

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA

DHIEGO MELO JOB DE ALMEIDA

FRAUDES NA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL: uma avaliação da eficácia
das Operações Policiais no Estado do Maranhão

São Luís

2019

DHIEGO MELO JOB DE ALMEIDA

FRAUDES NA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL: uma avaliação da eficácia
das Operações Policiais no Estado do Maranhão

Dissertação apresentada à banca examinadora do Curso de Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Maranhão, para obtenção parcial do título de mestre em Direito.

Área de concentração: Direito e Instituições do Sistema de Justiça.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos

São Luís

2019

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Almeida, Dhiego Melo Job de.

FRAUDES NA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL : uma
avaliação da eficácia das Operações Policiais no Estado do
Maranhão / Dhiego Melo Job de Almeida. - 2019.
146 f.

Orientador(a): Paulo Roberto Barbosa Ramos.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em
Direito/ccso, Universidade Federal do Maranhão, São
Luís/MA, 2019.

1. Assistência. 2. Fraudes. 3. Operações Especiais.
4. Polícia Federal. 5. Previdência. I. Ramos, Paulo
Roberto Barbosa. II. Título.

DHIEGO MELO JOB DE ALMEIDA

**FRAUDES NA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL: uma avaliação da eficácia
das Operações Policiais no Estado do Maranhão**

Dissertação apresentada à banca examinadora do Curso de Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Maranhão, para obtenção parcial do título de mestre em Direito.

Aprovada em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos (Orientador)
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Roberto Carvalho Veloso
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Marco Aurélio Pinto Florêncio Filho
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Dedico esta dissertação aos meus pais, ao meu irmão Thiago e à Andrea pelo apoio nesta árdua missão de conciliar a vida pessoal, profissional e acadêmica, e ao DPF David pelo incentivo em cursar o Mestrado.

RESUMO

As fraudes previdenciárias e assistenciais acarretam prejuízos bilionários aos cofres públicos, repercutindo na prestação positiva por parte do Estado de um direito social a uma seguridade social efetiva, conforme texto constitucional. Como qualquer espécie delitativa, as fraudes previdenciárias e assistenciais apresentam suas peculiaridades, como modalidades delitivas, tipologias e grupos criminosos atuantes. A Polícia Federal atua como o órgão de Polícia Judiciária incumbido constitucionalmente da repressão a esse tipo de delito, atuando ao lado das instituições do Sistema de Justiça Criminal Federal (Ministério Público Federal e Justiça Federal), de outros órgãos parceiros e na Força-Tarefa Previdenciária. Nesse contexto adquire importância as denominadas Operações Especiais de Polícia Judiciária, que nada mais são do que investigações criminais que cumprem determinados requisitos normativos internos da Polícia Federal. A presente dissertação avaliou vinte Operações Especiais deflagradas de 2003 a 2018 pela Delegacia de Repressão a Crimes Previdenciários no Estado do Maranhão, e concluiu que se de um lado foram eficazes pois resultaram em indiciamentos e denúncias, por outro não resultaram em decisões de mérito devido à demora no trâmite processual, impedindo, portanto, uma avaliação mais acurada das Operações Especiais quanto a eventuais condenações ou absolvições.

Palavras-chave: Fraudes. Previdência. Assistência. Polícia Federal. Operações Especiais

ABSTRACT

Social security and welfare fraud carry a billion dollar losses to the public funds, with a effect on the right of a effective social security, according to the constitutional text. Like any delinquent species, social security and welfare frauds present their peculiarities, such as delinquency modalities, typologies and active criminal groups. The Federal Police acts as the judicial police body responsible for the repression of this type of crime, acting alongside the institutions of the Federal Criminal Justice System (Federal Public Ministry and Federal Justice), other partner agencies and the Social Security Task Force. In this context, the so-called Special Operations of the Judicial Police, which are nothing more than criminal investigations that comply with certain internal normative requirements of the Federal Police, acquires importance. The present dissertation evaluated twenty Special Operations set off from 2003 to 2018 by the Office of Repression of Social Security Crimes in the State of Maranhão, and concluded that if on the one hand they were effective because they resulted in indictments and denunciations, on the other they did not lead to merit decisions due to the delay in the procedural process, thus preventing a more accurate assessment of the Special Operations regarding possible convictions or acquittals.

Keywords: Frauds. Social Security. Assistance. Federal Police. Special Operations.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
1.1. Tema.....	10
1.2. Problematização	10
1.3. Objeto de investigação	10
1.4. Objetivos	10
1.4.1 Objetivo Geral	10
1.4.2 Objetivos Específicos	10
1.5. Metodologia	11
1.5.1 Abordagem	11
1.5.2 Campo de estudo	12
1.5.3 Procedimentos metodológicos	13
2 SEGURIDADE SOCIAL	18
2.1. Previdência e Assistência Social no Ordenamento Jurídico brasileiro	19
2.2. Benefícios previdenciários e assistenciais	22
2.3. Fontes de custeio e arrecadação da Previdência e Assistência Social	25
3 FRAUDES PREVIDENCIÁRIAS E ASSISTENCIAIS	29
3.1. Fraudes nos benefícios previdenciários e assistenciais.....	31
3.2. Fraudes nas fontes de custeio e arrecadação	34
3.3. Tipificação das fraudes previdenciárias e assistenciais	35
3.3.1 Estelionato majorado (art. 171, §3º, do Código Penal)	37
3.3.2 Falsificação de documento para fins previdenciários (art. 297, §§ 3º e 4º do Código Penal).....	42
3.3.3 Inserção de dados falsos em sistema de informação (art. 313-A, do Código Penal).....	48
3.3.4 Apropriação indébita previdenciária (art. 168-A, do Código Penal) e sonegação de contribuição previdenciária (art. 337-A, do Código Penal).....	51
4 ATUAÇÃO DA POLÍCIA FEDERAL NA REPRESSÃO A FRAUDES PREVIDENCIÁRIAS E ASSISTENCIAIS	56

4.1. Atuação da Divisão de Repressão a Crimes Previdenciários (DPREV) e das Delegacias de Prevenção e Repressão a Crimes Previdenciários (DELEPREV)	57
4.2. Atuação da Polícia Federal na Força-Tarefa Previdenciária e junto a outras instituições na repressão a fraudes previdenciárias e assistenciais.....	60
4.3. Investigação Criminal conduzida pela Polícia Federal	69
4.4. Operações Especiais de Polícia Judiciária conduzidas pela Polícia Federal.....	77
5 ANÁLISE DAS OPERAÇÕES ESPECIAIS DE POLÍCIA JUDICIÁRIA E PEÇAS PROCESSUAIS DAS AÇÕES PENAIS.....	86
5.1. Modalidades delitivas, tipos de benefícios, tipologias e grupos criminosos	86
5.2. Formas de comunicação da <i>notitia criminis</i> , instauração de Inquérito Policial e atuação da FTPrev e de outras instituições.....	91
5.3. Medidas Cautelares	93
5.3.1 Medidas Cautelares de meios de obtenção de prova	94
5.3.2 Medidas Cautelares pessoais	96
5.3.3 Medidas Cautelares reais	100
5.3.4 Medidas Cautelares inominadas	103
5.4. Indiciamentos, denúncias, condenações, absolvições e prazos.....	106
6 CONCLUSÃO.....	126
REFERÊNCIAS	133

1 INTRODUÇÃO

O direito à Seguridade Social é previsto a partir do art. 193 da Constituição Federal de 1988 (CF) e abrange o direito à Saúde, à Previdência e à Assistência Social. Trata-se de direito alçado à categoria de norma constitucional, parte integrante do princípio da dignidade da pessoa humana.

Apesar da importância da Previdência e Assistência Social para sociedade, fraudes das mais variadas espécies são cometidas com o fim de acarretar desvios de recursos das fontes de custeio e de arrecadação ou em benefícios previdenciários e assistenciais. Essas fraudes acarretam prejuízos bilionários aos cofres públicos.

Segundo levantamento do Tribunal de Contas da União (TCU), a Previdência Social gasta R\$ 56 bilhões por ano com fraudes e erros (O GLOBO, 2017). A Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos (CPIPREV), apontou que em média R\$ 11 bilhões mensais são pagos em benefícios fraudulentos (SENADO, 2017).

No contexto de fraudes previdenciárias e assistenciais, a Força-Tarefa Previdenciária (FTPRev), integrada pela Polícia Federal, pelo Ministério Público Federal (MPF) e pela Coordenadoria-Geral de Inteligência Previdenciária (COINP) compilou os números das ações conjuntas no combate à fraude desde 2003, e identificou um prejuízo total de mais de R\$ 5 bilhões, e uma economia aos cofres públicos de mais de R\$ 1 bilhão (BRASIL, Ministério da Economia, 2019). Ressalte-se que esse número se refere tão somente às ações em conjunto da FTPRev, estando de fora, portanto, as fraudes que não chegam ao conhecimento das Instituições do Sistema de Justiça Criminal – cifra oculta - ou aquelas que não foram identificadas na ação conjunta da FTPRev, mas de fraudes individuais investigadas em Inquéritos Policiais na Polícia Federal.

Na repressão a fraudes previdenciárias e assistenciais, diariamente são divulgadas notícias acerca de deflagrações de Operações Especiais de Polícia Judiciária. Entre 2003 a 2018, a FTPRev deflagrou um total de 582 (quinhentos e oitenta e duas) Operações¹.

A presente dissertação propõe-se, então, a avaliar a eficácia das Operações Especiais de Polícia Judiciária deflagradas pela Delegacia de Repressão a Crimes

¹ O sítio eletrônico da COINP mantém informações atualizadas das ações conjuntas da FTPRev, incluindo das Operações Especiais. Para mais detalhes, consultar <<http://www.previdencia.gov.br/noticias/categoria/combate-as-fraudes/>> Acesso em 22 abr. 2019.

Previdenciários no Estado do Maranhão (DELEPREV/MA) entre os anos de 2003 a 2018. Adianta-se desde já que as Operações Especiais não são um fim em si mesmo, de maneira que a verificação da eficácia, ou seja, se as Operações atingiram os resultados desejados, levou em conta a atuação das instituições do Sistema de Justiça Criminal Federal – Polícia Federal, Ministério Público Federal e Justiça Federal – como um todo, porquanto “o protagonismo da Polícia Federal, do Ministério Público Federal e da Magistratura Federal se mostrou um vetor importante na dinâmica de combate à corrupção” (BRASIL, CNJ, 2019, p. 15).

Em linhas gerais, as Operações Especiais de Polícia Judiciária caracterizam-se pelo emprego de meios extraordinários de investigação, recursos humanos e materiais diferenciados bem como medidas cautelares invasivas, que afetam a intimidade, a liberdade e o patrimônio dos investigados.

Empiricamente, constata-se que após a conclusão da investigação é comum que policiais federais que participaram de Operações Especiais de Polícia Judiciária só tomem conhecimento dos resultados - ou de parte deles -, quando são chamados a depor na condição de testemunhas das ações penais decorrentes das Operações ou quando, voluntariamente, buscam informações junto às demais Instituições do Sistema de Justiça Criminal. Dessa forma, a ausência de informações quanto aos resultados das Operações fomenta tanto a impressão equivocada de que a investigação criminal e a Operação Especial são fins em si mesmo, como impedem o aperfeiçoamento da atuação da Polícia Federal na atividade de constatação da materialidade, autoria e circunstâncias delitivas. Também há o entendimento de que assim como a Polícia Federal prioriza as Operações Especiais, o Ministério Público Federal e a Justiça Federal também o fazem, julgando de maneira célere esse tipo de investigação.

A importância do estudo justifica-se, portanto, sob duas vertentes: o impacto que as fraudes previdenciárias e assistenciais ocasionam nas finanças públicas, e a necessidade de se aferir até que ponto as Operações Policiais desencadeadas pela Polícia Federal são realmente eficazes na repressão às fraudes previdenciárias e assistenciais.

Pretende-se, assim, contribuir com o Sistema de Justiça Criminal Federal, a partir da descrição precisa das Operações Especiais de Polícia Judiciária e a avaliação de sua eficácia.

1.1. Tema

Avaliação da eficácia das Operações Especiais de Polícia Judiciária deflagradas pela DELEPREV/MA de 2003 a 2018.

1.2. Problematização

Descrever as variáveis inerentes às Operações Especiais de Polícia Judiciária da DELEPREV/MA, deflagradas entre 2003 a 2018, bem como avaliar a eficácia geral a partir dos indiciamentos, das denúncias e das condenações, partindo-se do pressuposto que esses atos representam as conclusões das Instituições do Sistema de Justiça Criminal, contribuindo com a repressão às fraudes previdenciárias e assistenciais.

1.3. Objeto de investigação

Ações Penais decorrentes das Operações Especiais de Polícia Judiciária deflagradas pela DELEPREV/MA entre os anos de 2003 a 2018.

1.4. Objetivos

1.4.1 Objetivo Geral

Avaliar a eficácia das Operações Especiais de Polícia Judiciária deflagradas pela DELEPREV/MA entre os anos de 2003 a 2018.

1.4.2 Objetivos Específicos

- I) Compreender os dispositivos constitucionais e legais que tratam da Previdência e Assistência Social em seus dois grandes temas: benefícios previdenciários e assistenciais, bem como fontes de custeio e de arrecadação.
- II) Sistematizar as fraudes previdenciárias segundo tipos de fraudes, modalidades delitivas, tipologias e grupos criminosos atuantes.
- III) Analisar os principais tipos penais referentes a fraudes previdenciárias e assistenciais segundo a lei, a doutrina especializada e a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF).

IV) Conhecer a atuação da Polícia Federal na repressão a fraudes previdenciárias e assistenciais, sua atuação na FTPrev, e como transcorre uma investigação criminal e uma Operação Especial de Polícia Judiciária.

V) Descrever as variáveis identificadas nas Operações Especiais deflagradas pela DELEPREV/MA entre os anos de 2003 a 2018.

VI) Avaliar a eficácia geral das Operações Especiais deflagradas pela DELEPREV/MA entre os anos de 2003 a 2018 na repressão a fraudes previdenciárias e assistenciais.

1.5. Metodologia

1.5.1 Abordagem

A dissertação objetiva avaliar a eficácia das Operações Especiais da DELEPREV/MA através do estudo de casos múltiplos (YIN, 2001), quais sejam, todas as Operações Policiais deflagradas de 2003 a 2018 na circunscrição da DELEPREV/MA, tratando-se, portanto, de uma pesquisa do tipo avaliativa.

Para a realização da pesquisa adotou-se a abordagem qualitativa e quantitativa de investigação, vez que, conforme FLICK (2009, p. 43), “as diferentes perspectivas metodológicas complementam-se para a análise de um tema, sendo este processo compreendido como a compensação complementar das deficiências e dos pontos obscuros de cada método isolado”.

Realizou-se um estudo quantitativo com levantamento de dados numérico quanto às variáveis identificadas nas Operações Especiais que são objeto desta dissertação, como número de medidas cautelares, de indiciamentos, de denúncias, dos prazos de trâmite processual e outros especificados nos procedimentos metodológicos. Já o aspecto qualitativo provém da análise de conteúdo das peças da ação penal, que permitem as devidas comparações entre atos de indiciamento (Polícia Federal), denúncias (Ministério Público Federal) e condenações ou absolvições (Justiça Federal), obtendo, ao fim, uma avaliação geral da eficácia das Operações Policiais que compõem o objeto desta dissertação.

Não se desconhece que a repressão a este tipo de criminalidade envolve variáveis muitas vezes a cargo de outras Instituições que não compõem o Sistema de Justiça Criminal, como, por exemplo, a prevenção a partir da identificação de falhas nos procedimentos para obtenção de benefícios, a demissão de servidores envolvidos nas fraudes ou a propositura de ações de ressarcimento ao Erário e de improbidade administrativa.

Da mesma forma, dependendo da concepção de repressão à criminalidade, os indiciamentos, denúncias e condenações não seriam suficientes para o desiderato, exigindo-se uma análise de eventuais recursos em instâncias superiores ou até mesmo a fase de cumprimento da pena.

Entretanto, a abordagem restringiu-se às variáveis identificadas nas Operações Especiais e aos indiciamentos, denúncias e condenações/absoluções tanto por questões de ordem prática como o prazo para conclusão do estudo e a disponibilidade dos dados, como, principalmente, pela concepção do pesquisador de que a repressão a fraudes previdenciárias e assistenciais envolve principalmente a atuação das Instituições do Sistema de Justiça Criminal, especialmente daquelas de primeira instância².

Tendo como unidades de análise as Operações Especiais de Polícia Judiciária deflagradas pela DELEPREV/MA entre os anos de 2003 a 2018, a pesquisa é um estudo de caso múltiplo de caráter descritivo e exploratório, havendo, portanto, sobreposição das estratégias (YIN, 2011). A pesquisa não tem como foco o caráter causal (ou explanatória), na medida em que não se tenta estabelecer causas para a eficácia ou ineficácia das Operações Especiais.

Em que pese a necessidade de os estudos de casos tentarem, na medida do possível, generalizações analíticas (YIN, 2001), ou seja, a partir de um conjunto particular de resultados gerar proposições teóricas aplicáveis a outros contextos (MAZZOTI, 2006), como o presente estudo acabou por adotar o método hipotético-dedutivo, não é possível induzir que as conclusões possam ser aplicadas no contexto da atuação do Sistema de Justiça Criminal Federal de outras circunscrições ou em relação a outros tipos de delitos.

1.5.2 Campo de estudo

O principal campo de estudo para a pesquisa foi a Justiça Federal do Estado do Maranhão, mais especificamente a Seção Judiciária do Maranhão e a Subseção Judiciária de Bacabal/MA, onde tramitam as ações penais decorrentes das Operações Especiais deflagradas pela DELEPREV/MA nos anos de 2003 a 2018.

² Semelhante abordagem foi realizada no estudo intitulado Justiça Criminal, Impunidade e Prescrição nos seguintes termos: “Ainda que não se possa considerar o âmbito jurídico-penal como único mecanismo de controle social da corrupção, haja vista sua função específica e seus limites concretos, esse é o contexto em que se examina, neste projeto, o papel que vem desempenhando no país o que se designa como o Sistema de Integridade - SI, envolvendo a ação da Polícia, do Ministério Público e do Sistema de Justiça (embora o sistema envolva também os Tribunais de Contas, que não são examinados neste trabalho)” (BRASIL, CNJ, 2019, p. 14).

1.5.3 Procedimentos metodológicos

Para a abordagem do tema e cumprimento dos objetivos elencados, iniciou-se a dissertação com uma leitura constitucional e legal da Previdência e Assistência Social, entendidas como partes integrantes do Sistema de Seguridade Social. Verificou-se também tanto os principais dispositivos legais que tratam dos benefícios previdenciários e assistenciais propriamente ditos, como aspectos referentes ao custeio e à arrecadação, descrevendo termos que serão de suma importância para compreensão das fraudes, como conceitos de beneficiário, segurados, dependentes, prestação previdenciária ou assistencial, contribuições previdenciárias e outros.

Após, traçou-se os tipos e modalidades de fraudes e tipificações das condutas tomando como base os Manuais da Polícia Federal³ que tratam do tema fraudes previdenciárias e assistenciais e Operações Especiais. Na descrição das fraudes também se utilizou como fonte artigos, dissertações e teses que abordam o tema, bem como os normativos e julgados que tratam do assunto.

Sobre a atuação da Polícia Federal, o presente estudo verificou como as estruturas internas do órgão estão configuradas para a repressão a esse tipo de delito, e como se dá a atuação da Polícia Federal no âmbito da FTPrev. Neste capítulo também foram abordados aspectos gerais da investigação criminal conduzida pela Polícia Federal e das Operações Especiais de Polícia Judiciária.

Nesses primeiros capítulos, portanto, adotou-se o método de pesquisa bibliográfico e documental. Outros critérios foram utilizados para o levantamento de dados empíricos, conforme explanação a seguir.

A circunscrição da DELEPREV/MA abrange 159 (cento e cinquenta e nove) municípios, conforme Anexo X da Portaria nº. 3.997/2013-DG/DPF, de 24 de outubro de 2013⁴.

Por meio de um estudo de corte transversal, identificou-se as Operações Especiais de Polícia Judiciária com a temática de repressão a fraudes previdenciárias e assistenciais

³ O Manual de Polícia Previdenciária, o Manual de Investigação de Crimes Previdenciários, o Manual de Planejamento Operacional e o Manual de Gestão de Planejamento Operacional de Polícia Previdenciária foram utilizados como fontes bibliográficas, e são materiais disponibilizados ou no Curso de Formação Policial ou como ferramenta de capacitação continuada. Como são materiais com restrição de acesso, não serão descritos aspectos que coloquem em risco a capacidade investigativa da Polícia Federal, tais como diligências investigatórias e sistemas e bancos de dados disponíveis, por exemplo. Tal restrição se dá tanto por conta de normativos internos, como a Portaria nº. 8.714/2018-DG/PF, de 13 de agosto de 2018, como por não ser o escopo da dissertação o detalhamento das técnicas investigativas da Polícia Federal.

⁴ A Delegacia de Polícia Federal em Imperatriz/MA abrange 30 (trinta) municípios e a de Caxias/MA, 28 (vinte e oito) municípios.

deflagradas na circunscrição da DELEPREV/MA a partir dos arquivos da Delegacia com menção a investigações que apresentassem elementos caracterizadores de Operações Policiais, como, por exemplo, o emprego de medidas cautelares no curso da investigação e o cumprimento simultâneo de mandados judiciais ostensivos, conforme elementos caracterizadores identificados por Célio Jacinto dos Santos (2017) e Élzio Vicente da Silva (2017).

Os critérios de replicação adotados - e não de amostragem, conforme ensinamento de Robert K. Yin (2001) -, foram os mais amplos possíveis, procurando-se identificar todas as Operações Especiais de Polícia Judiciária de repressão a crimes previdenciários e assistenciais já deflagradas pela DELEPREV/MA, independentemente de recorte temporal.

A primeira investigação em que há menção aos elementos caracterizadores de uma Operação Especial de Polícia Judiciária foi a Operação Caça Fantasmas, deflagrada em 13/01/2004. Na referida investigação, houve o cumprimento simultâneo de 10 (dez) mandados de prisão temporária e de 7 (sete) mandados de busca e apreensão.

Conforme consulta ao sítio eletrônico da COINP, foram identificadas outras duas Operações, ambas desencadeadas em 2009:

Operação Sentença II (MA) – Desencadeada em 24/06/2009 visando o indiciamento conjunto de 166 beneficiários de benefícios concedidos mediante fraude por uma ex-servidora, tendo como resultado 132 inquéritos instaurados, contando com o apoio da APEGR/MA nas consultas de sistemas informatizados de benefícios;

Operação Heket (MA) – Realizada em 14/07/2009 nos municípios de Coroatá e Pedreiras com o indiciamento de 33 beneficiários, quatro agenciadores de benefícios previdenciários e de um servidor da APS Pedreiras, que concedeu diversos benefícios de salário-maternidade a supostas trabalhadoras rurais que não possuíam tal qualidade e até mesmo não possuíam filhos, mediante pagamento de propina, com participação da APEGR/MA na confecção de relatório, visando materializar as irregularidades (BRASIL, Ministério da Economia, 2013)

Entretanto, considerando os critérios de definição das Operações Especiais de Polícia Judiciária, como o emprego de meios extraordinários de investigação e o cumprimento simultâneo de medidas cautelares, entendeu-se que essas investigações não se enquadram no conceito, já que se restringiram a diligências investigatórias normais, como oitivas de investigados, por exemplo.

Outro critério de exclusão adotado foi selecionar apenas as investigações criminais encerradas, ou seja, com a apresentação de Relatório Conclusivo por parte da Autoridade Policial, e que serviram de base para o oferecimento da denúncia pelo MPF, posto

que enquanto não oferecida a denúncia, o membro do MPF pode não ter formado a *opinio delicti*, requisitando, assim, diligências investigatórias⁵.

Identificadas as Operações Especiais, e respectivos Inquéritos Policiais, pesquisou-se no sítio eletrônico da Justiça Federal da Seção Judiciária do Maranhão o número correspondente ao processo judicial respectivo, gerado após o recebimento da denúncia que teve como base o Inquérito Policial.

Com o número do processo, foi-se a campo, e realizou-se uma análise de conteúdo das seguintes peças que compõem a ação penal decorrente da Operação Especial, incluindo o Inquérito Policial que serviu de base à denúncia: Portaria de instauração do Inquérito Policial ou Auto de Prisão em Flagrante, Relatório Conclusivo, Denúncia, Alegações Finais do MPF e Sentença.

Como alguns processos já tramitam ou tramitaram no Tribunal Regional Federal da 1ª Região⁶, no STJ ou no STF, deixou-se de proceder com a análise das peças que compõem essas esferas, utilizando-se como corte temporal eventual sentença que encerra o processo de cognição.

Após essa análise, cujos dados foram obtidos em fevereiro de 2019, foram identificadas as seguintes Operações Especiais de Polícia Judiciária que cumprem os critérios explicitados:⁷

⁵ Foram excluídas a Operação Vetores, deflagrada em 02/02/2017, e a Operação Linha de Montagem, deflagrada em 22/11/2018, pois em que pese ter havido a apresentação de Relatório Conclusivo, na data de coleta de dados em fevereiro de 2019 ainda não havia sido oferecida a denúncia respectiva. Quanto à Operação Vultos, deflagrada em 19/07/2016, o MPF ofereceu denúncia apenas em relação a duas indiciadas com menor participação no esquema criminoso, encaminhando cópia integral do Inquérito Policial para a continuidade das investigações dos fatos praticados pelo principal indiciado. Portanto, em que pese ter havido denúncia, interpretou-se que esse caso se assemelha a uma cota ministerial, logo, a investigação levada a efeito na Operação Vultos não se encerrou.

⁶ O Tribunal Regional Federal da 1ª Região tem sob sua jurisdição o Distrito Federal e os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins.

⁷ Com exceção da Operação Tríade, cujo processo tramita na 1ª Vara Criminal da Subseção Judiciária de Bacabal/MA, todos os processos judiciais originados das demais Operações transcorrem ou transcorreram na 1ª ou 2ª Vara Criminal da Seção Judiciária do Maranhão

Tabela 1 – Operações Especiais da DELEPREV/MA deflagradas entre 2003 e 2018

Nº.	Operação	Data da deflagração ⁸	Inquérito Policial ⁹	Processos Judiciais ¹⁰
01	Caça Fantasmas	13/01/2004	032/2003	0003683-96.2004.4.01.3700
02	Desmanche	18/05/2006	618/2004	0003994-19.2006.4.01.3700
03	Sentença	07/12/2006	985/2005	0002584-86.2007.4.01.3700
04	Sétimo Dia	12/06/2007	98/2006	0008201-27.2007.4.01.3700
05	Tríade	04/10/2007	891/2007	0000249-70.2016.4.01.3703
06	Grande Família	26/05/2009	1611/2008	0002805-64.2010.4.01.3700
07	Erva Daninha	23/09/2009	1236/2008	0046531-88.2010.4.01.3700
08	Disfarce	12/08/2010	1161/2009	0032953-58.2010.4.01.3700
09	Asilo	07/10/2010	486/2010	0013424-48.2013.4.01.3700
10	Duas Caras	29/09/2011	160/2007	0032138-51.2016.4.01.3700
11	Luto	09/08/2013	677/2008	0021288-06.2014.4.01.3700
12	Aquestos	21/07/2015	680/2013	0070039-87.2015.4.01.3700
13	Fim de Linha	04/08/2015	179/2015	0012388-63.2016.4.01.3700
14	Tânato	26/02/2016	1001/2009	0030019-59.2012.4.01.3700
15	Intervenção	12/05/2016	627/2015	0012049-70.2017.4.01.3700
16	Casa Cheia	24/05/2016	380/2015	0011938-86.2017.4.01.3700
17	Casa Cheia II	20/10/2016	943/2016	0029662-40.2016.4.01.3700
18	Intervenção II	11/04/2017	1498/2016	0021949-77.2017.4.01.3700
19	Duo Fratres	13/06/2017	221/2015	0031804-80.2017.4.01.3700
20	Hefesto	13/07/2018	439/2015	1005746-86.2018.4.01.3700

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos arquivos da DELEPREV/MA e ações penais em trâmite na Justiça Federal do Maranhão

Considerando que a dissertação é do tipo descritiva e exploratória, e tem como objetivo avaliar a eficácia geral das Operações Especiais da DELEPREV/MA de 2003 a 2018, analisou-se especificamente as seguintes variáveis descritivas das Operações Especiais: 1) Modalidades delitivas, tipos de benefícios, tipologias e grupos criminosos; 2) Formas de comunicação da *notitia criminis*, instauração de Inquérito Policial e atuação da FTPrev e de

⁸ Em relação às Operações Especiais em que sucedeu mais de uma fase de deflagração, levou-se em consideração apenas a primeira fase, tendo em vista que neste momento a investigação criminal deixa de ser sigilosa. Especificamente quanto às Operações Casa Cheia e Duo Fratres, as primeiras medidas cautelares ostensivas cumpridas não se inseriam no contexto de deflagração de Operação Especial, em que pese haver menção no Relatório Conclusivo da investigação criminal que a Operação transcorreu em mais de uma fase.

⁹ Todos os Inquéritos Policiais tramitaram na Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Maranhão, especificamente na DELEPREV/MA.

¹⁰ De acordo com a nova numeração, conforme sítio eletrônico de Consulta Processual da Seção Judiciária do Maranhão. Alguns Inquéritos Policiais serviram de base para mais de uma denúncia, e, conseqüentemente, geraram mais de uma ação penal, como é o caso, por exemplo, das Operações Duas Caras e Tânato. Nesses casos, levou-se em consideração o processo judicial cujo Inquérito Policial original embasa a denúncia, e consta fisicamente nos autos. Por fim, em relação às Operações Aquestos, Tânato, Casa Cheia II e Hefesto, estas já transcorrem no sistema PJe, mas a numeração que consta no Quadro 2 é a do processo físico, pois na data de coleta de dados alguns processos ainda não haviam sido autuados no sistema PJe, preferindo-se, assim, seguir o mesmo padrão de numeração para todos os processos.

outras instituições; 3) Medidas Cautelares de meios de obtenção de prova; 4) Medidas Cautelares pessoais; 5) Medidas Cautelares reais, 6) Medidas Cautelares inominadas.

Tais variáveis são subunidades de análise (YIN, 2001) que permitem uma investigação da unidade maior, que é a eficácia geral da Operação Especial em si. Nesse ponto, verificou-se as variáveis referentes aos indiciamentos, denúncias, condenações e absolvições, que correspondem, portanto, à jurisdição de primeira instância. Por fim, analisou-se os prazos referentes às principais ocorrências da investigação criminal e da ação penal decorrente, buscando elementos que indicassem a eficiência, e, em menor escala, a eficácia das Operações.

Especificamente quanto aos prazos, utilizou-se da média aritmética e da mediana para os respectivos cálculos. Reconhece-se a limitação da técnica, especialmente nos casos em que a distribuição dos dados é assimétrica, mas em relação aos casos analisados a técnica mostrou-se satisfatória, ainda que determinados valores mostrassem-se atípicos. Mesmo nesses casos, optou-se por utilizar o valor nas medidas calculadas, dando a devida explicação para a atipicidade do valor quando a causa foi identificada.

As variáveis foram consideradas isoladamente, ou seja, não houve tabelas de dupla entrada para aferir possíveis relações entre as variáveis descritivas das Operações Especiais, as variáveis referentes à eficácia geral (indiciamentos, denúncias e condenações/absolvições) e os prazos.

De maneira a preservar a intimidade dos réus, não houve menção a nomes, locais ou quaisquer outros dados que permitam a identificação dos acusados.

2 SEGURIDADE SOCIAL

A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (art. 194, *caput*, da CF). Portanto, Previdência e Assistência Social devem ser compreendidos dentro do contexto de proteção social da Seguridade Social.

A Seguridade Social, tal como a conhecemos, nasce no Estado do Bem-Estar Social (Welfare State), abrangendo não só o campo previdenciário, como também a saúde e o atendimento a pessoas carentes (IBRAHIM, 2012).

Segundo Fábio Zambitte Ibrahim:

A seguridade social pode ser conceituada como a rede protetiva formada pelo Estado e por particulares, com contribuições de todos, incluindo parte dos beneficiários dos direitos, no sentido de estabelecer ações para o sustento de pessoas carentes, trabalhadores em geral e seus dependentes, providenciando a manutenção de um padrão mínimo de vida digna (2012, p. 5).

São princípios constitucionais¹¹ que regem a Seguridade Social a solidariedade (art. 3º, I), a universalidade de cobertura e atendimento (art. 194, parágrafo único, I), a uniformidade e equivalência de prestações entre as populações urbana e rural (art. 194, parágrafo único), a seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços (art. 194, parágrafo único, III), a irredutibilidade do valor dos benefícios (art. 194, parágrafo único, IV), a equidade na forma de participação e custeio (art. 194, parágrafo único, V), a diversidade da base de financiamento (art. 194, parágrafo único, VI), o caráter democrático e descentralizado da administração (art. 194, parágrafo único, VII) e a preexistência do custeio em relação ao benefício ou serviço (art. 195, §5º).

A Previdência e a Assistência Social, integrantes da Seguridade Social, são classificadas como direitos sociais pela CF, e constituem, assim, direitos fundamentais de segunda dimensão, exigindo do Estado brasileiro uma prestação positiva no sentido de garantir esses direitos sociais mínimos.

Segundo Fábio Zambitte, “A evolução da proteção social no Brasil seguiu a mesma lógica do plano internacional: origem privada e voluntária, formação dos primeiros planos mutualistas e a intervenção cada vez maior do Estado” (2012, p. 54).

¹¹ “Dentre os mais importantes, tem-se os abordados pelo texto constitucional no parágrafo único do art. 194, que, apesar de serem denominados *objetivos*, são verdadeiros princípios, descrevendo as normas elementares da seguridade, as quais direcionam toda a atividade legislativa e interpretativa da seguridade social” (IBRAHIM, 2012, p. 64, grifos no original)

Devidamente dimensionadas dentro do contexto de Seguridade Social, passa-se, então, a analisar a Previdência e a Assistência Social, incluindo os dispositivos constitucionais e leis que regem esses direitos.

2.1. Previdência e Assistência Social no Ordenamento Jurídico brasileiro

Quanto à Previdência Social, de maneira geral a evolução histórica pode ser dividida em três fases:

fase inicial (até 1918): a criação dos primeiros regimes previdenciários, com proteção limitada a alguns tipos de eventos, como acidentes do trabalho e invalidez;

fase intermediária (de 1919 a 1945): expansão da previdência pelo mundo, com a intervenção do Estado cada vez maior na área securitária;

fase contemporânea (a partir de 1946): aumento da clientela atendida e dos benefícios. É o grau máximo do *Welfare State*, com a proteção de todos contra qualquer tipo de risco social (IBRAHIM, 2012, p. 45, grifos no original).

A doutrina previdenciária majoritária adota a Lei Eloy Chaves (Decreto-Legislativo nº. 4.682/1923) como marco inicial da previdência social brasileira. O diploma normativo determinava a criação das caixas de aposentadoria e pensões para os ferroviários, por empresa (IBRAHIM, 2012)¹².

O Brasil adotou na CF o modelo bismarkiano¹³ de proteção social, em que a cobertura não é universal, mas restrita aos trabalhadores, é financiada por contribuições sociais de empresas e dos trabalhadores, e os benefícios mantém alguma correlação com a cotização individual (IBRAHIM, 2012).

A previdência protege o trabalhador contra riscos sociais¹⁴ programados, como a idade avançada, ou não programados, como a invalidez. É imprescindível, contudo, que a

¹² “Não seria exagero considerar a criação do IAPM como marco inicial da previdência brasileira, já que somente neste momento tem-se de modo evidente a participação e o controle do Estado sobre o sistema securitário de nosso país. Todavia, entende a maioria que tal honra cabe à Lei Eloy Chaves, a ponto de o dia da Previdência Social ser comemorado em 24 de janeiro” (IBRAHIM, 2012, p. 57).

¹³ Em contraposição ao modelo bismarkiano, há o modelo Beveridge, cuja origem remonta a um relatório de mesmo nome, publicado na Inglaterra em 1942: “No modelo bismarkiano, mais primitivo, a proteção não era universal, geralmente limitada aos trabalhadores, rigoroso financiamento por meio de contribuições sociais dos interessados (trabalhadores e empresas), além de restringir sua ação a determinadas necessidades sociais. O modelo beveridgiano tem concepção mais ampla, pois visa a universalidade de atendimento, atendente a tudo e a todos, com financiamento por meio de impostos, arrecadados de toda a sociedade. Percebe-se, claramente, que a solidariedade é mais forte neste modelo” (IBRAHIM, 2012, p. 51).

¹⁴ “Em um conceito restrito, os riscos sociais cobertos pelos regimes protetivos são as adversidades da vida a que qualquer pessoa está submetida, como o risco de doença ou acidente, tanto quanto eventos previsíveis, como idade avançada – geradores de impedimento para o segurado providenciar sua manutenção. Todavia, é interessante observar que o conceito de risco social não é tão limitado como possa parecer, pois abrange outras

Previdência mantenha um equilíbrio financeiro entre receitas e despesas, e atuarial, controlando e prevenindo variações graves no perfil da clientela atendida (IBRAHIM, 2012).

Ao tratar especificamente da velhice e dos direitos sociais, Paulo Roberto Barbosa Ramos aponta que:

(...) a função da previdência social, conforme devidamente previsto na Constituição de 1988, é assegurar dignidade às pessoas em momentos delicados de sua vida, especialmente na velhice, desde que para isso tenham contribuído para o sistema ser seguro, fato só possível se as pessoas conseguirem emprego e permanecerem empregadas (2014, p. 150).

A CF estabeleceu regimes básicos e complementares de Previdência Social. Os regimes básicos são de natureza pública e compulsória¹⁵ e subdividem-se em Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), este restrito aos ocupantes de cargos efetivos e militares. O Regime de Previdência Complementar (RPC) é facultativo, podendo abranger o segmento privado (aberto ou fechado) ou segmento público (exclusivamente fechado).¹⁶

Considerando os dispositivos constitucionais, o RPPS e o RGPS estão previstos nos arts. 40 e 201 respectivamente. Já o RPC de natureza privada está previsto no art. 202, enquanto que o RPC de natureza pública está disciplinado no art. 40, §§14, 15 e 16.

O RGPS é mantido pela União e organizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal vinculada ao Ministério da Economia, conforme Decreto nº. 9.660/2019. A Previdência Social brasileira normalmente é associada ao RGPS devido à sua importância por atender a maioria da população (IBRAHIM, 2012). Os RPPS são mantidos pela União, Estados e alguns Municípios. Se os Municípios não possuírem RPPS, os servidores respectivos serão vinculados ao RGPS.

O Regime Complementar do RGPS tem natureza privada e facultativa, conforme art. 202 da CF, e subdivide-se em Regime Aberto de Previdência Complementar, operado por Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC), e em Regime Fechado de

situações estranhas à ideia de infortúnio, como a maternidade. Daí alguns criticarem a concepção de ‘riscos sociais’ sugerindo adotar-se o termo *necessidade social*” (IBRAHIM, 2012, p. 28, grifos no original).

¹⁵ “A compulsoriedade tem várias justificativas, em especial, a conhecida miopia individual (pouca importância dos mais jovens ao futuro) e a solidariedade previdenciária, garantidora do pagamento de benefícios mesmo àqueles com cotização insuficiente” (IBRAHIM, 2012, p. 30).

¹⁶ A Lei nº 12.618/2012, por exemplo, “Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal”.

Previdência Complementar, operado por Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), de acordo com a Lei Complementar (LC) nº. 109/2001.

As EAPC são acessíveis a todos, podem atuar com fins lucrativos, quando segundo Fábio Zambitte Ibrahim (2012) não instituem um regime previdenciário, mas uma mera aplicação financeira, ou sem fins lucrativos, de acordo com art. 77 da LC nº. 109/2001.

Por outro lado, as EFPC são acessíveis exclusivamente aos empregados de uma empresa ou grupo de empresas e aos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, entes denominados patrocinadores (art. 31, I, da LC nº. 109/2001), e aos associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial, denominados instituidores (art. 31, II, da LC nº. 109/2001).

Os dois diplomas normativos básicos da Previdência Social são a Lei nº. 8.212/1991 (Plano de Custeio e Organização da Seguridade Social) e a Lei nº. 8.213/1991 (Plano de Benefícios da Previdência Social). No âmbito infralegal, o Decreto nº. 3.048/1999 aprovou o Regulamento da Previdência Social (RPS).

Quanto à Assistência Social, de acordo com art. 203 da CF/88, esta será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Segundo Paulo Roberto Barbosa Ramos:

A fundamentação do direito à assistência social repousa no princípio ético da obrigação universal de garantia a todo ser humano de proteção contra as consequências danosas que derivam dos eventos da vida individual, familiar e coletiva (2014, p. 151).

No âmbito infraconstitucional, a Lei nº. 8.742/1993 dispõe sobre a organização da Assistência Social, e a define nos seguintes termos:

Art. 1º - A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Ressalte-se que diferentemente da Previdência Social, na Assistência Social não é necessária a contribuição direta do beneficiário. Esta visa atender justamente àqueles que ficam excluídos da Previdência Social devido ao seu caráter contributivo, sendo a necessidade do assistido o requisito para fazer jus à Assistência Social (IBRAHIM, 2012).

2.2. Benefícios previdenciários e assistenciais

A Previdência Social é composta de benefícios previdenciários e serviços:

O seguro social atua, basicamente, por meio de prestações previdenciárias, as quais podem ser benefícios, de natureza pecuniária, ou serviços (reabilitação profissional e serviço social). Os benefícios podem ser de natureza programada ou não programada, de acordo com a previsibilidade do evento determinante (IBRAHIM, 2012, p. 29).

Especificamente quanto aos benefícios previdenciários do RGPS, a Lei nº. 8.213/1991 dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social.

Os beneficiários do RGPS são os segurados (obrigatórios e facultativos) e seus dependentes que fazem jus ao recebimento de prestações previdenciárias (benefícios e serviços):

Os segurados obrigatórios são aqueles filiados ao sistema de modo compulsório, a partir do momento em que exerçam atividade remunerada. Já os segurados facultativos são os que, apesar de não exercerem atividade remunerada, desejam integrar o sistema previdenciário (IBRAHIM, 2012, p. 174).

A Lei nº. 8.213/1991 estabelece como segurados obrigatórios as seguintes pessoas físicas (art. 11): o empregado, o empregado doméstico, o avulso, o contribuinte individual e o segurado especial. Já o segurado facultativo é o maior de 14 (quatorze) anos que se filiar ao RGPS, mediante contribuição, desde que não incluído nas disposições do art. 11. Neste aspecto, aduz Fábio Zambitte:

A regra básica do seguro social é a *compulsoriedade* de filiação e a consequente contribuição. Entretanto, obedecendo ao princípio da universalidade de participação no RGPS, criou-se figura atípica, cuja filiação ao RGPS decorre exclusivamente de ato de vontade do interessado. (...) Esta possibilidade existe em relação a todas as pessoas que não são vinculadas automaticamente ao sistema previdenciário, ou seja, não exercem atividade remunerada que deflagre a filiação automática. Como possíveis facultativos, temos a dona de casa, o estagiário, o estudante etc. (2012, p. 212, grifos no original).

Já os dependentes estão previstos no art. 16, abrangendo o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual, mental ou deficiência grave, os pais e o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual, mental ou deficiência grave.

Quanto às prestações em geral, o art. 18 da Lei nº. 8.213/1991 estabelece que:

Art. 18. O Regime Geral de Previdência Social compreende as seguintes prestações, devidas inclusive em razão de eventos decorrentes de acidente do trabalho, expressas em benefícios e serviços:

I - quanto ao segurado:

- a) aposentadoria por invalidez;
- b) aposentadoria por idade;
- c) aposentadoria por tempo de contribuição;
- d) aposentadoria especial;
- e) auxílio-doença;
- f) salário-família;
- g) salário-maternidade;

h) auxílio-acidente;

II - quanto ao dependente:

- a) pensão por morte;
- b) auxílio-reclusão;

III - quanto ao segurado e dependente:

- b) serviço social;
- c) reabilitação profissional.

A Lei nº. 8.213/1991 e o Decreto nº. 3.048/99, que aprova o RPS, estabelecem os requisitos para concessão de cada prestação previdenciária, assim como aspectos referentes à filiação e inscrição, ao período de graça¹⁷, ao período de carência¹⁸, ao salário de benefício¹⁹ e à renda mensal do benefício²⁰.

¹⁷ “Por isso, a lei prevê determinado lapso temporal, no qual o segurado mantém esta condição, com cobertura plena, mesmo após a interrupção da atividade remunerada e mesmo sem contribuição, daí justificando o nome de *período de graça*. Tal período, em regra, não contará para carência, nem como tempo de contribuição” (IBRAHIM, 2012, p. 543, grifos no original).

¹⁸ “Período de carência é o número de contribuições mensais mínimas que o segurado deve efetivar para ter direito a benefício, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas competências” (IBRAHIM, 2012, p. 552).

¹⁹ “Salário-de-benefício (SB) é o valor básico utilizado para cálculo da renda mensal dos benefícios de prestação continuada, exceto o salário-família, a pensão por morte, o salário-maternidade e os demais benefícios de legislação especial” (IBRAHIM, 2012, p. 560).

²⁰ “Após o cálculo do salário-de-benefício (média e fator, se for o caso), o próximo passo é a quantificação da renda mensal de benefício – RMB. Este é o valor que será efetivamente pago ao segurado. Os benefícios, quando calculados a partir do SB, têm a incidência de certo percentual sobre este, determinando a RMB” (IBRAHIM, 2012, p. 572).

Em relação aos benefícios assistenciais, o benefício de prestação continuada é devido à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais²¹ que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família (art. 20, §3º, da Lei nº. 8742/1993).

A Lei explicita os conceitos normativos de “pessoa com deficiência”, da “ausência de meios de prover a própria manutenção” e de “família”:

Art. 20 (...) § 1º Para os efeitos do disposto no caput, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.

§ 2º Para efeito de concessão do benefício de prestação continuada, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo.

Quanto ao requisito da renda, o STF já se manifestou em sede de repercussão geral que não se trata de regra peremptória a ser aferida sempre objetivamente, podendo o julgador utilizar-se de outros fatores para verificar o requisito da miserabilidade, conforme Recurso Extraordinário nº. 567.985, julgado em 18/04/2013.

O entendimento jurisprudencial acabou sendo incorporado por meio da Lei nº. 13.146/2015, que estatui que para concessão do benefício poderão ser utilizados outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade, conforme regulamento.

O benefício de prestação continuada não é tecnicamente um benefício previdenciário, mas é concedido e administrado pelo INSS em razão do princípio da eficiência administrativa (IBRAHIM, 2012). Conforme art. 3º do Decreto nº. 6.214/2007, que regulamenta o benefício de prestação continuada, o INSS é responsável pela operacionalização²².

²¹ “Muitos são os velhos brasileiros necessitados de assistência social, que não pode ser entendida apenas como concessão de um benefício de prestação continuada, mas como um conjunto de políticas públicas que devem ser desenvolvidas para resgatar essas pessoas da situação de indigência e pobreza que se encontram” (RAMOS, 2014, p. 153).

²² “A concessão é feita pelo INSS devido a preceitos práticos – se o INSS já possui estrutura própria espalhada por todo o país, em condição de atender à clientela assistida, não haveria necessidade de manutenção em paralelo de outra estrutura” (IBRAHIM, 2012, p. 18).

O beneficiário não pode acumular o Benefício de Prestação Continuada com outro benefício no âmbito da Seguridade Social ou de outro regime, inclusive o seguro-desemprego, ressalvados o de assistência médica e a pensão especial de natureza indenizatória (art. 5º do Decreto), e o benefício é intransferível, não gerando direito à pensão por morte aos herdeiros ou sucessores (art. 23 do Decreto). As demais regras para concessão do benefício estão previstas na Lei nº. 8.742/1993 e no Decreto nº. 6.214/2007.

O STF decidiu em sede de repercussão geral no Recurso Extraordinário nº. 587.970 de São Paulo/SP, que “A assistência social prevista no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal beneficia brasileiros natos, naturalizados e estrangeiros residentes no País, atendidos os requisitos constitucionais e legais”, conforme julgamento em 20/04/2017.

A Lei nº. 8.742/2003 prevê, ainda, outros benefícios assistenciais, denominados de benefícios eventuais. De acordo com art. 22, são as “provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública”.

Fábio Zambitte Ibrahim (2012) elenca outras ações que se inserem no contexto da Assistência Social como o Programa Bolsa-Família, previsto na Lei nº. 10.836/2004, a renda básica de cidadania, da Lei nº. 10.835/2004, e a disponibilização de medicamentos pela Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz, conforme Lei nº. 10.858/2004.

Os benefícios previdenciários do RGPS e assistenciais previstos na Lei nº. 8.742/1993 distinguem-se quando analisados os requisitos para obtenção, mas são semelhantes quanto à operacionalização pelo INSS, e, muitas vezes, nos valores devidos, especialmente quanto às aposentadorias de trabalhadores rurais e o benefício de prestação continuada ao idoso.

2.3. Fontes de custeio e arrecadação da Previdência e Assistência Social

Segundo art. 195 da CF, a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das contribuições sociais definidas no dispositivo legal:

O financiamento direto é feito pelas contribuições sociais, enquanto que o indireto é realizado por meio de dotações orçamentárias fixadas no orçamento fiscal. As contribuições sociais não são a única fonte de custeio da seguridade social – embora sejam as principais -, os recursos necessários

também virão de dotações orçamentárias de todos os entes federativos. Obviamente, tanto em um como no outro caso, os recursos são sempre oriundos da sociedade, a qual arca direta e indiretamente com os custos sociais (IBRAHIM, 2012, p. 86).

Para doutrina majoritária, as contribuições sociais são tributos. Fábio Zambitte (2012, p. 89) subdivide as contribuições especiais de acordo com a seguinte sistematização:

- 1 Sociais (em sentido amplo)
 - 1.1 Contribuições sociais em sentido estrito (Seguridade Social)
 - 1.1.1 Previdenciárias (art. 195, I, “a”, e II, CF/88)
 - 1.1.2 Não previdenciárias (demais contribuições art. 195)
 - 1.2 Gerais (educação, etc.)
- 2 Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE
3. Contribuições no interesse de categorias profissionais
4. Contribuição para o Custeio de Iluminação Pública - COSIP (art. 149-A)

São exemplos de contribuições sociais aquelas do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício (art. 195, I, “a”, da CF), e do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo RGPS (art. 195, II, da CF).

Segundo art. 167, XI, da CF, os recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, “a”, e II, devem ser utilizados exclusivamente para o pagamento de benefícios do RGPS. Denominam-se, portanto, de contribuições previdenciárias e estão disciplinadas na Lei nº. 8.212/1991 e no RPS. Fábio Zambitte (2012) afirma que essas contribuições estão ligadas ao próprio nascimento da Previdência Social no modelo bismarckiano adotado pelo Brasil.

Cabe à Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) arrecadar e fiscalizar as contribuições sociais destinadas à Seguridade Social, incluindo, aí, as contribuições previdenciárias, conforme art. 2º da Lei 11.457/2007.

Ainda acerca das contribuições previdenciárias, o fundamento da contribuição do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei (art. 195, I, da CF) é a atuação “como uma espécie de patrocinadores, dos benefícios pagos a seus empregados e dependentes” (IBRAHIM, 2012, p. 91)²³.

²³ “A nova reação do inciso I do art. 195 tem a evidente intenção de ampliar a base de incidência da contribuição, na medida em que aumenta as possibilidades de cobrança, inserindo, ao lado do empregador, a empresa e até a entidade equiparada à empresa, que pode ser mesmo uma pessoa física” (IBRAHIM, 2012, p. 91).

A contribuição previdenciária incidente sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício (art. 195, I, “a”, da CF) também teve como objetivo ampliar a base de incidências, pois o STF entendia de maneira restrita o conceito de folha de salários (IBRAHIM, 2012).

Quanto à contribuição do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo RGPS (art. 195, II, da CF), Fábio Zambitte aponta que:

Assim como a contribuição da empresa sobre sua folha de pagamento (art. 195, I, “a” da CRFB/88), esta imposição securitária é destinada, de modo exclusivo, ao custeio de benefícios concedidos pelo Regime Geral de Previdência Social (art. 167, XI, da CRFB/88), sendo também arrecadada e fiscalizada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (2012, p. 99).

A Lei nº. 8.212/1991 e o RPS tratam do salário de contribuição, que “é a expressão que quantifica a base de cálculo da contribuição previdenciária dos segurados da previdência social, configurando a tradução numérica do fato gerador” (IBRAHIM, 2012, p. 327).

A definição de salário-de-contribuição consta no art. 28 da Lei nº. 8.212/1991:

Art. 28. Entende-se por salário-de-contribuição:

I - para o empregado e trabalhador avulso: a remuneração auferida em uma ou mais empresas, assim entendida a totalidade dos rendimentos pagos, devidos ou creditados a qualquer título, durante o mês, destinados a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa;

II - para o empregado doméstico: a remuneração registrada na Carteira de Trabalho e Previdência Social, observadas as normas a serem estabelecidas em regulamento para comprovação do vínculo empregatício e do valor da remuneração;

III - para o contribuinte individual: a remuneração auferida em uma ou mais empresas ou pelo exercício de sua atividade por conta própria, durante o mês, observado o limite máximo a que se refere o § 5º;

IV - para o segurado facultativo: o valor por ele declarado, observado o limite máximo a que se refere o § 5º.

A lei nº. 8.212/1991 e o RPS estabelecem, ainda, como obrigações acessórias:

(...) as prestações positivas ou negativas no interesse da fiscalização e arrecadação. (...) As obrigações acessórias, na maioria, são ligadas à área

contábil, ou seja, lançamentos de pagamentos na contabilidade, elaboração de folhas de pagamento, escrituração de todos os livros contábeis obrigatórios etc. por isso são chamadas também de *obrigações instrumentais* (IBRAHIM, 2012, p. 377, grifos no original).

Uma das obrigações acessórias das empresas é o encaminhamento da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP), “documento no qual as empresas informam dados de todos os segurados que lhe prestem serviço, tais como nome, remuneração, categoria (empregado, avulso etc.), exposição a agente nocivos etc” (IBRAHIM, 2012, p. 380).

O INSS utilizará as informações constantes no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) sobre os vínculos e as remunerações dos segurados, para fins de cálculo do salário-de-benefício, comprovação de filiação ao RGPS, tempo de contribuição e relação de emprego, de acordo com art. 29-A da Lei nº. 8.213/91.

Como a Assistência Social não tem caráter contributivo, o financiamento da Assistência Social se dá de acordo com as dotações orçamentárias e contribuições sociais previstas no texto constitucional, desde que não previdenciárias, como são aquelas do art. 195, I, “b” e “c”, III, da CF.

Sobre o orçamento da Seguridade Social, vale a crítica feita por Fábio Zambitte quanto ao desvio de recursos do orçamento da seguridade social para outros fins:

Para a União, a lei orçamentária anual irá prever o orçamento da seguridade social, ao lado do orçamento fiscal e de investimentos (art. 165, §5º, da CRFB/88). O Orçamento da seguridade social, com a previsão de receitas e despesas, deverá ser autônomo em relação ao Tesouro Nacional, de modo a evitarem-se desvios dos recursos para outros fins. Infelizmente, esta determinação constitucional tem sido ignorada, com a utilização de recursos da seguridade nas demais despesas. Tal fato acaba por fragilizar a seguridade, que perde o controle da entrada de seus recursos, e ainda serve para criar o suposto “déficit previdenciário”. Embora seja plenamente aceita a necessidade de correções do sistema previdenciário brasileiro, o qual deve manter-se exclusivamente com contribuições sobre a folha de pagamento, não se pode olvidar os constantes desvios de recursos da seguridade social para outros fins, como tem sido feito continuamente com a COFINS. A destinação constitucionalmente prevista para as exações securitárias é frequentemente ignorada, o que fragiliza o braço social do Estado e ainda providencia munição aos adeptos do Estado liberal, com a irracional proposta de privatização total da previdência (2012, p. 119).

Verifica-se, portanto, que a forma de custeio da Previdência e da Assistência Social diferem-se especialmente quanto à existência de contribuições sociais arrecadas com o fim exclusivo de servir ao pagamento de benefícios do RGPS, denominadas de contribuições previdenciárias.

3 FRAUDES PREVIDENCIÁRIAS E ASSISTENCIAIS

As fraudes previdenciárias e assistenciais têm como objeto as fontes de custeio e de arrecadação ou os benefícios previdenciários e assistenciais, conforme Luiz Flávio Gomes e Marcelo Fernando Borsio:

Nesse enorme contexto, nem sempre a engrenagem de arrecadação e pagamento ocorre de forma tranquila e imaculada. Por vezes, diversas fraudes no custeio e no pagamento dos benefícios acabam por adoecer o sistema previdenciário brasileiro, o qual pede socorro ao ver tantas contribuições sendo desviadas ou omitidas e ao ver também tanto benefícios previdenciários serem pagos de forma fortemente fraudulenta (2014, p. 159).

Marisa Ferreira dos Santos (2011) resume as condutas delituosas contra a Previdência e Assistência social em três tipologias distintas: fraude em benefício ou serviço em que não há ofensa ao custeio, fraude no custeio sem alteração do benefício e fraude mista, em que há alteração tanto do benefício como na fonte de custeio.

Seja qual for a tipologia das condutas criminosas contra a Previdência e Assistência Social, se relacionadas às fontes de custeio e de arrecadação ou aos benefícios previdenciários e assistenciais, a competência criminal será definida de acordo com o sujeito passivo da conduta, que indicará, por sua vez, quais as Instituições do Sistema de Justiça Criminal que atuarão na repressão ao delito.

Considerando que o objeto desta dissertação são as Operações Especiais de Polícia Judiciária da Polícia Federal referentes às fraudes previdenciárias e assistenciais, cabe definir em quais casos o Sistema de Justiça Criminal Federal - integrado pela Polícia Federal, pelo MPF e pela Justiça Federal - atuará.

Como o INSS tem a natureza jurídica de Autarquia Federal, os crimes que têm como objeto os benefícios previdenciários e assistenciais geridos pela Autarquia²⁴ serão julgados pela Justiça Federal, de acordo com art. 109, IV, da CF²⁵.

Também é de competência da Justiça Federal as fraudes em relação aos benefícios previdenciários dos RPPS da União (art. 40, *caput*, da CF), e do RPC de natureza pública dos servidores públicos da União (art. 40, §§ 14 e 15, da CF).

24 O INSS gere os benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) previstos na Lei nº. 8.213/1991 e os benefícios assistenciais da Lei nº. 8.742/1993, além de outras prestações. O INSS, por exemplo, passou a processar os requerimentos e habilitar os beneficiários do seguro desemprego do pescador artesanal (seguro defeso) com o advento da Lei nº. 13.134/2015. Antes, a atribuição era do Ministério do Trabalho e Emprego.

25 Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: (...) IV - os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral;

Quanto à arrecadação, a SRFB tem a atribuição de arrecadar e fiscalizar as contribuições sociais destinadas à Seguridade Social, conforme Lei 11.457/2007. Dessa forma, se as condutas incidirem sobre a arrecadação de contribuições sociais, o sujeito passivo será a SRFB, órgão da União subordinado ao Ministério da Economia de acordo com Decreto 9.679/2019, e, portanto, a competência também será da Justiça Federal.

Da mesma forma, eventuais crimes cometidos contra o sistema de custeio e de arrecadação dos RPPS da União e do RPC de natureza pública dos servidores públicos da União também serão julgados na Justiça Federal.

Em todos os casos em que a competência criminal é da Justiça Federal, a atribuição constitucional concernente à investigação criminal recai sob a Polícia Federal, conforme art. 144, §1º, I, da CF²⁶.

Considerando que cabe à Polícia Federal a investigação criminal de boa parte das fraudes previdenciárias e assistenciais, excluídas apenas aquelas de competência da Justiça Estadual, e as que não se inserem no âmbito de aplicação da Lei nº. 10.446/2002, que dispõe sobre infrações penais de repercussão interestadual ou internacional que exigem repressão uniforme pela Polícia Federal, tomar-se-á como referência os Manuais da Instituição na identificação das tipologias e dos tipos penais em que normalmente subsumem-se as condutas criminosas, sem desconsiderar o posicionamento da doutrina e dos Tribunais Superiores acerca da temática.

Ressalte-se que em que pese a possibilidade de o Ministério Público conduzir investigações criminais, conforme Recurso Extraordinário nº. 593.727, julgado em 14/05/2015, esta dissertação trata das Operações Especiais de Polícia Judiciária na repressão a fraudes previdenciárias e assistenciais, o que, portanto, restringe o objeto de estudo à atuação da Polícia Federal.

Nesse contexto, o Manual de Polícia Previdenciária (BRASIL, Ministério da Justiça, 2014a) e o Manual de Investigação de Crimes Previdenciários (BRASIL, Ministério da Justiça, 2016) são os principais documentos de referência utilizados pela Polícia Federal na formação dos policiais e na capacitação continuada, sendo base do presente estudo.

26 Art. 144, § 1º: A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

3.1. Fraudes nos benefícios previdenciários e assistenciais

As fraudes em benefícios previdenciários e assistenciais podem ser cometida em três modalidades distintas. Neste aspecto, bem esclarecem Flávio Cruz Prates e Daiane Barbosa de Oliveira:

Existem três formas de estelionato contra a Previdência Social e cada uma deve ser analisada de acordo com a sua peculiaridade. São elas: i) quem falsifica o documento com o objetivo de obter um benefício previdenciário; ii) quem recebe legalmente o benefício e, por uma situação superveniente, deixa de preencher os requisitos para tal concessão, não comunicando o fato ao INSS, continuando a auferir o benefício irregularmente; e iii) quem passa a sacar o benefício em nome do segurado legitimamente e, devido à morte deste, continua efetuando os saques, mantendo a Previdência Social em erro (2009, p. 151).

Na primeira modalidade delitiva, o requerente instrui a solicitação do benefício previdenciário ou assistencial com documentos falsificados materialmente ou ideologicamente. Também é possível que a fraude se dê sem a apresentação de documentos falsos, havendo apenas a inserção de dados falsos em sistemas informatizados ou bancos de dados.

Na segunda, o sujeito passivo é mantido em erro, pois a concessão do benefício foi regular, mas a sua manutenção, não.

Por fim, na terceira modalidade - saques após o óbito do beneficiário – normalmente o agente apossa-se do cartão e da senha bancária do falecido (PRATES, OLIVEIRA, 2009).

As fraudes em benefícios previdenciários e assistenciais podem ser divididas conforme as seguintes tipologias:

Tabela 2 – Modus operandi identificados em fraudes em benefícios previdenciários e assistenciais

Tipos de benefícios previdenciários e assistenciais	Tipologias identificadas	Documentos normalmente falsificados (materialmente ou ideologicamente)
Benefícios por incapacidade (aposentadoria por invalidez, auxílio-doença e auxílio-acidente)	1. Recebimento do benefício concomitante ao exercício de atividade laborativa; 2. Falsificação documental para simulação da incapacidade para o trabalho; 3. Simulação da qualidade de segurado	1. Atestados médicos; 2. Declaração de internação; 3. Laudos médicos periciais; 4. Documentos de identidade para que uma pessoa efetivamente incapaz se apresente perante a perícia médica como se fosse o requerente do benefício

Aposentadoria por idade (trabalhador urbano)	1. Falsificação documental relativa ao requisito idade; 2. Inserção de vínculos fictícios para atingir a carência	1. Carteira de identidade; 2. Cadastro de pessoas físicas (CPF); 3. Carteira nacional de habitação (CNH); 4. Título de eleitor; 5. Certidões cartorárias; 6. Registro Administrativo de Nascimento do Índio (RANI)
Aposentadoria por idade (trabalhador rural)	1. Falsificação documental para comprovação da condição de empregado rural, de contribuinte individual rural ou de segurado especial	1. Documentos previstos no art. 106 da Lei nº. 8.213/91
Aposentadoria por tempo de contribuição	1. Inserção de vínculos inexistentes: majoração de um período efetivamente trabalhado, conversão indevida de tempo de serviço comum em especial, majoração dos valores dos salários de contribuição, inserção de contribuições fictícias como contribuinte individual ou o recolhimento retroativo de contribuições previdenciárias	1. Carteira profissional (emitida de 1932 a 1969); 2. Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS); 3. Carnês de contribuição; 4. Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); 5. Guia de Recolhimento de FGTS e Informações à Previdência Social (GFIP); 6. Certidões de Tempo de Contribuição (CTC)
Aposentadoria especial	1. Inclusão ou majoração de períodos de atividade penosa, insalubre ou perigosa, com o fim de satisfazer o tempo de serviço necessário ao benefício ou a simulação de que um trabalho normal tenha sido desempenhado em condições especiais	1. Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP); 2. Laudo Técnico das Condições de Ambiente de Trabalho (LTCAT)
Salário-Família	1. Existência do filho(a); 2. Condição de inválido do filho(a)	1. Certidão de nascimento; 2. Cartões de vacinação; 3. Documentos de frequência escolar do menor
Salário-Maternidade	1. Fraude da condição de gestante; 2. Fraude referente à adoção ou à guarda judicial para fins de adoção.	1. Atestado médico ou certidão de nascimento quanto à condição de gestante; 2. Documentos referentes à adoção ou à guarda judicial quanto à condição de adotante

Pensão por morte	<ol style="list-style-type: none"> 1. Simulação da qualidade de segurado relativamente à época do falecimento do instituidor; 2. Simulação da prova da qualidade de dependente; 3. Fraude em relação ao estado das pessoas; 4. Inserção, em data posterior ao óbito, de vínculo empregatício 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Documentos que comprovam o vínculo e a dependência econômica, previstos no art. 22, §3º, do Decreto nº. 3.048/1999, que aprova o Regulamento da Previdência Social
Auxílio-reclusão	<ol style="list-style-type: none"> 1. Simulação da qualidade de segurado; 2. Simulação da qualidade de dependente do instituidor; 3. Situação de encarceramento; 4. Situação de baixa renda do segurado 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Documentos emitidos por presídios, cadeias públicas, delegacias, secretarias de segurança pública e secretarias de justiça
Benefício de Amparo Social ao Idoso e à pessoa portadora de Deficiência (Lei nº. 8.742/1993)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Simulação da condição financeira; 2. Simulação da idade; 3. Simulação da deficiência; 4. Concessão para pessoa inexistente ou com múltiplas identidades. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comprovante de residência (endereço falso); 2. Declaração dos integrantes e dos rendimentos do grupo familiar; 3. Separação conjugal; 4. Documentos de identificação (carteira de identidade, CNH, título de eleitor e certidões cartorárias)

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Manual de Polícia Previdenciária (BRASIL, Ministério da Justiça, 2014a) e Manual de Investigação de Crimes Previdenciários (BRASIL, Ministério da Justiça, 2016)

O Manual de Polícia Previdenciária (2014) prevê também tipologias de fraudes que podem incidir sob qualquer espécie de benefício previdenciário e assistencial, como a reativação indevida de benefício suspenso ou cessado, o recebimento indevido de benefícios por terceiros (concessão de benefício com dados de terceiros, saque de benefício de terceiros ou recebimento de benefício após o óbito do beneficiário), a emissão irregular de Pagamento Alternativo de Benefício (PAB), a utilização fraudulenta do Despacho “4” (código utilizado pelo INSS para cumprir decisão judicial), a inserção de dados falsos em sistema de informações e as fraudes praticadas perante o Poder Judiciário.

Por fim, o Manual de Investigação de Crimes Previdenciários (2016) apresenta, ainda, a transferência de benefício em manutenção (TBM) como mais uma modalidade de fraude, que normalmente ocorre pela apresentação de documentos falsos em nome do titular do benefício com o fim de se apropriar dos pagamentos e efetuar empréstimos consignados.

Na investigação de fraudes previdenciárias e assistenciais é comum a identificação de três grupos criminosos distintos.

O primeiro grupo criminoso é composto por servidores do INSS, incluindo o Perito Médico Previdenciário.

No segundo estão os terceiros não beneficiários que participam da fraude, também denominados intermediários, como agenciadores, despachantes, empresários, falsários, advogados, contadores, médicos assistentes, funcionários de sindicatos e de cartórios e outros.

O terceiro grupo é composto pelos beneficiários propriamente ditos, titulares das prestações previdenciárias e assistenciais: “O beneficiário é gênero, que abarca o segurado (obrigatório e facultativo) e seus dependentes. É todo aquele que recebe ou possa vir a receber alguma prestação previdenciária (benefícios ou serviços)” (IBRAHIM, 2012, p. 530).

Também estão incluídos neste terceiro grupo os terceiros beneficiários, que são pessoas que mantêm relação jurídica com o benefício previdenciário ou assistencial, e estão vinculados na condição de procurador ou representante legal (tutor nato, tutor ou curador), conforme arts. 109 e 110 da Lei nº. 8.213/1991.

Ressalte-se, contudo, que nem sempre é necessária a atuação simultânea dos três grupos criminosos, podendo a fraude ser engendrada por apenas um deles.

As modalidades delitivas, tipos de benefícios fraudados, tipologias identificadas e grupos criminosos atuantes são todos interrelacionados, resultando em diversas combinações distintas de fraudes previdenciárias e assistenciais.

3.2. Fraudes nas fontes de custeio e arrecadação

As fraudes quanto às fontes de custeio e de arrecadação incidem sobre as contribuições sociais destinadas especificamente para o pagamento de benefícios do RGPS, denominadas contribuições previdenciárias.

As fraudes identificadas envolvem o não recolhimento de contribuições previdenciárias descontadas, a não declaração de fatos geradores de contribuições previdenciárias, a emissão fraudulenta de Certidão Negativa de Débito (CND) ou Certidão Positiva de Débitos com Efeitos de Negativa (CPD-EM), neste último caso, mediante a falsificação de certidão pelo contribuinte (falsidade material), inserção de dados falsos nos sistemas da SRFB e no envio de GFIP retificadora com dados falsos. Podem, ainda, ocorrer fraudes na sonegação de contribuição previdenciária mediante lançamento *ex officio* fraudulento e na certificação de entidade beneficente de assistência social para obtenção de isenção tributária (BRASIL, Ministério da Justiça, 2014a; BRASIL, Ministério da Justiça, 2016).

Por fim, o Manual de Polícia Previdenciária (2014a) discrimina outras modalidades de crimes, que não atingem diretamente o sistema de arrecadação e custeio da previdência social, como fraudes em processo administrativo de cobrança de tributo e na Guia da Previdência Social (GPS).

3.3. Tipificação das fraudes previdenciárias e assistenciais

As modalidades delitivas e tipologias identificadas na seção anterior são condutas criminosas que acarretam sucessivos desvios de recursos destinados à Previdência e à Assistência Social por meio de atos internos e externos, seja na área de concessão de benefícios, seja na arrecadação, e que motivaram proteção especial inclusive pela legislação penal, com a previsão de condutas criminosas específicas (SANTOS, 2011).

A doutrina costuma empregar o termo “crimes previdenciários” para definir essas condutas. Para os fins desta análise, entretanto, o termo se mostra equivocado pois abrange em uma mesma categoria as fraudes previdenciárias e assistenciais.

Conforme os referenciais adotados abaixo delineados, considera-se “crime previdenciário” os seguintes tipos penais:

Tabela 3 – Compilação da doutrina sobre “crimes previdenciários”

Tipo Penal	BRASIL (2016)²⁷	BRASIL (2014)	SANTOS (2011)²⁸	MARTINEZ (2007)	CASTRO, LAZZARI (2017)	GOMES, BORSIO (2014)	IBRAHIM (2012)
Divulgação de informações sigilosas (art. 153, §1º, do CP)		x		x	x		

27 Especificamente em relação à fraude na concessão ou no restabelecimento de benefício mediante a utilização de documentos falsos na Justiça Federal, o Manual de Investigação de Crimes Previdenciários (2016) sugere as seguintes tipificações: falso testemunho ou falsa perícia majorado (art. 342, §1º, do CP), fraude processual (art. 347 do CP) e patrocínio infiel (art. 355 do CP). Algumas condutas referentes ao custeio também podem ser enquadradas nos arts. 1º, 2º e 3º da Lei nº. 8.137/90, que define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo.

28 “Acreditamos que, para definir um delito como ‘previdenciário’, é necessário que haja conexão entre a conduta delituosa e a implantação, a modificação ou a extinção de determinado benefício ou serviço a ser fornecido pela Previdência Social, ou influência em seu respectivo custeio. Por tais motivos, não incluímos neste estudo os crimes de violação de sigilo funcional (art. 325 do Código Penal), divulgação de segredo ou de informações sigilosas ou reservadas (art. 153, §§ 1º-A e 2º, do Código Penal) e falsificação de selo ou sinal público (art. 296, § 1º, III, do Código Penal), considerados por alguns doutrinadores como crimes previdenciários. Ademais, para efeitos meramente didáticos, pensamos que a conexão entre a conduta delituosa e a implantação, a modificação ou a extinção de determinado benefício ou serviço a ser fornecido pela Previdência Social, ou influência em seu respectivo custeio pode ocorrer de 3 formas: com benefício ou serviço, com o custeio ou mista” (SANTOS, 2011, p. 499)

Apropriação indébita previdenciária (art. 168-A, do CP)	x	x	x	x	x	x	x
Estelionato majorado (art. 171, §3º, do CP)	x	x	x	x	x	x	x
Falsificação de selo ou sinal público (art. 296 do CP)				x	x		
Falsificação de documento público (art. 297 do CP)	x						
Falsificação de documento para fins previdenciários (art. 297, §§ 3º e 4º)	x	x	x	x	x	x	x
Falsificação de documento particular (art. 298 do CP)	x						
Falsidade ideológica (art. 299 do CP)	x						
Peculato-desvio (art. 312, §1º do CP)	x						
Inserção de dados falsos em sistema de informações (art. 313-A do CP)	x	x	x	x	x	x	x
Modificação ou alteração não autorizada de sistema de informações (art. 313-B do CP)		x	x	x	x	x	x
Corrupção passiva (art. 317 do CP)	x						
Violação do sigilo funcional (art. 325 do CP)		x		x	x		
Sonegação de contribuição previdenciária (art. 337-A, do CP)	x	x	x	x	x	x	x

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas referências bibliográfica na tabela

Considerando o marco teórico, analisar-se-á os aspectos dogmáticos dos tipos penais em que todos os autores citados consideram como “crimes previdenciários”, de acordo com as modalidades delitivas e tipologias de fraudes apresentadas na seção anterior.

3.3.1 Estelionato majorado (art. 171, §3º, do Código Penal)

O art. 171 do Código Penal (CP) pune a conduta de quem obtém, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento.

O art. 171, §3º, prevê uma causa de aumento de pena “se o crime é cometido em detrimento de entidade de direito público ou de instituto de economia popular, assistência social ou beneficência”. Portanto, se o crime de estelionato for cometido contra determinados sujeitos passivos, incidirá a majorante referida por se tratar de uma circunstância objetiva relacionada à vítima do delito²⁹.

Pessoas jurídicas podem ser sujeitos passivos do delito, pois poderão ser prejudicadas economicamente, ainda que seus empregados e funcionários que tenham sido efetivamente induzidos ou mantidos em erro (BITENCOURT, 2012; CUNHA, 2017; PRADO, 2010a)³⁰.

No âmbito de atuação da Polícia Federal na repressão a crimes previdenciários e assistenciais, o INSS ou a União serão os sujeitos passivos quando a vantagem ilícita corresponder a benefícios previdenciários ou assistenciais fraudulentos, independentemente da modalidade delitiva e tipologia da fraude. Aplica-se, portanto, a causa de aumento de pena, pois o INSS e a União são entidades de direito público (DI PIETRO, 2012; NUCCI, 2017).

Dessa forma, se a conduta delitiva que se amolda ao tipo penal do estelionato incidir sobre benefícios previdenciários e assistenciais geridos pela Autarquia Federal, como são os casos dos benefícios previdenciários do RGPS previstos na Lei nº. 8.213/1991 e os assistenciais da Lei nº. 8.742/1993, aplica-se a majorante, assim como quando a conduta delitiva incidir sobre os benefícios previdenciários do RPPS da União (art. 40, *caput*, da CF) e do RPC de natureza pública dos servidores públicos da União (art. 40, §§ 14 e 15, da CF).

29 A súmula nº. 24 do STJ estabelece que “Aplica-se ao crime de estelionato, em que figure como vítima entidade autárquica da previdência social, a qualificadora do § 3º do art. 171 do Código Penal”. Não se trata tecnicamente de uma qualificadora, mas de uma causa de aumento de pena. (PRADO, 2010a; BITENCOURT, 2012).

30 “No estelionato contra a previdência social, serão vítimas o INSS, bem como o servidor enganado” (BALTAZAR, 2017, p. 184).

A causa de aumento de pena tem como fundamento o sujeito passivo da conduta delitiva, e não especificamente o objeto sobre o qual incide a conduta. Verifica-se, portanto, que os termos “estelionato previdenciário”, “estelionato majorado” e “estelionato contra o INSS” designam três situações distintas, que levam em consideração ora o objeto delitivo, ora a presença da majorante ou o sujeito passivo da conduta.

Mesmo que o termo “estelionato previdenciário” seja amplamente disseminado na doutrina, na jurisprudência e incorporado, inclusive, nos Manuais da Polícia Federal, utilizar-se-á “estelionato majorado”, pois designa de maneira mais apropriada as fraudes previdenciárias e assistenciais que têm como sujeitos passivos o INSS e a União, e que constituem objeto de repressão pela Polícia Federal.

O crime de estelionato é crime material e consuma-se com a obtenção da vantagem ilícita de qualquer natureza e o prejuízo patrimonial da vítima (BITENCOURT, 2012; PRADO, 2010a)³¹.

Portanto, ainda que o terceiro não tenha recebido vantagem econômica por fraudar um benefício do RGPS, por exemplo, ajudando o beneficiário apenas por questão de amizade, ainda assim responderá por estelionato majorado (BALTAZAR JR., 2017). Nesse caso leva-se em conta não a natureza da vantagem obtida, mas o prejuízo de cunho patrimonial da vítima (BITENCOURT, 2012).

Se o objeto da conduta delitiva for benefícios previdenciários e assistenciais, cujas prestações pecuniárias são sucessivas no tempo, o crime se consuma com o primeiro saque (AMADO, 2012; BALTAZAR JR., 2017), firmando, inclusive, a competência territorial³².

Na concessão fraudulenta de benefício previdenciário e assistencial, antes do primeiro saque, o crime permanece na esfera do crime tentado, pois em que pese a indução em erro, o agente ainda não obteve a vantagem indevida em prejuízo alheio. O mesmo entendimento se aplica nos casos em que o benefício previdenciário ou assistencial foi concedido regularmente, mas por circunstâncias supervenientes ou pelo próprio óbito do titular, a prestação previdenciária ou assistencial deixe de ser devida. Mesmo que o sujeito passivo seja mantido em erro, enquanto não houver o saque não há a consumação delitiva³³.

31 Há doutrina minoritária que entende que tanto o prejuízo como a vantagem devem ter caráter patrimonial (GRECO, 2017a; NUCCI, 2017).

32 Nesse sentido: Conflito de Competência nº. 125.023/DF, Relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, julgado em 13/03/2013.

33 “Ilustrando o caso de um segurado que apresente uma certidão de casamento falsa, que, por conseguinte lhe gere um benefício de pensão por morte fraudulenta. No momento em que o segurado obtém o cartão de benefício ainda não se consumou o estelionato, pois depende ainda da obtenção da vantagem econômica e do prejuízo ao INSS” (BRASIL, Ministério da Justiça, 2014a, p. 117/118).

Ainda sobre a conduta delitiva, o silêncio malicioso intencional, desde que haja o dever legal de declarar algo, pode constituir meio para o cometimento do estelionato, caso demonstrado o dolo do agente no sentido de fraudar, e que a omissão tenha relevância jurídica, como o dever jurídico que recai sobre determinadas pessoas de informar o falecimento nos casos de óbito do titular do benefício (BALTAZAR JR., 2017; GRECO, 2017a; HUNGRIA, 1955).

Considerando os grupos criminosos participantes das fraudes previdenciárias e assistenciais, empiricamente se constata que em muitos casos apenas o titular permanece sacando o benefício, enquanto que a participação criminosa do intermediário se restringe à concessão inicial, momento em que é remunerado pelo serviço ilícito prestado.

Trata-se do denominado estelionato de rendas, que é uma qualificação do *modus operandi* específico do crime de estelionato, quando implica em prestações pecuniárias sucessivas a determinado beneficiário.

Ressalte-se que assim como os termos “estelionato previdenciário”, “estelionato majorado” e “estelionato contra o INSS” não se confundem, “estelionato de rendas” designa um *modus operandi* específico, que pode ter como objeto, inclusive, prestações que não tenham natureza previdenciária ou assistencial³⁴.

Discutia-se, então, a natureza do crime de estelionato de rendas quanto ao momento consumativo, se crime instantâneo, crime instantâneo de efeitos permanentes ou crime permanente:

Adotada a *primeira* posição [crime instantâneo de efeitos permanentes], estará o crime consumado com o recebimento da primeira parcela, consistindo as demais em mero exaurimento. Assim, o termo inicial da prescrição será o recebimento da primeira parcela. Em havendo demora para a verificação da fraude, como é comum em caso de estelionato contra a previdência social, é grande a chance de vir a ser a pretensão punitiva estatal fulminada pela prescrição.

A *segunda* posição [crime eventualmente permanente] minimiza o risco de prescrição, uma vez que nos crimes permanentes o termo inicial da prescrição é o momento da cessação da permanência (CP, art. 111, III). Em contrapartida, ainda que sejam recebidas várias prestações, o crime será único, não havendo em falar em aumento da pena decorrente da continuação. (...)

A *terceira* posição [crime continuado], minoritária, mitiga os efeitos da prescrição, que se dará em relação a cada fato de cada de continuidade delitiva, nos termos do art. 119 do CP. Agrava, porém, a situação do réu na atribuição do apenamento, uma vez que haverá aumento em decorrência da continuação, o qual, no entanto, será desconsiderado para efeito de

34 Nesse sentido: Agravo Interno no Recurso Especial nº. 1.684.306/SP, Relator Ministro Nefi Cordeiro, julgado em 19/04/2018.

prescrição (STF, Súm. 497). Considero esta a posição mais acertada, uma vez que, a cada recebimento da vantagem, há uma nova conduta de auferimento da vantagem indevida, estando presente a fraude no silêncio sobre o erro provocado, no qual é mantida a vítima. (BALTAZAR, 2017, 196/197, grifos no original).

O STF possui posicionamento pacífico de que o crime praticado pelo beneficiário de prestação previdenciária e assistencial é de natureza permanente, enquanto que para o terceiro trata-se de crime instantâneo de efeitos permanentes³⁵.

O STJ também pacificou o entendimento quando do julgamento na Questão Ordem da Terceira Seção no Recurso Especial nº. 1.206.105/RJ, conforme noticiado no Informativo nº. 0500:

A Seção, por maioria, fixou o entendimento de que é crime permanente o estelionato praticado contra a Previdência Social. Portanto, inicia-se a contagem do prazo prescricional no momento em que cessa o pagamento indevido do benefício, e não quando recebida a primeira parcela da prestação previdenciária, ou seja, a conduta delituosa é reiterada com cada pagamento efetuado, pois gera nova lesão à Previdência. Assim, não é necessário que o meio fraudulento empregado seja renovado a cada mês para verificar a permanência do delito. Ademais, nos crimes instantâneos de efeitos permanentes, o agente não possui o poder de cessar os efeitos da sua conduta; já nos crimes permanentes, pode interromper a fraude a qualquer momento. Precedentes citados dos STF: RHC 105.761-PA, DJe 1º/2/2011, e HC 102.774-RS, DJe 7/2/2011; do STJ: HC 139.737-ES, DJe 6/12/2010. (Recurso Especial nº. 1.206.105/RJ, Relator Ministro Gilson Dipp, julgado em 27/6/2012).

Portanto, STF e STJ entendem que o estelionato de rendas possui natureza dúplice: para o beneficiário trata-se de crime permanente, pois pode a qualquer tempo cessar a atividade delitiva, enquanto que para o terceiro colaborador não beneficiário trata-se de crime instantâneo de efeitos permanentes. Nesse caso, o intermediário não tem o domínio da conduta delitiva, de maneira que não pode fazer cessar a conduta criminosa.

Para o beneficiário a contagem do prazo prescricional só se inicia com a cessação do benefício previdenciário ou assistencial, enquanto que para o terceiro que colaborou com a fraude, como se trata de crime instantâneo de efeitos permanentes, o início da contagem se dá a partir do primeiro saque, momento em que o delito se consuma.

35 Nesse sentido: Habeas Corpus nº 121.390/MG, Relatora Ministra Rosa Weber, julgado em 24/02/2015, Habeas Corpus nº. 112.095/MA, Relatora Ministra Carmen Lúcia, julgado em 16/10/2012, e Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº. 663.735/ES, Relator Ministro Ayres Britto, julgado em 07/02/2012.

Nos casos de saque do benefício após o óbito do titular, tanto a doutrina³⁶ como a jurisprudência³⁷ entendem que se trata de crime instantâneo para quem saca a prestação previdenciária ou assistencial.

Em que pese as críticas de parte da doutrina em relação ao posicionamento jurisprudencial³⁸, a Polícia Federal orienta no sentido do posicionamento pacificado no âmbito dos Tribunais Superiores (BRASIL, Ministério da Justiça, 2014).

Os Tribunais Superiores, em geral, não aplicam o princípio da insignificância em relação ao crime de estelionato majorado que tem como sujeito passivo o INSS³⁹:

EMENTA HABEAS CORPUS. PENAL. ESTELIONATO PRATICADO CONTRA A PREVIDÊNCIA SOCIAL. ARTIGO 171, § 3º, DO CÓDIGO PENAL. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. INAPLICABILIDADE. ELEVADO GRAU DE REPROVABILIDADE DA CONDUTA PRATICADA, O QUE NÃO LEGITIMA A APLICABILIDADE DO POSTULADO. ORDEM DENEGADA.

1. A aplicação do princípio da insignificância, de modo a tornar a conduta atípica, carece, entre outros fatores, além da pequena expressão econômica do bem objeto de subtração, de um reduzido grau de reprovabilidade da conduta do agente. 2. Ainda que se admitisse como norte para aferição do relevo material da conduta praticada pelo paciente a tese de que a própria Fazenda Pública não promove a execução fiscal para débitos inferiores a R\$ 10.000 (dez mil reais) - Lei nº 10.522/02 -, remanesceria, na espécie, o alto grau de reprovabilidade da conduta praticada. Esse fato, por si só, não legitimaria a aplicabilidade do postulado da insignificância. 3. Paciente que, após o falecimento de terceiro, recebeu indevidamente, no período de junho de 2001 a fevereiro de 2003, o benefício de prestação continuada a ele devido, causando prejuízo ao INSS na ordem de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais). 4. Esse tipo de conduta contribui negativamente com o deficit previdenciário do regime geral, que alcança, atualmente, expressivos 5,1 bilhões de reais. Não obstante ser ínfimo o valor obtido com o estelionato praticado, à luz do deficit indicado, se a prática de tal forma de estelionato se tornar comum, sem qualquer repressão penal da conduta, certamente se agravaria a situação dessa prestadora de serviço fundamental à sociedade,

36 “Comete o crime de estelionato aquele que, sabendo não ser o beneficiário da prestação previdenciária, porquanto o titular do benefício é falecido, toma posse do cartão e da senha bancária do de cujus, cuja utilização é pessoal e intransferível e, fazendo-se passar por ele, aufere os proventos debitados pela previdência, induzindo e mantendo assim em erro a autarquia previdenciária. A fraude se consuma reiteradamente, de forma continuada, a cada novo saque indevido” (PRATES, OLIVEIRA, 2009, p. 152).

37 Nesse sentido: Agravo Regimental no Recurso Especial nº. 1.582.540/PE, Relator Ministro Rogerio Schietti Cruz, julgado em 05/04/2018, e Agravo Regimental no Recurso Especial nº. 1.680.331/RN, Relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, julgado em 12/09/2017.

38 As críticas são de três ordens: os que consideram que em relação ao titular também é crime instantâneo (BALTAZAR JR., 2017; FISCHER, 2011), os que por questão de política criminal entendem que os intermediários, cuja potencialidade lesiva é mais elevada que a dos titulares, acabam se beneficiando na contagem do prazo prescricional (BALTAZAR JR., 2017; GOMES, BÓRSIO, 2014) e os que entendem que a natureza dúplice do estelionato de rendas representa uma ruptura da teoria monista adotada no art. 29 do CP (ROMANO, 2015).

39 No mesmo sentido: Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº. 55.646/RS, Relator Ministro Newton Trisotto (Desembargador convocado do TJ/SC), julgado em 01/09/2015, e Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº. 55.701, Relator Ministro Felix Fischer, julgado em 19/05/2015.

responsável pelos pagamentos das aposentadorias e dos demais benefícios dos trabalhadores brasileiros. Daí porque se afere como elevado o grau de reprovabilidade da conduta praticada. 5. Segundo a jurisprudência da Corte “o princípio da insignificância, cujo escopo é flexibilizar a interpretação da lei em casos excepcionais, para que se alcance o verdadeiro senso de justiça, não pode ser aplicado para abrigar conduta cuja lesividade transcende o âmbito individual e abala a esfera coletiva” (HC nº 107.041/SC, Primeira Turma, de minha relatoria, DJe de 7/10/11). 6. Ordem denegada. (Habeas Corpus nº. 111.918, Relator Ministro Dias Toffoli, julgado em 29/05/2012)

Verifica-se que a fundamentação do STF para negar a aplicação do princípio da insignificância leva em consideração não o valor individualmente considerado, mas a reprovabilidade da conduta, porquanto a conduta afeta a prestação de um serviço fundamental à sociedade.

3.3.2 Falsificação de documento para fins previdenciários (art. 297, §§ 3º e 4º do Código Penal)

Considerando as tipologias de fraudes previdenciárias e assistenciais, nota-se que a maioria envolve a falsificação e o uso de documentos materialmente ou ideologicamente falsos como meio fraudulento para a prática do crime de estelionato majorado (art. 171, §3º, do CP), ensejando discussões sobre eventual conflito aparente de normas ou concurso entre os crimes de estelionato e da falsidade empregada⁴⁰.

A doutrina considera como crime previdenciário apenas a falsificação de documento para fins previdenciários (art. 297, §§3º e 4º, do CP), entretanto, cabem algumas considerações acerca do crime de falsidade material (arts. 297 e 298, do CP), de falsidade ideológica (art. 299, do CP), assim como a distinção entre documento público e particular.

Para Rogério Greco, o documento deve possuir três qualidades básicas: “a) ser um meio de perpetuação e constatação do seu conteúdo; b) poder, por intermédio dele, ser identificado o seu autor, exercendo uma função denominada garantia de sua autoria; c) servir como instrumento de prova do seu conteúdo” (2017b, p. 639).

Acerca da distinção entre falsidade material e falsidade ideológica, Nélon Hungria aduz que:

Fala-se em *falsidade ideológica* (ou *intelectual*), que é modalidade do *falsum* documental, quando à genuinidade formal do documento não corresponde a

40 A descrição dos meios fraudulentos utilizados é corroborada pela constatação de que “Das 429 operações realizadas pela FTP, um força-conjunta entre Secretaria da Previdência, Polícia Federal e Ministério Público Federal, desde 2013, cerca de 215 se deram na investigação de quadrilhas que fraudavam documentos de identificação” (BOL, 2019).

sua veracidade intrínseca. O documento é genuíno ou materialmente verdadeiro (isto é, emana realmente da pessoa que nele figura como seu autor ou signatário), mas o seu conteúdo intelectual não exprime a verdade. Enquanto a falsidade material afeta à *autenticidade* ou *inalterabilidade* do documento na sua forma extrínseca e conteúdo intrínseco, a falsidade ideológica afeta-o tão-somente na sua ideação, no pensamento que as suas letras encerram (1955, p. 271/272, grifos no original).

O documento público pode, ainda, ser classificado de duas formas:

- a) documento formal e substancialmente público: emanado de agente público no exercício de suas funções e seu conteúdo diz respeito a questões inerentes ao interesse público (atos legislativos, executivos e judiciários);
- b) documento formalmente público, mas substancialmente privado: aqui, o interesse é de natureza privada, mas o documento é emanado de entes públicos (atos praticados por escrivães, tabeliães etc.) (CUNHA, 2017, p. 705).

Inobstante a distinção, o tipo penal referente à falsificação de documento (art. 297 do CP) se aplica a ambas modalidades de documentos públicos (NUCCI, 2017). Já o conceito de documento particular é obtido por exclusão, ou seja, são aqueles não considerados documentos públicos ou equiparados a documentos públicos (art. 296, §2º, do CP), desde que cumpram as funções básicas inerentes aos documentos (CUNHA, 2017; GRECO, 2017b). Quanto à consumação, os crimes de falsificação são formais e de perigo abstrato (NUCCI, 2017).

Quando a falsidade é empregada como meio para a prática do estelionato, havia divergência se seria caso de concurso material, de concurso formal, se o falso absorveria o estelionato ou se o estelionato absorveria o falso:

Encontram-se na doutrina quatro vertentes de pensamento a respeito da questão: A) dá-se a consunção, com o crime de *falsum* absorvendo o crime patrimonial, porque a fé pública é o primeiro bem jurídico a ser lesado, bem assim porque, tratando-se de delito de mera atividade, a falsificação consoma-se independentemente do subsequente prejuízo, que é tido como mero exaurimento impunível; e, por fim, cuidando-se de delito apenado mais gravemente, deve absorver o estelionato, crime menor; b) dá-se a consunção, mas prevalece o crime patrimonial, delineando-se a falsidade como mero delito-meio para a prática do estelionato; c) verifica-se o concurso formal, eis que, com uma única conduta, operam-se lesões jurídicas diversas, atingindo bens distintos; d) há concurso material de infrações, subsistindo autonomamente cada um dos delitos, porque se trata de normas protetivas de interesses jurídicos diferentes.

A corrente predominante, tanto na jurisprudência quanto na doutrina, é a segunda, que, apesar da diversidade de objetividade jurídica entre esses delitos – o que poderia levar ao repúdio à admissão do conflito ideal de normas –, acolhe, por razões de política criminal e pelo critério do objetivo finalístico principal em cuja direção se move a conduta do agente, consagrando a prevalência do estelionato, com a consunção do falso. Nessa

trilha, o Superior Tribunal de Justiça editou a Súmula 17⁴¹ (PRADO, 2010b, p. 272).

O STJ pacificou o entendimento ao editar a súmula nº. 17 nos seguintes termos: “Quando o falso se exaure no estelionato, sem mais potencialidade lesiva, é por este absorvido”. Para o STJ, portanto, quando a falsidade material ou ideológica - de documento público ou particular - é o meio empregado para o estelionato, desde que não haja mais potencialidade lesiva, aplica-se o critério da consunção ou absorção, em que a falsificação constitui *ante factum* não punível⁴².

Caso permaneça a potencialidade lesiva, aplicam-se as regras do concurso material ou formal conforme o caso concreto (GRECO, 2017b).

No âmbito das fraudes previdenciárias e assistenciais importa verificar se os documentos falsificados para induzir ou manter o sujeito passivo em erro ainda possuem potencialidade lesiva:

Se um segurado falsifica uma PPP [Perfil Profissiográfico Previdenciário] para requerer benefício de aposentadoria especial, reduzindo o tempo devido de contribuição, este documento somente serve para o mencionado benefício. Neste caso o documento falso se exaure na concessão do benefício fraudulento e não pode ser utilizado para nenhuma outra fraude. O segurado somente deve responder por estelionato qualificado.

Mas, se porventura um falsário venha a criar um CPF ideologicamente falso e com este documento o segurado fictício (fantasma) requeira um benefício assistencial da Loas, este documento não se exaure no estelionato. Com este CPF o falsário pode abrir contas correntes em banco, solicitar empréstimos, cartões de crédito, etc. O delegado de polícia federal deverá indiciá-lo pelo crime de estelionato qualificado e falsidade ideológica (BRASIL, Ministério da Justiça, 2014a, p. 117).

Além da apresentação de documentos, a legislação pode exigir o preenchimento de formulários por ocasião do requerimento de benefício previdenciário ou assistencial, como é o caso dos benefícios rurais⁴³ ou dos benefícios assistenciais previstos na Lei nº. 8.742/1993, em que se exige informações sobre a composição⁴⁴ e a renda do grupo familiar⁴⁵.

41 Cezar Roberto Bitencourt (2012) e José Paulo Baltazar Junior (2017) condicionam a corrente que entende que o crime de falso prevalece sobre o estelionato apenas quando se trata de falsificação de documento público, cuja pena é superior à do estelionato.

42 Cleber Masson (2017) critica a súmula por entender que o crime-meio, que é mais grave, acaba por ser absorvido pelo crime-fim menos grave, o que não se coaduna com o princípio da consunção ou absorção. Além disso, os bens jurídicos protegidos são distintos: enquanto a falsidade protege a fé pública, o estelionato tutela o patrimônio.

43 Formulário disponível em <<https://www.inss.gov.br/wp-content/uploads/2017/09/Declaracao-do-Trabalhador-Rural.pdf>> Acesso em 07 dez. 2018

44 Formulário disponível em <https://www.inss.gov.br/wp-content/uploads/2018/10/ptcj3MDS-INSSanexoI_editavel.pdf> Acesso em 07 dez. 2018

Em regra, a legislação previdenciária não exige a retenção de documentos, salvo em situações excepcionais, previstas no art. 679 da Instrução Normativa (IN) nº. 77/2015 – INSS/PRES. Em determinadas circunstâncias, como a constatação de indícios de fraudes, os benefícios previdenciários e assistenciais podem ser suspensos administrativamente, conforme arts. 71-C e 101 da Lei nº. 8.213/1991, e art. 179 do Decreto nº. 3.048/1999. Quando constatada irregularidade, o benefício deve ser suspenso, cessado ou revisto, conforme arts. 606 e 607 da IN nº. 77/2015 – INSS/PRES.

No curso de Operações Especiais de Polícia Judiciária, os benefícios podem, ainda, ser suspensos judicialmente.

Em todos os casos de indeferimento, suspensão, cessação ou revisão dos benefícios previdenciários e assistenciais, o beneficiário pode vir a pleitear a concessão ou reativação da prestação previdenciária ou assistencial na esfera administrativa ou judicial, ocasião em que apresentará os documentos pertinentes, na maioria das vezes os mesmos que foram apresentados por ocasião do requerimento inicial.

Portanto, entende-se que a potencialidade lesiva deve ser aferida pelo fato de o documento falsificado permanecer na esfera de disponibilidade do agente e ainda possuir aptidão para produzir efeitos jurídicos. Na ausência de qualquer um dos dois requisitos, estará ausente a potencialidade lesiva, e o falso será absorvido pelo estelionato, nos termos da súmula nº. 17 do STJ.

Especificamente sobre o crime de falsificação de documento para fins previdenciários (art. 297, §§ 3º e 4º, do CP), apesar de o art. 297 do CP tratar da falsidade material de documento público, a Lei nº. 9.983/2000 incluiu casos de falsidade ideológica em documentos destinados à Previdência Social. Trata-se de inclusão equivocada, já que o *caput* se refere à falsidade material e os §§3º e 4º trazem casos de falsidade ideológica (BITENCOURT, 2012; GONÇALVES, 2012; NUCCI, 2017).

O dispositivo mencionado traz a seguinte redação:

(...)

§ 3º Nas mesmas penas incorre quem insere ou faz inserir:

I – na folha de pagamento ou em documento de informações que seja destinado a fazer prova perante a previdência social, pessoa que não possua a qualidade de segurado obrigatório;

II – na Carteira de Trabalho e Previdência Social do empregado ou em documento que deva produzir efeito perante a previdência social, declaração falsa ou diversa da que deveria ter sido escrita;

III – em documento contábil ou em qualquer outro documento relacionado com as obrigações da empresa perante a previdência social, declaração falsa ou diversa da que deveria ter constado.

§ 4º Nas mesmas penas incorre quem omite, nos documentos mencionados no § 3º, nome do segurado e seus dados pessoais, a remuneração, a vigência do contrato de trabalho ou de prestação de serviços.

(...)

Trata-se, na verdade, de casos de falsidade ideológica de documentos privados apenados com sanções de falsidade material de documentos públicos (PRADO, 2010b). Em relação ao inciso II, quando há a falsificação da CTPS, pode haver divergência na aplicação do art. 297, §3º, II, do CP (falsidade ideológica), do art. 297, *caput*, do CP (falsidade material), ou do art. 49 da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT)⁴⁶.

Como o dispositivo da CLT abrange tanto os casos de falsidade material como ideológica, Nucci (2017) destaca o critério da verificação do fim da falsificação. Caso a falsificação tenha como fim repercutir na esfera dos direitos trabalhistas, trata-se do crime previsto no art. 49 da CLT, de competência da Justiça Estadual. Caso diga respeito à Previdência Social, aplica-se o disposto no art. 297, §3º, II, do CP.

Dessa forma, a competência só será da Justiça Federal se houver a lesão a interesse do INSS. A falsificação por si só, ainda que tenha como objetivo produzir efeitos na Previdência Social, será de competência da Justiça Estadual, pois é crime formal, que se consuma com a inserção ou omissão, não havendo necessidade de que haja prejuízo ao segurado ou à Previdência Social⁴⁷.

Diante das tipologias apresentadas, a falsidade prevista no art. 297, §§3º e 4º, do CP, pode incidir sob uma ampla gama de documentos, e é empregada em fraudes envolvendo a concessão de aposentadorias por tempo de contribuição, com a inserção de vínculos empregatícios inexistentes ou a majoração dos valores dos salários de contribuição ou do período efetivamente trabalhado.

46 Art. 49 - Para os efeitos da emissão, substituição ou anotação de Carteiras de Trabalho e Previdência Social, considerar-se-á, crime de falsidade, com as penalidades previstas no art. 299 do Código Penal: I - Fazer, no todo ou em parte, qualquer documento falso ou alterar o verdadeiro; II - Afirmar falsamente a sua própria identidade, filiação, lugar de nascimento, residência, profissão ou estado civil e beneficiários, ou atestar os de outra pessoa; III - Servir-se de documentos, por qualquer forma falsificados; IV - falsificar, fabricando ou alterando, ou vender, usar ou possuir Carteira de Trabalho e Previdência Social assim alteradas; V - Anotar dolosamente em Carteira de Trabalho e Previdência Social ou registro de empregado, ou confessar ou declarar em juízo ou fora dêle, data de admissão em emprego diversa da verdadeira.

47 Nesse sentido: Conflito de Competência nº. 99.451/PR, Relator Ministro Jorge Mussi, Relatora para Acórdão Maria Thereza de Assis Moura, julgado em 13 de maio de 2009.

Entre esses documentos que podem vir a ser falsificado está a GFIP:

A GFIP é o documento mais importante que alimenta o CNIS. Criada pela Lei nº. 9.528/1997, sua implantação somente ocorreu em janeiro de 1999, com cobertura nacional. A entrega da GFIP deve ser feita mensalmente por todas as empresas, contendo fatos geradores de contribuições previdenciárias dos trabalhadores vinculados ao RGPS, tais como vínculos empregatícios mantidos, respectivas remunerações pagas, condições especiais de trabalho, movimentações ou afastamento temporários entre outros dados.

As informações prestadas em GFIP servem como base de cálculo das contribuições previdenciárias, bem como composição da base de dados para fins de cálculo e concessão dos benefícios previdenciários, além de constituir termo de confissão de dívida. Pessoas físicas ou jurídicas sujeitas ao recolhimento do FGTS são obrigadas a apresentar mensalmente este documento. Em abril de 2000 tornou-se obrigatória a entrega da GFIP por meio do Canal Conectividade Social. O uso do canal é obrigatório para transmissão do arquivo Sefip e requer o certificado digital (chave) da empresa que a utiliza (BRASIL, Ministério da Justiça, 2014a, p. 53).

Há divergência na doutrina se o documento deve ser necessariamente escrito no suporte papel, havendo quem defenda nesse sentido (CUNHA, 2017; GRECO, 2017b; HUNGRIA, 1955), e quem confira interpretação mais ampla (PRADO, 2010b).

Considerando que a GFIP é a principal fonte de alimentação do banco de dados do CNIS e que as informações no CNIS são prova plena para fins de concessão de benefícios previdenciários (art. 29-A da Lei nº. 8.213/1991), entende-se que a GFIP deve ser considerada documento para fins penais, adotando-se para tanto o magistério de Luiz Regis Prado:

Sem dúvida que o papel escrito é o principal e mais frequente documento, como quer a doutrina brasileira; entretanto, não é possível negar, também, que da mesma forma como o homem encontrou no papel um repositório para suas manifestações de vontade ou registro de seus fatos e atos, a evolução da ciência e da tecnologia, introduzindo outros meios de perpetuação da memória e do pensamento, vai paulatinamente exigindo a ampliação do conceito de documento, sob pena de se deixar desprotegido o bem jurídico tutelado. Difundes o uso de fitas taquigráficas, de películas fotográficas, de discos ou fitas videofonográficas e de outros suportes propiciados pela tecnologia para condensação do pensamento humano, e a tal realidade não pode ficar infenso o Direito. Desse modo, *v.g.*, como deixar de reconhecer o crime de falsidade documental na hipótese de o agente adulterar um microfilme utilizado como única forma de registro de determinados atos de relevância jurídica por uma repartição pública? Ou se o objeto de falsificação é um disquete de computador onde se armazenam escrituras públicas num órgão que tenha abandonado o uso dos arquivos de papel? Nem se diga que haveria ofensa ao princípio da legalidade, ou que seja vedada interpretação extensiva *in malam partem*, já que a lei, ao referir-se a *documento*, público ou particular, estampa um elemento normativo que demanda valoração jurídica, a cargo do intérprete. O que se tutela é a *fé pública*, não o papel em si mesmo, portanto, é pouca relevância o suporte no qual se grava o ato cuja confiança o Direito protege (2010b, p. 263, grifos no original).

A falsificação de GFIPs, a princípio, poderá ser enquadrada nos 3 (três) incisos do art. 297, §3º do CP. Tal situação foi prevista por Luiz Regis Prado, que verificou que o emprego de termos genéricos poderia ocasionar essa multiplicidade de incidências:

O emprego, nos três incisos mencionados, do termo genérico *documento* denuncia a imprecisão técnica do legislador, que pecou pelo excesso, e importará dificuldades de interpretação e adequação típica, já que muitos documentos estarão alcançados por duas ou até pelas três hipóteses em comento (2010b, p. 293/294)⁴⁸.

Caso a inserção de dados falsos venha a ocasionar a concessão de benefício previdenciário fraudulento, a inserção de dados falsos através de GFIP, que alimenta o CNIS, é um tipo de falsidade cuja potencialidade lesiva permanece. Com efeito, com vínculos empregatícios fraudulentos no CNIS, o agente poderá requerer benefícios como seguro-desemprego, pensão por morte, aposentadoria por tempo de contribuição etc. Dessa forma, considerando os requisitos para aferição da potencialidade lesiva, permanece a aptidão para produzir efeitos jurídicos e a disponibilidade do documento, que, neste caso, deve ter uma interpretação ampla para abranger a disponibilidade jurídica do documento⁴⁹, tendo em vista que não se trata de documento em suporte de papel.

3.3.3 Inserção de dados falsos em sistema de informação (art. 313-A, do Código Penal)

O crime de inserção de dados falsos em sistema de informação, previsto no art. 313-A, do CP, também conhecido como peculato eletrônico, pune a conduta do funcionário público autorizado que insere ou facilita a inserção de dados falsos, altera ou exclui indevidamente dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de dados da Administração Pública com o fim de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou para causar dano.

Trata-se de tipo penal inicialmente concebido para ser aplicado no âmbito de fraudes previdenciárias. O projeto da Lei nº. 9.983/2000, que introduziu a figura típica,

48 Entendendo que a inserção de dados falsos em GFIP se enquadraria no inciso I: “A inserção de empregado ou avulso em folha de pagamento e GFIP (inserção de vínculo extemporâneo no CNIS) e a inserção de contribuinte individual em GFIP pela mesma forma de inserção citada são atos ilícitos penais comuns de quem fraudata a Previdência Social (inc. I)” (GOMES, BORSIO, 2014, p. 98/99).

49 Em que pese tratar-se da discussão da posse em relação ao crime de peculato (art. 312, do CP), defende-se a aplicação do mesmo fundamento descrito por Luiz Regis Prado acerca da interpretação ampla da posse: “Contudo, esta deve ser enfocada em sentido amplo, alcançando não só a detenção, como também a posse indireta, compreendendo esta última o que se denomina disponibilidade jurídica, em que apesar de não dispor da detenção material da coisa o agente a exerce mediante ordens, requisições ou mandados, como ocorre com o chefe de determinado órgão público onde se guardam valores” (2010b, p. 396).

restringia a conduta aos sistemas e bancos de dados da Previdência Social (BITENCOURT, 2012).

O bem jurídico tutelado é a Administração Pública. O tipo penal exige que o autor do delito seja “funcionário autorizado”. Trata-se, portanto, de crime próprio. Nem todo servidor do INSS, por exemplo, pode ser considerado “funcionário autorizado” para os fins do artigo:

Note-se, como dissemos, que a lei exige além da qualidade de funcionário público, seja ele autorizado, isto é, tenha acesso, por meio de senha ou outro comando, a uma área restrita, não aberta a outros funcionários e, tampouco, ao público em geral. Isso não impede, contudo, que o funcionário público autorizado atue em concurso com outro funcionário (não autorizado), ou mesmo um particular, devendo todos responder pela mesma infração penal, nos termos do art. 29 do Código Penal (GRECO, 2017c, p. 392/393).

O crime de inserção de dados falsos é formal e instantâneo de efeitos permanentes (BALTAZAR JR., 2017), portanto, independe da obtenção da vantagem indevida ou produção de dano, diferentemente do estelionato, crime material que só se consuma com a ocorrência do duplo resultado vantagem ilícita e prejuízo alheio. A obtenção da vantagem ou o dano causado são considerados exaurimento do delito, devendo ser valorados por ocasião da fixação da pena como circunstância judicial na análise das consequências do crime, conforme art. 59 do CP⁵⁰. A vantagem, inclusive, não precisa ser necessariamente econômica (BALTAZAR JR., 2017).

Para Guilherme de Souza Nucci:

O objeto é o dado falso ou correto, conforme o caso. Nas duas primeiras - inserir ou facilitar a inserção - visa-se o dado falso, que é a informação não correspondente à realidade. Tal conduta pode provocar, por exemplo, o pagamento de benefício previdenciário a pessoa inexistente. Nas duas últimas - alterar ou excluir - tem-se por fim o dado correto, isto é, a informação verdadeira, que é modificada ou eliminada, fazendo com que possa haver algum prejuízo para a Administração. Exemplo disso seria eliminar a informação de que algum segurado faleceu, fazendo com que a aposentadoria continue a ser paga normalmente (2017, p. 836/837).

Para Martinez, “Dados falsos, em razão da finalística do dispositivo, são os que possam propiciar toda sorte de vantagem para alguém, como, por exemplo, aumentar a base de cálculo de benefício, acrescer o tempo de contribuição do segurado, adotar fator previdenciário superior ao real etc” (2007, p. 64).

50 Nesse sentido: Agravo Regimental no Recurso Especial nº. 1.632.046/RN, Relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, julgado em 13/12/2016.

Caso a conduta do servidor do INSS envolva a inserção de dados falsos ou alteração ou exclusão de dados verdadeiros, acarretando ou a concessão ou a manutenção de benefícios previdenciários e assistenciais fraudulentos, incidirá no crime de inserção de dados falsos em sistema de informações (art. 313-A do CP), e não no crime de estelionato majorado (art. 171, §3º do CP), conforme jurisprudência pacífica do STJ⁵¹.

Quando em um mesmo contexto há a participação criminosa do servidor do INSS e do titular-beneficiário, o STJ já decidiu que o primeiro responde pelo art. 313-A do CP, e o segundo pelo art. 171, §3º, do CP⁵². Já quando há a participação criminosa do servidor do INSS e do intermediário, a Corte entendeu que ambos responderiam pelo art. 313-A do CP na forma dos arts. 29 e 30 do CP⁵³.

Portanto, em um *modus operandi* em que há a participação dos três grupos criminosos, os servidores e intermediários responderiam pelo art. 313-A, do CP, e os beneficiários pelo art. 171, §3º, do CP⁵⁴.

A ausência do elemento normativo do tipo “autorizado”⁵⁵, permite, ainda, que o servidor do INSS seja punido pelo crime de estelionato majorado:

Ressalto, por fim, que a introdução do tipo do art. 313-A mitigou, mas não resolveu o problema, uma vez que aquele delito somente pode ser cometido pelo *funcionário autorizado*, restrição quanto ao sujeito ativo que deixará aberta a possibilidade de tipificação no estelionato, quando o agente não preencher aquela condição (BALTAZAR JR., 2017, p. 204, grifos no original).

Em certas tipologias de fraudes, dependendo da conduta do servidor do INSS, pode haver conflito aparente de normas entre o crime de inserção de dados falsos em sistema de informações (art. 313-A do CP), estelionato majorado (art. 171, §3º do CP) e peculato-

51 Nesse sentido: Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº. 1.249.387/RS, Relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, julgado em 15/03/2018, e Habeas Corpus nº. 122.656/PR, Relatora Ministra Jane Silva (Desembargadora Convocada do TJ/MG), julgado em 06/02/2009.

52 Habeas Corpus 147.248/SP, Relatora Ministra Laurita Vaz, julgado em 02/08/2012.

53 Recurso Especial nº. 1.537.995/PE, Relator Ministro Sebastião Reis Júnior, julgado em 01/12/2016.

54 Este entendimento se harmoniza com o posicionamento pacífico dos Tribunais Superiores acerca da natureza de crime permanente para o beneficiário e instantâneo de efeitos permanentes para o servidor e o intermediário. Se beneficiário também incidisse no crime de inserção de dados falsos, incorreria no absurdo da contagem do prazo prescricional se iniciar com a concessão do benefício, enquanto que no caso do beneficiário que desconhecesse a participação do servidor do INSS, a contagem da prescrição só se iniciaria com a suspensão/cessação do benefício, pois responderia pelo estelionato majorado.

55 Nem todos os servidores do INSS são habilitados nos sistemas para procederem à concessão e à manutenção de benefícios mediante a inserção, alteração e exclusão de dados. No âmbito do INSS, os sistemas informatizados utilizados são o Projeto de Regionalização de Informações e Sistemas (PRISMA) e o Sistema de Benefícios (SIBE), e a senha de acesso pode conceder autorização apenas ao módulo consulta. Em relação ao Perito Médico Previdenciário, este pode inserir, alterar e excluir os dados referentes às conclusões das perícias no Sistema de Administração de Benefício por Incapacidade (SABI).

furto (art. 312, §1º do CP). Quando se tratar de funcionário autorizado, e a conduta envolver a inserção de dados falsos, alteração ou exclusão de dados verdadeiros, o crime será o de inserção de dados falsos (art. 313-A do CP)⁵⁶, e, caso falte algum elemento constitutivo do tipo penal, incide o estelionato majorado (art. 171, §3º do CP)⁵⁷.

Se o crime de inserção de dados falsos em sistema de informações (art. 313-A do CP) for cometido no mesmo contexto delitivo da corrupção passiva (art. 317 do CP), o STJ possui precedente no sentido de que a conduta se enquadra apenas no crime de inserção de dados falsos devido ao critério da especialidade:

RECURSO ESPECIAL. CORRUPÇÃO PASSIVA MAJORADA E INSERÇÃO DE DADOS FALSOS EM SISTEMA DE INFORMAÇÕES. ACÓRDÃO IMPUGNADO QUE EXCLUIU A PRIMEIRA CONDENAÇÃO, POR VISLUMBRAR EM AMBOS OS TIPOS PENAS A MESMA ELEMENTAR FINALÍSTICA. RECURSO ACUSATÓRIO QUE OBJETIVA O RESTABELECIMENTO DA CONDENAÇÃO. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 313-A E 317, § 1º, DO CP. IMPROCEDÊNCIA. PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE ENTRE OS DELITOS DO ART. 317, § 1º, E ART. 313-A, AMBOS DO CP.

1. Do confronto entre o previsto nos arts. 313-A e 317, § 1º, do Código Penal, tem-se que possuem elementares semelhantes, com o acréscimo, no art. 313-A, de que a conduta seja praticada mediante a inclusão de dados falsos nos sistemas informatizados ou banco de dados da Administração Pública, o que permite a conclusão de que a conduta criminosa descrita nos autos encontra melhor adequação típica no art. 313-A do Código Penal em razão de sua especialidade. 2. Recurso especial improvido. Agravo regimental prejudicado às fls. 1.401/1.404. (Recurso Especial nº. 1.714.991/RS, Relator Ministro Sebastião Reis Júnior, julgado em 27/02/2018)

Verifica-se, portanto, que quando preenchidos os elementos do tipo penal de inserção de dados falsos, este delito prevalece sob os demais em razão do critério da especialidade, ainda que cometido no mesmo contexto de outras condutas aparentemente distintas, como o estelionato majorado e a corrupção passiva.

3.3.4 Apropriação indébita previdenciária (art. 168-A, do Código Penal) e sonegação de contribuição previdenciária (art. 337-A, do Código Penal)

A Súmula Vinculante nº. 24 do STF estatui que “Não se tipifica crime material contra a ordem tributária, previsto no art. 1º, incisos I a IV, da Lei nº 8.137/90, antes do lançamento definitivo do tributo”.

56 Habeas Corpus nº. 213.179/SC, Relator Ministro Jorge Mussi, julgado em 19/04/2012.

57 Habeas Corpus nº. 112.842/PA, Relator Ministro Arnaldo Esteves Lima, julgado em 24/11/2008.

Para a doutrina majoritária, trata-se de uma condição objetiva de punibilidade, por se tratar de evento futuro e incerto, cujo implemento é condição *sine qua non* para a deflagração da persecução penal (LIMA, 2017).

De acordo com a Súmula Vinculante, é inviável a instauração de persecução penal antes da constituição definitiva do crédito tributário, incluindo a investigação criminal, por não se tratar de comportamento dotado de tipicidade penal⁵⁸. Excetua-se apenas as apurações instauradas para investigar outros crimes além do previsto no art. 1º da Lei 8.137/1990, como infrações contra as relações de consumo e a ordem econômica⁵⁹.

A jurisprudência amplamente majoritária entende que os crimes de apropriação indébita previdenciária (art. 168-A do CP) e de sonegação de contribuição previdenciária (art. 337-A do CP) são crimes materiais contra a ordem tributária, aplicando-se, portanto, a Súmula Vinculante nº. 24⁶⁰.

Corroborando o entendimento das Cortes Superiores, a Lei nº. 11.941/2009 alterou a legislação tributária relativa ao parcelamento ordinário de débitos tributários:

Art. 67. Na hipótese de parcelamento do crédito tributário antes do oferecimento da denúncia, essa somente poderá ser aceita na superveniência de inadimplemento da obrigação objeto da denúncia.

Art. 68. É suspensa a pretensão punitiva do Estado, referente aos crimes previstos nos arts. 1º e 2º da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, e nos arts. 168-A e 337-A do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, limitada a suspensão aos débitos que tiverem sido objeto de concessão de parcelamento, enquanto não forem rescindidos os parcelamentos de que tratam os arts. 1º a 3º desta Lei, observado o disposto no art. 69 desta Lei.

Parágrafo único. A prescrição criminal não corre durante o período de suspensão da pretensão punitiva.

Art. 69. Extingue-se a punibilidade dos crimes referidos no art. 68 quando a pessoa jurídica relacionada com o agente efetuar o pagamento integral dos débitos oriundos de tributos e contribuições sociais, inclusive acessórios, que tiverem sido objeto de concessão de parcelamento.

Parágrafo único. Na hipótese de pagamento efetuado pela pessoa física prevista no § 15 do art. 1º desta Lei, a extinção da punibilidade ocorrerá com o pagamento integral dos valores correspondentes à ação penal.

58 Medida Cautelar na Reclamação nº. 10.644/MT, Relator Ministro Celso de Mello, julgado em 14/4/2011.

59 Habeas Corpus nº. 107.362/PR, Relator Ministro Teori Zavascki, julgado em 10/02/2015.

60 Nesse sentido: Inquérito nº. 3.102/MG, Relator Ministro Gilmar Mendes, julgado em 25/04/2013, e Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº. 36.704/SC, Relator Ministro Felix Fischer, julgado em 18/02/2016.

A Lei nº. 10.684/2003, que dispõe sobre parcelamento de débitos junto à SRFB, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e ao INSS, já trazia dispositivo semelhante, também chancelado pelos Tribunais Superiores⁶¹.

Portanto, três conclusões poderiam já ser extraídas dos julgados e dispositivos legais: I) a ausência da constituição definitiva do crédito tributário impede a persecução penal, ainda que em sede de inquérito policial; II) a adesão a parcelamento suspende a pretensão punitiva; III) a quitação do débito acarreta a extinção da punibilidade.

Discutia-se, então, qual o momento levado em consideração para que se adira ao parcelamento ou ocorra a quitação integral do débito para fins de suspensão da pretensão punitiva ou extinção da punibilidade: se até o recebimento da denúncia, no curso do processo penal ou mesmo na fase recursal.

Com o advento da Lei nº. 12.382/2011, somente se admitiria a extinção da punibilidade se o pedido de parcelamento de créditos oriundos de tributos e seus acessórios fosse formalizado anteriormente ao recebimento da denúncia criminal, conforme nova redação do art. 83, § 2º, da Lei n. 9.430/1996:

Art. 83. A representação fiscal para fins penais relativa aos crimes contra a ordem tributária previstos nos arts. 1º e 2º da Lei no 8.137, de 27 de dezembro de 1990, e aos crimes contra a Previdência Social, previstos nos arts. 168-A e 337-A do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), será encaminhada ao Ministério Público depois de proferida a decisão final, na esfera administrativa, sobre a exigência fiscal do crédito tributário correspondente.

Parágrafo único. As disposições contidas no caput do art. 34 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, aplicam-se aos processos administrativos e aos inquéritos e processos em curso, desde que não recebida a denúncia pelo juiz.

§ 1º Na hipótese de concessão de parcelamento do crédito tributário, a representação fiscal para fins penais somente será encaminhada ao Ministério Público após a exclusão da pessoa física ou jurídica do parcelamento.

§ 2º É suspensa a pretensão punitiva do Estado referente aos crimes previstos no caput, durante o período em que a pessoa física ou a pessoa jurídica relacionada com o agente dos aludidos crimes estiver incluída no parcelamento, desde que o pedido de parcelamento tenha sido formalizado antes do recebimento da denúncia criminal.

§ 3º A prescrição criminal não corre durante o período de suspensão da pretensão punitiva.

§ 4º Extingue-se a punibilidade dos crimes referidos no caput quando a pessoa física ou a pessoa jurídica relacionada com o agente efetuar o

61 Nesse sentido: Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº. 320.281/SE, Relator Ministro Antônio Saldanha Palheiro, julgado em 06/09/2016, e Questão de Ordem na Ação Penal nº. 613 QO/TO, Relatora Ministra Carmen Lúcia, julgado em 15/05/2014.

pagamento integral dos débitos oriundos de tributos, inclusive acessórios, que tiverem sido objeto de concessão de parcelamento.

§ 5º O disposto nos §§ 1º a 4º não se aplica nas hipóteses de vedação legal de parcelamento.

§ 6º As disposições contidas no caput do art. 34 da Lei no 9.249, de 26 de dezembro de 1995, aplicam-se aos processos administrativos e aos inquéritos e processos em curso, desde que não recebida a denúncia pelo juiz.

Ainda que a Lei nº. 12.382/2011 tenha conferido tratamento mais gravoso à matéria ao definir como marco temporal o recebimento da denúncia, o STJ decidiu que mesmo a quitação posterior ao trânsito em julgado pode beneficiar o agente, porquanto a Lei nº 10.684/2003 não estabelece marco temporal, não cabendo ao Judiciário decidir lastreado em limites inexistentes⁶². O tratamento dispensado aos crimes tributários, incluindo os crimes de apropriação indébita previdenciária e de sonegação de contribuição previdenciária, é criticado por parte da doutrina:

Antes pelos Tribunais, e cada vez mais pelo legislador ordinários, os delitos de ordem tributária tornam-se pseudocrimes, que permite, magicamente, a extinção da punibilidade com o pagamento, que, cada vez mais, tem sido admitido a qualquer tempo. Usualmente se afirma que um contribuinte, após o pagamento integral do crédito, não deva permanecer encarcerado, pois já adimpliu sua obrigação. Todavia, o crime de furto, por exemplo, não tem sua punibilidade extinta pelo singelo fato do agente repor o bem ou indenizar a vítima. Na situação atual, há claro favorecimento a sujeitos passivos com patrimônio mais elevado, os quais, independente do dolo em fraudar o sistema e apoderar-se de tributos devidos, podem, facilmente, quitar suas dívidas e escapar, tranquilamente, da responsabilidade penal, enquanto empresários de menor porte e poucos recursos, mesmo que tenham deixado de recolher os tributos para salvar suas atividades, terão de ingressar no incerto caminho da inexigibilidade de conduta diversa, contando com a boa vontade do julgador em admitir a conduta necessária do agente como único instrumento de salvação para sua atividade. Certamente, algo deve ser feito pelo legislador, seja pela descriminalização pura e simples dos ilícitos tributários, ou pela exclusão das salvaguardas que permitem uma verdadeira imunidade penal para contribuintes mais poderosos. A opção atual somente amplifica as desigualdades nacionais na esfera penal, em detrimento do objetivo constitucional da igualdade, o que é particularmente alarmante em crimes previdenciários, os quais guarnecem um subsistema da seguridade social que é fundado na justiça social. (IBRAHIM, 2012, p. 487/488)

O tratamento legal e jurisprudencial dispensado refletiu-se nos normativos internos da Polícia Federal. De acordo com a Orientação Normativa nº. 43/2011-COGER/DPF, de 15 de fevereiro de 2011, somente será instaurado inquérito policial para investigar a ocorrência dos crimes previstos nos arts. 168-A e 337-A do Código Penal caso

62 Habeas Corpus nº. 362.478/SP, Relator Ministro Jorge Mussi, julgado em 14/09/2017

“na notícia-crime conste a comprovação da constituição definitiva do crédito tributário e não tenha havido parcelamento ou quitação do débito tributário correspondente”.

O Relatório da CPIPREV aponta também o parcelamento e reparcelamento de dívidas, tal como é praticado, como um dos elementos fomentadores da sonegação:

Ninguém está livre de problemas financeiros que resultem na suspensão temporária ou permanente do pagamento de tributos. Todavia, no Brasil, o parcelamento e reparcelamento de dívidas tributárias (REFIS), com perdão de multas, juros e correção monetária e encargos legais, tornou-se algo recorrente, mesmo em períodos de prosperidade econômica. E esta prática tem se tornado uma constante, fazendo crer que dela muitos contribuintes têm se utilizado de forma deliberada, como política administrativa de planejamento tributário, em prejuízo da seguridade social. Como nos últimos tempos, a cada intervalo de três ou quatro anos, o Congresso Nacional coloca em pauta matéria legislativa com este objetivo, desconfia-se que muitos contribuintes resolvam, simplesmente, suspender total ou parcialmente o recolhimento obrigatório de seus tributos, confiando que poderão saldá-los em condições mais vantajosas e com generosos parcelamentos, em momento oportuno mais adequado aos seus interesses, que evidentemente não são os da sociedade e muito e menos da seguridade social. A dívida ativa de natureza previdenciária segundo informações da PGFN seria capaz de suportar só ela, a necessidade adicional de financiamento das despesas previdenciárias de três orçamentos seguidos da seguridade social, pois ultrapassa a casa dos R\$ 460 bilhões de reais. Embora este Congresso Nacional tenha aprovado um novo REFIS neste ano, derivado da Medida Provisória nº 783, de 2017, está claro que esta prática é perniciosa e representa um estímulo à sonegação e à livre concorrência, pois além de sonegarem tributos promovem concorrência desleal com os contribuintes adimplentes. O relatório desta CPIPREV defende uma legislação de caráter permanente e ordinário, que contemple as situações realmente justificáveis de suspensão do pagamento dos tributos, para que possam acessar, em condições mais favoráveis, o pagamento parcelado de tributos não recolhidos. A legislação que é generosa em conceder o perdão de dívidas e oferecer parcelamentos benevolentes aos sonegadores da seguridade social não pode pretender ser rigorosa com o corte da despesa de benefícios dos miseráveis e dos trabalhadores, aposentados e pensionistas desse país. Seria o fim da República, tamanho o contrassenso (SENADO, 2017, p. 225/226).

Apesar de não ser pacífico, os Tribunais Superiores vêm negando a aplicação do princípio da insignificância em relação aos crimes que têm como sujeito passivo a Previdência Social, como nos crimes de apropriação indébita previdenciária (art. 168-A do CP) e de sonegação de contribuição previdenciária (art. 337-A do CP)⁶³.

63 Nesse sentido: Agravo Regimental no Recurso Ordinário em nº. 132.706/SP, Relator Ministro Gilmar Mendes julgado em 21/06/2016, Habeas Corpus nº. 102.550/PR, Relator Ministro Luiz Fux, julgado em 20/09/2011, e Habeas Corpus nº. 107.041/SC, Relator Ministro Dias Toffoli, julgado em 13/09/2011.

4 ATUAÇÃO DA POLÍCIA FEDERAL NA REPRESSÃO A FRAUDES PREVIDENCIÁRIAS E ASSISTENCIAIS

A Polícia Federal é o órgão com atribuição constitucional para apurar infrações penais em detrimento de bens, serviços e interesses da União e de suas entidades autárquicas (art. 144, §1º, I, da CF), bem como atuar, com exclusividade, como Polícia Judiciária da União (art. 144, §1º, IV, da CF).

Em 28 de novembro de 2018, foi editada a Resolução nº 01 do Conselho Superior de Polícia, documento em que são enunciados os posicionamentos institucionais da Polícia Federal acerca de temas relacionados ao regime jurídico da investigação criminal:

- I - a persecução criminal requer a clara separação das funções de investigar, acusar, defender, julgar e executar a pena;
- II - a polícia judiciária é o órgão oficial de investigação criminal do sistema processual penal;
- III - a investigação criminal é conduzida pelas polícias judiciárias civis e federal;
- IV - a imparcialidade, a objetividade e a celeridade norteiam a investigação criminal;
- V - o inquérito policial é o instrumento oficial de investigação criminal e representa uma garantia ao cidadão;
- VI - a investigação criminal tem por finalidade a busca da verdade relativa à autoria, à materialidade e às circunstâncias do fato, por meio da obtenção de provas e da preservação da cadeia de custódia;
- VII - o controle da investigação criminal, inclusive em relação à prorrogação de prazos e ao arquivamento do inquérito policial, é de competência do Poder Judiciário;
- VIII - a polícia judiciária possui capacidade para representar diretamente ao Poder Judiciário;
- IX - a investigação criminal deve ser conduzida pela polícia judiciária com autonomia técnica e investigativa, definindo as melhores metodologias e as melhores formas de sua execução;
- X - a investigação criminal não deve ser excluída com base em acordo de não persecução penal ou em acordo sobre matéria probatória não verificada pela polícia judiciária;
- XI - o termo circunstanciado deve ser lavrado exclusivamente pela polícia judiciária; e
- XII - a polícia judiciária é competente para, diretamente, atuar na cooperação jurídica internacional em matéria penal.

Especificamente na repressão a fraudes previdenciárias e assistenciais, a Polícia Federal especializou-se na investigação desse tipo de delito, modificando estruturas internas à instituição, como a criação da Divisão de Repressão a Crimes Previdenciários (DPREV) e das Delegacias de Prevenção e Repressão a Crimes Previdenciários (DELEPREV), por exemplo. São nas DELEPREV que tramitam os inquéritos policiais instaurados para apurar as fraudes previdenciárias e assistenciais.

Ocorre que no exercício de sua atribuição constitucional, a Polícia Federal atua junto a instituições parceiras, seja na Força-Tarefa Previdenciária (FTPprev), seja pontualmente com o apoio de outros órgãos.

As investigações criminais conduzidas pelas DELEPREV podem, ainda, resultar em Operações Especiais de Polícia Judiciária. A seguir, será abordada cada uma dessas facetas da atuação da Polícia Federal na repressão a fraudes previdenciárias e assistenciais.

4.1. Atuação da Divisão de Repressão a Crimes Previdenciários (DPREV) e das Delegacias de Prevenção e Repressão a Crimes Previdenciários (DELEPREV)

Até o ano de 1994, a Polícia Federal não contava com uma estrutura específica e especializada para a repressão a fraudes previdenciárias e assistenciais, recaindo sob as Delegacias de Repressão a Crimes Fazendários (DELEFAZ) a atribuição (BRASIL, Ministério da Justiça, 2014a)⁶⁴.

Foi somente com o aumento da atuação dos grupos criminosos especializados em crimes previdenciários e assistenciais que a Polícia Federal criou unidades específicas de repressão no âmbito da sua atuação como Polícia Judiciária (BRASIL, Ministério da Justiça, 2014a).

A Portaria nº. 325/1994-DG/DPF, de 22 de agosto de 1994, alterou o nome das então denominadas Delegacias de Prevenção e Repressão a Crimes Diversos para Delegacias de Prevenção e Repressão a Crimes Previdenciários (DELEPREV).

No âmbito da unidade central da Polícia Federal, foi criada a Divisão de Repressão a Crimes Previdenciários (DPREV), que passou a cuidar da matéria previdenciária, conforme IN nº. 013/2005-DG/DPF, de 15 de junho de 2005, que define as competências específicas das unidades centrais e descentralizadas do Departamento de Polícia Federal bem como as atribuições de seus dirigentes:

Art. 35. À Divisão de Repressão a Crimes Previdenciários compete:

I - planejar, orientar, controlar e avaliar a execução das operações policiais relativas a crimes contra a ordem econômica e financeira relacionados à sonegação de contribuições previdenciárias e apropriações indébitas, a fraudes praticadas na concessão de benefícios da Previdência Social e a

⁶⁴ “Em realidade, a existência dos crimes contra os bens e serviços da União é uma constante que perpassa os tempos, os denominados crimes fazendários no âmbito da Polícia Federal, que englobam crimes contra a fazenda pública, os crimes tributários, crimes em detrimento da previdência social, o desvio de verba pública federal, o contrabando etc., os quais são explicitados pelos seguintes crimes tipificados na lei penal: estelionato, sonegação, apropriação indébita, peculato, corrupção ativa e passiva, moeda falsa, falsificação de documento público etc” (SANTOS, 2017, p. 31).

outros crimes correlatos de atribuição do DPF, praticados por organização criminosa, que tenham repercussão interestadual ou internacional e que exijam repressão uniforme;

II - promover o recrutamento de efetivos operacionais junto às unidades centrais e descentralizadas, bem como orientá-los para o desempenho das operações policiais relativas às disposições do inciso anterior;

III - elaborar estudos e definir prioridades, tendo em vista o aprimoramento e a coordenação de suas ações, no âmbito do DPF;

IV - propor diretrizes específicas e orientar suas unidades subordinadas sobre a legislação e a jurisprudência correlatas à sua atribuição, visando à uniformidade de atuação;

V - implementar visitas e inspeções às unidades descentralizadas, tendo em vista a melhoria dos procedimentos operacionais;

VI - implementar rotinas para racionalização da confecção de procedimentos pré-processuais, inquéritos policiais e flagrantes, na área de crimes previdenciários;

VII - opinar, em sua área de atuação, sobre a viabilidade da celebração de contratos, convênios e outros instrumentos congêneres;

VIII - controlar e manter acervo de documentos legais exigíveis no processo de fiscalização previdenciária;

IX - acompanhar os inquéritos policiais previdenciários, organizando os respectivos registros de indiciados, vítimas ou órgãos lesados, bens materiais apreendidos e o resultado das perícias, após a elaboração dos laudos;

X - colaborar com a ANP/DGP na orientação do planejamento e da execução do ensino da matéria de sua atribuição;

XI - promover o controle estatístico dos dados e a consolidação das informações referentes às atividades, aos resultados das operações policiais e à incidência criminal, relacionados à sua atribuição, tendo em vista subsidiar a gestão do Coordenador-Geral da CGPFAZ/DIREX.

A DPREV está subordinada à Coordenação Geral de Polícia Fazendária (CGPFAZ) no âmbito da Diretoria de Combate ao Crime Organizado, que, por sua vez, está subordinada ao Diretor Geral, de acordo com a Portaria nº. 1.252/2017 do Ministério da Justiça, que aprova o Regimento Interno da Polícia Federal.

Nas Superintendências Regionais foram instituídas as Delegacias de Repressão a Crimes Previdenciários (DELEPREV), conforme IN nº. 013/2005-DG/DPF:

Art. 212. À Delegacia de Repressão a Crimes Previdenciários compete:

I - executar operações policiais relativas às atribuições definidas no art. 35 deste Regulamento, informando o Delegado Regional Executivo sobre seus resultados, tendo em vista as diretrizes de planejamento operacional propostas, a orientação e a coordenação para a repressão uniforme desses ilícitos;

II - articular-se com instituições oficiais e órgãos do Poder Público no Estado, objetivando dispor de informações estratégicas no combate a bandos e organizações criminosas especializadas em lesar a previdência pública;

III - apurar as fraudes praticadas em detrimento da Previdência Social e outros atos ilícitos correlatos de atribuição do DPF;

IV - identificar a ação de falsários, levantando o seu modus operandi, produzindo conhecimento estratégico e implementando métodos e práticas

para coibir a falsificação documental, bem como outros crimes objeto de sua atribuição;

V - dispor dos dados estatísticos referentes às atividades, ao resultado das operações policiais e à incidência criminal de sua atribuição, consolidando-os e submetendo-os ao Delegado Regional Executivo e ao Chefe da DPREV/CGPFAZ/DIREX.

No âmbito estadual, as DELEPREV estão subordinadas à Delegacia Regional de Combate ao Crime Organizado, esta, por sua vez, subordinada à Superintendência Regional, conforme Portaria nº. 1.252/2017 do Ministério da Justiça.

As atribuições da DPREV e das DELEPREV abrangem a apuração de crimes praticados contra o sistema de benefícios e contra o sistema de custeio da Previdência Social:

No que diz respeito aos crimes praticados contra o sistema de benefícios, a atribuição da Polícia Federal consiste em apurar as fraudes praticadas na concessão e no recebimento de benefícios previdenciários (previstos na Lei nº. 8.213/1991) e assistenciais (previstos na Lei nº. 8.742/1993), ambos concedidos e administrados pelo INSS, bem como os crimes relacionados à concessão e recebimento de benefícios previdenciários custeados por regimes de previdência mantidos total ou parcialmente pela União. Quanto aos crimes praticados contra o sistema de custeio, a atribuição das Deleprev volta-se à apuração dos delitos cujo objetivo final seja fraudar a arrecadação das contribuições sociais que financiam a previdência social, também chamadas de contribuições previdenciárias, previstas no art. 11, alíneas “a”, “b” e “c”, da Lei nº. 8.212/1991, todas destinadas exclusivamente ao pagamento dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social, nos termos do art. 167, inciso XI, da Constituição Federal de 1988, quais sejam: contribuições sociais da empresa incidentes sobre a folha de pagamento; contribuições sociais dos empregadores domésticos; contribuições sociais dos trabalhadores. (BRASIL, Ministério da Justiça, 2014a, p. 18/19).

Mesmo com o advento da Lei nº. 11.457/2007⁶⁵, que estabeleceu que a arrecadação das contribuições sociais não é mais atribuição do INSS, mas da SRFB, permanece a atribuição das DELEPREV para apurar os crimes praticados contra o sistema de custeio da Previdência Social, posto que “O que deve ser observado, portanto, não é quem efetua a atividade de arrecadação, mas sim qual a destinação da contribuição previdenciária” (BRASIL, Ministério da Justiça, 2014a, p. 19).

Ressalte-se que assim como a doutrina utiliza o termo “crimes previdenciários” para designar modalidades delitivas que têm como objeto, inclusive, benefícios assistenciais, os normativos internos da Polícia Federal também adotaram o termo para designar a

65 Art. 2º - Além das competências atribuídas pela legislação vigente à Secretaria da Receita Federal, cabe à Secretaria da Receita Federal do Brasil planejar, executar, acompanhar e avaliar as atividades relativas a tributação, fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento das contribuições sociais previstas nas alíneas a, b e c do parágrafo único do art. 11 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, e das contribuições instituídas a título de substituição.

Delegacia Especializada na repressão a esse tipo de delito, quando, na verdade, o critério definidor é o fato do benefício ser gerido pelo INSS, e não por se tratar propriamente de uma prestação previdenciária.

O cometimento de outros delitos no contexto de fraudes na parte de custeio ou no sistema de benefícios, como os crimes de corrupção passiva (art. 317 do CP), corrupção ativa (art. 333 do CP), concussão (art. 316 do CP), associação criminosa (art. 288 do CP), organização criminosa (Lei nº. 12.850/2013) ou lavagem de capitais (Lei nº. 9.613/1998)⁶⁶, também são investigados pelas DELEPREV.

Dessa forma, verifica-se que as atribuições das DELEPREV vão além do que a doutrina majoritária entende por “crimes previdenciários”, pois abrange outros tipos penais, desde que relacionadas a fraudes no custeio e arrecadação ou no sistema de benefícios.

4.2. Atuação da Polícia Federal na Força-Tarefa Previdenciária e junto a outras instituições na repressão a fraudes previdenciárias e assistenciais

Além da investigação de crimes previdenciários e assistenciais por meio das DELEPREV, a Polícia Federal também atua na denominada Força-Tarefa Previdenciária (FTPprev)⁶⁷.

Conforme Manual Didático de Polícia Previdenciária:

O Embrião das Forças-Tarefa Previdenciárias (FTPprev) surgiu de reuniões realizadas entre a Polícia Federal, Ministério da Previdência Social (representado pela APEGR) e o Ministério Público Federal (MPF) a partir do final do ano de 1999, tendo o trabalho desses grupos ganhado notoriedade em consequência da investigação da “fraude dos mortos-vivos”, quando foram realizadas inspeções na linha de pagamento de benefícios de pensão por morte no Estado do Rio de Janeiro, motivados pela detecção de irregularidades (2014a, p. 21).

Algumas dessas fraudes repercutiram nacionalmente, como aponta Mirânjela Maria Batista Leite:

66 A Lei nº. 12.683/2012 alterou dispositivos da Lei nº. 9.613/1998 (Lei de Lavagem de Capitais), incluindo a retirada do rol taxativo de crimes antecedentes. Qualquer infração penal pode ser considerado crime antecedente para fins de aplicação do art. 1º, exigindo-se apenas que a infração penal antecedente tenha caráter econômico. De acordo com normativos internos, a orientação da Polícia Federal é que o crime de Lavagem de Capitais seja investigado na mesma Delegacia responsável pela investigação do crime antecedente, ainda que em Inquéritos Policiais distintos (BRASIL, Ministério da Justiça, 2015).

67 “O conceito de Força Tarefa, seja ela para atuar contra fraudes na Previdência Social ou contra o crime organizado, de maneira informal, é a integração dos esforços de diversas instituições públicas, que possuam atribuições de controle, fiscalização e inteligência e/ou Poder de Polícia, com objetivo único” LEITE (2008, p. 28).

O caso mais famoso é o de Jorgina Maria de Freitas Fernandes, famosa fraudadora da Previdência Social, condenada a 12 anos de prisão por peculato e dois anos por formação de quadrilha. A quadrilha era composta por mais de vinte integrantes, entre advogados, juízes e funcionários do INSS, especializada na majoração dos valores decorrentes de ações de acidentes do trabalho e revisionais, com atuação de 1988 a 1991, sendo responsável por um rombo de cerca de U\$ 200 milhões de dólares. Deste valor, auditores do INSS recuperaram cerca de U\$ 10 milhões de dólares para os cofres públicos, bem como 250 imóveis. O advogado Ilson Escóssia da Veiga, outro fraudador que atuava no grupo de Jorgina de Freitas, desviou cerca de R\$ 140 milhões de reais. Destes, auditores do INSS conseguiram recuperar cerca de R\$ 93 milhões, além de alguns imóveis e 22 quilos de ouro (2008, p. 25)

A primeira FTPrev foi constituída no Rio de Janeiro/RJ em 25 de abril de 2000, e era composta pela Polícia Federal, Ministério Público Federal (MPF) e Ministério da Previdência Social⁶⁸. Na ocasião, cada instituição designou os respectivos representantes que iriam compor a FTPrev (LEITE, 2008).

A constituição da FTPrev no âmbito da Polícia Federal está regulamentada pela IN nº. 028/2010-DG/DPF, de 14 de maio de 2010, que “Estabelece as competências das Forças-Tarefas Previdenciárias no âmbito do Departamento de Polícia Federal, bem como as atribuições e forma de trabalho dos seus Coordenadores”⁶⁹.

De acordo com a IN nº. 028/2010-DG/DPF, a FTPrev deve focar na atuação de quadrilhas⁷⁰, associações e organizações criminosas que atuam em detrimento da Previdência Social (art. 2º), especialmente os grupos criminosos de destacado potencial ofensivo, mediante seletividade e prioridade das ações coordenadas, visando maior eficiência da colheita, qualidade e produção de prova (art. 3º)⁷¹.

68 Em 02/04/2003, foi publicado o acórdão nº. 314 do TCU, em que se recomenda “(...) ao Ministério Público Federal, ao INSS e à Polícia Federal que enviem esforços para oficializar a atuação conjunta dos três órgãos por meio da Força Tarefa para combate de crimes previdenciários, mediante convênio ou portaria conjunta, contendo definição de regulamento próprio e destinação de recursos humanos, materiais e financeiros específicos, inclusive para estender os trabalhos aos demais estados além do Rio de Janeiro e São Paulo”. Após a publicação, o Ministério da Previdência criou Forças-Tarefas em 16 Unidades da Federação: Minas Gerais, Pará, Paraná, Mato Grosso, Espírito Santo, Bahia, Pernambuco, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Ceará, Piauí, Maranhão e Goiás.

69 De acordo com Mirânjela Leite (2008), não havia dispositivo constitucional ou legal que previa a existência, forma de funcionamento e atribuições da forma de atuação denominada Força-tarefa. O único instrumento normativo até então existente era a Portaria do Ministério da Justiça nº. 624, de 4 de junho de 2002, que prevê ação cooperativa e integrada dos órgãos policiais (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Militar, Polícia Civil e Polícia Rodoviária Estadual) na repressão ao crime organizado.

70 Com a Lei nº. 12.850/2013, o crime de quadrilha ou bando foi revogado pelo tipo penal da associação criminosa, previsto no art. 288 do CP.

71 “Quais tipos de crimes são investigados pela Força-Tarefa Previdenciária? Todos os crimes, desde que praticados de forma organizada, com o envolvimento de terceiros, contra a Previdência Social; ou seja, aqueles crimes em que se verifica uma estruturação na sua prática; onde é possível identificar um ‘modus operandi’, e o método criado para praticá-los. A maioria dos ilícitos tratados, na prática, relaciona-se com a concessão

A FTPrev, com o respectivo trabalho integrado dos órgãos, “reduz a burocracia, implementa a troca e a concentração de informações, compacta procedimentos e economiza tempo, propiciando uma análise célere e aprofundada das fraudes, contribuindo para a produção de bons e rápidos resultados” (BRASIL, Ministério da Justiça, 2014a, p. 22), assim como proporciona “a responsabilização administrativa, civil e penal dos envolvidos, adotando medidas para recuperação dos recursos desviados” (LEITE, 2008, p. 29).

De maneira geral, elenca-se as seguintes características comuns das Forças-Tarefa: I) articulação entre instituições distintas em torno de um objetivo específico, II) designação de membros para atuação exclusiva na Força-Tarefa, III) relação de coordenação, e não de hierarquia⁷², entre membros e instituições, e IV) previsão orçamentária própria (LEITE, 2008).

A coordenação central das atividades relativas à FTPrev no âmbito da Polícia Federal é exercida pelo Delegado de Polícia Federal Chefe da DPREV, e os Coordenadores Regionais serão Delegados de Polícia Federal designados pelo Diretor Executivo da Polícia Federal, por indicação dos Superintendentes Regionais e manifestação da DPREV, conforme arts. 4º e 5º da IN nº. 028/2010-DG/DPF.

A Instrução Normativa nº. 028/2010-DG/DPF estabelece, ainda, a composição mínima das FTPrev: um Delegado de Polícia Federal, que exercerá a função de Coordenador Regional, um Perito Criminal Federal, um Escrivão de Polícia Federal e três Agentes de Polícia Federal, e que estes serão subordinados direta, administrativa e disciplinarmente à chefia da DELEPREV, segundo a estrutura hierárquica da Polícia Federal.

Conforme Mirânjela Leite:

O efetivo disponibilizado pela Polícia Federal para atuar em FTP nos estados, é geralmente de um DPF, designado Coordenador – responsável por manter contato com as demais instituições permanentes; formalizar os procedimentos policiais; coordenar as investigações policiais; um EPF – responsável pelo auxílio na formalização dos procedimentos policiais, bem como elaboração estatística; e, três APFs, responsáveis por investigações e análise de documentos (2008, p. 37).

fraudulenta de benefícios previdenciários, o que vem causando sérios prejuízos à Previdência Social Brasileira. Não é atribuição da Força-Tarefa a atuação em casos pontuais, tais como os benefícios concedidos ilicitamente a um ou outro segurado, mas somente em relação àqueles em que são identificados ‘esquemas’ para a sua obtenção, ou seja, quando é possível verificar o envolvimento de mais pessoas, as quais acabam por praticar diversas ações ilícitas para conseguir seus intentos” (BRASIL, Ministério da Economia, 2015).

⁷² Ao abordar a FTPrev, Luiz Flavio Gomes e Marcelo Fernando Borsio pontuam que “As instituições envolvidas trabalham de forma conjunta, porém sem uma coordenação hierárquica geral, de modo que as atribuições correspondem ao cargo de cada um dos membros. O diferencial desse trabalho conjunto é o dinamismo obtido quando todos convergem para uma meta comum, no caso, o combate à fraude, à sonegação, à corrupção e ao crime organizado” (2014, p. 162).

Os arts. 9º e 10 da Instrução Normativa estabelecem as atribuições do Coordenador da Unidade Central e dos Coordenadores Regionais da FTPrev.

Conforme Manual Didático de Polícia Previdenciária (BRASIL, Ministério da Justiça, 2014a, p. 23), a atuação da FTPrev obedece à seguinte sistemática:

os servidores da Previdência identificam indícios de fraudes por meio de cruzamento entre os diversos bancos de dados do MPS, especificando-os em dossiês;
referidos dossiês são encaminhados ao delegado de polícia federal para análise, eventual início de investigação e, se for o caso, proposição das medidas cautelares necessárias (busca e apreensão, monitoramento telefônico, quebras de sigilo bancário e fiscal etc.);
ao MPF compete analisar as representações, sugerir diligências e oferecer denúncia ou ações cíveis voltadas à reparação do patrimônio público.

Mirânjela Leite descreve de forma semelhante o fluxo de trabalhos na FTPrev:

Técnicos do INSS/MPS identificam, através de batimentos entre os diversos bancos de dados da Previdência, os indícios de irregularidades, com a produção de dossiês constatando a característica da fraude, bem como os elementos de provas produzidos. Havendo necessidade, poderá ser instaurado o inquérito policial para uma investigação mais aprofundada que é realizado pela Polícia Federal, com a utilização dos mais variados recursos, tais como: monitoramento telefônico, busca e apreensão e quebras de sigilo bancário e fiscal requeridos ao Poder Judiciário. O MPF promove o oferecimento da denúncia e atua na área criminal e cível, referente às ações penais e recuperação do patrimônio público. Há também a participação da Auditoria Geral do INSS no que se refere à cessação/suspensão dos benefícios irregulares além da ação da Corregedoria nos procedimentos administrativos disciplinares (2008, p. 38).

O então Ministério da Previdência Social participava da FTPrev por meio da Assessoria de Pesquisas Estratégicas e de Gerenciamento de Riscos (APEGR), órgão de inteligência vinculado à Secretaria Executiva:

No âmbito do Ministério da Previdência Social, o embrião para a implantação da FTP foi a criação de um setor de inteligência, por meio da Portaria Ministerial nº 1.710, de 21 de dezembro de 1994, quando o regimento interno do INSS foi alterado, atribuindo competência as assessorias técnicas com objetivo de estabelecer, de maneira sistemática, ações estratégicas, com a utilização de procedimentos técnicos de inteligência, no combate à evasão e a sonegação das contribuições previdenciárias e medidas de proteção institucional. Em 17 de dezembro de 1998, criou-se por meio da Portaria INSS/DAF nº. 433, a ASSESSORIA DE PESQUISA ESTRATÉGICA (APE), vinculada à Diretoria de Arrecadação e Fiscalização (DAF), que seria o núcleo de inteligência do INSS. O objetivo era o combate à fraude e à sonegação e busca de bens e direitos dos devedores para a recuperação de créditos previdenciários, e ainda, fomentar o intercâmbio de informações econômico-fiscais com órgãos do Poder Público (LEITE, 2008, p. 26).

Atualmente, com a publicação do Decreto nº. 9.679, de 02 de janeiro de 2019, a APEGR denomina-se Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária (COINP), e integra a Subsecretaria de Gestão Previdenciária e Qualidade do Gasto da Secretaria de Previdência do Ministério da Economia.

Em que pese a mudança de nomenclatura e de estrutura, não houve alteração significativa das atribuições da COINP, que ainda estão regulamentadas pela Portaria do Ministério da Previdência Social nº. 751, de 29 de dezembro de 2011:

- I - planejar e coordenar as ações orientadas à produção de informações estratégicas de inteligência para assessorar as autoridades da Previdência Social no processo decisório;
- II - produzir conhecimento estratégico voltado ao combate de ilícitos e à gestão de riscos;
- III - planejar e coordenar o exercício sistemático e permanente de suas ações especializadas, orientadas à produção e salvaguarda do conhecimento estratégico, bem como dos grupos de trabalho integrantes das forças-tarefas previdenciárias voltadas ao combate aos ilícitos organizados contra a Previdência Social, articulando-se com o Departamento de Polícia Federal, Ministério Público Federal e Agência Brasileira de Inteligência;
- IV - representar a Secretaria-Executiva perante o Sistema Brasileiro de Inteligência - SISBIN e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, nos assuntos relacionados às atividades estratégicas de inteligência e à gestão da segurança organizacional; e
- V - instituir, com anuência do Secretário-Executivo, representações regionais da APEGR.

A mudança de nomenclatura, de Assessoria de Pesquisas Estratégicas e de Gerenciamento de Riscos (APEGR) para Coordenadoria-Geral de Inteligência Previdenciária (COINP), deixou explícita a natureza de órgão de inteligência, o que já se depreendia pela análise das atribuições da então denominada APEGR:

Sua função é planejar e coordenar ações orientadas à produção de informações estratégicas de inteligência, no que se inclui a coordenação de estudos com vista ao aperfeiçoamento das técnicas de prevenção dos ilícitos cometidos em detrimento da previdência social. Dentre as atribuições da APEGR está a obrigatoriedade de encaminhar o resultados de suas investigações estratégicas aos órgãos de controle do INSS, ao MPF e à Polícia Federal, conforme o caso, para adotarem as providências relativas às suas esferas de atribuição. (BRASIL, Ministério da Justiça, 2014a, p. 25)

Verifica-se, portanto, que a FTPrev é composta de um órgão de Polícia Judiciária, um órgão de inteligência e o *dominus litis* da ação penal pública, atuando, assim, de forma preventiva e repressiva:

Preventivamente quando os representantes da Previdência Social detectam irregularidades nos benefícios, por meio de auditorias internas e os cancela ou suspende, visando a proteção do bem público. Esclarecemos que,

posteriormente, caso o beneficiário se sinta prejudicado, poderá recorrer administrativamente ao próprio INSS, que poderá rever sua decisão e reabilitar o benefício; ou ao poder judiciário que analisará se efetivamente ocorreu ou não a irregularidade detectada, mediante as provas que forem apresentadas pelos contestadores. Também age preventivamente quando detecta irregularidades nos sistemas de informática e apresenta sugestões para saná-las, com objetivo de evitar as fraudes perpetradas por este meio. Repressivamente a FTP, por meio da Polícia Federal e do Ministério Público Federal⁷³, quando comprovada a existência de fraudes, atuam na persecução penal, com a instauração dos procedimentos criminais e aplicação do jus puniendi do Estado. (LEITE, 2008, p. 35/36)

A própria concepção da atuação em Força-Tarefa já pressupõe a atuação conjunta de órgãos de diferentes atribuições, como fiscalização, controle e inteligência, e que se reúnem para direcionar o esforço investigativo contra crimes que acarretam graves prejuízos à sociedade (LEITE, 2008).

A tabela a seguir demonstra os números compilados pela COINP acerca das ações conjuntas desencadeadas de 2003 a 2018:

73 O MPF pode atuar tanto repressivamente como preventivamente. Preventivamente, cabe ao MPF ajuizar as ações cíveis visando sanar vulnerabilidades identificadas no sistema de benefícios. Cita-se como exemplo a Ação Civil Pública nº. 5003473-95.2017.4.04.7102, da 2ª Vara da Subseção Judiciária de Santa Maria/RS, em que o MPF ingressou contra a Caixa Econômica Federal, a União e o INSS após identificar, no âmbito da Operação Mendax, diversas falhas nos sistemas de conectividade social. Outro caso é a Ação Civil Pública nº. 5382-26.2012.4.01.3803, 1ª Vara da Subseção Judiciária de Uberlândia/MG, em que o MPF requer a adoção de sistema de identificação biométrica para concessão de benefícios previdenciários e assistenciais. O MPF também pode ingressar com ações de improbidade administrativa contra eventuais servidores do INSS identificados em Operações Especiais de Polícia Judiciária, seguindo os trâmites da Lei nº. 8.429/1992. Por fim, o MPF, especificamente a 2ª Câmara de Coordenação e Revisão, edita orientações que repercutem na repressão a crimes previdenciários e assistenciais, como a Orientação nº. 02 (Destinação de prestações penais pecuniárias, estabelecidas como pena restritiva de direito pela prática dos crimes de estelionato previdenciário e de sonegação de contribuição previdenciária, a agências do INSS, para melhoria do serviço de atendimento ao segurado), nº. 04 (Tratamento a notícia-crime de conduta prescrita ou sem comprovação de dolo no saque de até três benefícios previdenciários, encaminhada pelo INSS em cumprimento ao item 9.1.2 do Acórdão 2.812/2009 - TCU – Plenário), nº. 28 (Orienta os membros do MPF a como se proceder nos casos de investigação dos crimes de estelionato previdenciário) e nº. 36 (Orienta os membros do Ministério Público Federal sobre a possibilidade de se arquivar procedimentos instaurados referentes aos benefícios fraudados -“rescaldos” - que lastream operações contra fraudes previdenciárias).

Tabela 4 – Ações conjuntas de combate à fraude da Força-Tarefa Previdenciária de 2003 a 2018

ANO	AÇÕES CONJUNTAS			PRISÕES EM FLAGRANTE			MANDADOS DE PRISÃO			TOTAL PRISÕES	MANDADOS DE BUSCA E APREENSÃO			MANDADOS DE CONDUÇÃO COERCITIVA			SUSPENSÃO ATIVIDADE			MANDADOS JUDICIAIS CUMPRIDOS	INTIMAÇÕES			VALORES EM MIL REAIS	
	FLAGRANTES	OPERAÇÕES	TOTAL	SERVIDOR	OUTROS	TOTAL	SERVIDOR	OUTROS	TOTAL		SERVIDOR	OUTROS	TOTAL	SERVIDOR	OUTROS	TOTAL	SERVIDOR	OUTROS	TOTAL		SERVIDOR	OUTROS	TOTAL	PREJUÍZO	ECONOMIA
2003	5	5	10	1	14	15	0	3	3	18	0	24	24	0	0	0	0	0	0	27	0	0	0	406	-
2004	3	22	25	2	8	10	48	117	165	175	67	191	258	0	2	2	0	0	0	425	0	0	0	544.619	-
2005	0	28	28	0	4	4	58	92	150	154	89	129	218	0	0	0	0	0	0	368	0	0	0	1.023.338	-
2006	4	42	46	1	8	9	65	186	251	260	105	215	320	0	0	0	0	1	1	572	0	0	0	439.267	-
2007	15	25	40	2	25	27	32	163	195	222	39	213	252	0	0	0	0	0	0	447	0	0	0	27.968	-
2008	9	36	45	0	12	12	85	241	326	338	133	406	539	1	22	23	3	0	3	891	0	0	0	2.089.534	-
2009	20	39	59	1	45	46	36	247	283	329	52	386	438	4	97	101	0	0	0	822	1	1	2	129.732	250
2010	25	43	68	0	37	37	52	135	187	224	78	251	329	0	12	12	0	1	1	529	0	7	7	30.631	-
2011	47	44	91	2	72	74	54	158	212	286	107	344	451	5	114	119	10	1	11	793	0	11	11	207.353	-
2012	31	31	62	1	59	60	2	34	36	96	21	134	155	3	81	84	0	4	4	279	0	0	0	88.862	-
2013	30	38	68	1	43	44	10	41	51	95	63	183	246	8	31	39	10	0	10	346	0	0	0	91.546	-
2014	27	27	54	1	39	40	6	57	63	103	34	175	209	8	88	96	3	0	3	371	0	0	0	50.874	-
2015	44	46	90	1	85	86	6	103	109	195	83	417	500	27	164	191	15	10	25	825	1	2	3	138.745	389.693
2016	30	48	78	1	60	61	6	151	157	218	52	384	436	20	201	221	10	5	15	829	0	0	0	138.211	303.146
2017	24	47	71	0	45	45	18	78	96	141	41	279	320	8	233	241	4	21	25	682	7	17	24	105.404	184.573
2018	7	61	68	0	18	18	24	93	117	135	79	394	473	0	0	0	17	0	17	607	1	23	24	270.180	463.886
Total Geral	321	582	903	14	574	588	502	1.899	2.401	2.989	1.043	4.125	5.168	84	1.045	1.129	72	43	115	8.813	10	61	71	5.376.670	1.341.549

Fonte: BRASIL, Ministério da Economia, 2019

Em que pese o trabalho harmônico entre as instituições, Mirânjela Leite (2008) aponta alguns conflitos que podem se desenvolver na condução das investigações, como tentativas de invasão de atribuições originárias dos membros, questões referentes à circunscrição jurisdicional da Polícia Federal e a ausência de orçamento próprio para o funcionamento da FTPrev.

Apesar de não caracterizar propriamente um conflito, mas um problema interno à Polícia Federal, a ausência de exclusividade na atuação, pelo menos por parte dos policiais federais designados a compor a FTPrev, resulta no seguinte dilema:

Desta forma, o Delegado de Polícia Federal, chefe de DELEPREV e coordenador de FTP, enfrenta o seguinte dilema: como priorizar investigações em detrimento de procedimentos policiais que, mesmo que eventualmente, não tivessem grande poder de lesão aos cofres públicos, tem prazo e controle interno e externo? O que fazer primeiro? LEITE (2008, p. 48)

Além disso, no âmbito da Polícia Federal, eventuais decisões tomadas pelo colegiado central ou local ainda estão subordinados à decisão final da Direção Geral ou do Superintendente Regional, respectivamente, que, caso não concordem, não autorizam a execução ou não apoiam as investigações com recursos humanos e materiais:

É importante a junção de conhecimento das diversas agências de persecução penal e de fiscalização, contudo se cada um dos representantes de tais agências, antes de tomar qualquer decisão tiver que consultar seus superiores

hierárquicos, a investigação não se desenvolve de forma dinâmica e não há a redução da burocracia, um dos pilares do desenvolvimento de trabalhos por multi-agências. É de se observar que na Portaria nº. 624/2002, editada pelo Ministério da Justiça, quando o servidor estiver à disposição de FT, a subordinação a suas agências originárias é apenas administrativa e disciplinarmente, não operacionalmente. Contudo, no âmbito da Polícia Federal, a subordinação é completa (LEITE, 2008, p. 48).

No curso de investigações criminais de fraudes previdenciárias e assistenciais, notadamente naquelas que adquirem o formato de Operação Especial de Polícia Judiciária, além da atuação da Polícia Federal junto à COINP e ao MPF na FTPrev, a Polícia Federal conta com a colaboração de outras instituições na repressão a fraudes previdenciárias e assistenciais.

Dependendo da modalidade e da tipologia da fraude identificada, a Polícia Federal pode solicitar informação ao INSS⁷⁴ e à Procuradoria Federal Especializada quanto aos crimes cometidos contra o sistema de benefícios, e à SRFB e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional quanto aos crimes contra o sistema de custeio ou de arrecadação (BRASIL, Ministério da Justiça, 2014a).

No âmbito do INSS, “a Polícia Federal interage principalmente com as agências da Previdência Social (APS) e com os seguintes setores das gerências executivas nos estados: Monitoramento Operacional de Benefícios (MOB), Divisão de Benefícios (DBEN), Serviço de Saúde do Trabalhador e ainda com Auditoria e Corregedoria”, de acordo com as atribuições de cada setor (BRASIL, Ministério da Justiça, 2014a, p. 26)⁷⁵.

A Procuradoria Federal Especializada, vinculada à Advocacia-Geral da União (AGU), é responsável por ajuizar “ações para a recuperação de ativos desviados do INSS” (BRASIL, Ministério da Justiça, 2014a, p. 26).

74 No âmbito do então Ministério da Previdência Social, especificamente da Secretaria Executiva, e do INSS, a Portaria Conjunta nº. 01, de 05 de julho de 2013, “Disciplina o fluxo de trabalho relativo ao produto resultante das operações deflagradas pela Força-Tarefa Previdenciária”, e estabelece as atribuições da COINP (antiga APEGR), do INSS e da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS

75 As atribuições do INSS quanto às fraudes previdenciárias e assistenciais estão previstas no Manual de Monitoramento Operacional de Benefícios – Apuração de Índícios de Irregularidades, aprovado pela Resolução nº. 276/PRES/INSS, de 1º de março de 2013, na Portaria Conjunta nº. 01, de 5 de julho de 2013, da Secretaria Executiva do Ministério da Previdência Social, que trata do produto resultante das operações deflagradas pela FTPrev, na Instrução Normativa INSS/PRES nº. 77, de 21 de janeiro de 2015, no Regimento do INSS, aprovado pela Portaria nº. 414, de 28 de setembro de 2017, e, recentemente, na Medida provisória nº. 871/2019, que, entre outras providências, “Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (...)”.

Ainda quanto à participação do INSS e da Procuradoria Federal Especializada do INSS, cabe ressaltar que:

Nos casos em que restar comprovada a participação de servidores da autarquia previdenciária nos crimes investigados e em que as informações sejam obtidas por meio da interceptação telefônica ou outra medida judicial sigilosa, recomenda-se que o delegado de polícia federal solicite ao juízo do caso o compartilhamento de provas com a Corregedoria do INSS para fins de adoção das medidas de caráter disciplinar. Recomenda-se ainda, a fim de subsidiar as demandas judiciais cíveis, que ao fim da investigação, o delegado de polícia federal solicite autorização judicial para encaminhar cópia integral dos autos – que contém quebras de sigilo telefônico, fiscal e bancário – ao Procurador Seccional Federal Especializado do INSS (BRASIL, Ministério da Justiça, 2014b, p. 61)

Já nas investigações criminais que envolvem a parte de custeio e de arrecadação, a SRFB, órgão vinculado ao Ministério da Economia, é “responsável por promover a arrecadação e a cobrança dos tributos de competência da União, entre eles as contribuições previdenciárias destinadas ao financiamento da Seguridade Social” (BRASIL, Ministério da Justiça, 2014a, p. 27).

Na estrutura da SRFB, cabe à Coordenação-Geral de Pesquisa e Investigação (Copei) “a atividade de pesquisa e investigação na área de inteligência, particularmente no combate aos crimes contra a arrecadação de contribuições previdenciárias” (BRASIL, Ministério da Justiça, 2014a, p. 27).

A SRFB promove, ainda, a constituição definitiva do crédito tributário e encaminha a representação para fins penais nos crimes de apropriação indébita previdenciária (art. 168-A, do CP) e de sonegação de contribuição previdenciária (art. 337-A do CP), nos termos do art. 83 da Lei nº. 9.430/1996.

Por fim, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) “pode contribuir para as investigações da Polícia Federal prestando informações sobre débitos fiscais (valor, quitação, parcelamento) quando já inscritos em dívida ativa” (BRASIL, Ministério da Justiça, 2014a, p. 27).

Apesar de a Polícia Federal focar na repressão a fraudes previdenciárias e assistenciais, sua atuação em conjunto com outras instituições permite a viabilização de ações preventivas por meio das instituições parceiras (BRASIL, Ministério da Justiça, 2014a)⁷⁶.

⁷⁶ Outras instituições podem atuar na prevenção e fiscalização de fraudes previdenciárias e assistenciais, ainda que não atuem diretamente com a Polícia Federal. O TCU, por exemplo, constantemente profere acórdãos em que aborda falhas e/ou recomendações ao INSS, como no de nº. 314/2003 (Relatório de Levantamento de Auditoria realizada no INSS nos controles internos adotados na concessão de benefícios previdenciários), nº. 2.812/2009 (Relatório de auditoria de conformidade no Sistema Informatizado de Controle de Óbitos – SISOBI),

4.3. Investigação Criminal conduzida pela Polícia Federal

Segundo o art. 4º do Código de Processo Penal (CPP), a investigação criminal é conduzida pela Polícia Judiciária, e tem como objetivo apurar as infrações penais e sua autoria.

Na Polícia Federal, as atribuições de Polícia Judiciária são regidas pela IN nº. 108/2016-DG/PF, de 07 de novembro de 2016:

Art. 2º A atividade de polícia judiciária da União é regida pelo interesse público em prevenir e apurar a prática de condutas criminosas, na forma do art. 144, § 1º, incisos I, II e IV da Constituição da República Federativa do Brasil, em defesa de bens jurídicos penalmente tutelados por lei, tendo por fundamentos a cidadania, a dignidade da pessoa humana e a segurança pública.

Art. 3º São princípios que orientam a atividade de polícia judiciária: legalidade, moralidade, impessoalidade, eficiência, razoabilidade, celeridade, economicidade e instrumentalidade das formas.

§ 1º A celeridade impõe a determinação e o cumprimento tempestivo das diligências e dos atos de instrução, com vistas a garantir a conclusão dos procedimentos policiais em prazo razoável.

§ 2º A distribuição de meios e recursos disponíveis à investigação atenderá à gravidade e à complexidade dos fatos investigados, à potencialidade lesiva da conduta delituosa e à natureza jurídica do bem penalmente tutelado.

Art. 4º Na presidência da investigação criminal, caberá ao Delegado de Polícia Federal coordenar os trabalhos, podendo requisitar diligências, perícias, informações, documentos, dados e análises que interessem à apuração dos fatos, bem como representar por prisões de natureza cautelar e por medidas constritivas ou de natureza acautelatória, mediante análise técnico-jurídica.

A investigação criminal tem início com a *notitia criminis*, que “é o conhecimento, espontâneo ou provocado, por parte da autoridade policial, acerca de um fato delituoso” (LIMA, 2017, p. 131).

Segundo Renato Brasileiro de Lima, a notícia-crime pode ser de três espécies:

- a) *notitia criminis* de cognição imediata (ou espontânea): ocorre quando a autoridade policial toma conhecimento do fato delituoso por meio de suas atividades rotineiras. É o que acontece, por exemplo, quando o delegado de polícia toma conhecimento da prática de um crime por meio da imprensa;
- b) *notitia criminis* de cognição mediata (ou provocada): ocorre quando a autoridade policial toma conhecimento da infração penal através de um

nº. 718/2016 (Acompanhamento anual da concessão, manutenção e pagamento de benefícios previdenciários no âmbito do Regime Geral de Previdência Social), nº. 1.181/2016 (Acompanhamento com objetivo de aperfeiçoar controles e mitigar riscos de pagamentos indevidos no Seguro-Desemprego ao Pescador Artesanal) e nº. 1.057/2018 (Acompanhamento da concessão, da manutenção e do pagamento de benefícios previdenciários, utilizando-se da metodologia da Fiscalização Contínua, para o período de março de 2017 a fevereiro de 2018).

expediente escrito. É o que acontece, por exemplo, nas hipóteses de requisição do Ministério Público, representação do ofendido, etc.

c) *notitia criminis* de cognição coercitiva: ocorre quando a autoridade policial toma conhecimento do fato delituoso através da apresentação do indivíduo preso em flagrante (LIMA, 2017, p. 131).

Quanto à *notitia criminis* inqualificada, também conhecida como *notitia criminis* anônima, o STF tem posicionamento pacífico de que não serve para subsidiar, por si só, a instauração de Inquérito Policial, podendo servir, contudo, como base para diligências preliminares com o fim de confirmar a veracidade das informações:

EMENTA: HABEAS CORPUS. “DENÚNCIA ANÔNIMA” SEGUIDA DE INVESTIGAÇÕES EM INQUÉRITO POLICIAL. INTERCEPTAÇÕES TELEFÔNICAS E AÇÕES PENAIIS NÃO DECORRENTES DE “DENÚNCIA ANÔNIMA”. LICITUDE DA PROVA COLHIDA E DAS AÇÕES PENAIIS INICIADAS. ORDEM DENEGADA. Segundo precedentes do Supremo Tribunal Federal, nada impede a deflagração da persecução penal pela chamada “denúncia anônima”, desde que esta seja seguida de diligências realizadas para averiguar os fatos nela noticiados (86.082, rel. min. Ellen Gracie, DJe de 22.08.2008; 90.178, rel. min. Cezar Peluso, DJe de 26.03.2010; e HC 95.244, rel. min. Dias Toffoli, DJe de 30.04.2010). No caso, tanto as interceptações telefônicas, quanto as ações penais que se pretende trancar decorreram não da alegada “notícia anônima”, mas de investigações levadas a efeito pela autoridade policial. A alegação de que o deferimento da interceptação telefônica teria violado o disposto no art. 2º, I e II, da Lei 9.296/1996 não se sustenta, uma vez que a decisão da magistrada de primeiro grau refere-se à existência de indícios razoáveis de autoria e à imprescindibilidade do monitoramento telefônico. Ordem denegada. (Habeas Corpus nº. 99.490, Relator Ministro Joaquim Barbosa, julgado em 23/11/2010)

A investigação criminal pode iniciar-se também da comunicação da vítima ou de seu representante legal (art. 5, §1º, do CPP), ou por qualquer pessoa do povo (art. 5º, §3º, do CPP). Por fim, em casos de prisão em flagrante, o Delegado de Polícia Federal tomará conhecimento do fato delituoso por ocasião da lavratura do auto respectivo, na hipótese de *notitia criminis* de cognição coercitiva.

Quanto às notícias-crime, vale a ressalva de Eliomar dos Santos Pereira ao abordar a necessidade de que a *notitia criminis* possa ser constatada pelo seu corpo de delito⁷⁷:

Essa primeira exigência poderia ser suficiente para eliminar miríades de investigações criminais infundadas em conjecturas inaptas à constatação ou demonstração e, portanto, para sustentar qualquer processo penal ou, sobretudo, para admitir ao investigado opor-se concretamente a alguma

⁷⁷ Corpo de delito é a “evidência fática da prática do crime”, “são os elementos que representam a externalização da conduta” (PEREIRA, 2010, p. 70/71).

imputação, em geral tão difusa que impediria qualquer defesa efetiva. Daí porque as notícias de crime devem conter requisitos mínimos que justifiquem a investigação criminal, ainda que oriundas de órgãos que em geral detêm poder de requisição⁷⁸ (PEREIRA, 2010, p. 71).

Verificada a procedência da *notitia criminis*, deve ser instaurado o procedimento correspondente definido em lei. De acordo com a Lei nº. 12.830/2013, ao delegado de polícia, na qualidade de autoridade policial, cabe a condução da investigação criminal por meio de inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei, que tem como objetivo a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais (art. 2º, §1º).

O Inquérito Policial pode, então, ser iniciado por auto de prisão e flagrante ou portaria (art. 34 da IN nº. 108/2016-DG/PF), e deve ser instaurado para apuração das circunstâncias, materialidade e autoria das infrações penais (art. 30, I, da IN nº. 108/2016-DG/PF), coleta de provas, preservando-se as cautelares e não repetíveis (art. 30, II da IN nº. 108/2016-DG/PF) e representação e execução de medidas cautelares (art. 30, III da IN nº. 108/2016-DG/PF).

A investigação criminal depois de iniciada possui duas finalidades: uma instrumental ou imprópria e externa, que é justificar ou não um processo penal, e a finalidade essencial ou própria e interna, que é a busca pela verdade (PEREIRA, 2010)⁷⁹.

Cabe à Autoridade Policial, no caso, ao Delegado de Polícia Federal, proceder as diligências exemplificativamente elencadas no art. 6º do CPP⁸⁰, podendo requisitar perícias, documentos e dados que interessem à apuração dos fatos (art. 2º, §2º, da Lei nº. 12.830/2013).

78 “Logicamente, em se tratando de requisição ministerial manifestamente ilegal (v.g., para investigar crime prescrito ou conduta atípica), deve a autoridade policial abster-se de instaurar o inquérito policial, comunicando sua decisão, justificadamente, ao órgão do Ministério Público responsável pela requisição, assim como às autoridades correccionais” (LIMA, 2017, p. 128).

79 “De fato, ela tem desempenhado duas funções críticas, relacionadas à promessa estatal de segurança. Em primeiro lugar, é a principal ‘porta de entrada’ do sistema de justiça criminal. Embora existam outras situações que prescindam da polícia, a maioria dos processos criminais tem origem com um inquérito policial. Segundo, a investigação desempenha papel central na função de dissuadir a prática de crimes. Ela é certamente a iniciativa mais visível dos esforços policiais para dar uma resposta convincente à sociedade” (BRASIL, ESMPU, 2016, p. 16).

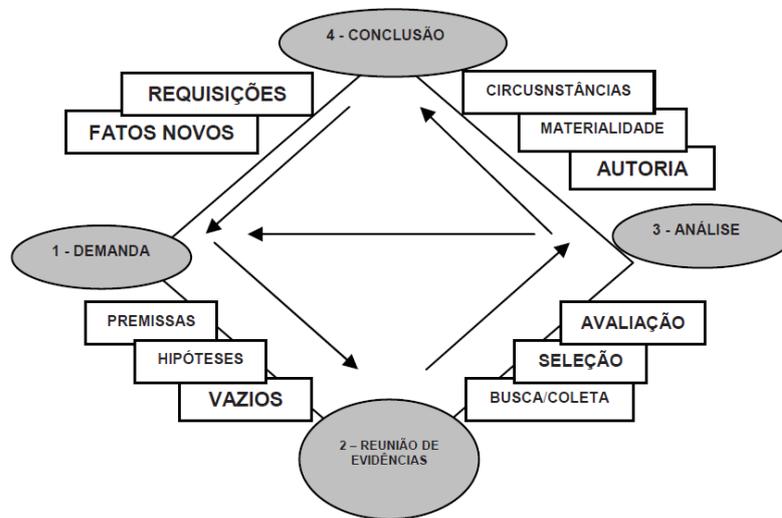
80 “O Código de Processo Penal traz, em seus arts. 6º e 7º, um rol exemplificativo de diligências investigatórias que poderão ser adotadas pela autoridade policial ao tomar conhecimento de um fato delituoso. Algumas são de caráter obrigatório, como, por exemplo, a realização de exame pericial quando a infração deixar vestígios; outras, no entanto, têm sua realização condicionada à discricionariedade da autoridade policial, que deve determinar sua realização de acordo com as peculiaridades do caso concreto (v.g., reconstituição do fato delituoso) (...) Confirmando a discricionariedade dispensada ao trabalho investigatório da autoridade policial no curso do inquérito policial, prevê o CPP que a autoridade policial deve colher todas as provas que sirvam para o esclarecimento do fato e suas circunstâncias (art. 6º, 111)”. (LIMA, 2017, p. 132/133).

A investigação criminal materializada no Inquérito Policial é discricionária, cabendo à autoridade policial determinar as diligências que entende cabíveis ao caso concreto, desde que observados os limites da lei (LIMA, 2017).

Observa-se, contudo, que a discricionariedade na condução do Inquérito Policial não permite concluir que não há método a ser empregada na investigação criminal.

Adriano Mendes Barbosa (2010), por exemplo, propõe o Ciclo de Esforço Investigativo Criminal (CEIC), de acordo com o seguinte fluxograma:

Figura 1 - Ciclo do Esforço Investigativo Criminal



Fonte: BARBOSA, 2010, p. 156

Na definição de Eliomar da Silva Pereira, mostra-se presente também a noção de que a investigação criminal é uma pesquisa, e que como tal, exige-se método:

(...) atividade pragmática e zetética por essência, é uma pesquisa, ou conjunto de pesquisas, administradas estrategicamente, que, tendo por base critérios de verdade e métodos limitados juridicamente por direitos e garantias fundamentais, está dirigida a obter provas acerca da existência de um crime, bem como indícios de sua autoria, tendo por fim justificar um processo penal, ou a sua não instauração, se for o caso, tudo instrumentalizado sob uma forma jurídica estabelecida por lei (2010, p. 86/87)

Élzio Vicente da Silva e Denisse Dias Rosa Ribeiro afirmam que o método tem como fim “promover a objetividade, garantir a impessoalidade e evitar que o empirismo ou os

preconceitos de um investigador interfiram na busca da verdade, com efeitos nocivos para a pessoa investigada, para terceiros e para toda a sociedade” (2018, p. 26)⁸¹.

Seja qual for o método específico empregado, o resultado das diligências deve ser inserido formalmente nos autos do Inquérito Policial. Em que pese se tratar de um procedimento administrativo, e, portanto, submetido à regra constitucional da publicidade, a investigação criminal é essencialmente sigilosa:

Se na própria fase processual é possível a restrição à publicidade, o que dizer, então, quanto aos atos praticados no curso de uma investigação policial? Se o inquérito policial objetiva investigar infrações penais, coletando elementos de informação quanto à autoria e materialidade dos delitos, de nada valeria o trabalho da polícia investigativa se não fosse resguardado o sigilo necessário durante o curso de sua realização. Deve-se compreender então que o elemento da surpresa é, na grande maioria dos casos, essencial à própria efetividade das investigações policiais (LIMA, 2017, p. 114).

Conforme Súmula Vinculante nº. 14 do STF, “É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa”.

Portanto, interpretando a Súmula Vinculante a *contrario sensu*, não cabe o acesso às diligências ainda não realizadas ou andamento, sob pena de prejudicar a própria eficácia da medida investigatória (LIMA, 2017).

Quanto à finalidade do Inquérito Policial, esta via attingir a verdade real, e não simplesmente subsidiar a acusação:

(...) não se confunde a investigação policial, esta voltada à apuração da verdade, com a atividade de subsidiar uma acusação, pois a utilização do raciocínio indutivo contamina a investigação e prejudica a defesa ao agregar apenas elementos que se mostrem coerentes com a hipótese desenhada, descartando os dados divergentes (SILVA, 2017, p. 142)⁸².

81 Élzio Vicente da Silva e Denisse Dias Rosa Ribeiro, aliás, quando tratam da investigação levada a efeito pelas Polícias Judiciárias - Polícias Cíveis e Polícia Federal -, utilizam o termo “investigação policial”, e não o termo mais usual “investigação criminal”, com o fim de deixar explícito que quando a polícia investiga, cumpre o dever constitucional imposto no art. 144 da CF, diferenciando a investigação policial de investigações levadas a efeito por outros órgãos que podem acabar culminando na descoberta de crimes: “A investigação policial emprega um conjunto de procedimentos, regras e protocolos estabelecidos pela instituição, para, de forma progressiva e proporcional, chegar a uma meta (verdade dos fatos criminosos). Essas técnicas são balizadas pelos princípios da legalidade, da moralidade, da oportunidade e do devido processo legal, sendo desenvolvidas para empregar adequadamente os recursos humanos, materiais e financeiros necessários, evitar a contaminação da prova, dar celeridade à apuração e, principalmente, para fornecer ao Poder Judiciário elementos de formação do convencimento do juízo fiéis aos fatos investigados” (2018, p. 23).

82 No mesmo sentido é Adriano Mendes Barbosa: “Há de se ratificar que a investigação criminal não se dá tão somente para angariar evidências da existência do crime e sua autoria. Ela também serve exatamente para afastar possíveis autorias criminais e supostas ocorrências delituosas. O Investigador não pode ser guiado pela idéia fixa

Em havendo prova da materialidade e indícios suficientes de autoria, a Autoridade Policial deve proceder ao indiciamento, que constitui o ato de atribuir a autoria (ou participação) de uma infração penal a uma pessoa, apontando-a como provável autora ou partícipe de um delito (LIMA, 2017)⁸³.

Conforme Renato Brasileiro de Lima, o indiciamento “produz efeitos endoprocessuais, representados pela probabilidade de ser o indiciado o autor do delito, considerado antecedente lógico, mas não necessário, do oferecimento da peça acusatória” (2017, p. 150).

Segundo Art. 2º, § 6º da Lei nº. 12.830/2013, “O indiciamento, privativo do delegado de polícia, dar-se-á por ato fundamentado, mediante análise técnico-jurídica do fato, que deverá indicar a autoria, materialidade e suas circunstâncias”⁸⁴.

O STF já se manifestou acerca do indiciamento, ratificando-o como prerrogativa privativa da autoridade policial:

Como ato privativo da autoridade policial, o indiciamento não vincula o Ministério Público, titular da ação penal pública, assim como a denúncia que venha a ser apresentada evidentemente não vincula o Poder Judiciário. O indiciamento, a denúncia e a sentença representam, respectivamente, atos de competência privativa do Delegado de Polícia, do Ministério Público e do Poder Judiciário, sendo vedada a interferência recíproca nas atribuições alheias, sob pena de subversão do modelo acusatório, baseado na separação entre as funções de investigar, acusar e julgar (Voto do Ministro Relator no Inquérito 4.621/DF, Ministro Relator Roberto Barroso, julgado em 23/10/2018).

de apontar autorias criminais como numa caça a bruxas colocando na fogueira os suspeitos e envolvidos na prática delituosa. A ética e a técnica devem prevalecer em todo momento da investigação inclusive naquele em que, por ausência de evidências, têm-se que reconhecer a impossibilidade fática de se apontar o sujeito ativo da atividade delituosa ou mesmo a própria existência do delito” (2010, p. 175). Élzio Vicente da Silva e Denisse Dias Rosas Ribeiro também afirmam que: “O resultado de uma investigação realizada pela Polícia Judiciária se destina de forma imediata ao juízo competente e de forma mediata ao órgão acusador e à defesa. Entendimento contrário provocaria o desequilíbrio no sistema forjado pela Constituição Federal de 1988” (2018, p. 24/25).

83 “A investigação criminal é realizada por intermédio do inquérito policial sob os paradigmas dos direitos e garantias individuais expressos na Constituição Federal de 1988, e não pode nem deve buscar exclusivamente a confirmação da tese acusatória, mas sim verificar a plausibilidade da imputação, evitando processos desnecessários. Assim o relatório final pode propor o arquivamento da investigação, se comprovada inexistência dos fatos investigados ou causas excludentes de ilicitude. A investigação penal materializada no inquérito policial deve ser capaz, ao final, de responder a um só tempo as seguintes indagações: 1. Encerrada a investigação houve prática da infração penal? 2. Foi apontada a materialidade da infração penal? 3. Foi apontada a autoria da infração penal? Assim, a resposta positiva a tais assertivas permite auferir que se encontra presente o binômio da materialidade delitiva e os indícios suficientes de autoria, o representante do Ministério Público poderá ofertar a denúncia, que em sendo recepcionada pelo juiz dará início a persecução criminal” (BRASIL, CNJ, 2019, p. 28).

84 Art. 84, §3º da IN nº. 108/2016-DG/PF - O despacho fundamentado exporá os motivos fáticos e jurídicos do ato, indicará a materialidade, a autoria, os indícios e as circunstâncias da prática do crime, e conterá: I - exposição sucinta dos fatos; II - descrição da conduta, do resultado e do nexa causal, com a indicação das provas produzidas; e III - tipificação penal.

Não há momento específico para a promoção do indiciamento, mas como se trata de ato próprio da investigação criminal, entende-se que até o relatório final pode haver o indiciamento do investigado, não sendo mais cabível após o recebimento da peça acusatória, constituindo, inclusive, constrangimento ilegal (LIMA, 2017).

Entende-se que assim como cabe à autoridade policial proceder ao indiciamento, é possível a modificação do entendimento, mudando, por exemplo, a capitulação legal, ou mesmo o desindiciamento do investigado, caso surjam evidências que excluam a materialidade ou autoria delitiva.

O prazo para encerramento do Inquérito Policial é de 30 (tinta) dias, no caso de indiciado solto, prorrogável para ulteriores diligências, que serão realizadas no prazo marcado pelo juiz (art. 10 do CPP) e de 15 (quinze) dias no caso de indiciado preso, prorrogável por mais quinze dias, a pedido, devidamente fundamentado, da autoridade policial e deferido pelo Juiz a que competir o conhecimento do processo (art. 66 da Lei n.º 5.010/66)⁸⁵.

Prevalece que o prazo de indiciado solto é impróprio, e que no caso de indiciado preso, “se restar caracterizado um excesso abusivo, não respaldado pelas circunstâncias do caso concreto (complexidade das investigações e pluralidade de investigados), impõe-se o relaxamento da prisão, sem prejuízo da continuidade da persecução criminal” (LIMA, 2017, p. 156).

Em que pese tratar-se de prazo impróprio, o Inquérito Policial é regido pelos princípios da celeridade e da oportunidade, que estão diretamente ligados à eficiência da investigação criminal.

De acordo com art. 10, §1º, do CPP, na conclusão da investigação criminal a Autoridade Policial fará minucioso relatório do que tiver sido apurado e enviará os autos ao juiz competente⁸⁶:

85 Conforme Resolução do Conselho de Justiça Federal n.º 63, de 26 de junho de 2009, os inquéritos policiais tramitarão diretamente entre a Polícia Federal e o Ministério Público Federal, salvo se se tratar de comunicação de prisão em flagrante efetuada ou qualquer outra forma de constrangimento aos direitos fundamentais previstos na Constituição da República, de representação da autoridade policial para a decretação de prisões de natureza cautelar, de requerimento da autoridade policial de medidas constritivas ou de natureza acautelatória, se os autos do inquérito policial tiverem sido iniciados por auto de prisão em flagrante ou em que tiver sido decretada prisão temporária ou prisão preventiva, na hipótese de eventual requerimento de prorrogação de prazo para a sua conclusão, quando os autos serão encaminhados à Justiça Federal.

86 Art. 91 da IN n.º 108/2016 – DG/PF - Art. 91. O relatório conclusivo deverá conter a análise técnico-jurídica dos fatos investigados, abordando: I - fato investigado e suas circunstâncias; II - diligências realizadas; III - materialidade e autoria; IV- materiais apreendidos e sua destinação; e V- conclusões e requerimentos. Parágrafo único. Não serão admitidos relatórios que sejam meros índices remissivos às diligências realizadas.

Tal relatório trará em seu bojo, entre outros pontos: (a) o histórico dos fatos sob investigação; (b) o rol das diligências investigativas engendradas mais relevantes; (c) a indicação do autor do crime e os elementos de evidência que sustentam esta indicação; (d) a materialidade delitual, dados da realidade que demonstram a existência do crime, e os elementos de evidência que dão lastro à existência do crime; (e) as circunstâncias que tocam o crime e (f) a capitulação, mesmo que provisória para o titular da ação penal, do delito ou delitos sob investigação (BARBOSA, 2010, p. 175).

Após a elaboração do Relatório conclusivo, cabe ao Ministério Público uma das seguintes alternativas: o oferecimento da denúncia, o arquivamento dos autos do inquérito policial, a requisição de novas diligências, a declinação de competência ou a arguição de conflito de competência (LIMA, 2017).

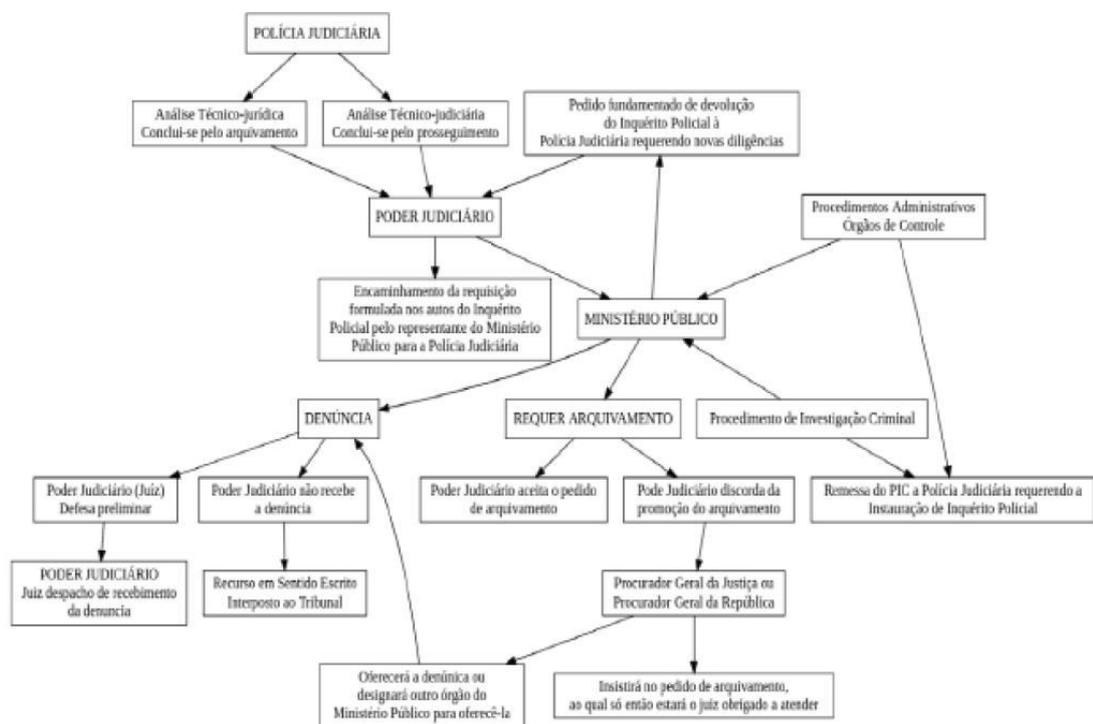
Se o membro do Ministério Público não estiver com a *opinio delicti* formada, poderá requerer a devolução do inquérito à autoridade policial para novas diligências, imprescindíveis ao oferecimento da denúncia (art. 16 do CPP). Nesse caso, cabe à autoridade policial cumprir a requisição ministerial, salvo se manifestamente ilegal. Não há, no caso, hierarquia entre o membro do Ministério Público e a autoridade policial, estando o cumprimento embasado no princípio da obrigatoriedade, que rege a investigação criminal (LIMA, 2017).

Sobre as requisições ministeriais, Adriano Mendes Barbosa pontua que:

Neste diapasão, pode o MP requisitar novas diligências investigativas, situação que surge para o investigador como uma nova demanda investigativa a ser trabalhada. A novidade neste momento é que devido ao membro do MP ter requisitado novas diligências investigativas este deve por ocasião da requisição especificar quais são as evidências que devem ser objeto de busca por parte dos investigadores. Requisições genéricas como do tipo “as testemunhas e investigados devem ser acareados” ou “devem ser ouvidas tais e tais testemunhas” não são pertinentes. Estes tipos de demanda servem tão somente para movimentar o aparato investigativo do estado, em certa medida, de forma inócua. Por conseguinte, se o “Parquet” requisita novas diligências investigativas este deve deixar bem claro aos investigadores o que ele necessita em termos de dados e evidências para superar as suas dúvidas ou hesitações, seja para o oferecimento da denúncia, seja para requerer o arquivamento das investigações. Assim não sendo, haverá tão somente trabalho investigativo estéril, pois o investigador, que levará a termo as novas diligências, sem orientação daquele que as requisita, o fará sob a perspectiva de seu próprio entendimento sobre o caso. Neste diapasão, as evidências estabelecidas em face do novo esforço investigativo mais uma vez não serão hábeis a dar pálio ao entendimento do titular da ação penal quanto ao que este vislumbra que deve ser necessário para formação de sua “*opinio delicti*” (2010, p. 176/177)

Caso seja constatada a materialidade e autoria delitiva, encerrado o Inquérito Policial e não sendo caso de arquivamento⁸⁷, o Ministério Público promoverá a denúncia, nos termos do art. 24 do CPP. Nesse caso, o Inquérito Policial acompanhará a denúncia sempre que servir de base a ela (art. 12 do CPP). Após, recebida a denúncia por parte da Justiça, a ação penal segue o trâmite conforme o CPP. A seguir, fluxograma com o resumo das fases da investigação:

Figura 2 – Fluxograma da Investigação Penal



Fonte: BRASIL, CNJ, 2019, p. 32

4.4. Operações Especiais de Polícia Judiciária conduzidas pela Polícia Federal

Historicamente, a predominância de determinados métodos nas investigações e operações variou de acordo com as diretrizes da Polícia Federal na repressão a determinados delitos. Na década de 1960 e 1970, predominou as técnicas de vigilância, interrogatório e

⁸⁷ Renato Brasileiro de Lima elenca as seguintes causas de arquivamento do inquérito policial: ausência de pressuposto processual ou de condição para o exercício da ação penal, a falta de justa causa para o exercício da ação penal, quando o fato investigado evidentemente não constituir crime (atipicidade), a existência manifesta de causa excludente de ilicitude, a existência manifesta de causa excludente da culpabilidade – salvo a inimputabilidade – e a existência de causa extintiva de punibilidade (LIMA, 2017, p. 163/164).

recrutamento de informantes para repressão dos crimes de contrabando e descaminho. Na década de 1980 e 1990, a atuação da Polícia Federal volta-se à repressão do tráfico de drogas. A partir de 1990, paralelo à intensificação da repressão ao tráfico de drogas com a utilização da interceptação telefônica, a instituição passa a focar também nas fraudes fiscais e financeiras. A partir dos anos 2000, a atuação da Polícia Federal concentra-se na desestruturação de organizações criminosas e na repressão à lavagem de capitais, inclusive transnacional (BRASIL, Ministério da Justiça, 2015).

Élzio Vicente da Silva (2017) associa as sucessivas Gerações do método F3EAD às fases das Operações Especiais de Polícia Judiciária da Polícia Federal⁸⁸. A Geração I correspondeu a algumas Operações da PF nos anos 2000. Na Geração II as ações são desencadeadas em ondas e correspondem às Operações da década de 2010. Por fim a Geração III corresponde ao modelo empregado na Operação Hashtag em 2016.

Célio Jacinto dos Santos (2017) traça os fatores sociais, institucionais e organizacionais que culminaram na gênese das megaoperações da Polícia Federal, e defende que antes das primeiras grandes operações investigativas, ocorreram as operações de fiscalização e controle, que com o passar do tempo passaram a ser empregadas em apoio às operações investigativas.

A par da modificação dos tipos de crimes investigados e a predominância de determinadas técnicas investigativas, o tamanho das Operações Policiais da Polícia Federal também se modificou ao longo dos anos. De 2003 ao fim de 2008 foram deflagradas 713 (setecentos e treze) operações policiais, que resultaram na prisão de mais de 10.000 (dez mil) pessoas (BRASIL, Ministério da Justiça, 2015)⁸⁹.

88 “Em resumo, a polícia, ao tomar conhecimento da ocorrência de um fato que caracteriza um tipo penal, instaura um inquérito policial e inicia a apuração tentando identificar uma hipótese criminal, cujas premissas serão extraídas dos elementos objetivos já identificados, direcionando racionalmente o esforço investigativo, pois essa hipótese irá delimitar a abrangência e indicar o fim buscado na persecução. Já nos primeiros levantamentos (investigação em sentido estrito), pode ser necessário reconstruir a hipótese; ou a deflagração de uma ação ostensiva (execução de uma ação de busca e apreensão, por exemplo) pode provar que a hipótese inicial estava errada; da mesma forma, as outras fases do ciclo F3EAD adaptado (exploração ou análise) se prestam a ratificar, retificar ou eliminar o ponto de partida da apuração. Isso significa, portanto, que a hipótese inicial pode ser modificada no decorrer da apuração, e que as variáveis surgidas ao longo do trabalho policial podem redirecionar o esforço para outros caminhos. Os princípios da legalidade, da eficiência e da economicidade exigem que os órgãos utilizem com parcimônia seus recursos – que não são inesgotáveis – para cumprimento de suas atribuições constitucionais. Assim, ganha peso o direcionamento da energia do Estado para projetos específicos, priorizados entre as diversas demandas existentes, a fim de concentrar o esforço investigativo (e os recursos necessários) para elucidação de uma determinada infração penal ou para desarticulação de um grupo criminoso específico” (SILVA e RIBEIRO, 2018, p. 35/36).

89 “As operações policiais ganharam destaque na mídia a partir de 2003 e passaram a ser divulgadas no sítio do próprio órgão como estratégia institucional de divulgação do papel desempenhado pela Polícia Federal” (BRASIL, ESMPU, 2016, p. 178).

Historicamente, a Polícia Federal passou de operações preventivas de fiscalização, especialmente na erradicação de maconha e repressão do contrabando e descaminho, e operações investigativas na repressão ao tráfico de entorpecentes da década de 80, para as operações investigativas contra crimes fazendários na década de 90, e, finalmente, a fase das grandes operações nos anos 2000:

Nota-se que o conceito de grandes investigações é diferente do conceito que prevalecia na década de 80 e até meados de 90, ligado à repressão à entorpecente e ao contrabando. Em 2000, a doutrina policial estava consolidada, os instrumentos jurídicos penais e processuais penais já absorveram a moderna criminalidade organizada da sociedade globalizada, como a interceptação telefônica e telemática, a lavagem de dinheiro, o crime organizado, mas também a PF já conquistara significativa autonomia técnica em relação ao estamento político, e o controle interno da instituição era hígido e eficaz, expurgando-se os maus policiais, sedimentando uma cultura arraigada de intolerância ao desvio e à corrupção (SANTOS, 2017, p. 50).

Élzio Vicente da Silva (2017) elenca vantagens e desvantagens do modelo de “grandes operações” da Polícia Federal nos anos 2000. Entre as vantagens estavam o amplo acervo probatório em decorrência da longa investigação encoberta que precedia a deflagração da Operação, em que normalmente era empregada a interceptação de comunicações telefônicas. Entre as desvantagens, estavam a existência de vazios ao longo da investigação, insuperáveis na fase velada devido ao sigilo, e o desgaste da relação com o Poder Judiciário e com o Ministério Público em razão das sucessivas prorrogações de interceptações.

A exposição midiática das ações da Polícia Federal também pôs a instituição em evidência, acarretando o reconhecimento da população, mas também o questionamento da forma como eram empregados alguns mecanismos:

Entretanto, em decorrência da contundência de seu trabalho e de sua exposição pelos meios de comunicação, houve reação de alguns segmentos da sociedade, notadamente de parte da comunidade jurídica. Reflexo disso foi o advento de uma nova orientação jurisprudencial tendente a limitar a concessão de medidas investigativas e coercitivas postuladas pela Polícia Federal (BRASIL, Ministério da Justiça, 2015, p. 15).

Élzio Vicente da Silva (2017) elenca dois motivos principais para o declínio das denominadas “grandes operações” da Polícia Federal: reação por parte dos detentores de poder investigados, que buscavam fragilizar a atividade investigativa para anular as provas, e a difusão de novas tecnologias da comunicação, que representa um obstáculo ao modelo de investigação da fase velada que se valia essencialmente da interceptação de comunicações telefônicas.

As restrições, entretanto, contribuíram “para o aprimoramento das técnicas e metodologias aplicadas ao planejamento policial, dando-se destaque à qualidade da prova e à adequação jurídica dos instrumentos” (BRASIL, Ministério da Justiça, 2015, p. 15).

Élzio Vicente da Silva afirma que a Operação Especial de Polícia Judiciária:

Pressupõe, em síntese, a condução de determinadas investigações policiais como projetos de investigação. Alocam-se recursos distintos (humanos, tecnológicos e financeiros), em período delimitado, para consecução de uma investigação selecionada como prioritária pela instituição policial ou tornada prioritária pelo aproveitamento de oportunidades investigativas (2017, p. 13).

No âmbito da Polícia Federal, os critérios para definir uma investigação criminal como Operação Especial de Polícia Judiciárias estão definidos em normativos internos. É certo, contudo, que uma Operação Especial de Polícia Judiciária é uma investigação que o órgão policial conferiu tratamento prioritário, empregando conhecimento, recursos e técnicas especializadas.

Célio Jacintos dos Santos estabelece os seguintes elementos como caracterizadores de uma Operação Especial de Polícia Judiciária:

Investigações que demandam bom tempo de trabalhos de levantamento de informações; Com equipe composta por diversos policiais; Envolvendo alvos em diversos locais (estados ou países); Cujas ações criminosas são diversificadas no tempo e espaço; Detenha grande poderio econômico, social, político; Requeira emprego de técnicas mais apuradas de investigação; Que permita a deflagração concomitante em diversos locais, com dezenas ou centenas de policiais; Com prisões e apreensão de bens, valores, instrumentos, veículos etc.; Quase sempre com emprego de cooperação policial estrangeira ou cooperação de outro órgão de controle (2017, p. 18)

Uma investigação criminal que se caracteriza como Operação Especial normalmente subdivide-se em duas fases, uma sigilosa e outra ostensiva:

A fase sigilosa da operação especial de polícia judiciária é marcada pela reunião de indícios sobre autoria e materialidade do fato investigado, bem como de circunstâncias que orbitam esses fatos e que, ao final da apuração, irão justificar e balizar a realização de diligências como prisão e busca e apreensão. Até a efetivação dessas medidas, os trabalhos deverão ser regidos pelo sigilo e pela compartimentação de informações. O acesso e o conhecimento dos dados obtidos deverão ficar restritos aos policiais que atuam na investigação e aos órgãos centrais e regionais envolvidos na coordenação das atividades que afetam a operação em andamento (BRASIL, Ministério da Justiça, 2015)⁹⁰.

90 “Mesmo diante das dificuldades a PF aproveitou bem a escola desenvolvida nas operações Jorgina de Freitas (1991), Esquema PC (1992), Anões do Orçamento (1993) e Banestado (1996), onde se formou uma gama de conhecimento própria para crimes fazendários, que culminou numa metodologia dividida em duas fases, a primeira de investigação sigilosa para levantamento de informações e provas, e a segunda para deflagração de

A definição de quais as medidas a serem empregadas, assim como o melhor momento para investigação criminal passar da fase sigilosa para ostensiva insere-se num contexto de investigação criminal como pesquisa administrada estrategicamente em seus diversos aspectos, “a envolver a gestão de instrumentos e pessoas, a estratégia na tomada de decisões e o controle legal dos meios de obtenção de provas” (PEREIRA, 2010, p. 28).

Algumas questões estratégicas da investigação criminal que devem ser sopesadas são “as relativas a com que ação investigativa iniciar a atividade; entre decidir por ações ostensivas ou sigilosas; entre um flagrante ou uma ação controlada (monitorada); entre o uso de técnicas singulares ou a multiplicidade de ações (em operações)” (PEREIRA, 2010, p. 328).

Na fase sigilosa da Operação Especial de Polícia Judiciária podem ser empregadas tanto as diligências investigativas que não necessitam de autorização judicial (não processuais), como pesquisas em sistemas informatizados e bancos de dados, vigilância, entrevistas, contato com informantes, análise documental ou oitivas, como medidas cautelares de meios de obtenção de prova (processuais), como a interceptação telefônica e telemática, a quebra de sigilo de dados telefônicos, bancários e fiscais, a captação e interceptação ambiental de sinais, a infiltração policial, a ação controlada, a identificação criminal, a colaboração premiada e a busca exploratória, modalidade específica de busca e apreensão (BRASIL, Ministério da Justiça, 2015).

Élzio Vicente da Silva estabelece como condição para caracterização de uma Operação Especial de Polícia Judiciária o emprego de “meios extraordinários de investigação”, em contraposição ao termo “técnicas especiais de investigação”, pelo fato de englobar não só as técnicas especiais propriamente ditas, que são aquelas consideradas especiais por previsão legal, como, por exemplo, as previstas na Lei nº. 12.850/2013, “mas também as técnicas usuais de investigação, porém realizadas com recursos tecnológicos e financeiros distintos ou por equipes especializadas” (2017, p. 23).

Já a fase ostensiva da Operação Especial de Polícia Judiciária é o momento em que as medidas cautelares ostensivas, como busca e apreensão, prisões, medidas cautelares diversas à prisão e medidas cautelares reais que importam na constrição do patrimônio, e que,

por questão de sigilo da investigação não poderia ser tomada na fase sigilosa, são cumpridas simultaneamente.

O Manual de Planejamento Operacional de Polícia Previdenciária estabelece diversas circunstâncias que devem ser analisadas pelo Delegado de Polícia Federal quando da definição do melhor momento para se pleitear as medidas cautelares de caráter ostensivo:

Questões sobre como, quais e quantas cautelares pleiteadas; o número de benefícios previdenciários/assistenciais irregulares identificados durante a investigação; a tipificação dos delitos que são imputados; o entendimento jurisprudencial na circunscrição sobre a qual atua, por exemplo, o deferimento de prisão preventiva antes do oferecimento de denúncia; a pertinência de interrogar os investigados no dia da deflagração da operação; o entendimento do Ministério Público e do Judiciário acerca da aplicação das demais medidas cautelares postuladas e de sua importância para o êxito da persecução criminal; a dificuldade no recrutamento de policiais e de técnicos previdenciários para uma análise célere e eficaz de equipamentos de informática e de documentos eventualmente apreendidos; o tempo despendido na análise de todo o material arrecadado; são algumas das circunstâncias que necessariamente devem ser aventadas pelo delegado de polícia federal antes de eleger qual a melhor maneira e o melhor momento para deflagrar uma operação policial (BRASIL, Ministério da Justiça, 2014b, p. 21).

Neste momento também podem ser cumpridas outras medidas de polícia judiciária, como “realizar interrogatórios, proceder a intimações, colher depoimentos, colher material para exame grafotécnico, lavrar autos de prisão em flagrante delito ou termos circunstanciados” (BRASIL, Ministério da Justiça, 2015, p. 99).

O cumprimento simultâneo justifica-se pela necessidade de evitar a frustração das medidas a serem cumpridas caso haja a comunicação entre os investigados, como os riscos que as equipes policiais correriam caso tomassem ciência de antemão do cumprimento das medidas (BRASIL, Ministério da Justiça, 2015).

No curso da investigação criminal, seja na fase sigilosa ou na fase ostensiva, cabe ao Delegado de Polícia Federal representar pelas medidas cautelares pertinentes, conforme art. 136 da IN nº. 108/2016-DG/PF. O MPF, então, manifestar-se-á através de parecer não vinculativo, e a decisão final caberá ao Poder Judiciário por meio de decisão em processo cautelar.

Portanto, o que normalmente é divulgado é apenas a fase ostensiva da Operação Especial de Polícia Judiciária⁹¹⁹². A deflagração, então, é o momento em que a investigação passa da fase sigilosa para a fase ostensiva⁹³.

Durante a deflagração de uma Operação Especial de Polícia Judiciária, assim como ocorre durante a fase sigilosa da investigação criminal, é possível a participação de outras instituições⁹⁴, por exemplo, no cumprimento de mandados judiciais. Ressalte-se que essa participação se dará conforme critérios de conveniência e necessidade estabelecidos pela autoridade policial presidente do Inquérito policial (BRASIL, Ministério da Justiça, 2015). Nas Operações Especiais de repressão a fraudes previdenciárias e assistenciais, técnicos da COINP podem participar do cumprimento das medidas cautelares, como a busca e apreensão (BRASIL, Ministério da Justiça, 2014b).

Após a deflagração da Operação é provável que seja apreendido vasto material com elementos de prova:

As operações policiais especiais costumam gerar expressivo volume de documentos e informações que, caso não recebam tratamento adequado, podem comprometer a própria qualidade da investigação. Assim, é fundamental que todo o material produzido durante as investigações seja organizado metodicamente para que as informações não se percam e seu acesso seja rápido e fácil (BRASIL, Ministério da Justiça, 2015, p. 133).

Após a análise do material apreendido, o Inquérito Policial é finalizado com uma peça denominada Relatório final, que reúne todos os elementos da investigação:

91 Quanto à escolha do nome da Operação, o Manual de Planejamento orienta que “A denominação da operação tem por finalidade identificá-la e distingui-la das demais já desencadeadas ou em andamento. A seleção do nome da operação pode ter relação com o objeto investigado, porém, em nenhuma hipótese, pode permitir a descoberta de seu conteúdo. Em todo caso, deve-se evitar a repetição de nomes, sob pena de inviabilizar a inclusão da operação nos sistemas informatizados de controle, bem como confundir os meios de comunicação na divulgação dos resultados operacionais” (BRASIL, Ministério da Justiça, 2015, p. 34).

92 A divulgação das Operações Especiais deve seguir os termos da IN nº. 13/2008 – DG/DPF, de 30 de outubro de 2008, sendo vedado, por exemplo, a exposição deliberada de policiais, de equipamentos e de armamentos, assim como expor os custodiados. No âmbito das Operações Especiais de combate a fraudes previdenciárias e assistenciais, há ainda um outro normativo complementar, o Ofício nº. 542/2006 – MJ/MPS, que se trata de “Orientação para divulgação à imprensa de ações conduzidas por meio de Forças Tarefas Previdenciárias compostas por integrante do Departamento de Polícia Federal e da Assessoria de Pesquisa Estratégica e de Gerenciamento de Riscos do MPS”.

93 Dependendo do conceito de Operações Policiais de Polícia Judiciária, nem todas necessariamente passam da fase sigilosa para a ostensiva por meio da deflagração. No curso da investigação criminal pode não ser necessário o emprego de medidas cautelares de caráter ostensivo. Nesse caso, a ostensividade da Operação Policial se dá apenas com medidas normais de Polícia Judiciária como a intimação do investigado para interrogatório, ocasião em que a investigação deixa de ser sigilosa.

94 “A colaboração de outras instituições pode ser tanto de natureza técnica, com a disponibilização de servidores para participarem de buscas e analisar material apreendido, quanto de natureza operacional, como o apoio para alojamento e deslocamento de efetivo” (BRASIL, Ministério da Justiça, 2015, p. 105).

Nesse propósito, deverá a autoridade policial atentar para a necessidade de elaborar um relato claro e sistematizado sobre a investigação, pois de nada adiantará reunir grande quantidade de provas se, ao final, elas forem apresentadas de forma confusa e desorganizada às autoridades destinatárias, dificultando a compreensão acerca da dinâmica dos fatos apurados e de seus autores, ou seja, dos aspectos primordiais do inquérito: autoria e materialidade. Em uma operação policial especial, o relatório final do inquérito policial deverá abarcar todos os dados obtidos durante a investigação, fazendo a conexão entre as evidências colhidas pelo monitoramento telefônico, vigilâncias, dados obtidos por meio de quebras de sigilos fiscais, bancários e financeiros, produto da busca e apreensão, laudos periciais, oitivas, etc (BRASIL, Ministério da Justiça, 2015, p. 137).

Deflagrada a Operação Especial de Polícia Judiciária, e formado o convencimento da Autoridade Policial, procede-se com o indiciamento, caso ainda não tenha sido feito, e elabora-se o Relatório Conclusivo da investigação.

De maneira geral, ainda que a polícia atue de maneira repressiva na atividade de investigação criminal, junto ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, subsiste o caráter preventivo da ação em relação aos demais:

Na atividade de investigação criminal, muitas vezes cabe à Polícia a atuação repressora, incumbindo-se de agir no caso concreto, juntamente com mecanismos à disposição de outros órgãos do Estado (Poder Judiciário, Ministério Público) para dar a resposta a cada transgressão do ordenamento jurídico estabelecido. Porém, a cada fato criminoso apurado, com respectiva responsabilização do autor, há o caráter preventivo – e mesmo educativo – intrínseco nessa ação. Ou seja: mesmo que praticada uma ação tecnicamente repressiva por parte do Estado em um caso específico, fica a mensagem preventiva a todos os cidadãos de que aquele fato apurado não é tolerado pelo Estado e que quem o praticar será responsabilizado (SILVA, 2017, p. 103)⁹⁵.

No geral a deflagração de ações ostensivas, o início de ações penais e a condenação criminal alimentam o ciclo dissuasório do crime:

95 Entre as finalidades do Inquérito Policial, é possível também identificar as fragilidades sistêmicas nas fraudes: “Um exemplo de gestão dessa natureza pode ser encontrado no caso em que um órgão de coordenação de delegacias reúne informações oriundas de investigações anteriores sobre o modo de agir de quadrilhas especializadas em fraudes previdenciárias, incluindo características típicas, técnicas de ação etc., além das informações relativas aos antecedentes de pessoas já envolvidas em casos similares. Um banco de dados dessa natureza facilita excessivamente o trabalho investigativo, permitindo uma gestão estratégica da investigação e a tomada de decisões acertadas, com maior grau de certeza sob o êxito da atividade e celeridade para a conclusão. Em tal hipótese, as investigações anteriores podem inclusive servir de fonte de estudo criminológico, visando a estabelecer o perfil comum da criminalidade em determinado campo de atuação, permitindo, embora a longo prazo, não apenas a especialização dos órgãos de investigação, mas a tomada de decisões políticas sobre o sistema previdenciário, suas falhas de segurança e de condução, de forma de assegurar a viabilidade do sistema sem perdas excessivas que possam por em risco a manutenção da previdência social. Em um exemplo como esse é que podemos compreender a relação entre estratégia e decisões políticas mais gerais, que extrapolam o âmbito da investigação criminal” (PEREIRA, 2017, p. 341).

Obviamente que, dentro do contexto do Estado Democrático de Direito, a deflagração de ações ostensivas de apuração de determinadas condutas, como a instauração de procedimentos inquisitivos, as buscas e apreensões, as prisões e respectivos atos de Polícia Judiciária, o início de ações penais ou mesmo a condenação criminal de integrante de grupos criminosos são ferramentas hábeis para fomentar a alimentação do ciclo dissuasório (SILVA, 2017, p. 106).

O ciclo dissuasório do crime pode, então, ser materializado pelos atos de indiciamento, da denúncia e da condenação, que representam a manifestação de cada um dos órgãos que compõem o Sistema de Justiça Criminal Federal. Cabe destacar que as Operações não são um fim em si mesmo. Logo, a avaliação da eficácia das Operações Especiais não deve ser medida pelo número de medidas cautelares empregadas ao longo da investigação, mas pelos indiciamentos, denúncias e condenações.

Enquanto o conceito de eficácia guarda relação com o atingimento dos resultados pretendidos⁹⁶, a eficiência se refere ao uso adequado dos meios à disposição:

A investigação policial emprega um conjunto de procedimentos, regras e protocolos estabelecidos pela instituição, para, de forma progressiva e proporcional, chegar a uma meta (verdade dos fatos criminosos). Essas técnicas são balizadas pelos princípios da legalidade, da moralidade, da oportunidade e do devido processo legal, sendo desenvolvidas para empregar adequadamente os recursos humanos, materiais e financeiros necessários, evitar a contaminação da prova, dar celeridade à apuração e, principalmente, para fornecer ao Poder Judiciário elementos de formação do convencimento do júízo fiéis aos fatos investigados (SILVA e RIBEIRO, 2018, p. 23).

Dessa forma, se a eficácia pode ser apreendida pelos indiciamentos, denúncias e condenações, a celeridade da investigação levada a efeito nas Operações Especiais guarda relação tanto com a eficácia, como, principalmente, com a eficiência da investigação. Nesse quesito, o tempo da investigação criminal e da ação penal mostra-se a principal forma de aferição da eficiência das Operações.

Ressalte-se que os conceitos de eficácia e eficiência na investigação e ação penal estão intimamente relacionados. Uma investigação ineficiente, que demore um longo período para o encerramento, pode resultar em sua ineficácia, com o reconhecimento da prescrição por ocasião da decisão final na ação penal.

96 “Com base nessa análise, sugere-se que o inquérito policial eficaz é aquele que: (1) traz elementos concretos da autoria e o elemento subjetivo exigido pelo tipo; (2) respeita as normas procedimentais e, portanto, não tem sua licitude questionada no âmbito do Poder Judiciário; e, finalmente, (3) está em consonância com a prova técnica produzida por outros órgãos do Estado” (BRASIL, ESMPU, 2016, p. 46).

5 ANÁLISE DAS OPERAÇÕES ESPECIAIS DE POLÍCIA JUDICIÁRIA E PEÇAS PROCESSUAIS DAS AÇÕES PENAIS

Identificadas as Operações objeto da dissertação, conforme detalhamento na Seção correspondente à metodologia, as variáveis analisadas podem ser divididas em quatro grupos.

Na primeira, quanto às modalidades delitivas, tipos de benefícios, tipologias e grupos criminosos, buscou-se identificar os *modus operandi* investigados nas Operações Especiais de Polícia Judiciária.

No segundo, composto pelas formas de comunicação da *notitia criminis*, da instauração de Inquérito Policial e acerca da atuação da FTPrev e de outras instituições, o objetivo foi verificar como se dá o início de uma investigação criminal que se caracterizou como uma Operação Especial de Polícia Judiciária, e de que forma ocorre as relações interinstitucionais da Polícia Federal com outras instituições parceiras.

Considerando que a principal característica das Operações Especiais de Polícia Judiciária é o emprego de medidas cautelares, no terceiro grupo focou-se nessas medidas, dividindo-as em medidas cautelares de meios de obtenção de prova, pessoais, reais e inominadas. Aproveitou-se a oportunidade para verificar até que ponto convergem ou divergem as instituições do Sistema de Justiça Criminal Federal quanto ao emprego das medidas cautelares.

Por fim, no quarto grupo avaliou-se especificamente os indiciamentos, denúncias e condenações/absoluções, que são as variáveis escolhidas para aferir a eficácia geral das Operações Especiais de Polícia Judiciária. Nesse caso, verificou-se também os prazos de tramitação da investigação e da ação penal, de maneira a medir-se tanto a eficácia como, principalmente, a eficiência da persecução penal.

5.1. Modalidades delitivas, tipos de benefícios, tipologias e grupos criminosos

De acordo com a seção 3 desta dissertação, é possível sistematizar as fraudes previdenciárias e assistenciais em fraudes nos benefícios previdenciários e assistenciais e fraudes nas fontes de custeio e de arrecadação. Não foram identificadas Operações Especiais que tenham como objeto de investigação fraudes nas fontes de custeio e arrecadação.

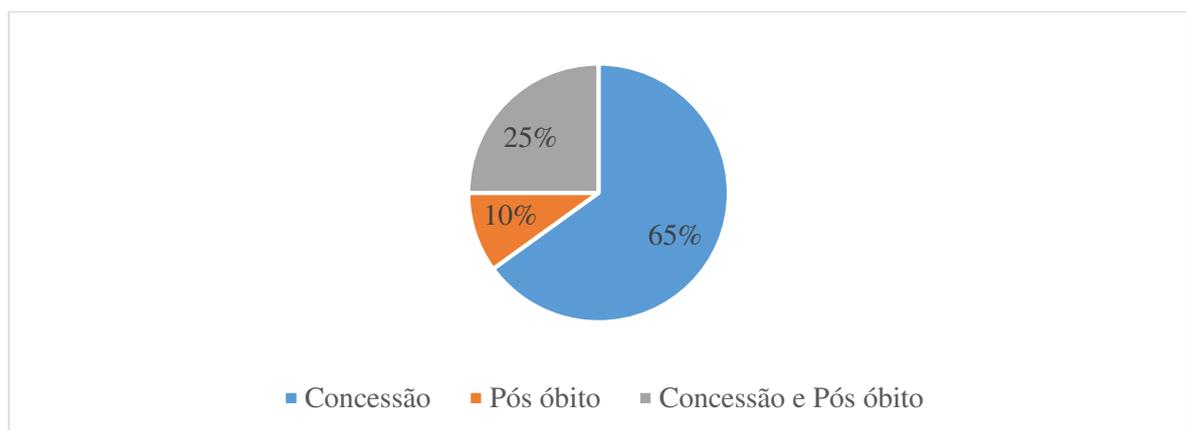
Quanto às fraudes nos benefícios previdenciários e assistenciais, que constituem a totalidades das fraudes apuradas nas Operações Especiais analisadas, todas se referiam a benefícios previdenciários ou assistenciais geridos pelo INSS, como os benefícios do RGPS ou de Amparo Social ao Idoso, ambos administrados pela Autarquia Previdenciária.

Quanto ao tipo de benefício fraudado, a análise indica uma variação das espécies fraudadas. Há desde Operações que tinham como objeto uma espécie de benefício específica, como pensão por morte (Tríade e Aquestos) ou Amparo Social ao Idoso (Casa Cheia), como outras em que se constatou fraudes em diversas espécies de benefícios (Caça Fantasmas, Grande Família, Casa Cheia II e Duo Fratres).

Algumas Operações tiveram como objeto de fraude benefícios rurais (Erva Daninha e Duas Caras). A Operação Hefesto investigou aposentadorias por invalidez e auxílio-doença. Verificou-se que os benefícios em que há mais citação de fraude são os de pensão por morte e de Amparo social ao idoso, investigados em 15 (quinze) e 14 (catorze) Operações, respectivamente. Não se verificou Operações Especiais com objeto de investigação os seguintes benefícios do RGPS: aposentadoria especial, salário-família, auxílio-acidente e auxílio-reclusão.

Conforme seção 3.1, existem três modalidades distintas de fraudes no benefício: concessão, manutenção em erro e saques pós óbito. Em 18 (dezoito) Operações ocorreram fraudes na concessão do benefício, cumulada ou não com a modalidade saque pós óbito. As Operações Caça Fantasmas e Duo Fratres identificaram fraudes apenas em saques após o óbito do beneficiário⁹⁷. Nessas investigações de saques pós óbito, verificou-se uma variedade de espécies de benefícios objeto de investigação. O gráfico a seguir ilustra as modalidades delitivas identificadas:

Figura 2 – Modalidades delitivas das Operações da DELEPREV/MA entre 2003 e 2018



Fonte: Elaborado pelo autor

⁹⁷ A Operação Grande Família possui um modus operandi específico, de reativação de benefícios suspensos ou cessados. Considerando que ou esses benefícios haviam sido concedidos a titulares fictícios ou que a suspensão e a cessação se deram em virtude do falecimento do beneficiário, entende-se que o caso não constitui a modalidade manutenção em erro.

Não foram identificadas fraudes em que a concessão do benefício foi regular, mas por circunstância superveniente o benefício deixa de ser devido e o INSS é mantido em erro.

Quanto aos grupos criminosos atuantes em fraudes previdenciárias e assistenciais conforme sistematização da seção 3.1, o primeiro grupo é composto por servidores do INSS, o segundo por terceiros não beneficiários, também denominados intermediários, e o terceiro por beneficiários, incluindo os terceiros beneficiários (procurador ou representante legal).

A Operação Tríade identificou a atuação criminosa apenas do primeiro grupo criminoso, composto por três servidores do INSS que concediam benefícios de pensão por morte falsos, assim como a Intervenção II em relação a um servidor do INSS que concedia benefícios de Amparo social ao idoso fraudulentos⁹⁸.

Na Casa Cheia II houve a atuação apenas do segundo grupo criminoso, intermediários que agiam tanto na concessão fraudulenta como em saques pós óbito de benefícios diversos.

Não se identificou Operações com a atuação apenas do terceiro grupo criminoso⁹⁹.

Em algumas investigações, verificou-se a atuação de dois grupos criminosos. Tanto na Operação Desmanche como na Sétimo Dia havia a participação de servidor do INSS que habilitava procuradores em benefícios fraudulentos.

Já as Operações Erva Daninha, Duas Caras, Luto, Tânato e Casa Cheia investigaram servidores do INSS e intermediários, como agenciadores e falsificadores, ou mesmo pessoas que apenas sacavam os benefícios após o óbito dos beneficiários.

Na Operações Hefesto investigou-se um advogado que atuava como intermediário de benefícios fraudulentos em nome de diversos beneficiários.

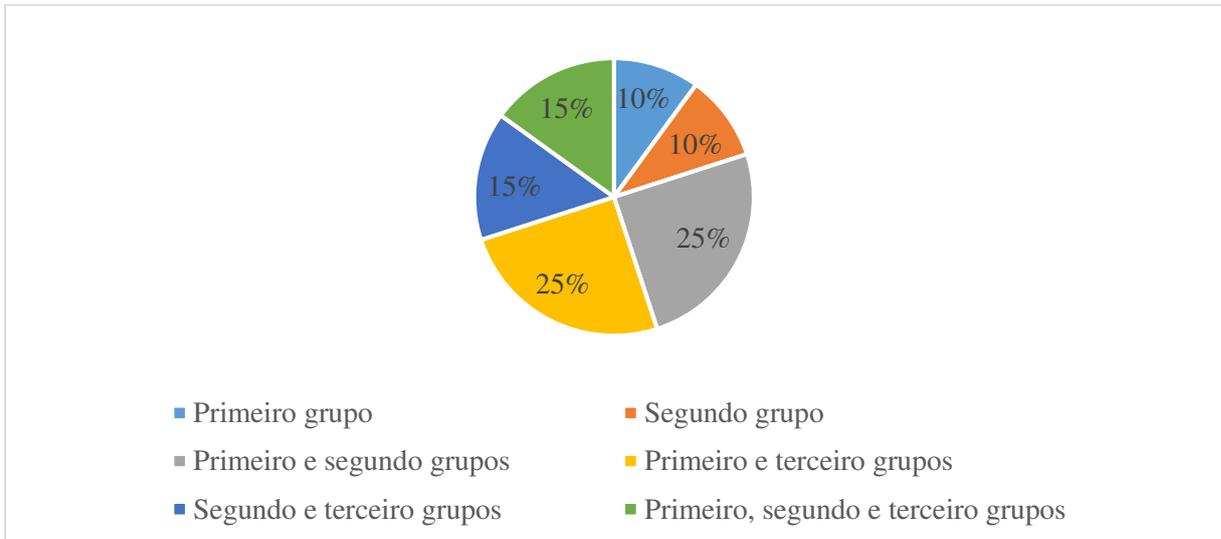
Ressalte-se que nas Operações Aquestos, Fim de Linha e Intervenção, identificou-se que o próprio titular de benefício fraudulento também atuava como intermediário na concessão de outros benefícios falsos, especialmente para membros da família.

A seguir, gráfico com a indicação dos grupos criminosos identificados:

98 Na Operação Caça Fantasmas o responsável pela fraude foi um estagiário do INSS, que é considerando funcionário público para fins penais conforme art. 327 do CP.

99 O beneficiário de uma pensão por morte fraudulenta identificado na Operação Intervenção também atuava como intermediário.

Figura 3 – Grupos criminosos identificados nas Operações da DELEPREV/MA entre 2003 e 2018



Fonte: Elaborado pelo autor

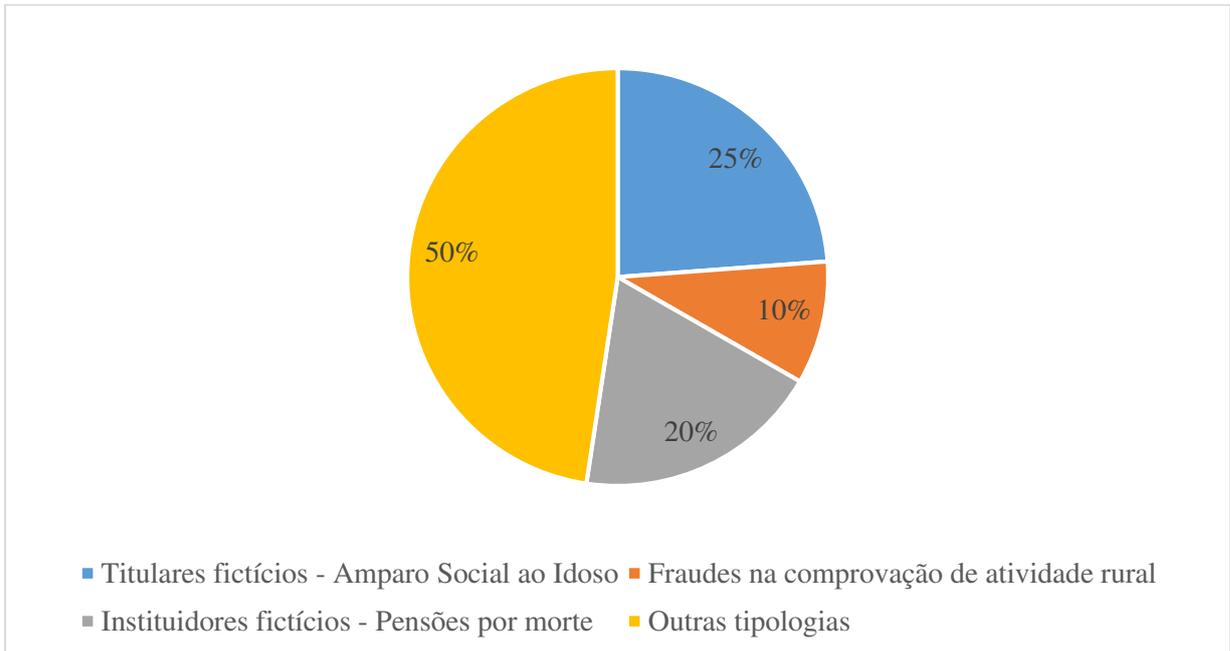
Quanto às tipologias de fraudes e documentos falsificados, verificou-se uma prevalência da criação de titulares fictícios para concessão de benefícios de Amparo social ao idoso.

A criação podia se dar tanto mediante a falsificação de documentos de identificação, como certidão de nascimento, carteiras de identidade, CPF e outros (Operações Disfarce e Asilo), como na inserção de dados falsos em sistema de informações, sem que tenha sido identificada a apresentação de qualquer documentação (Operações Desmanche, Casa Cheia e Intervenção II).

Quanto às fraudes rurais, as Operações Duas Caras e Luto levantaram a participação criminosa de agenciadores e falsificadores que trabalhavam em Sindicatos de Trabalhadores Rurais, Colônias de Pescadores e seus congêneres, falsificando documentos que comprovavam o exercício de atividade de segurado especial.

Quanto aos casos de pensões por morte, verificou-se a criação de instituidores fictícios do benefício, como foi constatado nas Operações Asilo, Aquestos, Fim de Linha e Intervenção, conforme gráfico com as tipologias de fraudes identificadas:

Figura 4 – Tipologias de fraudes identificadas nas Operações da DELEPREV/MA entre 2003 e 2018



Fonte: Elaborado pelo autor

Em diversas investigações houve a participação delituosa de familiares - dos servidores do INSS ou de intermediários-, como foi o caso das Operações Caça Fantasmas, Grande Família, Aquestos, Fim de Linha e Intervenção.

Quanto às fraudes de saques pós óbito, as Operações Disfarce e Tântato levantaram a compra de cartões e documentos pessoais de beneficiários falecidos, assim como a falsificação de documentos para que outras pessoas se passassem pelos titulares dos benefícios previdenciários ou assistenciais.

Algumas Operações apresentam tipologias bem específicas, como a Operação Sentença, em que a principal fraude investigada se referia à concessão de benefícios falsos mediante a inserção de dados falsos correspondentes a decisões judiciais inexistentes.

Já na Operação Hefesto, investigou-se a inserção de vínculos empregatícios fictícios e a simulação de doenças psíquicas para concessão de benefícios de aposentadoria por invalidez e auxílio-doença.

5.2. Formas de comunicação da *notitia criminis*, instauração de Inquérito Policial e atuação da FTPreV e de outras instituições

As formas de comunicação se referem aos meios como a Polícia Federal tomou conhecimento das fraudes previdenciárias e assistenciais (*notitia criminis* de cognição mediata, imediata ou coercitiva), que repercute na forma como o Inquérito Policial respectivo foi instaurado, se por Portaria ou por Auto de Prisão em Flagrante¹⁰⁰.

Identificou-se que com exceção das Operações Casa Cheia, iniciada por Auto de Prisão em Flagrante, e, portanto, por *notitia criminis* de cognição coercitiva (LIMA, 2017), todas as demais investigações foram instauradas por meio de Portaria.

Ressalte-se, contudo, que em pelo menos uma investigação verificou-se que a Portaria de instauração faz menção expressa a um Inquérito Policial anteriormente instaurado mediante Auto de Prisão em Flagrante, mas que por questão de estratégia da investigação restou decidido investigar outros fatos em um Inquérito próprio (Operação Fim de Linha).

As demais *notitia criminis* que ensejaram a instauração de Inquérito Policial podem ser classificadas como de cognição mediata (ou provocada).

Levantou-se Operações cuja notícia-crime partiu da COINP (antiga APEGR) por meio de Relatórios de Informação com a identificação de indícios de fraude (Operações Sentença, Sétimo Dia, Tríade, Grande Família, Erva Daninha, Asilo e Luto), do INSS mediante a auditoria de benefícios (Operação Aquestos), ou de outras instituições, como a Polícia Civil (Operações Disfarce, Tánato e Duo Fratres) ou a Justiça Eleitoral (Operação Duas Caras).

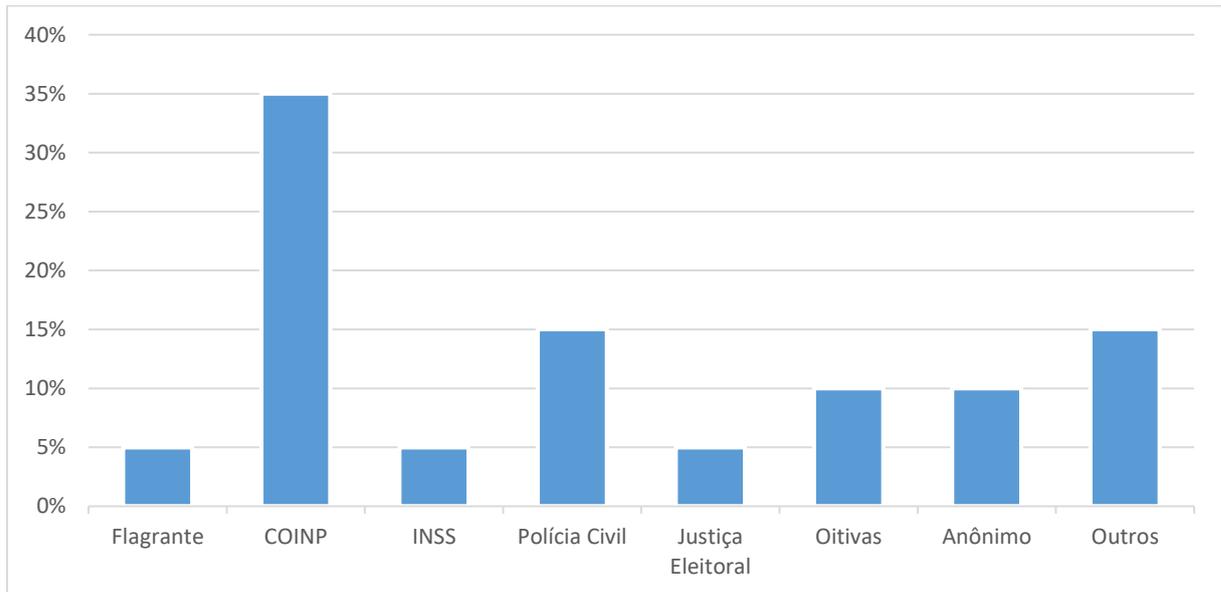
Em pelo menos duas ocasiões a investigação criminal teve início a partir de oitivas de pessoas que detinham conhecimento do esquema criminoso, como ocorreu nas Operações Desmanche e Hefesto.

Há menção a notícias-crime anônimas nas Operações Intervenção e Casa Cheia II, cuja instauração do Inquérito Policial respectivo ficou condicionada à confirmação dos elementos fornecidos mediante diligências preliminares.

O gráfico mostra a divisão das *notitia criminis*:

100 Os tipos penais correspondentes às fraudes previdenciárias e assistenciais, seja na área de concessão de benefícios, seja na de custeio, são crimes com penas superiores a 2 (dois) anos. Portanto, nos termos dos arts. 61 e 69 da Lei nº. 9.099/95, não constituem infrações de menor potencial ofensivo, sendo cabível a instauração de Inquérito Policial, disciplinado nos arts. 4º a 23 do CPP, na Lei nº. 12.830/2013 e na Instrução Normativa nº. 108/2016-DG/PF.

Figura 5 – Origem das *notitia criminis* que resultaram nas Operações da DELEPREV/MA entre 2003 e 2018



Fonte: Elaborado pelo autor

Quanto à participação de outras instituições, para definir se houve ou não a atuação da FTPrev, verificou-se se há menção à COINP (ou APEGR) nas peças em que se procedeu à análise de conteúdo, pois, em regra, não há a designação de um membro do MPF específico para atuar¹⁰¹, além do que o órgão ministerial já atua nas investigações criminais ao emitir parecer sobre as medidas cautelares, que são um dos elementos que caracterizam uma Operação Especial, ou no oferecimento da denúncia.

Ressalte-se que a participação da COINP pode se dar de diversas formas, seja na elaboração de Relatório de Informação para instauração do Inquérito Policial, como restou constatado em 35% das *notitia criminis* analisadas, ou, após a instauração, para colaborar na instrução na participação na deflagração da Operação Especial de Polícia Judiciária, incluindo a análise do material apreendido.

Com exceção da Operação Caça Fantasmas, deflagrada em 13/01/2004, portanto, antes da constituição da FTPrev no Maranhão, em todas as demais há menção à atuação conjunta com a COINP (antiga APEGR).

¹⁰¹ “Os membros do Ministério Público Federal, geralmente não há designação formal, vez que estes não podem se vincular a assuntos específicos, devido ao sistema de distribuição de feitos, porém quando o são, como ocorreu no RJ e SP, foram por portaria do Procurador Chefe da Procuradoria da República no Estado” (LEITE, 2005, p. 37).

Quanto à participação de outras instituições, como todas as fraudes analisadas se referem a benefícios previdenciários e assistenciais, verificou-se se há menção à participação do INSS ou da Procuradoria Federal Especializada do INSS na investigação.

Identificou-se que o INSS é citado em todas as investigações criminais, seja no encaminhamento de processos concessórios de benefícios, seja na solicitação de auditoria e suspensão após a deflagração da fase ostensiva da investigação ou na remessa de peças produzidas com o fim de que se proceda com a responsabilização disciplinar do servidor após o deferimento de compartilhamento de provas.

Entretanto, em alguns casos, especialmente quando identificou-se a participação criminosa de servidores do INSS, a investigação foi mantida em sigilo em relação ao próprio INSS, como ocorreu nas Operações Tríade e Duas Caras.

A Procuradoria Federal Especializada foi citada em apenas duas Operações: Disfarce e Intervenção II, e somente após a deflagração da fase ostensiva, especificamente sobre a remessa de documentos para subsidiar ações de improbidade ou de ressarcimento ao Erário, que não caracterizam propriamente atos relacionados à investigação criminal.

5.3. Medidas Cautelares

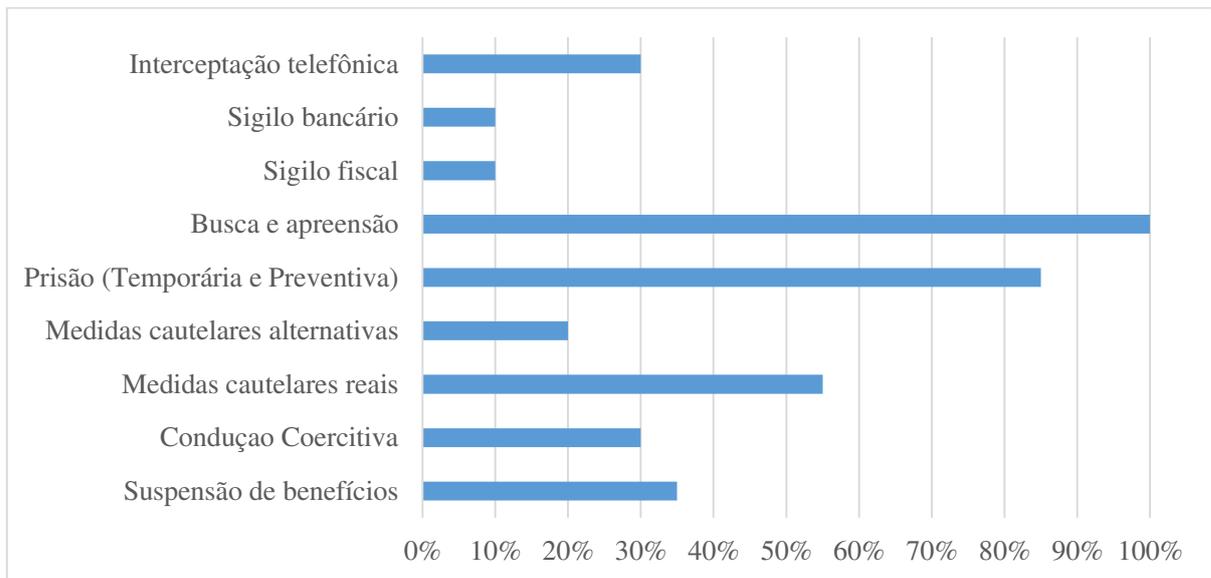
Quanto às medidas cautelares decretadas, considerou-se apenas aquelas deferidas no curso da investigação criminal, ou seja, representadas e deferidas antes da elaboração do Relatório Conclusivo.

Nas Operações Especiais de Polícia Judiciária desencadeadas em fases, somou-se todas as medidas cautelares deferidas pela Justiça, e definiu-se como marco temporal inicial apenas a deflagração da primeira fase, momento em que a investigação criminal deixa de ser sigilosa.

As medidas cautelares subdividem-se conforme a seguinte sistemática: 1) Medidas cautelares de meios de obtenção de prova (sigilosas ou ostensivas); 2) Medidas Cautelares pessoais, incluindo as alternativas à prisão; 3) Medidas Cautelares reais; 4) Medidas cautelares inominadas.

O gráfico a seguir mostra os principais dados obtidos:

Figura 6 – Medidas cautelares empregadas nas Operações da DELEPREV/MA entre 2003 e 2018



Fonte: Elaborado pelo autor

5.3.1 Medidas Cautelares de meios de obtenção de prova

O emprego de medidas cautelares de meios de obtenção de prova constitui um dos principais critérios para enquadrar uma investigação criminal como Operação Especial de Polícia Judiciária.

Entre as medidas que podem ser decretadas na fase sigilosa da Operação Especial de Polícia Judiciária estão a interceptação telefônica e telemática, a quebra de sigilo de dados telefônicos e telemáticos, a quebra de sigilo bancário e fiscal, a identificação criminal e a busca exploratória, além dos meios de obtenção de prova previstos na Lei de Organização Criminosa (Lei nº. 12.850/2013), como a captação e interceptação ambiental de sinais, a infiltração policial, a ação controlada e a colaboração premiada, nestes casos desde que seja identificada uma Organização Criminosa especializada em fraudes previdenciárias e assistenciais.

A interceptação telefônica está disciplinada na Lei nº. 9.296/1996¹⁰², que regulamenta o art. 5º, XII, parte final, da CF¹⁰³, e aplica-se também à interceptação do fluxo

102 No âmbito do Poder Judiciário, a Resolução nº. 59 de 09 de setembro de 2008 “Disciplina e uniformiza as rotinas visando ao aperfeiçoamento do procedimento de interceptação de comunicações telefônica e de sistemas de informática e telemática nos órgãos jurisdicionais do Poder Judiciário, a que se refere a Lei nº. 9.296, de 24 de julho de 1996”.

103 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações

de comunicações em sistemas de informática e telemática, conforme art. 1º, parágrafo único, da Lei.

Os requisitos para a decretação da medida estão previstos a *contrario sensu* no art. 2º da Lei nº. 9.296/1996, exigindo-se indícios razoáveis da autoria ou participação em infração penal, que a prova não possa ser feita por outros meios disponíveis e que o fato investigado seja punido com pena de reclusão, devendo, ainda, em qualquer hipótese “ser descrita com clareza a situação objeto da investigação, inclusive com a indicação e qualificação dos investigados, salvo impossibilidade manifesta, devidamente justificada” (art. 2º, parágrafo único, da Lei nº. 9.296/1996).

No âmbito de fraudes previdenciárias e assistenciais, todos os tipos penais correspondentes às condutas delitivas investigadas são punidos com pena de reclusão, autorizando, portanto, desde que preenchidos os demais requisitos legais, a interceptação telefônica e telemática.

Identificou-se o emprego da medida cautelar de interceptação telefônica nas Operações Desmanche, Sentença, Erva Daninha, Disfarce, Duas Caras e Tânató, algumas por até 10 (dez) períodos de interceptação, como foi o caso da Operação Desmanche.

A quebra de sigilo bancário está prevista na Lei Complementar nº. 105/2001, que estabelece em relação a quais crimes está autorizado o emprego da medida cautelar, abrangendo expressamente os crimes contra a ordem tributária e a previdência social (art. 1º, §4º, VI)¹⁰⁴. Já a quebra do sigilo fiscal não possui lei específica, mas entende-se que sua proteção está albergada pelo art. 5º, incisos X e XII, da CF. Portanto, eventual afastamento do sigilo depende de autorização judicial.

Foram identificadas medidas cautelares de quebra de sigilo bancário nas Operações Caça Fantasmas e Desmanche, e quebra de sigilo fiscal nas Operações Aquestos e Fim de Linha.

A Operação Caça Fantasmas identificou que as contas de pessoas ligadas ao esquema criminoso eram cadastradas para receber os valores dos benefícios. Já na Operação Desmanche, terceiros beneficiários eram cadastrados como procuradores em benefícios

telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;

104 Os crimes previdenciários e assistenciais já estariam abrangidos pelo inciso VI, que trata dos crimes contra a Administração Pública. Por outro lado, se os crimes previdenciários e assistenciais forem antecedentes do crime de lavagem de dinheiro ou praticados por organização criminosa, a quebra do sigilo bancário também estaria amparada nos incisos VIII e IX, respectivamente.

fraudulentos. Essas tipologias de fraude serviram como justificativa para se representar pela quebra de sigilo bancário das contas respectivas.

Já as quebras de sigilo fiscal fundamentaram-se como ato anterior a eventual pedido de representação por sequestro de bens, ou para subsidiar eventual investigação acerca do crime de Lavagem de Capitais, previsto na Lei nº. 9.613/1998.

Em relação às medidas cautelares de meios de obtenção de provas ostensivas, a busca e apreensão mostra-se como principal medida, e está prevista nos arts. 240 a 250 do CPP. Apenas a busca domiciliar exige autorização judicial. Apesar ser precipuamente meio de obtenção de prova, a busca e apreensão pode ter outros fins, como prender criminosos (art. 240, §1º, “a”, do CPP) e apreender pessoas vítimas de crimes (art. 240, §1º, “b”, do CPP).

Em todas as Operações Especiais de Polícia Judiciária analisadas foi empregada a medida cautelar de busca e apreensão com o fim de obter provas. Na Operação Tântato, por exemplo, foi identificado o maior número de mandados deferidos, 19 (dezenove) ao todo, e o menor número na Operação Aquestos, com o deferimento de apenas um mandado de busca e apreensão. Em alguns casos, representou-se, inclusive, pela busca e apreensão em Agências da Previdência Social, como foi o caso das Operações Duas Caras e Fim de Linha.

Quanto às medidas cautelares de meios de obtenção de prova, observou-se uma mínima divergência entre a representação da Autoridade Policial, o parecer ministerial e a decisão do Poder Judiciário acerca do preenchimento dos requisitos legais para o deferimento das medidas, incluindo as medidas de busca e apreensão.

5.3.2 Medidas Cautelares pessoais

As medidas cautelares pessoais são aquelas que incidem diretamente sobre a pessoa do investigado, e abrangem as prisões (temporária e preventiva) e as medidas cautelares diversas previstas no CPP, e são, por essência, decretadas no curso da fase ostensiva da Operação Especial de Polícia Judiciária.

A lei nº. 7.960/1989 estabelece um rol taxativo de crimes que autorizam a decretação da prisão temporária (art. 1º, III), e traz como requisitos adicionais a imprescindibilidade para as investigações ou o fato de o indiciado não ter residência fixa ou não fornecer elementos necessários ao esclarecimento de sua identidade.

Prevalece na doutrina que os requisitos são alternativos, e não cumulativos, devendo haver a combinação do *fumus comissi delicti* dos crimes previstos no inciso III, com o *periculum libertatis* previstos no inciso I ou II (LIMA, 2017).

Trata-se de prisão que pode ser decretada exclusivamente no curso da investigação criminal:

Em relação à prisão temporária, respeitados os preceitos descritos no art. 1º da Lei nº 7.960/1989, sua utilização facilita a coleta de provas na medida em que pode impedir a destruição de provas materiais, a coação a testemunhas ou a reunião de investigados para fins de formular versões inverídicas e álibis falsos em seus interrogatórios. Permite, ainda, que a autoridade policial realize de forma célere e eficaz as inquirições, reinquirições e eventuais acareações dos investigados de acordo com os indícios obtidos durante a investigação e até mesmo em virtude do resultado da análise preliminar das buscas e apreensões. Além disso, no momento em que são cumpridas as prisões, os envolvidos na atividade criminosa são privados da liberdade ao mesmo tempo, impedindo a continuidade das práticas delitivas. Neste momento, são atingidos objetivos da investigação como a desarticulação da organização criminosa e a eficiente coleta dos indícios (BRASIL, Ministério da Justiça, 2015, p. 78).

No rol taxativo de delitos não estão previstos os crimes previdenciários e assistenciais. Portanto, a não ser que a investigação criminal tenha identificado a atuação de uma associação criminosa¹⁰⁵, quando estaria albergado pela alínea “I” do inciso III, não é possível a decretação da prisão temporária para apurar unicamente os tipos penais analisados na seção 3.3.

Já a prisão preventiva pressupõe a prova da existência do crime e indício suficiente de autoria, e pode ser decretada nas seguintes situações: I) como garantia da ordem pública, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal, ou para assegurar a aplicação da lei penal (art. 312, *caput*, do CPP); II) em caso de descumprimento de qualquer das obrigações impostas por força de outras medidas cautelares (art. 312, parágrafo único, do CPP); III) quando houver dúvida sobre a identidade civil da pessoa ou quando esta não fornecer elementos suficientes para esclarecê-la (art. 313, parágrafo único, do CPP). Os demais requisitos para decretação da prisão preventiva estão previstos no art. 313 do CPP.

Em regra, a prisão preventiva é decretada com fundamento no inciso I do art. 313, ou seja, nos crimes dolosos punidos com pena privativa de liberdade máxima superior a 4 (quatro) anos. Todos os crimes previdenciários e assistenciais analisados na seção 3.3 possuem pena superior a este limite.

105 Em que pese a lei não ter sido alterada com o advento da Lei nº. 12.850/2013, prevalece na doutrina que está autorizada a prisão temporária no caso de associação criminosa, ainda que o tipo penal se refira expressamente aos delitos revogados de quadrilha ou bando: “Em termos bem simples, toda quadrilha ou bando composta por 4 (quatro) pessoas já caracterizava uma associação criminosa. Por consequência, por força do princípio da continuidade normativo-típica, o art. 1º, III, ‘I’, da Lei nº. 7.960/89, continua válido” (LIMA, 2017, p. 1008)

Com o advento da Lei nº. 12.403/2011, há previsão legal para a substituição da prisão preventiva pelas seguintes medidas cautelares:

- I - comparecimento periódico em juízo, no prazo e nas condições fixadas pelo juiz, para informar e justificar atividades;
- II - proibição de acesso ou frequência a determinados lugares quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado permanecer distante desses locais para evitar o risco de novas infrações;
- III - proibição de manter contato com pessoa determinada quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado dela permanecer distante;
- IV - proibição de ausentar-se da Comarca quando a permanência seja conveniente ou necessária para a investigação ou instrução;
- V - recolhimento domiciliar no período noturno e nos dias de folga quando o investigado ou acusado tenha residência e trabalho fixos;
- VI - suspensão do exercício de função pública ou de atividade de natureza econômica ou financeira quando houver justo receio de sua utilização para a prática de infrações penais¹⁰⁶;
- VII - internação provisória do acusado nas hipóteses de crimes praticados com violência ou grave ameaça, quando os peritos concluírem ser inimputável ou semi-imputável (art. 26 do Código Penal) e houver risco de reiteração;
- VIII - fiança, nas infrações que a admitem, para assegurar o comparecimento a atos do processo, evitar a obstrução do seu andamento ou em caso de resistência injustificada à ordem judicial;
- IX - monitoração eletrônica.

Em que pese se tratem de medidas cautelares menos invasivas que a prisão preventiva e domiciliar, por ocasionarem uma restrição da liberdade dos indivíduos, devem ser observadas a necessidade para aplicação da lei penal, para a investigação ou a instrução criminal e, nos casos expressamente previstos, para evitar a prática de infrações penais (art. 282, I, do CPP). Deve, ainda, haver adequação da medida à gravidade do crime, às circunstâncias do fato e às condições pessoais do indiciado ou acusado (art. 282, II, do CPP). Podem, por fim, ser aplicadas isolada ou cumulativamente (art. 282, §1º, do CPP).

Quanto às prisões – temporárias e preventivas -, com exceção das Operações Luto, Aquestos e Tânató, todas as demais investigações criminais empregaram esse tipo de medida cautelar.

A fundamentação para a decretação da prisão temporária nas Operações analisadas - Operações Caça Fantasmas, Desmanche, Sentença, Sétimo Dia, Grande Família,

106 “As possibilidades, em uma operação policial em matéria previdenciária, abrangem, por exemplo, as atividades de contadores, servidores públicos, médicos, advogados, presidentes de sindicatos ou outras entidades representativas de classe que, com a medida restritiva ora sob análise, deixariam de enviar GFIP mendazes, emitir atestados médicos ou declarações de exercício de atividade rural ideologicamente falsos, intermediações e concessões de benefícios fraudulentos, entre outros” (BRASIL, Ministério da Justiça, 2014b, p. 40).

Erva Daninha, Disfarce, Duas Caras e Casa Cheia II – foi o *fumus comissi delicti* do crime de quadrilha ou associação criminosa e o *periculum libertatis* quanto à imprescindibilidade para as investigações do inquérito policial.

Quanto às prisões preventivas, os pedidos tiveram como fundamento a garantia da ordem pública (Operações Tríade, Disfarce, Fim de Linha, Intervenção e Casa Cheia), a conveniência da instrução criminal (Operação Disfarce) ou para assegurar a aplicação da lei penal (Operação Caça Fantasmas). Em alguns casos uma mesma prisão preventiva de determinado investigado foi fundamentada com base em mais de uma autorização legal, como na Operação Asilo (garantia da ordem pública e para assegurar a aplicação da lei penal), nas Operações Intervenção II e Duo Fratres (garantia da ordem pública, conveniência da instrução criminal e para assegurar a aplicação da lei penal) e na Operação Hefesto (garantia da ordem pública e conveniência da instrução criminal).

Quanto às medidas cautelares alternativas à prisão previstas na Lei nº. 12.403/2011, estas foram empregadas pela primeira vez na Operação Luto, deflagrada em 09/08/2013. Na ocasião, decretou-se as medidas previstas nos incisos II, III e VI do art. 319. Posteriormente, foram empregadas as medidas cautelares alternativas à prisão nas Operações Fim de Linha, Tânato e Casa Cheia.

Nas Operações Fim de Linha e Casa Cheia foram deferidas as medidas de afastamento da função pública e proibição de frequentar local aos servidores do INSS envolvidos. Na Operação Tânato foi imposta a medida cautelar de suspensão do exercício das funções ao servidor do INSS.

Diferentemente das medidas cautelares de meios de obtenção de prova, em que foi possível observar um certo consenso por parte das Instituições do Sistema de Justiça Criminal Federal (Polícia Federal, MPF e Justiça Federal), quanto às medidas cautelares pessoais, especificamente das prisões, houve algumas divergências.

Com efeito, nas Operações Luto, Tânato, Casa Cheia, Casa Cheia II e Hefesto, o MPF manifestou-se contrário às prisões, no que foi seguido pelo Poder Judiciário. Nesses casos, decretou-se ora medidas cautelares alternativas à prisão (Luto e Casa Cheia), ora medida cautelar de condução coercitiva (Tânato e Casa Cheia II).

Ressalte-se que a Operação Luto, além de ser a primeira Operação em que foram empregadas medidas cautelares alternativas à prisão, também foi o primeiro (e único) caso de decretação da prisão preventiva com fundamento no descumprimento das medidas cautelares alternativas à prisão.

Na Operação Caça Fantasmas, em que pese ter havido a representação pela prisão preventiva de nove investigados, o MPF entendeu que em apenas um caso era cabível, no que foi seguido pelo Juízo.

5.3.3 Medidas Cautelares reais

Conforme Manual de Planejamento Operacional:

É importante destacar que quase a totalidade das ações criminosas às quais se dedicam as operações policiais especiais tem propósito financeiro. Em vista disso, a par da responsabilização criminal a ser alcançada pela investigação, deve-se atentar para a necessidade, quando da delimitação do objetivo, de serem previstas medidas visando à descapitalização da organização criminosa, à recuperação de ativos e ao ressarcimento do erário (BRASIL, Ministério da Justiça, 2015, p. 35).

Ainda que não seja identificada a atuação de organização criminosa, é certo que as fraudes previdenciárias e assistenciais visam ao lucro, de maneira que a investigação criminal deve focar também nos reflexos patrimoniais das fraudes praticadas pelos investigados.

As medidas assecuratórias, por sua própria natureza, são decretadas já na fase ostensiva da Operação Especial de Polícia Judiciária, de preferência concomitantemente com outras medidas cautelares ostensivas, posto que se decretadas antes, na fase sigilosa, perde-se o sigilo inerente à investigação criminal. Na fase sigilosa, cabe à Autoridade Policial identificar o produto do crime, o proveito auferido, o prejuízo causado e os bens móveis e imóveis que deverão ser objeto das medidas assecuratórias¹⁰⁷.

O sequestro de bens está previsto tanto no CPP como na Lei nº. 9.613/1998 (Lei de Lavagem de Capitais).

A Lei nº. 12.683/2012 alterou dispositivos da Lei de Lavagem de Capitais, incluindo a retirada do rol taxativo de crimes antecedentes. Qualquer infração penal pode ser, portanto, considerado crime antecedente para fins de aplicação do art. 1º da Lei, exigindo-se apenas que a infração penal antecedente tenha caráter econômico, como é o caso das fraudes previdenciárias e assistenciais.

A Lei de Lavagem de Capitais prevê a possibilidade da decretação de medidas assecuratórias, incluindo a alienação antecipada, aplicando-se tanto aos crimes previstos na

107 “Uma vez levantado o valor do prejuízo causado aos cofres públicos, faz-se necessária a utilização de medidas assecuratórias no sentido de garantir futura indenização à Previdência Social, em caso de eventual condenação, bem como evitar que os investigados, já indiciados em sede policial, obtenham lucro com a prática criminosa” (BRASIL, Ministério da Justiça, 2014b, p. 41).

própria Lei de Lavagem de Capitais como às infrações penais antecedentes (art. 4º da Lei nº. 9.613/1998).

Ainda que os bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal antecedente não sejam ocultados e dissimulados, o que afasta, portanto, o cometimento do crime de Lavagem de Capitais, o ordenamento jurídico prevê outras medidas assecuratórias.

Essas medidas têm como objetivo resguardar patrimônio suficiente para indenizar a vítima pelo dano causado (art. 91, I, do CP) e para a perda em favor da União do produto do crime ou de qualquer bem ou valor que constitua proveito auferido pelo agente com a prática do fato criminoso (art. 91, II, “b”, do CP).

A Lei nº. 12.694/2012 inovou ao permitir a perda de bens ou valores lícitos dos condenados, acrescentando dois parágrafos ao art. 91 do CP:

§ 1º Poderá ser decretada a perda de bens ou valores equivalentes ao produto ou proveito do crime quando estes não forem encontrados ou quando se localizarem no exterior.

§ 2º Na hipótese do § 1º, as medidas assecuratórias previstas na legislação processual poderão abranger bens ou valores equivalentes do investigado ou acusado para posterior decretação de perda.

As medidas assecuratórias – sequestro, hipoteca legal e arresto - estão previstas nos arts. 125 a 144 do CPP. O sequestro pode ser decretado no curso da investigação criminal, enquanto a hipoteca legal e o arresto são exclusivos da fase processual.

Cabe o sequestro dos bens imóveis adquiridos pelo indiciado com os proventos da infração, ainda que já tenham sido transferidos a terceiro (art. 125 do CPP), bastando que existam indícios veementes da proveniência ilícita dos bens (art. 126, do CPP).

O sequestro também pode incidir sobre bens móveis caso não seja cabível a busca e apreensão (art. 132 do CPP), como nos casos de produto direto da infração ou de bens que ainda que sejam considerados móveis, são sujeitos a registro e de difícil movimentação¹⁰⁸.

Em que pese a existência do sequestro tanto no CPP como na Lei de Lavagem de Capitais, já havia no ordenamento jurídico normativo que autorizava o sequestro dos bens de pessoas indiciadas por crimes que resultam em prejuízo para fazenda pública. Trata-se do

108 “Por fim, salienta-se que, caso o objeto a ser tornado de interesse da investigação tenha sido obtido diretamente pela prática do crime, como, por exemplo, uma determinada quantia em dinheiro, a medida cabível será a busca e apreensão (CPP, art. 240, § 1º)” (BRASIL, Ministério da Justiça, 2015, p. 89). A quantia correspondente ao saque de um benefício previdenciário ou assistencial fraudulento é produto do crime e deve ser apreendida, e não sequestrada. Um veículo adquirido com proventos previdenciários ou assistenciais fraudulentos é proveito do crime, e da mesma forma deve ser apreendido. O sequestro, neste caso, servirá apenas para decretar a inalienabilidade do veículo junto ao órgão de trânsito, por exemplo.

Decreto-Lei nº. 3.240/1941, que, inclusive, é mais amplo que o CPP, pois não condiciona o sequestro aos bens ilícitos, podendo recair sobre todos os bens do indiciado (art. 4º do Decreto-Lei).

Dessa forma, apesar dos dois tipos de sequestro objetivarem acautelarem os efeitos da condenação previstos no art. 91 do CP, os requisitos para o sequestro previsto no CPP diferem daqueles previstos no Decreto-Lei: enquanto o primeiro exige que os bens tenham sido adquiridos com os proventos da infração (art. 125 do CPP), o último exige apenas que o crime tenha resultado em prejuízo à fazenda pública e em locupletamento ilícito para o indiciado (art. 1º), podendo recair sobre todos os bens do indiciado, incluindo os bens em poder de terceiros desde que estes os tenham adquirido dolosamente, ou com culpa grave (art. 4º). Os crimes previdenciários e assistenciais importam em prejuízo à fazenda pública, logo, é possível a aplicação do dispositivo.

O STJ possui jurisprudência pacífica confirmando a vigência do diploma normativo, mesmo após a entrada em vigor do CPP e da Lei nº. 12.694/2012¹⁰⁹.

Verificou-se o pedido de medidas cautelares de sequestro de bens nas Operações Caça Fantasmas, Desmanche, Disfarce, Asilo, Luto, Fim de Linha, Tânató, Intervenção, Casa Cheia, Duo Fratres e Hefesto.

Na Operação Caça Fantasmas não foi deferido inicialmente o pedido de sequestro de bens (art. 132 do CPP), porquanto faltou a comprovação ou indícios de que os bens tenham sido adquiridos com recursos ilícitos. Em pedido posterior, com fundamento nos arts. 125, 126, 127 e 132 do CPP, houve o deferimento dos pedidos de sequestro de imóveis e arresto de veículos.

Na Operação Desmanche, fundamentou-se o arresto e o sequestro de bens e a indisponibilidade de valores nos arts. 125, 126, 127 e 132 do CPP. O MPF entendeu que tais pedidos deveriam ser analisados após o cumprimento de outras medidas cautelares deferidas, como prisões temporárias e busca e apreensão, no que foi seguido pelo Juízo.

Nas Operações Desmanche, Asilo, Luto e Tânató representou-se pelo sequestro de bens móveis e/ou imóveis com base nos arts. 125, 126 e 132 do CPP. Houve parecer favorável do MPF e deferimento em decisão judicial nas Operações Desmanche e Tânató, e parcial nas Operações Asilo e Luto, pois não havia prova da propriedade dos bens pelo

109 Nesse sentido: Agravo Regimental no Recurso em Mandado de Segurança nº. 55.547/MS, Relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, julgado em 07/08/2018, e Agravo Regimental no Recurso Especial nº. 1.530.872/BA, Relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, julgado em 04/08/2015.

investigado (Asilo) ou o limite temporal estabelecido era muito amplo, abrangendo, inclusive, bens adquiridos antes da atuação da quadrilha (Luto).

Já nas Operações Intervenção, Casa Cheia e Duo Fratres o Decreto-Lei nº. 3.240/1941 foi utilizado como supedâneo legal para o pedido de sequestro, que, neste caso, deve ocorrer independentemente da origem dos bens que sofrem a constrição. Entretanto, a decisão judicial deferiu o pedido com base nos arts. 125, 126 e 132 do CPP. Apenas na Operação Hefesto tanto o pedido como a decisão fundamentaram-se no Decreto-Lei nº. 3.240/1941.

Na Operação Fim de Linha e Intervenção deferiu-se, ainda, pedido de uso de veículo automotor por meio de aplicação analógica (art. 3º do CPP) dos arts. 61 e 62 da Lei de Drogas (Lei nº. 11.343/2006) e com base em precedente no STJ (Recurso Especial nº. 1.420.960/MG, Relator Ministro Sebastião Reis Júnior, julgado em 24/02/2015).

5.3.4 Medidas Cautelares inominadas

A decretação das medidas cautelares inominadas em investigações criminais tinha como fundamento a aplicação, por analogia, do poder geral de cautela do magistrado. O CPP não prevê expressamente a aplicação de medidas cautelares inominadas no curso de investigação criminal. O fundamento, portanto, era buscado fora desse diploma legal.

Acerca da aplicação analógica, Renato Brasileiro de Lima ressalta a importância de se diferenciar a norma processual penal genuína daquela de natureza mista:

Quando o art. 3º do CPP dispõe que a lei processual penal admite o emprego da analogia, há de se ficar atento à verdadeira natureza da norma, ou seja, se se trata de norma genuinamente processual penal ou se, na verdade, estamos diante de norma processual mista dispondo sobre a pretensão punitiva e produzindo reflexos no direito de liberdade do agente. Afinal, na hipótese de estarmos diante de norma processual mista versando sobre a pretensão punitiva, não se pode admitir o emprego da analogia em prejuízo do acusado, sob pena de violação ao princípio da legalidade (2017, p. 34).

Antes do advento da Lei nº. 13.105/2015 (Novo Código de Processo Civil), as medidas cautelares inominadas deferidas no curso de investigações criminais estavam fundamentadas na aplicação analógica do poder geral de cautela previsto expressamente nos arts. 798 e 799 da Lei nº. 5.869/1973 (Código de Processo Civil de 1973):

Art. 798. Além dos procedimentos cautelares específicos, que este Código regula no Capítulo II deste Livro, poderá o juiz determinar as medidas provisórias que julgar adequadas, quando houver fundado receio de que uma parte, antes do julgamento da lide, cause ao direito da outra lesão grave e de difícil reparação.

Art. 799. No caso do artigo anterior, poderá o juiz, para evitar o dano, autorizar ou vedar a prática de determinados atos, ordenar a guarda judicial de pessoas e depósito de bens e impor a prestação de caução.

Sob esse fundamento, segundo Daniel Amorim Assumpção Neves, na vigência do CPC/1973 era pacífica na doutrina e jurisprudência a aceitação de cautelares denominadas inominadas ou atípicas, “porque seria impossível ao legislador prever, por mais imaginativo que fosse, todas as hipóteses em que concretamente se faria necessária a concessão da tutela cautelar” (2017, p. 545):

Na realidade, a admissão de cautelares atípicas demonstrava na vigência do CPC/1973 a faceta do poder geral de cautela quando aplicado ao sistema jurídico. O juiz, em sua atividade jurisdicional, só poderá efetivamente acautelar a parte necessitada se estiver munido de poder jurisdicional para tanto, de forma que a admissão na prática das cautelares inominadas significava que o poder jurisdicional cautelar era amplo, genérico e irrestrito, não se admitindo que, diante do preenchimento do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* no caso concreto e ausente a situação específica em previsão legal, se deixasse de prestar a tutela jurisdicional (NEVES, 2017, p. 545).

O poder geral de cautela representava, em última instância, a materialização do princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição previsto no art. 5º, XXXV, da CF. Sob esse fundamento, entendia-se pela aplicação das medidas cautelares inominadas no Processo Penal, porquanto assim como ocorre no Processo Civil, não seria possível que o legislador anteviesse todos os *modus operandi* e formas de exteriorização da criminalidade.

Foram identificados dois tipos de medidas cautelares inominadas nas investigações criminais analisadas: condução coercitiva e suspensão/bloqueio/sequestro de pagamentos de benefícios¹¹⁰.

Quanto à condução coercitiva, dependendo do caso concreto, mostrava-se necessária a aplicação da medida no curso da fase ostensiva das Operações Especiais:

A condução coercitiva, pois, pode ser utilizada quando não houver cabimento a prisão preventiva e for desnecessária a prisão temporária, sendo, contudo, imprescindível à investigação as inquirições ou reinquirições dos alvos no dia da deflagração da operação policial, sem possibilidade de conluíus imediatos e as acareações pertinentes, notadamente, no intuito de impedir depoimentos combinados. A mera intimação dos investigados para

110 No curso de Operações Especiais de Polícia Judiciária referentes a fraudes previdenciárias e assistenciais, especificamente em relação às fraudes nos benefícios, o Manual de Planejamento Operacional de Polícia Previdenciária (BRASIL, Ministério da Justiça, 2014b) sugere outras medidas cautelares inominadas, como a marcação no CNIS do vínculo fictício como irregular, a suspensão do certificado digital da empresa/contador que possui “chave” do sistema conectividade social e a suspensão de CPF fraudulento.

comparecimento pode se mostrar medida inócua diante da possibilidade do não atendimento da intimação ou posterior ocultamento. Tal medida é válida quando há elementos que indiquem a participação e colaboração de investigados com a organização criminosa – Orcrim [Organização Criminosa], que não exerçam função de liderança, para fins de evitar coações ou corrupções por seus líderes (BRASIL, Ministério da Justiça, 2014b, p. 33).

Ocorre que no julgamento das Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 395 e 444 o STF declarou a inconstitucionalidade da medida, conforme noticiado no Informativo nº. 906.

A primeira Operação que se utilizou da medida de condução coercitiva foi a Operação Aquestos, deflagrada em 21/07/2015. Após, a mesma medida foi deferida nas Operações Fim de Linha (três conduções), Tânato (doze conduções), Intervenção (uma condução), Casa Cheia (quatro conduções) e Casa Cheia II (uma condução). As fundamentações foram semelhantes a utilizada na Operação Aquestos: a condução coercitiva visou evitar tanto o não comparecimento do investigado após ser intimado, como conluios e versões ajustadas, e, por fim, tratava-se de uma medida menos invasiva que a decretação de prisão.

Interessante notar que no caso das Operações Tânato e Casa Cheia II, as conduções coercitivas foram deferidas em detrimento da decretação de prisão preventiva ou temporária, conforme representação da Autoridade Policial.

Na Operação Duo Fratres foi negada a condução coercitiva de duas investigadas sob o fundamento de que não havia indícios da participação das envolvidas, assim como que não traria resultado útil em evitar o ajuste de versões pois já haviam sido cumpridos mandados de busca e apreensão anteriormente. Já na Operação Hefesto, representou-se por 8 (oito) mandados de condução coercitiva em 21/11/2017. Quando o processo cautelar foi decidido, em 10/04/2018, a condução coercitiva já era considerada ilegal pelo STF, razão pela qual foi indeferida.

Já em relação à medida cautelar de suspensão judicial de benefícios, as Operações Aquestos (um benefício), Fim de Linha (cinco benefícios), Intervenção (dez benefícios), Casa Cheia (quarenta e três benefícios), Intervenção II (setenta e três benefícios), Duo Fratres (cento e sete benefícios) e Hefesto (trinta e dois benefícios) fizeram uso da medida, todas com a mesma fundamentação: tratavam-se de benefícios cuja fraude fora comprovada na investigação criminal, e que não havia prejuízo ao direito do beneficiário, pois após a

deflagração proceder-se-ia com a revisão administrativa das prestações previdenciárias e assistenciais.

Nas Operações Fim de Linha (cinquenta e nove benefícios), Casa Cheia (vinte e sete benefícios) e Duo Fratres (duzentos e um benefícios), foi empregada também a medida cautelar de determinação para convocação ao INSS dos titulares de benefícios identificados com indícios de fraude, em que é fixado um prazo para que o INSS proceda com a revisão das prestações. Diferentemente da suspensão judicial dos benefícios, em que a fundamentação se baseia na fraude já comprovada, nesses casos havia apenas indícios de que os benefícios eram fraudulentos.

5.4. Indiciamentos, denúncias, condenações, absolvições e prazos

O indiciamento é a formalização do convencimento da Autoridade Policial, e está para a Polícia Judiciária assim como a denúncia está para Ministério Público Federal e a sentença, com condenação ou absolvição, para a Autoridade Judicial. Cada ato representa, portanto, o grau de convencimento dos atores do sistema de Justiça Criminal Federal na busca da verdade:

De início, entendemos que a verdade se torna aceitável no âmbito da decisão do sujeito que investiga. Cabe, assim, à autoridade investigante, ao órgão de acusação ou ao juiz, aceita como provável ou não a verdade investigada, tanto quanto suficiente e necessário, no âmbito das funções que lhes competem (indiciar; denunciar e sentenciar). Sob essa perspectiva, não há como limitar a investigação da autoridade investigante até certo grau de cognição, para evitar um exaurimento das provas, pois estamos a falar, nesse ponto, em um juízo de satisfatividade subjetiva do investigador (PEREIRA, 2010, p. 136)

Os indiciamentos ocorrerem mediante despacho nos autos, a partir do momento em que a Autoridade Policial possui elementos de informação suficientes para apontar uma pessoa como provável autora de um delito.

Entretanto, até a conclusão da investigação criminal, materializada no Relatório Final, é possível que a Autoridade Policial modifique a capitulação legal referente ao indiciamento ou mesmo promova o desindiciamento.

Portanto, é apenas ao final da investigação criminal, por ocasião da apresentação do relatório final e cumpridas eventuais cotas ministeriais (art. 16 do CPP) que a convicção da Autoridade Policial – e da própria Polícia Judiciária – pode ser depreendida.

Mediante a análise de conteúdo dos relatórios finais dos inquéritos policiais das Operações Especiais, verificou-se que a maioria das condutas criminosas foi enquadrada nos tipos penais previstos nos arts. 171, §3º, 288 e 313-A, do CP. Em muitos casos – Operações Sentença, Sétimo Dia, Grande Família, Erva Daninha, Duas Caras e Casa Cheia, por exemplo - houve a discussão acerca do correto enquadramento da conduta de intermediários (segundo grupo criminoso) quando atuavam de maneira conjunta com servidores do INSS (primeiro grupo criminoso), entendendo-se ora por indiciar pelo art. 171, §3º, do CP, ora pelo art. 313-A do CP na forma dos arts. 29 e 30 do CP¹¹¹.

Já na denúncia, o membro do Ministério Público Federal expõe a *opinio delitci*, e deve conter a exposição do fato criminoso, com todas as suas circunstâncias, a qualificação do acusado ou esclarecimentos pelos quais se possa identificá-lo, a classificação do crime e, quando necessário, o rol das testemunhas, conforme art. 41 do CPP.

Analisando as denúncias promovidas pelo Ministério Público, observou-se que na maior parte das vezes a denúncia corresponde aos tipos penais do indiciamento. Entretanto, as divergências normalmente recaiam no enquadramento da conduta de cadastrar procuradores em benefícios como crime de lavagem de capitais (Operações Desmanche, Sétimo Dia e Grande Família), ou na aferição da potencialidade lesiva de determinado documento falsificado (Operações Aquesto, Duo Fratres e Hefesto)¹¹². Em apenas um caso – Operação Asilo - o MPF denunciou em termos mais amplos que o indiciamento. Também se constatou o oferecimento de mais de uma denúncia em relação a um mesmo Inquérito Policial, especialmente devido à quantidade de investigados, como foi o caso da Operação Hefesto e Tânato.

Após o oferecimento da denúncia, cabe ao Poder Judiciário rejeitar a denúncia quando for manifestamente inepta, faltar pressuposto processual ou condição para o exercício da ação penal, ou faltar justa causa para o exercício da ação penal (art. 396 do CPP).

Após a resposta da acusação, o juiz deverá absolver sumariamente o acusado quando verificar a existência manifesta de causa excludente da ilicitude do fato, a existência

111 Art. 29 - Quem, de qualquer modo, concorre para o crime incide nas penas a este cominadas, na medida de sua culpabilidade. (...)

Art. 30 - Não se comunicam as circunstâncias e as condições de caráter pessoal, salvo quando elementares do crime.

112 Essa também foi a constatação de um estudo que analisou a investigação e a persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos no sistema de justiça federal: “A persecução penal nos Crimes contra a Administração Pública, ao contrário, revela divergência em relação ao crime indicado pela autoridade policial. Há, portanto, distinta interpretação jurídica dos fatos entre os procuradores da República e os delegados. De forma geral, notamos que não há grande variação entre os tipos penais mais recorrentes nos inquéritos e aqueles tipificados nas denúncias que originam as ações penais” (BRASIL, ESMPU, 2016, p. 265).

manifesta de causa excludente da culpabilidade do agente, salvo inimizabilidade, que o fato narrado evidentemente não constitui crime, ou se constatar a extinção da punibilidade do agente.

Verificou-se que em todos os casos houve o recebimento integral das denúncias, antes ou após a resposta à acusação, não havendo nenhum caso de rejeição da denúncia ou de absolvição sumária. Entretanto, houve algumas divergências em relação à capitulação legal do crime de lavagem de capitais, como foi o caso da Operação Grande Família. Na Operação Duas Caras, considerando o número de acusados, houve a cisão em 5 (cinco) ações penais distintas.

Sobre as alegações finais do MPF, constatou-se que na maioria dos casos não houve modificação entre a denúncia e as alegações finais. Apenas em relação às Operações Sétimo Dia e Grande Família houve mudança no enquadramento penal em relação a alguns acusados, especificamente sobre o crime de lavagem de capitais.

Por fim, a sentença é a peça processual que encerra o processo, e pode resultar na condenação, absolvição ou reconhecimento da extinção da punibilidade dos réus. Os arts. 381¹¹³, 386¹¹⁴ e 387¹¹⁵ estabelecem, respectivamente, os requisitos da sentença, os casos em que o réu deve ser absolvido e os requisitos de eventual sentença condenatória. Apenas quatro ações penais decorrentes de Operações foram sentenciadas: Caça Fantasmas, Desmanche, Sentença e Sétimo Dia. Nas Operações Caça Fantasmas, Desmanche e Sentença houve a condenação dos réus, enquanto na Operação Sétimo Dia houve a absolvição dos réus em relação à maior parte dos crimes.

113 Art. 381. A sentença conterá: I - os nomes das partes ou, quando não possível, as indicações necessárias para identificá-las; II - a exposição sucinta da acusação e da defesa; III - a indicação dos motivos de fato e de direito em que se fundar a decisão; IV - a indicação dos artigos de lei aplicados; V - o dispositivo; VI - a data e a assinatura do juiz.

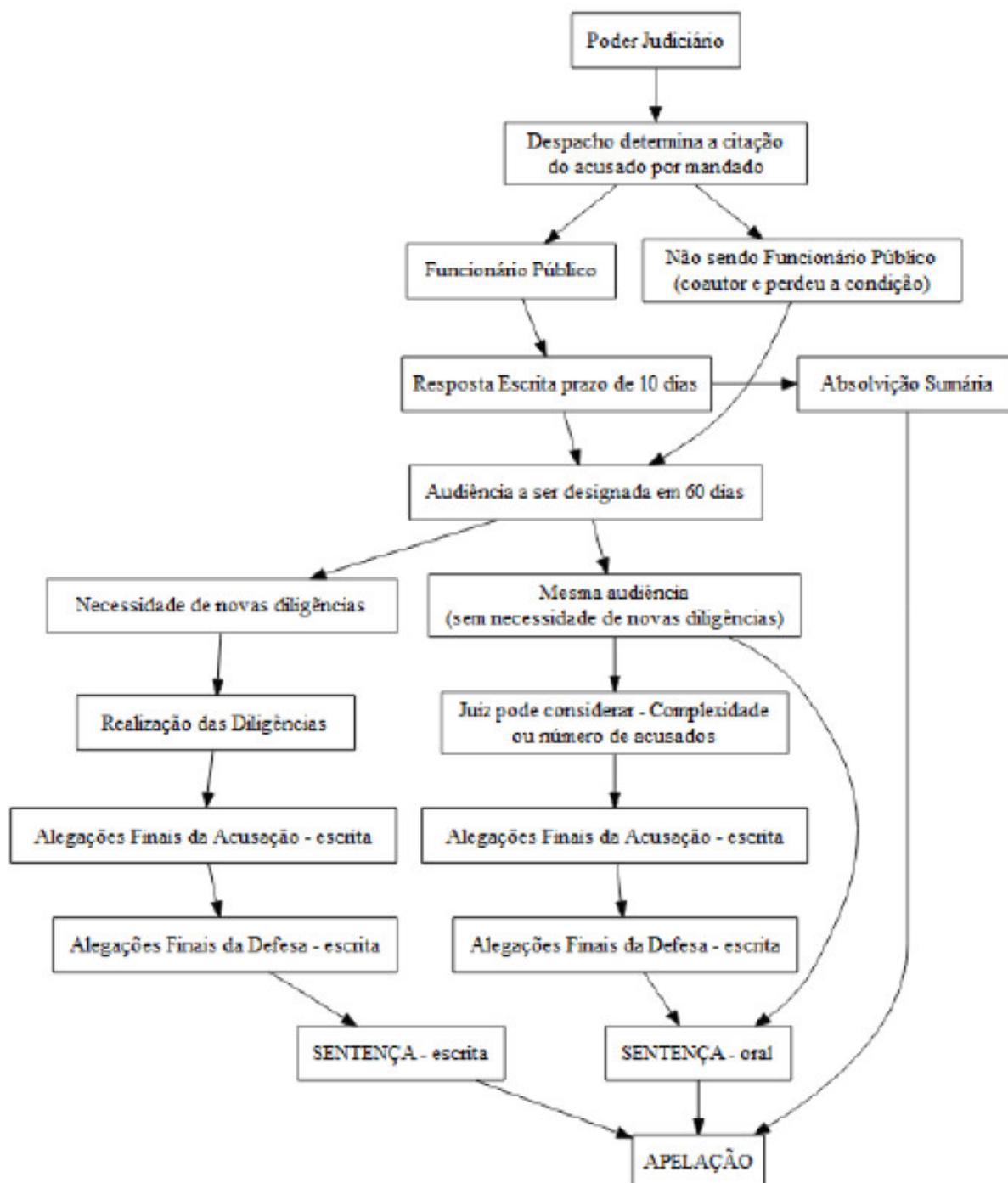
114 Art. 386. O juiz absolverá o réu, mencionando a causa na parte dispositiva, desde que reconheça: I - estar provada a inexistência do fato; II - não haver prova da existência do fato; III - não constituir o fato infração penal; IV - estar provado que o réu não concorreu para a infração penal; V - não existir prova de ter o réu concorrido para a infração penal; VI - existirem circunstâncias que excluam o crime ou isentem o réu de pena (arts. 20, 21, 22, 23, 26 e § 1º do art. 28, todos do Código Penal), ou mesmo se houver fundada dúvida sobre sua existência; VII - não existir prova suficiente para a condenação.

Parágrafo único. Na sentença absolutória, o juiz: I - mandará, se for o caso, pôr o réu em liberdade; II - ordenará a cessação das medidas cautelares e provisoriamente aplicadas; III - aplicará medida de segurança, se cabível.

115 Art. 387. O juiz, ao proferir sentença condenatória: I - mencionará as circunstâncias agravantes ou atenuantes definidas no Código Penal, e cuja existência reconhecer; II - mencionará as outras circunstâncias apuradas e tudo o mais que deva ser levado em conta na aplicação da pena, de acordo com o disposto nos arts. 59 e 60 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; III - aplicará as penas de acordo com essas conclusões; IV - fixará valor mínimo para reparação dos danos causados pela infração, considerando os prejuízos sofridos pelo ofendido; V - atenderá, quanto à aplicação provisória de interdições de direitos e medidas de segurança, ao disposto no Título XI deste Livro; VI - determinará se a sentença deverá ser publicada na íntegra ou em resumo e designará o jornal em que será feita a publicação (art. 73, § 1o, do Código Penal).

De maneira geral, o fluxograma da ação penal em primeira instância pode ser representado da seguinte forma:

Figura 7 – Fluxograma Justiça 1ª Grau



Fonte: BRASIL, CNJ, 2019, p. 34

A seguir analisar-se-á especificamente a comparação entre os indiciamentos, as denúncias, as decisões de recebimento da denúncia, as alegações finais e eventuais condenações ou absolvições, de maneira a se visualizar de maneira individualizada as concordâncias e divergências entre as instituições do Sistema de Justiça Criminal Federal.

A Operação Caça Fantasmas investigou o recebimento de benefícios após o óbito do titular mediante a participação de funcionário de banco e transferência de valores das prestações para contas de familiares e pessoas ligadas àquele. O Inquérito Policial resultou no indiciamento de 19 (dezenove) pessoas, a maioria pelo crime do art. 171, §3º, do CP. Entretanto, o MPF entendeu que a conduta se amoldava ao tipo penal do art. 313-A do CP, porquanto havia sido perpetrada mediante a inserção de dados falsos nos sistemas de informação da Previdência Social por um estagiário do INSS. Na denúncia, há menção ao prejuízo de R\$ 449.711,72 (quatrocentos e quarenta e nove mil, setecentos e onze reais e setenta e dois centavos). Em alegações finais, o MPF pugnou pela condenação nos termos da denúncia. A sentença reconheceu a prescrição dos crimes previstos nos arts. 180 e 288 do CPP. Dois réus foram absolvidos com base no art. 386, VII, do CPP¹¹⁶. Os indiciamentos e a denúncia basearem-se nos mesmos elementos: que os réus agiram dolosamente nas fraudes, não se sustentando eventual alegação de que agiam sob ordens de terceiros. O Juízo, por sua vez, entendeu, em síntese, que os indícios se restringiam a depoimentos prestados na fase da investigação, e que não foram repetidos na fase judicial, não havendo provas suficientes que demonstrassem que os dois réus tinham consciência da fraude. Os demais, onze no total, foram condenados pelo crime do art. 313-A, entendendo-se que apesar do estagiário do INSS não possuir formalmente autorização para acesso aos sistemas de benefícios, possuía efetivo acesso, utilizando-se da senha de outra servidora do INSS. Ou seja, o estagiário do INSS possuía autorização de acesso, ainda que não fosse uma autorização formal. A pena foi fixada no montante que variou de 2 (dois) anos e 4 (quatro) meses a 6 (seis) anos e 7 (sete) meses, a maioria substituída por penas restritivas de direitos. Fixou-se o montante mínimo de R\$ 449.711,72 (quatrocentos e quarenta e nove mil, setecentos e onze reais e setenta e dois centavos) para reparação dos danos causados pela infração (art. 387, IV, do CPP), bem como decretou-se a perda em favor da União das quantias bloqueadas e dos bens móveis e imóvel objeto de constrição judicial. Em decisão posterior, como do recebimento da denúncia

116 Art. 386. O juiz absolverá o réu, mencionando a causa na parte dispositiva, desde que reconheça: (...) VI - não existir prova suficiente para a condenação (Redação anterior à Lei nº. 11.690/2008).

(28/05/2004) à publicação da sentença (27/02/2015) transcorreram mais de 8 (oito) anos, foi reconhecida a prescrição retroativa em relação a oito condenados.

A Operação Desmanche apurou a concessão fraudulenta de benefícios de Amparo social ao idoso a titulares fictícios mediante a inserção de dados falsos em sistemas de informação. Para evitar que o número de investigados resultasse em tumulto processual, a investigação focou apenas na atuação do servidor do INSS, indiciado pelos arts. 171, §3º, 288, 297 e 313-A, do CP. O MPF entendeu que a conduta se amoldava aos tipos penais previstos no arts. 313-A e 288, do CP, e art. 1º, V, da Lei nº. 9.613/98, antes da alteração levada a efeito pela Lei nº. 12.683/2012¹¹⁷. Portanto, a divergência entre o indiciamento e a denúncia recaiu sobre a conduta do servidor do INSS: o MPF entendeu que a conduta de cadastrar familiares e amigos como procuradores de benefícios fraudulentos se amoldava ao crime de lavagem de capitais, e não de estelionato majorado (art. 171, §3º, do CP), porquanto visava dissimular a origem ilícita dos valores e ocultar a verdadeira propriedade deles. Em alegações finais, há menção ao prejuízo de R\$ 876.840,00 (oitocentos e setenta e seis mil, oitocentos e quarenta reais). O réu foi condenado nos termos da denúncia a uma pena total de 13 (treze) anos de reclusão. A sentença também determinou a perda do cargo público e a perda, em favor da União, dos valores e bens apreendidos, arrestados e sequestrados nos autos do Inquérito Policial e da Ação Penal.

A Operação Sentença investigou a concessão fraudulenta de benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição e de pensão por morte mediante a inserção de vínculos fictícios. A investigação identificou também a concessão de benefícios com base em decisões judiciais inexistentes. Treze pessoas foram indiciadas, todas pelos crimes dos arts. 313-A, 317, §1º e 288 do CP, incluindo neste caso os intermediários, aplicando-se os arts. 29 e 30 do CP. No Relatório, há menção ao prejuízo de R\$ 1.141.813,20 (um milhão, cento e quarenta e um mil, oitocentos e treze reais e vinte centavos). Na denúncia, o MPF entendeu que enquanto a conduta da servidora do INSS se enquadrava no art. 317, §2º, do CP, os intermediários teriam incorrido no art. 333, parágrafo único, do CP. Diante do conflito aparente de normas entre os crimes dos arts. 317, §1º, e 313-A, do CP, e dos arts. 333, parágrafo único, e 313-A, do CP, o Juízo condenou todos apenas pelo crime de inserção de dados falsos (art. 313-A, do CP), aplicando o princípio da especialidade, além do crime de

117 Art. 1º Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de crime: (...) V - contra a Administração Pública, inclusive a exigência, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, de qualquer vantagem, como condição ou preço para a prática ou omissão de atos administrativos (Redação da Lei antes da alteração dada pela Lei nº. 12.683/2012)

quadrilha (art. 288 do CP). Apenas uma das indiciadas e denunciadas foi absolvida por não existir prova de ter a ré concorrido para a infração penal (art. 386, V, do CPP). O indiciamento e a denúncia basearam-se no interrogatório de um beneficiário que indicou o nome da intermediária. Já o Juízo entendeu que não havia provas da participação delituosa, pois todos os demais réus negaram a participação da ré, seu nome não foi citado nas interceptações telefônicas, bem como não foram apreendidos documentos que indicassem fraudes, não havendo qualquer indicativo que tenha atuado de maneira conjunta com a principal investigada, que era servidora do INSS. A principal investigada foi condenada à pena total de 09 (nove) anos e 10 (dez) meses de reclusão. A sentença deixou de determinar a perda do cargo público pois a servidora já havia sido demitida após processo administrativo disciplinar. Os demais foram condenados a penas que variam de 5 (cinco) a 10 (dez) anos. A sentença declarou, ainda a perda, em favor da União, dos valores e bem apreendidos. Não houve fixação de valor mínimo para reparação dos danos (art. 387, IV, CPP), pois, segundo a fundamentação da decisão, não houve pedido expresso formulado na denúncia, mas apenas referência ao valor ilicitamente auferido pelos acusados.

A Operação Sétimo Dia apurou a concessão fraudulenta de benefícios de Amparo Social ao Idoso, bem como o cadastramento irregular de procuradores. Doze pessoas foram indiciadas, todas pelos crimes dos arts. 313-A, e 288 do CP, incluindo no grupo os procuradores cadastrados nos benefícios. Na denúncia, contudo, o MPF entendeu que as condutas dos indiciados se enquadravam nos arts. 1º, V, da Lei 9.613/1998, e 288 do CP, e apenas em relação a um dos indiciados, o servidor do INSS, sua conduta também se enquadrava no art. 313-A, do CP. No recebimento da denúncia, o juízo promoveu a *emendatio libelli* (art. 383 do CPP) por não verificar a ocorrência do crime de lavagem de capitais. Posteriormente, na fase do art. 589 do CPP, reconheceu-se a possível ocorrência do delito de lavagem e os autos foram encaminhados à vara especializada. Em alegações finais, o MPF pugnou pela condenação nos termos da denúncia, inclusive na imputação do crime de lavagem de capitais, mas em relação a alguns réus que atuavam como procuradores nos benefícios fraudulentos, o MPF entendeu que seria caso de condenação apenas pelo crime de lavagem, e não pelo art. 288. Na sentença, há menção ao prejuízo de R\$ 512.182,98 (quinhentos e doze mil, cento e oitenta e dois reais e noventa e oito centavos). O Juízo condenou os dois servidores do INSS pelo art. 313-A (penas de dois anos, cinco meses e vinte dias, e dois anos, dois meses e vinte e cinco dias, ambas substituídas por duas restritivas de direito). Absolveu todos do delito de lavagem de capitais e de quadrilha, no primeiro caso por

entender que a conduta de cadastrar procuradores em benefícios fraudulentos não se amolda ao tipo penal, e em ambos os casos por ausência de comprovação de dolo (art. 386, III, do CPP), já que não se comprovou que os réus tinham consciência da origem ilícita dos valores. Ainda acerca da absolvição, na sentença há uma crítica ao critério utilizado pela Autoridade Policial no indiciamento, de que o fato de o indiciado constar como procurador em pelo menos quatro benefícios assistenciais não é suficiente para caracterização do dolo. Não houve a fixação de valor mínimo para reparação dos danos diante do entendimento de que a norma não se aplica a fatos ocorridos antes da vigência da Lei nº. 11.719/2008.

A Operação Tríade investigou a conduta de três servidores do INSS que concediam benefícios de pensão por morte fraudulentos mediante a inserção de dados falsos. Os três servidores do INSS foram indiciados pelo art. 313-A, do CP. No Relatório, há menção ao prejuízo de R\$ 327.465,05 (trezentos e vinte e sete mil, quatrocentos e sessenta e cinco reais e cinco centavos). Considerando que um dos indiciados morreu, o MPF denunciou os outros dois pelo mesmo tipo penal.

A Operação Grande Família apurou a reativação fraudulenta de benefícios de espécies variadas já suspensos ou cessados mediante a inserção de dados falsos e cadastramento de procuradores no benefício, incluindo familiares. Ao todo, nove pessoas foram indiciadas como incursas nas penas dos arts. 313-A e 288 do CP. Ressalte-se que no grupo havia apenas uma servidora do INSS. Entretanto, os demais, que atuavam como procuradores nos benefícios, foram indiciados pelo mesmo crime na forma dos arts. 29 e 30 do CP. No Relatório há menção ao prejuízo de R\$ 347.568,62 (trezentos e quarenta e sete mil, quinhentos e sessenta e oito reais e sessenta e dois centavos). O MPF entendeu de maneira diversa: denunciou a servidora do INSS pelo crime do art. 313-A, mas também pela lavagem de capitais (art. 1º, V, da Lei nº. 9.613/98, antes da alteração levada a efeito pela Lei nº. 12.683/2012), pois teria dissimulado a origem ilícita dos valores dos benefícios reativados, bem como ocultado a verdadeira propriedade, cadastrando procuradores nos benefícios. Os procuradores também foram denunciados pelo art. 1º, V, da Lei nº. 9.613/1998, mas não pelo art. 313-A. Todos foram denunciados pelo art. 288, do CP. O MPF entendeu que a conduta do servidor do INSS que cadastra procuradores em benefícios fraudulentos amolda-se ao tipo penal previsto na Lei de Lavagem de Capitais. No recebimento da denúncia, em que pese o Juízo entender que a conduta não se enquadra no crime de lavagem de capitais, houve a remessa dos autos à Vara especializada nesse tipo de delito. Em alegações finais, o MPF

mudou o entendimento inicial, e pugnou pela condenação dos procuradores no art. 171, §3º, do CP, e não no delito de lavagem de capitais.

A Operação Erva Daninha investigou a concessão fraudulenta de benefícios rurais, especificamente aposentadorias por idade e pensões por morte por meio da falsificação de documentos que comprovam o exercício de atividade rural. Resultou no indiciamento de catorze pessoas, todas incurso nos crimes dos arts. 313-A e 288, e uma parte pelo crime de corrupção passiva (art. 317 do CP) e outra pelo crime de corrupção ativa (art. 333 do CP). Há menção ao prejuízo de R\$ 1.106.832,82 (um milhão, cento e seis mil, oitocentos e trinta e dois reais e oitenta e dois centavos). Apenas em relação a três indiciados pelo art. 333 do CP, o MPF não denunciou pelo crime de corrupção ativa. Todas os demais enquadramentos legais guardam correspondência com os indiciamentos.

A Operação Disfarce investigou dois *modus operandi* distintos: concessão de aposentadorias e Amparo Social ao Idoso fraudulentos mediante a criação de titulares fictícios, e saques de benefícios após o óbito dos beneficiários. Resultou no indiciamento de quinze pessoas, a maioria nos crimes dos arts. 313-A (inserção de dados falsos), 288 (quadrilha), 317 (corrupção passiva) e 333 (corrupção ativa), todos do CP. Entretanto, alguns investigados foram indiciados também pelos crimes do art. 10 da LC nº. 105/2001¹¹⁸ ou do art. 155, §4º, II, III e IV, do CP¹¹⁹. Houve diversas divergências quanto ao enquadramento do tipo penal, especialmente quanto aos tipos penais dos arts. 313-A e 155, do CP, e art. 10 da LC nº. 105/2001, pelos quais não houve denúncia. Em alegações finais, o MPF requereu a condenação nos termos da denúncia.

A Operação Asilo apurou fraudes na concessão de benefícios com a criação de titulares fictícios nos benefícios de Amparo social ao idoso e Aposentadoria por idade rural, e de instituidores fictícios em benefícios de pensão por morte. Culminou no indiciamento de cinco pessoas pelo crime previsto no art. 171, §3º, do CP. Além dos crimes pelos quais os investigados foram indiciados, o MPF denunciou um dos investigados tanto pelo art. 171, §3º,

118 Art. 10. A quebra de sigilo, fora das hipóteses autorizadas nesta Lei Complementar, constitui crime e sujeita os responsáveis à pena de reclusão, de um a quatro anos, e multa, aplicando-se, no que couber, o Código Penal, sem prejuízo de outras sanções cabíveis

Parágrafo único. Incorre nas mesmas penas quem omitir, retardar injustificadamente ou prestar falsamente as informações requeridas nos termos desta Lei Complementar.

119 Furto

Art. 155 - Subtrair, para si ou para outrem, coisa alheia móvel: Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.

(...)

Furto qualificado

§ 4º - A pena é de reclusão de dois a oito anos, e multa, se o crime é cometido: (...) II - com abuso de confiança, ou mediante fraude, escalada ou destreza; III - com emprego de chave falsa; IV - mediante concurso de duas ou mais pessoas.

do CP, como pelo art. 304 do CP, fundamentando explicitamente na permanência da potencialidade lesiva dos documentos utilizados. Na denúncia, há menção ao prejuízo de R\$ 2.246.695,59 (dois milhões, duzentos e quarenta e seis mil, seiscentos e noventa e cinco reais e cinquenta e nove centavos).

A Operação Duas Caras investigou fraudes na concessão de benefícios rurais (aposentadoria por idade, pensão por morte e salário maternidade) mediante a falsificação de documentos que comprovavam o exercício de atividade rural. Resultou no indiciamento de dezoito pessoas pelos crimes dos art. 313-A, 317 e 288 (servidores do INSS) e pelos crimes dos arts. 171, §3º, 333, §1º e 288 (intermediários), todos do CP. O MPF denunciou os envolvidos de maneira correspondente aos indiciamentos. No recebimento da denúncia, considerando o número de réus, houve o desmembramento em cinco ações penais. O MPF ofereceu a denúncia em 21/05/2014, recebida integralmente em 18/08/2016, com a decisão de desmembramento da ação penal. A causa do prazo excessivo para o recebimento da denúncia foi a demora no encaminhamento dos processos concessórios de benefícios por parte do INSS e da Polícia Federal.

A Operação Luto investigou fraudes na concessão irregular de pensões por morte por meio de documentos falsos de comprovação do exercício de atividade rural. Dez pessoas foram indiciadas. Tanto os servidores como os intermediários foram indiciados pelos arts. 313-A e 288 do CP, na forma dos arts. 29 e 30 do CP. No Relatório há menção ao prejuízo de R\$ 5.750.080,20 (cinco milhões, setecentos e cinquenta mil e oitenta reais e vinte centavos). Os indiciados foram denunciados pelos mesmos tipos penais.

A Operação Aquestos investigou fraudes na concessão irregular de pensões por morte por meio da criação de instituidores fictícios, e, em alguns casos, titulares e instituidores fictícios, tudo mediante a falsificação de documentos de identificação e cartorários. Onze pessoas foram indiciadas: os titulares e intermediários pelos crimes dos arts. 171, §3º, do CP, e os servidores pelo art. 313-A, do CP. Dois investigados foram indiciados também pelo crime do art. 297, do CP, pois entendeu-se que permanecia a potencialidade lesiva em relação aos documentos falsificados. No Relatório, há menção ao prejuízo de R\$ 1.694.389,61 (um milhão, seiscentos e noventa e quatro mil, trezentos e oitenta e nove reais e sessenta e um centavos). Com exceção da imputação do crime do art. 297, do CP, os indiciados foram denunciados pelos mesmos tipos penais.

A Operação Fim de Linha apurou fraudes na concessão irregular de pensões por morte por meio da criação de instituidores fictícios, e, em alguns casos, titulares e

instituidores fictícios, e de benefícios de Amparo Social ao Idoso mediante a criação de titulares fictícios. Seis pessoas foram indiciadas: os titulares pelo art. 171, §3º, do CP, a servidora pelo art. 313-A, do CP, e todos pelo art. 288 do CP. No Relatório, há menção ao prejuízo de R\$ 1.141.646,51 (um milhão, cento e quarenta e um mil, seiscentos e quarenta e seis reais e cinquenta e um centavos), e um economia mensal de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) com a suspensão judicial dos benefícios fraudulentos. Os indiciados foram denunciados pelos mesmos tipos penais.

A Operação Tânatô apurou fraudes na concessão de benefícios previdenciários e assistenciais diversos, e saques após o óbito de beneficiários. Identificou-se também uma rede de agiotagem. No total, quinze pessoas foram indiciadas, e foram identificados cinco grupos criminosos atuantes. Considerando a conduta de cada um desses grupos, houve o indiciamento pelos seguintes tipos penais: arts. 171, § 3.º, 313-A, 317, § 1º, do CP, e nos arts. 2º c/c 1º, § 1º, da Lei 12.850/2013. Alguns foram indiciados também pelos crimes dos art. 4º, “a” e “b”, da Lei 1.521 /1951¹²⁰, do art. 104 da Lei 10.741/2003¹²¹ e do art. 349 do CP¹²². No Relatório, há menção ao prejuízo mensal de R\$ 132.000,00 (cento e trinta e dois mil reais). Após a declinação da competência em relação aos crimes da Lei nº. 1.521/1951 e da Lei nº. 10.741/2003, houve a cisão da investigação com o oferecimento de diversas denúncias. Em relação ao grupo criminoso do servidor do INSS envolvido, houve divergência entre os indiciamentos e a denúncia, especialmente no enquadramento da conduta dos intermediários (arts. 313-A ou 171, §3º, do CP), ou de todos no art. 288 do CP ou na Lei nº. 12.850/2013.

A Operação Intervenção investigou fraudes na concessão de benefícios de pensão por morte e saques após o óbito de benefício de Amparo social ao idoso. Os dois envolvidos foram indiciados pelo art. 171, §3º, do CP. No Relatório, há menção ao prejuízo de R\$ 666.158,99 (seiscentos e sessenta e seis mil, cento e cinquenta e oito reais e noventa e nove centavos) e à economia de R\$ 1,9 milhão em decorrência da suspensão judicial de benefícios

120 Art. 4º. Constitui crime da mesma natureza a usura pecuniária ou real, assim se considerando: a) cobrar juros, comissões ou descontos percentuais, sobre dívidas em dinheiro superiores à taxa permitida por lei; cobrar ágio superior à taxa oficial de câmbio, sobre quantia permutada por moeda estrangeira; ou, ainda, emprestar sob penhor que seja privativo de instituição oficial de crédito; b) obter, ou estipular, em qualquer contrato, abusando da premente necessidade, inexperiência ou leviandade de outra parte, lucro patrimonial que exceda o quinto do valor corrente ou justo da prestação feita ou prometida.

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

121 Art. 104. Reter o cartão magnético de conta bancária relativa a benefícios, proventos ou pensão do idoso, bem como qualquer outro documento com objetivo de assegurar recebimento ou ressarcimento de dívida: Pena – detenção de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos e multa.

122 Favorecimento real

Art. 349 - Prestar a criminoso, fora dos casos de co-autoria ou de receptação, auxílio destinado a tornar seguro o proveito do crime: Pena - detenção, de um a seis meses, e multa.

fraudulentos e considerando a expectativa média de sobrevida da população brasileira. O MPF ofereceu duas denúncias, uma para cada envolvido. Em relação ao principal investigado, a denúncia correspondeu ao indiciamento.

A Operação Casa Cheia apurou a concessão de benefícios de Amparo Social ao Idoso a titulares fictícios. Seis pessoas foram indiciadas. Os intermediários foram indiciados pelos art. 171, §3º, do CP, e os três servidores do INSS pelo art. 313-A, do CP. O principal intermediário foi indiciado, ainda, pelo art. 297 do CP. No Relatório, há menção ao prejuízo de quase R\$ 1,65 milhão, e à economia de R\$ 1 milhão em decorrência da suspensão judicial de benefícios fraudulentos e considerando a expectativa média de sobrevida da população brasileira. Os indiciados foram denunciados pelos mesmos tipos penais.

A Operação Casa Cheia II investigou a concessão irregular de benefícios variados, assim como saques após o óbito do titular. Os envolvidos, oito no total, foram indiciados, cumulada ou isoladamente, pelos arts. 171, §3º, e 288 do CP, e foram denunciados pelos mesmos tipos penais.

A Operação Intervenção II investigou a concessão de benefícios de Amparo social ao idoso a titulares fictícios. O servidor do INSS, único investigado, foi indiciado e denunciado pelo art. 313-A, do CP. No Relatório, há, ainda, menção ao prejuízo de R\$ 2,4 milhões, e à economia de R\$ 3,1 milhões em decorrência da suspensão judicial de benefícios fraudulentos e considerando a expectativa média de sobrevida da população brasileira.

A Operação Duo Fratres apurou saques pós óbito de diversos benefícios. Cinco pessoas foram indiciadas pelos tipos penais dos arts. 171, §3º, 288, 297 e 299, todos do CP, de acordo com a conduta delitativa, e com fundamento na potencialidade lesiva dos documentos falsificados. No relatório, há menção ao prejuízo de aproximadamente R\$ 1,15 milhão, e à economia de R\$ 5,7 milhões em decorrência da suspensão judicial de benefícios fraudulentos e considerando a expectativa média de sobrevida da população brasileira. O MPF, entretanto, com exceção de um dos indiciados, denunciou os demais apenas pelos crimes previstos nos arts. 171, §3º e 288, do CP.

A Operação Hefesto investigou a concessão fraudulenta de benefícios de aposentadoria por invalidez e auxílio-doença mediante a inserção de vínculos fictícios e simulação de doenças psíquicas. Dezesete pessoas foram indiciadas pelos crimes dos arts. 171, §3º e 288, do CP. Uma das principais envolvidas foi também indiciada pelo art. 297, §3º, III, com fundamento na potencialidade lesiva dos documentos falsificados. No Relatório, há menção ao prejuízo de R\$ 13.643.916,12 (treze milhões, seiscentos e quarenta e três mil,

novecientos e dezesseis reais e doze centavos). Considerando a quantidade de investigados, o MPF denunciou as dez pessoas que compõem o núcleo principal da associação criminosa, todos pelos arts. 171, §3º e 288, divergindo, portanto, do indiciamento de uma das principais investigadas.

Quanto aos prazos, segue tabela com as datas das peças analisadas:

Tabela 5 – Datas das principais ocorrências da investigação criminal e das ações penais decorrentes das Operações da DELEPREV/MA entre 2003 e 2018

Nº.	Operação	Instauração	Deflagração	Relatório ¹²³	Denúncia	Recebimento	Alegações finais	Sentença
1	Caça Fantasmas	28/01/2003	13/01/2004	14/04/2004	17/05/2004	28/05/2004	17/01/2011	27/02/2015
2	Desmanche	25/11/2004	18/05/2006	24/06/2006	13/07/2006	25/07/2006	18/05/2007	03/08/2007
3	Sentença	02/12/2005	07/12/2006	18/12/2006	02/03/2007	27/03/2007	23/07/2010	17/04/2013
4	Sétimo Dia	03/04/2006	12/06/2007	21/06/2007	03/10/2007	24/06/2008	22/10/2012	25/02/2015
5	Tríade	31/08/2007	04/10/2007	28/05/2015	13/08/2015	02/03/2016	-	-
6	Grande Família	10/11/2008	26/05/2009	10/08/2009	24/09/2009	08/01/2010	10/06/2015	-
7	Erva Daninha	21/07/2008	23/09/2009	03/09/2010	09/12/2010	17/12/2010	-	-
8	Disfarce	12/06/2009	12/08/2010	26/08/2010	01/09/2010	03/09/2010	23/03/2018	-
9	Asilo	05/08/2010	07/10/2010	06/11/2012	13/02/2013	26/03/2013	-	-
10	Duas Caras	20/04/2007	29/09/2011	07/11/2013	21/05/2014	18/08/2016	-	-
11	Luto	08/05/2008	09/08/2013	14/03/2014	19/03/2014	02/05/2014	-	-
12	Aquestos	29/10/2013	21/07/2015	04/09/2015	26/02/2016	26/07/2018	-	-
13	Fim de Linha	27/02/2015	04/08/2015	17/08/2015	21/08/2015	08/04/2016	-	-
14	Tânato	20/11/2009	26/02/2016	16/08/2018	27/09/2018	18/02/2019	-	-
15	Intervenção	01/10/2015	12/05/2016	01/08/2016	08/03/2017	27/03/2017	-	-
16	Casa Cheia	02/06/2015	24/05/2016	26/07/2016	04/11/2016	17/03/2017	-	-
17	Casa Cheia II	08/08/2016	20/10/2016	21/06/2018	25/10/2018	07/12/2018	-	-
18	Intervenção II	20/09/2016	11/04/2017	12/05/2017	05/06/2017	19/06/2017	-	-
19	Duo Fratres	09/04/2015	13/06/2017	21/07/2017	02/08/2017	29/08/2017	-	-
20	Hefesto	04/07/2015	13/07/2018	24/08/2018	03/09/2018	16/09/2018	-	-

Fonte: Elaborado pelo autor

Considerando, ainda, os principais marcos temporais, a seguir quadro com alguns prazos em dias. Como na maioria das ações penais não houve a apresentação de alegações finais e sentença final, levou-se em consideração para o cômputo de alguns prazos a data de obtenção dos dados no dia 20/02/2019:

¹²³ Em algumas Operações verificou-se cota ministerial do MPF. Portanto, a data não é o do Relatório, mas de quando a cota foi cumprida. Na Operação Tríade, em que pese o Inquérito Policial ter sido relatado em 29/10/2007, a cota só foi cumprida em 28/05/2015. Na Operação Erva Daninha, relatado em 17/12/2009, constam outros dois relatórios complementares (27/04/2010 e 03/09/2010). A Operação Tânato foi relatada em 05/12/2016, mas a cota só foi cumprida em 16/08/2018.

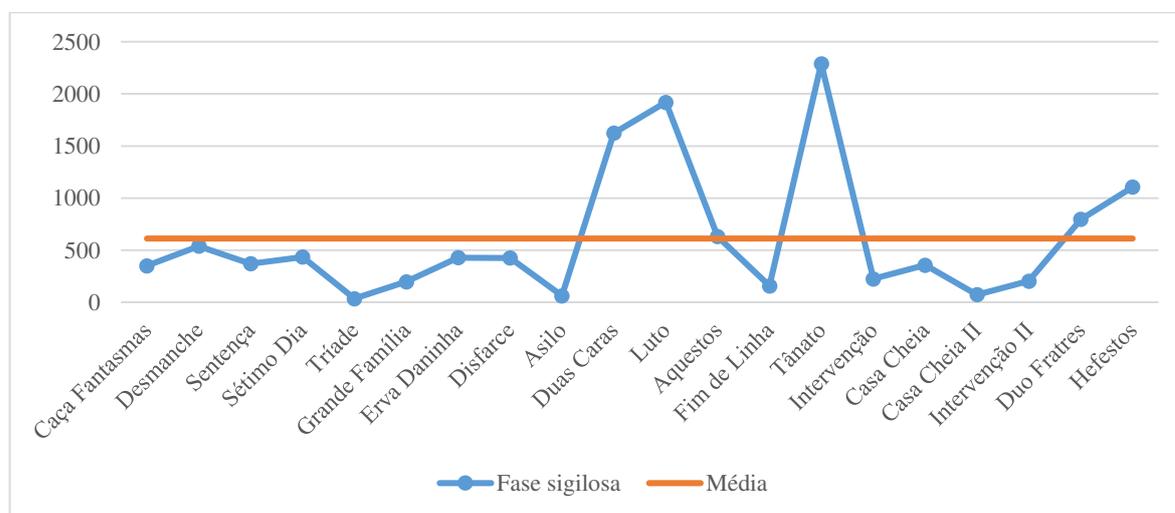
Tabela 6 – Prazos em dias das principais ocorrências da investigação criminal e das ações penais decorrentes das Operações da DELEPREV/MA entre 2003 e 2018

Nº.	Operação	Fase sigilosa	Investigação	Oferecimento da denúncia	Recebimento da denúncia	Recebimento – Alegações Finais	Recebimento – Sentença/Obtenção dos dados	Instauração – Sentença/Obtenção dos dados
1	Caça Fantasmas	350	442	33	11	2425	3927	4413
2	Desmanche	539	576	19	12	297	374	981
3	Sentença	370	381	74	25	1214	2213	2693
4	Sétimo Dia	435	444	104	265	1581	2437	3250
5	Tríade	34	2827	77	202	-	1085	4191
6	Grande Família	197	273	45	106	1979	3330	3754
7	Erva Daninha	429	774	97	8	-	2987	3866
8	Disfarce	426	440	6	2	2758	3092	3540
9	Asilo	63	824	99	41	-	2157	3121
10	Duas Caras	1623	2393	195	820	-	916	4324
11	Luto	1919	2136	5	44	-	1755	3940
12	Aquestos	630	675	175	881	-	209	1940
13	Fim de Linha	158	171	4	231	-	1048	1454
14	Tânato	2289	3191	42	144	-	2	3379
15	Intervenção	224	305	219	19	-	695	1238
16	Casa Cheia	357	420	101	133	-	705	1359
17	Casa Cheia II	73	682	126	43	-	75	926
18	Intervenção II	203	234	24	14	-	611	883
19	Duo Fratres	796	834	12	27	-	540	1413
20	Hefesto	1105	1147	10	13	-	157	1327

Fonte: Elaborado pelo autor

A Operação que passou mais tempo na fase sigilosa (prazo entre a data de instauração do Inquérito Policial e a data de deflagração da Operação Especial) foi a Tânato com 2.289 dias (mais de 6 anos), enquanto a mais célere foi a Tríade com 34 dias. A média ficou em 611 dias (1 ano e 8 meses) e a mediana em 398 dias:

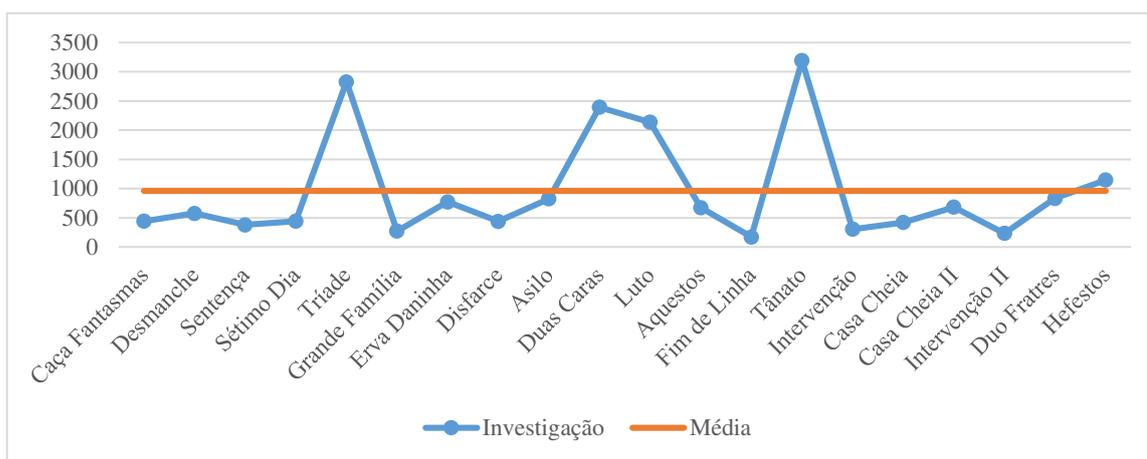
Figura 8 – Prazos da fase sigilosa nas Operações da DELEPREV/MA entre 2003 e 2018



Fonte: Elaborado pelo autor

A Operação cuja investigação durou mais (prazo entre a data de instauração do Inquérito Policial e a data do Relatório Final ou Relatório Complementar após cota ministerial) foi a Tânsito com 3.191 dias (8 anos e 8 meses), em detrimento da Fim de Linha (171 dias). A média ficou em 958 dias (2 anos e 7 meses) e a mediana em 625 dias:

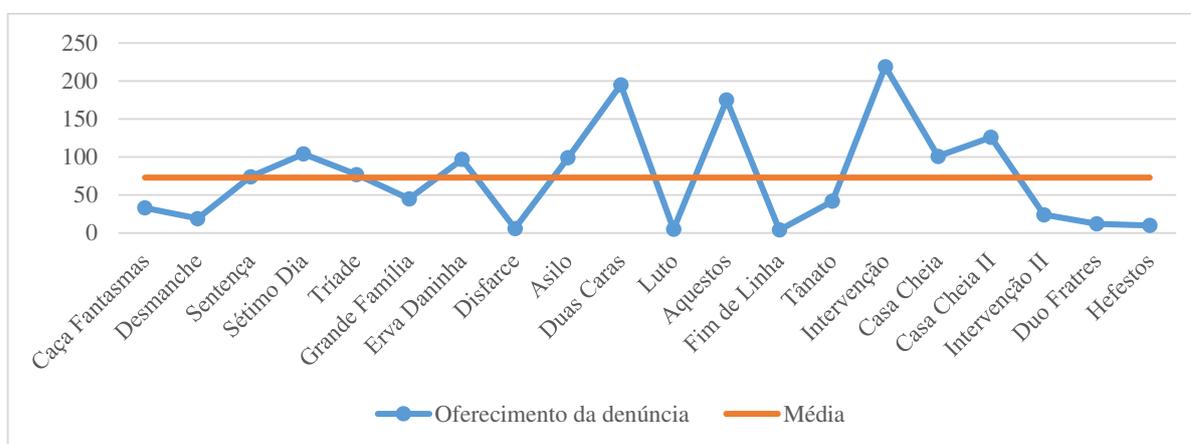
Figura 9 – Prazos da fase da investigação nas Operações da DELEPREV/MA entre 2003 e 2018



Fonte: Elaborado pelo autor

A Operação que demandou mais tempo para o oferecimento da denúncia (prazo entre a data do Relatório Final ou Relatório Complementar após cota ministerial e a data da denúncia) foi a Intervenção (219 dias), e a de menos tempo foi a Fim de Linha (4 dias). A média ficou em 73 dias e mediana em 59 dias:

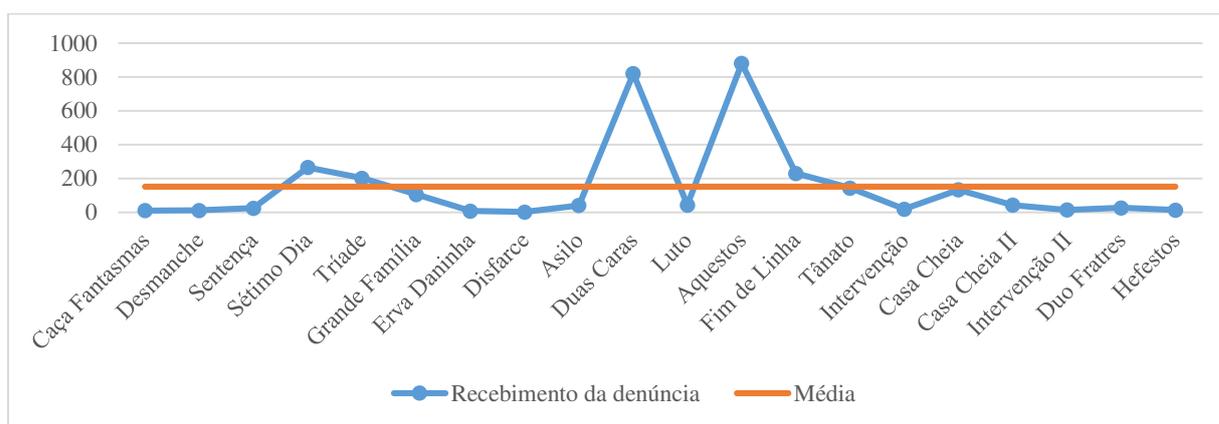
Figura 10 – Prazos da fase de denúncia nas Operações da DELEPREV/MA entre 2003 e 2018



Fonte: Elaborado pelo autor

A Operação em que houve maior tempo para o recebimento da denúncia (prazo entre a data da denúncia e a data da decisão de recebimento da denúncia) foi a Aquestos com 881 dias (2 anos e 4 meses), e a menor foi a Disfarce (2 dias). A média foi de 152 dias (5 meses) e a mediana em 42 dias:

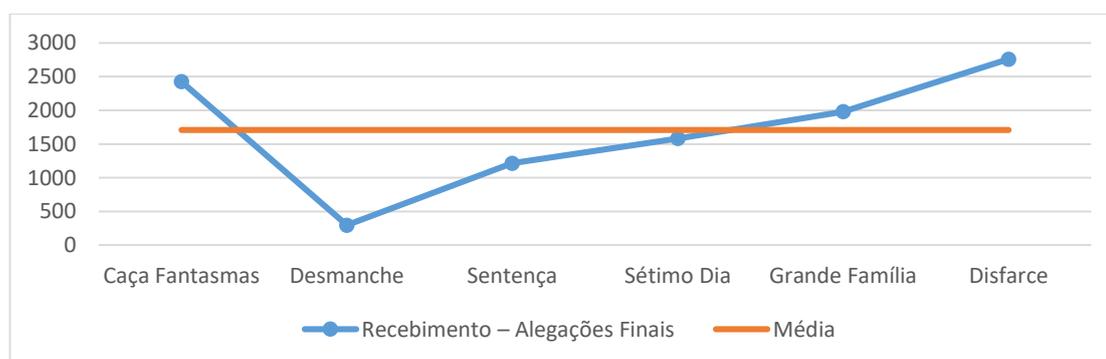
Figura 11 – Prazos da fase de recebimento de denúncia nas Operações da DELEPREV/MA entre 2003 e 2018



Fonte: Elaborado pelo autor

Houve a apresentação de alegações finais pelo MPF em seis operações: nas quatro em que há sentença final (Caça Fantasmas, Desmanche, Sentença e Sétimo Dia) e nas Operações Grande Família e Disfarce. Do recebimento da denúncia até as alegações finais, a Operação Disfarce demandou 2.758 dias (7 anos e 6 meses), e a Operação Desmanche 297 dias. A média foi de 1.709 dias (4 anos e 8 meses) e a mediana de 1780 dias:

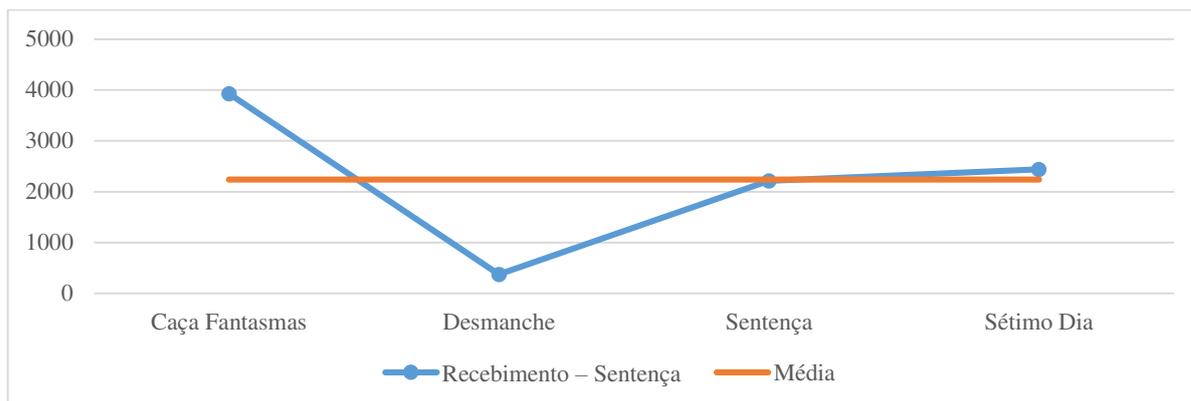
Figura 12 – Prazos até alegações finais pelo MPF nas Operações da DELEPREV/MA entre 2003 e 2018



Fonte: Elaborado pelo autor

Em relação às Operações em foi proferida sentença final, da data do recebimento da denúncia até a data da sentença final, ou seja, o período correspondente ao trâmite processual, a média foi de 2.237 dias (6 anos e 1 mês) e mediana em 2.325 dias:

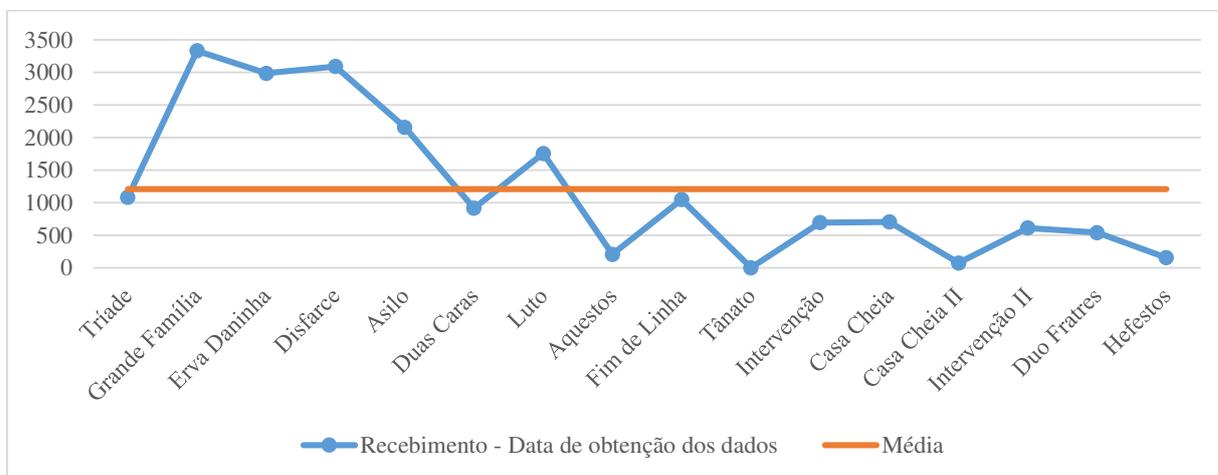
Figura 13 – Prazos das ações penais sentenciadas decorrentes das Operações da DELEPREV/MA entre 2003 e 2018



Fonte: Elaborado pelo autor

Quanto às Operações em que não há sentença final, da data do recebimento da denúncia até a data de obtenção dos dados (20/02/2019), a média ficou em 1.210 dias (3 anos e 3 meses) e a mediana em 810 dias, com o maior prazo para a Erva Daninha com 3.092 dias (8 anos e 5 meses) e a menor para Tánato (2 dias):

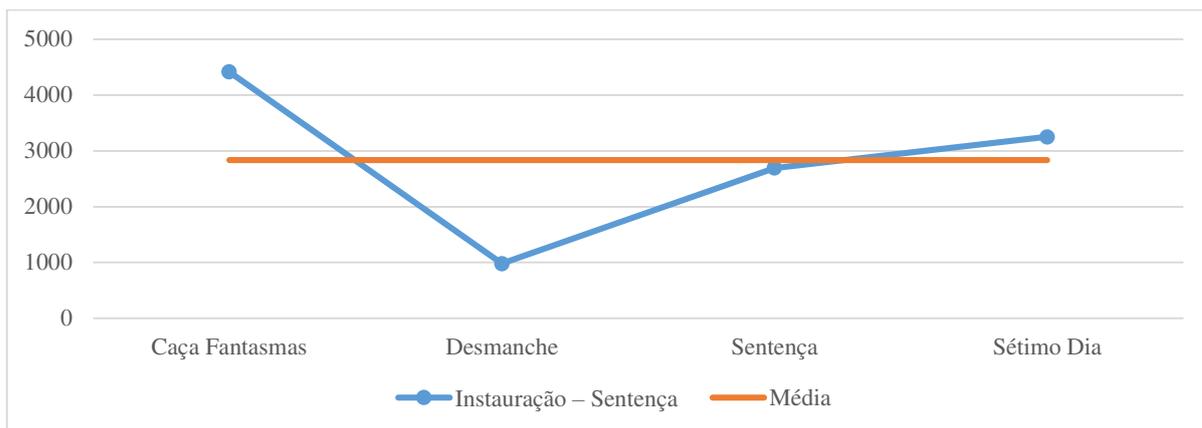
Figura 14 – Prazos das ações penais não sentenciadas decorrentes das Operações da DELEPREV/MA entre 2003 e 2018



Fonte: Elaborado pelo autor

Por fim, contabilizando o período total da persecução penal, isto é, da instauração do Inquérito Policial até a sentença final, a média foi de 2.834 dias (7 anos e 9 meses) e mediana em 2.971 dias:

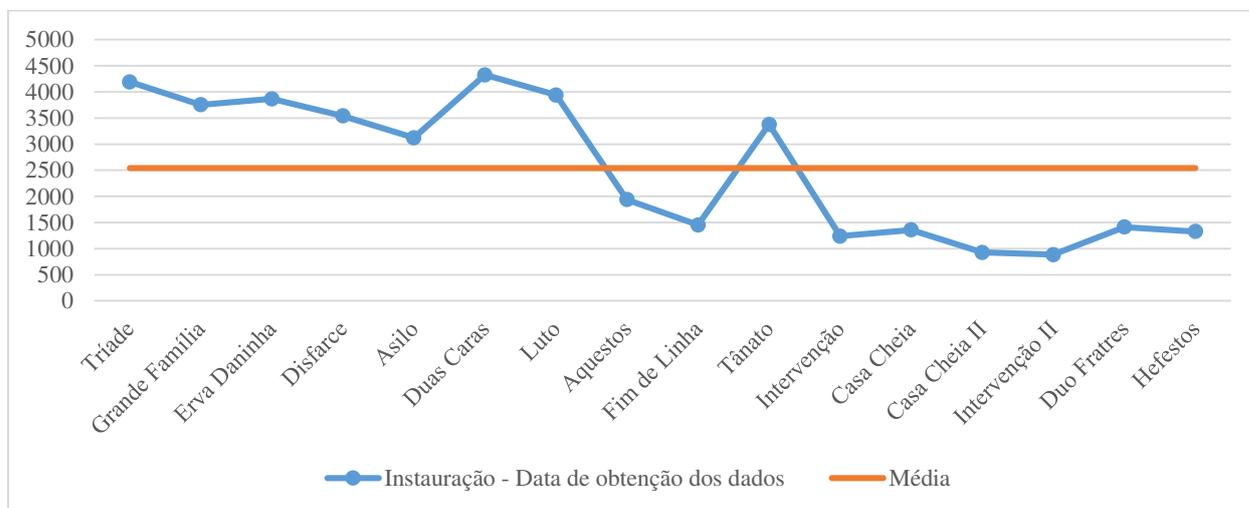
Figura 15 – Prazos da persecução penal nas ações penais sentenciadas decorrentes das Operações da DELEPREV/MA entre 2003 e 2018



Fonte: Elaborado pelo autor

Quanto às operações em que não há sentença, considerando a data da instauração do Inquérito Policial e a data de obtenção dos dados (20/02/2019), a média ficou em 2.540 dias (6 anos e 11 meses) e a mediana em 2.530 dias:

Figura 16 – Prazos da persecução penal nas ações penais não sentenciadas decorrentes das Operações da DELEPREV/MA entre 2003 e 2018



Fonte: Elaborado pelo autor

Em estudo com parâmetros similares, foi identificado que:

O maior gargalo para a prescrição identificado nesta pesquisa foi a duração dos processos. Apenas a instrução probatória, etapa que é responsável por aproximadamente 70% da duração total de um caso e é a principal responsável pela alta duração típica dos processos, em alguns tribunais a mediana dos processos chegou à 2.000 dias, aproximadamente 5 anos e meio (BRASIL, CNJ, 2019, p. 173).

Utilizou-se, então, parte da metodologia adotada para verificar a porcentagem de cada fase dentro da persecução penal, entendida esta como a soma da investigação com a ação penal. Dessa forma, considerando os dados da Tabela 6, considerou-se o tempo da investigação criminal, o tempo do oferecimento da denúncia e o tempo da ação penal. O objetivo foi aferir quanto tempo cada fase representa percentualmente na persecução penal geral.

Em relação às Operações Especiais sentenciadas (Caça Fantasmas, Desmanche, Sentença e Sétimo Dia), verificou-se os seguintes dados:

Tabela 7 – Percentual de cada fase da persecução penal referentes às Operações Especiais da DELEPREV/MA deflagradas entre 2003 e 2018 sentenciadas

Operação	Investigação	Denúncia	Ação penal
Caça Fantasmas	10,02%	0,75%	89,24%
Desmanche	58,72%	1,94%	39,35%
Sentença	14,15%	2,75%	83,10%
Sétimo Dia	13,66%	3,20%	83,14%

Fonte: Elaborado pelo autor

Já em relação às Operações Especiais não sentenciadas, cabe uma ressalva. Considerando a data de obtenção dos dados (20/02/2019), a porcentagem da tabela das Operações Especiais não sentenciadas representa apenas uma projeção atual, pois a cada dia que passa, e que a ação penal não é sentenciada, a tendência é a porcentagem referente à ação penal aumentar e as porcentagens da investigação e da denúncia diminuir.

Trazido esse pressuposto, tem-se os seguintes dados referentes aos percentuais de cada fase da persecução penal em relação às Operações Especiais não sentenciadas:

Tabela 8 – Percentual de cada fase da persecução penal referentes às Operações Especiais da DELEPREV/MA deflagradas entre 2003 e 2018 não sentenciadas

Operação	Investigação	Denúncia	Ação penal
Tríade	67,45%	1,84%	30,71%
Grande Família	7,27%	1,20%	91,53%
Erva Daninha	20,02%	2,51%	77,47%
Disfarce	12,43%	0,17%	87,40%
Asilo	26,40%	3,17%	70,43%
Duas Caras	55,34%	4,51%	40,15%
Luto	54,21%	0,13%	45,66%
Aquestos	34,79%	9,02%	56,19%
Fim de Linha	11,76%	0,28%	87,96%
Tânato	94,44%	1,24%	4,32%
Intervenção	24,64%	17,69%	57,67%
Casa Cheia	30,91%	7,43%	61,66%
Casa Cheia II	73,65%	13,61%	12,74%
Intervenção II	26,50%	2,72%	70,78%
Duo Fratres	59,02%	0,85%	40,13%
Hefestos	86,44%	0,75%	12,81%

Fonte: Elaborado pelo autor

Os prazos alongados da persecução penal, e a ausência de decisões definitivas em primeiro grau parecem ser elementos fomentadores da impunidade dos crimes previdenciários e assistenciais:

As dimensões e aspectos apresentados possibilitam um exame prévio de algumas causas da impunidade: (a) na ausência da adequada prestação jurisdicional materializada em decisão de mérito quanto ao juízo de admissibilidade ou não da persecução criminal; (b) multiplicidade de recursos que tornem a decisão condenatória transitada em julgado inaplicável; (c) impossibilidade da aplicação da pena imposta ao condenado por este ter se evadido do distrito da culpa. A sensação da impunidade produzida em tal contexto pode ser matizada em um maior grau no primeiro caso em que não temos a tutela jurisdicional específica como resposta a prática delitiva; média no segundo grau, em que a decisão não é aplicada em razão da multiplicidade de recursos, o que anestesia o clamor pela prisão; e em um menor grau, no último caso, em que por artil o condenado se evade do distrito da culpa, muita das vezes, em local alheio à jurisdição nacional, imunes aos instrumentos legais de cooperação internacional como o da extradição (BRASIL, CNJ, 2019, p. 24)¹²⁴.

124 Nessa mesma pesquisa, que possuía hipótese, objetivo e abordagem metodológica distinta da dissertação, chegou-se à seguinte conclusão: “Mas é nessa contradição que está um dos principais achados da pesquisa: a alta duração dos processos de corrupção acontece, ao que parece, independentemente de fatores intrínsecos aos crimes ou aos atores, tais como o crime praticado, o tempo gasto em recursos etc., mas sim ao próprio funcionamento do judiciário. Dessa forma, o que causa a sensação de impunidade percebida pela população e

6 CONCLUSÃO

A partir da identificação de 20 (vinte) Operações Especiais de Polícia Judiciária conduzidas pela DELEPREV/MA nos anos de 2003 a 2018, constatou-se que a totalidade das fraudes têm como objeto benefícios previdenciários e assistenciais, e não ilícitos relacionadas às fontes de custeio e de arrecadação.

A ausência de investigações criminais na forma de Operações Especiais com a temática de fraudes nas fontes de custeio e de arrecadação possivelmente se dá em razão ao tratamento benigno dado pela legislação e jurisprudência a esse tipo de fraude, especificamente aos tipos penais correspondentes aos crimes de apropriação indébita previdenciária (art. 168-A do CP) e de sonegação de contribuição previdenciária (art. 337-A do CP).

Quanto às fraudes nos benefícios, todas se referem a benefícios previdenciários e assistenciais geridos pelo INSS, em que pese ser atribuição da Polícia Federal, e especificamente da DELEPREV, a investigação de fraudes envolvendo o RPPS da União, por exemplo. Uma possível explicação guarda relação com o volume de benefícios geridos pelo INSS, consideravelmente superior ao do RPPS da União, e o fato de que em muitos casos as Operações tiveram início com a atuação da COINP, órgão de inteligência previdenciária que atua especificamente junto aos benefícios geridos pelo INSS.

De acordo com a análise de conteúdo especialmente dos Relatórios das investigações, quantos às espécies de benefícios fraudados, a preferência pela pensão por morte – setenta e cinco por cento das Operações - possivelmente se deu pela possibilidade de se obter altos ganhos com valores retroativos. Já as fraudes em Amparo social ao idoso – setenta por cento das Operações - justificam-se pela facilidade na concessão, com a exigência de poucos requisitos normativos para fazer jus ao benefício assistencial.

Quanto às modalidades delitivas, verificou-se uma ampla margem quanto às fraudes na concessão – noventa por cento das Operações - e que nenhuma Operação Especial teve como objeto fraudes após a concessão do benefício, referentes à manutenção em erro da

amplamente divulgada nos meios de comunicação é o funcionamento usual das instituições, sobretudo do judiciário, com longas filas de trabalho, alto volume de processos etc. Concluímos, no final das contas, que um melhor combate à corrupção se beneficiará em larga de escala de melhora na prestação jurisdicional como um todo, uma vez que não encontramos evidências de maus índices de esclarecimento de crimes ou de mau uso dos institutos de defesa, apenas de um longo tempo de tramitação dos processos. Os inúmeros recursos com a finalidade de protelar o cumprimento da pena, por vezes discutidos na literatura, não apareceram na análise empírica como um fator relevante para a prescrição, por exemplo” (BRASIL, CNJ, 2019, p. 171).

Autarquia Previdenciária, sendo todas referentes a fraudes na concessão ou de saques pós óbito. As fraudes envolvendo a manutenção em erro da Autarquia Previdenciária normalmente envolvem casos pontuais, em que o beneficiário não ostenta mais os requisitos para ser titular do benefício e mantém o INSS em erro mediante o silêncio intencional. Por se tratar de fraude individual, a ausência dessa modalidade delitativa na análise das Operações possivelmente ocorre em razão de que dificilmente se trata de uma fraude engendrada por uma associação ou organização criminosa, exigindo, assim, o emprego de medidas cautelares no curso da investigação criminal.

Já sobre os grupos criminosos atuantes, uma possível explicação para ausência de investigações criminais com a atuação exclusiva de beneficiários – terceiro grupo – é a dificuldade de se empreender uma fraude previdenciária ou assistencial sem que haja a participação criminosa do servidor do INSS (primeiro grupo) e/ou de intermediários (segundo grupo).

Quanto aos tipos de benefícios fraudados, tipologias de fraude e documentos falsificados, verificou-se uma preponderância das fraudes envolvendo a concessão de benefícios de Amparo social ao idoso a titulares fictícios, totalizando vinte e cinco por cento das Operações.

Quanto às formas de comunicação da *notitia criminis* e de instauração de Inquérito Policial, a COINP (antiga APEGR) mostrou-se o principal fornecedor de subsídios para as investigações criminais, representando trinta e cinco por cento das comunicações de *notitia criminis* que deram início às investigações que culminaram em Operações Especiais. Essa atuação preponderante reflete-se na participação das Operações: com exceção da Operação Caça Fantasmas, que foi deflagrada antes da implantação da COINP (antiga APEGR) no Maranhão, em todas elas há atuação do órgão de inteligência previdenciária, seja na fase de instauração, na de cumprimento das medidas cautelares deferidas ao longo da investigação criminal ou na análise de materiais apreendidos após a deflagração.

Quanto à participação de outras instituições na investigação criminal, verificou-se a atuação constante da COINP (ou APEGR) em detrimento, por exemplo, da Procuradoria Federal Especializada. Uma das razões para a ausência de uma participação mais efetiva neste caso é por conta da utilização de medidas cautelares inominadas, como a suspensão judicial de benefícios, por exemplo, no âmbito da própria investigação criminal. Outra possível explicação se deve em razão da ausência de tipologias envolvendo a concessão de benefícios judiciais fraudulentos. A participação do INSS das mais diversas formas é consequência da

constatação de que a totalidade das fraudes tinham como objeto benefícios previdenciários e assistenciais geridos pela Autarquia Federal.

Quanto às medidas cautelares decretadas no curso da investigação criminal, há uma nítida preponderância da utilização da medida cautelar de meio de obtenção de prova da Busca e Apreensão, empregada em todas as Operações Especiais. No emprego dessa medida, as instituições do Sistema de Justiça Criminal Federal (Polícia Federal, MPF e Justiça Federal) divergiram apenas em situações pontuais.

O emprego da interceptação telefônica em trinta por cento das Operações, cujas investigações criminais remontam aos anos de 2003 a 2011 (com exceção da Operação Tânató, cuja deflagração só ocorreu em 26/02/2016), guarda relação com a tendência observada da Polícia Federal fazer uso dessa medida cautelar no período citado.

Quanto às medidas cautelares pessoais, em oitenta e cinco por cento das Operações foram decretadas prisões temporárias e/ou preventivas, sendo a totalidade das prisões temporárias fundamentadas no crime de quadrilha, e a maioria das preventivas para garantir a ordem pública.

Quanto às medidas cautelares reais, verificou-se pedido de arresto ou sequestro de bens em cinquenta e cinco por cento das Operações, mas apenas em três casos o pedido teve como fundamento o Decreto-Lei nº. 3.240/1941, e apenas em um o deferimento foi com base nesse normativo, o que indica que se trata um instrumento legal pouco utilizado, em que pese ser mais abrangente que o CPP e a Lei de Lavagem de Capitais.

Quanto às medidas cautelares inominadas, observou-se um amplo emprego da suspensão judicial de benefícios – em um total de duzentos e setenta e um benefícios - e da medida de convocação dos titulares - em um total de duzentos e sessenta benefícios – a partir de 2015.

Observou-se que a maior divergência entre as instituições do Sistema de Justiça Criminal Federal se deu relação às medidas cautelares pessoais, seguido das medidas cautelares reais, das inominadas e, por fim, das de meios de obtenção de provas.

Finalmente, quanto às variáveis tomadas como parâmetro para aferir a eficácia geral das Operações Especiais de Polícia Judiciária, quais sejam, os indiciamentos, denúncias e condenações/absoluções, verificou-se que as divergências entre os fundamentos dos indiciamentos e das denúncias se deu em razão da qualificação de determinadas condutas, mas não em relação à participação delitiva em si dos indiciados, o que indica que a

investigação criminal levada a efeito pela Polícia Federal logrou êxito em demonstrar a materialidade, autoria e circunstâncias delitivas.

Entretanto, como só quatro Operações foram sentenciadas, a análise de eventual divergência com a Justiça Federal restou prejudicada. As condenações nas Operações Asilo, Desmanche e Sentença correspondem em parte às denúncias. Já em relação à Operação Sétimo Dia, apesar do indiciamento e denúncia, a maioria dos réus foi absolvida por ausência de comprovação do dolo.

Em números gerais, cento e oitenta e nove pessoas foram indiciadas, cento e sessenta e oito denunciadas¹²⁵, vinte e seis condenadas e catorze absolvidas. Entre as pessoas condenadas, vinte e seis no total, reconheceu-se a prescrição em relação a oito delas. Portanto, apenas dezoito pessoas foram indiciadas, denunciadas e condenadas, o que corresponde a aproximadamente apenas nove por cento dos indiciados e dez por cento dos indiciados e denunciados.

Dessas dezoito pessoas, há apelação pendente de julgamento quanto à catorze delas. Portanto, apenas quatro pessoas foram efetivamente condenadas em trânsito em julgado. Em que pese as variáveis utilizadas nesta dissertação restringirem-se aos indiciamento, denúncias e condenações/absoluções em primeiro grau, não abrangendo, portanto, o trânsito em julgado e/ou eventual cumprimento de sentença, não se pode deixar de mencionar que não há notícia nos autos acerca do eventual cumprimento da pena, no que permite concluir que não há ninguém que cumpra pena privativa de liberdade no âmbito da circunscrição da DELEPREV/MA por crimes previdenciários e assistenciais identificados em Operações Especiais de Polícia Judiciária.

Na aferição dos prazos de trâmite da persecução penal, verificou-se prazos prolongados tanto na investigação como, especialmente, no trâmite processual. Os prazos prolongados indicam tanto a ineficácia, como, principalmente, a ineficiência das Operações Especiais, porquanto em muitos casos a lentidão da persecução penal – ineficiência – acarretou a prescrição da pretensão punitiva – ineficácia.

Levando em consideração essas variáveis citadas, a eficácia das Operações Especiais de Polícia Judiciária desencadeadas pela DELEPREV/MA pode ser constatada por

125 O número de denunciados menor que o de indiciados se deu por diversos motivos: morte de indiciado antes do oferecimento da denúncia (Operação Tríade), reconhecimento da prescrição (Operação Tânato), declinação de competência em relação a alguns dos indiciados (Operação Tânato) ou por questão de estratégia processual do MPF, seja pelo fato dos intermediários identificados atuarem juntos a outro servidor não investigado (Operação Luto), seja pelo oferecimento de diversas denúncias devido ao elevado número de indiciados (Operações Tânato, Intervenção e Hefesto).

dois fatores: I) se os indiciamentos resultaram em denúncias e condenações; II) se as investigações e as ações penais transcorreram em um prazo razoável.

Sob o primeiro aspecto, as Operações Especiais mostraram-se eficazes pois resultaram no indiciamento e em denúncias. Apesar de algumas divergências entre os indiciamentos e denúncias quanto à capitulação legal, e à exceção dos casos em que determinada pessoa não foi denunciada por outras circunstâncias, como estratégia para evitar tumulto processual, por exemplo, não foi constatado nenhum caso em que uma pessoa indiciada não foi denunciada com fundamento de não haver provas suficientes.

Por outro lado, quanto às condenações, o reduzido número de sentenças finais – apenas vinte e cinco por cento das Operações Especiais – impediu uma aferição mais exata da eficácia. Quanto às Operações Especiais sentenciadas, estas mostraram-se parcialmente eficazes. Houve tanto a absolvição de diversos crimes na Operação Sétimo Dia, como condenações efetivas nas Operações Caça Fantasmas, Desmanche e Sentença.

Ainda que se alargue o conceito de eficácia da Operação Especial para incluir a recuperação do prejuízo causado e a suspensão do desvio de valores, as Operações novamente mostraram-se parcialmente eficazes. Quanto à recuperação do prejuízo, a ausência de condenações definitivas impediu a recuperação do prejuízo causado. Por outro lado, quando foi empregada a suspensão de benefícios como medida cautelar, as Operações mostraram-se eficazes pelo menos quanto à cessação do prejuízo.

A ausência de decisões definitivas, sejam condenações, sejam absolvições, impediu também o fornecimento de subsídios para o aperfeiçoamento das instituições do Sistema de Justiça Criminal Federal, notadamente da Polícia Federal. Por fim, a ausência de um desfecho final ou a constatação da prescrição fomentam a impunidade quanto às fraudes previdenciárias e assistenciais (BRASIL, CNJ, 2019, p. 21).

Ainda assim, procurou-se subsídios para o aperfeiçoamento das instituições do Sistema de Justiça Criminal, notadamente da investigação criminal conduzida pela Polícia Federal.

Nesse sentido, verificou-se que as absolvições ocorreram com fundamento de que os réus não tinham conhecimento das fraudes, e que como eventuais depoimentos em sede policial não foram repetidos em sede judicial, não havia elementos para condenação (Operação Caça Fantasmas) ou que a denúncia se baseava em depoimento de beneficiário, mas que não havia nenhuma prova acerca da atuação conjunta da suposta intermediária com a servidora do INSS (Operação Sentença). Na Operação Sétimo Dia, entendeu-se que não

restou comprovado o dolo de procuradores cadastrados em benefícios assistenciais, com o fundamento de que um mesmo procurador ser cadastrado em quatro ou mais benefícios não é fato apto, por si só, para caracterizar o dolo.

Os elementos expostos, contudo, não aparentam ser falhas sistemáticas na atividade de persecução penal, incluindo a fase da investigação criminal e da ação penal, mas casos pontuais em que há divergência de entendimentos entre a Polícia Federal e o MPF de um lado, e a Justiça Federal de outro, de maneira que não há elementos suficientes que permitam propor medida que visem o aperfeiçoamento da atividade de persecução penal.

Mesmo no caso de condenações, ou foi reconhecida a prescrição em relação a diversos delitos (Operação Caça Fantasmas, por exemplo), ou o processo encontra-se pendente de julgamento de apelação (Operação Sentença e Sétimo Dia), o que indica a ineficácia das Operações Especiais, ainda que consideremos, no último caso, o entendimento do STF acerca do cumprimento da pena após decisão de segunda instância.

Quanto aos prazos, tanto a investigação como, principalmente, a ação penal mostraram-se ineficientes, porquanto foi identificado um largo lapso temporal para conclusão do processo. Essa ineficiência resultou na ineficácia, porquanto em alguns casos foi reconhecida a prescrição. Nesse aspecto, as Operações mostraram-se ineficazes não só em relação aos prazos de investigação (média de 2 anos e 7 meses), mas, principalmente, na duração da ação penal (média de 6 anos e 1 mês para as Operações sentenciadas).

Se levarmos em consideração o sistema de Justiça Criminal além da primeira instância, que constitui o objeto da dissertação, a Operação Desmanche é um caso emblemático de ineficácia da Operação Especial. Em que pese ter havido condenação em primeira (03/08/2007) e segunda instâncias (em 11/04/2011), o trânsito em julgado só ocorreu em 07/02/2017, e devido a sucessivos recursos, inclusive no STJ, reconheceu-se a prescrição do 313-A do CP, conforme decisão proferida em 26/07/2018. Em relação à própria Operação Desmanche, uma possível explicação para celeridade da decisão em primeira instância foi o fato de haver apenas um réu, e este ter permanecido preso durante a instrução processual, o que impôs uma maior celeridade do feito (prazo de 374 dias, apenas).

Portanto, conclui-se que as Operações Especiais deflagradas pela DELEPREV/MA nos anos de 2003 a 2018: I) foram eficazes quanto aos indiciamentos e denúncias; II) foram relativamente eficazes em relação às condenações, em que pese o número pequeno de sentenças; III) foram ineficientes e ineficazes no que se refere aos prazos de investigação, e, principalmente, da ação penal.

Sob o ponto de vista acadêmico, a presente dissertação encontrou seus limites na avaliação das Operações Especiais de Polícia Judiciária, não se propondo a apontar eventuais causas para a ineficácia parcial das Operações nem a projeção do estudo para outras realidades.

Identificado o problema – a ausência de decisões finais e a lentidão da persecução penal – a identificação das causas exigiria uma nova abordagem metodológica. Nesse sentido, para se aferir quais são as causas do problema, necessitar-se-ia, por exemplo, de dados acerca do quantitativo de servidores disponíveis na Polícia Federal e na Justiça Federal, do acervo de Inquéritos Policiais e de Processos Judiciais, da análise acerca de eventuais manobras processuais e recursos protelatórios visando dilatar o tempo de trâmite da ação penal. Não se exclui também a necessidade de entrevistas com os atores do Sistema de Justiça Criminal Federal com o fim de identificar outras possíveis causas para a relativa ineficácia e ineficiência.

Entretanto, as causas e soluções parecem apontar em duas direções, uma referente à Polícia Federal e a outra ao MPF e à Justiça Federal. Quanto à Polícia Federal, os prazos de investigação demonstram a necessidade de se conferir maior celeridade à investigação, sem, contudo, descuidar do método empregado na investigação. A celeridade, aproveitando-se especialmente do princípio da oportunidade, tende a conduzir a uma maior eficiência da investigação. Quanto ao MPF e à Justiça Federal, a solução parece envolver a rediscussão do princípio da obrigatoriedade, o que permitiria essas instituições dar a devida prioridade aos casos que na realidade de fraudes previdenciárias e assistenciais envolvem grupos criminosos com destacado potencial ofensivo.

REFERÊNCIAS

- ALVEZ-MAZZOTI, Alda Judith. **Usos e Abusos dos Estudos de Caso**. Cadernos de Pesquisa, v. 36, n. 129, set./dez. 2006. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v36n129/a0736129.pdf>> Acesso em 16 abr. 2019
- AMADO, Frederico. **Direito e Processo Previdenciário Sistematizado**, 3ª Ed., Salvador: JusPodivum, 2012
- BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. **Crimes Federais**, 11ª Ed., São Paulo: Saraiva, 2017
- BARBOSA, Adriano Mendes. **Ciclo do Esforço Investigativo Criminal**. Revista Brasileira de Ciências Policiais. Brasília, v. 1, n. 1, p. 153-179, jan./jun. 2010
- BITENCOURT, Cezar Roberto. **Código Penal Comentado**, 7ª Ed., São Paulo: Saraiva, 2012
- BOL. **Fraudadores do INSS ganham aposentadoria com RG e certidão falsos**. 2019. Disponível em <<https://www.bol.uol.com.br/noticias/2019/01/24/principais-fraudes-contraprevidencia-falsificacao-documentos.htm>> Acesso em 16 abr. 2019
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça Criminal, Impunidade e Prescrição. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo e Associação Brasileira de Jurimetria. 2019. Disponível em <http://www.iea.usp.br/eventos/documentos/JusticaCriminal_ImpunidadeePrescricao.pdf> Acesso em 01 abr. 2019
- _____. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em 21 jan. 2019
- _____. **Decreto nº. 3.048/1990**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3048.htm> Acesso em 24 jan. 2019
- _____. **Decreto nº. 6.214/2007**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6214.htm> Acesso em 21 jan. 2019
- _____. **Decreto nº. 9.660/2019**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9660.htm> Acesso em 21 jan. 2019
- _____. **Decreto nº. 9.679/2019**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9679.htm> Acesso em 21 jan. 2019
- _____. **Decreto-Lei nº. 2.848/1940 (Código Penal)**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm> Acesso em 21 jan. 2019
- _____. **Decreto-Lei nº. 3.240/1941**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del3240.htm> Acesso em 10 fev. 2019
- _____. **Decreto-Lei nº. 3.689/1941 (Código de Processo Penal)**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm> Acesso em 06 fev. 2019
- _____. **Decreto-Lei nº. 5.452/1943 (CLT)**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm> Acesso em 24 jan. 2019
- _____. **Instrução Normativa INSS/PRES nº. 77/2015**. Disponível em <<http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/38/inss-pres/2015/77.htm>> Acesso em 24 jan. 2019
- _____. **Lei Complementar nº. 105/2001**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp105.htm> Acesso em 09 fev. 2019
- _____. **Lei Complementar nº. 109/2001**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp109.htm> Acesso em 09 fev. 2019

- _____ **Lei nº. 1.521/1951.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1521.htm> Acesso em 21 jan. 2019
- _____ **Lei nº. 5.010/1966.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5010.htm> Acesso em 21 jan. 2019
- _____ **Lei nº. 5.869/1973.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869impresao.htm> Acesso em 10 fev. 2019
- _____ **Lei nº. 7.960/1989.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7960.htm> Acesso em 09 fev. 2019
- _____ **Lei nº. 8.137/1990.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8137.htm> Acesso em 21 jan. 2019
- _____ **Lei nº. 8.492/1992.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm> Acesso em 05 fev. 2019
- _____ **Lei nº. 8.742/1993.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/LEIS/L8742.htm> Acesso em 21 jan. 2019
- _____ **Lei nº. 8.212/1991.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8212cons.htm> Acesso em 21 jan. 2019
- _____ **Lei nº. 8.213/1991.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8213cons.htm> Acesso em 21 jan. 2019
- _____ **Lei nº. 8.906/1994.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8906.htm> Acesso em 21 jan. 2019
- _____ **Lei nº. 9.099/1995.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9099.htm> Acesso em 06 fev. 2019
- _____ **Lei nº. 9.296/1996.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9296.htm> Acesso em 09 fev. 2019
- _____ **Lei nº. 9.430/1996.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9430.htm> Acesso em 25 jan. 2019
- _____ **Lei nº. 9.613/1998.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9613.htm> Acesso em 04 fev. 2019
- _____ **Lei nº. 9.983/2000.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9983.htm> Acesso em 24 jan. 2019
- _____ **Lei nº. 10.446/2002.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10446.htm> Acesso em 21 jan. 2019
- _____ **Lei nº. 10.684/2003.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.684.htm> Acesso em 21 jan. 2019
- _____ **Lei nº. 10.741/2003.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.741.htm> Acesso em 21 jan. 2019
- _____ **Lei nº. 10.835/2004.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.835.htm> Acesso em 21 jan. 2019
- _____ **Lei nº. 10.836/2004.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm> Acesso em 21 jan. 2019
- _____ **Lei nº. 10.858/2004.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.858.htm> Acesso em 21 jan. 2019
- _____ **Lei nº. 11.343/2006.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm> Acesso em 10 fev. 2019

_____ **Lei nº. 11.457/2007.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11457.htm> Acesso em 21 jan. 2019

_____ **Lei nº. 11.719/2008.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11719.htm> Acesso em 21 jan. 2019

_____ **Lei nº. 11.941/2009.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11941.htm> Acesso em 25 jan. 2019

_____ **Lei nº. 12.382/2011.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12382.htm> Acesso em 25 jan. 2019

_____ **Lei nº. 12.403/2011.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12403.htm> Acesso em 25 jan. 2019

_____ **Lei nº. 12.618/2012.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12618.htm> Acesso em 21 jan. 2019

_____ **Lei nº. 12.683/2012.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12683.htm#art2> Acesso em 04 fev. 2019

_____ **Lei nº. 12.694/2012.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12694.htm> Acesso em 04 fev. 2019

_____ **Lei nº. 12.830/2013.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12830.htm> Acesso em 07 fev. 2019

_____ **Lei nº. 12.850/2013.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm> Acesso em 04 fev. 2019

_____ **Lei nº. 13.105/2015.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm> Acesso em 10 fev. 2019

_____ **Lei nº. 13.134/2015.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13134.htm> Acesso em 21 jan. 2018

_____ **Lei nº. 13.146/2015.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm> Acesso em 21 jan. 2019

_____ **Lei nº. 13.245/2016.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13245.htm> Acesso em 21 jan. 2019

_____ **Medida Provisória nº. 871/2019.** Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv871.htm> Acesso em 21 jan. 2019

_____ Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº. 59 de 09 de setembro de 2008.** Disponível em

<http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_59consolidada.pdf> Acesso em 17 abr. 2019

- _____. Justiça Federal. **Ação Civil Pública nº. 5003473-95.2017.4.04.7102**, da 2ª Vara da Subseção Judiciária de Santa Maria/RS
- _____. Justiça Federal. **Ação Civil Pública nº. 5382-26.2012.4.01.3803**, da 1ª Vara da Subseção Judiciária de Uberlândia/MG
- _____. Justiça Federal. **Resolução do Conselho de Justiça Federal nº. 63, de 26 de junho de 2009**. Disponível em < <https://www2.cjf.jus.br/jspui/handle/1234/5547>> Acesso em 09 fev. 2019
- _____. Ministério da Economia. Secretaria de Previdência. **Força-Tarefa Previdenciária – Operações 2009**. 2013. Disponível em <<http://www.previdencia.gov.br/acesso-a-informacao/programas-e-acoes/forca-tarefa-previdenciaria/operacoes-da-forca-tarefa-2009/>> Acesso em 16 abr. 2019
- _____. Ministério da Economia. Secretaria de Previdência. **Operações Força-Tarefa Previdenciária – 2003 a 2018**. 2019. Disponível em < <http://www.previdencia.gov.br/acesso-a-informacao/programas-e-acoes/forca-tarefa-previdenciaria/operacoes-forca-tarefa-previdenciaria-2018/>> Acesso em 16 abr. 2019
- _____. Ministério da Economia. Secretaria de Previdência. **Pesquisa Estratégica e de Gerenciamento de Riscos**. 2015. Disponível em <<http://www.previdencia.gov.br/perguntas-frequentes/pesquisa-estrategica-e-de-gerenciamento-de-riscos/>> Acesso em 05 fev. 2019
- _____. Ministério da Justiça. **Portaria nº. 1.252, de 29 de dezembro de 2017**
- _____. Ministério da Justiça. Polícia Federal. Adnilson Lima Maia *et al.* **Polícia Previdenciária**. Brasília: Academia Nacional de Polícia, 2014a
- _____. Ministério da Justiça. Polícia Federal. Cezar Luiz Busto de Souza *et al.* **Manual de Planejamento Operacional**. Brasília: Academia Nacional de Polícia, 2015
- _____. Ministério da Justiça. Polícia Federal. José Juvêncio de Almeida Neto, Karla Gomes de Matos Maia (organizadores). **Manual de Investigação de Crimes Previdenciários**. Brasília: Academia Nacional de Polícia, 2016
- _____. Ministério da Justiça. Polícia Federal. Priscila Santos Campêlo Macorin *et al.* **Manual de Gestão de Planejamento Operacional de Polícia Previdenciária**. Brasília: Academia Nacional de Polícia, 2014b.
- _____. Ministério da Justiça. Polícia Federal. **Instrução Normativa nº. 013/2005-DG/DPF, de 15 de junho de 2005**
- _____. Ministério da Justiça. Polícia Federal. **Instrução Normativa nº. 013/2008-DG/DPF, de 30 de outubro de 2008**
- _____. Ministério da Justiça. Polícia Federal. **Instrução Normativa nº. 028/2010-DG/DPF, de 14 de maio de 2010**
- _____. Ministério da Justiça. Polícia Federal. **Instrução Normativa nº. 108/2016-DG/PF, de 07 de novembro de 2016**
- _____. Ministério da Justiça. Polícia Federal. **Orientação Normativa nº. 043/2011-COGER/DPF, de 15 de fevereiro de 2011**
- _____. Ministério da Justiça. Polícia Federal. **Portaria nº. 325/1994-DG/PF, de 22 de agosto de 1994**
- _____. Ministério da Justiça. Polícia Federal. **Portaria nº. 8.714/2018-DG/PF, de 13 de agosto de 2018**
- _____. Ministério da Justiça. Polícia Federal. **Portaria nº. 3.997/2013-DG/DPF, de 24 de outubro de 2013**
- _____. Ministério da Justiça e Ministério da Previdência Social. **Ofício nº. 542/2006 – MJ/MPS**
- _____. Ministério da Previdência Social. **Manual de Monitoramento Operacional de Benefícios – Apuração de Indícios de Irregularidades**, aprovado pela Resolução nº. 276/PRES/INSS, de 1º de março de 2013

____ Ministério da Previdência Social e INSS. **Portaria Conjunta nº. 01/2013, de 05 de julho de 2013**

____ Ministério da Previdência Social. **Portaria nº. 751/2011, de 29 de dezembro de 2011**

____ Ministério da Previdência Social. **Regimento Interno do INSS**. Portaria nº. 414, de 28 de setembro de 2017

____ Ministério da Segurança Pública. Polícia Federal. **Resolução nº. 01-CSP/PF, de 28 de novembro de 2018**

____ Ministério Público da União. Arthur Trindade Maranhão Costa, Bruno Amaral Machado, Cristina Zackeski (organizadores). **A investigação e a persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos: uma pesquisa empírica no sistema de justiça federal: Tomo I**. Brasília: ESMPU, 2016

____ Ministério Público Federal. 2ª Câmara de Coordenação e Revisão. **Orientação nº. 02**. Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/orientacoes/documentos/orientacao-no-2>> Acesso em 17 abr. 2019

____ Ministério Público Federal. 2ª Câmara de Coordenação e Revisão. **Orientação nº. 04**. Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/orientacoes/documentos/Orientacao%20no%204.pdf>> Acesso em 17 abr. 2019

____ Ministério Público Federal. 2ª Câmara de Coordenação e Revisão. **Orientação nº. 28**. Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/orientacoes/documentos/orientacao-no-28>> Acesso em 17 abr. 2019

____ Ministério Público Federal. 2ª Câmara de Coordenação e Revisão. **Orientação nº. 36**. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/orientacoes/documentos/orientacao-no-36-orienta_sobre_arquivamento-rescaldos.pdf> Acesso em 17 abr. 2019

____ Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial nº. 1.684.306**, Sexta Turma, Recorrente: Juarez Martins da Silva. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Nefi Cordeiro. São Paulo, Julgado em 19/04/2018. Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201701725310&dt_publicacao=03/09/2018> Acesso em 01 fev. 2019

____ Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº. 1.249.387**, Quinta Turma, Recorrente: Valeri de Oliveira Alves. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Rio Grande do Sul, Julgado em 15/03/2018. Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201800355000&dt_publicacao=23/03/2018> Acesso em 01 fev. 2019

____ Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso em Mandado de Segurança nº. 55.547**, Sexta Turma, Recorrente: Evaldo Furrer Matos. Recorrido: Ministério Público Federal. Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Mato Grosso do Sul, Julgado em 07/08/2018. Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201702658328&dt_publicacao=14/08/2018> Acesso em 01 fev. 2019

____ Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial nº. 1.530.872**, Sexta Turma, Recorrente: Ministério Público Federal. Recorridos: Mauricio Cardoso de Paula e outros. Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Bahia, Julgado em 04/08/2015. Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201501095005&dt_publicacao=17/08/2015> Acesso em 01 fev. 2019

____ Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial nº. 1.582.540**, Sexta Turma, Recorrente: Antonia Maria dos Santos. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz. Pernambuco, Julgado em 05/04/2018. Disponível em
<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201600477680&dt_publicacao=16/04/2018> Acesso em 01 fev. 2019

____ Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial nº. 1.632.046**, Sexta Turma, Recorrentes: Franklin Eurele das Chagas Arruda, Ministério Público Federal. Recorridos: Franklin Eurele das Chagas Arruda, Ministério Público Federal, José Ferreira Junior. Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Rio Grande do Norte, Julgado em 13/12/2016. Disponível em
<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201602708401&dt_publicacao=19/12/2016> Acesso em 01 fev. 2019

____ Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial nº. 1.680.331**, Quinta Turma, Recorrente: Elisangela Maria da Silva. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Rio Grande do Norte, Julgado em 12/09/2017. Disponível em
<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201701538333&dt_publicacao=20/09/2017> Acesso em 01 fev. 2019

____ Superior Tribunal de Justiça. **Conflito de Competência nº. 99.451**, Terceira Seção, Suscitante: Juízo Federal da 3ª Vara Criminal e Juizado Especial Criminal da Seção Judiciária do Estado do Paraná. Suscitado: Juízo de Direito da Vara de Inquéritos Policiais de Curitiba. Relator: Ministro Jorge Mussi. Paraná, Julgado em 13/05/2009. Disponível em
<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200802255277&dt_publicacao=27/08/2009> Acesso em 01 fev. 2019

____ Superior Tribunal de Justiça. **Conflito de Competência nº. 125.023**, Terceira Seção, Suscitante: Juízo Federal da 12ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal. Suscitado: Juízo Federal da 1ª Vara Criminal da Seção Judiciária do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Marco Aurélio Bellizze. Distrito Federal, Julgado em 13/03/2013. Disponível em
<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201202148494&dt_publicacao=19/03/2013> Acesso em 01 fev. 2019

____ Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº. 320.281**, Sexta Turma, Recorrente: Gilson Silveira Figueiredo. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Antônio Saldanha Palheiro. Sergipe, Julgado em 06/09/2016. Disponível em
<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201301184350&dt_publicacao=16/09/2016> Acesso em 01 fev. 2019

____ Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº. 112.842**, Quinta Turma, Impetrante: Defensoria Pública da União. Impetrado: Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Relator: Relator Ministro Arnaldo Esteves Lima. Pará, Julgado em 24/11/2008. Disponível em
<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200801728996&dt_publicacao=19/12/2008> Acesso em 01 fev. 2019

____ Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº. 122.656**, Sexta Turma, Impetrante: Ricardo Giuliani – Defensor Público da União. Impetrado: Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Relatora: Ministra Jane Silva (Desembargadora Convocada do TJ/MG). Paraná, Julgado em 06/02/2009. Disponível em
<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200802683076&dt_publicacao=02/03/2009> Acesso em 01 fev. 2019

____ Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº. 147.248**, Quinta Turma, Impetrante: Ricardo Ponzetto. Impetrado: Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Relatora: Ministra Laurita Vaz. São Paulo, Julgado em 02/08/2012. Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200901787744&dt_publicacao=07/08/2014> Acesso em 01 fev. 2019

____ Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº. 213.179**, Quinta Turma, Impetrantes: Nestor José da Silveira e outros. Impetrado: Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. Relator: Ministro Jorge Mussi. Santa Catarina, Julgado em 19/04/2012. Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201101631835&dt_publicacao=03/05/2012> Acesso em 01 fev. 2019

____ Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº. 362.478**, Quinta Turma, Impetrante: Rodrigo Sitrangulo da Silva. Impetrado: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. São Paulo, Julgado em 14/09/2017. Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201601823860&dt_publicacao=20/09/2017> Acesso em 01 fev. 2019

____ Superior Tribunal de Justiça. **Informativo de Jurisprudência nº. 0500**. Disponível em <<http://www.stj.jus.br/SCON/SearchBRS?b=INFJ&tipo=informativo&livre=@COD=%270500%27>> Acesso em 01 fev. 2019

____ Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 1.420.960**, Sexta Turma, Recorrente: Nivaldo Bonfim. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Sebastião Reis Júnior. Minas Gerais, Julgado em 24/02/2015. Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201202442178&dt_publicacao=02/03/2015> Acesso em 01 fev. 2019

____ Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 1.537.995**, Sexta Turma, Recorrentes: S G do N, I B G de M, M B de L. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Sebastião Reis Júnior. Pernambuco, Julgado em 01/12/2016. Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201501379608&dt_publicacao=14/12/2016> Acesso em 01 fev. 2019

____ Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 1.206.105**, Terceira Seção, Recorrente: Isaias Marinho de Lima. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Gilson Dipp. Rio de Janeiro, Julgado em 27/06/2012. Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201001493383&dt_publicacao=22/08/2012> Acesso em 01 fev. 2019

____ Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 1.714.991**, Sexta Turma, Recorrente: Ministério Público Federal. Recorridos: SS da S, G M R. Relator: Ministro Sebastião Reis Júnior. Rio Grande do Sul, Julgado em 27/02/2018. Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201701814194&dt_publicacao=08/03/2018> Acesso em 01 fev. 2019

____ Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº. 36.704**, Quinta Turma, Recorrente: Jorge Fernando Schneider. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Felix Fischer. Santa Catarina, Julgado em 18/02/2016. Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201300780313&dt_publicacao=26/02/2016> Acesso em 01 fev. 2019

____ Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº. 55.646**, Quinta Turma, Recorrentes: Angela Maria de Souza Costa e outros. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Newton Trisotto (Desembargador convocado do TJ/SC). Rio Grande do Sul, Julgado em 01/09/2015. Disponível em

<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201500064565&dt_publicacao=09/09/2015> Acesso em 01 fev. 2019

Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº. 55.701**, Quinta Turma, Recorrente: Miraci dos Santos Pereira. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Feliz Fischer. Bahia Julgado em 19/05/2015. Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201500103750&dt_publicacao=27/05/2015> Acesso em 01 fev. 2019

Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº. 17**. Quando o falso se exaure no estelionato, sem mais potencialidade lesiva, é por este absorvido. Diário de Justiça da União, Brasília, 28 de novembro de 1990. Seção 1, p. 13.963 Disponível em <<http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/toc.jsp?processo=17&b=SUMU&thesaurus=JURIDICO&p=true>> Acesso em 01 fev. 2019

Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº. 24**. Aplica-se ao crime de estelionato, em que figure como vítima entidade autárquica da previdência social, a qualificadora do § 3º do art. 171 do Código Penal. Diário de Justiça da União, Brasília, 10 de abril de 1991. Seção 1, p. 4.043 Disponível em <<http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/toc.jsp?processo=24&b=SUMU&thesaurus=JURIDICO&p=true>> Acesso em 01 fev. 2019

Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº. 663.735**, Segunda Turma. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Pedro Cristiano Pagung. Relator: Ministro Ayres Britto. Espírito Santo. Julgado em 07/02/2012. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1827434>> Acesso em 01 fev. 2019

Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº. 132.706**, Segunda Turma, Recorrente: Fernando Jacomin. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Gilmar Mendes. São Paulo, Julgado em 21/06/2016. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11303195>> Acesso em 01 fev. 2019

Supremo Tribunal Federal. **Informativo de Jurisprudência nº. 0906**. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo906.htm#Condu%C3%A7%C3%A3o%20coercitiva%20para%20interrogat%C3%B3rio%20e%20recep%C3%A7%C3%A3o%20pela%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%20de%201988%20-%20202>> Acesso em 01 fev. 2019

Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº. 99.490**, Segunda Turma, Impetrante: Antônio Celso Galdino Fraga. Impetrado: Superior Tribunal de Justiça. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. São Paulo, Julgado em 23/11/2010. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=618126>> Acesso em 01 fev. 2019

Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº. 102.550**, Primeira Turma, Impetrante: Defensoria Pública da União. Impetrado: Superior Tribunal de Justiça. Relator: Ministro Luiz Fux. Paraná, Julgado em 20/09/2011. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629412>> Acesso em 01 fev. 2019

Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº. 107.041**, Primeira Turma, Impetrante: Defensoria Pública da União. Impetrado: Superior Tribunal de Justiça. Relator: Ministro Dias Toffoli. Santa Catarina, Julgado em 13/09/2011. Disponível em

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1501369>> Acesso em 01 fev. 2019

Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº. 107.362**, Segunda Turma, Impetrante: Walter Barbosa Bittar e outro(a/s). Impetrados: Tribunal de Justiça do Estado do Paraná e Superior Tribunal de Justiça. Relator: Ministro Teori Zavaski. Paraná, Julgado em 10/02/2015. Disponível em

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7894113>> Acesso em 01 fev. 2019

Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº. 111.918**, Primeira Turma, Impetrante: Defensoria Pública da União. Impetrado: Superior Tribunal de Justiça. Relator: Ministra Dias Toffoli. Distrito Federal, Julgado em 29/05/2012. Disponível em

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2208055>> Acesso em 01 fev. 2019

Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº. 112.095**, Segunda Turma, Impetrante: Defensoria Pública da União. Impetrado: Superior Tribunal de Justiça. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Maranhão, Julgado em 16/10/2012. Disponível em

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3061107>> Acesso em 01 fev. 2019

Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº. 121.390**, Primeira Turma, Impetrante: Defensoria Pública da União. Impetrado: Superior Tribunal de Justiça. Relatora: Ministra Rosa Weber. Minas Gerais, Julgado em 24/02/2015. Disponível em

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8007111>> Acesso em 01 fev. 2019

Supremo Tribunal Federal. **Inquérito nº. 3.102**, Tribunal Pleno, Autor: Ministério Público Federal. Investigado: Newton Cardoso. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Minas Gerais, Julgado em 25/04/2013. Disponível em

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4543869>> Acesso em 01 fev. 2019

Supremo Tribunal Federal. **Inquérito nº. 4.621**, Tribunal Pleno, Autor: Procuradoria-Geral da República. Investigado: Michel Miguel Elias Temer Lulia. Relator: Ministro Roberto Barroso. Distrito Federal, Julgado em 23/10/2018. Disponível em

<<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5262819>> Acesso em 01 fev. 2019

Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Reclamação nº. 10.644**, Reclamante: Lauriberto Antonio Paschoal. Reclamado: Juiz de Direito da Vara Especializada em Crimes Contra a Ordem Tributária em Mato Grosso. Relator: Ministro Celso de Mello. Mato Grosso, Julgado em 14/04/2011. Disponível em

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000135278&base=baseMonocraticas>> Acesso em 01 fev. 2019

Supremo Tribunal Federal. **Questão de Ordem na Ação Penal nº. 613**, Tribunal Pleno, Autor: Ministério Público Federal. Réu: Cesar Hanna Halum. Relatora: Ministra Carmen Lúcia. Tocantins, Julgado em 15/05/2014. Disponível em

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6017447>> Acesso em 01 fev. 2019

Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 567.985**, Tribunal Pleno. Recorrente: INSS. Recorrido: Alzira Maria de Oliveira Souza. Relator Ministro Marco Aurélio, Relator para Acórdão Ministro Gilmar Mendes. Mato Grosso. Julgado em 18/04/2013. Disponível em

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4614447>> Acesso em 01 fev. 2019

Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 587.970**, Tribunal Pleno. Recorrente: INSS. Recorridos: Felícia Mazzitello Albanese e outros. Relator Ministro Marco Aurélio. São Paulo. Julgado em 20/04/2017. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13649377>> Acesso em 01 fev. 2019

Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 593.727**, Tribunal Pleno. Recorrente: Jairo de Souza Coelho. Recorrido: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Ministro Cezar Peluso. Relator para Acórdão: Ministro Gilmar Mendes. Minas Gerais. Julgado em 14/05/2015. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9336233>> Acesso em 01 fev. 2019

Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº. 14**. É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa. Diário Oficial da União, Brasília, 09 de fevereiro de 2009. p. 1. Disponível em <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%2814%2ENUME%2E%29%29+E+S%2EFLSV%2E&base=baseSumulasVinculantes&url=http://tinyurl.com/yd2yefbn>> Acesso em 01 fev. 2019

Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº. 24**. Não se tipifica crime material contra a ordem tributária, previsto no art. 1º, incisos I a IV, da Lei nº 8.137/90, antes do lançamento definitivo do tributo. Diário Oficial da União, Brasília, 11 de dezembro de 2009. p. 1. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%2824%2ENUME%2E%29%29+E+S%2EFLSV%2E&base=baseSumulasVinculantes&url=http://tinyurl.com/zn4kj7g>> Acesso em 01 fev. 2019

Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº. 314/2003**. Plenário. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A314%2520ANOACORDAO%253A2003/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uid=77ecb9f0-610e-11e9-a3fb-c3fff320bc8d> Acesso em 17 abr. 2019

Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº. 2.812/2009**. Plenário. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2812%2520ANOACORDAO%253A2009/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uid=a4f4a050-611a-11e9-9353-c3bb714cfee4> Acesso em 17 abr. 2019

Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº. 718/2016**. Plenário. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A718%2520ANOACORDAO%253A2016/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uid=a4f4a050-611a-11e9-9353-c3bb714cfee4> Acesso em 17 abr. 2019

Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº. 1.181/2016**. Plenário. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1181%2520ANOACORDAO%253A2016/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uid=a4f4a050-611a-11e9-9353-c3bb714cfee4> Acesso em 17 abr. 2019

Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº. 1.057/2018**. Plenário. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1057%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uid=a4f4a050-611a-11e9-9353-c3bb714cfee4> Acesso em 17 abr. 2019

- NCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuiid=a4f4a050-611a-11e9-9353-c3bb714cfee4> Acesso em 17 abr. 2019
- CASTRO, Carlos Alberto Pereira de, LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 20ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2017
- CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de Direito Penal Parte Especial**, 9ª Ed., Salvador: JusPodivm, 2017
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 25ª Ed., São Paulo: Atlas, 2012
- FISCHER, Douglas. **A prescrição no Crime de Estelionato Previdenciário Continuado**. Boletim dos Procuradores da República, Ano XII, Nº. 83, Abril de 2011. Disponível em <<http://anpr.org.br/images/stories/BoletimProcuradores/boletim83.pdf>> Acesso em 22 jan. 2019
- FLICK, Uwe. **Uma Introdução à Pesquisa Qualitativa**. 3ª Edição. Porto Alegre: Artmed, 2009
- GOMES, Luiz Flavio, BORSIO, Marcelo Fernando. **Crimes Previdenciários**, 2ª Ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014
- GONÇALVES, Vitor Eduardo Rios, **Direito Penal Especial**, 2ª Ed., São Paulo: Saraiva, 2012
- GRECO, Rogerio. **Curso de Direito Penal Parte Especial**, Volume II, 14ª Ed., Rio de Janeiro: Impetus, 2017a
- _____. **Curso de Direito Penal Parte Especial**, Volume III, 14ª Ed., Rio de Janeiro: Impetus, 2017b
- _____. **Curso de Direito Penal Parte Especial**, Volume IV, 14ª Ed., Rio de Janeiro: Impetus, 2017c
- HUNGRIA, Nelson. **Comentários ao Código Penal**, Volume 7, Rio de Janeiro: Revista Forense, 1955
- IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 17ª Edição. Niterói: Impetus, 2012
- LEITE, Mirânjela Maria Batista. **Limites e Definição de Força Tarefa: A Força Tarefa Previdenciária**. Sob a orientação de Marco Aurélio Ruediger. Academia Nacional de Polícia e Fundação Getúlio Vargas, 2005, 55 p. Monografia para obtenção do certificado de conclusão do XIX Curso Superior de Polícia e do título de especialista em Gestão de Políticas de Segurança Pública. Disponível em <<https://periodicos.pf.gov.br/index.php/CadANP/article/view/6>> Acesso em 01/02/2019
- LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**. 5ª Ed. Salvador: JusPodivm, 2017
- MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Os crimes previdenciários no Código Penal**. 2ª Ed. São Paulo: LTr, 2007
- MASSON, Cleber. **Direito Penal**, Vol. 1, Parte Geral, São Paulo: Método, 2017
- NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**. Volume Único. 9ª Ed. Salvador: JusPodivm, 2017.
- NUCCI, Guilherme de Souza. **Código Penal Comentado**, 17ª Ed., Rio de Janeiro: Forense, 2017
- O GLOBO. **Previdência gasta R\$ 56 bilhões por ano com fraudes e erros, estima TCU**. 2017. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/economia/previdencia-gasta-56-bilhoes-por-ano-com-fraudes-erros-estima-tcu-21725551>> Acesso em 16 abr. 2019
- PEREIRA, Eliomar da Silva. **Teoria da Investigação Criminal: Uma Introdução Jurídico-Científica**. Almedina: São Paulo, 2010
- PRADO, Luiz Regis. **Curso de Direito Penal Brasileiro**, Volume 2. 8ª Ed., São Paulo: Método, 2010a
- _____. **Curso de Direito Penal Brasileiro**, Volume 3. 8ª Ed., São Paulo: Método, 2010b

- PRATES, Flávio Cruz e OLIVEIRA, Daiane Barbosa de. **O crime de estelionato contra o INSS através do cartão do benefício a impunidade.** *Direito & Justiça* v. 35, n. 2, p. 148-159, jul./dez. 2009. Disponível em <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fadir/article/view/8518/6236>> Acesso em 21 jan. 2019
- RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Curso de Direito do Idoso.** São Paulo: Saraiva, 2014
- ROMANO, Rogério Tadeu. **O crime de estelionato previdenciário e o problema da prescrição.** 2015. Disponível em <<https://jus.com.br/artigos/38122/o-crime-de-estelionato-previdenciario-e-o-problema-da-prescricao>> Acesso em 22 jan. 2019
- SANTOS, Célio Jacinto dos. **A Gênese das grandes Operações Investigativas da Polícia Federal.** Brasília, v. 8, n. 2, p. 11-68, jul./dez 2017
- SANTOS, Marisa Ferreira dos, **Direito Previdenciário Esquematizado**, 1ª Ed., São Paulo: Saraiva, 2011
- SENADO FEDERAL. **Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos (CPIPREV).** 2017. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/539169/Relat%c3%b3rio%20Final_CPIPREV.pdf?sequence=1> Acesso em 16 abr. 2019
- VICENTE DA SILVA, Élzio. **Operações Especiais de Polícia Judiciária.** Novo Século: São Paulo, 2017
- VICENTE DA SILVA, Élzio, RIBEIRO, Denisse Dias Rosa. **Colaboração Premiada e Investigação.** Novo Século: São Paulo, 2018
- YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos.** 2ª Edição. Porto Alegre: Bookman, 2001.