal, teve o objetivo de combater esquema perpetrado por organização criminosa suspeita de utilizar empresas de <i>factoring</i> para o cometimento de crimes contra a ordem tributária, contra o sistema financeiro nacional e lavagem de dinheiro. O grupo investigado apresenta injustificável evolução patrimonial, ostentando bens de luxo incompatíveis com os rendimentos declarados à Receita Federal. O prejuízo aos cofres públicos pelo não recolhimento dos tributos devidos foi estimado em R\$ 20 milhões.
Dealers Dezembro/2013	Operação conjunta com a Polícia Federal com o objetivo de combater esquema de importação fraudulenta de veículos e embarcações de luxo, nas cidades de João Pessoa, Recife e Natal. O grupo é suspeito da prática de vários crimes, incluindo sonegação fiscal, contrabando e descaminho, evasão de divisas, falsidade ideológica, formação de quadrilha e lavagem de dinheiro. O prejuízo aos cofres públicos pode ultrapassar R\$ 20 milhões.
Salt Dezembro/2013	Operação realizada para apurar indícios da prática de crimes de sonegação fiscal, falsidade ideológica, apropriação indébita previdenciária, formação de quadrilha, fraude à execução e lavagem de dinheiro. A suposta fraude, envolvendo “laranjas” e empresas inexistentes de fato, buscava burlar o bloqueio judicial do faturamento de um grupo de empresas que já tinham inscrições em Dívida Ativa superiores a R\$ 400 milhões.

Nota: Quadro elaborado a partir de informações extraídas do sítio eletrônico da RFB

Vale o destaque de que os crimes mencionados nas ações conjuntas vão além daqueles próprios da atuação de inteligência da RFB. É dizer: o monitoramento das ações pela Receita mostrou-se fundamental não apenas para a descoberta de infrações mas também para medidas que se mostrassem efetivas na persecução de crimes além daqueles contra a ordem tributária. Nesse sentido, confirmam-se as medidas de caráter patrimonial e o rastreamento de bens supostamente produto, proveito ou instrumento das infrações noticiadas.

### 3 • BANCO CENTRAL DO BRASIL

#### 3.1 • APRESENTAÇÃO E COMPETÊNCIAS LEGAIS

O Banco Central da República do Brasil, ou simplesmente Banco Central do Brasil (BACEN), é autarquia federal vinculada ao Ministério de Estado da Fazenda. Criado pela Lei Federal n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964, o BACEN sucedeu a Superintendência de Moeda e do Crédito.

A competência do BACEN, nos termos do art. 9º da Lei n. 4.595, é descrita como “cumprir e fazer cumprir as disposições que lhe são atribuídas pela legislação em vigor e as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional”. Sua sede fica em Brasília, Distrito Federal, mas possui representações nas capitais dos Estados do Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Ceará e Pará.

O BACEN assume papel central na composição do Sistema Financeiro Nacional. Compete a esta autarquia, exclusivamente, “exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas” (inciso IX do art. 10 da Lei n. 4.595) e é justamente essa competência legal que interessa amiúde para a persecução da corrupção e dos delitos econômicos.

A chefia do BACEN incumbe a uma diretoria composta por cinco integrantes escolhidos pelo Conselho Monetário Nacional e a um deles caberá a presidência da autarquia. Vale registrar que só poderão ser designados à diretoria do BACEN aqueles membros do Conselho Monetário Nacional que tenham sido “nomeados pelo Presidente da República, após aprovação do Senado Federal, escolhidos entre brasileiros de ilibada reputação e notória capacidade em assuntos econômico-financeiros, com mandato de sete (7) anos, podendo ser reconduzidos”.

O BACEN possui uma estrutura que pode ser visualizada no organograma abaixo, elaborado a partir de seu regimento interno (Ministério da Fazenda, 2015, Regimento Interno do BACEN):



### 3.2 • COMUNICAÇÕES DE PRÁTICAS CRIMINOSAS

As comunicações de práticas criminosas, verificadas no exercício da atividade fiscalizatória do BACEN, estão previstas em três diplomas legais (Lei n. 4.728/1965, Lei n. 4.792/1986 e LC n. 105/2001).

O primeiro deles, Lei n. 4.728, de 14 de julho de 1965, disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento. Seu art. 4º, § 2º, estabelece que o BACEN, tomando ciência de crime definido em lei como de ação pública, deverá oficiar ao Ministério Público para a instalação de inquérito policial.

Por sua vez, a Lei n. 4.792, de 16 de junho de 1986, define os crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, prevê em seu art. 28 que o BACEN, ao verificar a ocorrência de crime previsto nessa lei, deverá comunicar ao Ministério Público Federal, encaminhando-lhe os documentos necessários à comprovação dos fatos relatados.

Por fim, a Lei Complementar n. 105, de 10 de janeiro de 2001, dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras. Ao detectar a possível ocorrência de crime definido nessa lei, o BACEN deverá informar ao Ministério Público, anexando à comunicação os documentos necessários à apuração ou à comprovação dos fatos. Essa comunicação, segundo o texto legal, será feita pelo presidente do Banco Central (art. 9º, § 1º). No entanto, admite-se que o presidente delegue tal atribuição, no prazo máximo de 15 dias, a contar do recebimento do expediente com as informações, com manifestação jurídica a lastrear tal posicionamento, ao Diretor responsável pela área em que se vislumbrar o crime de ação pública ou seus indícios. A delegação é prevista na Portaria n. 14.204, de 1º de fevereiro de 2001.

A Procuradoria-Geral do BACEN implementou banco de dados específico – nominado como SISBACEN – sobre as comunicações realizadas ao Ministério Público, no qual são registrados o número do ofício que encaminhou a comunicação, o número do processo administrativo instaurado para apuração dos fatos, o destinatário do ofício no Ministério Público, a provável tipificação do crime e sua capitulação penal, os nomes dos eventuais infratores, o andamento da comunicação e o seu resultado etc. Esse banco alimenta estatísticas que são publicadas – resguardado o sigilo das movimentações financeiras e os nomes dos envolvidos – no sítio eletrônico da autarquia.

Confram-se as maiores incidências de comunicação realizadas pelo BACEN:

Figura 7 • Total de ofícios sobre crimes financeiros enviados anualmente ao Ministério Público e Judiciário, por região



Fonte: Sítio eletrônico do BACEN

De modo mais detalhado, as comunicações realizadas pelo BACEN podem ser assim visualizadas:



Figura 10

**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
Procuradoria-Geral

**CRIMES FINANCEIROS - COMUNICAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO**

OFÍCIOS ENCAMINHADOS ANUALMENTE PERÍODO: 1996 a OUTUBRO/2014

Ano dos Ofícios	Unidade Federada																										Total		
	AC	AL	AP	AM	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA	PB	PR	PE	PI	RJ	RN	RS	RO	RR	SC	SP	SE		TO	
86 a 92	0	2	0	5	15	26	18	4	20	4	33	88	9	4	2	37	8	2	67	4	43	0	0	9	229	2	1	632	
1993	-	-	-	-	7	3	15	1	23	1	2	11	-	-	-	5	2	-	12	-	28	-	-	3	107	2	1	223	
1994	-	2	-	-	19	3	11	1	7	4	5	7	2	2	1	-	7	3	30	2	43	-	-	67	2	1	219		
1995	1	3	-	1	4	6	8	1	77	11	3	22	20	1	9	30	30	6	18	4	100	1	-	7	121	-	0	400	
1996	-	-	-	-	8	8	31	2	221	10	22	99	143	1	3	46	17	10	15	5	94	2	1	1	107	-	42	807	
1997	-	4	-	-	298	8	30	1	293	9	17	148	137	-	15	136	17	18	8	4	30	1	-	9	93	1	45	1329	
1998	1	-	2	5	134	9	40	-	341	5	21	159	207	2	6	280	18	2	12	1	16	-	-	10	77	2	101	1457	
1999	62	2	-	9	130	91	8	2	12	56	124	30	11	17	1	66	8	40	20	-	108	85	8	48	231	36	6	1212	
2000	1	-	-	2	13	48	20	10	10	61	558	5	3	1	1	48	10	67	18	2	480	1	2	15	277	4	3	1641	
2001	-	1	-	-	8	2	7	1	4	1	5	1	1	1	-	20	6	-	22	1	11	-	-	7	37	-	1	137	
2002	-	2	9	6	2	8	4	5	1	8	3	5	8	4	72	9	3	52	3	15	7	1	19	94	1	-	339		
2003	1	2	2	13	7	14	11	17	6	2	24	21	16	10	2	292	14	1	110	6	271	6	-	80	178	-	-	1107	
2004	-	-	1	12	11	18	6	20	1	11	40	29	17	14	6	76	18	4	54	6	54	7	-	29	192	2	-	628	
2005	-	-	-	2	5	5	1	9	2	-	13	1	3	3	-	31	-	-	18	-	9	-	-	11	41	-	-	154	
2006	-	-	-	1	3	5	3	11	2	1	16	3	7	2	-	27	2	1	37	2	5	-	-	8	53	-	-	181	
2007	-	-	-	-	2	-	1	5	4	-	4	2	2	1	-	5	-	-	10	1	2	-	1	2	27	-	-	73	
2008	-	-	-	1	-	7	1	1	1	-	1	22	-	4	1	-	9	1	-	7	-	1	-	-	1	22	1	-	81
2009	-	-	-	-	4	2	3	-	1	-	9	-	2	3	1	4	2	1	6	-	1	-	-	2	13	-	-	54	
2010	-	-	-	-	4	2	2	-	-	9	-	5	3	1	2	-	-	6	3	3	1	-	2	21	1	-	-	65	
2011	-	-	-	-	2	-	4	1	-	1	5	-	-	-	-	2	-	-	4	1	3	-	-	2	8	1	-	34	
2012	-	1	-	-	-	6	1	1	4	-	6	-	-	1	-	1	-	-	4	1	2	-	-	1	20	-	-	57	
2013	-	-	-	-	-	1	3	-	-	-	5	-	-	-	-	4	-	-	3	-	1	2	-	9	9	-	-	37	
2014	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	4	-	1	-	1	1	1	-	3	-	3	-	-	1	2	-	-	19	
Totais	66	17	8	60	685	269	238	95	1934	136	959	827	595	73	53	1192	176	158	542	46	1312	113	13	278	2032	55	297	11066	

Fonte: SCS/BACEN - Ingresso PCA(330)  
Obs.: Há ofícios de comunicação ao MP com infrigência de vários dispositivos penais.

CRIME FINANCEIRO - Conjunto de / Quais Ofícios

Fonte: Sítio eletrônico do BACEN

Quando se verificam os dados por região, vê-se a centralidade das comunicações nos Estados do Rio Grande do Sul e Paraná na Região Sul. Na Região Centro-Oeste, Goiás centraliza as principais incidências. No Nordeste, o protagonismo das comunicações refere-se ao Estado da Bahia. Na Região Norte, Tocantins reúne o maior número de comunicações. Em destaque, vê-se a variedade dos tipos penais indicados nas práticas ilícitas detectadas pelo BACEN.

### 3.3 • DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES E DIÁLOGO INTERINSTITUCIONAL

A atuação das Procuradorias do BACEN refere-se não apenas às comunicações de ilícitos verificados na atividade fiscalizatória da autarquia, mas igualmente guarda pertinência com as habilitações do BACEN na qualidade de assistente de acusação em alguns processos criminais e com a indicação e o acompanhamento de servidores a serem indicados como testemunhas ou que sejam relevantes para a elaboração de tra-

balho de interesse dos órgãos de persecução penal.<sup>18</sup> Essa atuação mais próxima da Polícia Federal e do Ministério Público Federal dá-se por intermédio da Coordenação-Geral de Assuntos Penais da Procuradoria do BACEN, responsável justamente por esse relacionamento celebrado entre BACEN e órgãos de persecução penal.

O avanço tecnológico tem facilitado a realização dessas comunicações, por um lado, mas as dificuldades estruturais de atuação do BACEN, cada vez mais demandado pelos agentes de persecução penal, centram-se especialmente na falta de material humano para cumprimento de suas finalidades.

Eventualmente, em casos muito específicos, a pedido normalmente do Supremo Tribunal Federal ou do STJ, nós colocamos alguns servidores pra estudar melhor a questão do uso de recursos. É muito difícil fazer isso porque não é atribuição dos servidores do banco, mas está prevista na lei, e a nossa lotação está cada dia mais complicada. O Banco Central até o começo deste ano estava com a sua menor lotação da história. Chegamos a ter oito mil e poucos funcionários entre 1977 e 1978, e hoje nós temos menos de cinco mil. Apesar da evolução tecnológica, que facilitou muitas coisas, realocar servidores, principalmente da área de fiscalização, para o cumprimento de uma missão que é constitucional – preservar os direitos do sistema financeiro – é extremamente complicado. E além de tudo é um trabalho colaborativo, não é missão só. (BACEN1/DF).

Conquanto sejam muitas as comunicações, a temática da finalidade de atuação – a exemplo do que ocorreu na abordagem da RFB – aqui também se faz presente. É dizer: conquanto o BACEN se depare com indícios de práticas criminosas, a preocupação de sua atuação não diz respeito à persecução penal em si, mas à fiscalização do sistema financeiro e à apresentação de medidas que previnam a utilização do sistema em si para ilícitos em geral.

O Banco Central não integra a rede de instituições tipicamente voltadas para combater indícios contra a administração pública, porque não tem mandado legal para investigar crimes contra a administração pública. Isso é óbvio. Quando a gente se depara aqui dentro com um delito, mesmo que seja praticado por servidor do banco ou terceirizado, nós comunicamos às autoridades competentes; quando é instituição financeira, comunicamos também ao Ministério Público. Mas tendo em vista que o Banco Central deve preservar a solidez e a eficiência do sistema finan-

18 O relato do representante do BACEN deixa claro que “A nossa parte criminal toca não só a representação do Banco em ações criminais que o Banco participa como assistente de acusação – normalmente comunicando ao Ministério Público os delitos – mas também acompanha servidores que vão servir como testemunhas; [dar] respostas ao Poder Judiciário, ao Ministério Público, à Delegacia de Polícia; e também ouvir as demandas do Congresso em comissões parlamentares de inquérito” (BACEN1/DF).

ceiro, isso pressupõe que as instituições do sistema financeiro não sejam usadas como canal para isso. Isso é bastante relevante. Portanto, quando o Banco Central faz a disciplina do mercado, ele colabora de modo estrutural para tornar o sistema financeiro cada vez mais impermeável a práticas ilícitas. Essa é uma das nossas missões, das nossas obrigações, e uma coisa que o Banco Central sempre busca fazer, ou seja: evitar que o sistema financeiro seja usado para práticas ilícitas de todo tipo, mas os delitos de corrupção têm uma relevância muito grande. Por isso que a evolução na regulação que o Banco Central fez no sistema financeiro nesses quase 50 anos de existência foram voltadas para isso: preservar a rigidez e a eficiência do sistema financeiro. (BACEN1/DF).

Na atuação específica de persecução da corrupção e dos delitos econômicos, cumpre destacar a relevante atuação do BACEN, que não se resume à comunicação de eventuais ilícitos penais. Os instrumentos de compartilhamento de dados e de aderência a regras de fiscalização e controle do sistema financeiro têm permitido ao BACEN, ao longo dos anos, dispor de instrumentos valiosíssimos para a efetividade de medidas patrimoniais no curso da persecução penal, de medidas relevantes ao Judiciário na esfera cível (como nas execuções civis e trabalhistas) e toda sorte de prevenção e combate a ilícitos.

O Banco Central investiu, mas também facilita enormemente visar não só a parte do BACEN JUD, mas a investigação policial, a investigação do Ministério Público e a atuação da Justiça. A Justiça manda hoje uma ordem, primeiro se pede que se detecte onde a pessoa tem conta, então você não precisa hoje mais circular aquela ordem judicial para todas as instituições; pode haver quebra de sigilo, mas você só manda para as instituições onde a pessoa efetivamente tem conta. Isso contribui para efetividade também. (BACEN1/DF).

O BACEN JUD é um instrumento de comunicação eletrônica entre o Poder Judiciário e as instituições financeiras bancárias, com intermediação, gestão técnica e serviço de suporte a cargo do BACEN. Por meio desse sistema, os juízes protocolizam ordens judiciais de requisição de informações, bloqueio, desbloqueio e transferência de valores bloqueados, que são transmitidas às instituições bancárias para cumprimento e resposta. Os relatos colhidos de juízes convergem para elogios à celeridade e à garantia de efetividade dos provimentos jurisdicionais por intermédio do BACEN JUD. É representativa a narrativa do juiz federal que se manifestou assim sobre o sistema integrado:

O BACEN JUD é uma ferramenta muito interessante que nós temos. Existe uma grande polêmica, atualmente, porque existe um projeto de lei – o novo Código do Processo Civil está em debate no Congresso. Existe uma forte pressão de uma bancada que representa interesses do empresariado de tolher a possibilidade da utilização do BACEN JUD. Porque o BACEN JUD é uma ferramenta muito forte do juiz, é uma forma que o juiz pode utilizar para bloquear todas as contas bancárias de uma empresa. E, atin-

gindo a conta bancária, o próprio juiz criminal, ele tem uma forma de atingir diretamente a criminalidade, inclusive. Os bens que foram desviados, basta um clique, um clique com a senha do juiz no *mouse*, e uma grande quantidade de informações bancárias é bloqueada. Existe um grande *lobby* no Congresso para tentar tirar esse poder, ou no mínimo requerer que o juiz não possa fazer isso de ofício, mas que sim se provavelmente for provocado pela acusação ou pelo autor, ou pelo credor. Mas é uma ferramenta fantástica, inclusive para investigação de endereço, de localidades, né? Quantas contas bancárias a pessoa tem, qual é o patrimônio que a pessoa tem. Então é uma ferramenta fantástica. O BACEN JUD é uma ferramenta excelente que existe nesse convênio da Justiça Federal com a Justiça em si e com o próprio Banco Central. (JF1/PE).

Os casos de corrupção igualmente ganharam nova dimensão na atuação fiscalizatória do BACEN com o advento da Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Trata-se da chamada “Lei Anticorrupção”, que, entre tantas importantes medidas, consagrou a responsabilização da pessoa jurídica que venha, ainda que por intermédio de seu preposto, a praticar ato lesivo à Administração pública, fomentá-lo ou dele colher proveito. As medidas de fiscalização do empresariado, especialmente no sistema financeiro nacional, tocam de modo muito próximo as competências de atuação do BACEN.

Na parte de convergência das legislações, essa lei que vem sendo chamada de “Lei da Empresa Limpa” por alguns, ou “Lei de Anticorrupção” por outros – a Lei n. 12.846 de 2014 –, está tendo até muita reflexão sobre ela por conta desses escândalos que estão acontecendo aí. Tanto a Lei de Prevenção à Lavagem de Dinheiro quanto a Lei da Empresa Limpa tratam da fiscalização compartilhada referente às operações entre o Estado e a sociedade – o Estado agindo pelos seus agentes, e a sociedade pelas suas instituições financeiras etc., o compartilhamento de atuação. Enquanto que na lei de lavagem se fiscalizam as operações dos clientes, o problema do controle interno, a auditoria, a prevenção de ilícitos, a comunicação de operações suspeitas ao COAF, na Lei 12.846 também tem: fiscalização da conduta dos prepostos e empregados das instituições privadas; as instituições devem ter um setor de controle e auditoria fixos; e também se incentiva a denúncia de irregularidades. O embaraço à fiscalização e à investigação é considerado irregularidade nas duas áreas, tanto na área financeira quanto na área da prevenção, da lei da empresa limpa. E nós temos, tanto num caso quanto no outro, uma coordenação entre os órgãos estatais que lidam contra o assunto. Inclusive é bom assinalar que, pela Lei Complementar n. 105, não constitui violação do dever de sigilo a comunicação às autoridades competentes da prática de ilícitos penais ou administrativos. E, independentemente do disposto naquele artigo 1º, o Banco Central através da CBN comunicará aos órgãos públicos as irregu-

laridades das instituições administrativas de que tem conhecimento, que é o artigo 9º, ou indícios de sua prática. Nós somos também obrigados a comunicar ao Ministério Público, ou ao Fisco por exemplo, se há alguma irregularidade. Então efetivamente essa é uma visão bem ampla da atuação do banco, e a atuação do Banco Central nas últimas décadas enfatizou o aspecto prudencial, preventivo, com foco em monitoramento, controle e mitigação de riscos, em linha com o melhor padrão internacional. A medida de fiscalização do banco se pauta por uma visão sistêmica, mais casuística – ampliação do monitoramento de ação mais intrusiva, abrangendo a revisão de conduta e com maior rigor do *compliance* e governança responsável. (BACEN1/DF).

Vale destacar que, regimentalmente, a elaboração de cabedal normativo dirigido à fixação de regras de conduta em relação a clientes (no sistema financeiro) e à prevenção de crimes de lavagem de dinheiro, ocultação de bens, direitos e valores é incumbência do Departamento de Regulação do Sistema Financeiro (DENOR) – Ministério da Fazenda, BACEN, 2015, art. 116, I, c.

A narrativa ofertada pelos profissionais do BACEN dá conta de um relacionamento estreito e bastante sólido com o Ministério Público, Polícias e instâncias do Judiciário.

[...] nós firmamos diversos convênios com vários órgãos, não só na parte de uso do BACEN JUD, do CCS, mas convênios de outras áreas. Tem um que está para sair com o Ministério Público na parte de Direito do Consumidor; tem outros sobre troca de informações sistêmicas e assim por diante, com diversos órgãos. Nós temos convênio com a Receita Federal, Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público – inclusive tem um recentíssimo com a Receita sobre avaliação de risco –, mas não são só para troca de informações, são convênios diversos sobre diversas assuntos, inclusive experiências válidas que nós temos para algumas coisas, que nós já passamos para outros órgãos. Nós temos sistemas internos que passamos também para outros órgãos a pedido, inclusive para autarquias, para empresas públicas, e nesse aspecto o Banco Central é talvez um pouco privilegiado, porque ele tem uma equipe de informática muito forte. A parte de planejamento do banco, gestão de projetos, é também muito estruturada, muito forte, e consegue muita coisa nas áreas-meio que vão facilitar a atuação das áreas-fim. E sempre que possível, sempre que nos pedem, nós repassamos esses conhecimentos internos para fora. Então contatos não são só a parte formal; a parte formal, de ofícios, ela é natural entre órgãos públicos. Mas existe um contato informal muito forte quando é necessário, normalmente para tornar as coisas mais efetivas e mais rápidas. E aí nós recebemos ligações de diversas áreas e ligamos também quando é preciso; quando estamos interessados em algo, vamos atrás também. (BACEN1/DF).

A atuação do BACEN, em geral, é bastante elogiada por integrantes do Ministério Público Federal. A exemplo dessas considerações, colhe-se o relato de membro do MPF com atuação no DF, que qualificou o trabalho da autarquia como “excelente”, ainda que a percepção de informações de modo compartimentado seja objeto de crítica (PR/DF).

Conquanto presentes os atos formais da atuação concertada dos diversos órgãos de fiscalização, controle e persecução penal, os contatos pessoais (e informais) dos integrantes das diversas instituições segue aparecendo como importante ponto de convergência nos relatos de experiências bem-sucedidas de arranjos institucionais. O êxito dos contatos entre BACEN, Polícias, Ministério Público e Judiciário passa igualmente pela especialização dos profissionais envolvidos. A qualidade da especialização passa pela destinação específica na alocação dos recursos humanos e também pelo contato mais próximo e contínuo com órgãos de informação e fiscalização específica, como o BACEN. O relato do integrante do BACEN evidencia, inclusive, que o estreitamento dessas relações tem ensejado uma qualificação das comunicações realizadas, o que parcialmente explica a queda do número de comunicações ao longo dos últimos anos.

O que acontece: operações financeiras, especialmente na parte de lavagem de dinheiro, elas podem se revestir de características altamente complicadas. Não é simples, exatamente porque você quer esconder a origem do dinheiro. Se você quer esconder a origem do dinheiro, você não vai fazer só um lançamento de um dinheiro que sai da conta de um bandido para uma conta sua e depois volta para conta do bandido; esse é o mais simples. Sempre tem operações diferenciadas, normalmente estruturadas e complicadas, e até nós temos que atuar para verificar como aquilo é, entendermos e passarmos para Justiça a explicação necessária. Pela Lei Complementar n. 105, nós somos obrigados a mandar para o Ministério Público as informações sobre operações que nos pareçam criminosas, indícios com a documentação pertinente, o que obviamente não quer dizer que o Ministério Público vai entender aquela operação. Então nós mandamos normalmente os processos com toda documentação possível, e, junto, as explicações que estão dentro dos processos. Mesmo assim, é claro que a especialização do Ministério Público e dos juízes ainda não é como poderia ser. Já melhorou muito com as varas especializadas criminais para delitos contra o sistema financeiro. O ministro Dipp, quando era do Conselho de Justiça Federal, conseguiu passar para frente essa necessidade, e os Tribunais Regionais Federais adotaram isso; realmente isso foi uma coisa fantástica, contribuiu para especialização do juiz. Obviamente que, conseguindo a especialização do juiz, você conseguiu também a especialização do Ministério Público que trabalha naquele juízo. E a Polícia Federal – aí já no esforço dentro da ENCCLA

– conseguiu que praticamente em todas as suas regionais exista um núcleo ou uma delegacia de análise de crimes financeiros, e eles têm uma diretoria específica de crimes financeiros. Isso é importante, porque desde o policial, o Ministério Público e o juiz, eles têm que entender essas operações complexas. Mesmo assim, acontecem casos em que nós temos que colocar nossos servidores para conversar com eles, para explicar, e em muitos dos casos nossos servidores de fiscalização são colocados como testemunhas de acusação. Nós acompanhamos, eles vão depor na Polícia, vão depor na Justiça, para mostrar como se dá aquela operação, a quem beneficia; a forma, a estrutura da operação foi feita assim, assim e assado para quê? para enganar quem? Às vezes para enganar o investidor, às vezes para enganar o próprio Banco Central ou os outros supervisores. Então, nisso nós colaboramos sempre. Agora, quem tem que fazer isso é o servidor da ponta, servidor nosso que fez a inspeção com seu supervisor. Não é, por exemplo, quem assinou o ofício, porque quem assinou o ofício só assinou o ofício de comunicação – é um diretor, um ex-diretor, porque as pessoas saem. E os tempos de análise de uma operação dessa às vezes demora; muda uma diretoria, não é mais aquela pessoa e ela, estando fora do Banco Central, é chamada para depor, [mas] não vai saber muita coisa. Em determinadas épocas se assinaram muitos ofícios de comunicação de crime; hoje até que está mais ou menos estabilizado, exatamente por conta desse aperfeiçoamento da nossa fiscalização. Mas acontece. (BACEN1/DF).

Demais disso, os números e sua diminuição nos últimos anos, bem assim como a elevada quantidade de comunicações no início da década de 2000 justificam-se pela sucessão de legislação a respeito de temas que ensejaram o interesse e facilitaram a descoberta de práticas delituosas atinentes à obtenção de crédito rural. É o que se percebe da vivência dos profissionais do BACEN assim narrada:

Está no site do Banco Central a comunicação de crime pelo histórico; o pico em 2001 foi pela grande quantidade de crédito rural, percepção de empréstimo e desvio de finalidade do empréstimo. Alguns anos depois, entrou em vigor a Lei de Câmbio, que também foi razoável, mas sob a administração financeira não são tantos assim, não são milhares. (BACEN).

Essa dificuldade no manuseio das informações repassadas pelo BACEN estende-se inclusive à produção da prova no curso do processo, dado que corriqueiramente o corpo técnico da autarquia é chamado para explicar, em juízo, a maneira de atuação e a compreensão das operações atinentes a práticas de ilícitos que tocam o sistema financeiro.

Atualmente, em todas as vezes que nós fazemos comunicação de crime, um servidor do banco, no mínimo, é chamado para depor, exatamente para poder explicar o *modus operandi* e a quem beneficia, a quem prejudica. Nós sempre estamos às ordens, inclusive para a parte de instrução, de levar mais informações à Polícia, ao Ministério Público. Às vezes se faz contato telefônico, ou então às vezes um servidor nosso vai lá, e mesmo fora dos autos, ainda antes de o inquérito existir: “Como é que foi isso? Me explique”, eles perguntam para a gente. Agora melhorou muito, mas na época em que não havia as especializadas, eles não sabiam nada sobre delitos financeiros, essas operações meio complicadas. Então nisso o Banco Central colabora sempre que pode, e eu acho que funciona bem. (BACEN1/DF).

Convém destacar, contudo, uma crítica contundente dirigida à ausência de comunicação quanto ao resultado das comunicações efetivadas pelo BACEN aos órgãos de persecução penal. Para além da compreensão do fluxo dessas comunicações, a ausência de retorno a respeito do êxito, falha, insuficiência etc. das informações transmitidas pelo BACEN tem prejudicado o incremento de melhorias ou avanços nos modos de atuação da autarquia e suas comunicações. A experiência ofertada pelo integrante do BACEN mostra-se rica e até mesmo justifica – e recomenda – aprofundamento nos temas lançados na presente pesquisa:

Aí vem um outro problema: você não tem como fazer uma apuração adequada disso, desses fluxos; já até tentei. Por quê? Você faz a comunicação, mas por outro lado nós (tomando só o exemplo do Banco Central) fazemos doze mil e não sei quantas comunicações desde o começo do Banco Central, mas você não tem a dupla via, ou seja, eu não sei o que está acontecendo lá na outra ponta. Por exemplo, eu não recebo do Ministério Público a informação acerca do que ele está fazendo com aquilo ali, até para eu avaliar se aquela informação que eu preciso foi suficiente para me oferecer uma denúncia; ou se eu tenho que aprimorar meu processo de comunicação; ou mesmo se eu não deveria comunicar, porque às vezes eu comunico um fato que ele entende que é irrelevante. Então é isso, não temos como fazer essa comparação entre números de comunicações, inquéritos instaurados e ações penais instauradas, coordenações, absolvições... já é uma grande dificuldade, coisa que você não vê em outros tipos de crime, crimes comuns. (BACEN3/DF).

O BACEN atua com marcada proximidade em face da Divisão de Repressão a Crimes Financeiros (DFIN) do Departamento da Polícia Federal. Nesse sentido, confira-se a entrevista da autoridade responsável pela DFIN/PF, especialmente por mencionar que o estreitamento do contato entre Polícia Federal e BACEN dá-

-se por intermédio da diretoria que cuida dos temas de investigação penal<sup>19</sup>. O contato é quase diário e guarda especificidade quando da realização de operações que tocam de modo mais próximo instituições financeiras. Por força do contato pessoal entre os responsáveis pelo DFIN e a Diretoria específica do BACEN, as investigações policiais que tocam gestores de instituições financeiras são acompanhadas *pari passu* pelo BACEN.

Vê-se, pois, que, para além do exercício da competência legal de “comunicar” a notícia de fato criminoso ao Ministério Público nas atividades de sua atuação, o BACEN cuida igualmente de deslocar servidores e aparatos técnicos para subsidiar a apuração e o processamento já em juízo desses fatos criminosos. Essa atuação esbarra na ainda claudicante especialização dos profissionais do sistema de justiça criminal para atuação dos delitos abrangidos na área de fiscalização e controle do BACEN, bem assim na ausência de estrutura, especialmente o componente humano, para atendimento de todas as necessidades de complementação dessas comunicações realizadas pela autarquia.

## 4 • COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

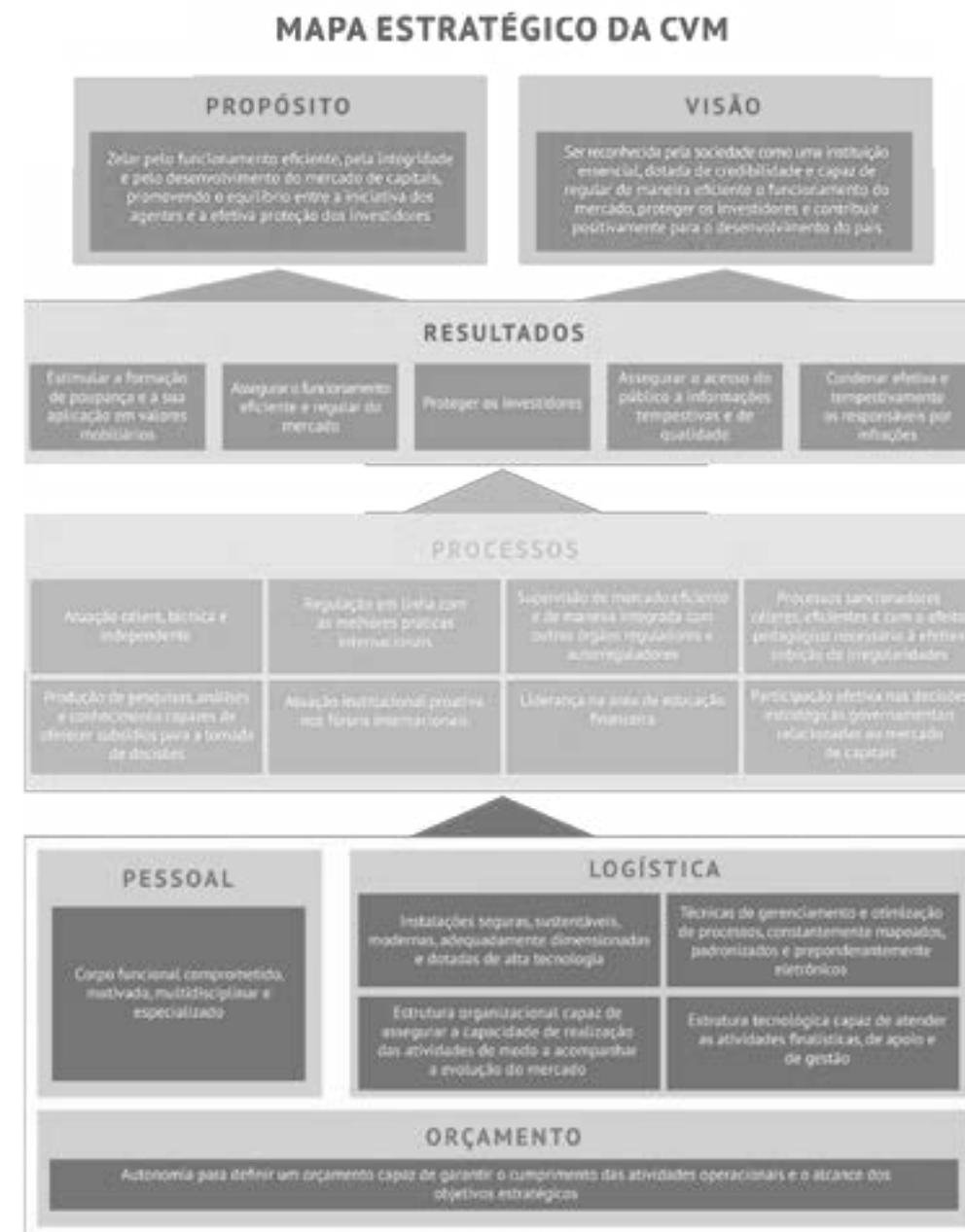
### 4.1 • APRESENTAÇÃO E COMPETÊNCIAS LEGAIS

A Comissão de Valores Mobiliários (CVM) é autarquia que observa regime especial e apresenta-se vinculada ao Ministério da Fazenda. Tem personalidade jurídica e patrimônio próprios. A peculiaridade de seu regime especial consiste no fato de que ela é dotada de autoridade administrativa independente, isto é, não observa subordinação hierárquica em relação ao Ministério da Fazenda, além de contar e autonomia financeira e orçamentária. Ainda, seus dirigentes têm mandato fixo e estabilidade.

Criada pela Lei federal n. 6.385, de 7 de dezembro de 1976, a CVM reúne as seguintes competências: fiscalizar, normatizar, disciplinar e desenvolver o mercado de valores mobiliários no Brasil. Em 2013, a CVM formalizou seu atual plano estratégico, no qual estabeleceu seus objetivos estratégicos a serem cumpridos até o ano de 2023, ou seja, um planejamento fixado para um decênio.

19 “[...] Hoje em dia, por exemplo, há um contato muito estreito com Banco Central através da sua diretoria na parte de investigação deles, um contato quase que diário trocando ideias, enfim, quando a gente tem uma operação e quando chega na atuação de alguns gestores de Banco já vem a notícia, e eles nos ligam, a gente já coloca eles em contato com os colegas” (DEFIN/DF).

Figura 11



Fonte: Disponível no sítio eletrônico da CVM

O mapa estratégico da CVM conjuga suas competências legais com os objetivos a serem atingidos no exercício das atividades fiscalizatória e normativa. Como se vê dos pontos lançados, especialmente no campo dos “resultados”, a CVM orienta-se por nortes de atuação que refletem a política nacional de valorização e respeito à higidez do mercado mobiliário.

As competências legais da CVM, até sua criação, eram exercidas pelo Banco Central do Brasil. Com a edição da Lei federal n. 4.728, de 14 de julho de 1965, estabeleceu-se no plano legislativo o “mercado financeiro e de capitais”. A necessidade de um órgão próprio e autônomo, voltado com maior especificidade ao mercado de capitais, justificou a criação de autarquia em regime especial – a CVM – para exercitar aquelas atribuições até então realizadas pelo BACEN, que passou a se ocupar de modo precípua do mercado financeiro.

O mercado de capitais constitui a principal via de acesso à poupança pública, seja ela oriunda dos indivíduos, seja originária dos denominados “investidores institucionais”, aquelas entidades que por decisão privada ou por força de lei investem nesse mercado. Desse modo, a atuação da CVM deve pautar-se por absoluta transparência, pela visibilidade das operações das bolsas de valores e do chamado “mercado de balcão”, este assim denominado por operar com papéis de empresas não cotadas nas mesmas bolsas, ou, se cotadas, sem apresentar a liquidez necessária para serem levadas ao pregão. Por essa razão, ao menos em tese, há de se resguardar a fidelidade dos dados fornecidos ao investidor sobre a empresa em que ele aplicará seus recursos. Nisso consiste a função mais relevante da CVM: assegurar a garantia de fidelidade desses dados.

A influência norte-americana no estabelecimento formal da CVM é fortemente sentida, até porque o mais sofisticado mercado de capitais do mundo ocidental é justamente o dos Estados Unidos da América. Nessa linha, vê-se igualmente marcada inspiração norte-americana nas Leis n. 4.728, de 1965<sup>20</sup>; 6.404, de 1976<sup>21</sup>; e na mencionada Lei n. 6.385, que institui a CVM.

A organização da CVM observa uma divisão interna entre seus órgãos de modo a prestigiar as atividades diretamente vinculadas ao colegiado responsável pela direção da Comissão, bem assim a organizar as especificidades dos órgãos

20 “Disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento”, como consta da ementa.

21 “Dispõe sobre as Sociedades por Ações”, como se observa da ementa.

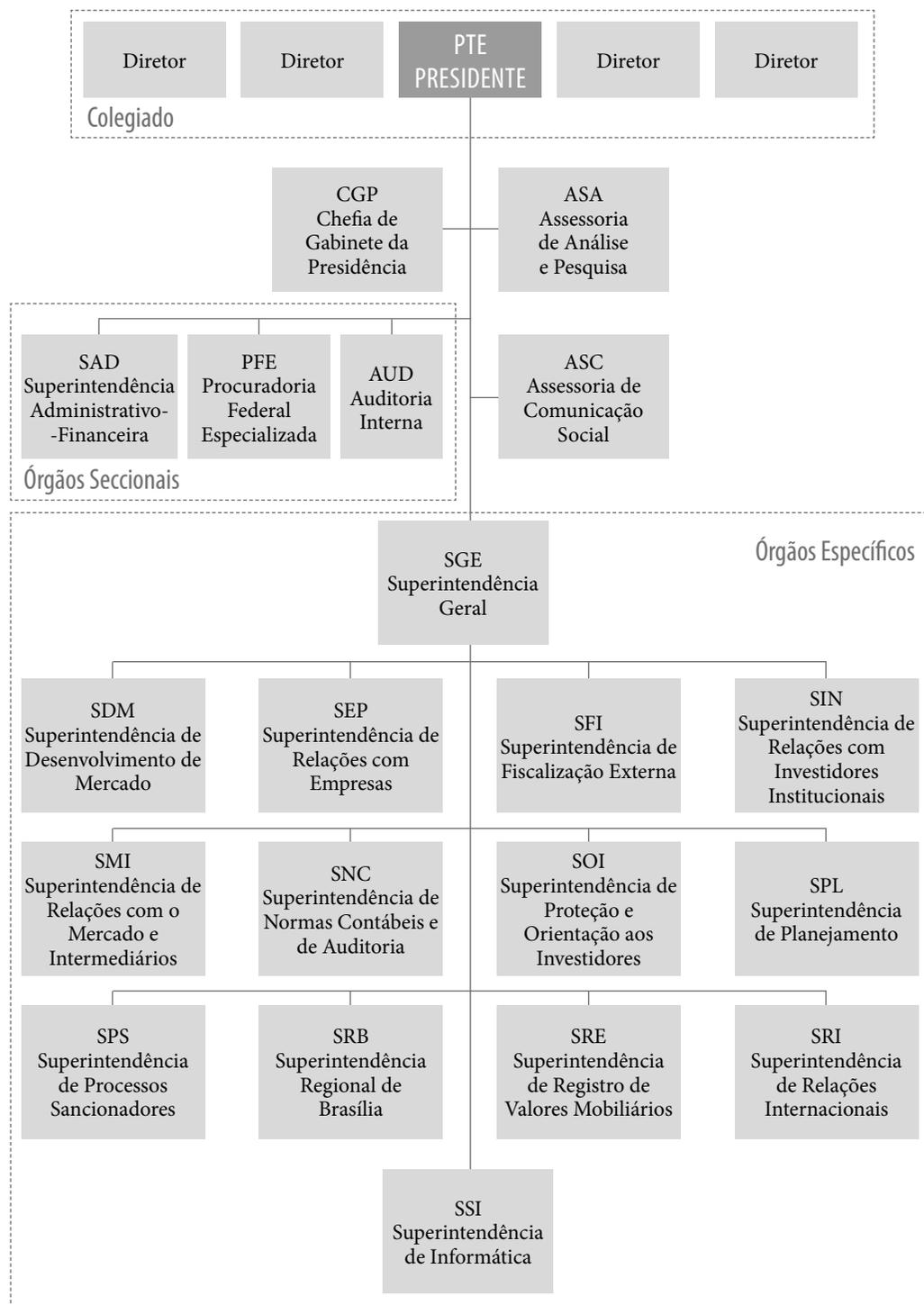
vinculados à Superintendência Geral. São quatro diretores e um presidente a serem nomeados pelo presidente da República após indicação e aprovação em sabatina pelo Senado Federal. A mencionada Lei n. 6.385 exige dos integrantes dessa diretoria “ilibada reputação e reconhecida competência em matéria de mercado de capitais” e seus mandatos serão de 5 anos<sup>22</sup>. A perda do cargo só ocorre “em virtude de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar”. Sujeitam-se aos regimes de responsabilização penal e por improbidade administrativa. Demais disso, a inobservância dos deveres do cargo igualmente pode ensejar a perda do cargo por meio de processo administrativo a ser instaurado e decidido pelo Ministro da Fazenda, conquanto seja o processo conduzido por comissão especial a ser indicada pelo titular da pasta da Fazenda.

As competências legais da CVM são assim descritas: regulamentar, com observância da política definida pelo Conselho Monetário Nacional, as matérias expressamente previstas “nesta lei” e na lei de sociedades por ações; administrar os registros instituídos por “esta lei”; fiscalizar permanentemente as atividades e os serviços do mercado de valores mobiliários, bem como a veiculação de informações relativas ao mercado, às pessoas que dele participem, e aos valores nele negociados; propor ao Conselho Monetário Nacional a eventual fixação de limites máximos de preço, comissões, emolumentos e quaisquer outras vantagens cobradas pelos intermediários do mercado; fiscalizar e inspecionar as companhias abertas dada prioridade às que não apresentem lucro em balanço ou às que deixem de pagar o dividendo mínimo obrigatório (art. 8º da Lei n. 6.385/1976). Anote-se, ainda, que a Lei expressamente ressalva dessa descrição a competência das Bolsas de Valores, das Bolsas de Mercadorias e Futuros, bem assim das entidades de compensação e liquidação com relação aos seus membros e aos valores mobiliários nelas negociados.

Para tanto, a CVM organiza-se, de um lado, com o colegiado vinculado diretamente ao presidente e, de outro lado, com os chamados órgãos seccionais e os órgãos específicos. Os órgãos seccionais reúnem a Superintendência Administrativo-Financeira, a Procuradoria-Federal Especializada e a Auditoria Interna. Por sua vez, os órgãos específicos reúnem as Superintendências. O organograma a seguir reproduzido permite uma visão geral da distribuição dos órgãos internos da CVM.

22 Os mandatos não são exercidos conjuntamente pelos integrantes da Diretoria. A cada ano deve ser renovado um quinto dos membros do colegiado.

Figura 12 • Organograma



Dada a estrutura organizacional da CVM, seus órgãos que guardam maior proximidade com a persecução da corrupção, em geral, e dos delitos econômicos são a Superintendência de Normas Contábeis e Auditoria, a Superintendência de Processos Sancionadores e Superintendência de Fiscalização Externa. A comunicação sobre a possível ocorrência de crime definido em lei como de ação pública, segundo o mesmo dispositivo legal que regula a atribuição do presidente do BACEN, cabe igualmente ao presidente da CVM. De igual modo, a lei igualmente admite que o presidente da CVM delegue tal competência, no prazo máximo de dez dias, a contar do recebimento do processo, com manifestação dos respectivos serviços jurídicos (art. 9º da Lei n. 6.385/1976).

No exercício de suas competências legais, os atos normativos expedidos pela CVM assumem importância fundamental. Segundo a sistemática da própria autarquia, os diversos atos normativos que poderão ser editados pela CVM podem ser assim visualizados:

Figura 13

<b>INSTRUÇÃO</b>
Regulamenta matérias previstas nas Leis n. 6.385/1976 e 6.404/1976
<b>DELIBERAÇÃO</b>
Consubstancia decisão do Colegiado em matéria de sua competência
<b>OFÍCIO-CIRCULAR</b>
Orientação aos regulados sobre normativos a serem cumpridos
<b>DECISÃO CONJUNTA</b>
Regulamenta matérias de competência comum entre a CVM e outros órgãos e/ou entidades dos mercados financeiro e de capitais
<b>LEIS E DECRETOS</b>
Conjunto de normas jurídicas relacionadas à criação e atuações normativa e de supervisão e fiscalização da CVM no mercado de capitais
<b>NOTA EXPLICATIVA</b>
Documento explicativo sobre as razões pelas quais o Colegiado da Autarquia aprovou norma e propôs matéria, objeto de sua decisão, ao Conselho Monetário Nacional (CMN)
<b>PARECER DE ORIENTAÇÃO</b>
Orientam os agentes do mercado e os investidores sobre matéria que cabe à CVM regular, além de veicular as manifestações da Autarquia acerca de interpretação das Leis n. 6.385/1976 e 6.404/1976 no interesse do mercado de capitais.

Nota: Quadro elaborado pelo autor a partir das informações lançadas no sítio eletrônico da CVM

Os crimes de maior proximidade com a atuação da CVM são caracterizados pela profusão de elementos normativos na descrição típica. É dizer: os tipos penais que guardam proximidade com as áreas de atuação da CVM são marcados por necessária complementação, dado que a descrição típica não satisfaz direta e objetivamente o entendimento a respeito da conduta criminosa ali prevista. Por isso, mostra-se de todo relevante a sistematização – por parte da CVM – de normas de conduta aos agentes e às instituições com atuação do mercado de valores mobiliários.

A já mencionada Lei n. 6.385/1976 passou a prever, graças às modificações realizadas pela Lei federal 10.303, de 31 de outubro de 2001, um capítulo específico com tipos penais cuja objetividade jurídica se refere ao mercado de valores mobiliários. Trata-se dos crimes de manipulação do mercado; uso indevido de informações privilegiadas (o chamado *insider trading*); e exercício irregular de cargo, profissão, atividade ou função. Dada a natureza dos crimes que guardem pertinência com o mercado de valores mobiliários, a competência para a processar e julgá-los é invariavelmente da Justiça Comum Federal. Por conseguinte, a atribuição para a apuração e promoção das respectivas ações penais é do Ministério Público Federal.

## 4.2 • DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES

O universo de ações fiscalizadas pela CVM que guardam relevância penal é absurdamente volumoso quando contrastado com a equipe responsável pela identificação e apuração das operações. Só no ano de 2013, quase meio bilhão de operações foram analisadas pela CVM, segundo dados fornecidos pelo órgão em matéria jornalística (BRONZATTO, 2014).

Desse total, foram detectados 91.000 indícios de irregularidades em negócios na Bolsa de Valores. Segundo Marcos Torres, diretor de autorregulação da Bovespa, “o volume de irregularidades envolvendo o uso de informação privilegiada aumentou junto com o crescimento do mercado de capitais no Brasil” (BRONZATTO, 2014).

É sabido que a prática de uso de informações privilegiadas no mercado financeiro, além de ensejar tipificação penal, guarda relevância quanto à higidez e à credibilidade do próprio mercado. E o número de operações suspeitas, mesmo nas aquisições que envolvem grandes empresas, é destacado.

Uma pesquisa do Centro de Estudos em Finanças da Fundação Getúlio Vargas (FGV), feita a pedido de EXAME, mostra que nem mesmo as maiores empresas da bolsa estão imunes a uso de informação privilegiada. É sempre mais difícil detectar indícios de *insider* em ações muito negociadas — por definição, o grande volume de transações ajuda a esconder compras ou vendas suspeitas.

A FGV investigou o que acontece nos dez dias que antecedem o anúncio de resultados trimestrais de 56 empresas abertas brasileiras cujos papéis estão entre os mais negociados da Bovespa. As ações de 21 delas se comportaram de maneira estranha pelo menos uma vez.

As ações analisadas são muito negociadas. Para que um volume atípico apareça, é preciso que haja uma grande quantidade de ordens de compra ou venda fora do padrão. Por isso, considero esse dado preocupante, diz Thiago Bonato, um dos autores da pesquisa, feita em conjunto com o professor William Eid. (BRONZATTO, 2014).

Os números colidem justamente na ausência de uma estrutura que se mostre adequada e suficiente para a CVM enfrentar os temas de alta complexidade e difusão. Em comparação com o mercado norte-americano, um dos maiores do mundo, viu-se em 2008 que um funcionário da CVM analisava aproximadamente 71 fundos e empresas abertas, ao passo que o funcionário no órgão congênere norte-americano cuidava de aproximadamente 13 casos (BRONZATTO, 2014).

As soluções tecnológicas, igualmente, são um problema. Desde 2012, por força de determinação expedida pelo TCU em 2006, a CVM vem desenvolvendo um sistema próprio para atuação fiscalizatória que, até o momento, não se encontra acabado. A consequência é grave: a quantidade de casos ignorados pela CVM é considerável (BRONZATTO, 2014).

Dada a forte vinculação dos temas atinentes aos mercados de valores mobiliários e financeiro, a atuação da CVM é marcada pela proximidade com a atividade do BACEN. Colhe-se do relato de um dos integrantes da CVM importante narrativa sobre essa proximidade das autarquias no exercício de suas respectivas funções. Veja-se o destaque para que a atuação desta instituição seja necessariamente informada por uma preocupação de inserção no panorama mais amplo, abrangente, de compreensão do mercado financeiro:

Mas, objetivamente, nosso trabalho principal [CVM] é identificar todos os esquemas que vão causar qualquer espécie de reflexo no mercado de valores mobiliários e, uma vez identificados, representar a CVM nesses trabalhos no sentido de melhor otimizar como esses eventos podem agregar valor ao nosso mercado e, também, criar possibilidades de participação, para que se entenda uma série de peculiaridades envolvendo o mercado de valores mobiliários. Tentando dar um exemplo didático, existem várias maneiras por que você pode chegar a um determinado ponto. No que diz respeito ao ponto que vai envolver nosso mercado, a gente tem que justamente destrinchar aquelas peculiaridades inerentes ao nosso ambiente, para que a gente possa otimizar, maximizar, as variáveis nesse sentido. Então, é óbvio que vão ter muitos trabalhos e vai ter que ter uma interação com o outro parceiro nosso no sistema financeiro nacional, que é o Banco Central. Se a gente for resumir o que é o mercado financeiro,

do ponto de vista prático, você tem o mercado bancário, o mercado de câmbio, o mercado de crédito e o mercado de capitais, de valores mobiliários. [...] Quando você fala por exemplo de bancos, corretoras de valores, distribuidoras de valores e administradoras de recursos de terceiros nesse ambiente, são instituições que têm um pé no Banco Central e um pé na CVM, um duplo registro. Então, você tem uma corretora de câmbio, títulos de registros de valores mobiliários que estão sob a supervisão do Banco Central, que diz respeito ao mercado de câmbio, e da CVM, ligada ao mercado de valores mobiliários. Sem entrar no detalhe, estou mostrando para você como essa dinâmica é necessária, porque você não tem que apenas pensar num reflexo aqui no mercado de valores mobiliários ou no mercado de câmbio; tem que pensar no mercado como um todo, em termos de sistemas financeiros. (CVM1/DF).

Conquanto sejam próximos, CVM e BACEN não ocupam espaços idênticos no exercício de suas competências respectivas. A compreensão adequada de seus espaços de competência legal faz-se, portanto, pelo entendimento a respeito do funcionamento do próprio sistema financeiro. Há um espaço de interação, mas não de confusão das competências.

Também o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) guarda proximidade com a atuação da CVM.

Só para frisar também, nessa questão de lavagem de dinheiro, a CVM é um dos membros do COAF, ou seja, ela está inserida no sistema de prevenção à lavagem de dinheiro com os membros do COAF. Na Lei 9.613, ela é um dos supervisores que baixa regras para os seus supervisionados em comunicações de operações suspeitas, políticas de relação ao cliente. Então, ela está inserida diretamente, por lei mesmo, no sistema de prevenção à lavagem de dinheiro, o que faz também com que sua participação seja relevante tanto na ENCCLA quanto nos outros grupos de trabalho – GAFI, GAFISUD, ECOSUL... enfim, todos que digam respeito a isso. (CVM2/DF).

A previsão legal de comunicação de possíveis práticas criminosas pela CVM já decorria da Lei Federal n. 6.385 de 1976. Quando verificar no exercício de suas funções, exatamente como ocorre com o BACEN, a ocorrência de crime definido em lei como de ação pública, ou indícios da prática de tais crimes, a CVM informará ao Ministério Público, juntando à comunicação os documentos necessários à apuração ou comprovação dos fatos. É o que impõe o art. 9º da Lei Complementar n. 105, de 10 de janeiro de 2001, que “dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras”. O mesmo diploma legal, ainda, sublinhou o dever legal de as instituições financeiras efetivarem “comunicação, às autoridades competentes, da prática de ilícitos penais ou administrativos, abrangendo o fornecimento de informações sobre operações que envolvam recursos provenientes de qualquer prática criminosa (art. 1º, § 3º, inciso IV).

É importante destacar que, além da menção expressa de comunicação ao Ministério Público, a Lei Complementar n. 105 estabeleceu que, “o Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários comunicarão aos órgãos públicos competentes as irregularidades e os ilícitos administrativos de que tenham conhecimento, ou indícios de sua prática, anexando os documentos pertinentes” (§ 2º do art. 9º). É dizer: tais comunicações circularão entre os órgãos com atribuição, de modo mais amplo, de prevenir e sancionar tais ilícitos, sem que isso configure vulneração do sigilo inerente às operações.

Essas comunicações realizadas pela CVM sobre ilícitos, em regra, são precedidas de manifestação dos órgãos jurídicos da própria CVM. A experiência do integrante da CVM é precisa quanto ao *iter* dessas comunicações:

A Lei Complementar n. 105 é a lei que trata do sigilo bancário de operações e serviços financeiros, e as informações que a CVM tem, por ser supervisora do mercado de valores mobiliários – as transações do mercado de valores mobiliários, quem é proprietário de ações –, tudo isso está protegido por sigilo bancário. Então, nessa lei está incluído que a CVM, detectando um crime de ação penal pública, isso passa pela Procuradoria, que faz uma análise, e depois é encaminhado para o Ministério Público Federal. Isso é, eu diria assim, o padrão legal, o que está previsto em lei e que sempre foi feito. (CVM2/DF).

A experiência de interação entre CVM e Ministério Público Federal observa desde relações fixadas na identidade de seus interlocutores – isto é, relações pessoais – até a formalização de experiências bem-sucedidas como ensejadores de arranjos formalizados. Tem-se exemplo de acordo de cooperação celebrado justamente para assegurar maior celeridade e proximidade na interlocução das organizações. Vale destacar a crítica veiculada na fala do integrante da CVM, ao mencionar que a independência particularizada dos integrantes do MPF, por vezes, representa embaraço no diálogo interinstitucional, de modo que os instrumentos formalizados de atuação conjunta (de que é exemplo o termo de cooperação) mostram-se relevantes para a superação ou atenuação dos problemas advindos dessa interação interinstitucional.

Em 2005, 2006, nós fomos procurados na CVM por um grupo de trabalho que tinha sido criado pelo Ministério Público Federal, e esse grupo de trabalho era sobre mercado de capitais. Foi em 2006, 2007, por aí. E quando eles nos procuraram [foi] no intuito de reclamar que na verdade a gente mandava coisas que chegavam tardiamente, ou a gente mandava coisas que entravam em lugar errado e eles não tinham como ter acesso específico. Nesse momento a gente começou a interagir mais com esse grupo de trabalho para tentar ver em que momento a gente podia otimizar, ter pessoas pontuais para trocar informações, o famoso telefone vermelho, para criar mesmo um relacionamento mais próximo. Então no Ministério Público Federal, como cada membro é um membro em si, tem

independência e autonomia, você não consegue fazer um diálogo com o Ministério Público como um todo. Você podia ter um relacionamento com uma chefia, mas você não tinha um relacionamento como um todo. E a gente começou a fazer esse trabalho, começamos a trocar ideias, fazer reuniões periódicas, até que surgiu uma primeira oportunidade de trabalho efetivamente conjunto entre Ministério Público Federal e CVM, que foi no caso de uso de informação privilegiada envolvendo ações da empresa Ipiranga. Ela dá nome ao caso, mas ela não tem nada a ver com o caso; quem tem a ver são os investidores, mas foi no caso da Ipiranga. Numa sexta-feira teve uma oscilação muito grande nos papéis, a CVM perguntou para companhia o que estava acontecendo, a companhia falou que nada. No domingo foi anunciada uma operação societária, e na segunda-feira as ações pararam, e por isso a gente tinha indícios claros de que tinha tido vazamento de informações privilegiadas, e a gente falou: Vamos tentar fazer uma ação autuativa chamando o Ministério Público. Então na verdade na segunda-feira a gente teve acesso às pessoas que negociaram na sexta e venderam na segunda; na quarta-feira de manhã nós teríamos a liquidação financeira – ou seja, as pessoas que venderam as ações e botaram o dinheiro no bolso poderiam sumir, desaparecer, fazer o que quisessem –, e a gente na terça-feira, no decorrer do dia, teve a confirmação de quem negociou na sexta para segunda para gente poder fazer essa autuação. A gente entrou em contato com o Ministério Público, o procurador regional da República que estava em Brasília pegou o avião e foi trabalhar conosco no Rio, e nós ajuizamos na terça-feira à noite essa medida cautelar conjunta. Conseguimos o bloqueio referente na época a quatro investidores (ou dois investidores e depois foram mais dois) que eram suspeitos de terem usado informações privilegiadas. Desses investidores um foi condenado pela CVM e pelo Ministério Público (não tenho como precisar isso agora), e a gente começou esse trabalho. Esse trabalho foi bastante comentado, bastante exitoso, e a gente caminhou para um termo de cooperação técnica com o Ministério Público Federal, que foi assinado em 2008 e que já foi renovado em 2013. Desde então a gente tem reuniões quase que periódicas, um contato muito maior, e isso facilita mais o trânsito no Ministério Público Federal como um todo. Na verdade, mesmo quando o procurador não está inteirado da questão e vem conversar conosco, e às vezes ele vem muito armado, a gente já volta para ele: “Olha, nós temos um convênio de cooperação técnica, um intercâmbio de cooperação, a gente vai até ele, senta, mas o Ministério quer um contato mais direto”. Desde lá a gente teve mais duas ações civis públicas feitas em conjunto. A gente já teve atuação conjunta em diversos pontos criminais também como assistente de acusação, fornecimento de subsídios necessários para uma informação, participação em todos os treinamentos que a CVM faz para os seus funcionários. A gente oferece vários para o Ministério Público Federal. (CVM2/DF).

A relação com a Polícia Federal, segundo a narrativa dos integrantes da CVM, não se mostra tão próxima como a narrada com o Ministério Público Federal. A razão dessa possível distância refere-se ao fato de que a Lei Complementar n. 105, ao mencionar a comunicação, não traz expressamente menção à Polícia Federal. Por conseguinte, para observância do dever de sigilo – e sua garantia nuclear de não circulação da informação para além daqueles legalmente autorizados a flexibilizar o dado sigiloso –, impor-se-ia a comunicação ao MPF, para, se for o caso, este efetivar a comunicação à Polícia Federal.

De qualquer modo, para além do repasse da informação sigilosa em si, os relatos dão conta de que o estreitamento dos contatos entre CVM, MPF e Polícia Federal vão além da simples comunicação. Nas experiências bem-sucedidas, os arranjos institucionais exitosos observam intercâmbio de experiências, troca de *expertises*, elaboração de capacitação e treinamentos conjuntos e, especialmente, abordagem da informação com acuro qualitativo, em lugar do acesso integral à informação muitas vezes não trabalhada pelo órgão especializado.

Com relação à Polícia Federal, um ponto inicial é que, como a atividade que interessa é o envio de informações sigilosas, e a lei não fala em vir para Polícia Federal (a lei fala em ir para o Ministério Público Federal), a gente sempre teve um contato com a Polícia Federal, mas por outro lado sempre teve a PF querendo informações que a gente não podia dar. A gente falava: “Ou você tem uma ordem judicial para isso, ou eu tenho que mandar para o Ministério Público e o MP manda para vocês”. Não necessariamente o Ministério Público e a Polícia Federal falam a mesma língua. A gente já teve casos em que se mandou para o Ministério Público Federal, os policiais federais queriam atuar no caso criminal imediatamente, e o procurador da República falou: “Ah, eu não acho que precisa de abertura de inquérito agora. Não vou encaminhar para Polícia Federal”. Os policiais ficaram cobrando da gente, “Olha, eu mandei”. Então existe esse problema de informações. O que a gente fez então? Passando um tempo, a gente pensou em fazer também um convênio com a Polícia Federal. Fez esse convênio de cooperação técnica e basicamente a gente tem essa troca de informações não sigilosas, troca de experiências, que é muito importante, e essas questões de treinamento. Então desde então, praticamente a gente faz anualmente um treinamento com a participação da SEC (*Securities Exchange Commission*), do FBI; a gente traz para cá treinamentos em conjunto com a Bolsa e com outros; a gente faz sempre esses treinamentos e coloca a Polícia Federal nessa conversa. Com a Polícia Federal a gente tem como fazer esse envio imediato de informações, mas o que a gente tenta sempre nesses contatos é fazer uma triangulação. Então, a gente sempre busca estar com os Procuradores da República sempre que possível; lógico, eles têm suas agendas de atribuição, mas a gente sempre busca contatos para atalhar esse caminho com a Polícia Federal, Ministério Público Federal e CVM. E ultimamente tem

melhorado bastante essa conversa. Por exemplo, de vez em quando um delegado liga para gente e fala: “Eu estou tentando chegar a esse tipo de informação. Qual o melhor caminho?” E a gente fala: “O melhor caminho é: não peça isso tudo que você está pedindo, porque senão você vai carregar um caminhão de informações que não vai servir para nada”. Então a gente orienta: “Nessa ponta deve agir dessa forma”. A gente tenta dar essa orientação até para manter o diálogo, para que depois no caminho legal, via quebra judicial ou outras formas legais, eles possam ter acesso. Mas a gente não passa nada, a gente auxilia eles, coisa que historicamente não acontecia. O Ministério Público Federal e a Polícia Federal mandavam um cara e falavam assim: “Eu quero todos os processos envolvendo fulano”. Aí a gente falava: “Você tem certeza que você quer? São 17 processos que vão dar 40 volumes. É isso mesmo que você quer?”. Porque o processo tem mapa de operação, quinhentos milhões de coisas, quinhentos milhões de documentos, aí o sujeito pega e fala: “Ah, não adianta. Eu queria mais documento”; aí a gente: “Então faz uma coisa: pede um relatório, pede isso, pede aquilo, e a gente vai te mandar 100 páginas. A gente tenta resolver tudo, e depois se você quiser você vai vir pegar manualmente”. Eu vivi uma parte dessa época que era muito isso, me dá cópia de tudo. Não fazia sentido, era uma gastação de dinheiro, papel para lá e para cá, e o sujeito não tinha nem a capacidade de entender aquilo – acho que nem a gente. Mas hoje em dia o diálogo está muito melhor. (CVM2/DF).

A CVM, para além dessas comunicações e trocas de experiências, tem igualmente buscado a habilitação – ao menos nos casos mais importantes e de maior vulto – como assistente de acusação na persecução penal de grandes operadoras do mercado de valores mobiliários. Essa presença mostra-se relevante, seja pela interação da CVM com os órgãos similares de fiscalização e acompanhamento dos mercados estrangeiros – *Securities Exchange Commission* (SEC) – (dos Estados Unidos da América, por exemplo, e órgãos de outros países em geral), seja pelo auxílio técnico na fixação da responsabilidade patrimonial e apuração dos danos.

Os crimes que reclamam atenção da CVM são justamente aqueles descritos na Lei n. 6.385/1976: manipulação de mercado e uso de informação privilegiada. Na persecução penal desses fatos, a *expertise* da CVM mostra-se imprescindível:

Na verdade a gente atua com maior enfoque na *expertise*, então são os crimes contra o mercado de capitais que estão previstos na Lei 6.385, que são principalmente manipulação de mercado e uso de informação privilegiada. Esses são os dois crimes que têm um trabalho mais próximo, que é onde precisa de nossa *expertise* na formação da opinião, do conhecimento. Principalmente nos crimes da Lei 6.385, a gente atua mais próximo do Ministério Público e da Polícia. (CVM2/DF).

Vale destacar que as comunicações para provocação da ação interinstitucional não observam necessariamente a origem na CVM para seguida provocação do MPF ou da Polícia Federal. O caminho inverso igualmente se dá, quando MPF ou Polícia Federal provocam a CVM para que a autarquia verifique a possível ocorrência de crime. As comunicações, atualmente, observam meio eletrônico de modo geral. A narrativa do representante da CVM menciona que essas provocações surgidas da Polícia Federal ou do MPF não permitem a troca de dados que observem sigilo. A comunicação que não vulnere o sigilo só pode ocorrer se decorrente do procedimento a ser instaurado pela CVM, a fim de atrair o autorizativo legal de comunicação de ilícito penal, uma vez que esta comunicação não implica violação de sigilo.

Hoje em dia normalmente isso é feito por meio eletrônico; eles pedem que seja feito por meio eletrônico, mas diversas vezes é feito por meio físico também, então depende muito. E sempre que eles pedem uma coisa em específico a gente tenta adiantar, acertar o que vai ser encaminhado... muitas vezes a gente tenta fazer isso também. Mas normalmente o que acontece? Quando eles fazem um pedido de apuração, se normalmente não tiver tido uma ação prévia à nossa de crime, a gente não pode mandar para o Ministério Público as informações protegidas pela Lei Complementar 105; eles quebram todos os sigilos, mas não o da Lei Complementar 105. Agora, o que muitas vezes acontece é que, quando eles nos demandam, eles trazem elementos para que nós possamos verificar o indício de crime, então eles trazem elementos para a instauração do procedimento nosso, que leva a uma conclusão que pode levar a mandar de volta para eles. Então, tem todo esse ponto de comunicação que a gente tenta fazer para auxiliar ao máximo. E, quando não alcança, a gente mesmo conversa: “Olha, pede para o juiz”. A gente não briga, eu defendo o que eu posso mandar para ver se vai no mesmo dia. A gente tenta otimizar ao máximo a ação, ainda assim a gente tem muito trabalho nesses crimes, mas a gente também já teve participação em outras questões também. (CVM2/DF).

O manejo da informação específica, de caráter técnico, é igualmente objeto de realce nos relatos colhidos dos representantes da CVM. Embora haja destaques individualizados de integrantes do Ministério Público Federal e da Polícia Federal com maior domínio dos temas atinentes à atuação da CVM, a notícia geral é de que o manejo das informações produzidas pela CVM encontra suficiente respaldo técnico para entendimento, manejo e otimização dos dados. Há relato de evolução, nesse ponto, para destacar que, em comparação com o passado, os integrantes do MPF passaram a ostentar uma elogiada *expertise* dos temas manejados pela Comissão. Essa melhor qualificação, embora seja relevante para a atuação nacional do Ministério Público, guarda maior concentração nas unidades do MPF da região Sudeste e central.

É muito comum que o procurador depois ou o delegado entre em contato, converse por telefone, tente proximidade com o que ele não entende, e a gente busca não mandar uma informação, um relatório que não seja autoexplicativo. Muitas vezes a informação já é pedida com um nível de detalhe que mostra que eles sabem o que estão pedindo. O que acontece é que a gente busca mandar a informação com a explicação da área técnica, com alguma coisa. Então, eu entendo que não existe esse problema de compreensão; pode existir uma necessidade de aprofundamento em alguns casos, mas esse problema de chegar e falar “Não entendi nada” eu acho que não acontece hoje em dia, não. A gente lida muito com as DELEFINS – que são delegacias especializadas – no Rio, São Paulo e em Brasília; a gente lida com pessoas que têm uma capacidade, com parceria internacional e com o Ministério Público Federal. No Rio de Janeiro, a gente tem o pessoal da área de crimes financeiros. Em São Paulo, a gente tem procuradores especializados na área de crimes financeiros... Tudo bem, estou lidando com Rio de Janeiro e São Paulo; já lidei com o Sul um pouco, mas a gente não tem uma massa crítica já para trabalhar com procurador no Acre, procurador que está no Mato Grosso, aqui em Teresina... Não sei, a gente não tem material disso. (CVM2/DF).

A centralidade dos estados da região Sudeste e também no Centro-Oeste é confirmada igualmente pelo fato de que outras regiões não guardam tantas incidências de práticas mais próximas das atribuições da CVM. O relato de Juiz federal com atuação na 5ª Região (Região Nordeste, precipuamente), mais especificamente em Pernambuco, lastreia essa percepção:

Com a CVM também [há interação]. É menor porque, aqui na quinta região, a quantidade de valores mobiliários, a forma como vai ser manipulado, como vai ser vendido... os crimes, envolvendo o mercado de valores mobiliários são menores, a quantidade de casos que nós vemos por aqui é bem menor. (JF1/PE).

Também não. Assim, a atuação da CVM aqui é muito pequena, eu acho até que um juiz especializado em lavagem poderia trazer mais pormenores em relação à atuação com a CVM, mas assim eu vejo também como da forma com o TCU, através de ofícios de comunicações desse tipo para coleta de informações. (JF2/PE).

A controvérsia atinente à definição de competência para o processo e o julgamento dos crimes descritos na Lei n. 6.385/1976 tem levado a CVM a buscar o estreitamento de seus contatos igualmente com órgãos da Justiça comum estadual, em especial as Escolas da Magistratura estaduais. Independentemente dessa controvérsia, cabe o destaque de que os integrantes da CVM e do MPF, de modo uníssono, têm sustentado que os crimes que tocam o mercado de valores mobiliários devem ser compreendidos na competência da Justiça Comum Federal.

Há quem diga que a competência para julgar os crimes da Lei 6.385 é estadual; nós defendemos que é federal, e o MPF também defende [...] Mas o que nós buscamos também junto à Justiça Federal e à Justiça estadual, já que nós temos interesse muitas vezes em auxiliar nas causas julgadas envolvendo nossos critérios, é a gente ter um relacionamento muito bom com eles, com a Escola de Magistratura, tanto federais quanto estaduais. A gente já fez alguns cursos com a Escola de Magistratura do Rio de Janeiro, com a EMARF também, buscando levar conhecimento ao mercado dos juízes federais e estaduais, então a gente tem um contato muito próximo com eles.

Com relação às instâncias estaduais, há previsão na Lei 6.385, que trata da chamada para se manifestar em processos, mas em temas da Justiça estadual que envolvam matérias da nossa competência e envolvam a aplicação da Lei 6.404, mercado de capitais, um acionista versando sobre o outro... o juiz pode nos acionar isso como um *amicus curiae*, como um amigo da corte, para um trabalho pericial. Ou seja, a gente é chamado, se há interesse, para tentar auxiliar o juiz naquela matéria. Então isso é uma função importante que a gente tem, que nos leva a ter proximidade, principalmente no Rio e em São Paulo. Em São Paulo não tem, mas no Rio tem as varas empresariais, então a gente tem um contato muito próximo com os juízes das varas empresariais. Também não é raro que um juiz ligue para CVM e fale: “Estou com uma dúvida aqui. Será que podem me mandar um técnico para me ajudar a entender, a compreender essa operação?”. E muitas vezes a gente vai lá, senta com o juiz, leva um técnico para explicar tintim por tintim aquela operação, aquela estrutura societária, A que controla B, que tem ações de C, que tem o fundo de investimento, e tal... Então a gente auxilia bastante também, a gente tem uma proximidade muito grande. (CVM2/DF).

Essa interação com o Poder Judiciário é confirmada pelo relato colhido de juízes federais com atuação na Região Sul do País.

Hoje em dia os processos, da 4ª região por exemplo, são todos eletrônicos, então, se a gente quiser contar com alguém, em algum lugar, a gente não precisa dessa aproximação física, por exemplo, a CVM é no Rio e quando a gente precisa saber alguma coisa da CVM, normalmente as investigações da CVM correm no Rio mesmo, a gente liga para eles e conversa – tem uma boa interação. (JF1/RS).

Além da interação com os atores do sistema de justiça criminal, a CVM ainda compõe o COREMEC – Comitê de Regulação e Fiscalização dos Mercados Financeiro, de Capitais, de Seguros, de Previdência e Capitalização, juntamente com o BACEN, PREVIC e SUSEP –, órgão de caráter consultivo, de composição plúrima, estabelecido pelo Decreto n. 5.685, de 25 de janeiro de 2006. A CVM, igualmente, integra um espaço de interação internacional, de modo conjunto com seus similares – isto é, ór-

gãos de competências assemelhadas – de outros países. Nesse sentido, a *International Organization of Securities Commission (Iosco)* apresenta-se como foro para reunião desses órgãos similares à CVM nos países com que o Brasil mantém relação.

O COREMEC na verdade é um fórum de discussão dos quatro reguladores do sistema financeiro – SUSEP, CVM, PREVIC e Banco Central. É um fórum em que são trocadas informações, são deliberadas ações programáticas ou práticas, trabalhos em grupo... Esse é um fórum bastante importante para discussão até de segurança do mercado como um todo. [...] A Iosco é uma organização da CVM – Organização Internacional das Comissões de Valores. É uma associação com sede em Madri, na Espanha, que congrega todas as CVMs. Em tese todas as CVMs do mundo se organizam para troca de informações, busca de dados, de assuntos que estão afligindo o mercado por inteiro, e isso possibilita muito a troca de informações para fins práticos de investigação de irregularidades. [...] Existem grupos de trabalho lá [na Iosco] que estão explorando determinados temas, que não vai envolver informação sigilosa, mas *expertise* e visões. (...) E com relação às associadas, pelo memorando multilateral a gente tem a obrigação também de intercâmbio de informações, inclusive sigilosas, para fins de supervisão específica de fiscalização. Então às vezes eles podem nos pedir para encaminhar para eles as informações sobre determinado investidor nacional e nós encaminhamos. Você tem essa previsão de fiscalização na Lei Complementar 105, assim como nós às vezes também pedimos para eles informações sobre investidores lá de fora para podermos atuar aqui, então existe esse intercâmbio. A gente tem uma relação forte também com os autorreguladores do mercado. O mercado de capitais tem essa previsão de ter os autorreguladores, de ter a indústria se regulando, tendo normas específicas. (CVM2/DF).

O mais relevante, destaque-se uma vez mais, surge como a troca de experiências, de ações e projetos bem-sucedidos, enfim, *expertises* entre as diversas organizações de temática específica de enfrentamento da corrupção e dos delitos econômicos. Confira-se o relato do representante da CVM, quando menciona a interação com a Receita Federal do Brasil:

Só para concluir: independentemente de convênio, nós já estamos há algum tempo tendo discussões temáticas sobre eventos de interesse mútuo envolvendo Receita Federal e CVM, mas não no sentido de troca de informações, no sentido clássico da palavra, é muito mais troca de *expertises*. Um dia a gente vai alcançar esse ponto, mas no momento é muito mais troca de *expertise* sobre determinados temas de interesse comum. (CVM1/DF).

Enfim, a importância dos arranjos institucionais mostra-se exatamente na compreensão mútua dos espaços de convergência (e de divergência), a fim de que essas vivências possam ser compartilhadas e, por certo, criar as condições que melhor otimizem o diálogo interinstitucional e a interação organizacional para além do simples intercâmbio de dados.

## 5 • CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS

### 5.1 • APRESENTAÇÃO E COMPETÊNCIAS LEGAIS

O Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) é a unidade de inteligência financeira do Brasil. Trata-se de órgão estabelecido no âmbito do Ministério da Fazenda pela Lei federal n. 9.613, de 3 de março de 1998<sup>23</sup>, “com a finalidade de disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas”. A descrição das competências legais do COAF ainda abrange a tarefa de “coordenar e propor mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes no combate à ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores”. Como se vê, seu papel nos arranjos institucionais para o enfrentamento da corrupção e dos delitos econômicos revela-se central, dado seu protagonismo na formulação de ações de articulação interinstitucional.

A composição do COAF é plural, isto é, decorre de colegiado formado por integrantes oriundos de diversos órgãos. O art. 16 da Lei n. 9.613/1998 descreve os seus integrantes e seus respectivos órgãos de origem:

O COAF será composto por servidores públicos de reputação ilibada e reconhecida competência, designados em ato do Ministro de Estado da Fazenda, entre os integrantes do quadro de pessoal efetivo do Banco Central do Brasil, da Comissão de Valores Mobiliários, da Superintendência de Seguros Privados, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Secretaria da Receita Federal do Brasil, da Agência Brasileira de Inteligência, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Justiça, do Departamento de Polícia Federal, do Ministério da Previdência Social e da Controladoria-Geral da União, atendendo à indicação dos respectivos ministros de Estado.

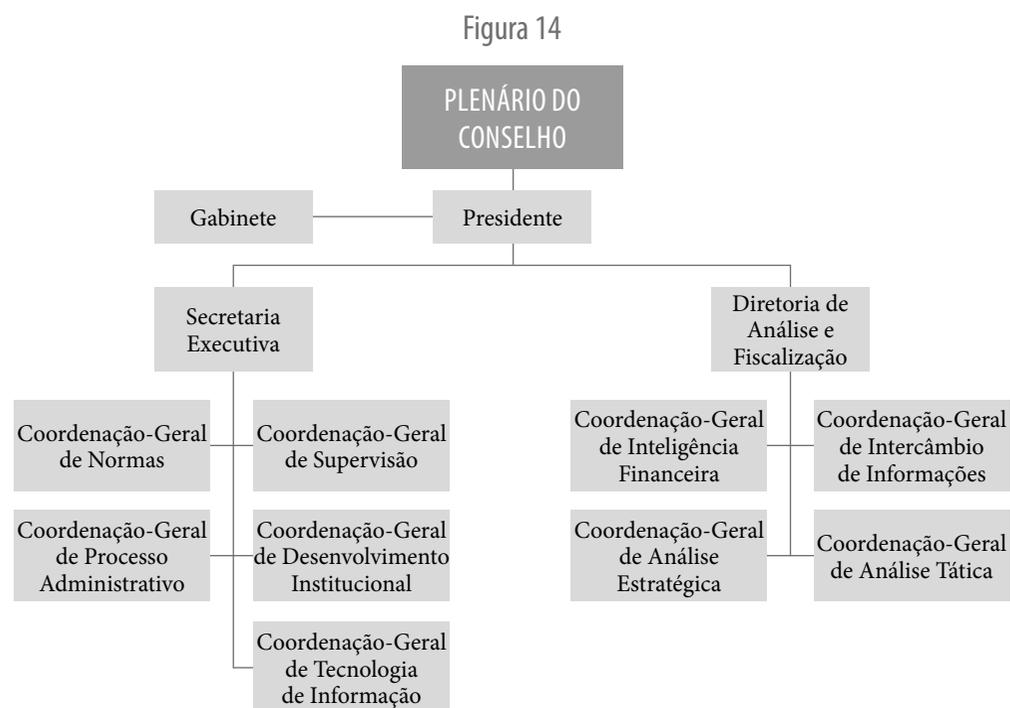
O Estatuto do COAF é estabelecido no Decreto 2.799, de 8 de outubro de 1998. O Plenário do COAF, isto é, sua composição total, conforme consta do sítio eletrônico do COAF, é composto por um representante dos órgãos e entidades, num total de 11 – Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Receita Federal (RFB), Banco Central (BACEN), Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Previdência Social, Controladoria-Geral da União (CGU), Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério da Justiça (MJ), Polícia Federal (PF).

23 Segundo sua ementa, a Lei n. 9.613/1998 “Dispõe sobre os crimes de ‘lavagem’ ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, e dá outras providências”.

A Presidência do COAF é exercida por servidor indicado pelo Ministro da Fazenda e nomeado pelo Presidente da República. Trata-se de cargo de dedicação exclusiva, assim como os Conselheiros, conta com mandato de três anos, permitida a recondução.

O intercâmbio de informações pelo COAF é disciplinado no art. 11 de seu Estatuto. Segundo ali consta, prestarão as informações e a colaboração necessárias ao cumprimento das atribuições do COAF e sua Secretaria-Executiva os seguintes órgãos: BACEN, CVM, a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), o Departamento de Polícia Federal (DPF), a Subsecretaria de Inteligência da Casa Militar da Presidência da República e os demais órgãos e entidades públicas com atribuições de fiscalizar e regular as pessoas sujeitas às obrigações referidas nos arts.10 e 11 da Lei n. 9.613/1998.

A organização do COAF observa a seguinte estruturação:



Fonte: Sítio eletrônico do COAF

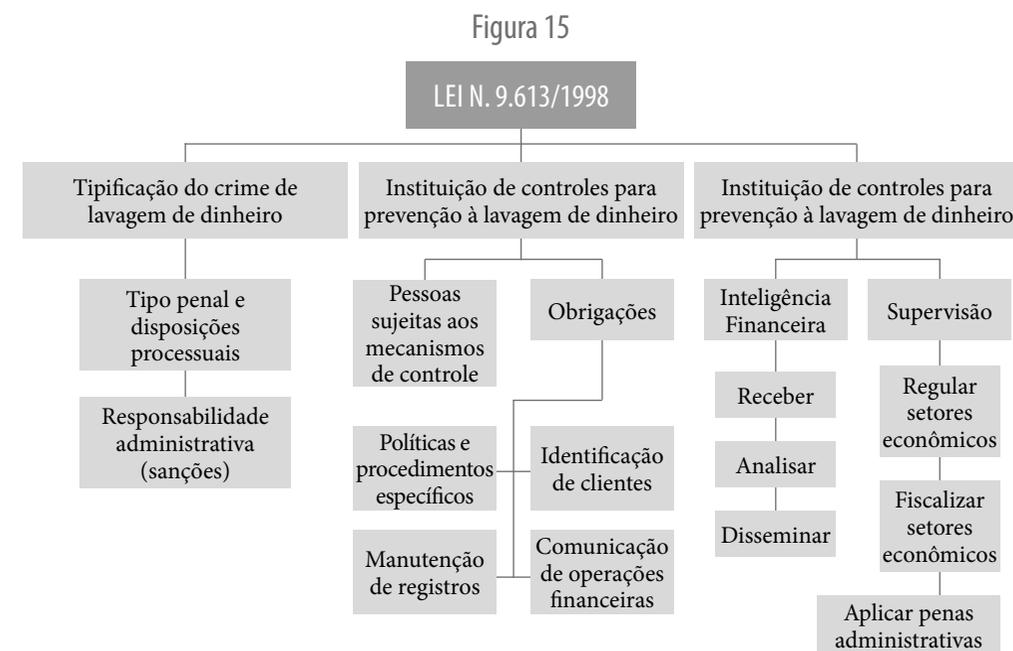
O resultado das análises de inteligência financeira decorrentes de comunicações recebidas, de intercâmbio de informações ou de denúncias, é registrado em documento denominado Relatório de Inteligência Financeira (RIF). O RIF é instrumento fundamental na realização das comunicações ensejadoras da persecução dos atos de corrupção e delitos econômicos em geral. Trata-se exatamente do documento encaminhado para conhecimento do Ministério Público e da Polícia Federal nos casos de indícios de atividade criminosa.

A redação do art. 15 da Lei n. 9.613/1998 deixa claro que o COAF “comunicará às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela

existência de crimes previstos nesta Lei, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito”. Em outras palavras, se o resultado das análises indicar a existência de fundados indícios de lavagem de dinheiro, ou qualquer outro ilícito, os RIFs respectivos devem ser encaminhados aos órgãos de Polícia respectivos e ao Ministério Público. A comunicação do RIF, nos termos da Lei Complementar n. 105, dada a veiculação de possível prática de fato criminoso, não configura vulneração do sigilo. O conteúdo do RIF, sim, é protegido por sigilo constitucional, inclusive nos termos da Lei Complementar n. 105, de 2001. A incidência de diploma legal específico sobre o caráter da informação por ele veiculada afasta do RIF as classificações trazidas pela Lei federal n. 12.527, de 18 de novembro 2011 (Lei de Acesso à Informação)<sup>24</sup>. O destinatário do RIF fica responsável pela preservação do sigilo.

A elaboração do RIF pode ser espontânea, também denominada “de ofício”, ou decorrer de intercâmbio. No primeiro caso, o RIF é elaborado por iniciativa do COAF, resultante da análise de comunicações recebidas ou de denúncia. Já no segundo caso, o RIF é elaborado para atendimento a solicitação de intercâmbio de informações, por autoridades nacionais ou por Unidades de Inteligência Financeira.

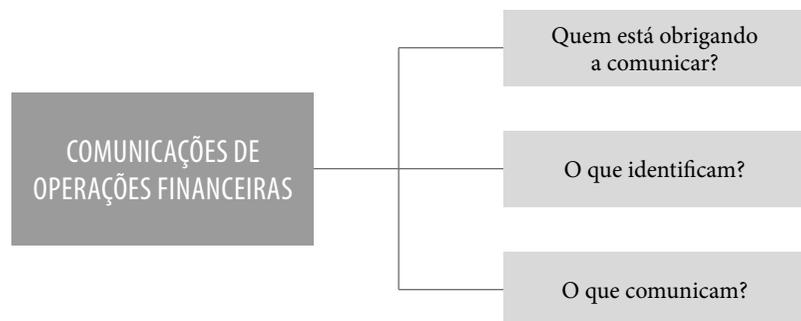
A Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998, estabelece os sujeitos obrigados a realizarem comunicações e a manterem registros de comunicações financeiras, além de detalhar no que consiste a comunicação de operações financeiras.



24 A Lei de Acesso à Informação, segundo registra sua ementa, “Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5.º, no inciso II do § 3.º do art. 37, e no § 2.º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências”.

A Lei n. 9.613/1998 estabelece amplo rol de pessoas sujeitas aos mecanismos de controle. A descrição das atividades realizadas que sujeitam a pessoa – física ou jurídica – aos mecanismos de controle da mencionada lei encontra-se exposta em seu art. 9º. Os quadros a seguir descrevem as pessoas obrigadas a comunicar a operação financeira, as atividades sujeitas a identificação e registro e no que consistem as comunicações obrigatórias.

Figura 16



É o art. 9º da Lei n. 9.613/1998 que minudencia as pessoas sujeitas aos mecanismos de controle. O sistema financeiro nacional, conquanto seja integrado por particulares, observa a regulação estatal minudente e, no caso das operações financeiras, o modelo de responsabilização centrado nas obrigações assumidas pelos particulares que se lançam nesse tipo de atividade. Confira-se a descrição das pessoas – a partir das atividades exercidas – que se sujeitam aos mecanismos de controle.

Tabela 2

PESSOAS SUJEITAS AOS MECANISMOS DE CONTROLE (ART. 9º)	
Pessoas físicas ou jurídicas que exerçam, de modo principal ou acessório, em caráter permanente ou eventual, cumulativamente ou não, as seguintes atividades:	I - a captação, intermediação e aplicação de recursos financeiros de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira;
	II – a compra e venda de moeda estrangeira ou ouro como ativo financeiro ou instrumento cambial;
	III - a custódia, emissão, distribuição, liquidação, negociação, intermediação ou administração de títulos ou valores mobiliários.
Sujeitam-se às mesmas obrigações:	I – as bolsas de valores, as bolsas de mercadorias ou futuros e os sistemas de negociação do mercado de balcão organizado;
	II - as seguradoras, as corretoras de seguros e as entidades de previdência complementar ou de capitalização;

PESSOAS SUJEITAS AOS MECANISMOS DE CONTROLE (ART. 9º)		
Sujeitam-se às mesmas obrigações:	III - as administradoras de cartões de credenciamento ou cartões de crédito, bem como as administradoras de consórcios para aquisição de bens ou serviços;	
	IV - as administradoras ou empresas que se utilizem de cartão ou qualquer outro meio eletrônico, magnético ou equivalente, que permita a transferência de fundos;	
	V - as empresas de arrendamento mercantil ( <i>leasing</i> ) e as de fomento comercial ( <i>factoring</i> );	
	VI - as sociedades que efetuem distribuição de dinheiro ou quaisquer bens móveis, imóveis, mercadorias, serviços, ou, ainda, concedam descontos na sua aquisição, mediante sorteio ou método assemelhado;	
	VII - as filiais ou representações de entes estrangeiros que exerçam no Brasil qualquer das atividades listadas neste artigo, ainda que de forma eventual;	
	VIII - as demais entidades cujo funcionamento dependa de autorização de órgão regulador dos mercados financeiro, de câmbio, de capitais e de seguros;	
	IX - as pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, que operem no Brasil como agentes, dirigentes, procuradoras, comissionárias ou por qualquer forma representem interesses de ente estrangeiro que exerça qualquer das atividades referidas neste artigo;	
	X - as pessoas físicas ou jurídicas que exerçam atividades de promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis;	
	XI - as pessoas físicas ou jurídicas que comercializem joias, pedras e metais preciosos, objetos de arte e antiguidades;	
	XII - as pessoas físicas ou jurídicas que comercializem bens de luxo ou de alto valor, intermedeiem a sua comercialização ou exerçam atividades que envolvam grande volume de recursos em espécie;	
	XIII - as juntas comerciais e os registros públicos;	
	XIV - as pessoas físicas ou jurídicas que prestem, mesmo que eventualmente, serviços de assessoria, consultoria, contadoria, auditoria, aconselhamento ou assistência, de qualquer natureza, em operações:	a) de compra e venda de imóveis, estabelecimentos comerciais ou industriais ou participações societárias de qualquer natureza;
		b) de gestão de fundos, valores mobiliários ou outros ativos;
		c) de abertura ou gestão de contas bancárias, de poupança, investimento ou de valores mobiliários;

As comunicações realizadas pelas pessoas sujeitas aos mecanismos de controle deverão observar a seguinte dinâmica:

Tabela 4

COMUNICAÇÃO DAS OPERAÇÕES FINANCEIRAS PELAS PESSOAS SUJEITAS AOS MECANISMOS DE CONTROLE (ART. 11)		
II - deverão comunicar ao COAF, abstendo-se de dar ciência de tal ato a qualquer pessoa, inclusive àquela à qual se refira a informação, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, a proposta ou realização:	a) de todas as transações em moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores mobiliários, títulos de crédito, metais, ou qualquer ativo passível de ser convertido em dinheiro, que ultrapassem o limite fixado pela autoridade competente e nos termos de instruções por esta expedidas; e	Essas comunicações devem ser acompanhadas das informações dos clientes envolvidos segundo cadastro atualizado.
	b) das operações que, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes, possam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos nesta Lei, ou com eles relacionar-se.	
III - deverão comunicar ao órgão regulador ou fiscalizador da sua atividade ou, na sua falta, ao COAF, na periodicidade, forma e condições por eles estabelecidas, a não ocorrência de propostas, transações ou operações passíveis de serem comunicadas segundo a descrição acima.		

As comunicações encaminhadas pelos setores obrigados pela Lei n. 9.613/1998 são recebidas pelo Sistema de Controle de Atividades Financeiras (SISCOAF). Programado com regras de inteligência previamente definidas, o sistema efetua, eletronicamente, uma análise sistêmica e distribui as comunicações que deverão ser tratadas individualmente pelos analistas. Todas as comunicações recebidas e as análises realizadas são armazenadas no próprio SISCOAF, o que possibilita a construção de uma base de dados com volume crescente de informações, utilizadas como subsídios para a realização das análises subsequentes.

Além dessa base de dados, o COAF utiliza outras fontes de informações como, por exemplo, rede INFOSEG (base de inquéritos), Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), Declaração de Operações Imobiliárias (DOI), Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), Sistema de Informações Rurais (SIR), Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), Cadastro Nacional de Empresas (CNE), Análise das Informações de Comércio Exterior (Alice Web), Base de Grandes Devedores da União, Bases do TSE, Declaração de Porte de Valores (e-DPV), entre outras. A maioria dessas bases de dados está integrada ao SISCOAF.

PESSOAS SUJEITAS AOS MECANISMOS DE CONTROLE (ART. 9º)		
Sujeitam-se às mesmas obrigações:	XIV - as pessoas físicas ou jurídicas que prestem, mesmo que eventualmente, serviços de assessoria, consultoria, contabilidade, auditoria, aconselhamento ou assistência, de qualquer natureza, em operações:	d) de criação, exploração ou gestão de sociedades de qualquer natureza, fundações, fundos fiduciários ou estruturas análogas;
		e) financeiras, societárias ou imobiliárias; e
		f) de alienação ou aquisição de direitos sobre contratos relacionados a atividades desportivas ou artísticas profissionais;
	XV - pessoas físicas ou jurídicas que atuem na promoção, intermediação, comercialização, agenciamento ou negociação de direitos de transferência de atletas, artistas ou feiras, exposições ou eventos similares;	
	XVI - as empresas de transporte e guarda de valores;	
XVII - as pessoas físicas ou jurídicas que comercializem bens de alto valor de origem rural ou animal ou intermediem a sua comercialização; e		
XVIII - as dependências no exterior das entidades mencionadas neste artigo, por meio de sua matriz no Brasil, relativamente a residentes no País.		

Assim, descritas as pessoas sujeitas aos mecanismos de controle, convém destacar quais são as ações que a elas incumbem para a verificação de eventuais ilícitos no exercício das atividades financeiras.

Tabela 3

IDENTIFICAÇÃO DOS CLIENTES E MANUTENÇÃO DE REGISTROS PELAS PESSOAS SUJEITAS AOS MECANISMOS DE CONTROLE (ART. 10)	
I - identificarão seus clientes e manterão cadastro atualizado, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes;	Se o cliente é pessoa jurídica, a identificação abrangerá seus proprietários e as pessoas físicas autorizadas a representá-la.
II - manterão registro de toda transação em moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores mobiliários, títulos de crédito, metais, ou qualquer ativo passível de ser convertido em dinheiro, que ultrapassar limite fixado pela autoridade competente e nos termos de instruções por esta expedidas;	
III - deverão adotar políticas, procedimentos e controles internos, compatíveis com seu porte e volume de operações, que lhes permitam atender ao dever de comunicar as operações financeiras;	
IV - deverão cadastrar-se e manter seu cadastro atualizado no órgão regulador ou fiscalizador e, na falta deste, no Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), na forma e condições por eles estabelecidas;	
V - deverão atender às requisições formuladas pelo COAF na periodicidade, forma e condições por ele estabelecidas, cabendo-lhe preservar, nos termos da lei, o sigilo das informações prestadas.	

Por meio da análise individualizada, o conteúdo das comunicações recebidas dos setores obrigados é avaliado e relacionado com outras informações disponíveis. Quando detectados sinais de alerta, é calculado o risco inerente à comunicação. Esse cálculo é efetuado de forma automatizada, pela Central de Gerenciamento de Riscos e Prioridades (CGRP). De acordo com o risco apurado na CGRP, são abertas pastas virtuais, chamadas “Caso”, para aprofundamento da análise. Além do cálculo do risco das comunicações, a CGRP efetua o gerenciamento e a hierarquização dos Casos abertos, permitindo a priorização daqueles com risco mais alto.

O resultado das análises é registrado em documento denominado Relatório de Inteligência Financeira (RIF), o qual, como já mencionado, é encaminhado para conhecimento do Ministério Público e da Polícia Federal nos casos de indícios de atividade criminosa.

A cooperação e a troca de informações com as autoridades competentes mostram-se importantes para viabilizar ações rápidas e eficientes na prevenção e no combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. O intercâmbio de informações é disciplinado pelo art. 15 da Lei n. 9.613/1998: “O COAF comunicará às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de crimes previstos nesta Lei, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito”.

Para fundamentar a conclusão pela existência do crime de lavagem de dinheiro, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito, condição imposta no mencionado art. 15, o COAF sistematiza os seguintes requisitos para o intercâmbio: a solicitação deve ser apresentada por autoridade competente para apuração (investigação) do crime de lavagem de dinheiro ou de qualquer outro ilícito ou por autoridade responsável pelo procedimento de investigação objeto do pedido. Ainda, a solicitação deve conter: o número e a natureza do procedimento de investigação instaurado; informações sobre os fundados indícios da existência do ilícito sob investigação, com indicação do respectivo tipo penal; identificação das pessoas envolvidas na investigação, com indicação do nome e do CPF ou CNPJ, conforme o caso.

Vê-se, portanto, que o COAF ora provoca a atuação da Polícia Federal e do Ministério Público, ora é provocado para relatos a respeito de operações financeiras que se mostrem suspeitas. Cumpre observar que, na linha dos relatos colhidos e reproduzidos ao longo do presente capítulo, a informação – formalizada na forma desse intercâmbio – não vulnera a garantia do sigilo bancário e fiscal, dada a suspeita de prática criminosa.

O intercâmbio de informações com autoridades nacionais é realizado por meio do Sistema Eletrônico de Intercâmbio (SEI), no SISCOAF, ou por meio de correspondências (ofícios). Além das autoridades nacionais, o COAF realiza inter-

câmbio de informações também com as Unidades de Inteligência Financeira (UIF) integrantes do Grupo de Egmont<sup>25</sup>.

Para o intercâmbio, a UIF deve estar autorizada por lei a trocar informações de inteligência financeira com as congêneres estrangeiras e possuir salvaguardas adequadas – incluindo disposições de confidencialidade – para assegurar que as trocas de informações estejam de acordo com os princípios fundamentais, nacionais e internacionais, e em conformidade com as suas obrigações em matéria de proteção do sigilo do dado ou informação.

Aplicam-se ao intercâmbio com Unidades de Inteligência Financeira os mesmos requisitos exigidos para o intercâmbio com autoridades nacionais. Além desses, são também necessárias informações sobre a existência de relação entre as pessoas, ou o caso suspeito, e o país alvo da solicitação.

Em atenção ao dever legal de sigilo, as informações trocadas entre as Unidades de Inteligência Financeira não podem ser divulgadas sem o consentimento prévio e formal da UIF requerida. O sistema que realiza essa troca de informações – intercâmbio – é o Sistema Eletrônico de Intercâmbio (SEI), mantido pelo COAF e operacionalizado mediante acesso pessoal e intransferível dos integrantes do rol de “autoridades competentes para investigação de ilícitos penais, em especial os de lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo”, em referência ao art. 15 da Lei n. 9.613/1998.

O enfrentamento da lavagem de dinheiro, conquanto tenha como marco legal a Lei n. 9.613/1998, experimentou modificação substancial por meio da Lei n. 12.683, de 9 de julho de 2012, conforme explicita sua ementa, e alterou a Lei de 1998, “para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro”. A Lei de 1998, vale lembrar, decorreu do compromisso assumido pelo Brasil na Convenção de Viena, nominada como “Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas” e celebrada em 1988. Essa convenção foi devidamente internalizada no ordenamento nacional pelo Decreto n. 154, de 26 de junho de 1991.

O crime de lavagem de dinheiro caracteriza-se por um conjunto de operações comerciais ou financeiras que buscam a incorporação, na economia de cada país, de modo transitório ou permanente, de recursos, bens e valores de origem ilícita. Essas

25 Grupo de Egmont é a expressão utilizada para referência ao organismo que reúne as unidades de inteligência financeira (UIFs) que se reúnem regularmente para buscar formas de cooperar entre si, especialmente na área de intercâmbio de informações, treinamento e troca de experiências. O grupo reúne hoje 147 UIFs em operação, além de outras que se encontram em fase de implantação. A expressão remonta à reunião ocorrida no ano de 1995 no Palácio de Egmont Arenberg, na cidade de Bruxelas, Bélgica, que fixou a atuação conjunta dessas UIFs como estímulo à cooperação internacional. A listagem completa dos países integrantes do Grupo de Egmont, os materiais produzidos e os eventos por ele realizados encontram-se no sítio eletrônico <<http://www.egmontgroup.org/>>.

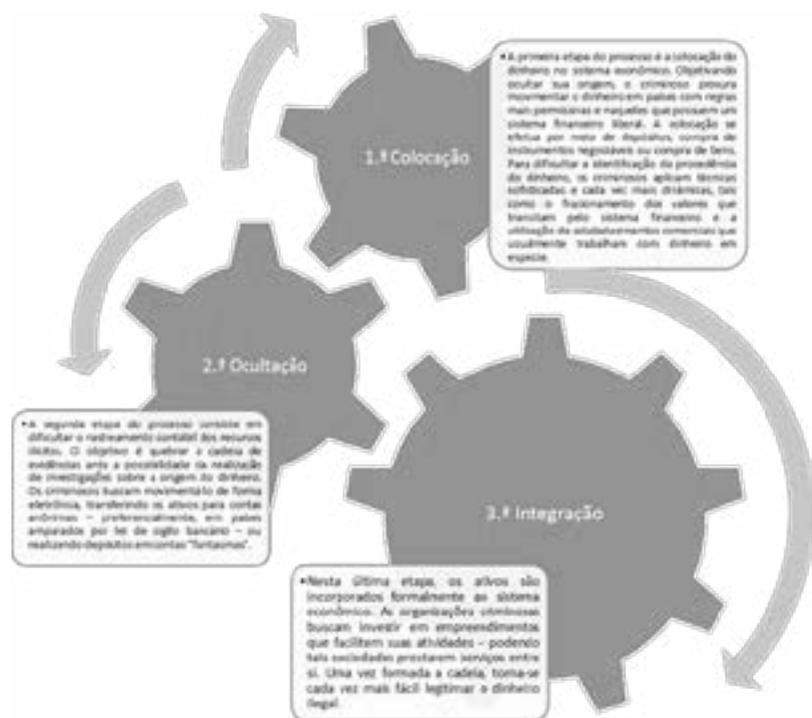
operações observam dinâmica que envolve, numa abordagem de pretensão didática, três fases independentes que, com frequência, ocorrem simultaneamente.

A Lei n. 12.683, de 2012, trouxe importantes modificações para a prevenção e combate à lavagem de dinheiro: a extinção do rol taxativo de crimes antecedentes, admitindo-se agora como crime antecedente da lavagem de dinheiro qualquer infração penal; a inclusão das hipóteses de alienação antecipada e outras medidas assecuratórias que garantam que os bens não sofram desvalorização ou deterioração; inclusão de novos sujeitos obrigados, tais como cartórios, profissionais que exerçam atividades de assessoria ou consultoria financeira, representantes de atletas e artistas, feiras, entre outros; e aumento do valor máximo da multa para R\$ 20 milhões.

Essas mencionadas “fases” da lavagem de dinheiro podem ser apresentadas do modo que se segue. Para disfarçar os lucros ilícitos sem comprometer os envolvidos, a lavagem de dinheiro realiza-se por meio de um processo dinâmico que requer: primeiro, o distanciamento dos fundos de sua origem, evitando uma associação direta deles com o crime; segundo, o disfarce de suas várias movimentações para dificultar o rastreamento desses recursos; e, terceiro, a disponibilização do dinheiro novamente para os criminosos depois de ter sido suficientemente movimentado no ciclo de lavagem e poder ser considerado “limpo”.

Os mecanismos mais utilizados no processo de lavagem de dinheiro envolvem essas três etapas, a serem compreendidas nos termos do quadro a seguir.

Figura 17



A integração entre as ações fiscalizatórias, os sujeitos responsáveis pelas operações financeiras e o dever de comunicar operações que guardem suspeita de ilicitude compõem a sistemática de comunicações realizadas pelo COAF e sua interação com os atores responsáveis pela persecução da corrupção e dos delitos econômicos em geral.

O COAF ainda exerce importante atribuição no enfrentamento do financiamento à atividade terrorista. Este enfrentamento guarda íntima vinculação com o enfrentamento da lavagem de dinheiro. Os atentados terroristas de grandes proporções no plano internacional ocorridos na última década, especialmente quando sediados nos países centrais, conduziram à intensificação da cooperação mútua contra o terrorismo e seu financiamento.

As organizações do Sistema das Nações Unidas (ONU), logo após os atentados de 11 de setembro de 2001, mobilizaram-se para intensificar o enfrentamento do terrorismo. Em 28 de setembro de 2001, o Conselho de Segurança da ONU adotou a Resolução n. 1.373, para dificultar ou mesmo impedir o financiamento do terrorismo, criminalizar a coleta de fundos para este fim e congelar imediatamente os bens financeiros dos terroristas. Adicionalmente, o Conselho de Segurança também adotou medidas de combate à proliferação de armas de destruição em massa, consubstanciadas na Resolução n. 1.540, de 28 de abril de 2004.

Assim, o Conselho de Segurança obrigou os Estados, entre eles o Brasil, a interromperem qualquer apoio a agentes não estatais para o desenvolvimento, aquisição, produção, posse, transporte, transferência ou uso de armas nucleares, biológicas e químicas e seus meios de entrega. Em 2006, seguindo o empenho internacional para conter o terrorismo, a Assembleia Geral adotou por unanimidade a Estratégia Antiterrorista Global da ONU. Essa estratégia define uma série de medidas específicas para combater o terrorismo em todas suas vertentes, em nível nacional, regional e internacional.

Igualmente, o Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI/FATF), após os atentados de 2001, expandiu seu mandato para poder tratar também da questão do financiamento dos atos e organizações terroristas, bem como das questões referentes ao financiamento da proliferação de armas de destruição em massa. Assim, foram criadas recomendações específicas para combate ao financiamento do terrorismo. Atualmente, essas recomendações fazem parte das 40 recomendações do GAFI e são apresentadas na seção “C - Financiamento do Terrorismo e Financiamento da Proliferação” da referida publicação (BRASIL, COAF, Padrões, 2012).

O Grupo de Egmont tem atuação próxima do esforço brasileiro de enfrentamento ao financiamento do terrorismo, a fim de permitir o bloqueio de recursos materiais e financeiros de terroristas. Vale lembrar que o Brasil é signatário da Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, a qual foi internalizada no ordenamento pátrio por meio do Decreto n. 5.640, de 26 de dezembro de 2005.

O COAF coordena a participação brasileira em diversas organizações multigovernamentais de prevenção e enfrentamento ao financiamento do terrorismo. Busca, com isso, internalizar as discussões e orientações de como implantar as recomendações dos organismos internacionais, com o objetivo de se adequar às melhores práticas adotadas para enfrentar de forma efetiva os delitos financeiros. Além disso, dada a competência do COAF para disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas, além de comunicar às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis quando esse Conselho concluir pela existência ou fundados indícios de crimes de “lavagem” de dinheiro e financiamento do terrorismo, a citada instituição editou a Resolução n. 15, de 28 de março de 2007, a qual estabelece procedimentos a serem observados pelas pessoas físicas e jurídicas reguladas por ela sobre as operações ou propostas de operações ligadas ao terrorismo ou seu financiamento.

Para atender às recomendações do GAFI, o COAF tem, ainda, buscado participação efetiva nas discussões a respeito da tipificação do crime de terrorismo em curso no Congresso Nacional<sup>26</sup>.

## 5.2 • DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES

De modo geral, o COAF, especificamente sobre os arranjos institucionais que o envolvem, tem atuação muito elogiada por seus interlocutores. Sua atuação chega a ser qualificada como “espetacular” (Peritos, GF/DF), além de merecer encômios desde sua atuação diária até mesmo suas matizes de origem.

[...] você tem três modelos de Unidade Financeira de Inteligência. Você tem o administrativo, que é o nosso, tem o judicial, tem o policial e tem o misto. [...] O modelo brasileiro é o administrativo. [...] quando nasceu lá pelo GAFI, essas estruturas, essas unidades financeiras de inteligência, cada um foi adotando um modelo, mas depois foram entendendo que o mais efetivo é o modelo administrativo, que é o nosso. Uma unidade única, que é pré-requisito da unidade financeira de inteligência, centralizada. [...] O nosso realmente ele funciona como relógio, enxuto, ele dá conta... [...] Ele é muito ajudado pela automação das nossas instituições financeiras, que é o principal alimentador do COAF. [...] É automático. Ele é facilitado porque ele tem acesso ao banco de dados da Receita, ele faz consultas, e a nossa Receita é a mais bem informada do mundo, eu acho. Então tem muita informação. Ele tem uma estrutura muito boa, sistemas excelentes, é enxutinho ali, sistemas que

funcionam, que chegam lá e já fazem triagem automática, distribuem os processos para os analistas. Ele já tem uma inteligência computacional [...]. Eu acho que ele tem 250 regras ou mais. Eles têm várias regras de comportamento financeiro. (Peritos, GF/DF).

O grande número de investigações instauradas a partir das comunicações do COAF é igualmente objeto de destaque dos relatos colhidos ao longo da pesquisa.

O COAF, no trabalho de monitoramento deles, na medida em que vai identificando as situações suspeitas, ele vai informando ao Ministério Público e à Polícia, e esses informes do COAF dão origem a uma grande quantidade de inquéritos na Polícia Federal, portanto, alimenta nossa caixa lá, muitas vezes sem a gente saber, inclusive, porque normalmente é um documento que não vai nem para os autos, há uma recomendação de que esse documento é de Inteligência [...]. Criaria algum tipo de problema processual, inclusive está lá uma recomendação, vem até no relatório, dizendo: não inclua nos autos esse documento. (Peritos, GF/DF).

A distinção entre o que seja a informação produzida a título de inteligência financeira – atuação principal do COAF – e informação a ser utilizada para os fins da persecução penal é objeto de crítica nos relatos colhidos nos grupos focais.

[Sobre a inclusão, ou não, da informação de inteligência nos autos de investigação criminal] Tem que incluir mesmo, porque é a peça inaugural do processo. Eu não vejo motivo nenhum para que não se coloque, está respaldado pela Lei, Lei de Combate à Lavagem de Dinheiro [...]. É um preciosismo desnecessário, ao meu ver. O COAF para mim é um tipo de instituição importada que deu certo. É uma ideia importada que deu certo e que demonstra que a gente devia usar melhor o que existe mundo afora. Porque a Lei de Lavagem de Dinheiro só foi instituída no Brasil por uma pressão internacional, porque o Estado brasileiro não tinha interesse, não queria e houve até resistência. Foi num daqueles contextos de acordo com o FMI, em que houve a exigência de que se aprovasse a Lei de Lavagem de Dinheiro aqui e se instituisse toda a sistemática de combate à lavagem de dinheiro. Então, foi uma coisa que veio de uma imposição por conta de uma conjuntura econômica desfavorável do Brasil, na época, e que acabou que é uma das melhores coisas que nós temos hoje. (Peritos, GF/DF).

As comunicações realizadas pelo COAF, contudo, ao menos para os estritos fins de persecução penal, não passam ao largo de críticas. Elas se dirigem, em geral, ao conteúdo dos relatórios e comunicações realizados ao Ministério Público. Os relatos mencionam que, muitas vezes, as comunicações de operações suspeitas não guardam proximidade com juízo de tipicidade penal – este a orientar toda atividade investigatória no âmbito penal. De qualquer modo, ainda que traga a notícia de fato criminoso, vê-se que a comunicação do COAF, por si só, não pode se prestar lastrear a persecução

26 Entre outros, destaque-se o Projeto de Lei do Senado n. 499, de 2013, que “define crimes de terrorismo e dá outras providências”.

penal, como se observa da vivência exteriorizada por delegados de Polícia com atuação específica nesse tipo de crime:

E o COAF tem uma situação interessante que nunca se resolve, que é o que COAF comunica? O COAF comunica crime? Ninguém sabe o que o COAF comunica, porque o próprio COAF não se posiciona para saber se ele está comunicando crime... então ele passa informações de operações suspeitas, eu acho, para quem tem uma vivência no crime, e aí você fica encontrando atipicidades ali no relatório. [...] Certo, mas e aí? Ele está me dizendo o quê? Que fulano cometeu algum tipo de crime? [...] Existem informações valiosíssimas ali, mas existe esse problema que não tem solução até hoje, definir exatamente o que é que eles estão comunicando. E isso tem um problema grave, porque a gente já teve operações policiais que foram anuladas por conta de seu início a partir do relatório do COAF. No STJ, a Boi Barrica<sup>27</sup>, em que a Polícia Federal iniciou a partir de um relatório fornecido pelo COAF, mas o STJ entendeu que aquilo não era a comunicação de um crime, havia simplesmente sugestões de atipicidades, suspeitas, mas não... Então, é difícil classificar exatamente o que é que o COAF está comunicando. (DPF, GF/PE).

Vale destacar que a exigência da instauração de investigação formalizada a partir das comunicações realizadas pelo COAF é reflexo da compreensão exteriorizada pelos Tribunais Superiores a respeito do que seja necessário a lastrear a apuração dos tipos noticiados pelo COAF. Nesse sentido, merece atenção o seguinte excerto das declarações colhidas em grupo focal de delegados da Polícia Federal:

27 O caso mencionado durante o grupo focal é o julgamento do *Habeas Corpus* n. 191.378/DF, julgado pela 6ª Turma do Superior Tribunal de Justiça em 15 de setembro de 2011. A ementa do julgado veicula trecho que contextualiza o destaque colhido do delegado da PF no grupo focal: “[...] 2. Quanto à instauração de inquérito policial resultante do Relatório de Inteligência Financeira encaminhado pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), nada há que se questionar, mostrando ele totalmente razoável, já que os elementos de convicção existentes se prestaram para o fim colimado. 3. Representação da quebra de sigilo fiscal, por parte da autoridade policial, com base unicamente no Relatório de Inteligência Financeira encaminhado pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). Representação policial que reconhece que a simples atipicidade de movimentação financeira não caracteriza crime. Não se admite a quebra do sigilo bancário, fiscal e de dados telefônicos (medida excepcional) como regra, ou seja, como a origem propriamente dita das investigações. Não precedeu a investigação policial de nenhuma outra diligência, ou seja, não se esgotou nenhum outro meio possível de prova, partiu-se, exclusivamente, do Relatório de Inteligência Financeira encaminhado pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) para requerer o afastamento dos sigilos. Não foi delineado pela autoridade policial nenhum motivo sequer, apto, portanto, a demonstrar a impossibilidade de colheita de provas por outro meio que não a quebra de sigilo fiscal. Não demonstrada a impossibilidade de colheita das provas por outros meios menos lesivos, converteu-se, ilegitimamente, tal prova em instrumento de busca generalizada. Idêntico raciocínio há de se estender à requisição do Ministério Público Federal para o afastamento do sigilo bancário, porquanto referente à mesma questão e aos mesmos investigados” (BRASIL, STJ, 2011).

Está se criando uma cultura de que, para iniciar uma investigação formal, que é o inquérito policial, tem que ter um determinado número de informações, um mínimo de evidência de um crime. Então, já há algum tempo, pelo menos internamente aqui na Polícia Federal, [temos] uma cultura de procurar, de alguma maneira, por exemplo, no caso de um relatório de inteligência financeira do COAF, buscar mais evidências, em planos iniciais, para formalizar a investigação a partir do inquérito policial. Porque esse tipo de relatório, a investigação formal para ele, quando realmente ele dá conta de notícia de crime, fatalmente vai ensejar medidas judiciais, como quebra de sigilo fiscal e bancário, que, pelos menos na maioria dos casos, demanda isso. Então isso realmente só pode ser feito numa investigação formal, que, no caso nosso aqui da Polícia, se desenvolve no inquérito policial. (DPF, GF/PE).

Ainda sobre a distinção da informação de inteligência recebida do COAF e eventual notícia de fato criminoso, confira-se o seguinte relato colhido em grupo focal de Delegados da PF:

[...] diariamente nós recebemos relatórios fiscais produzidos pelo COAF que são informações de transações suspeitas, determinada pessoa jurídica ou pessoa física que fazem ali uma movimentação financeira completamente fora do padrão dela com características estranhas, e aí é produzido esse relatório de inteligência. Não é uma notícia-crime, não traz elementos de materialidade e você tem uma possível autoria e recebe aquilo, aquilo não necessariamente quer dizer que é um crime, é uma transação suspeita, para você serve como informação de inteligência. (DPF, GF/PE).

Vale destacar que as informações repassadas pelo COAF, quando da notícia de possível prática criminosa, nem sempre observaram a mesma modelagem ou a mesma formatação. Aliás, as informações têm observado evolução qualitativa, como se nota do relato colhido de procurador da República em grupo focal:

Eu já trabalho com esses órgãos há mais de dez anos e eu tenho uma opinião muito positiva do Tribunal de Contas da União, mesmo o COAF... eu me recordo dos primeiros relatórios que recebi do COAF, que eram muito mais simples do ponto de vista de quantidade de informação e de tratamento de conteúdo analítico. Hoje, quando a gente olha o relatório, ele dá informação mais bem trabalhada seja no quesito conteúdo, seja no quesito analítico.

[...]

Não é toda operação suspeita ou atípica que é encaminhada... atípica, porque existe uma certa diferença. Então, o que acontece? Eles fazem uma análise disso e a partir de quando eles entendem que, realmente, existem indicativos de que pode ser produto de lavagem, eles encaminham, e a gente vai ter que analisar e tratar isso, o caminho é investigar.

[...] Um aspecto importante é que me parece que a qualidade do trabalho do COAF melhorou e me parece, também, que a qualidade da comunicação que o Banco faz ao COAF melhorou.

[...] o COAF melhorou o padrão do relatório, e a Receita Federal melhorou o padrão da representação fiscal geral nos últimos anos. Todos esses procedimentos de trabalho são regrados. Não adianta eu chamar uma pessoa do COAF aqui para dizer assim: “Vamos tratar [...] algumas regras desse tipo”, ele vai dizer: “Se quiser que eu faça dessa forma eu faço, se quiser que eu faça assado eu faço”. Então, do ponto de vista de interlocução e de gestão, eu acho que os órgãos centrais melhoraram bastante. (PR, GF/DF).

Se, de um lado, houve evolução qualitativa, é válido analisar, de outro lado, os números das comunicações tal como divulgadas pelo próprio COAF. Confira-se o quadro a seguir:

Tabela 5

DATA: 31.3.2015				
	JAN	FEV	MAR	TOTAL
Acre	234	373	348	955
Amazonas	1.422	2.453	2.212	6.087
Pará	1.913	3.052	2.835	7.800
Rondônia	446	961	726	2.133
Amapá	252	445	380	1.077
Roraima	208	377	343	928
Tocantins	321	501	278	1.100
<i>NORTE</i>	<i>4.787</i>	<i>8.171</i>	<i>7.122</i>	<i>20.080</i>
Maranhão	969	1.821	1.368	4.158
Piauí	891	1.282	1.099	3.272
Ceará	2.174	3.340	3.063	8.577
Rio Grande do Norte	903	1.263	1.126	3.292
Paraíba	677	1.061	890	2.628
Pernambuco	2.041	3.593	3.023	8.657
Alagoas	539	829	774	2.142
Sergipe	1.006	1.532	1.291	3.829
Bahia	2.309	3.813	3.155	9.277
<i>NORDESTE</i>	<i>11.499</i>	<i>18.544</i>	<i>15.789</i>	<i>45.832</i>

DATA: 31.3.2015				
	JAN	FEV	MAR	TOTAL
Minas Gerais	6.251	9.993	8.811	25.055
Espírito Santo	908	1.579	1.238	3.725
Rio de Janeiro	6.293	10.023	8.932	25.248
São Paulo	30.660	47.753	41.479	119.892
<i>SUDESTE</i>	<i>44.112</i>	<i>69.348</i>	<i>60.460</i>	<i>173.920</i>
Paraná	3.502	5.722	5.584	14.808
Santa Catarina	3.018	4.812	4.356	12.186
Rio Grande do Sul	5.784	9.099	7.987	22.870
<i>SUL</i>	<i>12.304</i>	<i>19.633</i>	<i>17.927</i>	<i>49.864</i>
Mato Grosso	677	1.168	1.194	3.039
Mato Grosso do Sul	839	1.443	1.229	3.511
Goiás	1.877	3.010	2.742	7.629
Distrito Federal	830	1.578	1.530	3.938
<i>CENTRO-OESTE</i>	<i>4.223</i>	<i>7.199</i>	<i>6.695</i>	<i>18.117</i>
<i>Não Informada</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Total</i>	<i>76.925</i>	<i>122.895</i>	<i>107.993</i>	<i>307.813</i>

Fonte: SisCOAF – Disponível no sítio eletrônico do COAF

Especificamente nos anos de 2011 a 2014, são esses os números atinentes às comunicações realizadas por unidade da Federação:

Tabela 6

COMUNICAÇÕES RECEBIDAS POR UF				
DATA: 31.12.2014				
	2011	2012	2013	2014
Acre	1.891	2.502	2.622	3.103
Amazonas	17.857	20.873	23.494	25.452
Pará	18.333	25.070	26.499	28.593
Rondônia	7.091	9.286	9.123	8.068
Amapá	2.937	4.089	3.840	4.701

COMUNICAÇÕES RECEBIDAS POR UF				
DATA: 31.12.2014				
	2011	2012	2013	2014
Roraima	1.883	2.440	2.947	3.989
Tocantins	3.984	5.453	3.974	3.676
<i>NORTE</i>	<i>53.976</i>	<i>69.713</i>	<i>72.499</i>	<i>77.582</i>
Maranhão	13.779	17.815	16.227	16.065
Piauí	6.307	7.831	10.293	12.485
Ceará	26.568	35.140	34.386	32.328
Rio Grande do Norte	8.285	11.152	11.905	12.218
Paraíba	8.052	10.299	11.021	10.181
Pernambuco	30.194	56.863	57.648	33.611
Alagoas	6.934	8.981	8.655	8.407
Sergipe	7.503	8.204	9.650	11.652
Bahia	37.560	46.140	39.941	32.455
<i>NORDESTE</i>	<i>145.182</i>	<i>202.425</i>	<i>199.726</i>	<i>169.402</i>
Minas Gerais	94.371	127.228	105.170	92.231
Espírito Santo	16.374	24.004	19.156	14.317
Rio de Janeiro	144.733	157.497	116.369	99.432
São Paulo	548.094	571.944	459.656	427.875
<i>SUDESTE</i>	<i>803.572</i>	<i>880.673</i>	<i>700.351</i>	<i>633.855</i>
Paraná	76.027	116.420	76.734	56.395
Santa Catarina	45.897	74.868	61.311	47.329
Rio Grande do Sul	70.598	107.162	89.426	87.173
<i>SUL</i>	<i>192.522</i>	<i>298.450</i>	<i>227.471</i>	<i>190.897</i>
Mato Grosso	16.639	21.725	15.089	12.339
Mato Grosso do Sul	12.656	17.439	15.013	12.500
Goiás	30.822	39.494	34.501	31.548
Distrito Federal	33.303	56.809	21.557	16.418
<i>CENTRO-OESTE</i>	<i>93.420</i>	<i>135.467</i>	<i>86.160</i>	<i>72.805</i>
<i>Não Informada</i>	<i>415</i>	<i>722</i>	<i>26</i>	<i>0</i>
<i>Total</i>	<i>1.289.087</i>	<i>1.587.450</i>	<i>1.286.233</i>	<i>1.144.541</i>

Fonte: SisCOAF – Disponível no sítio eletrônico do COAF

A conjugação dos relatos colhidos, fundamentais para permitir a compreensão da interação do COAF com os órgãos incumbidos da persecução penal, dão mostra de que a manutenção ou mesmo diminuição do número de comunicações não significa menor interação entre esses órgãos. Ao revés, a maior efetividade da interação – assegurada pelos arranjos formais e informais ou por iniciativas como a ENCCLA – tem permitido melhor aproveitamento qualitativo das comunicações e isso não se afere apenas pelo número de comunicações realizadas.

O contato mais próximo do COAF com a Polícia Federal dá-se justamente por intermédio da Divisão de Repressão a Crimes Financeiros (DFIN). A centralidade desta Divisão, hoje compartilhada com as Divisões Fazendária e de enfrentamento ao tráfico de entorpecentes, acabou fixando uma prática de ascendência da DFIN em relação aos demais setores da Polícia Federal no contato e manejo das informações produzidas pelo COAF para fins de apuração penal.

Nós temos um contato muito bom, inclusive sou conselheiro do COAF. A DFIN, até semana passada, era um órgão central do Departamento de Polícia Federal junto ao COAF e hoje nós dividimos essa parte de entorpecentes e a parte fazendária. Então, hoje, na árvore dos órgãos que se relacionam com o COAF dentro da Polícia Federal, você tem a DFIN, que ainda exerce uma ascendência pelo fato de estar aí mais de dez anos em contato estreito com o COAF e de ser, digamos assim, o administrador máster, eu sou conselheiro junto ao COAF, mas também as difusões do COAF em que você detecta transações financeiras envolvendo tráficos ou da parte de coordenação de Polícia Fazendária e Financeira são enviadas diretamente para essas áreas, são três áreas. Então você tem um contato muito estreito com o COAF. (DFIN/DF).

A difusão das informações produzidas pelo COAF à Polícia Federal, portanto, dá-se com observância desses três troncos de centralidade da Polícia Federal: Fazendária, DFIN e enfrentamento ao tráfico de entorpecentes.

Aqui, como é um órgão central, conseguimos ter essa visão macro do que acontece em termos de Brasil e mesmo no exterior em relação à parte dos crimes contra sistema financeiro. A gente tem essa visão e a gente busca identificar principais tipologias de cada estado e através dos diálogos com os colegas a gente busca fomentar trabalho, por exemplo, você pega o mapa do Brasil e o grosso dos crimes financeiros era em São Paulo e Rio, onde tem Bolsas de Valores pujantes e onde nós temos os grandes bancos – então o nosso trabalho, até então, se concentrava muito ali o grosso do nosso trabalho. Então a gente estava sempre em contato com estes estados; mas hoje, quando você pega os demais estados, você consegue fazer certas leituras, né? Nós temos os estados do norte, onde nós temos dois estados muito pujantes, o Amazonas e o Pará, com especificidade com questões ali da área do sistema crime financeiro. Você olha para região Sul e você identifica alguma tipologia; no Centro-Oeste e Sudeste, Sudeste

eu já mencionei, da mesma forma. Então aqui na Divisão nós tentamos buscamos realizar esse trabalho de indução ao identificar tipologias, ao identificar novas práticas de crimes da nossa atribuição. (DFIN/DF)

As informações prestadas pelo COAF não chegam diretamente ao Poder Judiciário. Em geral, são elas intermediadas pelo Ministério Público ou pela Polícia Federal, responsáveis pela persecução em geral dos crimes de lavagem de dinheiro. Assim, os RIFs, quando chegam ao Judiciário, observam encaminhamento ou do Ministério Público ou da Polícia Federal.

Eu conheço assim o trâmite das ações, elas não fazem esse elo direto do Judiciário com o COAF. Como a persecução penal é feita pelo Ministério Público, tudo o que vem do COAF passa pelo Ministério Público, ou pela Polícia Federal. Há caso em que, se sigiloso, a própria Polícia Federal pede expressamente ao juiz o compartilhamento daquelas informações com os órgãos de controladoria e com o COAF, para que, por meio de um intercâmbio, possa trazer o resultado. Não há esse contato direto do Judiciário com eles [COAF] não. (JF1/PE).

O relato prestado pelo representante da CVM dá mostras de que a composição plural do COAF resulta na difusão de objetivos na atuação desse Conselho. É dizer: o COAF cuida, por óbvio, das questões de inteligência financeira, mas igualmente atenta para o trabalho de supervisão, normatização e fiscalização daquilo que extrapola a verificação de ilícitos penais. E a composição plural reflete justamente essa preocupação que vai além da verificação de tipos penais. A otimização das estruturas, portanto, tem por preocupação a elaboração de um arranjo institucional hábil a permitir que cada um dos integrantes do Conselho cumpra da melhor forma seus objetivos e competências legais. Confirma-se a narrativa sobre essa interação entre BACEN, CVM, MPF e Polícia Federal no âmbito do COAF:

No caso do Banco Central, o relacionamento diferente do Ministério Público e da Polícia Federal tem a fronteira administrativa do crime propriamente dito. Como eu te falei, a gente [CVM] está dentro da supervisão do mercado financeiro, e a gente tem diversas ações a título de um convênio já celebrado para justamente otimizar essa relação. Otimizar não significa deixar de fazer as coisas, mas como fazer de tal maneira que você gere o menor custo possível. Isso não significa que você está simplesmente querendo só reduzir custos, mas pensar de maneira racional. Por que eu tenho que pedir duas vezes a mesma coisa se eu posso pedir uma ou duas coisas de uma maneira mais direta? Então vamos parar um tipo de ação que a gente está fazendo hoje; você tem uma norma expedida pelo Banco Central, outra da CVM, e a gente está trabalhando visando o quanto possível harmonizar os conceitos, harmonizar os conteúdos. Óbvio que vão ter situações peculiares no Banco Central que não vão otimizar nada, e vice-versa, mas

tudo aquilo que é possível fazer a gente está tentando fazer em termos dessa harmonização, evitar alguns descompassos. Estou te dando um exemplo entre vários; você tem um convênio que cobre toda a esfera de atuação conjunta da CVM com o Banco Central justamente para estar otimizando criar um azeite nessa relação. As trocas de informações também dentro da Lei 105 são claras, mas a gente precisa tentar encontrar um processo mais racional para que as informações possam acontecer, e esse trabalho está sendo feito não apenas no sentido normativo como no sentido operacional, no sentido regulatório mais amplo. Não querendo entrar muito em detalhes, mas você sabe também que na verdade existem dois COAFs: a unidade de inteligência financeira clássica, que visa justamente receber e analisar as comunicações suspeitas de crimes econômicos, que estão sujeitas à Lei 9.613, e quando eles analisam esses eventos e identifica-se que há uma tipicidade mais aguda, você monta um relatório de crime financeiro e aí inicia-se a investigação propriamente dita, onde a Polícia e o Ministério Público e cada um vai fazer seu papel. A CVM simplesmente está inserida nessa rede de inteligência financeira, e nosso trabalho é justamente regulamentar, normatizar, supervisionar o mercado de valores mobiliários. A lei é clara: as comunicações têm que ser endereçadas ao COAF, mas dentro dos parâmetros estabelecidos pelo seu supervisor, e a CVM está trabalhando junto com o COAF, muitas vezes no sentido de tentar identificar como é que esse processo pode ser racionalizado. Muitas vezes a gente está acompanhando o COAF nas delegações do GAFI, do GAFLAT, que é tipo o GAFISUD; [...] Então uma coisa é nós termos aqui o nosso trabalho de normatizar a questão da prevenção à lavagem de dinheiro no que diz respeito às peculiaridades envolvendo o mercado de valores mobiliários. Nós conhecemos o mercado, entendemos quais são os detalhes, e sempre que possível visamos normatizar aquilo que é pedido dentro do âmbito da Lei 9.613. Eu, como CVM, tenho acesso às comunicações e operações suspeitas e oriundas do mercado de valores mobiliários, consigo chegar a tudo que me diz respeito, e aquela informação também nos é útil para efeitos de supervisão. Nada impede um gato chegar ao COAF e aquilo virar um RIF ou não. Ok. Subsidiariamente – não estou discutindo crime –, se aquela informação pode me dar alguma luz sobre um evento relacionado ao uso de informação privilegiada – manipulação de preços, uso de práticas não equitativas e assim sucessivamente –, a gente vai utilizar isso daí num apoio em qualquer processo de supervisão nossa. E o COAF está trabalhando com a CVM não apenas no âmbito da ENCCLA mas também tivemos duas oportunidades de processos de capacitação, visando melhor orientar o nosso público no mercado de valores mobiliários sobre como é que são esses caminhos de prevenção à lavagem de dinheiro no âmbito da Lei 9.613. Não existe apenas uma questão de fazer por fazer, mas a melhor maneira de agregar valor ao trabalho

de inteligência financeira é o trabalho de supervisão da CVM. Como disse, tem dois COAFs: você tem o segundo COAF que é o trabalho do supervisor de prevenção à lavagem de dinheiro para crimes econômicos que não possuem um supervisor próprio. Nesse trabalho que você faz a representação da CVM no conselho do COAF, entre outras coisas, participamos de dois processos no que diz respeito ao COAF supervisor desse segmento. (CVM1/DF).

O COAF, igualmente, tem ações que refletem as recomendações oriundas do GAFI. É certo que nem todas guardam proximidade ou mesmo pertinência com o atual contexto experimentado no País, mas elas refletem inclusive o reconhecimento do esforço realizado pelo COAF para adequar o panorama nacional às exigências internacionais de enfrentamento à criminalidade por intermédio da inteligência financeira. O relato do representante do DRCI do Ministério da Justiça é rico nesse sentido.

Assim, aquelas recomendações técnicas [do GAFI], todas elas a gente tenta cumprir da melhor forma possível. Então, a gente teve várias mudanças normativo-internas da CVM, do Banco Central, do COAF, para se adequar às recomendações. Mas tem outras que não são meramente técnicas, são políticas. Então é o caso de se tipificar o terrorismo? Por exemplo, é o caso de se tipificar o financiamento ao terrorismo? Se politicamente se entender que não é o caso, o Brasil deixa de cumprir com várias recomendações. Então hoje o Brasil só está nesse processo de acompanhamento por conta do terrorismo; a verdade é essa. Se fosse só pela lavagem, apesar de o Brasil não ser um país perfeito, está adequado às recomendações do GAFI. A questão principal são as recomendações com relação ao terrorismo, porque tem recomendação que os países deveriam tipificar o financiamento ao terrorismo, os países deveriam criar mecanismos administrativos para o bloqueio dos recursos provenientes de organizações terroristas de acordo com a ONU, e aí é uma questão mais política, se se deve ou não tipificar o terrorismo. (DRCI/DF).

A temática da falta de uma estrutura adequada é igualmente presente nos relatos colhidos ao longo da pesquisa. As críticas não se dirigem tanto à falta de estrutura, mas efetivamente à falta de pessoal e à ausência de uma atuação dirigida ou fixada em prioridades a serem observadas. Colhe-se da vivência, por exemplo, do representante do DRCI uma robusta crítica ao postulado da obrigatoriedade, segundo o qual não se admite juízo de oportunidade na eleição do que se deve apurar e processar de um modo geral. Isso inviabilizaria o melhor aproveitamento dos escassos recursos humanos e impossibilitaria, igualmente, uma atuação mais dirigida aos temas de maior relevo no enfrentamento da corrupção e dos delitos econômicos.

[...] 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. Fora isso eu acho que o Brasil hoje está mais ou menos bem distribuído, tem um MP com uma parte especializada em crimes financeiros e na corrupção, tem um Poder Judiciário com varas especializadas no combate à corrupção e lavagem, tem uma PF com delegacias especializadas, a gente tem o COAF, o BC e a CVM com áreas destinadas à prevenção desses crimes. Então eu não acho que o Brasil esteja mal aparelhado, mal distribuído ou mal organizado para combater esses crimes. Pelo contrário, como eu falei, eu fui para a Suíça no mês passado e eles não têm uma ferramenta como a gente tem no laboratório. Muitos países não têm os CCES, que é aquele cadastro de correntistas do Banco Central. Então a gente não está mal estruturado, não. A questão é de acabar um pouco com a questão do funcionalismo público. E outra, como no Brasil hoje, não estou dizendo se isso é certo ou errado, mas temos a obrigação de investigar qualquer *notitia criminis*, isso sobrecarrega sobremaneira todas as instituições. Então a gente tem, por exemplo, mil investigações que envolvem uma nota de dois reais falsa, uma moeda que foi achada que está mal cunhada, com falso testemunho a gente sempre trabalha, e o caso de corrupção do grande banco e desvio de dinheiro público. A gente quer tratar todos da mesma forma, a gente não consegue focar. O ideal seria ter um delegado ou um procurador focado só no caso da operação ABC que está tendo, mas não dá, porque ele tem o caso ABC mas tem aqueles mais dez, vinte, cem investigações que ele tem que lidar. Pois lá, ou se separa um cara só para aquilo... Os outros ficam sobrecarregados com aqueles assuntos que não dão em nada. Isso deveria ser... esse é um dos grandes problemas. Porque tem um estudo, salvo engano de um sociólogo, que mostra que 90% dos inquéritos não dão em nada, mas obviamente não vão dar em nada. (DRCI/DF).

A dificuldade relatada no sentido de que não se consegue focar ou destacar os casos de atuação mais grave do conjunto de atuações obrigatoriamente realizadas pelas organizações, especialmente a Polícia, já foi analisada no capítulo anterior (“Os discursos dos policiais federais”), para o qual se remete o leitor. A obrigatoriedade da persecução penal nos crimes de ação penal pública, que normativamente não autoriza distinção ou fixação de atuação prioritária num ou noutro sentido, repetidamente aparece nos relatos colhidos como um obstáculo ou entrave para atuações mais efetivas nos casos mais importantes, dado o dispêndio de estrutura, energia e material humano para casos que, no conjunto, não se mostram hábeis a merecer atenção ou preocupação das organizações de controle e fiscalização e dos sujeitos próprios da persecução penal.

O COAF ainda exercita protagonismo nas atividades próprias da ENCCLA, como se verá em capítulo próprio.

## 6 • CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### 6.1 • APRESENTAÇÃO E COMPETÊNCIAS LEGAIS

A Controladoria-Geral da União (CGU) é Ministério que integra a Presidência da República, tal como previsto expressamente na Lei n. 10.683 de 28 de maio de 2003. Incumbe à CGU assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.

O titular da CGU é o ministro de Estado chefe da Controladoria-Geral da União. Sua estrutura básica guarda a seguinte modelagem: Gabinete, Assessoria Jurídica, Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, Comissão de Coordenação de Controle Interno, Secretaria-Executiva, Corregedoria-Geral da União, Ouvidoria-Geral da União e duas Secretarias, sendo uma delas a Secretaria Federal de Controle Interno. Para além das competências próprias de controle interno da Administração Pública, a CGU expressamente tem a competência de encaminhar à Advocacia-Geral da União os casos que configurem improbidade administrativa e todos quantos recomendem a indisponibilidade de bens, o ressarcimento ao erário e outras providências a cargo daquele órgão (AGU), bem como provocar, sempre que necessária, a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU), da Receita Federal, dos órgãos do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal e, quando houver indícios de responsabilidade penal, do Departamento de Polícia Federal e do Ministério Público, inclusive quanto a representações ou denúncias que se afigurarem manifestamente caluniosas.

Assim, a CGU mostra-se estruturada em quatro unidades finalísticas, que atuam de forma articulada, em ações organizadas entre si: Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), Corregedoria-Geral da União (CRG) e Ouvidoria-Geral da União (OGU). A estrutura regimental da CGU é estabelecida pelo Decreto n. 8.109, de 17 de setembro de 2013.

A Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) atua na formulação, coordenação e fomento a programas, ações e normas voltados à prevenção da corrupção na administração pública e na sua relação com o setor privado. Entre suas principais atribuições, destacam-se a promoção da transparência, do acesso à informação, do controle social, da conduta ética e da integridade nas instituições públicas e privadas. Promove também a cooperação com órgãos, entidades e organismos nacionais e internacionais que atuam no campo da prevenção da corrupção, além de fomentar a realização de estudos e pesquisas visando à produção e à disseminação do conhecimento em suas áreas de atuação.

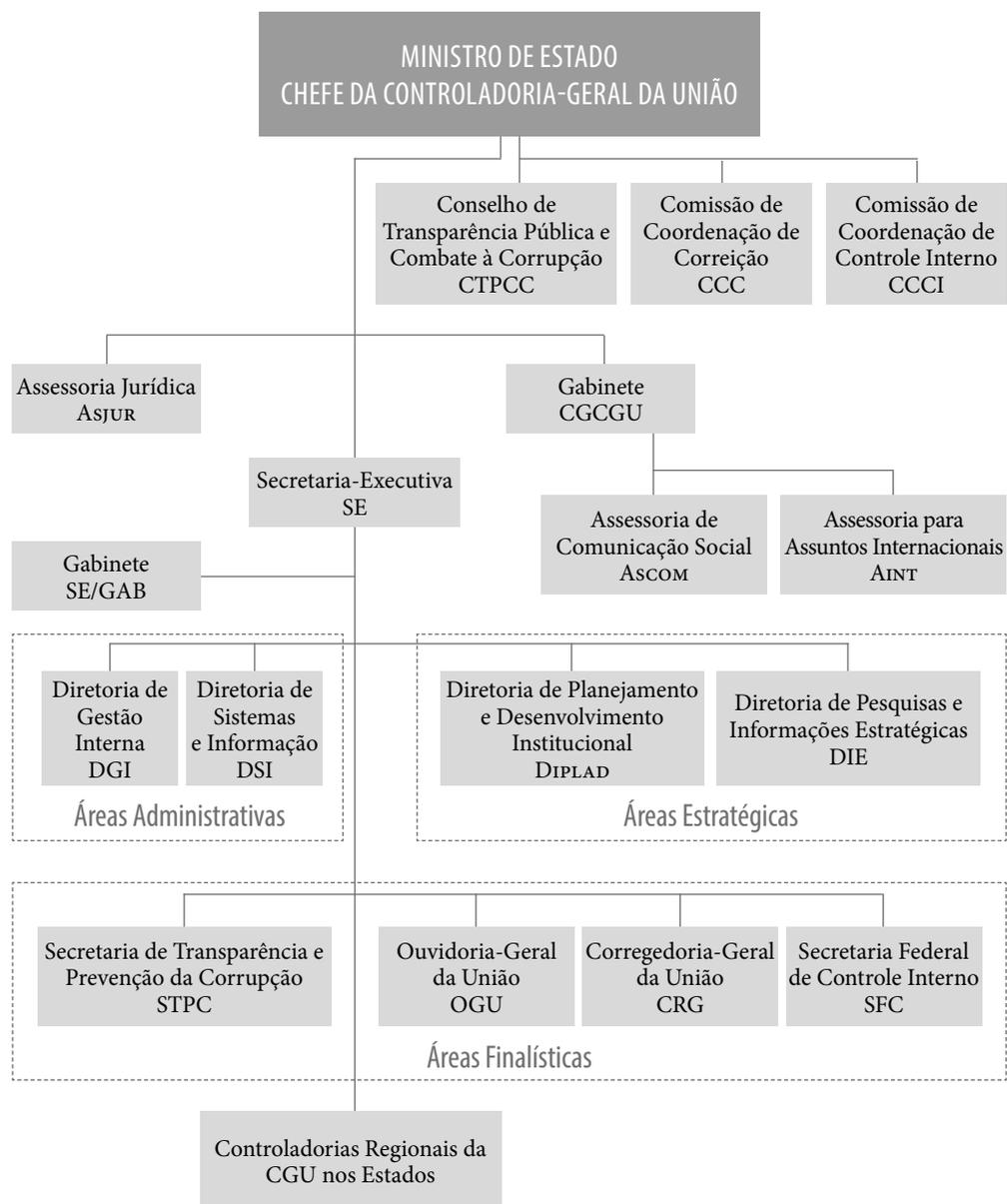
A Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) exerce as atividades de órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal. Nesta condição, fiscaliza e avalia a execução de programas de governo, inclusive ações descentralizadas a entes públicos e privados realizadas com recursos oriundos dos orçamentos da União; realiza auditorias e avalia os resultados da gestão dos administradores públicos federais; apura denúncias e representações; exerce o controle das operações de crédito; e, também, executa atividades de apoio ao controle externo.

A Corregedoria-Geral da União (CRG) atua no combate à impunidade na Administração Pública Federal, promovendo, coordenando e acompanhando a execução de ações disciplinares que visem à apuração de responsabilidade administrativa de servidores públicos. Atua também capacitando servidores para composição de comissões disciplinares; realizando seminários com o objetivo de discutir e disseminar as melhores práticas relativas do exercício do Direito disciplinar; e fortalecendo as unidades componentes do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SisCOR), exercendo as atividades de órgão central deste sistema.

A Ouvidoria-Geral da União (OGU) exerce a supervisão técnica das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal. Com esse propósito orienta a atuação das unidades de ouvidoria dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, examina manifestações referentes à prestação de serviços públicos, propõe a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões dos responsáveis pela inadequada prestação do serviço público e contribui com a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos.

O organograma a seguir permite visualizar a estrutura de funcionamento da CGU:

Figura 18



Fonte: Sítio eletrônico da CGU.

A CGU assume papel relevante na representação do Governo brasileiro em fóruns internacionais de discussão sobre temas como combate à corrupção, governança pública e promoção da transparência.

No âmbito da Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), merece destaque a Convenção sobre o Combate da Corrupção de

Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, que funciona como instrumento que visa combater os atos de corrupção na esfera do comércio internacional, bem como adotar ações que assegurem a cooperação entre os países signatários. A convenção da OCDE, firmada em 17 de dezembro de 1997 e em vigor desde o ano de 1999, foi ratificada pelo Brasil em 15 de junho de 2000 e finalmente internalizada por meio do Decreto Presidencial n. 3.678, de 30 de novembro de 2000.

A CGU é responsável por coordenar as avaliações em que o País é analisado ou analisador, além de conduzir a participação brasileira no Grupo de Trabalho sobre Suborno da OCDE. Para garantir a eficácia dos termos da citada convenção, os Estados realizam uma avaliação por pares de maneira sistemática, coordenada pelo Grupo de Trabalho sobre Suborno da OCDE, responsável por monitorar a adoção de medidas para implementação da Convenção nos países signatários.

Confira-se o relato fornecido por membro do Ministério Público Federal com atuação na segunda instância da Justiça Federal e larga experiência junto à ENCCLA. Quando menciona o acréscimo do enfrentamento da corrupção às atribuições da ENCCLA, há destaque claro pelo papel então assumido pela CGU nos arranjos interinstitucionais e na canalização da participação brasileira no debate internacional.

[...] quando a corrupção entra na questão, aí surge um outro ator, que é a CGU, que, inclusive, é quem representa a União, por exemplo, nessas convenções na OCDE. Porque, do ponto de vista do executivo, a agência do combate à corrupção é a CGU. Então, por exemplo, é à CGU que a gente tem que prestar informações, como a gente foi avaliado ano passado para a convenção da OCDE, que você tem que colher informações e tal, quem colhe as informações e sistematiza é a CGU. Então tem pessoas da CGU, da AGU também, então tem lá uma equipe. (PRR, SP).

O processo de monitoramento possui, até o momento atual, três fases. Na primeira fase, realizada em 2003, a legislação dos Estados Partes foi objeto de aferição, exclusivamente sob o aspecto da adequação normativa aos termos da convenção. Na segunda fase do monitoramento da implementação dos termos da convenção da OCDE, em maio de 2007, foram analisados os avanços concretos e efetivos promovidos nos países signatários, referentes às recomendações da primeira fase e à própria convenção. Em 2009, por meio do *follow-up* da segunda fase de avaliação, o Grupo de Trabalho sobre Suborno de Transações Comerciais da OCDE avaliou o Brasil quanto à implementação da Convenção de Combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros sob dois aspectos: 1) prevenção, detecção e conscientização; e 2) investigação, processamento e sanções. Na terceira fase, pela qual o Brasil passa atualmente, são aferidos os avanços concretos promovidos pelos países, referentes às recomendações da segunda fase de avaliação, por meio dos casos concretos de responsabilização de pessoas físicas e jurídicas por atos de corrupção internacional nos tribunais nacionais.

O processo de avaliação é realizado, primeiramente, por meio de respostas a um questionário padrão e outro específico para o país, enviado pelos avaliadores, que são membros da Secretaria do Grupo de Trabalho da OCDE sobre Corrupção e autoridades apontadas por dois países parte da convenção. Posteriormente, os avaliadores visitam os países que estão sendo monitorados e verificam, pessoalmente, se os avanços apontados no relatório estão efetivamente sendo promovidos. Para isso, são feitas reuniões com representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, além de representantes de órgãos e entidades cujas atribuições estejam ligadas aos temas da convenção e da sociedade civil e de entidades privadas. A responsabilidade, dentro do Governo brasileiro, pelos temas da OCDE é da CGU.

Os principais temas relativos à OCDE, a cargo da CGU, podem ser resumidos em seis pontos. Os países signatários da convenção da OCDE acordaram em compartilhar a responsabilidade de combater a corrupção de funcionários públicos estrangeiros. O quadro a seguir ilustra essas preocupações fundamentais oriundas do compromisso internacional:

Tabela 7

<p><b>ESTABELECIMENTO DO DELITO DE CORRUPÇÃO DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS ESTRANGEIROS (ART. 1º)</b></p>	<p>Por meio do seu artigo primeiro, a convenção incita cada Parte a estabelecer como delito criminal o fato de qualquer pessoa intencionalmente 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.</p> <p>A fim de facilitar o entendimento da disposição acima, o artigo conceitua: funcionário público estrangeiro; país estrangeiro; e “a ação ou a omissão do funcionário no desempenho de suas funções oficiais”.</p> <p>Para o propósito da convenção:</p> <p>a) “funcionário público estrangeiro” significa qualquer pessoa responsável por cargo legislativo, administrativo ou jurídico de um país estrangeiro, seja ela nomeada ou eleita; qualquer pessoa que exerça função pública para um país estrangeiro, inclusive para representação ou empresa pública; e qualquer funcionário ou representante de organização pública internacional;</p> <p>b) “país estrangeiro” inclui todos os níveis e subdivisões de governo, do federal ao municipal;</p> <p>c) “a ação ou a omissão do funcionário no desempenho de suas funções oficiais” inclui qualquer uso do cargo do funcionário público, seja esse cargo, ou não, da competência legal do funcionário.</p>
--	---

<p><b>RESPONSABILIZAÇÃO DE PESSOAS JURÍDICAS POR ATOS DE CORRUPÇÃO DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS ESTRANGEIROS (ART. 2º)</b></p>	<p>A responsabilização de pessoas jurídicas deve seguir os ditames e limites dos ordenamentos jurídicos internos das partes, podendo ser ela estabelecida nas esferas penal, civil e/ou administrativa.</p>
<p><b>APLICAÇÃO DE PENAS EFETIVAS, PROPORCIONAIS E DISSUASIVAS DE MODO A GARANTIR A EFETIVIDADE DA CONVENÇÃO (ART. 3º)</b></p>	<p>Para a convenção da OCDE, é importante que o tipo de medida de responsabilização que será adotada pelo Estado Parte (penal, administrativa e/ou civil) seja capaz de acarretar a aplicação de penas efetivas, de modo a dissuadir os agentes públicos e a iniciativa privada do cometimento de atos futuros de corrupção. Ainda, as sanções devem abranger medidas necessárias a garantir que o suborno e o produto da corrupção de um funcionário público estrangeiro, ou o valor dos bens correspondentes a tal produto, estejam sujeitos a retenção e confisco, ou que sanções financeiras de efeito equivalente sejam aplicáveis.</p>
<p><b>JURISDIÇÃO (ARTS. 4º E 5º)</b></p>	<p>Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento de sua jurisdição em relação à corrupção de um funcionário público estrangeiro, quando o delito é cometido integral ou parcialmente em seu território. A investigação e a abertura de processo por corrupção de um funcionário público estrangeiro estarão sujeitas às regras e princípios aplicáveis de cada país, não devendo, contudo, ser influenciadas por considerações de interesse econômico nacional, pelo efeito potencial sobre as relações com outros Estados ou pela identidade de pessoas físicas ou jurídicas envolvidas.</p>
<p><b>CONTABILIDADE (ART. 8º)</b></p>	<p>Cada Estado Parte da convenção deve estabelecer um tratamento legislativo nacional sobre livros e registros contábeis, contas e declarações financeiras de empresas, estabelecendo penalidades civis, administrativas criminais efetivas, proporcionais e dissuasivas pelas omissões e falsificações em livros e registros contábeis, contas e declarações financeiras.</p>
<p><b>ASSISTÊNCIA JURÍDICA RECÍPROCA (ART. 9º)</b></p>	<p>Cada Parte deverá prestar pronta e efetiva assistência jurídica à outra Parte para o fim de condução de investigações e processos criminais instaurados pela Parte requerente sobre delitos abrangidos pela presente convenção e para o fim de condução de processos não criminais contra uma pessoa jurídica por atos também abrangidos por esta convenção. As partes não devem recusar a prestar assistência mútua jurídica em matérias criminais do âmbito da convenção sob a alegação de sigilo bancário.</p>

Vale destacar a importância da edição da Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013, para a consecução dessas preocupações formalizadas pela OCDE. Essa lei, “sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira”, trouxe novidades como a responsabilização objetiva da pessoa jurídica, nos âmbitos administrativo e civil, por atos

lesivos que sejam praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não, sem prejuízo e independentemente da responsabilização individual daqueles que participem do ilícito. Inovou, ainda, no direito brasileiro ao dar melhores contornos ao acordo de leniência<sup>28</sup> e fomentar ações de *compliance*<sup>29</sup>.

O Grupo de Trabalho sobre Suborno de Transações Comerciais Internacionais foi criado em maio de 1994 pelo Comitê sobre Investimento Internacional e Empresa Internacional da OCDE. Esse grupo é composto por especialistas dos países signatários e se reúne quatro vezes por ano, em Paris, cidade sede da OCDE, para monitorar o cumprimento da convenção em todos os Países Parte.

Ainda no plano internacional, merece destaque a atuação da CGU para a efetivação da Convenção de Mérida no Brasil. Diante da necessidade de um instrumento independente, completo e vinculante, que abrangesse a prevenção, a criminalização, a cooperação internacional e a recuperação de ativos em matéria de enfrentamento à corrupção, a Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio da Resolução n. 55/6, do ano de 2000, decidiu estabelecer um comitê com a tarefa de elaborar uma minuta de convenção. A Convenção da ONU contra a Corrupção foi assinada em 9 de dezembro de 2003, na cidade de Mérida, no México e, por isso, tornou-se conhecida como Convenção de Mérida. A data de assinatura – 9 de dezembro – é celebrada como Dia Internacional de Luta contra Corrupção em todo o mundo. A Convenção foi internalizada no ordenamento pátrio por meio do Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

28 O acordo de leniência era previsto na Lei n. 8.884, de 11 de junho de 1994, e se referia à colaboração efetiva com investigações e processos administrativos a cargo da Secretaria de Direito Econômico. As disposições do acordo de leniência foram revogadas pela Lei n. 12.529, de 30 de novembro de 2011 (Lei Anticorrupção), que deu novos contornos ao instituto, inclusive passando a nominá-lo como programa de leniência. Hoje, o acordo de leniência dirige-se às pessoas físicas e jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos na Lei Anticorrupção que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo. Atendidos os requisitos legais, e cumprido o acordo de leniência, a ação punitiva da administração pública contra o infrator poderá ser extinta ou as sanções decorrentes dessa ação poderão ser reduzidas de um a dois terços. São consideradas, nessa graduação, a efetividade da colaboração prestada e a boa-fé do infrator no cumprimento do acordo de leniência. O acordo de leniência tem efeitos que se estendem, inclusive, à esfera penal. A celebração do acordo, nos crimes da Lei n. 8.137/1990, nos crimes relacionados à prática de cartel, nos tipificados na Lei n. 8.666/1993 e no art. 288 do Código Penal, enseja a suspensão do curso do prazo prescricional e impede o oferecimento de ação penal em desfavor do beneficiário do acordo. Ao fim, se cumprido o acordo de leniência, extingue-se a punibilidade dos crimes mencionados.

29 O *compliance* se refere ao procedimento a ser implantado por pessoas jurídicas para garantir a conformidade de suas condutas às exigências de determinada jurisdição ou setor. Seu objetivo consiste no planejamento de atividades pelo particular (pessoa jurídica), tais como a revisão de políticas internas, código de ética e conduta e gestão de risco, para obter uma difusão da cultura da integridade no ambiente da empresa. O artigo 7º, inciso VIII, da Lei Anticorrupção prevê a consideração, no momento da aplicação das sanções, da “existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica”.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção tratou de diversos aspectos do tema corrupção, sendo dividida em quatro eixos principais: medidas preventivas, penalização e aplicação da lei, cooperação internacional e recuperação de ativos.

A atividade disciplinar da CGU é objeto de destaque na sua inserção no Poder Executivo federal. A correição é uma das áreas de atuação fundamentais da CGU e consiste nas atividades relacionadas à apuração de possíveis irregularidades cometidas por servidores públicos e à aplicação das devidas penalidades. A unidade da CGU responsável por essas atividades é a já mencionada Corregedoria-Geral da União (CRG).

O Decreto n. 5.480, editado no ano de 2005, estabeleceu o sistema de correição do Poder Executivo Federal, integrado pela CRG como órgão central, pelas unidades específicas de correição junto aos ministérios, como Unidades Setoriais, e pelas unidades específicas de correição que compõem as estruturas dos ministérios, autarquias e fundações como Unidades Seccionais. Assim estruturado, o sistema objetiva integrar as atividades de correição no âmbito do Poder Executivo Federal e observa a seguinte apresentação: Órgão Central – Corregedoria-Geral da União (CRG); Unidades Setoriais e Seccionais; e Comissão de Coordenação de Correição.

A CRG está organizada em três Corregedorias-Adjuntas, que coordenam as atividades desempenhadas pelas Corregedorias-Setoriais, e um Gabinete que presta apoio ao Corregedor-Geral no desempenho de suas atribuições. As Corregedorias-Adjuntas organizam-se segundo as áreas de governo.

Tabela 8

CRG	CORREGEDORIA-ADJUNTA DA ÁREA ECONÔMICA (COREC)	Coordena as Corregedorias-Setoriais dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Pesca e Aquicultura (CSMAPA/MPA); dos Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e do Turismo (CSMDIC/Mtur); do Ministério do Desenvolvimento Agrário (CSMDA); do Ministério da Fazenda (CSMF); do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (CSMP); e do Ministério das Relações Exteriores (CSMRE).
	CORREGEDORIA-ADJUNTA DA ÁREA DE INFRA-ESTRUTURA (CORIN)	Coordena as Corregedorias-Setoriais do Ministério das Cidades (CSMCID); do Ministério das Comunicações (CSMC); dos Ministérios da Defesa e da Ciência e Tecnologia (CSMD/MCT); do Ministério do Meio Ambiente (CSMMA); do Ministério de Minas e Energia (CSMME); do Ministério dos Transportes (CSMT); e do Ministério da Integração Nacional (CSMI).
	CORREGEDORIA-ADJUNTA DA ÁREA SOCIAL (CORAS)	Coordena as Corregedorias-Setoriais do Ministério das Cidades (CSMCID); do Ministério das Comunicações (CSMC); dos Ministérios da Defesa e da Ciência e Tecnologia (CSMD/MCT); do Ministério do Meio Ambiente (CSMMA); do Ministério de Minas e Energia (CSMME); do Ministério dos Transportes (CSMT); e do Ministério da Integração Nacional (CSMI).

As competências da CRG, na qualidade de órgão central do SisCOR, são descritas no Decreto n. 5.480 do seguinte modo: I - definir, padronizar, sistematizar e normatizar, mediante a edição de enunciados e instruções, os procedimentos atinentes às atividades de correição; II - aprimorar os procedimentos relativos aos processos administrativos disciplinares e sindicâncias; III - gerir e exercer o controle técnico das atividades correccionais desempenhadas no âmbito do Poder Executivo Federal; IV - coordenar as atividades que exijam ações conjugadas das unidades integrantes do sistema de correição; V - avaliar a execução dos procedimentos relativos às atividades de correição; VI - definir procedimentos de integração de dados, especialmente no que se refere aos resultados das sindicâncias e processos administrativos disciplinares, bem como às penalidades aplicadas; VII - propor medidas que visem a inibir, a reprimir e a diminuir a prática de faltas ou irregularidades cometidas por servidores contra o patrimônio público; VIII - instaurar sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares, em razão: a) da inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade de origem; b) da complexidade e relevância da matéria; c) da autoridade envolvida; ou d) do envolvimento de servidores de mais de um órgão ou entidade; IX - requisitar, em caráter irrecusável, servidores para compor comissões disciplinares; X - realizar inspeções nas unidades de correição; XI - recomendar a instauração de sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares; XII - avocar sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares em curso em órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, quando verificada qualquer das hipóteses previstas no número VIII, inclusive promovendo a aplicação da penalidade cabível; XIII - requisitar as sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares julgados há menos de cinco anos por órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, para reexame; e XIV - representar ao superior hierárquico, para apurar a omissão da autoridade responsável por instauração de sindicância, procedimento ou processo administrativo disciplinar.

Já em relação às Unidades Setoriais e Seccionais, cada Corregedoria-Setorial supervisiona as unidades correccionais de um ministério. As Corregedorias Seccionais são unidades específicas de correição nos órgãos que compõem a estrutura dos ministérios e de suas entidades vinculadas.

As Corregedorias-Setoriais são unidades da CGU que exercem, entre outras, a função de supervisão técnica das Unidades Seccionais do SisCOR no ministério a que se relacionam. Cada Corregedoria-Setorial supervisiona as unidades correccionais de um ministério e de seus órgãos e entidades vinculados. Há casos em que uma Corregedoria-Setorial acompanha dois ministérios, como Corregedoria-Setorial dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Pesca e Aquicultura (CSMAPA/MPA); Corregedoria-Setorial dos Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e do Turismo (CSMDIC/Mtur), a Corregedoria-Setorial dos Ministérios da Defesa e da Ciência e Tecnologia e Comunicações (CSMD/MCT)

e a Corregedoria Setorial dos Ministérios da Cultura e do Esporte (CSMinC/ME). A CGU conta atualmente com 20 Corregedorias-Setoriais subordinadas à Corregedoria-Geral da União (CRG).

As Corregedorias Seccionais são unidades específicas de correição nos órgãos que compõem a estrutura dos ministérios e de suas entidades vinculadas. São subordinadas às autoridades dos respectivos órgãos no desempenho de suas funções e sujeitam-se à orientação normativa da CRG, como órgão central do SisCOR, e à supervisão técnica das respectivas Corregedorias Setoriais.

A competência dessas Unidades Setoriais e Seccionais é assim descrita no Decreto n. 5.480: I - propor ao órgão central do sistema medidas que visem a definição, padronização, sistematização e a normatização dos procedimentos operacionais atinentes à atividade de correição; II - participar de atividades que exijam ações conjugadas das unidades integrantes do sistema de correição, com vistas ao aprimoramento do exercício das atividades que lhes são comuns; III - sugerir à CRG procedimentos relativos ao aprimoramento das atividades relacionadas às sindicâncias e aos processos administrativos disciplinares; IV - instaurar ou determinar a instauração de procedimentos e processos disciplinares, sem prejuízo de sua iniciativa pela autoridade a que se refere o art. 143 da Lei n. 8.112, de 1990<sup>30</sup>; V - manter registro atualizado da tramitação e resultado dos processos e expedientes em curso; VI - encaminhar à CRG dados consolidados e sistematizados, relativos aos resultados das sindicâncias e processos administrativos disciplinares, bem como à aplicação das penas respectivas; VII - supervisionar as atividades de correição desempenhadas pelos órgãos e entidades submetidos à sua esfera de competência; VIII - prestar apoio à CRG na instituição e manutenção de informações, para o exercício das atividades de correição; e IX - propor medidas à CRG visando à criação de condições melhores e mais eficientes para o exercício da atividade de correição.

Já a Comissão de Coordenação de Correição é um colegiado de autoridades que atua como uma instância consultiva e tem como objetivo promover a integração e uniformizar entendimentos dos órgãos e unidades do sistema de correição do Poder Executivo. Ela é presidida pelo ministro-chefe da CGU e tem em sua composição o

30 Diz o artigo legal que “A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.” Essa apuração, “por solicitação da autoridade a que se refere, poderá ser promovida por autoridade de órgão ou entidade diverso daquele em que tenha ocorrido a irregularidade, mediante competência específica para tal finalidade, delegada em caráter permanente ou temporário pelo Presidente da República, pelos presidentes das Casas do Poder Legislativo e dos Tribunais Federais e pelo Procurador-Geral da República, no âmbito do respectivo Poder, órgão ou entidade, preservadas as competências para o julgamento que se seguir à apuração”. Essa previsão legal de promoção da responsabilidade por órgão diverso daquele inserido no órgão dá azo à atuação da CRG como órgão central de atividade disciplinar.

secretário-executivo da CGU, o corregedor-geral da União e os corregedores-adjuntos (representando a CRG), três corregedores-setoriais e três corregedores seccionais. Os representantes das unidades setoriais e seccionais são designados pelo ministro de Estado chefe da Controladoria-Geral da União.

A competência da Comissão de Coordenação de Correição, sempre nos termos do Decreto n. 5.480, abrange as seguintes atividades: I - realizar estudos e propor medidas que visem à promoção da integração operacional do sistema de correição, para atuação de forma harmônica, cooperativa, ágil e livre de vícios burocráticos e obstáculos operacionais; II - sugerir procedimentos para promover a integração com outros órgãos de fiscalização e auditoria; III - propor metodologias para uniformização e aperfeiçoamento de procedimentos relativos às atividades do sistema de correição; IV - realizar análise e estudo de casos propostos pelo titular do órgão central do sistema, com vistas à solução de problemas relacionados à lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público; e V - outras atividades demandadas pelo titular do órgão central do sistema.

Na abordagem dos arranjos institucionais para o enfrentamento da corrupção e dos delitos econômicos em geral, o maior destaque de atuação da CGU refere-se às atividades de auditoria e fiscalização.

A CGU, por meio de sua Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), exerce as atividades de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Nesse sentido, cabe à CGU avaliar a execução de programas de governo; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência, da gestão dos administradores públicos federais; exercer o controle das operações de crédito e, também, exercer atividades de apoio ao controle externo<sup>31</sup>.

As ações investigativas da CGU consistem em trabalhos especiais, dotadas de processos, procedimentos e instrumentais específicos, os quais propiciam condições para o desenvolvimento de trabalhos com enfoque ainda mais forte no efetivo combate à corrupção. Respeitadas as competências e atribuições de cada um, a CGU busca atuar proximamente à Polícia Federal, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas da União, ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras, entre outros, para o controle do dinheiro público e o enfrentamento da corrupção.

Na CGU, essas ações investigativas são executadas em três frentes distintas de trabalho: Demandas Externas, Auditorias Especiais e Operações Especiais.

31 O apoio ao controle externo, de incumbência do Tribunal de Contas da União no âmbito federal, é tarefa fixada pela Constituição (art. 74) aos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo. Todos devem manter sistema de controle interno com a finalidade de apoiar a missão institucional do controle externo realizado pelas Cortes de Contas.

Durante a realização das atividades, a CGU – com o auxílio de suas Unidades Regionais – mantém o foco no aprimoramento da gestão e da execução das políticas públicas, visando à melhoria da prestação de serviços públicos.

Relativamente às Demandas Externas, compete à CGU dar o devido tratamento às representações ou denúncias relativas à lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público recebidas. Cabe ainda à CGU, por meio da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), a execução das ações de controle pertinentes. Entendem-se por Demandas Externas as denúncias, as requisições de ações de controle e os pedidos de informação acerca da aplicação de recursos públicos federais encaminhados à CGU por administradores públicos, representantes de entidades, cidadãos e outros. Os trabalhos são consolidados no Relatório de Demandas Externas, o qual é encaminhado ao gestor para que se manifeste sobre as impropriedades/irregularidades apontadas. Os resultados constam também dos relatórios anuais de auditoria sobre a prestação de contas dos responsáveis pelos órgãos ou entidades, os quais são enviados ao Tribunal de Contas da União e, ainda, se for o caso, à Polícia Federal e ao Ministério Público. No tópico a seguir, ver-se-á de modo mais detalhado a indicação numérica das Demandas Externas ensejadoras de ações da CGU.

As chamadas auditorias especiais são aquelas ações de auditoria realizadas por iniciativa própria da CGU ou mediante provocação de outro órgão do Governo Federal. Constituem importante atividade da CGU e mostram-se condicionadas às possibilidades materiais de expansão das atividades do órgão.

Por sua vez, as chamadas Operações Especiais são assim nominadas para indicar aquelas realizadas em conjunto com a Polícia Federal e o Ministério Público (tanto os Ministérios Públicos estaduais quanto os ramos do Ministério Público da União).

A CGU ainda realiza papel central na análise e avaliação dos programas do Governo Federal. Convém destacar que há diferentes maneiras de realizar uma avaliação de política pública (gênero maior de que os planos são espécie). Uma delas é a avaliação acadêmica, mais formal, com interesse no estudo da efetividade das políticas, seus impactos e benefícios; outra forma é a avaliação promovida durante o período de implementação das políticas e programas governamentais, com foco na análise de sua eficiência e eficácia (CUNHA, 2006). Essas avaliações observam distintas categorizações, que respondem a critérios atinentes ao sujeito que a realiza (interna, externa, mista, participativa), à natureza (formativa, somativa), ao momento de sua realização (*ex ante*, *ex post*), aos problemas e perguntas a que respondem (de processos, de impactos ou resultados).

No caso da CGU, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), que é órgão integrante da estrutura da CGU, em conjunto com as unidades regionais, realiza em todo o território nacional verificações *in loco* dos recursos públicos federais, sejam aqueles aplicados diretamente pelo Governo Federal, sejam aqueles administrados

por estados, municípios ou terceiro setor, quando recebedores de transferências dos ministérios. Essas verificações seguem dois padrões de atividades com metodologias distintas: avaliação da execução de programas de governo e programa de fiscalização por sorteios públicos.

Relativamente ao primeiro, os programas de governo são avaliados mediante amostras aleatórias e probabilísticas que representam o universo de recursos aplicados. A seleção ocorre por hierarquização de todos os programas constantes da Lei Orçamentária Anual (LOA), utilizando critérios de relevância, materialidade e criticidade. O trabalho de campo acontece ao longo do ano, de acordo com as fiscalizações planejadas pela CGU, que já avaliou programas como Bolsa Família e Expansão da Rede Federal de Educação.

O conjunto de verificações realizadas pelo Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos, por sua vez, permite à CGU avaliar o correto uso dos recursos federais transferidos a municípios em todas as regiões do País. O sorteio utiliza o sistema de loterias da Caixa Econômica Federal, com a fiscalização ocorrendo no período de uma semana sobre os recursos destinados a áreas sociais como educação, saúde e desenvolvimento social e combate à fome. Confira a lista de municípios por sorteios e os relatórios de auditoria.

Especificamente quanto à avaliação dos programas de governo, a metodologia utilizada pela CGU visa a avaliar a execução dos programas federais, o alcance dos objetivos e a adequação do gerenciamento, tendo as seguintes fases iniciais: mapeamento das políticas públicas; hierarquização dos programas de governo; e priorização de ações de governo para avaliação. Isso permite ao controle interno mapear as políticas públicas e estabelecer, a partir de critérios de materialidade, relevância e risco, um *ranking* dos programas de governo, de forma a priorizar as atividades a serem desenvolvidas. Para cada ação governamental priorizada, desenvolve-se estudo acerca de suas formas de execução e definem-se as questões estratégicas que serão respondidas ao longo da avaliação.

Após o detalhamento da abordagem de avaliação, as verificações *in loco* são realizadas, e ocorre a consolidação e a análise das verificações, viabilizando a elaboração e a apresentação aos gestores federais de relatórios de acompanhamento (os chamados RAc), que contêm recomendações discutidas em conjunto com os responsáveis pela execução das ações de governo avaliadas. Por fim, ocorre o ciclo de monitoramento das providências adotadas.

Quanto à execução das ações de controle, a CGU realiza, por meio da SFC e das unidades regionais nos estados, ações de controle *in loco* em todo o território nacional com o objetivo de verificar a execução dos programas de governo tanto com as autoridades responsáveis pela gestão dos recursos em nível local quanto com a população

beneficiária. Os trabalhos têm por base o ferramental estatístico disponível para a preparação de amostras representativas dos universos específicos das ações de governo.

Verificações nos órgãos federais responsáveis pela formulação e controle primário da política pública também são realizadas pela SFC, bem como análises em bases de dados críticas para o funcionamento das políticas públicas avaliadas.

É crescente a preocupação da CGU em dar transparência e publicidade aos resultados dos trabalhos realizados pelo órgão. Para cada programa acompanhado será elaborado um documento denominado “Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo – RAv” com o intuito de divulgar ao público externo o resultado dos trabalhos na avaliação da execução de programas de governo.

Por sua vez, o Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos presta-se como iniciativa do Governo federal para inibir a corrupção entre gestores de qualquer esfera da administração pública. Criado em abril de 2003, esse programa usa o mesmo sistema de sorteio das loterias da Caixa Econômica Federal para definir, aleatoriamente, as áreas municipais e estaduais a serem fiscalizadas quanto ao correto uso dos recursos públicos federais.

A cada sorteio são definidos 60 municípios, onde os auditores da CGU examinam contas e documentos, além de fazerem inspeção pessoal e física das obras e serviços em realização. Durante os trabalhos, o contato com a população, diretamente ou por meio dos conselhos comunitários e outras entidades organizadas, estimula os cidadãos a participarem do controle da aplicação dos recursos oriundos dos tributos que lhes são cobrados. Fazem parte do sorteio municípios com até 500 mil habitantes, exceto as capitais estaduais.

A CGU ainda tem importante atuação na avaliação da gestão dos administradores, especialmente na elaboração das contas da Presidência da República. Atua na comprovação da legalidade e dos resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Federal. Por força do que dispõe o inciso II do art. 74 da Constituição, diversas atividades da CGU estão relacionadas com a comprovação da legalidade e a avaliação dos resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Federal.

No exercício da avaliação da gestão dos administradores, duas atividades da CGU assumem posição de destaque: as auditorias anuais de contas e as tomadas de contas especiais.

A auditoria anual de contas realizada no âmbito do controle interno visa verificar as informações prestadas pelos administradores públicos federais, bem como analisar os atos e fatos da gestão, com vistas a instruir o processo de prestação de contas que subsidiará o julgamento pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

A Tomada de Contas Especial (TCE) é um instrumento de que dispõe a Administração Pública para ressarcir-se de eventuais prejuízos que lhe forem causados, sendo o processo revestido de rito próprio e somente instaurado depois de esgotadas as medidas administrativas para reparação do dano. Nos termos da Instrução Normativa/TCU n. 71, de 28.11.2012, compete à Secretaria Federal de Controle/CGU, na emissão do Relatório e Certificado de Auditoria sobre processos de Tomadas de Contas Especiais, manifestar-se sobre a adequada apuração dos fatos, indicando, inclusive, as normas ou regulamentos eventualmente infringidos, a correta identificação do responsável e a precisa quantificação do dano e das parcelas eventualmente recolhidas.

A CGU ainda dispõe das auditorias de acompanhamento de gestão, que se traduzem no acompanhamento contínuo e sistemático dos atos de gestão para prevenir desvios e evitar a má aplicação de recursos públicos. Essas auditorias são importante instrumento de interação com os administradores públicos para agregar valor à gestão, prevenir desvios ou evitar a má aplicação de recursos públicos, com a finalidade de manter o acompanhamento contínuo e sistemático dos atos de gestão em geral.

A CGU é igualmente responsável pela realização de auditorias de avaliação de desempenho e conformidade dos contratos de empréstimo e doação firmados com organismos internacionais de financiamento. Além disso, analisa os projetos de cooperação técnica internacional executados por órgãos e entidades da Administração Pública Federal em parceria com organismos internacionais cooperantes.

Os projetos federais auditados e as auditorias realizadas ensejaram a expedição de diversas recomendações pela CGU, dirigidas à necessidade de implementação de melhorias na gestão dos projetos. Alguns aspectos se destacam nas recomendações: a) aprimoramento dos controles sobre a execução física/financeira do projeto, focando o atingimento dos objetivos e metas finalísticos; b) construção e apresentação dos relatórios de progresso, com enfoque nos resultados e na efetividade das atividades implementadas pelos projetos; c) readequação no planejamento das aquisições, de sorte a propiciar garantia de que os bens e serviços contratados guardam conformidade com as condições de elegibilidade e são adequados às finalidades e méritos de cada projeto; d) aprimoramento da sistemática de contratação de consultores, com reforço do acompanhamento sobre os produtos entregues, de modo a garantir que estejam conformes às necessidades identificadas e que não estejam relacionados à realização de atividades típicas do órgão executor; e) reforço no controle da concessão e prestação de contas de convênios/cartas de acordo, mecanismos de descentralização da intervenção pretendida com o projeto.

A Auditoria de Pessoal, também a cargo da CGU, tem por objetivo verificar a legalidade dos pagamentos dos servidores públicos federais no âmbito do Poder Executivo. A despesa com pessoal representa o segundo maior dispêndio da União, perdendo apenas para a Previdência Social, o que requer da CGU atenção especial

para a correta aplicação dos recursos públicos nesta área. A folha de pagamentos dos servidores públicos civis do Poder Executivo custa aos cofres públicos aproximadamente R\$ 97 bilhões por ano, e a Auditoria de Pessoal trabalha para que esse valor esteja sempre dentro dos limites estabelecidos em lei, providenciando o retorno aos cofres públicos dos pagamentos considerados ilegais pela CGU.

Há mais. A CGU, por meio da sua Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), igualmente realiza o papel de agente responsável pelo processo de ratificação dos dados constantes do Relatório de Gestão Fiscal, que contém informações relativas à despesa total com pessoal, dívida consolidada, concessão de garantias e operações de crédito, entre outras. Tudo em conformidade com a Lei Complementar n. 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Por fim, incumbe à CGU criar mecanismos para monitorar os gastos dos recursos públicos. Trata-se de tarefa relevante para a prevenção da corrupção, e isso se faz pela elaboração de informações estratégicas. Produzindo-as e aprimorando as respectivas ferramentas para seu manuseio, a CGU gera conhecimento para subsidiar e acelerar a tomada de decisões por parte dos gestores públicos.

Um instrumento fundamental para prevenção da corrupção e melhoria da gestão é o Observatório da Despesa Pública (ODP). A unidade, criada pela CGU em 2008, aplica metodologia científica para o monitoramento dos gastos públicos. Entre os temas monitorados incluem-se as licitações públicas, os gastos com cartão corporativo, despesas com diárias e passagens e terceirização. São emitidos alertas de transações que se enquadram em alguma das dezenas de tipologias de ilícitos mapeadas, em geral utilizadas nas auditorias da CGU.

## 6.2 • DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES

Apesar da relevância de suas competências, a CGU tem experimentado ao longo dos anos severas restrições orçamentárias em relação às suas chamadas despesas discricionárias. O quadro a seguir dá mostra das despesas discricionárias da CGU e seu espaço orçamentário:

Tabela 9

DESPESAS DISCRICIONÁRIAS			
2010	2012	2014	2015 (PROJEÇÃO)
90 milhões	78 milhões	89 milhões	84 milhões

Fonte: Sítio eletrônico da CGU

É importante sublinhar que, a par da ausência de crescimento ou aumento dos valores destinados às despesas discricionárias da CGU, seu número de ações de controle tem diminuído ao longo dos anos.

Tabela 10

AÇÕES DE CONTROLE		
2010	2011	2013
5000	2000	1000

Nota: Tabela elaborada pelo autor a partir de dados disponíveis no sítio eletrônico da CGU

O relato colhido do então Ministro de Estado responsável pela CGU até o final de 2014, Jorge Hage Sobrinho, evidencia a diminuição dos valores destinados à pasta a título de despesa discricionária nos últimos anos, em contraste com os valores recuperados ou mesmo não perdidos por força de ação preventiva.

São as consequências inevitáveis das restrições de recursos do Governo. O ano de 2013 foi realmente complicado. Houve cortes em todos os órgãos. E em 2014 não houve propriamente um contingenciamento porque o orçamento inicial já era tão baixo que não tinha mais onde cortar.

[...]

[Sobre as despesas discricionárias] É orçamento que a gente usa para o deslocamento dos auditores, para viajar por este País inteiro, que a gente usa para as fiscalizações, as obras, as prefeituras etc. Despesas de custeio normais e os investimentos em tecnologia, aparelhamento, é tudo isso que sai dessa despesa discricionária. Representa 0,05% do orçamento discricionário da União. É um percentual ínfimo do orçamento que temos que controlar. [...] Em média 2 bilhões por ano, é a média dos últimos 3 anos, o que deixou de ser desviado por força direta das ações da CGU, sem contar aquilo que deixa de ser desviado pelas medidas de transparência. (GARCIA, 2014).

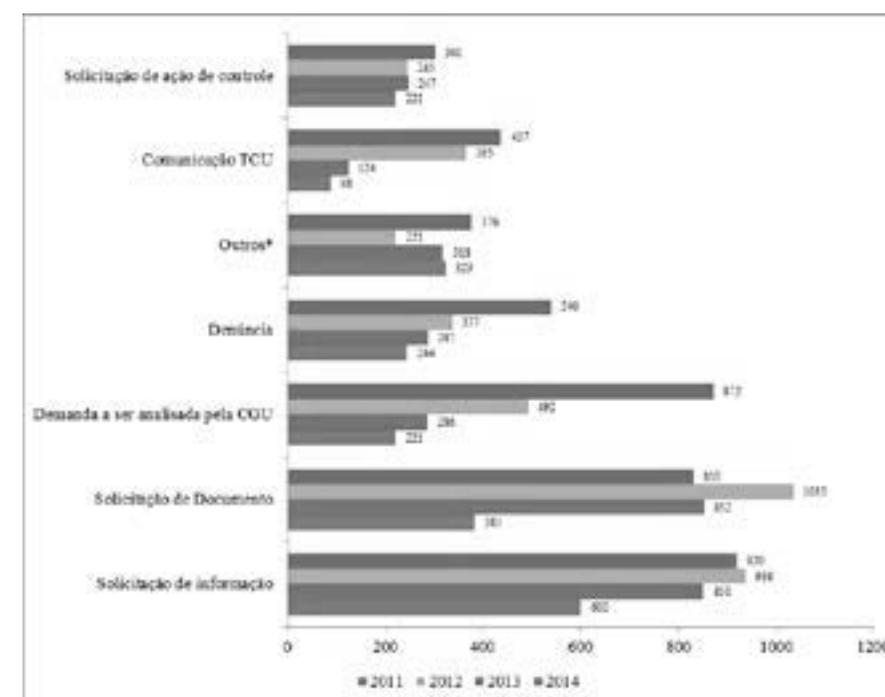
Quando confrontado com a diminuição do número de ações de controle a partir de sorteios públicos, o então Ministro da CGU sublinhou o impacto da diminuição dos valores próprios de orçamento discricionário. No ano de 2010, a CGU registrou 5000 ações; no ano de 2011, 2000; no ano de 2013, 1000, como bem demonstra a tabela acima.

Essa é uma atividade [ações de controle] que depende muito das despesas de deslocamento: passagens, diárias, aluguel de veículos, combustível

para ir a todos os cantos do País, os rincões todos desse País, para saber o que estão fazendo com o dinheiro federal nas coisas mais importantes para o povo, como saúde, educação. [...] Em compensação, utilizamos essa mesma mão de obra que deixou de se deslocar para fiscalizar as grandes obras a partir das capitais. (GARCIA, 2014).

As Demandas Externas respondem por substancial parte das atividades realizadas pela CGU. Entre 1º de janeiro de 2011 e 15 de dezembro de 2014, 12.954 documentos relacionados a demandas externas foram tratados no sistema acompanhamento de demandas da CGU, sendo, em sua grande parte, conforme se observa no gráfico e no quadro a seguir, referente aos assuntos “Solicitação de informação” e “Solicitação de documento”. Confira-se o quadro a seguir:

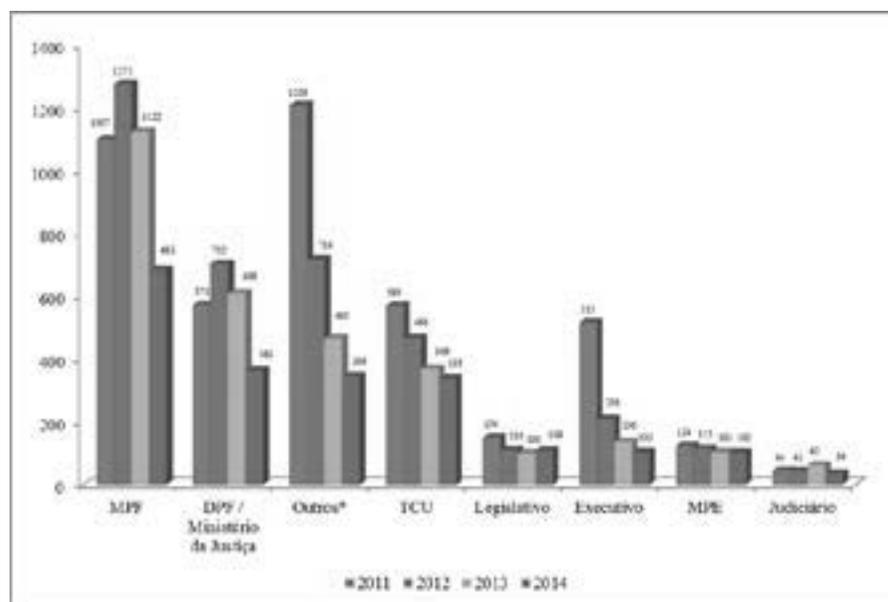
Figura 19



Nota: Inclui outras diligências, solicitações e encaminhamentos de informações. Disponível no sítio eletrônico da CGU

Essas demandas são classificadas também quanto à procedência. Nota-se a partir do quadro a seguir que o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério da Justiça, por seu Departamento da Polícia Federal (DPF), e o Tribunal de Contas da União (TCU) são os mais frequentes demandantes dos trabalhos da Controladoria.

Figura 20



Nota: Inclui demandas de cidadãos e suas entidades representativas, bem como de advogados, empresas privadas, sindicatos, partidos políticos etc. Quadro disponível no sítio eletrônico da CGU

Entre 1º de janeiro de 2011 e 15 de dezembro de 2014, foram concluídas 3.537 ações de controle visando à verificação dos fatos apontados nas demandas externas recebidas. Os programas governamentais fiscalizados são os mais diversos. Os mais frequentes: “Brasil Escolarizado” (332 ações de controle concluídas), “Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão” (303) e “Atenção Básica à Saúde” (174).

Um total de 941 municípios foram fiscalizados pela CGU, havendo uma maior concentração das ações de controle nas seguintes unidades da Federação: Minas Gerais (77 dos municípios fiscalizados), Bahia (72), Pernambuco (71), Mato Grosso (70) e São Paulo (66). Do mesmo modo, em relação à quantidade de ações de controle, destacam-se os seguintes estados: Maranhão (291), Mato Grosso (243), Bahia (239), Sergipe (239) e Pernambuco (232).

Tabela 11

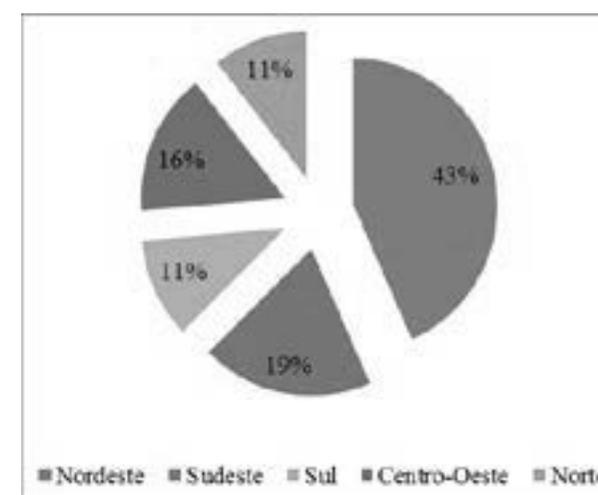
UF	QUANTIDADE DE MUNICÍPIO	QUANTIDADE DE AÇÕES DE CONTROLE	UF	QUANTIDADE DE MUNICÍPIO	QUANTIDADE DE AÇÕES DE CONTROLE
AC	3	12	PB	27	84
AL	27	109	PE	71	232

UF	QUANTIDADE DE MUNICÍPIO	QUANTIDADE DE AÇÕES DE CONTROLE	UF	QUANTIDADE DE MUNICÍPIO	QUANTIDADE DE AÇÕES DE CONTROLE
AM	11	44	PI	49	128
AP	3	19	PR	45	120
BA	72	239	RJ	25	206
CE	52	206	RN	16	52
DF	1	124	RO	15	29
ES	13	34	RR	9	64
GO	57	186	RS	30	105
MA	56	291	SC	29	55
MG	77	224	SE	38	239
MS	20	97	SP	66	205
MT	70	243	TO	28	62
PA	31	128	Total	941	3.537

Nota: Tabela elaborada com dados disponibilizados no sítio eletrônico da CGU.

O gráfico a seguir dá mostra das ações realizadas por demandas externas segundo a região em que ocorrida:

Figura 21



Fonte: Sítio eletrônico da CGU

A atuação da CGU em 941 municípios, mediante a realização de 3.537 ações de controle, deu origem a 1.085 relatórios de Demandas Externas no período de 2011 e 2014. Desse conjunto, já foram publicados 330 relatórios após a Lei de Acesso à Informação, considerando os critérios estabelecidos na Portaria CGU n. 1.613, de 26 de julho de 2012, que fixou, entre outras disposições, as seguintes condições para publicação dos relatórios no sítio eletrônico da CGU: manifestação do demandante sobre a possibilidade de divulgação do relatório, manifestação da unidade examinada; e remessa ao gestor federal para adoção das providências cabíveis.

Relativamente às chamadas Operações Especiais, o ano de 2015 traz a realização da denominada “Operação Limus”. Realizada no Estado do Amapá, essa operação conjunta realizada entre a CGU, a Polícia Federal e o Ministério Público Federal, em 21 de janeiro, desarticulou um esquema de fraude no Programa Bolsa Família, praticado por servidores municipais da capital Macapá. As investigações da CGU, iniciadas em outubro de 2014, indicaram a inserção irregular de beneficiários, por meio da manipulação do cadastro único para programas sociais do Governo Federal. Até o mês de abril, estima-se a inclusão irregular de 800 a 1.000 famílias, o que representa um prejuízo potencial da ordem de R\$ 1,7 milhão. A operação consistiu no cumprimento de três mandados de prisão temporária, quatorze de busca e apreensão, seis de condução coercitiva, e nove afastamentos do exercício de função pública. Os envolvidos nas fraudes podem responder pelos crimes de inserção de dados falsos em sistema de informações, estelionato contra o poder público federal, falsificação de documento público, falsidade ideológica, peculato, organização criminosa, corrupção passiva, corrupção ativa e prevaricação.

No ano de 2014, a CGU registrou as seguintes operações conjuntas<sup>32</sup>: Operação Barnum (MS), Operação Fidare (MT), Operação Papel Timbrado (PB), Operação Trama (RO), Operação Dr. Lao (MT), Operação 13 de Maio (BA), Operação Nota Zero (RJ), Operação Vista Mar (BA), Operação POP (SE), Operação Júlio César (PE), Operação Kamikaze (MT), Operação São Cristóvão (DF), Operação Marco Zero (RJ), Operação Ajuricaba (RO), Operação Plateias (RO), Operação Geist (MA), Operação Invictus (PE), Operação Farnel (AL), e Operação Coronel Murta (MG).

No ano de 2013, foram realizadas as seguintes operações conjuntas: Operação Paralelo 31-S (RS), Operação Pau-Brasil II (RO), Operação Premier (PB), Operação Cactus (CE), Operação Sangue Frio (MS), Operação Pronto-Socorro (PE), Operação Martelo (AM), Operação Queops (BA), Operação Conflictus (AP), Operação 8.666 (RO), Operação Pau-Brasil (RO), Operação 1905 (SP), Operação Teto de Vidro (MS),

32 As denominações indicam o nome da operação e a unidade da Federação em que realizada. Todas as operações encontram-se descritas no sítio eletrônico da CGU.

Operação Sinapse (PR), Operação Esopo (MG), Operação Cabipe (AL), Operação Cheque Branco (MA), e Operação USURA II (MA).

No ano de 2012, são indicadas as seguintes operações conjuntas: Operação A Ordem dos Pegadores (PA), Operação Alien (MA), Operação Amaltéia (PB), Operação Aquisição de Alimentos – Serra Talhada (PE), Operação Boca de Lobo (BA), Operação em Clínicas Radiológicas (RO), Operação Decoada (MS), Operação Desvelação (TO), Operação Gabarito (PB), Operação Gaia (MS), Operação Gaia II (MS), Operação Gangrena (PI), Operação Insônia (AM), Operação Lee Oswald (ES), Operação Liceu – IFPA (PA), Operação LogOff (PB), Operação Nosferatu (PI), Operação Pão e Circo (PB), Operação Pão e Circo II (PB), Operação Resgate (PE), Operação Saneamento (TO), Operação Boca de Lobo (PA), Operação Gol de Mão (SP), Operação Fonte Seca (PA), e Operação Endemia (RO).

A proximidade da CGU em relação às operações efetivadas pelos Ministérios Públicos estaduais é confirmada pelo relato colhido dos representantes do Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas – GNCOC, vinculado ao Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União – CNPG:

Todas as instituições com que o GNCOC trabalha: CGU é uma grande parceira; COAF é essencial; Polícia Federal... Se tivéssemos que listar as principais: CGU, Polícia Federal, COAF, Receita, CVM também. [...] hoje nós temos o COAF, que é um dos grandes parceiros, CGU, a AGU às vezes – quando precisa de uma medida, principalmente – a Polícia Federal, as Polícias Civis, várias, naturalmente, BACEN etc. (GNCOC/PI).

Relativamente às atividades de controle interno, dada a centralidade da CGU para essa atividade no âmbito do Poder Executivo Federal, merece destaque o número de auditorias anuais de contas.

Tabela 12 • CGU – Realizações das Auditorias Anuais de Contas

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Adm. Direta	890	943	995	987	838	286	254	322	212	217	173
Adm. Indireta	338	289	321	335	342	233	264	320	361	315	259
TOTAL	1.228	1.232	1.316	1.322	1.180	519	518	642	573	532	432

Fonte: CGU - Sistema Ativa – disponível no sítio eletrônico da CGU

Por sua vez, em relação aos Relatórios de Execução de Programas de Governo – os denominados RAv –, nos últimos anos, a CGU avaliou programas como o Bolsa Família, Saúde da Família, Expansão da Rede Federal de Educação, Integração da Bacia do São Francisco - Eixo Leste e Norte, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), entre outros.

Os relatórios apresentam inicialmente o contexto em que a política pública está inserida, a descrição de seu funcionamento com os avanços que têm sido obtidos. Em seguida, o relatório apresenta a estratégia de avaliação, o diagnóstico do controle interno, as recomendações acordadas com o gestor. Ao final, o documento destaca as melhorias implementadas, evidenciando efetividade dos trabalhos realizados pela CGU.

O fluxo de atuação da CGU na tarefa de avaliação da execução dos programas governamentais pode ser assim visualizado:

Figura 22



Fonte: Sítio eletrônico da CGU.

O Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos já se encontra em sua 40ª edição: a data do último sorteio foi 2 de fevereiro de 2015<sup>33</sup>.

33 No ano de 2015, a projeção de fiscalização dirige-se aos seguintes municípios: 1º – Rio Branco do Ivaí-PR; 2º – Nossa Senhora das Graças-PR; 3º – Pinhalão-PR; 4º – Antônio Cardoso-BA;

Até a 39ª edição, cujo sorteio foi realizado em 2014, a CGU já alcançou 2.144 municípios sorteados, o que corresponde a 38% do total de municípios brasileiros, de modo a englobar recursos públicos federais superiores ao montante de R\$ 21 bilhões. Nos exercícios de 2008 e 2009, foram realizados dois sorteios especiais para fiscalização de 110 municípios beneficiados com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), na área de saneamento e habitação, envolvendo recursos superiores ao montante de R\$ 624 milhões. No período entre 2004 e 2008, o Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos foi estendido à fiscalização da aplicação de recursos federais pelos Estados, foram realizadas oito edições do Sorteio de Estados, resultando 77 fiscalizações conduzidas pela CGU, que contemplaram recursos da ordem de R\$ 8,2 bilhões.

Os relatórios contendo os resultados dos sorteios são encaminhados aos Ministérios gestores das políticas públicas, de modo a possibilitar a adoção de providências para a correção de desvios verificados. Os resultados, além disso, subsidiam a avaliação dos programas de governo e a implementação de melhorias eventualmente identificadas como necessárias. Os relatórios são encaminhados, também, a órgãos de defesa do Estado, para que atuem no âmbito de suas competências.

As Auditorias Anuais de Contas realizadas em 2015 referem-se à prestação de contas dos gestores federais relativas ao exercício de 2014 e são regulamentadas pela Portaria CGU n. 552, de 4 de março de 2015, bem como pelos normativos publicados pelo Tribunal de Contas da União anualmente.

Confira abaixo a quantidade de auditorias realizadas em cada exercício, sobre as contas relativas ao ano anterior.

- 5º – Itamari-BA; 6º – Curaçá-BA; 7º – Boninau-BA; 8º – Vereda-BA; 9º – Formigueiro-RS; 10º – Lagoa Bonita do Sul-RS; 11º – São João do Polésine-RS; 12º – Vera Cruz-RS; 13º – Nuporanga-SP; 14º – Guaraci-SP; 15º – Paranapuã-SP; 16º – Lupércio-SP; 17º – Juquitiba-SP; 18º – Itajobi-SP; 19º – Tiros-MG; 20º – Josenópolis-MG; 21º – Biquinhas-MG; 22º – Jenipapo de Minas-MG; 23º – Itambacuri-MG; 24º – Canaã-MG; 25º – Matias Barbosa-MG; 26º – Pedra Branca do Amapari-AP; 27º – Uiramutã-RR; 28º – Humaitá-AM; 29º – Miracema-RJ; 30º – Cristinápolis-SE; 31º – General Maynard-SE; 32º – Pancas-ES; 33º – Sete Quedas-MS; 34º – Paripueira-AL; 35º – Goianésia do Pará-PA; 36º – Medicilândia-PA; 37º – Porto dos Gaúchos-MT; 38º – Nazaré-TO; 39º – Caicó-RN; 40º – Nova Cruz-RN; 41º – Severiano Melo-RN; 42º – Itapagé-CE; 43º – Chaval-CE; 44º – Martinópolis-CE; 45º – Ararendá-CE; 46º – Afogados da Ingazeira-PE; 47º – Ferreiros-PE; 48º – Cachoeirinha-PE; 49º – Presidente Médici-MA; 50º – Maranhãozinho-MA; 51º – Imaculada-PB; 52º – Riachão do Bacamarte-PB; 53º – Capitão de Campo-PI; 54º – Simplício Mendes-PI; 55º – Itajá-GO; 56º – Americano do Brasil-GO; 57º – Jaraguá-GO; 58º – Nova América-GO; 59º – Trombudo Central-SC; 60º – Mondaí-SC.

Tabela 13 • CGU – Realizações das auditorias anuais de contas

ANO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Administração Direta	890	943	995	987	838	286	254	322	212	217	173
Administração Indireta	338	289	321	335	342	233	264	320	361	315	259
TOTAL	1.228	1.232	1.316	1.322	1.180	519	518	642	573	532	432

Fonte: CGU – Sistema Ativa – disponível no site eletrônico da CGU

Em relação às Tomadas de Contas Especiais (TCE), a SFC da CGU realizou auditorias, totalizando 22.354 análises no período de 1º de janeiro de 2002 a 31 de dezembro de 2014. Dessas análises, 17.856 contas foram consideradas irregulares. Dessa forma, esses processos foram encaminhados ao Tribunal de Contas da União (TCU), para julgamento, com retorno potencial aos cofres do Tesouro Nacional da ordem de R\$ 13,194 bilhões.

Os 4.498 restantes referem-se a análises de processos que foram devolvidos, em diligência, aos órgãos/entidades instauradores para revisão e/ou complementação de dados. Nesse mesmo período, foram expedidos 2.948 ofícios em atendimento a diligências originárias do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público Federal, da Advocacia-Geral da União, da Justiça Federal e do Departamento de Polícia Federal.

Tabela 14 • Análises de processos de Tomadas de Contas Especiais (TCEs) efetuadas pela CGU

EXERCÍCIOS	ANÁLISES DE TCEs EFETUADAS	DILIGENCIADAS AO ÓRGÃO DE ORIGEM	CERTIFICADAS AO TCU	RETORNO POTENCIAL R\$
2002 - 2008	11.804	2.594	9.210	3.546.977.530,81
2009	1.605	328	1.277	702.738.553,22
2010	1.481	375	1.106	1.685.274.158,37
2011	1.149	405	744	1.783.167.841,61
2012	1.688	414	1.274	1.453.300.009,34
2013	2.127	204	1.923	2.520.489.158,45
2014	2.500	178	2.322	1.502.109.643,34
TOTAL	22.354	4.498	17.856	13.194.056.895,14

Nota: Atualizado até 31.12.2014. Disponível no site eletrônico da CGU

Relativamente às auditorias nos contratos e financiamentos externos, a CGU realizou mais de 160 auditorias no ano de 2013 e analisou mais de 60 projetos federais:

Tabela 15

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Projetos Federais Auditados	175	153	131	92	70	55	62	738
Auditorias Realizadas	440	301	264	185	142	135	169	1636

Fonte: Site eletrônico da CGU

A diferença entre o número de projetos e as auditorias efetivamente realizadas decorre da necessidade de realização de auditorias descentralizadas, quando os projetos são coexecutados por entes municipais ou estaduais. De acordo com a tabela acima, há uma gradual redução de projetos de recursos externos no âmbito do Governo Federal. No caso da Cooperação Técnica Internacional, essa redução deriva dos ajustes realizados ao longo da última década, quando os projetos de cooperação passaram a ser mais rigorosamente focados em atividades de efetiva assistência técnica, conforme determina o Decreto n. 5.151, do ano de 2004. No caso de projetos de financiamento externo, a condição do País como credor externo líquido é refletida na redução da demanda por financiamentos externos.

No que interessa às ações de controle na área de pessoal, merecem destaque as seguintes atividades da CGU:

Tabela 16

ANÁLISE DA CONSISTÊNCIA DA FOLHA DE PAGAMENTO	Em atenção ao Decreto n. 8.109, de 2013, que aprovou a Estrutura Regimental da CGU, a área responsável pelas despesas com pessoal da CGU realiza os trabalhos de análise da consistência da folha de pagamentos dos órgãos da Administração Pública Federal. Essa atividade consiste na verificação da legalidade dos pagamentos dos servidores públicos federais das unidades jurisdicionadas, constantes do banco de dados do sistema de Administração de Recursos Humanos do Governo Federal (SIAPE), utilizando-se também outros sistemas corporativos do governo, como o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).
TRILHAS DE AUDITORIA DE PESSOAL	As trilhas de auditoria de pessoal, criadas pela Controladoria, constituem indícios de irregularidades nas folhas de pagamentos das unidades jurisdicionadas a serem apurados nos trabalhos de auditoria. São realizados levantamentos e cruzamentos de informações do SIAPE para elaborar Indicadores na Área de Pessoal a serem utilizados nos trabalhos de Análise da Consistência da Folha de Pagamento e das Auditorias de Avaliação e Acompanhamento da Gestão. Outros indicadores são gerados em decorrência das diligências formuladas nos processos de concessão de aposentadorias e pensões, bem como das impropriedades apontadas nas auditorias realizadas pela própria CGU.

<b>FISCALIZAÇÕES NOS PROCESSOS DE APOSENTADORIA, PENSÕES, ADMISSÕES E DESLIGAMENTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS</b>	A CGU analisa os processos de aposentadorias e pensões nos próprios órgãos, evitando assim o trâmite de processos e agilizando as análises. Esse método permite o aumento de encaminhamento ao Tribunal de Contas da União (TCU) do maior número de pareceres pela legalidade (aproximadamente 80% das aposentadorias e 90% das pensões), evitando diligências e impedindo o aumento dos estoques internos de processos. A quantidade de processos analisados é também maior nos órgãos – ganho de produtividade de aproximadamente 60% –, haja vista que os problemas são resolvidos diretamente no local da análise. Por conseguinte: não há tramitação de processos, pois estes ficam no próprio órgão; há menor quantidade de diligências; ocorre encaminhamento ao TCU de maior quantidade de pareceres; há maior proximidade com o gestor.
---	--

No período de 2007 a 2014, foram analisados os seguintes quantitativos de atos de pessoal:

Tabela 17

APOSENTADORIA	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Legal	11.773	9.940	12.823	14.386	16.651	14.495	13.154	9.997
Com falha	3.456	3.937	5.379	5.234	6.495	8.336	4.394	4.404
Ilegal	673	633	660	573	1.118	787	455	721
TOTAL	15.902	14.510	18.862	20.193	24.264	23.618	18.003	15.122

PENSÃO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Legal	7.937	7.832	8.207	7.944	7.632	6.975	6.701	5.543
Com falha	1.759	2.032	1.983	2.380	2.442	3.288	1.808	1.799
Ilegal	147	111	252	212	229	254	200	137
TOTAL	9.843	9.975	10.442	10.536	10.303	10.517	8.709	7.479

ADMISSÃO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Legal	44.096	63.394	64.902	55.365	298.153	59.118	61.614	49.859
Com falha	4.608	6.395	5.735	12.469	15.536	11.460	9.914	11.041
Ilegal	900	2.726	1.593	910	3.472	463	284	254
TOTAL	49.604	72.515	72.230	68.744	317.161	71.041	71.812	61.154

Nota: Dados consolidados até o final do 2º Semestre de 2014 – sítio eletrônico da CGU

Quanto à elaboração de informações estratégicas, o Observatório da Despesa Pública (ODP) apresenta-se como unidade permanente da CGU voltada à produção de informações que visam a subsidiar e a acelerar a tomada de decisões estratégicas, por meio do monitoramento dos gastos públicos. Os trabalhos sobre o tema eleito para ser apurado pelo ODP se iniciam com a montagem de um mapa mental pelo Grupo de Ligação, onde são explorados e registrados os meios necessários ao cumprimento dos objetivos do projeto, como fontes de informação, articulações externas necessárias e planejamento das macroatividades a serem desenvolvidas pela equipe. O mapa mental deriva a lista inicial de trilhas e indicadores, com as respectivas fontes de informação e suas principais características, qualidade, porte e disponibilidade. Essas trilhas são desenvolvidas com base em pesquisas e contatos com os provedores de informação para elaboração da proposta de escopo detalhado do projeto ao Conselho de Análise. A proposta inclui as hipóteses levantadas pela equipe no estudo desse tema e as ações de campo sugeridas para a validação dos resultados obtidos.

Com a proposta aprovada e priorizada pelo Conselho de Análise, inicia-se a fase de obtenção das informações necessárias, já considerando a biblioteca de fontes de informação existentes no ODP e os canais da CGU junto aos detentores e especialistas em bases de dados. À medida que as bases são obtidas, a Unidade de Produção e Memória (UPM) trabalha sua modelagem e executa os processos de carga de informações (denominados ETL) para as bases de dados necessárias às análises.

Com os dados carregados nos bancos de dados do ODP e com as correlações estabelecidas entre essas bases, inicia-se a fase de investigação dos dados com as ferramentas de processamento analítico de dados (OLAP), *datamining* e análise investigativa. Usualmente essa fase permite que se confirme ou refute hipóteses iniciais e permite que seja feito um natural ajuste nas trilhas.

Como conclusão, o Grupo de Ligação e a UPM apresentam os resultados do tema ao Conselho de Análise, que atua como a instância responsável por decidir as próximas etapas, a estratégia da difusão da informação a outros órgãos do governo e/ou imprensa, o aprofundamento da análise, a ampliação da amostra de campo e a mudança legal e/ou normativa, entre outras definições. O Conselho de Análise também define se o tema passará ou não a ter monitoramento sistemático e periódico por meio da criação de indicadores próprios.

Definida a estratégia de difusão de informações pelo Conselho de Análise, são elaborados os relatórios e comunicados internos e externos para as áreas afetadas pelo estudo. A divulgação para os meios de comunicação compete à Assessoria de Comunicação da CGU, que elabora a visão jornalística da análise dos dados, visando facilitar a compreensão do tema para a sociedade.

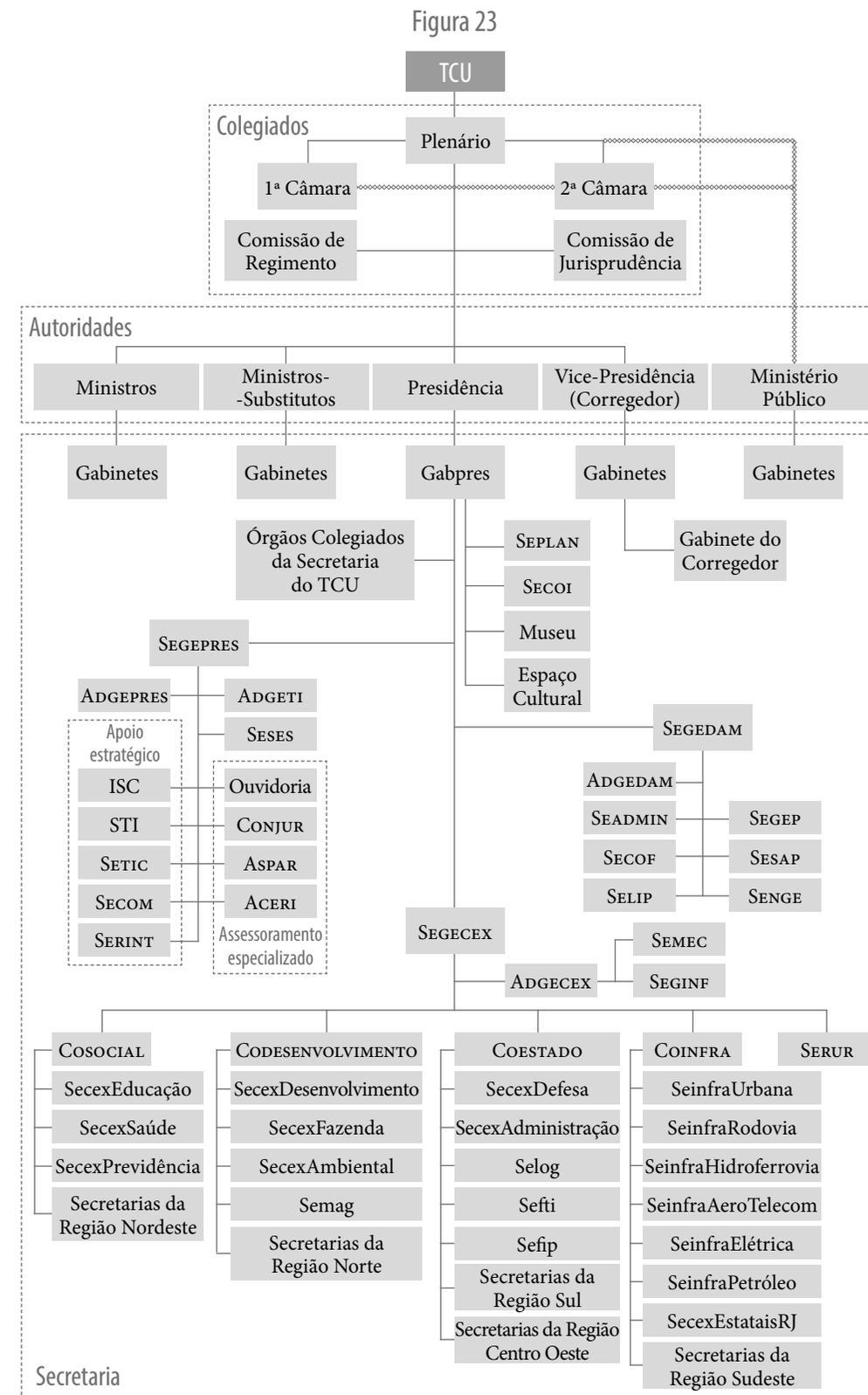
## 7 • TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

### 7.1 • APRESENTAÇÃO E ESTRUTURA

O Tribunal de Contas da União (TCU) é órgão de controle externo das contas do Poder Executivo e do Poder Judiciário. Sua criação remonta ao século XIX, logo quando da proclamação da República. Seu ato de origem é o Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890, de iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa. Previsto na Constituição de 1891, o TCU só veio a ser instalado em 1893, já no governo de Floriano Peixoto.

Com a Constituição de 1988, o TCU teve a sua jurisdição (anômala) e competência substancialmente ampliadas. Recebeu poderes para, em auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. Assim, qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária tem o dever de prestar contas ao TCU.

Apresenta-se a seguir o organograma do TCU e, logo após, suas competências serão tratadas conjuntamente com as suas atividades.



Fonte: Sítio eletrônico do TCU

## 7.2 • DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES

O TCU – por seu corpo técnico e, claro, por seus Ministros – tem acesso garantido às contas públicas em nível de parlamentar (membros do Congresso Nacional), isto é, acessa todos os dados do SIAFI, analíticos ou sintéticos, de toda e qualquer unidade gestora<sup>34</sup>. É o nível mais elevado de acesso a informações do SIAFI<sup>35</sup>. Há restrições atinentes a movimentações de cartões corporativos, especialmente nos temas acobertados por segurança nacional<sup>36</sup>. De resto, o TCU dispõe da possibilidade de acompanhar *pari passu* todas as movimentações de contas públicas por meio do SIAFI.

Os relatos obtidos no curso da pesquisa mencionam pluralidade de atos formais que estabelecem parcerias, comunicações mais facilitadas ou mesmo cooperações entre Tribunal de Contas da União e Ministério Público Federal. Por todos, convém mencionar o “Convênio de Cooperação Técnica e Assistência Mútua entre o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público Federal”, celebrado em 30 de setembro de 2002 e firmado pelos então presidente do Tribunal de Contas da União e procurador-geral da República. O Convênio foi publicado no Diário Oficial da União de 11 de novembro de 2002 e tem recebido aditivos para prorrogação de seu prazo inicialmente bienal de vigência.

De qualquer forma, as comunicações têm se limitado à observância do que dispõe o art. 16, § 3º, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei 8.443/1992), que preceitua “Verificada a ocorrência prevista no parágrafo anterior deste artigo, o

34 O Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) é o sistema informatizado que contabiliza e controla toda a execução orçamentária e financeira da União. Por meio de acesso a ele, seus usuários fazem registros e consultas. O Sistema deve ser acessado, preferencialmente, por servidores públicos vinculados diretamente ao órgão responsável pelos lançamentos no sistema ou por ele requisitados. Em casos excepcionais, usuários terceirizados poderão, sob autorização expressa do titular da Unidade Gestora, ser cadastrados no SIAFI. É possível que entidades privadas tenham acesso ao SIAFI, desde expressamente autorizadas por lei e observados os processos de cadastro e habilitação. Os pormenores de acesso ao SIAFI são regulamentados na Norma de Execução n. 1, de 22/6/2011, expedida pela Coordenadora-Geral de Sistemas e Tecnologias de Informação, vinculada à Secretaria do Tesouro Nacional. Já o próprio SIAFI é estabelecido pela Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional n. 3, de 23.5.2001, publicada no *Diário Oficial da União* de 31.5.2001.

35 São nove os níveis de acesso ao SIAFI. O TCU dispõe justamente do acesso em nível 9.

36 O Decreto n. 5.355, de 25.1.2005, dispõe sobre a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, para pagamento de despesas realizadas nos termos da legislação vigente. Após a edição da Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011), estabeleceu-se controvérsia sobre o alcance da publicidade sobre os gastos com o chamado CPGF (popularmente nominado “cartão corporativo governamental”). No plano federal, fixou-se o entendimento de que os gastos com o Cartão observariam o Termo de Classificação da Informação (TCI), a que se refere o Decreto n. 7.724/2012 (regulamenta a Lei de Acesso à Informação), como medida de resguardo aos temas que tocassem a Segurança Nacional (art. 3º, inc. IV, do Decreto 7.724).

Tribunal providenciará a imediata remessa de cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis”. A referência é aos casos em que o julgamento de contas irregulares pelo TCU indique “dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico” ou “desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos” (respectivamente, letras “c” e “d” do inciso III do art. 16).

Os relatos obtidos na pesquisa dão conta de que todas as comunicações de irregularidades dão-se ao Ministério Público Federal, para posterior apuração. Não há notícia de encaminhamentos à Polícia Federal ou mesmo a outros órgãos de apuração sem que antes essas comunicações já não tenham sido feitas ao Ministério Público Federal.

[...] alguns órgãos eles se reportam para nós primeiro: TCU, algumas autarquias também... não mandam para a Polícia. Acho que isso decorre também, não sei se uma coisa alimentou a outra, mas eu vim a saber que, por exemplo, a legislação tributária em matéria de para fins penais para crimes tributários a própria lei já fala que é ao Ministério Público; então, por exemplo, a Receita Federal detectou um crime, em vez de mandar para a Polícia, eles mandam para o Ministério Público. [...] Então você vê, por exemplo, o INSS. Há um tempo atrás o TCU os obrigou a remeter ao Ministério Público a documentação. Então acaba que nós somos o principal destinatário. (Sub1/DF).

Já em relação às comunicações oriundas do próprio Ministério Público, os relatos dão conta de que a maior parte das provocações referem-se à atuação do Ministério Público Federal na área de educação. Trata-se de informação compatível com a atual estrutura normativa do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), criado pela Emenda Constitucional n. 53/2006 e regulamentado pela Lei n. 11.494/2007. O montante de recursos manejados, oriundos da transferência da receita resultante de impostos, indica a premência da articulação entre Ministério Público Federal e Tribunal de Contas da União. Some-se a isso a compreensão fixada pelo Supremo Tribunal Federal de que, dado o caráter nacional da política de educação, compete à Justiça Comum Federal processar e julgar os crimes que envolvam desvios de verbas da educação<sup>37</sup>.

37 Após considerável período de controvérsias, o Supremo Tribunal Federal, no ano de 2011, consolidou uma compreensão que manifesta o difícil cotejo dos arranjos institucionais próprios do controle formal de desvios de verbas públicas nos temas de educação. Quando se cuidar de apuração cível, isto é, que verse sobre prática de improbidade administrativa, a competência seria fixada na Justiça comum estadual e, por conseguinte, a atribuição seria dos Ministérios Públicos estaduais. Por sua vez, na apuração dos crimes que envolvessem essas verbas oriundas da educação, a competência para processar e julgar o crime seria da Justiça Comum Federal e a atribuição, por conseguinte, seria do Ministério Público Federal. São ilustrativos dessa compreensão os julgamentos havidos no *Habeas Corpus* n. 100.772, pela Segunda Turma do Tribunal e de relatoria do ministro Gilmar

A prática do *follow up*, isto é, do acompanhamento das articulações estabelecidas para troca de informações ou mesmo de dados, ainda se mostra incipiente. Os relatos colhidos nas entrevistas dão conta de que muito raramente o Tribunal de Contas da União é informado do resultado das ações promovidas pelo Ministério Público Federal e, de igual modo, poucas são as vezes em que o Ministério Público Federal questiona o resultado das comunicações realizadas ao TCU sobre eventuais irregularidades. Note-se que, atualmente, com a implantação dos processos eletrônicos, a troca dessas informações seria materialmente facilitada, embora não se perceba – por conta dessa facilidade – um incremento no acompanhamento das provocações mútuas entre TCU e MPF.

O relato colhido da entrevista com representante do TCU evidencia a necessidade de uma atuação mais próxima entre Polícia Federal, Ministério Público Federal e TCU, especialmente com os órgãos técnicos deste – de modo direto e mais concertado.

A narrativa dá mostra que a maior parte das interações com o Ministério Público se verificam na área da educação: muitas provocações partem do Ministério Público para que o TCU exercite sua competência fiscalizatória. Nesse sentido, afirma textualmente o representante do TCU: “Recebemos bastante representações do MP, principalmente da educação” (TCU/DF).

Sobre o envio de autos, especialmente as peças de informação produzidas no âmbito do TCU, a narrativa fornecida na entrevista do representante do TCU dá conta de que a digitalização das peças informativas tem facilitado o intercâmbio interinstitucional: “[...] Não é muito comum [pedido de informações do Ministério Público ou do Judiciário dirigido ao TCU], mas já aconteceu. Se pedir, com processo eletrônico agora fica tudo mais fácil, basta trazer o *pendrive* que passamos tudo” (TCU/DF).

A experiência vivenciada mostra que o envio de informações do TCU ao Ministério Público, em geral, observa decisão do colegiado – e não a agilidade de intercâmbio direto entre os órgãos técnicos do TCU e o Ministério Público. Por outro lado, o TCU não recebe informações sobre o destino dado às informações repassadas.

Saindo daqui [a informação], não temos muito controle. Antes de sair daqui, detectado desvio, fraude, que pode configurar crime ou não, o órgão colegiado manda. Sempre o colegiado, o relator não tem competência para isso. É decisão de todos, unívoca. A unidade técnica específica envia os dados para a Procuradoria-Geral respectiva.

Mendes, em 22 nov. 2011, e a Ação Cível Originária n. 1.109, pelo Tribunal Pleno, relatada pela ministra Ellen Gracie, seguindo-se a designação do ministro Luiz Fux para a redação do acórdão, em 5 out. 2011. Essa “repartição” de competências, a depender do tipo de persecução de que se trata, cível ou penal, mostra a relevância de arranjos muito bem articulados para o êxito da repressão formal a esses tipos de abusos.

[...] seria uma espécie de mapeamento dos resultados dos processos do TCU [sobre o destino das informações passadas]. O que temos é um mapeamento de quantos recursos conseguimos economizar, mas mapeamento criminal não temos, não. (TCU/DF).

A respeito do preparo técnico do Ministério Público Federal para o manejo das informações produzidas pelo TCU, a narrativa fornecida pelo representante do TCU dá mostra de que, se há contato para esclarecimento ou complementação da informação, ele se mostra bem-sucedido. Contudo, esse estreitamento observa dinâmica que responde caso a caso.

Eu creio que talvez seja maior a dificuldade no caso de obras. Muitos números, planilhas... O Tribunal tenta fazer da maneira mais explicada possível. Há caso de membro do MP vir aqui e pedir que a gente explique. A gente abre a planilha de custo e explica. Mas depende muito do interesse do membro do MP de vir aqui e querer se aprofundar. Às vezes marca audiência com o ministro para vir aqui, como ocorreu na questão dos quilombolas.

Eu acho que seria a ideia de tentar estabelecer um canal de comunicação para que isso fosse algo contínuo, constante. Por mais que as decisões saiam bem especificadas, tem coisas que são muito técnicas. Temos no gabinete colegas que são engenheiras para quando a coisa aperta. Mas acho que a questão é mais de interesse de querer entender realmente a questão a fundo. [...] você tem que compreender a engenharia e colocar na área jurídica. No gabinete, todos têm duas faculdades, especialmente relacionadas com áreas como contabilidade, engenharia, especialmente por causa das obras. Acredito ser difícil ainda para o MP, que são exímios juristas, mas na parte do cálculo é mais difícil. (TCU/DF).

Especificamente sobre a ausência de interação entre os corpos técnicos do TCU e os órgãos de persecução penal, merece destaque o seguinte excerto do relato fornecido pelo representante do TCU:

A solicitação é pontual e casual. Na verdade, não é comum... da Polícia, principalmente. Quem faz muita solicitação para nós é a Câmara e o Senado. Sempre aparece na mídia. O TSE também solicitou para a prestação de contas das eleições de Presidente. Agora, Polícia e membro de MP, muito difícil. Não tem nem exemplo para te fornecer. (TCU/DF).

Narra contatos próximos de membros do Ministério Público Federal com alguns dos ministros do Tribunal de Contas da União. Menciona, contudo, que tais contatos se dão sempre no nível da instância decisória, isto é, os ministros, e não diretamente com o corpo técnico do TCU.

Em relação aos dados atinentes a informações bancárias e de movimentações financeiras, a dificuldade de acesso a estes, muito por conta do sigilo, tem-se mostrado um problema para o exercício da atividade fiscalizatória pelo TCU.

Não, a gente não acessa. [...] O que acontece: na Receita Federal acessamos só o sistema de CPF deles. Movimentação financeira nós não acessamos. Não tem nenhuma maneira de fazer isso.

Com relação a documento sigiloso, o TCU tem um certo problema aí. Por exemplo, o BACEN costuma barrear bastante documento para nós e isso atrapalha a investigação. Nós temos uma coisa não muito bem resolvida em relação a isso [sigilo]. Para ser mais objetivo: não acompanhamos movimentação financeira, não temos essa interface com a Receita Federal.

[Sobre o acesso às contas e movimentações financeiras de titularidade de órgãos públicos] Aí nós temos acesso. Você conhece o SIAFI? Isso nós temos acesso a tudo, a senha é a nível parlamentar. O que você vai ter restrição é à questão de cartão corporativo e naquilo que envolve segurança nacional, aí você vai ter restrição. (TCU/DF).

O TCU não dispõe de um contato próximo e específico com a CVM. O relato do representante da CVM dá conta de que as informações que são de titularidade da autarquia são devidamente repassadas, mas não há um conjunto de operações formalizadas, práticas institucionalizadas ou atos formalizados para uma atuação conjunta ou arranjo institucional específico.

No TCU a gente não tem um trabalho específico no plano de informações; elas são institucionalizadas. O TCU faz as requisições, nós sempre atendemos, buscamos ser o mais proativo possível, inclusive estamos abertos para reuniões, troca de informações. Então é comum que as pessoas do TCU nos busquem para buscar informações, e nós buscamos todas as informações necessárias. Mas ao contrário [do que se perguntou] nós não temos algo específico que detalhe esse relacionamento, então é muito caso a caso. Eles estão com um processo específico, vêm até nós, pedem a informação, nós sugerimos reuniões ou eles mesmos pedem... não há um trabalho específico como no Ministério Público Federal. (CVM2/DF).

É válido destacar a ausência de relatos sobre interação imediata entre o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e o Ministério Público Federal. Perguntado sobre o assunto, confirma-se o relato fornecido pelo representante do TCU:

Essa comunicação facilitada pode até haver, mas não é algo institucional, isto é, um canal que funcione com uma troca de informação. Pode ser uma situação de o MPjTCU ir à PGR ou de a PGR vir aqui. Mas eu vejo mais comum a PGR ir direto a quem decide: o julgador. Até porque o MPjTCU faz parte do MP, mas é um órgão do TCU, é órgão parcerista do TCU. Até o concurso é separado. Ele é equiparado em tudo à

Procuradoria da República. [...] Por intermédio do tribunal e iniciativas isoladas, em cada caso concreto. Muito mais de fora para dentro que daqui de dentro para fora. (TCU/DF).

Essa necessidade de estreitamento das relações entre Ministério Público Federal e TCU é igualmente percebida por integrantes do Ministério Público Federal. Confira-se a narrativa colhida de um subprocurador-geral da República com atuação nos órgãos setoriais do Ministério Público Federal (as Câmaras de Coordenação e Revisão):

[Quanto à interação interinstitucional] Sim, tanto no setor público quanto no privado, nós no setor público temos parceiras bem amplas, um leque bem amplo de parceiras. A câmara integra a ENCCLA, integra a GGI, que é o grupo gestor estratégico, gestor da ENCCLA, a câmara tem acordos de cooperação com a CGU, que aliás têm sido bastante profícuos no caso atual da operação lava a jato, o que nós temos atuado na área de cooperação... e evidentemente essa área de coordenação envolve o diálogo permanente com a CGU, que está atuando muito na questão da leniência. Nós temos acordo de cooperação com o Tribunal de Contas da União também na parte de controle externo, na parte de controle de verificação de contas públicas, na irregularidade de aplicação de recursos públicos e parceiras com organismos da sociedade civil.

[...]

Essa tarefa que não aparece no papel é muito importante, ela é muito sensível, é aquela coisa de você aplainar o caminho, facilitar a comunicação de forma que as partes envolvidas, os protagonistas da atuação, quebrem um pouco a formalidade e o distanciamento e passem a se olhar como parceiros e não como meramente interlocutores formais, né, e isso é positivo no contato com os outros órgãos de controle. (Sub3, DF).

Mais uma vez, nota-se que os bons casos de arranjo institucional bem-sucedido derivam justamente do estreitamento da comunicação, da compreensão mútua dos problemas, demandas e prioridades das organizações envolvidas, a fim de que – a partir dessa compreensão recíproca – se percebam quais os pontos de maior ou menor atenção segundo as prioridades de cada organização.

Nos relatos colhidos no curso da pesquisa, embora o TCU seja elogiado pela qualidade das informações que produz, sua atuação não é livre de críticas. Na vivência de juízes federais com atuação na região Sul do País, colhe-se crítica dirigida ao fato de que as informações tratadas pelo TCU usualmente revelam-se reprodução de material já produzido por outros órgãos: “[...] Eu nunca precisei do TCU. Eles não têm uma Corte, tudo que eles sabem é de segunda mão, nada contra o TCU, mas o TCU não nos ajuda e a gente precisa de coisa de primeira mão, precisa saber como a coisa funciona porque você precisa saber [...]” (JF2/RS). Afirmando que o contato dá-se exclusivamente por meio das comunicações formalizadas de decisões, sem arranjos mais

próximos ou um contato mais estreito entre Judiciário e TCU, confira-se o seguinte relato de juiz federal com atuação na 5ª Região (Pernambuco):

É, com o TCU, o contato vem mais sob a forma de informações. Sob acórdãos, resultado de fiscalização de contas, e isso é remetido ao Ministério Público, que usa aquelas informações para mandar para o Judiciário. Então, o contato entre o Judiciário e o TCU é mínimo. Assim, só se precisar de algum ofício, alguma coisa específica, mas no geral não existe nenhum elo direto nem necessidade. (JF1/PE).

Convém destacar a ausência de relacionamento mais próximo do TCU com os órgãos de controle financeiro (BACEN), de valores mobiliários (CVM) ou mesmo de inteligência financeira (COAF). O relato do integrante do TCU é destacado nesse ponto:

[Questionado sobre a interação com órgãos de controle financeiro e de valores mobiliários] Não... deveria ter, principalmente com COAF, por causa das movimentações financeiras. [...] Eu acho que não tem nada em relação ao COAF, se tivesse eu saberia, pois é muito importante a questão de movimentação financeira. Acho que com o COAF seria ótimo. Nesse tempo que estou aqui nunca vi pedidos dirigidos ao COAF, nem pelo ministro nem por decisão Colegiada. Você fica bem limitado ao que está no papel mesmo. Até porque talvez o que implicaria uma análise fraudulenta de contrato... Vamos supor os recebimentos inexplicados que recebemos de determinadas contas de pessoas, caminham muito para inquérito, depois para a ação penal, se for o caso. Por não ser de nossa competência, o TCU não avança muito. É lógico que isso ia subsidiar muito mais nosso processo. Se um membro do MP pegasse um processo desses e, subsidiado com tantos elementos, ele teria mais chance de apresentar ação robusta... porque isso dá trabalho. (TCU/DF).

A narrativa fornecida por um juiz federal dá conta do aumento da importância das informações transmitidas pelo TCU para persecução penal dos crimes praticados por prefeitos e contra o patrimônio em geral da Administração Pública. Confira-se o relato transcrito da entrevista:

A relação com o TCU: o TCU é uma relação muito importante, inclusive para investigação direta de crimes contra o patrimônio da administração, crimes contra a administração e, principalmente, a manipulação de verbas federais. Um crime clássico (comum, usual) aqui da Justiça Federal é o crime do Decreto-Lei lá, 201<sup>38</sup>, que é dos crimes de prefeito. Então, esses crimes de prefeito, que são crimes muito semelhantes ao peculato,

38 A referência é ao Decreto-Lei n. 201, de 1967, que define os crimes de responsabilidade praticados por prefeitos.

a descrição típica dele é quase igual do peculato, mas pelo princípio da especialidade o prefeito é julgado por esse decreto. Nesses crimes, existe uma grande participação e uma importância muito grande da atividade administrativa do TCU, ao fornecer informação financeira inclusive, informação contábil do quanto foi repassado para aquele município, se aquele prefeito prestou contas ou não. Todos os convênios que são feitos pela União, de todos os ministérios com os municípios do interior, especificamente do interior do Nordeste, existe uma grande participação do poder público, da União, no fornecimento de valores para esse município, então a atividade do TCU é muito importante, existe uma relação muito grande. Inclusive na investigação de atividades de improbidade administrativa, a não prestação de contas ao TCU, que deflagra a ocorrência de crime do prefeito, ou também, ato de improbidade. (JF1/PE).

De qualquer modo, também as comunicações realizadas pelo TCU são objeto de críticas dos profissionais com atuação dirigida à persecução penal. Elas se dirigem, de modo duro, aos dissensos eventualmente existentes entre a percepção de irregularidades e a conclusão, aparentemente injustificável, de regularidade das contas de gestores (especialmente os gestores municipais que manejam verbas federais). Veja-se o relato colhido de delegados da Polícia Federal no segundo grupo focal realizado em Brasília:

Como é que funciona o TCU? O TCU tem duas partes. Tem a parte técnica e tem a conclusão. A parte técnica é sensacional. A conclusão é o episódio final dos Trapalhões. Por quê? É a sentença suicida. É a sentença suicida. Então, teve erro aqui, erro aqui, erro aqui, erro aqui, erro aqui, mas, no final, tá tudo belezinha.

– Aprova com ressalva...

– Aí chega e manda para gente. Ok, meu irmão, se está tudo belezinha, você mandou para mim para quê? Porque aí fica praticamente impossível você justificar ao juiz qualquer medida invasiva. Ah, eu vou representar, mas aí o TCU concordou com as contas apresentadas. Por que concordou? Porque a conclusão é essa.

– E também tem outras coisas, por exemplo, as prefeituras, para receber recurso, quando muda de gestão. O que acontece? O gestor anterior some com os papéis todos. E aí chega o próximo, e a primeira coisa que o novo prefeito faz é representar contra o gestor anterior em todas as instâncias, porque, senão, ele tem os recursos bloqueados. Então você tem uma chuva de inquéritos que, às vezes, não tem nada.

– E não pontua o que aconteceu, tipo assim, procura aí, que tem alguma coisa.

– Não, ele representa, porque ele quer receber o recurso.

[...]

– É porque ele, o prefeito, ele tem que representar, porque, senão, ele vai perder o recurso. Então, a pior coisa que tem para o prefeito, imagina, o prefeito assume e deixa de receber verba da educação e tal! (DPF, GF2/DF).

De qualquer forma, há relatos igualmente colhidos de evolução no trabalho conjunto interinstitucional, como se observa da narrativa colhida de agentes da Polícia Federal:

Acho que a integração entre os órgãos nos últimos dez anos melhorou muito. Antes era uma coisa esparsa, muito individual; hoje está trabalhando em conjunto. Pode melhorar? Pode melhorar. Não chegou à excelência, mas melhorou muito. BACEN, COAF, TCU, CGU, Ministério Público, ANVISA... Esses órgãos criaram dentro da estrutura deles grupos de inteligência, de investigação. Não com a figura policial, mas com a figura investigativa, e com esse trabalho deles lá, eles passaram a casar com esse trabalho nosso. (APF, GF/DF).

A despeito da duríssima crítica dirigida às conclusões do TCU, vê-se dos relatos colhidos de juízes federais que essas decisões guardam relevância no convencimento sobre fatos criminosos que igualmente observaram fiscalização da Corte de Contas.

Está acontecendo um pouco isso no Judiciário, ao meu ver, no crime de licitação, quando eu vejo que a pena é baixa, então, quando chegam esses crimes para mim, a primeira coisa que eu faço: “Vamos olhar o que a TCU já julgou sobre isso”. Se o TCU aprovou a conta ou, por exemplo, aprovou com ressalva, eu já nem início ação penal, eu já extingo ali de cara e quase sempre acontece isso. Assim, eu falo que está muito difícil o crime de licitação prosseguir porque o TCU... Alguns dizem: “O TCU é uma mãe, aprova as contas, mas não ressalva”. Eu acho assim: é o seguinte, ele [TCU] é a corte de contas. Se ele aprovou, o Direito Penal é última *ratio*, se ele aprovou, então não há crime. Princípio da insignificância ou aplico qualquer outra coisa lá para não prosseguir. Primeiro, eu tenho que lidar muito rápido com isso e, às vezes, não tem como, só se atropelar o contraditório e, então, a gente sabe mais ou menos como funciona a Justiça.

[...]

Às vezes é uma análise contábil e fiscal mesmo, e nesse caso o TCU dá a aprovação, faz aquela análise, e nos casos de licitação, em que nós temos sempre a decisão do TCU, é nesse sentido de analisar, e eles informam: “Houve a prestação de contas, houve a prestação do serviço, não detectamos prejuízo, não detectamos [...]”. Então provar, querer provar depois de tudo isso que o TCU não detectou e houve, ainda assim, por trás, um conluio ... Coincidentemente eu estou com esse caso na minha mesa, estou com caso exatamente examinando isso, e a questão é que

o TCU deu a quitação, aprovou as contas e justifica o porquê da diferença de preços, o porquê e diz: “Olha, aqui nós estamos quites, não temos um prejuízo, não temos nada”; nesse caso o Ministério Público insiste que houve um conluio, que houve realmente [...]. Nesse caso a Polícia Federal não teve participação, nesse caso específico não houve instauração de inquérito. Houve essa notícia que recebe o nome de apresentação, então tem esse procedimento que foi direto ao Ministério Público e, com base naqueles elementos, o Ministério Público chegou à conclusão de que tinha elementos suficientes para oferecer uma denúncia. Se eles entendessem que não havia e precisasse de diligência da Polícia, então instaurariam o inquérito e a partir daí novas diligências investigativas seriam realizadas. (JF, GF/DF).

Mais adiante, no mesmo grupo focal, o trabalho do TCU é elogiado.

Eu não tenho condições de avaliar isso porque chega para nós uma parte pequena do trabalho do TCU, aquela que repercutiu criminalmente, e repercute criminalmente porque o Ministério Público entendeu de perseguir a repercussão criminal. Então naquilo que chega e eu vejo que é um exame bem pormenorizado, um exame técnico, cuidadoso, então, nesse sentido ele ajuda. (JF, GF/DF).

Nos elogios dirigidos ao trabalho do TCU, a excelência dos trabalhos realizados pelo TCU, vale destacar, não decorre da roupagem jurídica de sua elaboração ou mesmo de abordagem estritamente vinculada ao Direito. Veja-se o seguinte relato colhido de peritos da Polícia Federal:

Receita Federal, Banco Central, TCU, são órgãos de excelência, eles fazem trabalhos excelentes, e para você entrar lá você não precisa ter nenhuma formação específica. Eu acho isso fantástico. Dentro da perspectiva de conhecimento não tem fronteira. [...] Eu acho que o investigador poderia ser um cara como é com o pessoal do TCU, Receita e Banco Central: “Olha, venha com a formação que você tiver, passe na minha prova, comprove que você estudou tal assunto e você está admitido”. (Peritos, GF/DF).

Vê-se, pois, que as informações produzidas pelo TCU, quando dirigidas ao Ministério Público Federal, deveriam, por um lado, observar maior proximidade institucional, isto é, para além da simples comunicação formal, de sorte a permitir igualmente troca de experiências, intercâmbio de *expertises* e horizontalização das comunicações. De outro lado, a demanda de *follow-up*, isto é, comunicação acerca das consequências advindas das informações prestadas pelo TCU na persecução penal e maior interação entre as instâncias criminal e administrativa igualmente mostram-se providências a serem realizadas para aprimoramento dos arranjos institucionais que envolvem o TCU e a persecução da corrupção e dos delitos econômicos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abordagem dos arranjos institucionais evidencia o acerto da advertência de que, nas organizações, as decisões são justificadas com base em premissas decisórias, isto é, as decisões são apresentadas como consequências de resoluções anteriores. Desse modo, na interação, as comunicações são atribuídas às pessoas. Esses arranjos interacionais produzem decisões para as organizações ou instituições e assumem papel central na reprodução organizacional (MACHADO, 2014, p. 43).

Por suas conformações próprias, verifica-se um baixo grau de interação efetiva entre as organizações ocupadas de controlar, regular e fiscalizar setores estratégicos ao enfrentamento da corrupção e dos delitos econômicos. Suas funções de subsidiar o exercício da atividade persecutória em juízo, seja instando procedimentos de investigação, seja lastreando ações judiciais, observam agenda de priorização própria. É perceptível, em geral, a insatisfação com a abordagem não prioritária do levantamento de informações voltado à persecução penal. É dizer: há compartilhamento de informações, há provocações recíprocas das organizações, mas o norte da abordagem observa a agenda própria das instituições e não necessariamente a conjugação de uma agenda comum ou mesmo destinada precipuamente à persecução penal.

O enfrentamento dos delitos econômicos e próprios da corrupção reclama nível de preparo e instrumentos para interação organizacional que fogem do ordinário da previsão legal e da conformação das próprias organizações. Por isso, as bem-sucedidas experiências de interação interinstitucional observam o intercâmbio de experiências, de aproximação dos sujeitos envolvidos e compartilhamento, ainda que informal, de estratégias e possibilidades de atuação.

O problema, segundo as avaliações recíprocas dos sujeitos organizacionais, reside na falta de uma *agenda* comum. O exercício das atividades regulatórias, fiscalizatórias e de controle dirige-se a razões próprias de cada uma dessas instituições. Como resultado, Polícia Federal, Ministério Público Federal e juízes federais se queixam do fato de que, muitas vezes, as comunicações e dados por eles recebidos não se mostram prontamente úteis ou imediatamente relevantes para a indicação específica da atuação criminal. De igual modo, a ausência de compreensão das razões que orientam a atuação dessas organizações é objeto de alerta por seus atores, que se veem demandados muitas vezes de modo pouco efetivo para a adequada elucidação de operações, ações ou fatos noticiados que guardem suspeita de prática criminosa.

Nesse ponto, merece destaque a Receita Federal do Brasil (RFB) justamente por sua indicação, em diversos relatos, como exemplo de atuação a partir da eleição de prioridades e de agendas conjugadas entre as organizações de modo convergente. A atuação da RFB a partir de prioridades estabelecidas figura como elemento positivo, elogiável, nos diversos relatos colhidos dos atores mais próximos da persecução penal

em juízo, ainda que diversos sejam os problemas específicos para a persecução penal dos delitos tributários. Sobreleva-se, pois, a importância da Receita como órgão de gênese e aprimoramento de informação relevante à persecução penal dos delitos econômicos e da corrupção em geral.

De igual modo, os relatos a respeito do COAF, especialmente quando mencionados à luz das experiências bem-sucedidas de operações conjuntas e ações compartilhadas, mostram-se como dado positivo e de bom arranjo institucional.

O diálogo interorganizacional que considera apenas a comunicação protocolar, em regra por meio de ofícios, relevou-se esgotado e pouco eficiente. Para além de necessárias reformas legislativas, para aclarar temas ainda incertos como o tratamento do sigilo e outras informações sensíveis, o compartilhamento de experiências e o estreitamento do contato pessoal entre os sujeitos responsáveis pelas organizações têm-se mostrado como medidas simples e reputadas como efetivas para aprimoramento dos arranjos institucionais da persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos.

As relações verificadas entre as organizações indicadas e os sujeitos da persecução penal (juízes, Polícia e Ministério Público) observam vetores, de uma parte, oriundos das comunicações realizadas pelos órgãos ao Ministério Público e à Polícia e, de outra parte, das demandas manifestadas pela Polícia Federal, pelo Judiciário e, especialmente, pelo Ministério Público Federal às organizações aqui retratadas.

No primeiro caso, a falta de uma agenda comum dificulta, especialmente na ótica dos receptores das provocações atinentes a indícios de prática criminosa, o aproveitamento imediato e efetivo das informações, as quais, conquanto se justifiquem por veicularem indícios de prática criminosa, nem sempre são apresentadas de modo mais útil ou em maior conformidade segundo a preocupação jurídico-penal de análise dos fatos noticiados. Evidencia-se, em situações assim, uma conformação reativa desses órgãos de persecução penal em relação às notícias ou informações trazidas pelas organizações de controle, regulação e fiscalização.

Por sua vez, no segundo caso, isto é, nas hipóteses em que a provocação para acompanhamento técnico, fornecimento de informações complementares ou substrato instrumental deriva de apurações realizadas pela Polícia Federal ou diretamente pelo Ministério Público, esse tipo de interação esbarra na alegação de falta de estrutura humana e material, de molde a impedir o deslocamento de servidores ou mesmo destinação de aparato para caso específico.

A abordagem das organizações de fiscalização e controle – quando se tem em conta os processos de interação delas com os agentes da persecução penal, com destaque à Polícia Federal e ao Ministério Público – traz, conquanto pontuais, bons exemplos de arranjos institucionais. Retome-se, para mencionar um dos casos, a experiência da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, que reconhece a insuficiência da previsão

de ato normativo interno que regula as minúcias das comunicações oriundas da RFB e dirigidas ao MPF e indica a necessidade de aproximação interorganizacional por meio de palestras, cursos e espaços de troca de experiências e demandas entre ambos.

Desse modo, em relação às organizações retratadas, por maiores que sejam as diferenças que guardem entre si, o compartilhamento de *expertises*, boas práticas e ações bem-sucedidas, muitas vezes calcadas nas qualidades pessoais ou nos arranjos particularizados de cada uma das ações, tem indicado que há muito o que melhorar, mas igualmente que é possível estreitar e aprimorar os arranjos institucionais para os fins próprios da persecução penal.

## REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, ano 51, n. 4. Brasília: ENAP, out./dez., 2000.

BRASIL. Decreto n. 7.496, de 8 de junho de 2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. Texto atualizado. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério de Estado da Fazenda. Banco Central do Brasil. Regimento Interno do Banco Central do Brasil. Portaria 84.287, de 27 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério de Estado da Fazenda. Banco Central do Brasil. Portaria 14.204, de 1º fev. 2001. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério de Estado da Fazenda. Conselho de Controle de Atividades Financeiras do Brasil – COAF. *Padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação*: as recomendações do GAFI. Fev. 2012. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério de Estado da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. Regimento Interno da Secretaria da Receita Federal. Portaria MF n. 203, de 14 mai. 2012. Anexo.

\_\_\_\_\_. Ministério de Estado da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. Operação Fronteira Blindada. Disponível em: <<http://acoesdareceita.receita.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 5 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério de Estado da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Instrução Normativa n. 3, de 23 mai. 2001. *Diário Oficial da União* de 31 mai. 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério de Estado da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Norma de Execução n. 1, de 8 jan. 2015. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 5 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Convênio de Cooperação Técnica e Assistência Mútua entre o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público Federal, de 30 set. 2002. *Diário Oficial da União*, Seção 3, 11 nov. 2002, p. 82.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Sexta Turma. Habeas Corpus 191.378/DF, julgado em 15 set. 2011, Relator Ministro Sebastião Reis Júnior. *DJe* de 5 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Cível Originária 1.109/GO, julgado em 5 out. 2011, Relatora Ministra Ellen Gracie, Relator para o acórdão Ministro Luiz Fux. *DJe* de 6 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. Habeas Corpus 100.772/GO, julgado em 22 nov. 2011, Relator Ministro Gilmar Mendes. *DJe* de 3 fev. 2012.

BRONZATTO, Thiago. Crime na bolsa. *Revista Exame*, edição 1072, 3 set. 2014. Disponível em: <[www.exame.abril.com.br](http://www.exame.abril.com.br)>. Acesso em: 25 mar. 2015.

CALSAMIGLIA, Albert. Sobre la dogmática jurídica. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, n. 22, 1982, p. 235-276.

CIAT. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Disponível em: <<http://www.ciat.org/>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

COUTINHO, D. O. Direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs). *Política pública como campo disciplinar*. São Paulo: Unesp, 2013.

CUNHA, Carla Giane Soares da. *Avaliação de políticas públicas e programas governamentais*: tendências recentes e experiências no Brasil. Universidade Federal do Pará. Trabalho do curso “The Theory and Operation of a Modern National Economy”. Programa Minerva. George Washington University, 2006.

DUNN, William N. *Public Policy Analysis: an introduction*. 4 ed. (s.l.): Pearson, 2007.

GARCIA, Alexandre. Jorge Hage deixa a CGU depois de 12 anos. Programa Alexandre Garcia. *Globo News*. 11 dez. 2014.

GARCIA, Rodrigo Coutinho. *Avaliação de ações governamentais: pontos para um começo de conversa*. Brasília: IPEA/CENDEC, out. 1997.

MACHADO, Bruno Amaral. *Justiça Criminal: diferenciação funcional, interações organizacionais e decisões*. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

## CAPÍTULO 7<sup>39</sup> • PARTE 2 A EXPERIÊNCIA DA ENCCLA: ORGANIZAÇÕES E GOVERNANÇA

André Jakob

### 1 • APRESENTAÇÃO

A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) apresenta-se como uma extensa articulação de órgãos públicos dos três poderes e das três esferas de governo, agindo em esforço comum no combate à lavagem de dinheiro e à corrupção. Criada em 2003 por iniciativa do Ministério da Justiça (MJ), a ENCCLA<sup>40</sup> hoje é apresentada como uma estratégia de sucesso que desenvolveu, ao longo desses anos, diversos resultados positivos em seu campo de atuação (ENCCLA, 2015). Devido à natureza de sua agenda e de suas instituições participantes, tal mecanismo de articulação se torna relevante na investigação de crimes contra a Administração Pública no Brasil, uma vez que se configura como um importante mecanismo de inteligência concernente aos órgãos que exercem esta função.

Dessa forma, propõe-se aqui analisar como a ENCCLA opera, dando centralidade aos modos de interação de suas instituições. Tal tarefa não pode perder de vista que a qualidade da articulação entre os presentes órgãos tem grande poder de influência em

39 Comentários e revisão: Bruno Amaral Machado e Cristina Zackseski.

40 A sigla original era ENCLA, não abarcando “Corrupção”, como será explicado adiante.

seus trabalhos cotidianos de investigação e controle de crimes contra a Administração Pública e no combate à lavagem de dinheiro e à corrupção.

A articulação entre múltiplos órgãos é tema típico da literatura sobre teorias das organizações, redes de políticas públicas e governança. Primeiramente, nota-se que as organizações desempenham papel relevante na estruturação social contemporânea, uma vez que pautam a construção de múltiplas identidades organizacionais. Assim, tais identidades se constituem em um constructo social relevante, que serve de base para o entendimento de interações intra e interorganizacionais (MACHADO, 2014).

Em segundo lugar, as relações interorganizacionais vêm sendo objeto de estudo específico nas abordagens de redes de políticas públicas. Na verdade, tal abordagem transcende o uso apenas pelas ciências sociais, sendo empregada sociologicamente na investigação de padrões de interação entre diversos atores. Dito de forma resumida, uma rede constitui-se em um conjunto de relações relativamente estáveis, interdependentes e não hierárquicas entre atores distintos, em que a cooperação entre eles é tida como o melhor caminho para a perseguição de um objetivo comum (BÖRZEL, 1998).

Por fim, governança é termo usado de formas variadas na academia, possuindo como denominador comum a investigação de aspectos interativos do Estado. Governança diz respeito à capacidade dos agentes políticos de tornar programas operáveis por meio da influência, aliança ou coopção de recursos dos quais não possuem controle direto (ROSE; MILLER, 1992). Dito isto, a presente análise lida com os três vieses como sendo indissociáveis, ao passo que interpretam as ações do Estado a partir de seu aspecto relacional, englobando a diversidade de atores envolvidos com esforços contraditórios ou unidirecionados em alguma medida (JAKOB, 2014).

A partir deste marco teórico, buscou-se compreender a estrutura de governança da ENCCLA, tendo em vista sua articulação por meio de redes interorganizacionais. Como é próprio das redes de políticas públicas, a ENCCLA possui um objetivo delimitado: o combate à lavagem de dinheiro e à corrupção. De tal maneira, a perseguição desse objetivo depende da capacidade de gerenciamento desta rede, uma vez que o fato de haver interdependência e cooperação de atores em prol de um objetivo comum não implica a falta de assimetrias de poder entre eles (CALMON; COSTA, 2013). Portanto, a presente pesquisa procurou analisar a ENCCLA, enquanto rede, com base principalmente em aspectos como sua história, principais atores envolvidos, institucionalização, sustentabilidade, estrutura e instrumentos de coordenação. Tais elementos foram levantados a partir de revisão bibliográfica, entrevistas semiestruturadas com alguns atores que participam da estratégia e observação *in loco* da ENCCLA 2015, ocorrida em Teresina-PI em novembro de 2014.

## 2 • VISÃO GERAL DA ENCCLA

### 2.1 • CONJUNTURA INTERNACIONAL E INTERNALIZAÇÃO

Em primeiro lugar, é preciso ressaltar que, em seu início, a estratégia não abarcava o tema da corrupção, restringindo-se unicamente ao combate à lavagem de dinheiro – ou *Anti-Money Laundering* (AML)<sup>41</sup>. A referência à AML, ou antilavagem, é pertinente na medida em que se constituiu como um regime global de proibição a partir da década de 1980, decorrente de um debate de cooperação jurídica internacional que assumia a incapacidade de atuação isolada no combate à criminalidade organizada. Essa percepção veio a partir de uma mudança relevante de paradigma: o reconhecimento, por parte de agências internacionais, das organizações criminosas como análogas a empresas capitalistas que visam ao lucro.

A internacionalização da AML e a conseqüente mudança de paradigma citada remetem principalmente às Convenções das Nações Unidas: em 1988, contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e de Substâncias Psicotrópicas; e em 2000, contra a Criminalidade Organizada Transnacional (ARAÚJO, 2012). Tal mudança de paradigma foi notável porque permitiu outras formas de repressão dos Estados a esses tipos de atividades criminosas.

Antes do reconhecimento do crime organizado como empresa capitalista, em geral, as ações de repressão desses delitos se limitavam à criminalização de indivíduos e à apreensão de ilícitos. Em se tratando de organizações complexas que lucram com a prática de crimes, essa forma de reação do Estado tinha capacidade limitada de impacto em suas atividades. Assim, o diagnóstico oriundo de debate internacional era de que, além dessas ações, de igual ou maior importância era a “asfixia patrimonial” dessas organizações (MADRUGA, 2012). É justamente a partir dessa percepção que a AML se reproduziu globalmente, uma vez que as movimentações financeiras e as práticas criminosas antecedentes são consideradas transnacionais por natureza (ARAÚJO, 2012).

Esse “regime internacional de proibição” (NADELMANN, 1990) resultou na criação, em 1989, do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) – também referido como *Financial Action Task Force* (FATF). Dito brevemente, o GAFI nasceu como uma instância de cooperação entre Estados interessados no combate à lavagem de dinheiro, servindo como canal de troca de informações entre as Unidades de Informação Financeira (UIF) de vários países. Além dessa função, o GAFI se utiliza de 40 recomendações para os Estados-membros, que servem tanto como guia de padronização de

41 A AML foi traduzida aqui para “antilavagem”, sendo sinônimas neste texto. Entretanto, optou-se por utilizar-se o primeiro termo quando em contexto internacional e o segundo quando em contexto nacional. Ambas as formas estão em conformidade com a literatura utilizada.

ações e jurisdição quanto como mecanismos de avaliação. O cumprimento insatisfatório dessas recomendações pode taxar os países em questão como não colaborativos<sup>42</sup>, o que pode custar a continuidade de participação no GAFI e provocar uma atenção diferenciada por parte de instituições financeiras internacionais ou de outras nacionalidades (ARAÚJO, 2012).

Ressalte-se que os acordos e recomendações até aqui comentados objetivavam o combate à lavagem de dinheiro e, por consequência, do crime organizado – em especial, o tráfico de drogas. Devido à conjuntura internacional do início dos anos 2000, esses instrumentos de cooperação internacional adicionaram o financiamento do terrorismo no rol de suas preocupações. Assim, utilizando-se dos debates anteriores acerca da AML, os Conselhos de Segurança das Nações Unidas de 1999 e 2001<sup>43</sup> estenderam as técnicas desenvolvidas nesse tema para o contrafinanciamento do terrorismo<sup>44</sup>. Naquele momento, às 40 recomendações do GAFI acrescentaram-se mais nove.

As resoluções citadas sobre AML e contrafinanciamento do terrorismo foram internalizadas pela legislação brasileira seguidamente às convenções internacionais, o que pode ser interpretado como um indicativo de comprometimento do Estado brasileiro na temática e/ou em relação aos acordos internacionais. No que tange à AML, a Convenção de Viena de 1988 foi promulgada pelo Decreto n. 154/1991 e a Convenção de Palermo de 2000, pelo Decreto n. 5.015/2004. As Resoluções n. 1.267 e n. 1.373 do Conselho de Segurança das Nações Unidas foram internalizadas pelos Decretos n. 3.267/1999 e n. 3.976/2001 (ARAÚJO, 2012). Vale acrescentar que a criação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), unidade de inteligência financeira brasileira, e do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), respectivamente em 1998 e 2004, pode ser interpretada como parte desse processo de internalização.

## 2.2 • DE ENCLA A ENCCLA

Em 2003, no contexto de internalização de convenções discutido anteriormente, surge a Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro (ENCLA). Tal estratégia estava alinhada com as prerrogativas internacionais de combate ao crime organizado por meio da asfixia patrimonial (MADRUGA, 2012). Entretanto, assim como as ações dessa natureza dependem de cooperação transnacional, em âmbito nacional há necessidade de articulação entre órgãos de diversas competências, esferas e pode-

42 *Non Cooperative Countries and Territories (NCCT)*.

43 Resoluções n. 1.267 e n. 1.373, respectivamente.

44 *Counter Terrorism Financing (CTF)*.

res. Contudo, nas palavras de Araújo (2012), mesmo com a instalação dos elementos jurídicos da antilavagem, não havia a cultura institucional de articulação para a elaboração e execução dessas ações. Segundo o autor, foi diante da dificuldade dos órgãos persecutórios em lidar com casos de lavagem de dinheiro individualmente que a estratégia foi desenvolvida.

É importante notar que ações de antilavagem diziam respeito a uma multiplicidade de órgãos públicos, como o COAF, o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), a Polícia Federal (PF), o Ministério das Relações Exteriores (MRE), a Controladoria-Geral da União (CGU) e órgãos com independência administrativa, como o Ministério Público e o Poder Judiciário, entre outros. Ainda que cada um destes tivesse competências específicas, a multiplicidade de atores fazia com que o conflito de atribuições fosse inevitável (MADRUGA, 2012).

De posse desse diagnóstico, a ENCLA foi desenvolvida para ser uma instância de aprimoramento da atuação do Estado na antilavagem, no formato de fórum de articulação e atuação conjunta entre órgãos competentes. Secretariado pelo Ministério da Justiça, além de COAF, PF, MRE, CGU, DRCI, Ministério Público e Poder Judiciário, participaram do primeiro encontro a Secretária Nacional de Justiça, os Conselhos da Justiça Federal e Nacional de Justiça e os órgãos regulatórios do sistema financeiro, como Banco Central (BACEN), Comissão de Valores Imobiliários (CVM) e Superintendência de Seguros Privados (SUSEP).

Conforme relatado em entrevista, acrescenta-se que nesse fórum pioneiro o padrão de participação envolveu órgãos mais centrais, representados na reunião por grandes autoridades. A evolução do padrão institucional de participação na ENCLA será alvo de análise mais adiante, cabendo por ora observar que houve um movimento acentuado de expansão de instituições participantes, de modo que atualmente a estratégia conta com o envolvimento de mais de 60 órgãos.

Antes de prosseguir, entretanto, vale destacar o ano de 2006 como momento relevante, devido à inclusão da corrupção como tema de competência da estratégia. A anticorrupção possui um panorama mais complexo que a antilavagem, uma vez que envolve uma dimensão moral de percepção política. Tradicionalmente, a corrupção é atribuída a condutas isoladas de favorecimento pessoal indevido por meio de recursos públicos, tida como problema ético a ser corrigido por meio de políticas criminais internas (ARAÚJO, 2012). O tema enseja ainda outros atores interessados, incluídas aí organizações da sociedade civil.

Diante disso, nota-se que a anticorrupção adquire uma dimensão administrativa, que ultrapassa seu aspecto criminal. Administrativa porque envolve discussões acerca de prevenção, transparência, sanções administrativas, reforma política e do Estado. Contudo, ao que interessa à ENCCLA, a corrupção foi incorporada como um

dos crimes que antecedem a lavagem de dinheiro (ARAÚJO, 2012), ou seja, compreende-se que os ganhos ilícitos com a corrupção passam por procedimentos de lavagem de dinheiro semelhantes àqueles provenientes de organizações criminosas. Mais do que isso, é própria do processo de expansão de tais organizações a infiltração de diversas maneiras no Estado. Isso é relevante na medida em que, para a ENCCLA, o tema da corrupção estava estritamente interligado com a antilavagem (ARAÚJO, 2012).

### 2.3 • ENCCLA 2015

Com base no breve levantamento histórico realizado, é preciso ater-se aos mecanismos de funcionamento da ENCCLA. Conforme mencionado, havia a percepção dos órgãos envolvidos com a antilavagem, especialmente o Ministério da Justiça, sobre a impossibilidade de se realizar ações efetivas de forma isolada. Contudo, diante da variedade de competências e hierarquias desses órgãos, a construção da cooperação pode ser considerada um processo complexo.

É importante ter em vista que a ENCCLA, formalmente, não é um ente da Administração Pública (ARAÚJO, 2012). Pode-se dizer que ela existe, na prática, apenas nos momentos de reunião entre os órgãos participantes. Esses momentos, desde o início, ocorrem uma vez ao ano, normalmente durante uma semana de novembro. Nas reuniões, as instituições presentes dividem-se em Grupos de Trabalho (GTs), responsáveis por discutir e elaborar coletivamente medidas a serem desempenhadas ao longo do ano seguinte. De 2004 a 2008, essas medidas eram denominadas “metas” e cada uma era acompanhada de um órgão responsável. A partir de 2009, as “metas” passaram a se chamar “ações” e a apresentar uma lista de instituições denominadas “colaboradoras”, além de conterem o órgão responsável.

O resultado supremo das reuniões da estratégia são essas metas e ações que os órgãos participantes se comprometem a realizar após cada encontro, catalogadas e divulgadas em sítio próprio. A análise da estruturação de procedimentos relativos à dinâmica interna das metas e ações será realizada adiante, mas é importante perceber que elas têm um caráter prospectivo, relacionando-se ao que as organizações pretendem fazer ao longo do ano seguinte. Por ora, é pertinente deixar claro que não há informações objetivas sobre a efetividade de realização.

De forma resumida, cada meta ou ação possui um órgão declaradamente coordenador e outros considerados colaboradores. A inscrição nesses papéis é voluntária e tem a ver com a vocação das instituições. Além disso, a formulação e a eleição das metas e ações são coletivas e realizadas por consenso, de forma que o teor destas possa ser considerado um bom indicativo das prioridades da ENCCLA em geral. Com base nisso, os resultados da estratégia dividem-se entre especialização e formação de servidores;

produção de conteúdo e informação; criação e integração de banco de dados e propostas normativas de anteprojetos de lei; e alterações legislativas (RIBEIRAL, 2013d).

Por fim, chama atenção o enfoque dado a demandas institucionais que respondem a exigências externas, em conformidade com acordos internacionais firmados pelo Estado brasileiro. Nesse quesito, destaca-se o GAFI como principal entidade cujas recomendações orientam as metas e ações da ENCCLA (RIBEIRAL, 2013d). Isso é perceptível quando se considera que, nas referências a entidades internacionais presentes nos doze relatórios de ações ou metas disponíveis entre 2004 e 2015, o GAFI é mencionado diretamente em sete<sup>45</sup>.

Quanto ao formato das reuniões, houve algumas mudanças ao longo dos anos. De início, os órgãos presentes eram divididos em uma série de GTs, cada um com determinado eixo temático, responsável, por sua vez, pela elaboração de um conjunto de metas específicas. Posteriormente, a ENCCLA passou a dividir-se em apenas dois grupos: Lavagem de Dinheiro e Corrupção. Há de se acrescentar que em 2010 foi criado o Gabinete de Gestão Integrada (GGI), formado oficialmente por 22<sup>46</sup> órgãos com o intuito de acompanhar as ações da ENCCLA e preparar as reuniões anuais<sup>47</sup>.

É interessante notar que há semelhanças entre o formato adotado pela ENCCLA e o utilizado pelas conferências nacionais de diversas temáticas. Dito de forma breve, as conferências são processos participativos convocados pelo Poder Executivo, visando à elaboração de propostas de políticas públicas. Nesse sentido, assemelham-se a eventos, embora pressuponham uma construção processual anterior (TEIXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012). Assim, no momento último do processo conferencial, as organizações participantes, predominantemente da sociedade civil, reúnem-se e constroem coletivamente as propostas tidas como mais relevantes na temática debatida.

Para além da literatura e das entrevistas, essa semelhança pôde ser percebida presencialmente. A ENCCLA 2015<sup>48</sup>, ocorrida em Teresina-PI entre os dias 18 e 21 de novembro de 2014, foi acompanhada e serve de base para compreensão das dinâmicas de articulação da estratégia como um todo. Nessa edição, participaram mais de 60 órgãos públicos, muitos levando dois ou mais representantes.

45 O GAFI não é mencionado diretamente nos relatórios de 2004, 2005, 2008, 2009 e 2011. Entretanto, não significa que suas recomendações não foram objeto de discussão das respectivas ENCCLAS, uma vez que algumas delas se inserem nos relatórios no formato de demandas internas.

46 Este número varia de acordo com a referência utilizada. Aqui se utilizou como base o *Manual do Participante da ENCCLA 2015*.

47 O GGI tem um papel central e complexo na ENCCLA e será alvo de explanação mais aprofundada a seguir.

48 Cada ENCCLA é numerada com o ano subsequente do encontro.

O primeiro dia de reunião foi marcado unicamente pela plenária de abertura, liberada ao público e à imprensa. Essa plenária, presidida por membros do GGI, consistiu na retrospectiva das ações propostas no ano anterior, em que a ENCCLA 2014 aprovou 14 ações, cada uma com um produto final a ser obtido. Cada ação possuía ao menos um órgão coordenador, cabendo a este a apresentação do que foi desenvolvido ao longo do ano em favor do cumprimento da ação, entre reuniões, acordos, dificuldades etc. Assim, o órgão coordenador era responsável por demonstrar a seus pares se o respectivo produto previsto foi cumprido ou quais motivos impediram a sua realização. A partir disso, os outros órgãos podiam manifestar-se, tirando dúvidas, fazendo críticas variadas ou prestando esclarecimentos. Após a apresentação e as eventuais manifestações, a ação era tida como aprovada por unanimidade e passava-se à próxima.

Quando esse procedimento alcançou a última ação, a plenária de abertura foi dada por encerrada, e as atividades a partir de então foram voltadas à discussão de propostas para ações prospectivas, o que preencheu dois dias de reunião. Como sugerido anteriormente, as organizações presentes se dividiram em dois grandes grupos, um destinado a debater ações de antilavagem e outro, de anticorrupção. Esse momento não foi aberto ao público, visto que se tratava de assuntos tidos como sigilosos. Dessa maneira, utilizando-se critérios de consenso e voluntariedade, foram elaboradas e aprovadas as ações a serem desempenhadas no ano seguinte, além de definidos seus respectivos órgãos coordenadores e colaboradores.

O último dia de encontro foi marcado pela plenária final, novamente aberta ao público e à imprensa. Com formato semelhante ao da abertura, a plenária final, por sua vez, foi marcada por solenidades. Após execução do hino nacional, entrega de premiações e homenagens a profissionais e personalidades presentes, foram apresentadas as 15 ações da ENCCLA 2015.

### 3 • ENCCLA EM REDE

Segundo Rocha (2008), a ENCCLA adota o formato de redes interorganizacionais de políticas públicas, seguindo a tendência metodológica de atuação do regime global da AML. Esse formato opõe-se ao modelo de organização burocrática, privilegiando relações horizontais e dinâmicas, em contraposição a um modelo tradicional, hierárquico e normativo. Dessa forma, a ENCCLA se coloca como “vetor de política criminal” (ARAÚJO, 2012, p. 67), ou seja, procura mobilizar em uma mesma direção os recursos políticos espalhados entre diversos atores. Essa concepção entende que a atuação isolada de qualquer instituição condiz com uma visão ineficiente em comparação com métodos interdependentes (BÖRZEL, 1998), sendo estes preferíveis na condução de políticas públicas.

Ao se afirmar que a ENCCLA se constitui em uma rede interorganizacional, é importante ter em vista que essa composição engloba atualmente mais de 60 organizações. A falta de definição precisa no quantitativo de membros ocorre devido à variabilidade e irregularidade de participação, ainda que se possa dizer que esse número se manteve semelhante em todas as reuniões da estratégia – com exceção de sua primeira edição.

Como foi sugerido, a primeira reunião da estratégia se realizou com os órgãos centrais da antilavagem, representados por figuras de alto escalão de suas respectivas instituições. Segundo entrevistados, em decorrência desse nível de representação e da temática proposta, houve de imediato grande demonstração de interesse de várias organizações em participar da estratégia.

A primeira ENCCLA foi bastante reduzida, tinha representantes do Ministério Público, da Justiça Federal, dos órgãos reguladores, do COAF, do Ministério da Justiça. Realmente foi bem reduzida e num nível em que alguns órgãos estavam representados pelos seus chefes. Isso foi relevante. Mas é óbvio que isso não pode ser repetido todos os anos. Nos últimos anos eles têm ido apenas para a plenária de encerramento. Mas o que aconteceu: a partir do segundo ano, a ENCCLA recebeu uma projeção dos órgãos públicos. Diversos órgãos que não tinham estado na primeira vez solicitaram participação. (Servidor – BACEN).

A partir de então, a ENCCLA passou a receber solicitações de ingresso, fazendo com que seu número de participantes se expandisse. Assim, a estratégia considera a si mesma uma comunidade aberta, sendo o único critério de aceite dessas solicitações a capacidade de contribuição com as ações. Nota-se que esse critério surgiu de problemas passados, em que instituições sem preparo ou interesse de participação efetiva tumultuaram reuniões.

Foram convidados primeiro aqueles órgãos que atuavam mais fortemente no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, como por exemplo COAF, Banco Central, Ministério Público, Poder Judiciário, CVM, DRCI e outros. A partir daí, num primeiro momento, todos aqueles órgãos públicos que tiveram interesse em participar da ENCCLA foram aceitos. O que acontece é que houve necessidade de se racionalizar a estratégia. Por que racionalizar a estratégia? Porque começou a aparecer muita gente indo para participar e algumas dessas pessoas, esses órgãos, tinham pouco a contribuir. Eles queriam mais falar que participavam da ENCCLA que ter uma contribuição efetiva. A partir de então, a gente fez o seguinte: quem quer participar informa por que quer participar e no que pode contribuir. Se ele mostrar que pode contribuir, não tem problema nenhum em participar da ENCCLA. (Servidor – DRCI).

É importante frisar que a estratégia não conta com a participação da sociedade civil. Na realidade, este é um ponto de pauta atual, em que se discute se deve ou não haver tal participação e, caso se opte positivamente, de que forma esta deve ser realizada.

Houve uma discussão maior em relação à sociedade civil, se deveria ou não participar da ENCCLA. Daí é uma questão um pouco mais delicada. Por que é um pouco mais delicada? Porque, como o próprio nome diz, a sociedade civil é civil, e muitas das coisas que são discutidas dentro da ENCCLA são sigilosas. Troca de dados de questões sigilosas que a gente não pode simplesmente abrir para quem não está autorizado, por uma questão de dever legal de sigilo. O que foi pensado e a gente deve colocar em prática este ano é fazer um encontro com a sociedade civil para que esta traga a visão dela sobre o combate à corrupção e lavagem. E, a partir da visão da sociedade civil, a gente traz isso para a ENCCLA para tentar não olhar só com os olhos do Estado mas também com os olhos da sociedade civil. E a partir daí vamos ver como isso se desenvolve. Eu sei que isso que eu estou falando é polêmico, mas a questão de trazer a sociedade civil em massa para dentro de uma estratégia de combate ao crime é complicada. (Servidor – DRCI).

A polêmica em torno da participação da sociedade civil baseia-se no sigilo de certas informações tratadas. Isso tem a ver com a tendência da ENCCLA em se focar na lavagem de dinheiro e na dimensão criminal da corrupção, que por sua vez se espelha também nos métodos antilavagem. É bom salientar que as ações dessa natureza são eminentemente federais, inclusive voltadas à interlocução com o exterior, conforme comentado anteriormente. Nesse sentido, cabe aqui destacar brevemente as experiências da Rede de Controle da Gestão Pública (RCGP)<sup>49</sup>, do Fórum Permanente de Combate à Corrupção (FOCCO)<sup>50</sup>, do Movimento Articulado de Combate à Corrupção (MARCCO)<sup>51</sup> e do Comitê Estadual Rondônia Contra a Corrupção (CERCCO). Embora cada uma dessas instâncias tenha uma peculiaridade, atenta-se que todas são tidas como redes locais de articulação formadas em semelhança com a ENCCLA. Nesse sentido, diferem-se pela participação da sociedade civil e pelas discussões voltadas à dimensão administrativa da corrupção (RIBEIRAL, 2013c). Dessa forma, “no âmbito estadual, vários estados desenvolveram esses grupos, muitos com a sociedade civil, baseados na questão do controle social” (Membro – CNJ).

### 3.1 • GGI EM REDE

O procedimento de permissão de ingresso mencionado é feito pelo GGI, que assume o papel de coordenação da ENCCLA. Conforme relatado anteriormente, o GGI

49 Presente nos estados do Paraná, Bahia, Mato Grosso, Maranhão, Ceará e Amazonas.

50 Presente nos estados da Paraíba, Alagoas, Pernambuco, Goiás, Acre, Roraima e Tocantins.

51 Presente no Rio Grande do Norte e no Rio Grande do Sul.

é formado por 22 organizações<sup>52</sup>, composição que é vista com certa naturalidade pelos entrevistados: fazem parte do GGI os membros tidos como mais centrais ou participativos da ENCCLA.

A gente criou o tal do GGI. O GGI era, salvo engano, 19 ou 20 daqueles que de fato eram mais atuantes na ENCCLA. A partir daí, o que acontece: os órgãos do GGI são aqueles que sem dúvida nenhuma têm mais participação nas ações da ENCCLA, as ações de fato, as reuniões das ações de fato [...]. A grande maioria dos participantes ativos são os caras do GGI. (Servidor – DRCI).

Outro ponto relevante é que os atores que integram o GGI de alguma forma representam uma classe institucional anterior a essa instância. Isso porque a ENCCLA é composta por organizações de diversos níveis da Administração Pública, inclusive das três esferas de governo. Assim, se uma determinada instituição está presente na ENCCLA concomitantemente por meio de organizações das esferas estadual, federal, de associações profissionais e de divisões internas, o GGI conta com a participação de uma única legenda correspondente, evitando a saturação de representatividade. Dessa forma, presume-se legitimidade nas decisões do GGI perante todos os membros da ENCCLA.

A composição do GGI foi aprovada pela plenária com todo mundo. Então, por exemplo, a gente pegava Ministério Público. Tem Ministério Público de São Paulo, de Minas, do Rio... A gente trocou tudo isso pelo CNMP, o Conselho Nacional do Ministério Público, que representa todo o Ministério Público. A Justiça Federal de São Paulo, de Minas... Trocou tudo isso pelo Conselho da Justiça Federal ou pelo Conselho Nacional de Justiça. Todos acabam de certa forma estando representados. A ideia é que a GGI, ao invés de ter dez membros do Ministério Público, um de cada estado, passe a ter um, o CNMP. O que é até bom, na verdade, para equilibrar um pouco a discussão. Porque quando tinha dez caras do Ministério Público, ele acabava tendo uma certa... não vantagem, mas conseguia impor o que era melhor para ele. Agora não, tem um do Ministério Público, um do Poder Judiciário, um da Polícia, um do Banco

52 Segundo o *Manual do Participante da ENCCLA 2015*, integraram o GGI em 2014 as seguintes instituições: Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Advocacia-Geral da União (AGU), Banco Central (BACEN), Controladoria-Geral da União (CGU), Conselho da Justiça Federal (CJF), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União (CNPGE), Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Departamento de Polícia Federal (DPF), Gabinete de Segurança Institucional (GSI), Ministério da Justiça, Ministério Público Federal (MPF), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério da Previdência Social (MPS), Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC), Receita Federal do Brasil (RFB), Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), Tribunal de Contas da União (TCU) e Justiça Estadual.

Central, um da CVM... Essa que foi a ideia de condução do GGI [...]. A AJUFE não faz parte da GGI, a ANPR não faz parte, a ADPF não faz parte... Por quê? Porque a gente já tem o Ministério Público representado pelo CNMP; o Poder Judiciário, pelo CNJ; a Polícia Federal, pela Polícia Federal. (Servidor – DRCI).

Como pode ser percebido, a variedade e a amplitude de organizações citadas fazem do GGI, por si só, uma rede circunscrita na rede maior: a ENCCLA. A existência dessa cúpula menor de coordenação é justificada principalmente por motivos logísticos: dada a amplitude da estratégia, é necessário que haja uma esfera menor de articulação para fins práticos e administrativos.

A GGI é o seguinte: a gente não poderá reunir de três em três meses 180 pessoas. Então você reúne 15 a 20 e tem muito mais eficiência. E daí não estão presentes as associações, só os órgãos públicos. Nós facilitamos a gestão, somos o grupo de gestão. (Servidor – BACEN).

De qualquer forma, enquanto a ENCCLA se reúne uma vez ao ano, o GGI possui encontros bimestrais. Nesses encontros, competem aos membros presentes duas funções principais: monitoramento das ações em curso e preparação da ENCCLA seguinte. Além disso, são de competência do GGI atividades secundárias, como a aprovação de solicitação de ingresso por parte de novos membros e o acompanhamento de procedimentos externos, tais quais as avaliações do GAFI.

Por monitoramento das ações em curso entende-se o controle que o GGI faz juntamente com os órgãos coordenadores das ações. Conforme mencionado, cada ação possui órgãos coordenadores e colaboradores, cabendo aos primeiros a responsabilidade pelo seu desenvolvimento – sempre com o intuito de obtenção de um produto final, de acordo com o que foi definido coletivamente na ENCCLA. Tal produto é apresentado aos pares na edição seguinte da estratégia, na forma de um relatório final. Contudo, o GGI monitora o desenrolar da ação ao longo do ano, sempre com seu órgão coordenador. Dessa forma, é possível identificar se este está cumprindo os acordos firmados, executando os procedimentos previstos e coordenando satisfatoriamente os órgãos colaboradores. No caso de desempenho insatisfatório dos coordenadores ou de outras dificuldades imprevistas, o monitoramento do GGI possibilita que ele mesmo intervenha, de modo que a execução da ação não seja prejudicada. Esse procedimento é tido como fundamental para o bom desenvolvimento das ações.

O GGI tem feito reuniões trimestrais ou bimestrais. Uma das pautas obrigatórias do GGI é o acompanhamento das ações que estão ocorrendo no ano, bem como o encaminhamento de ações anteriores. Então, por exemplo, definiram-se 13 ações para fazer agora em 2015. Toda reunião o GGI vai conversar, ou em algum momento vai passar cada uma das 13 ações para conversar sobre o que está sendo feito, se está andando, se não está andando, se o coordenador está coordenando, se ele é adequado, se não é,

se tem alguma mudança, se não tem... Então o GGI de fato faz esse controle sobre as ações que estão em andamento. (Servidor – DRCI).

No caso da preparação da ENCCLA seguinte, o GGI elabora previamente ações para as discussões dos grupos. Portanto, os debates que ocorrem nas reuniões anuais da estratégia são fruto de um trabalho anterior, ainda que algumas dessas ações previamente elaboradas possam ser rejeitadas pelo grupo maior. Mesmo que não haja impedimentos para a proposição de novas ações, pode-se dizer que as ações aprovadas e divulgadas na plenária final da ENCCLA são fruto de adaptação e refinamento daquelas elaboradas nas reuniões do GGI.

O GGI trouxe para ele o poder de fazer as reuniões prévias à plenária da ENCCLA, estudar o que deve ser discutido na ENCCLA e propor lá sem, obviamente, fechar as portas para outras ideias de quem não é do GGI. Eles podem ir e colocar. Mas a gente tem percebido na prática que o que o GGI antes pensa e leva é o que tem sido aceito. Novas propostas feitas lá na hora por não integrantes do GGI são raras. (Servidor – DRCI).

Essa dupla função demonstra a centralidade do GGI na coordenação da ENCCLA enquanto rede interorganizacional. Contudo, conforme mencionado, o GGI é ele mesmo uma rede particular, que possui sua própria estrutura de coordenação. A coordenação do GGI, por sua vez, é de responsabilidade do DRCI. Este departamento assume a posição de secretaria executiva da estratégia, ficando a cargo de tarefas mais burocráticas de administração, como produção de atas, ofícios, convites, memórias, entre outros (RIBEIRAL, 2013a). A centralidade do DRCI na ENCCLA e no GGI remete ao período de nascimento da estratégia, por se situar no Ministério da Justiça e, principalmente, por ter sido criada com o intuito específico de recuperação de ativos e cooperação internacional nos moldes da AML.

A ENCCLA surge como uma estratégia e tem a ver um pouco com a questão de autoridade... Por que o DRCI foi secretariar e tal? Porque essa é uma estratégia de combate à lavagem de dinheiro. O Executivo cria isso muito em decorrência das demandas das convenções internacionais. E todas essas convenções de combate à corrupção e de combate à lavagem dizem que os Estados têm que ter uma estratégia, então o Márcio Thomaz Bastos, quando era ministro, criou uma estratégia e colocou o GGI no MJ, entendeu? O DRCI tem a questão também de... nos nossos acordos internacionais, de cooperação, tem a questão da autoridade. Então eles são a autoridade central, e dentro é o DRCI que tramitaria os pedidos de cooperação. Por quê? Porque era de lavagem, e a lavagem tinha a ver com a cooperação. Então do ponto de vista da União, a lavagem estava muito ligada à evasão, que estava ligada à cooperação internacional de recuperação de ativo. Então era isso. Porque na verdade é isso, o DRCI é uma secretaria do GGI, ficou porque foi a forma como ficou na origem, e aí para os outros até hoje ficou conveniente assim. (Membro – CNJ).

### 3.2 • AÇÕES EM REDE

Mencionou-se neste estudo que a ENCCLA é uma forma de articulação institucional arquitetada principalmente por meio de um encontro anual específico. O objetivo primordial desse encontro é traçar coletivamente ações a serem desenvolvidas ao longo do ano. Além disso, a formulação das ações inclui a determinação de qual organização<sup>53</sup> assume a responsabilidade por elas e quais órgãos devem atuar como colaboradores. Esse formato de articulação denota outro aspecto da intersecção de redes que forma a estratégia, uma vez que cada ação constitui uma rede em particular.

Tendo em vista que a ENCCLA se aponta como uma rede unidirecionada de múltiplas instituições em prol do combate à lavagem de dinheiro e à corrupção (ARAÚJO, 2012), tal unidirecionalidade exige uma análise mais aprofundada. Na realidade, apenas de forma branda é possível definir a estratégia como um vetor de políticas públicas, tal qual se propõe. Isso porque a ENCCLA, por si só, pode ser encarada mais como uma metodologia de articulação do que como uma instância voltada a práticas concretas, o que é o oposto das ações. De modo bastante prático, cada ação traz consigo objetivos específicos, com atores envolvidos bem demarcados. Nesse sentido, as ações são vistas como força-tarefa, o que pode ser considerado sinônimo do que se pretende por vetor de políticas públicas (RIBEIRAL, 2013a). Dessa maneira, cada ação possui um planejamento, uma execução e uma relatoria própria, em que o órgão coordenador desempenha papel de maior responsabilidade.

O coordenador (das ações) marca as reuniões, encaminha pro DRCI os pedidos de convocação das pessoas, vê se tem algum órgão que não está na ação que precisa ser chamado, nem que seja para esclarecer algum assunto, prepara o relatório e conduz a ação no GGI. (Servidor – BACEN).

Em teoria, os órgãos coordenadores adquirem esta posição mediante voluntarismo. Contudo, segundo relatos de entrevistados, escolhem-se as instituições que “naturalmente” são mais indicadas para aquela ação, ou seja, identifica-se o órgão cuja missão institucional e *expertise* mais se aproximam das tarefas e dos objetivos em questão. Em caso da falta de voluntarismo espontâneo, o constrangimento dos demais atores presentes determina qual órgão assume a posição de coordenação da ação. Há de se frisar que o mesmo ocorre para os colaboradores.

Algumas vezes eles (coordenador e colaboradores) são escolhidos por candidatura, outras vezes não, porque a meta tem muito a ver com a atuação daquele órgão. Então determinado coordenador é escolhido em razão da matéria, do assunto que tem mais a ver com a atuação daquele órgão.

53 Algumas ações possuem coordenação conjunta de dois órgãos.

O Banco Central não poderia coordenar um grupo que tem a ver mais com a atuação do INSS, por exemplo. (Servidor – DRCI).

Assumir a responsabilidade por uma ação não significa apenas executar as tarefas previstas. Como mencionado, as ações estão sujeitas a um controle e cabe ao órgão coordenador enviar relatórios periódicos ao GGI, onde as instituições de sua composição os analisam com o intuito de avaliar se a ação está sendo bem conduzida. A tarefa do órgão coordenador, então, vai além do maior protagonismo na condução da ação: da mesma forma que os membros do GGI exercem a função de pontes para outras organizações, o coordenador pode ser considerado uma ponte para os colaboradores da ação. Assim, como cada ação é uma rede particular, cabe ao órgão coordenador articular e integrar os atores colaboradores na perseguição das tarefas previstas. Em muitos casos, dado o perfil técnico de muitos dos participantes, a posição de colaboração se aproxima de uma assessoria técnica.

Quando você é o coordenador, você é o responsável por fazer aquele negócio andar, normalmente o coordenador é o responsável pelo ato propriamente dito. [...] E se precisa de colaboradores que efetivamente tenham o conhecimento técnico e prático daquilo que você está fazendo. (Membro – CNJ).

O colaborador não tem responsabilidades executivas, ele tem responsabilidades técnicas. Ele tem que levar a sua *expertise* para a discussão nos grupos, adotar alguma providência. (Servidor – BACEN).

### 3.3 • REDES PARALELAS E IDENTIDADE PROFISSIONAL

Outra intersecção de redes presente na ENCCLA está no perfil das instituições que a compõem. Integram a estratégia organizações de diversas ordens, entre autarquias, secretarias, departamentos, conselhos, associações profissionais etc. Neste quesito, destacam-se algumas legendas presentes, como o Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas (GNCOC) e o COAF. Isso porque ambos se constituem como instâncias de articulação paralelas à existência da ENCCLA, mas com objetivos próximos.

O COAF é um conselho vinculado ao Ministério da Fazenda, composto por 11 órgãos, todos eles presentes também na ENCCLA: BACEN, CVM, ABIN, MRE, RFB, MPS, SUSEP, CGU, PGFN, DPF e MJ. Conforme relatado, o COAF foi criado em 1998 em razão da inserção do Brasil nos acordos internacionais de AML. Dessa forma, possui a missão de controle do mercado financeiro, no sentido de examinar operações suspeitas de lavagem de dinheiro. O GNCOC, por sua vez, é uma instância de articulação formada por profissionais de vários segmentos dos Ministérios Públicos, tendo em comum o fato de lidarem com a temática de crimes tributários, lavagem de dinheiro e tráfico.

Os exemplos citados podem ser interpretados como estratégias integrativas de combate à lavagem de dinheiro e/ou à corrupção paralelas à ENCCLA. Isso sinaliza uma tendência anterior de formação de metodologias intersetoriais por parte dos órgãos, em que foram criadas instâncias diversas de atuação conjunta. Obviamente, o padrão de articulação varia de acordo com cada caso, mas é interessante observar que a cooperação entre diferentes órgãos e setores não é tanto uma inovação da ENCCLA, porém algo que já urgia a seus diferentes membros.

A partir dos exemplos citados, demonstra-se que o GNCOC já se estruturava como rede de membros de diferentes Ministérios Públicos, da mesma forma que o COAF era uma rede interinstitucional de controle do mercado financeiro. Nesse sentido, a ENCCLA pode ser analisada menos em termos de uma estratégia histórica de articulação e mais como um complemento e uma extensão de tendências integrativas já em curso.

Outro aspecto interessante da multiplicidade de redes que compõem a ENCCLA é a participação de diferentes níveis de representantes pertencentes a um mesmo órgão, ainda que sob siglas diversas. Neste caso, destaca-se a presença de escalões distintos, portanto, de variadas hierarquias intraorganizacionais, numa instância de discussão e deliberação horizontal.

Entre os participantes da ENCCLA, a gente vê diversas hierarquias de instituições. Por exemplo, vai a CVM, vai o Banco Central e vai o departamento de não sei o que de outro órgão. O DRCI, por exemplo, que é um departamento, senta numa mesa com uma secretaria que tem um *status* maior, com um servidor da Câmara... então, primeiro, as instituições não necessariamente são da mesma hierarquia. (Servidor – DRCI).

Além disso, nota-se a participação concomitante de associações profissionais das respectivas instituições, como é o caso da Associação dos Delegados de Polícia (ADPF) e da DPF. Dessa forma, percebe-se que a mesma classe está representada também em níveis diferentes.

Na realidade, uma análise do perfil de profissionais que fazem parte da ENCCLA demonstra que há uma semelhança de *expertise* profissional que transcende os órgãos representados. O profissionalismo é um aspecto relevante na análise das organizações. Por profissão, entendem-se a *expertise*, o domínio ou o monopólio de determinada área de conhecimento por um grupo (MACHADO, 2014). Nesse sentido, chama a atenção a predominância de um saber profissional voltado ao universo financeiro, que acaba se constituindo em lugar-comum na estratégia, inclusive entre membros de organizações de cunho jurídico ou policial.

Obviamente, tais conhecimentos são basilares para a atuação na antilavagem. Contudo, cabe observar que a multiplicidade de organizações participantes na ENCCLA

pressupõe uma variedade análoga de identidades institucionais. Ocorre que, sem menosprezar as diferentes visões institucionais que se entrecrocaram nas reuniões, os atores presentes mostram um saber profissional muito semelhante entre si. Isso significa dizer que há algo próximo de uma identidade técnica em comum entre os participantes da estratégia, independente das inscrições institucionais de cada um, de modo que a ENCCLA forma uma verdadeira “comunidade epistêmica” (ARAÚJO, 2012, p. 73). Sob esse ponto de vista, para além de uma rede voltada ao combate à lavagem de dinheiro e à corrupção, a estratégia pode ser interpretada como um evento de formação e/ou consolidação de identidades profissionais.

### 3.4 • A IMPORTÂNCIA DA INFORMALIDADE

Conforme registrado anteriormente, organizações estruturam identidades, comportamentos e formas de interação social. Contudo, a dinâmica social produz espaços não regulamentados, gerando “esquemas organizativos não-oficiais, configurando-se uma organização real” (MACHADO, 2014, p. 17). Dessa forma, pode-se dizer que há uma contraposição entre a organização real e a oficial, gerada pela falta de sinergia entre os objetivos particulares dos indivíduos e os oficiais da organização, algo que afeta tanto as relações intrainstitucionais quanto as interinstitucionais. Desse modo, numa análise de redes como a ENCCLA, é importante ter em vista os rearranjos relacionais entre seus participantes.

Assim, um dos aspectos relevantes da estratégia é que ela goza de uma dose “saudável” de informalidade. Nesse sentido, é notável o fato de a ENCCLA não contar com instrumentos formais como regulamentos, estatutos, decretos, portarias etc. É importante acrescentar que tal informalidade se contrapõe ao modelo tradicional de cooperação administrativa, “com grupos de trabalho formalmente constituídos, publicados no Diário Oficial, prazos oficiais e zelos hierárquicos” (MADRUGA, 2012, p. 35). Pelo contrário, a estratégia optou por adotar mecanismos não impositivos de articulação, como consenso e voluntarismo – ainda que se tratasse de organizações com diferentes posições hierárquicas.

Segundo Börzel (1998), a predominância da informalidade das relações entre os atores caracteriza a governança por meio de redes. Esse aspecto, por sinal, é um dos fatores que qualificam as redes como um aprimoramento da eficiência política. A informalidade, neste sentido, contrapõe-se à burocracia como método principal de comunicação interinstitucional, tida como ineficiente. Essa dicotomia entre burocracia e informalidade é aparente nas transformações que a ENCCLA provocou no que tange às comunicações cotidianas entre os representantes dos seus órgãos participantes. Uma das principais conquistas da estratégia, segundo entrevistados, está na consolidação de vínculos pessoais entre profissionais de diferentes instituições e localidades.

A comunicação normalmente é feita por ofício. O que não quer dizer que... quer dizer, a ENCCLA tem um papel importantíssimo, a ENCCLA conseguiu quebrar muitos feudos, quebrar muitas prevenções que um órgão tinha com o outro. E ela possibilitou conhecimento das pessoas. Quer dizer, uma pessoa conhecia a outra. E as pessoas sabem com quem devem lidar para tratar de determinado assunto. Nós recebemos ligações telefônicas ou *e-mails* de juízes, Ministério Público, delegados, ou eles vêm conversar aqui conosco, ou nós vamos no gabinete para tratar de determinados assuntos específicos. A ENCCLA teve um papel fundamental nisso de tornar conhecidas as pessoas encasteladas, nos feudos, sem querer se misturar com os outros, sem querer trabalhar em cooperação. Nestes últimos 12 anos de ENCCLA isso melhorou consideravelmente. Então a comunicação se dá não apenas na parte formal. A parte formal é natural entre órgãos, através de ofícios, mas existe um contato informal muito forte que é necessário, principalmente para tornar as coisas mais rápidas. (Servidor – BACEN).

Assim, percebe-se uma flexibilização das tecnologias de informação, no sentido da substituição do ofício pelo telefone como instrumento prático de trabalho. A partir disso, o ofício passou a ser uma ferramenta que serve apenas às prerrogativas burocráticas do serviço público, ao passo que a integração real entre os atores é feita por meio do “famoso telefone vermelho”<sup>54</sup> (Servidor – CVM). Nesse sentido, enquanto o primeiro método é formal e lento, o segundo é informal e dinâmico.

Atenta-se que esse método informal de integração depende da existência de relações pessoais entre os profissionais de diferentes órgãos. Contudo, o estabelecimento efetivo de vínculos pessoais depende da continuidade dos mesmos indivíduos como representantes das respectivas instituições. Esse pode ser considerado um aspecto em transição da ENCCLA no sentido de consolidar mecanismos que diminuam a rotatividade de seus membros. É importante frisar que tal rotatividade é vista também como algo que atrapalha as discussões da estratégia.

Eu notava na ENCCLA, e ainda noto, uma rotatividade muito grande de representantes. Hoje reduziu muito. Em alguns órgãos a gente sabe quem é a pessoa porque a gente vê, e a gente está aqui todo ano. Mas em outros órgãos sempre estavam girando: delegados da PF estavam trabalhando ali, depois mudavam e era outro. Representante do MP mudava e era outro. Na AGU mudava e era outro... E assim por diante. Em alguns órgãos a gente vê que mandam pessoas que vão lá sem saber de nada do passado da ENCCLA e ficam remoendo assuntos já tratados e remoídos, ações já feitas etc., o que atrapalha o desenvolvimento das ações. (Servidor – BACEN).

54 Analogia com a linha de comunicação direta entre Moscou e Washington durante a Guerra Fria.

A evolução das interações interorganizacionais por meio de contatos pessoais e informais possui outro aspecto relevante. Foi mencionado anteriormente que, no contexto específico das ações, os órgãos colaboradores atuam de forma semelhante a uma assessoria técnica em relação aos órgãos coordenadores. Contudo, o advento das relações pessoais leva esse contexto para além das ações determinadas na ENCCLA.

Do ponto de vista prático, alguém liga pra mim: “Oi, eu sou delegado da Polícia Federal. Você pode me ajudar a entender isso aqui?” Sob o ponto de vista técnico, vou orientá-lo para ele interpretar como funcionou determinada operação sem entrar em detalhes – sigilo de quem comprou, quem deixou de comprar –, até porque ele tem suas informações confidenciais e eu não estou habilitado a indiciar nada pra ele de informação sigilosa. Mas trocar figurinhas do ponto de vista técnico, isso acontece com muita regularidade [...]. Informalmente existe essa “troca de figurinha” numa estatística até maior. O que eu chamo de “troca de figurinha”? É essa troca de informação abertamente, sem quebra de sigilo. (Servidor – CVM).

Assim, pode-se perceber que a possibilidade de contato direto entre os participantes da ENCCLA é vista como uma evolução na integração entre os órgãos, na medida em que promovem agilidade na comunicação e condução de procedimentos. Ademais, a constituição da estratégia enquanto comunidade epistêmica faz com que esses contatos qualifiquem os procedimentos cotidianos do ponto de vista técnico.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do que foi relatado, nota-se que a ENCCLA é uma forma ampla e complexa de articulação entre órgãos envolvidos no combate à lavagem de dinheiro e à corrupção. Dessa maneira, a estratégia é aclamada como uma instância importante para a atuação conjunta do Estado na repressão dessas atividades criminosas. Enquanto tal, é atribuída como estratégia efetiva tanto por seus participantes quanto por seus observadores – como é o caso do próprio GAFI, em relatório oficial (GAFI, 2010). Entretanto, é importante frisar que a ENCCLA se forma com base em uma agenda específica de cooperação internacional e antilavagem, a partir da qual admite também a dimensão criminal da anticorrupção.

Mais do que uma rede interinstitucional, foi defendido nesta pesquisa que a estratégia se constitui numa superposição de múltiplas redes, como uma amálgama de padrões de interação entre os diversos atores participantes. Hipoteticamente, a extensão de uma rede possui relação direta com a sua complexidade à medida que suas interações se multiplicam. A partir disso, a rigor, a abordagem de redes pode ser aplicada da maneira mais global possível, uma vez que todos os atores estão interconectados em alguma medida (GRANOVETTER, 1983).

Contudo, foi utilizada neste estudo uma perspectiva de intersecção de redes, tendo em vista que a literatura sobre políticas públicas considera redes como relações razoavelmente estáveis e cooperativas de diferentes atores que perseguem objetivos comuns. Nesse sentido, a ENCCLA, sob o aspecto de encontro anual e com os objetivos amplos da antilavagem e anticorrupção, pode ser considerada um sistema amplo de articulação – ao passo que contempla múltiplas redes, com seus próprios padrões de integração e objetivos mais específicos e delimitados.

É pertinente recordar que a ENCCLA baseia-se nas prerrogativas de consenso e voluntarismo, ao mesmo tempo em que se pretende firmar como vetor unidirecionado de políticas públicas (ARAÚJO, 2012). Essa tarefa pode parecer difícil, tendo em vista o número elevado e irregular de organizações que participam da estratégia, explicado em parte por sua abertura. No entanto, foi demonstrado que esse aparente obstáculo é contornado por um núcleo bem instituído que atua como cúpula gestora. O GGI, ao incluir um representante de cada classe ou órgão inscrito na ENCCLA, acaba por adquirir razoável legitimidade de coordenação perante todas as instituições.

Conforme mencionado, os recursos necessários para perseguição de determinado objetivo político estão espalhados entre diversos atores, e a articulação em redes pode ser considerada como mecanismo de mobilização desses recursos (BÖRZEL, 1998). No caso tratado nesta pesquisa, as diretrizes da antilavagem e anticorrupção dependem de uma estratégia ampla como a ENCCLA, nos moldes das metodologias acordadas em âmbito internacional (ARAÚJO, 2012). Entretanto, apesar de tal amplitude, as instituições inscritas no GGI e na coordenação das ações ocupam papéis mais centrais na estratégia, possibilitando que as demais atuem de forma semelhante a um assessoramento técnico.

O aspecto técnico, inclusive, é um elemento basilar da ENCCLA. Devido ao caráter temático da estratégia, há uma *expertise* em economia financeira e controle de mercado comum entre todos os participantes. Pode-se dizer que essa *expertise* constitui uma identidade profissional que transcende, em alguma medida, as identidades institucionais dos atores, aproximando-os uns dos outros. Isso não quer dizer que as interações não sejam permeadas por eventuais conflitos de ordem institucional. Contudo, uma das realizações da ENCCLA está ligada à formação ou consolidação desta como comunidade epistêmica.

Habitualmente, a informalidade em relações institucionais é apontada como aspecto negativo da Administração Pública. Surpreendentemente, os elementos de informalidade presentes na ENCCLA são referidos como aspectos positivos na integração entre os órgãos. Isso porque a possibilidade de formação de vínculos pessoais entre profissionais com áreas semelhantes de atuação em diferentes instituições é apontada como fator que dá celeridade às tarefas cotidianas.

Embora a criação de bancos de dados comuns, a compartimentalização de informações e os acordos de cooperação figurem nos relatórios de metas e ações da ENCCLA, esses aspectos de articulação interinstitucional não foram alvo de destaque dos entrevistados. Ao contrário, para estes, a possibilidade de interação pessoal aparece com maior relevância e utilidade no desempenho cotidiano de suas funções. Não que um contradiga o outro, mas é a partir desse ponto que as formas de articulação burocráticas, tidas como ineficientes, dão lugar a métodos mais rápidos e eficientes.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, F. D. Uma análise da Estratégia Nacional Contra a Corrupção e a Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) por suas diretrizes. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 53-82, jan./jun. 2012.
- BÖRZEL, T. A. Organizing Babylon – on the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, Oxford, v. 76, n. 2, p. 253-273, 1998.
- CALMON, P. C. D. P.; COSTA, A. T. M. *Roteiro para elaboração de estudos de caso*. [S.l.]: Escola Nacional de Administração Pública, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Redes e governança das políticas públicas*. Brasília: [s.n.], 2013.
- ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO (ENCCLA). Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/quem-somos>>. Acesso em: 12 mar. 2015.
- GRANOVETTER, M. The strength of weak ties: a network theory revisited. *Sociological Theory*, New Haven, v. 1, p. 201-233, 1983.
- GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA CONTRA A LAVAGEM DE DINHEIRO E O FINANCIAMENTO DO TERRORISMO (GAFI). *Relatório de avaliação mútua*: prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento. [S.l.]: FATF/OECD, 2010.
- JAKOB, A. C. Governança, redes de políticas públicas e participação social: uma interseção de literaturas. *PÓS: Revista Brasileira de Pós-Graduação em Ciências Sociais*, Brasília, v. 13, n. 2, p. 100-120, 2014.
- MACHADO, B. A. *Justiça criminal*: diferenciação funcional, interações organizacionais e decisões. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

MADRUGA, A. Origens da ENCCLA. In: BRASIL, D. R. C. I. *ENCCLA: 10 anos de organização do Estado brasileiro contra o crime organizado*. Brasília: Ministério da Justiça, 2012. p. 34-35.

NADELMANN, E. Global prohibition regimes: the evolution of norms in international society. *International Organization*, Cambridge, v. 44, n. 4, p. 479-526, 1990.

RIBEIRAL, T. B. *Relatório técnico de análise crítica da estrutura e metodologia de trabalho*. Brasília: Ministério da Justiça, 2013a.

\_\_\_\_\_. *Formulação do plano de comunicação da ENCCLA*. Brasília: Ministério da Justiça, 2013b.

\_\_\_\_\_. *Relatório técnico contendo identificação de iniciativas assemelhadas à ENCCLA quanto ao combate à corrupção e à lavagem de dinheiro no âmbito estadual*. Brasília: Ministério da Justiça, 2013c.

\_\_\_\_\_. *Relatório técnico contendo proposta de melhoria da ENCCLA com relação à metodologia de trabalho e outros aspectos relevantes identificados*. Brasília: Ministério da Justiça, 2013d.

ROCHA, L. G. O combate à corrupção em redes interorganizacionais: um estudo da estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. *Revista da CGU*, Brasília, n. 5, p. 70-82, dez. 2008.

ROSE, N.; MILLER, P. Political power beyond the state: problematics of government. *The British Journal of Sociology*, v. 2, p. 173-205, jun. 1992.

TEIXEIRA, A. C. C.; SOUZA, C. H. L.; LIMA, P. P. F. *Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais*. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

## LISTA DE SIGLAS

ABIN: Agência Brasileira de Inteligência  
ADPF: Associação dos Delegados de Polícia Federal  
AGU: Advocacia-Geral da União  
AML: *Anti-Money Laundering*  
BACEN: Banco Central do Brasil  
CERCCO: Comitê Estadual Rondônia Contra a Corrupção  
CGU: Controladoria-Geral da União  
CJF: Conselho da Justiça Federal  
COAF: Conselho de Controle de Atividades Financeiras  
CNJ: Conselho Nacional de Justiça  
CNMP: Conselho Nacional do Ministério Público  
CNPJ: Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União  
CTF: *Counter Terrorism Financing*  
CVM: Comissão de Valores Imobiliários  
DPF: Departamento de Polícia Federal  
DRCI: Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional  
ENCCLA: Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro  
ENCLA: Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro  
FATF: *Financial Action Task Force*  
FOCCO: Fórum Permanente de Combate à Corrupção  
GAFI: Grupo de Ação Financeira Internacional

GGI: Gabinete de Gestão Integrada  
GNCOOC: Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas  
GSI: Gabinete de Segurança Institucional  
GT: Grupo de Trabalho  
MARCCO: Movimento Articulado de Combate à Corrupção  
MJ: Ministério da Justiça  
MPF: Ministério Público Federal  
MPOG: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
MPS: Ministério da Previdência Social  
MRE: Ministério das Relações Exteriores  
NCCT: *Non-Cooperative Countries and Territories*  
PGFN: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional  
PF: Polícia Federal  
PREVIC: Superintendência Nacional de Previdência Complementar  
RCGP: Rede de Controle da Gestão Pública  
RFB: Receita Federal do Brasil  
SUSEP: Superintendência de Seguros Privados  
TCU: Tribunal de Contas da União  
UIF: Unidade de Informação Financeira

## CONCLUSÕES

Arthur Trindade Maranhão Costa  
Bruno Amaral Machado  
Cristina Zackseski

Os estudos no campo dos delitos econômicos e de corrupção, na esteira da obra seminal de Sutherland, indicam a seletividade do sistema penal e os entraves para a investigação, a persecução penal e o julgamento (SUTHERLAND, 1940, 1945, 1983). Nas últimas décadas, a literatura na área aponta a necessidade de revisitar o conceito de crime de colarinho branco, dadas a complexidade das atividades econômicas e a diversificação das práticas e dos sujeitos inter-relacionados (CROALL, 1992; SHAPIRO, 1994; NELKEN, 1994). A crise financeira do final da década de 2000 trouxe novamente à tona o crime de colarinho branco e possibilitou novas análises tanto das condições em que ocorrem as práticas quanto dos limites em que opera o sistema de justiça criminal (BROTHERTON; HANDELMAN; WILL, 2013; YOUNG, 2013; FRIEDRICH, 2013).

Nesta pesquisa, nosso foco dirigiu-se para a investigação e a persecução penal dos delitos econômicos e de corrupção. O mapeamento exploratório realizado no *Capítulo 1* revelou diversos estudos que apontam cenário complexo no qual atua o sistema de justiça criminal. A literatura indica diferentes percepções sobre a atuação do Judiciário ao longo dos anos, de acordo com a criminalidade analisada, o que apenas reforça a necessidade de adensar o campo de pesquisa.

Por meio de técnicas quantitativas e qualitativas, o foco deste estudo dirigiu-se à atuação das organizações que participam da divisão do trabalho jurídico-penal, na esfera do sistema de justiça federal. Enquanto a análise exploratória evidenciou que distintas organizações de controle, regulação e fiscalização desempenham atividades que são relevantes para futuras investigações e persecuções penais, a análise do fluxo do sistema de justiça possibilitou confrontar alguns dados referentes ao resultado final das ações propostas, conforme descrevemos, e a análise qualitativa

permitiu aprofundar o conhecimento sobre as condições em que são realizadas as investigações, bem como as distintas percepções sobre o desempenho das atividades pelos atores e pelas organizações envolvidas.

Os modelos organizacionais da PF, do MPF e da Justiça Federal evidenciam trajetórias diferenciadas a partir da Constituição de 1988. Cada uma das organizações analisadas passou por processos históricos específicos e vivenciou transformações importantes na construção das identidades. Notamos momento de turbulência interna, especialmente na PF, fruto de intenso conflito entre as carreiras policiais e disputas por parcela de poder intraorganizacional.

Conforme foi possível mapear, a especialização indica que, nos estados, as superintendências contam com delegacias especializadas na investigação de delitos econômicos e de corrupção: 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). A articulação nacional conforma-se a partir da Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado (DICOR), responsável pelo estabelecimento das prioridades de atuação na investigação do crime organizado. A DICOR engloba, entre outras, a Divisão de Repressão de Crimes Financeiros (DEFIN) e a Coordenação-Geral de Polícia Fazendária (CGPFAZ). Esta, por sua vez, contempla, conforme organograma, a Divisão de Repressão a Crimes Fazendários (DEFAZ) e a Divisão de Repressão a Crimes Previdenciários (DEPREV).

O Ministério Público Federal foi estruturado em diferentes níveis. Nos estados, organiza-se territorialmente, com Procuradorias da República nas capitais e Procuradorias da República nos municípios, a depender das demandas internas e necessidades específicas de especialização temática. Para o objeto desta pesquisa, destacamos a criação de Núcleos de Combate à Corrupção (NCC), fruto de arranjos locais, que recebeu apoio institucional da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão. Nas unidades da federação selecionadas para a pesquisa, apenas São Paulo não contava com NCCs. As Câmaras de Coordenação e Revisão são instâncias relevantes que buscam uniformizar a atuação dos procuradores e centralizar o seu foco em temáticas prioritárias. Neste estudo ressaltamos os projetos em curso, especialmente os grupos de trabalho relacionados ao desempenho de atividades voltadas para a persecução penal dos delitos econômicos e de corrupção.

Entre as diferentes mudanças apontadas na estrutura organizacional da Justiça Federal, relevamos a interiorização das Varas Federais e a especialização das Varas nas capitais. A interiorização promoveu a ampliação do acesso jurisdicional. Em relação ao

objeto da pesquisa, destacamos no organograma interno a especialização para instrução e julgamento de crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores. Nas unidades federativas selecionadas para a pesquisa, identificamos a especialização em todas as capitais e no Distrito Federal.

Em suma, a análise dos modelos formais indica transformações relevantes e adequação das estruturas internas às novas demandas nas organizações pesquisadas, especialmente em relação aos delitos econômicos e de corrupção. Entretanto, conforme foi possível identificar, os modelos instituídos não necessariamente alteram as práticas organizacionais nem garantem a redefinição das prioridades internas se inexistem mecanismos que permitam o desempenho das funções e das práticas ajustadas aos novos desafios.

\*\*\*

Na fase quantitativa, de caráter exploratório, buscamos inicialmente mapear o montante dos delitos selecionados, a partir da extração de dados da base do Sistema Único do MPF, do total de denúncias e arquivamentos registrados no sistema de justiça federal em 2012, ano-base da pesquisa, conforme explicitado no *Capítulo 3*.

Os percentuais de denúncias em relação ao total de inquéritos policiais (somatório de denúncias e arquivamentos), conforme base de dados do Sistema Único, indicam que Mato Grosso do Sul é o estado onde o MPF tem o maior percentual em relação aos procedimentos arquivados (49,67%). São Paulo e Roraima apresentam as menores taxas, com 5,78% e 7,46%, respectivamente. Os estados do Piauí, Amazonas, Espírito Santo, Tocantins, Pará e Rio Grande do Sul apresentam taxas entre 41% e 49%. Paraíba, Paraná, Mato Grosso, Minas Gerais, Rondônia, Rio Grande do Norte, Bahia, Ceará, Santa Catarina, Sergipe e Goiás registram variações entre 30% e 40%. Pernambuco e Distrito Federal, entre 24% e 27%. Rio de Janeiro, Maranhão, Alagoas e Acre, entre 10% e 20%.

A análise dos crimes selecionados na pesquisa, definidos como corrupção e delitos econômicos, aponta variação em relação à tabela do total de movimentação criminal no sistema de justiça federal. Os percentuais de denúncias em relação ao total de inquéritos policiais (somatório de denúncias e arquivamentos), conforme base de dados do Sistema Único, indicam que Amazonas é o estado onde o MPF tem o maior percentual em relação aos procedimentos arquivados (50,30%). São Paulo, Acre e Roraima apresentam as menores taxas, com 8,13%, 5,88% e 2,56%, respectivamente. Os estados do Espírito Santo, Pará, Ceará, Paraíba, Goiás, Bahia, Rio Grande do Sul, Piauí e Minas Gerais apresentam taxas entre 40,5% e 49,49%. Paraná, Rio Grande do Norte, Tocantins, Pernambuco, Santa Catarina, Sergipe e Mato Grosso do Sul registram

variações entre 31,09% e 39,81%. Amapá, Mato Grosso, Distrito Federal e Rondônia, entre 26,47% e 29,75%. Rio de Janeiro e Alagoas registraram taxas de denúncia de 10,78% e 15,38%, respectivamente.

A ausência de registros confiáveis sobre o local, a data do fato e a forma como o inquérito foi instaurado (flagrante ou portaria), entre outras informações relevantes, impossibilita análise aprofundada sobre a disparidade das taxas de denúncia nos diferentes estados. Algumas hipóteses podem ser levantadas para discussão. A diversidade das estruturas de apoio material e humano da PF e do MPF instaladas no território nacional pode ser variável importante. A construção de arranjos locais marcados pelo padrão de atuação conjunta e a definição de prioridades e de estratégias de atuação podem indicar variações, inclusive entre interior dos estados e capitais. Outra hipótese, talvez mais factível, indica taxas de denúncia mais significativas em que predominam os inquéritos instaurados por auto de prisão em flagrante, para apurar crimes menos complexos ou de investigação rápida. O grande volume de inquéritos instaurados pela PF pela prática dos crimes de contrabando ou descaminho é um dos prováveis indicadores para aferir a disparidade encontrada na primeira fase da pesquisa.

Em relação aos delitos econômicos, o estudo apontou, nos crimes contra a ordem tributária, que, à exceção de São Paulo, com taxa de denúncia em 9,49% dos inquéritos, o Paraná, o DF e Pernambuco apresentam taxas de denúncia próximas da média nacional (40%). Quanto aos crimes financeiros, o DF apresenta taxa próxima à média nacional (33%) e Pernambuco está um pouco acima (46,15%), enquanto o Paraná (14,7%) e São Paulo (10,70%) apresentam médias bastante inferiores. Em relação aos crimes previstos na Lei de Licitação, apenas Pernambuco apresenta taxa de denúncia (25%) próxima à média nacional; os demais estados e o DF apresentam taxas inferiores a 20%. A persecução penal dos crimes de lavagem de ativos indica taxas inferiores a 10% em São Paulo e no Paraná, enquanto no DF chega a 16%. Embora Pernambuco apresente taxa de 50%, quase o dobro da média nacional, deve-se considerar que foram registrados apenas quatro casos em 2012.

Na primeira fase de levantamento dos dados do Sistema Único, constatamos que quase 50% dos crimes contra a Administração Pública são tipificados como contrabando ou descaminho. Na análise preliminar do fluxo, em relação aos tipos penais selecionados no título dos crimes contra a Administração Pública, destacamos, quanto ao crime de corrupção passiva, que o DF e São Paulo ocupam polos opostos, com 26% e 3%, respectivamente, e Pernambuco e o Paraná ocupam posição intermediária, com taxas de 12% e 14%. São Paulo também apresenta a menor taxa de denúncia nos crimes de corrupção ativa (7%), seguido do DF (25%), de Pernambuco (50%) e do Paraná (60%). Em relação ao crime de sonegação de contribuição previdenciária, São Paulo apresenta taxa de 4%; Pernambuco, de 10%; o DF, de 11%; e o Paraná apresenta o maior percentual, com 37%. Nos crimes de peculato, São Paulo ocupa a última posição, com 4%, seguido do Paraná (27%), de Pernambuco (34%) e

do DF (38%). Em relação aos crimes de inserção de dados falsos em sistema de informação, tanto São Paulo quanto o Paraná apresentam a taxa de 0,0%. No entanto, vale destacar que o Paraná registrou apenas um caso, que foi arquivado, ao passo que em São Paulo os 18 casos registrados foram objeto de arquivamento. O DF apresenta a taxa de 15% e Pernambuco, de 66%, devendo-se ressaltar o registro de apenas três casos nesse estado do Nordeste (duas denúncias ofertadas).

A distribuição de ações penais e arquivamentos no transcorrer de 2012 indica que, até três anos, há um percentual de denúncias ligeiramente superior. Ao atingir três anos e meio, os percentuais de denúncia e arquivamento são equivalentes; após esse patamar, o número de arquivamentos é mais elevado. No entanto, nos crimes selecionados neste estudo, a grande diferença ocorre nos três primeiros anos de investigação, quando os percentuais de denúncia são significativamente superiores aos arquivamentos. Nesse caso, evidencia-se que a rapidez da investigação está associada ao maior volume de inquéritos policiais que geram ações penais, ou seja, a variável tempo indica o perfil da investigação com maior probabilidade de que seja objeto de persecução penal. A pesquisa indicou que o Distrito Federal e Pernambuco não apresentam diferenças significativas nos tempos de denúncia e arquivamento, ao contrário de São Paulo e do Paraná, onde os tempos médios de denúncia são inferiores aos de arquivamento. Além disso, apontou que São Paulo e o Paraná apresentam, de forma geral, médias de tempo de denúncia e arquivamento superiores às do Distrito Federal e de Pernambuco.

No Distrito Federal, a análise de processos e inquéritos no ano selecionado para a pesquisa permite algumas comparações. Conforme ressaltamos, a peculiaridade da atuação da PF nos crimes selecionados indica a prisão em flagrante em 4% dos processos e 2,3% dos inquéritos analisados. Geralmente as investigações são iniciadas por meio de portaria da autoridade policial. Algumas hipóteses explicativas podem ser formuladas em relação à disparidade das taxas de denúncia nas unidades federativas analisadas. De início, podemos argumentar que o pequeno número de flagrantes pode estar associado à especificidade dos delitos selecionados. Os inquéritos instaurados por auto de prisão em flagrante indicam, em tese, uma taxa de denúncia mais significativa em relação aos inquéritos instaurados por portaria, mas outras hipóteses podem ser levantadas para discussão. As localidades em que a atuação da PF se concentra na repressão dos crimes de descaminho ou tráfico de drogas podem apresentar maiores taxas de denúncia em razão de preservação da prova e rapidez na investigação. Os dados obtidos na análise quantitativa são confirmados pela pesquisa qualitativa: o tempo é um dos fatores relevantes na obtenção da prova.

A configuração do sistema de comunicação e controle relaciona-se tanto à peculiaridade dos crimes analisados quanto ao papel de diferentes organizações reguladoras ou de controle. O TCU é a instituição que mais aciona o sistema de justiça federal em Brasília nos processos criminais, ao passo que o MPF figura como

a principal instituição requisitante nos inquéritos arquivados. As investigações são, em regra, conduzidas pela PF, por meio do inquérito policial, sendo escassas as realizadas pelo MPF. Se, por um lado, as perícias são recorrentes nas ações penais iniciadas, por outro, poucas foram identificadas nos inquéritos arquivados, o que reforça o argumento da relevância da prova técnica para a formação da convicção para a persecução penal, visão compartilhada pelos Tribunais Superiores na avaliação das características que deve reunir uma investigação criminal, conforme indicado pela pesquisa exploratória realizada no *Capítulo 1*. Outra divergência encontrada foi o elevado número de devoluções dos inquéritos concluídos formalmente pela autoridade policial para novas diligências nas ações penais iniciadas, ao passo que foram identificadas poucas devoluções para novas diligências nos inquéritos arquivados, quando o delegado considera concluídas as diligências. Apesar do elevado grau de especialização da PF, poucos foram os inquéritos, tanto aqueles que originaram ações penais quanto os arquivados, concluídos por delegacias especializadas. A pesquisa aponta pouca divergência entre delegados e procuradores da República quanto à definição jurídica dos fatos, igualmente em relação aos processos criminais e aos inquéritos arquivados. O perfil dos acusados não destoa da imagem difundida no senso comum. Predominam empresários e profissionais liberais com idade entre 40 e 65 anos e com escolaridade superior, em regra assistidos por defesas constituídas.

Nos últimos anos, pesquisas no Brasil apontam novas possibilidades de análise. Parte dos estudos na área indica o crescimento do número de condenações comparativamente ao de absolvições, o que sugere indagar sobre possíveis alterações no cenário em que ocorre o controle penal de delitos dessa natureza (BECK, 2013; MACHADO, M., 2010). Certamente, futuras investigações devem ser realizadas a fim de compreender e contextualizar as condições em que ocorrem os julgamentos e trazer novas reflexões sobre a forma como operam as organizações que participam da divisão do trabalho jurídico-penal. Na pesquisa do fluxo dos processos criminais instaurados no DF em 2012, constatamos 46 absolvições sumárias (referentes a três processos) e cinco denúncias rejeitadas por ausência de justa causa (18 denunciados).

A análise quantitativa aponta um número elevado de arquivamentos em relação aos inquéritos concluídos pela PF. Não é possível inferir, de forma peremptória, que o fato decorreria da insatisfatória atividade investigativa, pois um inquérito bem conduzido pode propiciar elementos de convicção de que o fato é atípico, cumprindo plenamente sua finalidade instrumental. Contudo, destacamos que os procuradores entrevistados (em entrevistas em profundidade e grupos focais) foram uníssimos nas críticas à qualidade da investigação realizada. Na análise dos processos e dos inquéritos no sistema de justiça federal no DF, conforme constatamos, a maioria dos inquéritos foi arquivada pela ausência de provas e pela prescrição, reforçando a tese de que a investigação não teria sido satisfatória, o que supõe diferentes hipóteses explicativas, como o mau desempenho da atividade de inves-

tigação, a falta de integração entre policiais federais e procuradores da República ou a ausência de articulação com organizações reguladoras, de fiscalização ou de controle, que não raramente demoram a emitir as comunicações oficiais ou não providenciam elementos suficientes para a persecução penal.

\*\*\*

Na fase qualitativa da pesquisa, os relatos dos atores que ocupam posições relevantes nas organizações pesquisadas sugerem importantes pistas para compreender as rotinas, as dificuldades e as experiências exitosas nas atividades de investigação e persecução penal dos delitos econômicos e de corrupção no sistema de justiça federal.

Os policiais federais descrevem mudanças legais, funcionais e estruturais implantadas na PF nos últimos anos. As falas dos participantes indicam mudança importante no foco organizacional a partir de 2003, quando houve crescente interesse institucional pela investigação da corrupção e dos delitos econômicos. As narrativas descrevem detalhes dos novos padrões de atuação policial a partir das chamadas “grandes operações”. O sítio oficial da PF relaciona as operações realizadas a cada ano, o que indica estratégia de visibilidade institucional em atividades que a organização reputa valorizadas social e politicamente.

Os relatos dos policiais federais apontam, contudo, mudanças importantes nos últimos anos, especialmente em razão da escassez de recursos materiais e humanos para atuar nas mais diferentes áreas incumbidas à PF. Embora não tenha sido disponibilizada informação detalhada da distribuição das diferentes carreiras policiais entre as unidades existentes em território nacional, o trabalho de campo indica que os serviços burocráticos competem diretamente com as atividades-fim da organização.

Em relação às atividades desempenhadas, destacamos que a Polícia Federal exerce diversos papéis de polícia administrativa e ostensiva que competem com a função de polícia judiciária. Além das delegacias prioritariamente estruturadas para a investigação, há as que desempenham funções não exatamente típicas de polícia, como as delegacias especializadas em produtos químicos, controle de armas, segurança privada, passaportes, entre outras. Na alocação dos recursos escassos, nem sempre a função de polícia judiciária é priorizada pela direção-geral. Ao contrário, os relatos apontam que eventos nacionais ou internacionais podem repercutir diretamente sobre a PF, pois, de acordo com necessidades pontuais e específicas, deslocam-se efetivos e realocam-se as prioridades institucionais. Além disso, a interiorização da PF, informam os participantes da pesquisa, orienta-se muitas vezes por critérios políticos, e não necessariamente pelas necessidades da atividade-fim.

A investigação policial, objeto desta pesquisa, aponta frentes para análise. Quando o foco é orientado para os delitos econômicos e a corrupção, a atividade de polícia judiciária supõe enfrentar a complexidade da prova e a necessidade de conhecimentos técnicos adquiridos em áreas como economia, contabilidade, engenharia, informática etc. A interdisciplinaridade exigida na investigação supõe desafios e a construção de novos padrões de atuação. A especialização de unidades e a consolidação de um corpo técnico formado por peritos, expertos nos mais diferentes campos da ciência, supõem a construção de formas de atuação intraorganizacional. O “saber-fazer pericial” é imprescindível nas rotinas em áreas específicas, como a selecionada nesta pesquisa. O “saber-fazer” prático dos agentes de polícia, o “conhecimento dos tiras”, também é rearticulado como parte importante da investigação.

A divisão do trabalho policial, conforme evidenciou a etapa de campo da pesquisa, revela conflitos entre as diferentes carreiras policiais federais. Agentes de polícia e peritos ressentem-se das últimas mudanças legislativas que reafirmaram a hierarquia do delegado no modelo organizacional da PF. As disputas remetem à relevância do profissionalismo como variável importante para a análise organizacional. A análise da composição das carreiras nos últimos anos indica que o efetivo de delegados da PF em relação aos agentes e aos peritos foi alterado, especialmente com a realização de diversos concursos a partir da década de 2000. A proximidade com o mundo da política também não deve ser descartada: a informalmente referida como “bancada da Polícia” conta com um número relevante de delegados da PF.

O saber jurídico, personificado na figura do delegado de polícia, profissional da tradução do mundo policial para o sistema jurídico, não é uma variável irrelevante na nossa análise – a afirmação da superioridade hierárquica do delegado é tanto simbólica quanto instrumental. Reafirma-se a posição de mando de profissional da área jurídica, em movimento em que os delegados se aproximam das carreiras jurídicas sem deixar de ser policiais. Os agentes ressentem-se não apenas da relação de subordinação, mas também da trava salarial imposta pelo modelo hierárquico.

Os peritos, igualmente, questionam o maior prestígio conferido aos profissionais da área jurídica. As narrativas dos peritos, que atuam nos subsistemas científicos, indicam que um profissional do Direito nem sempre é o mais capacitado para o comando das investigações. O desconhecimento técnico de investigações complexas leva a dificuldades para traçar estratégias a partir de hipóteses iniciais. A ausência de linha investigativa clara e, não raramente, os ciúmes recíprocos dos diferentes nichos organizacionais ocupados na estrutura da PF repercutem no resultado final das investigações.

Além de pontuais interferências políticas que eventualmente podem reorientar as prioridades ou mesmo bloquear investigações<sup>55</sup> e das disputas intraorganizacionais

que afetam o resultado final, outros fatores interferem na atividade desempenhada pela PF. A obrigatoriedade da ação penal supõe obstáculo importante para a seleção das investigações. Os relatos indicam que as atuais exigências de produtividade nem sempre geram critérios mais racionais na alocação dos recursos policiais. Do ponto de vista da atuação mais racional para atender ao interesse público, poderíamos pensar também no direcionamento dos esforços de investigação de problemas específicos, identificados por estudos de impacto e relevância dos diversos tipos de lesão efetiva a bens jurídicos de interesse coletivo, “a partir dos quais os parâmetros definidores de produtividade não seriam semelhantes aos da iniciativa privada (quantitativo de operações, denúncias, processos ou julgamentos) e sim do retorno aos cofres públicos de recursos desviados e outros indicadores desta natureza” (*Capítulo 4*).

Apesar da obrigatoriedade da ação penal, notamos nos discursos dos policiais a existência de diversos tipos de seletividade: uma formal, referente aos prazos e à discricionariedade para instaurar ou não o inquérito policial; outra mais intuitiva, operando com critérios políticos, corporativos ou mesmo midiáticos; outra, ainda, econômica, concentrada na dimensão dos desvios de recursos públicos, o que supõe articulações hierárquicas e negociações com as respectivas superintendências, pois as “operações” dependem de verba para viabilizar o cumprimento de diligências, ações interestaduais ou mesmo internacionais, cooperação interinstitucional etc. O trabalho de campo aponta que a deliberação por prioridades na investigação nem sempre se relaciona ao interesse público ou à dimensão da ofensa ao bem jurídico tutelado. Assim, opera-se a seletividade a partir de critérios pouco transparentes e definidos em contexto de isolamento, falta de comunicação e cooperação. No entanto, as tarefas podem ser negociadas e sincronizadas, e, eventualmente, a construção de arranjos informais, fundados em critérios pessoais e na experiência, pode conformar redes de cooperação, alianças tópicas e modelos locais.

Os policiais federais explicitam diferentes percepções sobre os papéis desempenhados. Os agentes criticam a forma como os delegados se posicionam institucionalmente e queixam-se da falta de estímulos e da descrença sobre os rumos da carreira. Os peritos também são críticos em relação aos delegados e recomendam modelo que flexibilize a hierarquia e articule formas menos burocráticas na condução das investigações, valorizando o saber técnico. Alguns dos relatos de agentes e peritos apontam modelos em que o delegado desapareceria e o papel do profissional jurídico seria assumido pelo Ministério Público.

Grande parte das críticas de agentes e peritos associa-se ao formato do inquérito policial, descrito, de forma unânime por esses profissionais, como ultrapassado,

nas operações da Polícia Federal. 14 abr. 2015. *ZH Notícias*. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2015/04/para-delegados-governo-interfere-nas-operacoes-da-policia-federal-4739808.html>>. Acesso em: 12 maio 2015).

55 Confira-se a notícia em que o então presidente da ADPF Marcos Leônico critica o governo federal por interferências nas investigações da Operação Lava Jato (Para delegados, governo interfere

burocrático e ineficiente. Destoam os delegados ao avaliar a função que exercem na investigação e a forma como percebem e representam o inquérito policial. Alguns dos delegados participantes associam a função que desempenham à de um “juiz instrutor”, o que marca a proximidade com os magistrados e o distanciamento em relação ao Ministério Público. Este seria parte interessada na acusação penal, ao passo que o delegado seria “equidistante e desinteressado” ao conduzir investigações não necessariamente voltadas para embasar futura ação penal. Nessa linha, o paradigma do “bom inquérito”, na fala dos delegados, é aquele que enseja a ampla apuração dos fatos e possibilita todas as condições para a atuação das demais organizações que participam da divisão do trabalho jurídico-penal, ou seja, não apenas para a persecução penal mas também para o arquivamento.

As interações interorganizacionais também revelam diferentes percepções sobre outras profissões jurídicas e, especialmente, em relação a outras organizações do sistema de justiça federal. Os delegados ressentem-se das investidas do MPF ao papel que desempenha o delegado como presidente do inquérito policial. Afirmam que as investigações realizadas pelo MPF seriam pouco transparentes e não estariam sujeitas a controle e que, além disso, os procuradores não teriam sido treinados para a investigação, o que impediria a produção de resultados satisfatórios. De outro ângulo, os delegados informam proximidade com os magistrados. Conforme ressaltado, as falas associam o papel do delegado ao de um autêntico “juiz instrutor”. Os encontros realizados entre magistrados e delegados da PF seriam momentos não apenas para estreitar relações interinstitucionais, mas para “aprimorar” o produto oferecido pela PF por meio do inquérito policial, segundo parâmetros orientados pela futura avaliação judicial. O foco seria, assim, as necessidades da instrução criminal. O distanciamento em relação aos procuradores da República, por sua vez, sugeriria desarticulação entre organizações que pouco se comunicariam entre si, com repercussões práticas muito relevantes. Ao distanciar-se do ator responsável pela persecução penal, o produto entregue não necessariamente atende às expectativas do responsável por iniciar a persecução penal.

A visão dos delegados não é compartilhada por agentes e peritos, que se distanciam do policial detentor do saber jurídico e indicam novos padrões de atuação em que o delegado perderia a centralidade no modelo de investigação. A ausência de sintonia entre a investigação e a persecução penal certamente é um dos pontos centrais que emergem das falas dos policiais federais. As experiências bem-sucedidas resultariam de arranjos locais e seriam fruto da cooperação entre profissionais e da articulação para objetivos comuns.

A realização da etapa de campo permitiu aprofundar diferentes aspectos do desempenho do trabalho pelos membros do MPF. Notamos, em regra, que a distribuição das atribuições entre ofícios distintos é objeto de grande interesse. Cada localidade decide sobre a viabilidade e o interesse na especialização de ofício que acumula a investigação por meio do inquérito civil público na apuração de atos de improbidade ad-

ministrativa e eventuais crimes de corrupção e delitos conexos. A proposta de criação dos Núcleos de Combate à Corrupção (NCCs) é avaliada positivamente, embora não tenha sido aprovada em todas as capitais. Nas unidades federativas focalizadas nesta pesquisa, identificamos que todas as procuradorias locais instituíram NCCs.

A consolidação dos modelos de NCCs, experiência pioneira que recebe crescente institucionalização formal, fundamenta-se no princípio de racionalização do trabalho e tratamento jurídico concentrado em relação aos atos de corrupção e aponta incremento das investigações pelo MPF. No transcorrer dos inquéritos civis públicos, eventuais infrações penais podem ser conjuntamente identificadas e, assim, prescinde-se do inquérito policial. Entretanto, há enorme insatisfação em relação ao suporte humano e técnico disponibilizado para as procuradorias. Avalia-se a estrutura como insuficiente para atender a todas as demandas, especialmente para a realização de investigações mais complexas e até mesmo para o cumprimento de diligências mais simples.

O campo indica diferentes perspectivas para análise intraorganizacional. Em relação à interação entre procuradores da República e procuradores regionais da República, os relatos informam percepções distintas conforme as regiões das unidades federativas selecionadas. A interação com os membros que integram a Procuradoria Regional da República – 1ª Região (PRR1) é avaliada de forma predominantemente negativa, ao contrário das descrições em relação às interações entre membros que atuam perante as Procuradorias Regionais da República da 3ª Região (PRR3) e da 4ª Região (PRR4), que apontam mais proximidade e facilidade de comunicação entre as diferentes unidades. Os participantes, em regra, ressentem-se da ausência de mecanismos institucionais de interação, pois predominam os contatos pessoais. Os perfis dos membros envolvidos configuram variável determinante na condução de demandas típicas.

As Câmaras de Coordenação e Revisão constituem-se em unidades relevantes na conformação institucional do MPF. A engenharia institucional fundamenta-se nos princípios da independência funcional e da unidade de atuação. Além da atividade revisora, a coordenação assume função que merece crescente atenção nos últimos anos. A idealização de mecanismos de construção de formas de atuação unificadas supõe diferentes estratégias e práticas organizacionais. A formação de grupos de trabalho para a discussão de temas concretos e para a proposição de diretrizes inspiradas pelo princípio da unidade de atuação constitui-se em uma das frentes mais destacadas. O desempenho das Câmaras foi constantemente referido pelos sujeitos da pesquisa. Algumas das falas relacionam experiências concretas decorrentes da atividade de revisão e muitos relatos apontam a evolução do papel das Câmaras na função coordenadora.

Contudo, muitos interlocutores entendem haver necessidade de incrementar a coordenação por meio de metodologias que atendam peculiaridades regionais ou locais. Em relação à função revisora, critica-se o que é retratado como posição dissociada das realidades locais. As Câmaras (especialmente a 2ª Câmara) deveriam promover

o debate sobre a necessária seletividade das instituições na atuação penal, priorizando os casos mais graves. Os participantes relatam experiências de organizações, como a Receita Federal, com padrões racionais que priorizam os casos mais relevantes segundo critérios próprios (arrecadação). Ao menos uma das iniciativas relevantes, referida pelos sujeitos da pesquisa e identificada como projeto da 2ª Câmara, relaciona-se ao projeto que busca incrementar a representação fiscal para fins penais de forma a, se possível, prescindir do inquérito policial.

A pesquisa também enseja diferentes perspectivas para análise interorganizacional. Uma das organizações instituídas na divisão do trabalho jurídico-penal é a Polícia Federal. As narrativas dos interlocutores confirmaram os conflitos veiculados nos meios de comunicação de massa, objeto de projeção nacional durante a tramitação da denominada PEC 37, que afastava a possibilidade de os membros do MP realizarem investigações. A interação com os delegados da PF é representada como difícil e pouco institucionalizada. Alguns relatos mencionam boas experiências de atuação conjunta com delegados, mas seriam experiências pontuais e personalizadas. São escassas as referências a interações diretas com peritos e agentes da PF.

Elogia-se a qualidade técnica do trabalho pericial, apesar de a estrutura ser insuficiente para atender à enorme demanda. Alguns agentes são especialmente elogiados pela *expertise* adquirida em anos do exercício da investigação, embora, avaliam os sujeitos da pesquisa, predomine o desestímulo entre eles diante do novo modelo legal, que reforçou a posição hierárquica do delegado. Os participantes queixam-se da falta de transparência da PF na definição das prioridades. As grandes operações, muitas vezes, seriam deflagradas sem o necessário acompanhamento do responsável pela persecução penal. De outro ângulo, as experiências exitosas, em algumas operações, decorreriam de arranjos específicos e formas de atuação conjunta, resultado da construção de padrões de interação organizacional ainda fortemente relacionados aos membros e aos servidores que ocupam posições específicas.

Grande parte dos inquéritos tramitaria durante longos períodos sem a direção da autoridade policial. O inquérito é criticado por todos os procuradores como procedimento burocrático e ineficiente, particularmente para a investigação da corrupção e dos delitos econômicos. Ao discorrerem sobre a experiência na área penal, os participantes apontam que a maioria dos inquéritos policiais concluídos pela PF é arquivada por não cumprir o objetivo proposto: a completa apuração do fato investigado. Os procuradores não divergem da imagem retratada pelos delegados de que o inquérito exitoso é aquele que traz o mais completo esclarecimento possível dos fatos investigados. Não necessariamente o arquivamento é sinal de uma investigação conduzida de forma inadequada. De um lado, os delegados apontam que muitas devoluções de inquéritos à PF poderiam constituir-se na forma de o MPF gerenciar a escassez material e humana em situações específicas. De outro lado, os relatos dos membros do MPF indicam a predominância de investigações insuficientes e que seriam constantes

as devoluções dos autos para diligências complementares. As provas colhidas seriam insuficientes para a decisão do MPF, pois não trariam elementos nem para o início da persecução penal nem para o arquivamento.

Em relação ao Judiciário, predominam as críticas à morosidade e aos “critérios diferenciados” para o julgamento dos delitos econômicos. Os participantes destacam a realidade das Varas Federais no interior do País, sem a estrutura mínima para atuar nos casos de maior complexidade, o que demanda auxílio de magistrados substitutos para não inviabilizar o funcionamento das unidades. Alguns dos participantes ressentem-se de que a especialização das Varas com competências para a lavagem de dinheiro e os crimes financeiros não necessariamente levaram a maior eficiência na prestação jurisdicional. A especialização é elogiada como necessária, mas nem todos os magistrados teriam vocação para a matéria. O perfil do magistrado ainda seria determinante no desempenho do Judiciário, notadamente quando o caso envolve criminalidade complexa e demanda conhecimento interdisciplinar.

A crítica é mais acirrada em relação ao desempenho dos Tribunais Regionais Federais e dos Tribunais Superiores. As avaliações abrangem o modelo processual penal, com um número excessivo de recursos que tornariam infundáveis os processos criminais, especialmente aqueles mais complexos. Não seriam raros os casos de prescrição pela excessiva demora em se proferir a decisão final. Alguns interlocutores apontam o predomínio da jurisprudência restritiva à investigação e à persecução penal, o que, em ao menos um dos relatos, se associa ao que é descrito como “visão descontextualizada” da peculiaridade dos delitos econômicos, que requerem padrões diferenciados de exigência probatória em relação à criminalidade tradicional.

A especificidade dos delitos selecionados nesta pesquisa remete ao papel desempenhado por distintas organizações de controle, de fiscalização ou de regulação. As narrativas indicam diferentes visões e avaliações. Algumas instituições como a Receita Federal, o TCU, o BACEN e a CGU são elogiadas pela qualidade do trabalho técnico. Contudo, especialmente em relação ao BACEN e ao TCU, a demora na instauração, tramitação, conclusão e remessa dos procedimentos administrativos ao MPF impossibilitaria o início da persecução penal em face da prescrição. Entre as instituições, o COAF é a que, segundo os relatos, deveria aprimorar a qualidade dos Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs) a fim de possibilitar as condições necessárias para a investigação. Predominam as narrativas de que as informações seriam, em regra, arquivadas ou remetidas à PF para investigação policial. A relevância da CGU na atividade de fiscalização teria sido enfraquecida pela carência de recursos para o desempenho das suas funções. Os participantes enfatizam a necessidade de prover treinamento para essas agências a fim de aprofundar suas investigações de forma a permitir a persecução penal pelo MPF. Assim, o inquérito policial seria prescindível em muitos casos que envolvem delitos econômicos e de corrupção.

Conforme foi possível identificar, as narrativas dos magistrados indicam que a especificidade dos delitos econômicos e de corrupção leva à diversificação dos atos de instrução, o que torna difícil a consolidação de rotinas específicas. Os procedimentos, em regra, pautam-se pela legislação processual penal, embora, conforme os relatos, não seja adequado apontar a existência de um padrão probatório único. Os magistrados, por suas experiências profissionais, entendem que as provas mais relevantes decorrem da peculiaridade dos casos. A complexidade dos fatos requer apoio técnico e a colaboração de distintas organizações da Administração Pública.

No âmbito organizacional, os relatos avaliam positivamente a tendência de especialização das Varas Federais para a instrução e o julgamento de crimes financeiros e de lavagem de dinheiro. Contudo, os magistrados participantes relacionam alguns problemas importantes enfrentados por muitas Varas Federais: a falta de apoio técnico especializado e a escassa preparação, tanto de servidores quanto dos próprios magistrados, para a criminalidade complexa. Ressentem-se de que as Varas disponham de recursos inadequados, especialmente se confrontados com aqueles disponibilizados para os Tribunais Regionais. Algumas das narrativas destacam que o aumento do volume de processos criminais impõe a necessidade de se repensar prioridades, dentro de certos limites operacionais, tarefa da qual tem participado o CNJ.

Os magistrados avaliam positivamente a formação dos policiais federais. Os peritos são especialmente elogiados pela qualidade do trabalho e pela relevância para a instrução criminal. As narrativas descrevem experiências de encontros entre magistrados e delegados da PF, oportunidade em que são debatidas questões de interesse interorganizacional, uma vez que o foco seria a produção de uma investigação ajustada para as necessidades jurisdicionais.

A pesquisa exploratória sobre a visão dos Tribunais Superiores em relação à investigação criminal indicou que o inquérito policial eficaz deveria reunir determinados requisitos: trazer elementos concretos da autoria e o elemento subjetivo exigido pelo tipo; respeitar os procedimentos processuais a fim de a legalidade não ser questionada judicialmente; guardar ressonância com a prova técnica produzida por outros órgãos do Estado (*Capítulo 1*). Na pesquisa qualitativa, os magistrados participantes reconhecem as dificuldades para atuação da Polícia Federal nas investigações dos delitos econômicos e de corrupção e apontam entraves organizacionais importantes, como a ausência de autonomia financeira, complicador para a investigação de casos relevantes. Não raramente as investigações são suspensas e os efetivos, redirecionados para necessidades da Administração Pública, o que supõe atrasos na conclusão dos inquéritos policiais, não sendo raros também os casos de prescrição antes da finalização da fase inquisitorial.

Alguns relatos são especialmente críticos quanto à forma de condução dos inquéritos, mediante procedimentos burocráticos e morosos; outros ponderam que as investigações policiais, em regra, são suficientes para a persecução penal. No entanto,

há os que enfatizam a diferenciação do exercício da jurisdição confrontando-a com a atividade policial, conduzida de forma inquisitorial. A prova oral deve ser reproduzida sob o crivo do contraditório. Apesar de presentes a materialidade e a autoria, nem sempre há evidência do elemento subjetivo do tipo, objeto de perquirição na fase de instrução, o que não necessariamente é avaliado como deficiência do inquérito policial, uma vez que este deve-se inspirar na celeridade e no caráter provisório dos elementos probatórios colhidos. Assim, a investigação deve trazer elementos suficientes para a instrução, momento em que o magistrado, de acordo com o tempo necessário para formar a convicção, preside o julgamento.

Os sujeitos da pesquisa elogiam a qualidade técnica dos membros do MPF. Especificamente em relação aos delitos econômicos e de corrupção, a qualidade da acusação penal supõe prévia investigação e obtenção de prova suficiente para a persecução. Conforme narram alguns dos interlocutores, em regra, há pouca articulação entre policiais federais e procuradores da República, o que é avaliado negativamente.

Os magistrados apontam distanciamento das investigações que tramitam diretamente entre MPF e PF. Apenas quando há alguma medida cautelar, ocorre o contato com mais profundidade com a prova inquisitorial. De outro ângulo, alguns dos relatos são especialmente críticos sobre o que é descrito como “péssima seleção” dos casos que se tornam objeto de persecução penal. O número elevado de casos pouco relevantes ou mesmo insignificantes acabaria prejudicando a tramitação dos casos mais importantes. Em regra, o trabalho de campo indica que os magistrados tendem a arquivar os inquéritos policiais, ratificando as teses apresentadas pelos procuradores da República.

As narrativas destacam que os contatos e as comunicações com organizações que desempenham papéis relevantes em distintas fases da investigação de delitos econômicos e de corrupção, como o COAF, a CVM, o TCU, a CGU, o BACEN e a Receita Federal, são escassos. Em geral, os contatos limitam-se aos canais institucionalizados, ao intercâmbio de informações e à remessa de documentos e análises técnicas. Os relatos sugerem que a interação seria mais frequente entre o MPF e a PF por estarem diretamente envolvidos na investigação e na persecução penal.

\*\*\*

Identificamos baixo grau de interação entre as organizações incumbidas de controlar, regular e fiscalizar áreas centrais para o enfrentamento da corrupção e dos delitos econômicos. A articulação de tarefas relacionadas à atividade persecutória em juízo, como a instauração de procedimentos de investigação e a propositura de ações judiciais, observa agenda de priorização própria (*Capítulo 7*). Notamos a insatisfação, especialmente entre alguns policiais federais e procuradores da República, com a

abordagem não prioritária do levantamento de informações para a persecução penal. Ao compartilhar informações, percebemos a existência de interações interorganizacionais, mas a lógica segue a agenda própria das instituições, e não a construção de agenda orientada à persecução penal.

A investigação e a persecução penal dos delitos econômicos e de corrupção supõem instrumentos para interação organizacional, ausentes no modelo legal e na conformação histórica das organizações selecionadas na nossa pesquisa. As experiências exitosas de interação interinstitucional “observam o intercâmbio de experiências, de aproximação dos sujeitos envolvidos e compartilhamento, ainda que informal, de estratégias e possibilidades de atuação” (*Capítulo 7*).

O ponto fundamental que detectamos, conforme avaliações recíprocas dos sujeitos organizacionais, resulta da inexistência de agenda comum. O desempenho de atividades regulatórias, fiscalizatórias e de controle obedece a racionalidades intra-organizacionais. Nesse sentido, policiais federais, procuradores da República e juízes federais argumentam que, muitas vezes, as comunicações não se revelam úteis ou relevantes para a atuação criminal. A incompreensão das racionalidades que orientam a atuação dessas organizações, criticam os sujeitos desta pesquisa, leva a demandas desconectadas e pouco efetivas para a adequada elucidação de eventuais crimes. Por outro lado, conforme adverte Antonio Suxberger, ao compartilhar “*expertises*, boas práticas e ações bem-sucedidas, muitas vezes calcadas nas qualidades pessoais ou nos arranjos particularizados de cada uma das ações”, abre-se a possibilidade de arranjos institucionais mais bem colocados, para os fins da persecução penal (*Capítulo 7*).

\*\*\*

A ENCCLA é uma experiência complexa de articulação interorganizacional no combate à lavagem de dinheiro e à corrupção. Apresenta-se como instância importante para a atuação conjunta do Estado na repressão das referidas atividades criminosas e é definida como estratégia efetiva pelos participantes e pelos observadores da experiência de atuação – conforme relatório oficial do GAFI. Ressaltamos, contudo, que a ENCCLA se configura segundo agenda específica de cooperação internacional e antilavagem, que contempla a persecução penal da corrupção, e vai além de uma rede interinstitucional, pois se constitui, segundo André Jakob, “numa superposição de múltiplas redes, como uma amálgama de padrões de interação entre os diversos atores participantes” (*Capítulo 7*).

No estudo de caso, utilizamos a perspectiva de intersecção de redes. A ENCCLA, ao promover encontros anuais centrados nas ações antilavagem e anticorrupção, configura sistema de articulação – pois contempla múltiplas redes, segundo padrões de integração e objetivos específicos. Como vetor unidirecional de políticas públicas, há

inequívoca dificuldade, dado o número elevado e díspar das organizações que participam da estratégia, o que é parcialmente contornado pela cúpula gestora, o Gabinete de Gestão Integrada (GGI). Ao contemplar representante de cada instituição formalmente envolvida na ENCCLA, o GGI assume legitimidade como órgão coordenador.

Com base em metodologias acordadas em âmbito internacional, as instituições inscritas no GGI e na coordenação das ações desempenham atividades semelhantes ao assessoramento técnico, aspecto central na conformação do modelo. Dado o caráter temático da estratégia, há *expertise* em economia financeira e controle de mercado comum entre os participantes, o que constitui identidade profissional que transcende, em alguma medida, as identidades institucionais dos atores, aproximando-os uns dos outros. “Isso não quer dizer que as interações não sejam permeadas por eventuais conflitos de ordem institucional. Contudo, uma das realizações da ENCCLA está ligada à formação ou consolidação desta como comunidade epistêmica” (*Capítulo 7*).

Contrariamente a críticas recorrentes no campo da Administração Pública, a informalidade da ENCCLA destaca-se como experiência positiva na integração interorganizacional. A formação de vínculos pessoais entre profissionais de diferentes instituições, imbuídas de atividades inter-relacionadas, surge como facilitador das tarefas cotidianas. A compartimentalização dos bancos de dados ainda é tida como dificuldade importante na construção de estratégias de atuação – tema a ser enfrentado –, mas não impede a valorização positiva dos interlocutores. Na avaliação destes, a possibilidade de interação pessoal surge como alternativa para a construção de modelos de atuação mais céleres, para além da programação organizacional burocrática, consolidada em fórmulas rígidas e inflexíveis.

\*\*\*

Notamos nos últimos anos grande interesse da mídia e de diversos grupos sociais em possíveis formas de controle penal da criminalidade econômica e de corrupção. Não raramente, as expectativas são frustradas pelo transcurso do tempo entre a investigação criminal e a prestação jurisdicional. De forma recorrente, noticia-se a insatisfação com os rumos da investigação durante a instrução processual, e as penas são criticadas por sua desproporcionalidade em relação aos fatos.

Há diferentes vias para a reflexão sobre o tema. De fato, a justiça criminal segue lógica programada juridicamente, e a seletividade é tema central da literatura, o que pressupõe considerar as limitações da estratégia de intervenção penal e a necessidade de contemplar ações muito mais amplas e interdisciplinares. As diferentes trajetórias das organizações que participam da divisão do trabalho jurídico-penal supõem extenso rol de premissas decisórias (MACHADO, 2014). A estabilização de pautas isoladas e pouco transparentes e a resistência em compartilhar informações são fatores

cruciais. As organizações operam segundo racionalidades intrassistêmicas e não são raros os conflitos, inclusive intraorganizacionais. O caso da PF é paradigmático, pois expõe conflitos de agentes e peritos com os delegados de polícia.

No transcorrer da pesquisa, alguns dos relatos apontam experiências bem-sucedidas, frutos de alianças pessoais tóxicas. Os casos deveriam inspirar projetos futuros e propostas consensuais de mecanismos de institucionalização que promovam processos decisórios reconstruídos a partir de interações interorganizacionais. Nesse cenário, a criação de agendas articuladas supõe a ampliação da rede de atores envolvidos, com a participação de organizações reguladoras, de controle e de fiscalização, o que presume repensar o paradigma processual de investigação criminal centrado na figura do inquérito policial. A diversificação das agências incumbidas da investigação, em um modelo ideal articulado que contempla as organizações inscritas na tradição jurídico-penal, como a Polícia e o Ministério Público, surge como alternativa a ser repensada especialmente, e não exclusivamente, para a criminalidade econômica e de corrupção.

A proposta articula-se com outras frentes que anunciamos para o debate. A obrigatoriedade da ação penal deve ser amplamente discutida a fim de buscar modelos flexíveis em que a atuação no campo penal possa ser reconsiderada de forma realista ou pragmática. A seletividade penal deveria observar, por exemplo, parâmetros aferíveis e controláveis da intensidade do dano econômico e social decorrente da prática criminosa e, dessa forma, justificar a seleção dos casos que seriam definidos como objetos prioritários de investigação e persecução penal. Certamente, outros critérios deveriam ser amplamente analisados.

Conferir transparência aos processos decisórios (comunicações) implica trazer ao debate público vias factíveis de intervenção jurídica (não exclusivamente penal), construir agenda dialógica, na qual a seletividade penal possa ser bastante debatida, e configurar padrões compartilhados, em que as prioridades sejam definidas com a participação de todos os envolvidos, o que supõe enfrentar a opacidade das decisões organizacionais e repensar a investigação e a persecução penal em um contexto amplo de políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

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.

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.

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

FRIEDRICHS, David. Wall Street: the crime never sleeps. In: 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. p. 3-25.

MACHADO, Bruno Amaral. *Justiça criminal: diferenciação funcional, interações organizacionais e decisões*. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

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. 107, jan. 2010.

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

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.

SUTHERLAND, Edwin H. White-collar criminality. *American Sociological Review*, v. 5, n. 1, p. 1-12, feb. 1940.

\_\_\_\_\_. Is “white collar crime” crime? *American Sociological Review*, v. 10, n. 2, p. 132-139, apr. 1945.

\_\_\_\_\_. *White collar crime: the uncut version*. New Haven: Yale University Press, 1983.

YOUNG, Jock. Bernie Madoff: finance capital and the anomic society. In: 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. p. 68-84.



# PESQUISA QUALITATIVA

## ROTEIROS DE ENTREVISTAS • GRUPOS FOCAIS

### ROTEIRO • POLÍCIA FEDERAL

Pesquisa: A investigação e a persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos – uma pesquisa empírica no sistema de justiça federal

Coordenação: Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Coordenadores: Arthur Costa, Bruno Amaral Machado (Coordenador-geral), Cristina Zackseski

Cada participante pode responder o que considera mais relevante de acordo com as experiências pessoais. Destacamos as questões consideradas mais relevantes para a pesquisa.

Importante relatar tanto as dificuldades quanto as experiências bem-sucedidas e confrontar eventuais diferenças na atuação nas cidades do interior e na capital.

Mantemos o sigilo dos participantes na pesquisa.

1 • PESQUISA: dirigida à investigação e à persecução penal dos crimes relacionados a seguir

Peculato (art. 312, CP);

Inserção de dados falsos para obter vantagem indevida (art. 313, CP);

Extravio 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).

## 2 • TRAJETÓRIAS PROFISSIONAIS

2.1 Descreva sua trajetória profissional.

## 3 • ASPECTOS ORGANIZACIONAIS

3.1 Como são definidas as prioridades e os critérios em relação aos casos a serem investigados? Como são estabelecidos os critérios de atuação dentro da investigação?

3.2 Existem rotinas específicas para os crimes de corrupção, lavagem de dinheiro, tributários e contra a Previdência?

3.3 A estrutura da Polícia é adequada para investigar esses crimes? Como é o treinamento dos policiais?

## 4 • RELAÇÃO COM O MPF

4.1 Como é a relação com o MPF? Os procuradores estão preparados para a atividade de investigação?

4.2 Quais são as principais dificuldades na atuação do MPF nos crimes de corrupção e nos delitos econômicos?

4.3 Destacar experiências bem-sucedidas na interação com o MPF tanto no interior quanto na capital. No interior há, em regra, uma proximidade maior do MPF?

## 5 • RELAÇÃO COM A JUSTIÇA FEDERAL

5.1 Quais são as principais dificuldades dos juízes para a instrução e o julgamento dos crimes de corrupção e delitos econômicos?

5.2 A estrutura do Judiciário é adequada para processar e julgar esses crimes? Os juízes estão preparados para julgar esses crimes?

## 6 • ASPECTOS TÉCNICOS

6.1 Há procedimentos e rotinas diferentes para investigação de cada tipo de crime? O que um bom Inquérito não pode deixar de ter?

6.2 Quais são as principais dificuldades para investigar tais crimes?

6.3 Qual é o papel/importância do Inquérito Policial na investigação dos crimes contra a Administração Pública?

6.4 O que é necessário para a atuação em grandes operações da PF? Quais são os critérios para definir as operações que serão deflagradas? Explique a relevância da interação com outras instituições nas operações deflagradas pela PF (relacione os principais parceiros).

## 7 • RELAÇÃO COM OUTRAS INSTITUIÇÕES

7.1 Como é a relação com COAF, Receita Federal, BACEN, TCU, CGU AGU, ENCCLA?

7.2 Qual é o procedimento para receber, trabalhar e encaminhar as informações fornecidas por essas instituições?

7.3 Poderia avaliar a experiência da ENCCLA na lavagem de dinheiro? Como atua a PF?

## ROTEIRO • MAGISTRATURA FEDERAL

Pesquisa: A investigação e a persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos – uma pesquisa empírica no sistema de justiça federal

Coordenação: Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Coordenadores: Arthur Costa, Bruno Amaral Machado (Coordenador-geral), Cristina Zackseski

Cada participante pode responder o que considera mais relevante de acordo com as experiências pessoais. Destacamos as questões consideradas mais relevantes para a pesquisa.

Importante relatar tanto as dificuldades quanto as experiências bem-sucedidas e confrontar eventuais diferenças na atuação nas cidades do interior e nas capitais.

Mantemos o sigilo dos participantes na pesquisa.

1 • PESQUISA: dirigida à investigação e à persecução penal dos crimes relacionados a seguir.

Peculato (art. 312, CP);

Inserção de dados falsos para obter vantagem indevida (art. 313, CP);

Extravio 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).

## 2 • TRAJETÓRIAS PROFISSIONAIS

Descreva de forma breve sua trajetória profissional (origem, universidade, trajetória profissional, tempo e local de atuação na magistratura federal).

## 3 • ASPECTOS TÉCNICOS

3.1 Há rotinas e práticas diferentes para a instrução e o julgamento de cada tipo de crime? Que tipo de prova um Inquérito deve conter para a instrução processual?

3.2 Os inquéritos policiais, em regra, trazem elementos suficientes para a instrução judicial? Poderia relacionar eventuais falhas?

3.3 A partir de sua experiência profissional, relacione as principais diferenças na atuação judicial em Varas Federais no interior do País e Varas Federais nas capitais dos estados.

## 4 • ASPECTOS ORGANIZACIONAIS

4.1 Como funciona a estrutura de apoio técnico à Justiça Federal? Quais são as principais deficiências? Houve mudanças nos últimos anos?

4.2 Como são definidas as prioridades do Judiciário? Como são estabelecidos os critérios de atuação?

4.3 Como avalia a atuação dos Tribunais Regionais Federais e dos Tribunais Superiores (STJ e STF) na instrução (competência originária) e no julgamento (recursos) da corrupção e dos delitos econômicos (crimes relacionados na pesquisa)?

## 5 • POLÍCIA FEDERAL

5.1 Na sua avaliação, quais são as principais dificuldades para investigar a corrupção e os delitos econômicos?

5.2 Relacione as deficiências do Inquérito Policial. A estrutura da Polícia é adequada para investigar esses crimes? Na sua avaliação, como a Polícia Federal define suas prioridades?

## 6 • MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

6.1 Quais são as principais dificuldades para a persecução penal dos crimes de corrupção? Quais são as deficiências na investigação (quando conduzida pelo MPF) e na persecução penal que prejudicam a instrução judicial?

6.2 A estrutura do MPF é adequada para a investigação e persecução penal desses crimes? Os procuradores estão preparados para investigar e atuar na persecução penal desses crimes?

## 7 • RELAÇÃO COM OUTRAS INSTITUIÇÕES

7.1 Descreva a relação do Judiciário com as seguintes instituições: COAF, Receita Federal, BACEN, TCU, CVM, CGU.

7.2 Relacione outras instituições relevantes para a instrução e o julgamento da corrupção e dos delitos econômicos.

## ROTEIRO • MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Pesquisa: A investigação e a persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos – uma pesquisa empírica no sistema de justiça federal

Coordenação: Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Coordenadores: Arthur Costa, Bruno Amaral Machado (Coordenador-geral), Cristina Zackseski

Cada participante pode responder o que considera mais relevante de acordo com as experiências pessoais. Destacamos as questões consideradas mais relevantes para a pesquisa.

Importante relatar tanto as dificuldades quanto as experiências bem-sucedidas e confrontar eventuais diferenças na atuação nas cidades do interior e na capital.

Mantemos o sigilo dos participantes na pesquisa.

1 • PESQUISA: dirigida à investigação e à persecução penal dos crimes relacionados a seguir.

Peculato (art. 312, CP);

Inserção de dados falsos para obter vantagem indevida (art. 313, CP);

Extravio ou inutilização de livro ou documento (art. 314, do 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).

## 2 • TRAJETÓRIAS PROFISSIONAIS

2.1 Descreva sua trajetória profissional (origem, tempo de atuação no MPF e locais de atuação).

## 3 • ASPECTOS ORGANIZACIONAIS

3.1 Como funciona a estrutura de apoio técnico das atividades do MPF? Quais são as principais deficiências? Houve mudanças nos últimos anos?

3.2 Como são definidas as prioridades? Como são estabelecidos os critérios de atuação?

3.3 Como funciona a interação com as Procuradorias Regionais? Alguma sugestão?

3.4 Como avalia a atuação das Câmaras de Coordenação e Revisão do MPF? Alguma sugestão?

## 4 • ASPECTOS TÉCNICOS

4.1 O MPF dispõe de recursos humanos e técnicos para a investigação? Quais crimes são usualmente investigados?

## 5 • RELAÇÃO COM A POLÍCIA FEDERAL

5.1 Como é a relação com a Polícia Federal? Como é a relação com os delegados?

5.2 Quais são as principais dificuldades para investigar a corrupção e a criminalidade econômica? Quais são os principais problemas da investigação realizada pela Polícia Federal?

5.3 E quais são as deficiências do Inquérito Policial?

5.4 A estrutura da Polícia é adequada para investigar esses crimes? Como a Polícia Federal define suas prioridades?

5.5 Qual é a relação entre procuradores, agentes e peritos? Há relação direta entre procuradores, agentes e peritos?

5.6 Poderia destacar experiências bem-sucedidas na interação com a Polícia tanto no interior quanto na capital? No interior há, em regra, uma proximidade maior da Polícia Federal?

## 6 • RELAÇÃO COM A JUSTIÇA FEDERAL

6.1 Quais são as principais dificuldades para julgar os crimes econômicos e de corrupção?

6.2 A estrutura do Judiciário é adequada para processar e julgar esses crimes? Os juízes priorizam o julgamento desses crimes?

6.3 Como avalia a atuação dos Tribunais Regionais Federais e Tribunais Superiores em relação ao julgamento dos crimes relacionados na pesquisa (corrupção e delitos econômicos)?

## 7 • RELAÇÃO COM OUTRAS INSTITUIÇÕES

7.1 Como é a relação com COAF, Receita Federal, CVM, BACEN, TCU, CGU e AGU?

7.2 Qual é o procedimento estabelecido a partir das informações fornecidas por essas instituições?

7.3 Poderia mencionar outras instituições relevantes para a atuação em relação aos crimes relacionados?

7.4 Poderia avaliar a experiência da ENCCLA na lavagem de dinheiro?

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