



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE TECNOLOGIA E GEOCIÊNCIAS
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM ENGENHARIA
DE PRODUÇÃO

MADSON HENRIQUE TENÓRIO VIEIRA

**MODELO PARA TRATAMENTO DE OCORRÊNCIAS CRIMINAIS CONTRA
INSTITUIÇÕES FEDERAIS E AUMENTO DA PRODUTIVIDADE E
ASSERTIVIDADE DE INQUÉRITOS DA POLÍCIA FEDERAL DO BRASIL**

Recife
2019

MADSON HENRIQUE TENÓRIO VIEIRA

**MODELO PARA TRATAMENTO DE OCORRÊNCIAS CRIMINAIS CONTRA
INSTITUIÇÕES FEDERAIS E AUMENTO DA PRODUTIVIDADE E
ASSERTIVIDADE DE INQUÉRITOS DA POLÍCIA FEDERAL DO BRASIL**

Dissertação de Mestrado Profissional apresentada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção.

Área de concentração: Pesquisa Operacional.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo José Pires Ferreira.

Recife

2019

Catálogo na fonte
Bibliotecária Margareth Malta, CRB-4 / 1198

V658m Vieira, Madson Henrique Tenório.
 Modelo para tratamento de ocorrências criminais contra instituições
 federais e aumento da produtividade e assertividade de inquéritos da Polícia
 Federal do Brasil / Madson Henrique Tenório Vieira - 2019.
 79 folhas, il., gráfs., tabs.

 Orientador: Prof. Dr. Rodrigo José Pires Ferreira.
 Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal de
 Pernambuco. CTG. Programa de Pós-Graduação Profissional em Engenharia
 de Produção, 2019.
 Inclui Referências e Anexo.

 1. Engenharia de Produção. 2. Produtividade. 3. Serviço público. 4.
 Polícia Federal do Brasil. 5. Ocorrências criminais. 6. Notícias de crime. 7.
 Inquéritos. I. Ferreira, Rodrigo José Pires (Orientador). II. Título.

UFPE

658.5 CDD (22. ed.)

BCTG/2020-110

MADSON HENRIQUE TENÓRIO VIEIRA

**MODELO PARA TRATAMENTO DE OCORRÊNCIAS CRIMINAIS CONTRA
INSTITUIÇÕES FEDERAIS E AUMENTO DA PRODUTIVIDADE E
ASSERTIVIDADE DE INQUÉRITOS DA POLÍCIA FEDERAL DO BRASIL**

Dissertação de Mestrado Profissional apresentada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Pernambuco como parte dos requisitos parciais para a obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção.

Aprovada em: 17/12/2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Rodrigo José Pires Ferreira (Orientador)

Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Marcelo Hazin Alencar (Examinador Interno)

Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Lúcio Camara e Silva (Examinador Externo)

Universidade Federal de Pernambuco

A Deus, pela luz e inspiração permanentes e gratuitas.

Aos meus pais, pela vida, educação e exemplo.

À minha esposa, Elizabeth, pelo amor, cumplicidade e bravura.

AGRADECIMENTOS

À Polícia Federal, por mais essa oportunidade de aperfeiçoamento profissional, e à Universidade Federal de Pernambuco, por acreditar no projeto e nos abrir suas portas.

Ao corpo de professores do PPGEP, pela permanente preocupação em bem nos atender durante todo o período da nossa “estadia”, com zelo, dedicação e extremo profissionalismo no sublime exercício do ofício de instruir, e ao meu orientador, Professor Dr. Rodrigo Ferreira, por tudo isso e pela paciência e profícuas intervenções que rearmaram a estrutura e o rumo deste trabalho.

A todos os colegas de curso, por termos trilhados juntos neste desafio e demonstrado que somos verdadeiramente fortes na linha avançada.

RESUMO

No Brasil, como nos demais países do mundo, a preocupação com a melhor utilização dos recursos humanos e materiais ultrapassa as fronteiras do setor privado e também é notabilizada no setor público, principalmente pelos problemas apresentados em áreas estratégicas como educação, saúde e segurança pública. A percepção do brasileiro acerca do alto custo de manutenção do sistema público evoluiu à medida que os problemas foram afetando diretamente a vida de milhares de contribuintes. Esse quadro de deterioração da atuação estatal se agravou e ocasionou a proposição de reformas para a redução do déficit e o incremento da qualidade e produtividade no serviço público, bem como um crescimento da demanda por investigações da Polícia Federal do Brasil (PF). E um dos obstáculos ao incremento de produção da PF é o desperdício de tempo com investigações que já se afiguram inviáveis desde o nascedouro (entrada das ocorrências criminais), posto que demandam o processamento de atividades investigativas que ao fim de meses (tempo entre a instauração e o encerramento de um inquérito) se mostrarão infrutíferas, pela ausência ou escassez de elementos básicos de informação que conduzam a uma linha de apuração útil ao esclarecimento dos fatos delituosos noticiados. Esta dissertação cuida da apresentação de um modelo para automatizar o tratamento das notícias de crime baseado na aplicação de documentos padronizados por espécie de delito no processamento dos registros de entrada e de sua reutilização e contínuo refinamento neste ciclo de análise de admissibilidade das ocorrências de atribuição da PF, de forma a selecionar apenas aquelas com informações mínimas úteis ao impulso inicial das investigações. Sua futura implementação permitirá um ganho substancial na produtividade do processo de análise das notícias-crime (com a fixação de requisitos essenciais à admissão das ocorrências e a consequente redução das entradas) e uma elevação na taxa de assertividade dos inquéritos.

Palavras-chave: Produtividade. Serviço público. Polícia Federal do Brasil. Ocorrências criminais. Notícias de crime. Inquéritos.

ABSTRACT

In Brazil, as in other countries of the world, the concern with the best use of human and material resources goes beyond the borders of the private sector and is also distinguished in the public sector, especially because problems presented in strategic areas such as education, health and public safety. The Brazilian's perception about the high cost of maintaining the public system has evolved as problems have directly affected the lives of thousands of taxpayers. This deterioration of state performance has worsened, leading to the proposition of reforms to reduce the deficit and increase quality and productivity in the public service, as well as a growing demand for investigations by the Brazil Federal Police (PF). And one of the obstacles to the increase of production of the PF is the waste of time with investigations that already seem unfeasible from the birth (entry of criminal occurrences), since they require the processing of investigative activities that after months (time between the establishment and the closing of an inquiry) will prove unsuccessful because of the absence or scarcity of basic information elements leading to a useful line of inquiry to clarify the reported criminal facts. This dissertation deals with the presentation of a model to automate the handling of crime reports based on the application of standardized documents by type of crime in the processing of incoming records and their reuse and continuous refinement in this admissibility analysis cycle to select only those with minimal information useful for the initial impulse of the investigations. Future implementation will allow a substantial increase in the productivity of the crime reports analysis process (with the establishment of essential requirements for admission of occurrences and the consequent reduction in entries) and an increase in the assertiveness rate of investigations.

Keywords: Productivity. Public service. Brazil Federal Police. Criminal occurrences. Crime news. Investigations.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma básico da PF no Ceará.....	49
Figura 2 - Fluxo atual do tratamento de notícias de crime recebidas pela PF.....	50
Figura 3- NCs registradas x encerradas (de 2008 a 2019)	54
Figura 4 - Tratamento agrupado de ocorrências assemelhadas	62
Figura 5 - Etapas da notícia-crime até o relatório do inquérito	65
Figura 6 - Fluxo do tratamento das requisições do MPF e Justiça	67
Figura 7 - Modelo para o tratamento das notícias-crime	69
Figura 8 - Exemplo de fluxo de uma rotina de validação de notícia de furto	70
Figura 9 - Exemplo de registro de comunicação de crime	72

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Desnecessidade dos elementos básicos de informação	36
Gráfico 2 - Obrigatoriedade dos elementos básicos de informação	36
Gráfico 3- Relação de causalidade entre os elementos básicos de informação e a resolutividade dos inquéritos	37
Gráfico 4 - Opções para a melhoria da produtividade e da resolutividade dos inquéritos....	39
Gráfico 5 - Proporções das cargas de trabalho	41
Gráfico 6 - Correlação carga de trabalho e grau de complexidade predominante.....	42
Gráfico 7 - Correlação carga de trabalho e % de difícil viabilidade.....	43
Gráfico 8 - Correlação grau de complexidade predominante e % de difícil viabilidade	45
Gráfico 9 - Frequências dos percentuais de assertividade em IPLs sem elementos básicos de informação.....	47
Gráfico 10 - Histórico de notícias-crime registradas e encerradas (2008 a 2019).....	52
Gráfico 11 - Inquéritos instaurados x relatados (de 2015 a 2019).....	54
Gráfico 12 - NCs por situação (2019).....	55
Gráfico 13 - Inquéritos relatados e solução (2015-2019).....	57
Gráfico 14 - Duração em dias das etapas dos IPLs finalizados (2015-2019).....	65

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Classificação da carga de trabalho pelo número de inquéritos	40
Tabela 2 - Faixas da carga de trabalho e percentuais.....	41
Tabela 3 - Frequências dos graus de complexidade por faixa de carga de trabalho.....	42
Tabela 4 - Frequências das faixas de % de viabilidade por carga de trabalho	43
Tabela 5 - Frequências das faixas de % de viabilidade por grau de complexidade dos IPLs...	45
Tabela 6 - Frequências dos percentuais de assertividade em IPLs sem elementos básicos de informação	46
Tabela 7 - Dados anuais das notícias-crime registradas e encerradas	53

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AS	Aditamento Semanal
BNFBE	Base Nacional de Fraudes Bancárias e Eletrônicas
CGPFAZ/DIREX	Coordenação-Geral de Polícia Federal da Diretoria Executiva da PF
CGU	Controladoria-Geral da União
COGER/PF	Corregedoria-Geral da Polícia Federal
COR/SR/PF/CE	Corregedoria Regional de Polícia Federal no Ceará
DELEAQ	Delegacia de Controle de Armas e Produtos Químicos
DELECOR	Delegacia de Repressão à Corrupção e Crimes Financeiros
DELEFAZ	Delegacia de Repressão a Crimes Fazendários
DELEMAPH	Delegacia de Repressão a Crimes contra o Meio Ambiente e o Patrimônio Histórico
DELEMIG	Delegacia de Polícia de Imigração
DELEPAT	Delegacia de Repressão a Crimes contra o Patrimônio e ao Tráfico de Armas
DELEPREV	Delegacia de Repressão a Crimes Previdenciários
DELESP	Delegacia de Controle de Segurança Privada
DELINST	Delegacia de Defesa Institucional
DENASUS	Departamento Nacional de Auditoria do SUS
DG/PF	Direção-Geral da Polícia Federal
DRCOR/SR/PF/CE	Delegacia Regional de Investigação e Combate ao Crime Organizado
DRE	Delegacia de Repressão a Drogas
DREX/SR/PF/CE	Delegacia Regional Executiva da SR/PF/CE
GNC	Grupo de Análise de Notícias-Crime
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
IN	Instrução Normativa
INSS	Instituto Nacional da Seguridade Social
IPL	Inquérito Policial
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
NC	Notícia-Crime
NIP/SR/PF/CE	Núcleo de Inteligência Policial da SR/PF/CE

NTI/SR/PF/CE	Núcleo de Tecnologia da Informação da SR/PF/CE
NUCOR	Núcleo de Correções
NUDIS	Núcleo de Disciplina
PF	Polícia Federal
RDF	Registro de Fato (procedimento típico do MPF correspondente ao registro da ocorrência)
SELOG/SR/PF/CE	Setor de Logística da SR/PF/CE
SETEC/SR/PF/CE	Setor Técnico-Científico da SR/PF/CE
SR/PF/CE	Superintendência Regional de Polícia Federal no Ceará
SRH/SR/PF/CE	Setor de Recursos Humanos da SR/PF/CE
TCU	Tribunal de Contas da União
VPI	Verificação de Procedência das Informações

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	Justificativa	15
1.2	Objetivos do trabalho	18
1.2.1	Objetivo geral.....	18
1.2.2	Objetivos específicos.....	19
1.3	Metodologia	19
1.4	Estrutura da dissertação	20
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	21
2.1	Referências gerais	21
2.2	Sistemas de produção	23
2.3	Investigação policial	25
2.4	Mapeamento de projeto de processos	26
2.5	Produtividade de mão de obra em serviços e investigações policiais	28
3	AVALIAÇÃO DA PERCEPÇÃO DOS DELEGADOS SOBRE O ATUAL PROCESSO DE INVESTIGAÇÕES E SUAS PERSPECTIVAS DE MELHORIA	31
3.1	Características da pesquisa e coleta de dados	31
3.2	Perfil dos entrevistados	32
3.3	Elaboração do questionário	33
3.4	Considerações sobre o grau de complexidade dos inquéritos considerado nas respostas	33
3.5	Análises dos resultados da pesquisa	34
3.5.1	Análise isolada/autônoma das preferências	35
3.5.2	Análise agrupada e de correlação entre os fatores pesquisados.....	40
4	ESTUDO DE CASO: MAPEAMENTO DO PROCESSO ATUAL DE INVESTIGAÇÃO POLICIAL	48
4.1	Estrutura organizacional da Polícia Federal no Ceará e atribuições das suas delegacias	48
4.2	Quadro evolutivo do aporte das notícias de crime e da instauração e finalização dos inquéritos correspondentes	52
4.3	Indicadores de eficiência dos inquéritos finalizados e discussão sobre a assertividade	56

4.4	Soluções adotadas pela Polícia Federal para o controle das entradas.....	59
5	MODELO PROPOSTO PARA TRATAMENTO DE OCORRÊNCIAS CRIMINAIS E AUMENTO DA PRODUTIVIDADE DE PROCESSOS DE INVESTIGAÇÃO POLICIAL.....	63
5.1	Considerações sobre as etapas de trâmite das notícias-crime e dos inquéritos.....	63
5.2	Apresentação do modelo e discussão sobre suas funcionalidades.....	67
6	CONCLUSÕES	73
6.1	Limitações da pesquisa.....	73
6.2	Sugestões para trabalhos futuros.....	74
	REFERÊNCIAS	75
	ANEXO A – QUESTIONÁRIO PARA COLETA DE DADOS	77

1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo inicial, apresenta-se a justificativa e objetivos da dissertação, finalizando-se com a descrição da metodologia aplicada e da estruturação do conteúdo do trabalho.

1.1 Justificativa

As funções da Polícia Federal estão previstas no artigo 144 da Constituição Federal¹ e correspondem, em síntese, às de exercer precipuamente o papel de polícia judiciária da União, através da condução de investigações de delitos cometidos contra bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, apurações estas devida e regularmente registradas em inquéritos policiais (IPLs), conforme previsto nos artigos 4º, 5º e seguintes do Código de Processo Penal².

¹ Constituição Federal.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

[...]

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

²Código de Processo Penal.

Art. 4º A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria. (Redação dada pela Lei nº 9.043, de 9.5.1995)

[...]

Art. 5º Nos crimes de ação pública o inquérito policial será iniciado:

Os inquéritos policiais são instrumentos formais previstos no Código de Processo Penal e em outras leis do nosso ordenamento jurídico nos quais todos os atos relativos ao início de uma investigação, suas diligências instrutórias à persecução da autoria do delito e o seu relatório conclusivo, com ou sem a indicação do provável autor (indiciamento) e outras eventuais medidas representadas pela autoridade policial ao juiz (pedido de prisão, de bloqueio de bens, de afastamento de função pública, etc.), são registrados em autos físicos e também em dossiês eletrônicos, de forma a garantir a regularidade do procedimento, o acesso do juiz, do Ministério Público e do próprio investigado ou de procurador constituído para o exercício de sua defesa, neste último caso, quando para algum ato seja instado na seara policial ou judicial.

A letra da lei referenciada no §1º do artigo 5º do Código de Processo Penal é clara ao prever que o ofendido ou seu representante legal devem, sempre que possível, fornecer os elementos básicos de informação para o efetivo andamento da investigação criminal que vierem noticiar (narração do fato, individualização dos suspeitos ou de seus sinais característicos e indicação de testemunhas, entre outros). Esses elementos básicos de informação serão os percussores da investigação a ser levada a efeito no inquérito policial, devendo prover um caráter de resolutividade à apuração, possibilitando a estruturação de pelo menos uma hipótese investigativa útil ao desfecho do caso, através da qual serão desenvolvidas diligências para a sua corroboração e a identificação da autoria do delito e das circunstâncias nas quais o mesmo tenha sido perpetrado.

Nesse diapasão e com o fito de cumprir um dos princípios basilares da administração pública insculpido no artigo 37 da Constituição Federal, o da eficiência, a Polícia Federal deve conduzir seus inquéritos de forma a que atinjam o objetivo principal para o qual foram instaurados: esclarecer as circunstâncias em que o delito foi cometido e identificar o seu

I - de ofício;

II - mediante requisição da autoridade judiciária ou do Ministério Público, ou a requerimento do ofendido ou de quem tiver qualidade para representá-lo.

§ 1º O requerimento a que se refere o nº II conterà sempre que possível:

- a) a narração do fato, com todas as circunstâncias;
- b) a individualização do indiciado ou seus sinais característicos e as razões de convicção ou de presunção de ser ele o autor da infração, ou os motivos de impossibilidade de o fazer;
- c) a nomeação das testemunhas, com indicação de sua profissão e residência.

possível autor. No entanto, a casuística de inquéritos já encerrados ou mesmo dos que ainda estão em andamento aponta para um considerável índice de inquéritos sem assertividade no que diz respeito ao esclarecimento dos fatos ou mesmo quanto à indicação da autoria ou à própria existência do crime noticiado.

Considerando a casuística e o histórico dos inquéritos e registros criminais tramitados nos diversos órgãos policiais responsáveis pela prevenção e repressão de delitos, identifica-se uma padronização de elementos básicos de informação preliminares a serem fornecidos previamente para justificar a instauração de um caso criminal, ou cuja possibilidade de instanciação seja plausível, sabendo-se, de antemão, do malfadado desfecho quando da finalização dos inquéritos originados sem o atendimento de tais requisitos, sequer com a identificação da materialidade do delito noticiado ou, mesmo com tal caracterização, ausente a indicação da autoria.

Verifica-se empiricamente que uma significativa quantidade de inquéritos em andamento sequer deveria ter sido instaurada, justamente pela ausência de elementos básicos de informações a justificar uma viabilidade investigativa que leve, ao final da apuração, à identificação da autoria do delito perscrutado ou mesmo à caracterização da prática criminosa através da indicação dos indícios da materialidade, devendo ser este último um requisito elementar para o acionamento da engrenagem persecutória estatal. E tal casuística eleva injustificadamente a carga de inquéritos, direcionando horas de trabalho de servidores policiais para a execução de diligências ineficazes e meramente protocolares, em prejuízo de investigações com maior potencial de resolutividade.

Embora em algumas unidades da PF haja um tratamento sistemático das notícias de crime recebidas, mesmo que incipiente e derivado da iniciativa particular de um ou outro servidor alocado transitoriamente para aquela função específica, afigura-se importante a adoção de um procedimento padronizado, automatizado, normatizado e disseminado em todas as unidades para a análise de admissibilidade das ocorrências criminais noticiadas à PF, sendo a aplicação dos conceitos e representações de classes, objetos e templates uma alternativa intuitiva e natural para o desenvolvimento de um modelo que permita a reutilização de análises já realizadas e consolidadas e também uma maior eficiência e criteriosidade no procedimento de triagem.

Essa abordagem voltada ao desenvolvimento, validação e disponibilização de mecanismos de inteligência para análises de notícias de crime e reutilização nos casos de ocorrências subseqüentes, com características semelhantes dos elementos de informação apresentados no registro e classificados numa mesma categoria de crime, permite uma drástica

redução no tempo de resposta à admissibilidade ou não da instauração do correspondente inquérito policial, provendo uma automação do processo de análise de forma a evitar o início de investigações que se revelem precárias e sem qualquer horizonte de efetividade desde a sua origem, resultando em desperdício de recursos humanos e materiais da PF que poderiam ser alocados para o desenvolvimento dos casos considerados viáveis, além do aumento indiscriminado e desarrazoado do passivo de investigações pendentes. Impende assinalar que essa automatização do processo de triagem, cadastro e análise das ocorrências permitirá uma redução bastante expressiva no tempo de trâmite dos inquéritos, visto que atualmente essas fases correspondem a mais de 50% do período total.

1.2 Objetivos do trabalho

Seguem a apresentação do objetivo geral e dos objetivos específicos desta dissertação.

1.2.1 Objetivo geral

O objetivo geral desta dissertação é apresentar uma proposta de modelo para tratamento de ocorrências criminais contra instituições federais e aumento da produtividade e assertividade dos inquéritos policiais da Polícia Federal do Brasil, demonstrando o mapeamento dos requisitos elementares para uma determinada categoria de delito, de forma a evitar a instauração de procedimentos precários em seus elementos básicos de informação, reduzindo as entradas no sistema de processamento das investigações e melhorando a aplicação do tempo e a produtividade naqueles inquéritos com horizonte de viabilidade de identificação da materialidade e/ou autoria ao final das diligências. Espera-se também que esse modelo proposto possa posteriormente sofrer evoluções e ser estendido às demais categorias de delitos existentes no ordenamento jurídico penal brasileiro e cuja atribuição de investigação recaia sobre a PF, inclusive com a implementação de uma solução automatizada.

1.2.2 Objetivos específicos

Estas etapas para o cumprimento do objetivo geral de proposição do modelo para o tratamento das notícias de crime constituem os objetivos específicos do presente trabalho, sendo fixados nos seguintes:

- a) Analisar o fluxo de informações de um processo investigativo policial;
- b) Realizar análise estatística de dados históricos de processos de investigação policial;
- c) Avaliar mecanismos de aumento da produtividade de processos de investigação policial;
- d) Elaborar instrumento de pesquisa sobre a percepção de delegados acerca de fatores que contribuem positiva e negativamente com a produtividade de um processo de investigação policial.

1.3 Metodologia

Para o desenvolvimento deste texto dissertativo, inicialmente se realizou uma pesquisa de referenciais teóricos e conceituais relacionados à gestão de operações aplicada à atividade policial, procurando-se descrições de trabalhos direcionados ao aperfeiçoamento de operações e processos de organizações policiais.

Em seguida, aplicando-se os conhecimentos teóricos adquiridos nas disciplinas cursadas no Mestrado Profissional e a considerável experiência profissional do autor na atividade policial, com entendimento de suas funções essenciais, estrutura hierárquica e principalmente do processo investigativo, buscou-se mapear os processos que seriam os alvos do detalhamento para a propositura do modelo objeto da pesquisa.

Por fim, relatou-se um estudo de caso com levantamento de indicadores do processo investigativo atual, apresentando-se exemplos de soluções de melhoria já aplicadas, e elaborou-se uma coleta de dados junto aos gestores de investigação para se aferir as suas percepções em relação aos gargalos do processo e suas opções para o aperfeiçoamento, de forma a convalidar o modelo proposto.

1.4 Estrutura da dissertação

Esta dissertação está dividida em 6 capítulos, sendo que neste primeiro estão dispostos a justificativa e os objetivos gerais e específicos que motivaram o desenvolvimento desta pesquisa, além da metodologia empregada e desta descrição da estruturação do trabalho.

O segundo capítulo contém as referências teóricas que basearam o desenvolvimento do texto, mormente artigos relacionados a controle de carga de trabalho, tratamento dos registros criminais e modelos de aquisição e representação de conhecimento aplicados à atividade policial, além de livros didáticos contendo as teorias e conceitos da administração da produção.

O capítulo 3 apresenta discussões acerca dos fatores que influenciam a produtividade e a assertividade dos inquéritos, os graus de importância e de correlação entre eles atribuídos pelos Delegados de Polícia Federal em pesquisa realizada para a coleta das percepções individuais dos entrevistados.

Já o capítulo 4 descreve um estudo de caso da estrutura organizacional da Polícia Federal no Ceará e os seus recentes indicadores de produtividade e eficiência relacionados ao processamento das notícias de crime recebidas e aos inquéritos finalizados, além de apresentar dois projetos desenvolvidos para a racionalização dos registros de entrada com possíveis pontos de convergência com a abordagem de tratamento a ser proposta neste trabalho.

O quinto capítulo traz a análise das etapas do processo de trâmite das notícias-crime e dos inquéritos, com a identificação dos gargalos e pontos de melhoria, para fechar com a descrição do modelo proposto para o incremento da produtividade e da eficiência do processo.

Por fim, o capítulo 6 descreve as conclusões extraídas do desenvolvimento deste trabalho e apresenta algumas sugestões de trabalhos futuros para a evolução do modelo proposto.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo será apresentada a base teórica utilizada no desenvolvimento desta pesquisa.

2.1 Referências gerais

Em seu texto de avaliação das práticas de alocação de policiais e gerenciamento da demanda de trabalho, Wilson e Weiss (2014) relatam as principais formas de distribuição de efetivo adotadas pelas agências policiais americanas incluídas em sua pesquisa (20 ao todo), concluindo que, apesar de ainda apresentar algumas deficiências, a alocação de pessoal conforme a demanda de carga de trabalho se constituía na melhor metodologia de distribuição do efetivo, devendo ser complementada com a evolução dos métodos de métricas de tempo de resposta e de produtividade e o aprimoramento do modo de registro das ocorrências (por exemplo, solicitando a presença pessoal do noticiante para preenchimento do formulário). Esta dissertação foca justamente no refinamento dos dados relacionados às ocorrências.

Em outra frente, Jalil *et al.* (2017) propõem um modelo ontológico baseado na representação do conhecimento para tratamento das informações coletadas em uma investigação criminal, mapeando-as em classes e relacionamentos, além de uma ferramenta de identificação de casos correspondentes para otimizar os esforços investigativos e reduzir o tempo de análise e finalização de uma apuração, enquanto Dzemydiene e Kazemikaitiene (2005) discorrem sobre a necessidade de novas formas de representação do conhecimento e extração de informação no complexo e dinâmico domínio da investigação criminal, observando que os atuais sistemas de registros não proveem significado às informações armazenadas. O modelo apresentado neste trabalho também se baseia na categorização dos delitos para a correta identificação dos seus elementos de informação a serem exigidos como requisitos de admissibilidade à instauração dos casos criminais.

Brayley *et al.* (2011) apresentaram um modelo de roteirização (“*Crime Scripting*”) do crime de tráfico de menores para exploração sexual como uma solução para decompor os eventos desencadeadores dessa categoria de delito numa representação gráfica de fluxograma e facilitar a identificação lógica de seus elementos constituintes, o que nos remete ao uso de um modelo aproximado para a roteirização dos delitos com maior incidência e menor complexidade

e o correspondente mapeamento de seus elementos essenciais de informação para fins de análise e controle de admissibilidade das ocorrências noticiadas.

Zhao *et al.* (2006) apresentaram uma proposta de ferramenta de colaboração entre agências policiais baseada em técnicas de modelagem, gerenciamento de fluxo de trabalho (workflow) e recuperação da informação. Segundo eles, em termos de fluxo de trabalho o processo de investigação pode ser decomposto nos estágios (alguns deles interpostos ou iterativos) de i) coleta das informações preliminares; ii) análise e registro das informações; iii) pesquisa e coleta de informações adicionais; iv) reanálise das informações para a definição de linhas; e, por fim, v) solução do caso. Observa-se que essa divisão dos estágios em termos de fluxo de trabalho conduz à estipulação de regras e protocolos de tratamento a serem observados em cada uma das fases, de forma a estruturar a informação coletada e permitir seu refinamento ao longo dos estágios, justamente conforme se propõe nas iterações do modelo descrito neste trabalho.

Em sua dissertação para o cumprimento parcial de requisito à obtenção do grau de Doutor, Rayner (2014) apresentou uma pesquisa (de 2010), admitida como complementar de pesquisas anteriores, visando a identificação de fatores quantificáveis que pudessem eventualmente apontar para o surgimento de novos métodos ou uma evolução nos processos do trabalho investigativo desenvolvido pela polícia, não tendo verificado alterações entre a sua pesquisa e a de HORVATH *et al.* (2001, *apud* RAYNER, 2014, p. 93) na identificação da polícia científica, dos bancos de dados, do treinamento em novas tecnologias e do gerenciamento e triagem dos casos criminais como os principais fatores de influência na efetividade do processo de investigação.

Apesar de apresentarem abordagens e propostas distintas, desenvolvidas para tratarem de problemas específicos de investigações e de forças policiais de outros países, os trabalhos supra mencionados fornecem uma sólida base teórica para o início de uma pesquisa voltada à concepção de um modelo de tratamento de ocorrências criminais adequado à realidade da Polícia Federal, pois o ponto fulcral tratado em todos eles é a coleta qualificada de informação criminal, a representação sistêmica da informação adequada à sua interpretação e o uso desta informação como base para o tratamento dos registros criminais subsequentes que lhes sejam correspondentes, o que se encaixa no modelo de armazenamento e de reutilização que se pretende projetar no fim desta pesquisa.

Por fim, ressalta-se que embora tenham sido identificados trabalhos relacionados ao objeto da pesquisa a ser realizada, no que diz respeito a processos de representação e armazenamento de informações a serem posteriormente acessadas e reutilizadas como padrões para o tratamento de casos com características semelhantes, observou-se que, para as abordagens específicas de análise e organização de registros criminais, nenhum dos modelos apreciados considerou o tratamento das informações para fins de controle da demanda de carga de trabalho, o que pode ter como uma das explicações a completa falta de necessidade dessa abordagem, decorrente da relativização do princípio da obrigatoriedade sob o ordenamento jurídico dos países em que as pesquisas foram conduzidas, que no nosso caso torna obrigatória a instauração de inquérito para a apuração de todo e qualquer delito cometido contra bem, serviço ou interesse da União, independentemente do valor do prejuízo ou da extensão da ofensa provocada.

2.2 Sistemas de produção

Diferentemente do que sugere o senso comum, as funções e atividades policiais também podem ser enxergadas como inseridas em um contexto produtivo, mesmo estando relacionadas a uma área ligada ao setor público (segurança) e cuja finalidade não seja o lucro na sua mais essencial acepção.

A prestação de um serviço de segurança pública de qualidade requer, como qualquer outro empreendimento fabril ou de serviços do setor privado, investimento de capital (verbas públicas) associado à organização de mão de obra e recursos materiais sob uma gestão de operações para o atendimento do interesse público de resguardo da incolumidade das pessoas e do patrimônio como produto final. Como bem asseverado por Hopp e Spearman (2013), *“As implicações para a gestão deste fenômeno são claras. Mais do que nunca, a produção tornou-se um jogo de produzir mais com menos recursos. Os gestores de produção precisam continuar a procurar meios de atingir as expectativas crescentes dos clientes, com níveis de eficiência cada vez maiores.”*

Convém observar que o termo “gestão de operações”, quando citado num contexto em que se discute atividade de segurança pública, não deve ser confundido com o gerenciamento para a execução periódica de atividades operacionais da polícia visando à prevenção ou repressão de delitos ou à manutenção da ordem pública, mas em um sentido amplo, referindo-

se “à aplicação de recursos (capital, materiais, tecnologia e as habilidades e os conhecimentos humanos) para a produção de bens e serviços.”, conforme aduzido por Hopp e Spearman (2013).

A função produção dentro de uma organização policial voltada à repressão de delitos corresponde à atividade fim da instituição, direcionando-a ao processamento das demandas originadas de eventos criminosos praticados contra entes públicos, privados ou seus patrimônios (comunicações de crime) para a entrega do seu produto final, que é o inquérito policial devidamente finalizado e relatado, com a indicação da autoria do delito investigado. Slack, Brandon-Jones e Johnston (2018) discorrem oportunamente que “ a administração da produção é também relevante em organizações cujo propósito primordial não tenha fins lucrativos” e que “administrar a produção em um departamento de governo é, essencialmente, igual a administrar as operações em organizações comerciais padrão”. Porém, como ocorre com entidades e órgãos da Administração Pública sujeitos a um regime jurídico de direito público diverso do estabelecido para os entes privados, limitam-se a regras, por exemplo, de licitação para os contratos administrativos, de concurso público para admissão de servidores e de estabilidade funcional ao servidor concursado, que vão de encontro aos crescentes clamores por aumento de produtividade, “os objetivos estratégicos de organizações sem fins lucrativos podem ser mais complexos e envolver um conjunto de objetivos políticos, econômicos, sociais e ambientais. Por causa disso, pode haver maior chance de decisões operacionais serem feitas em condições de objetivos conflitantes”.

Ainda como visto em Slack, Brandon-Jones e Johnston (2018), as operações e seus processos constituem sistemas de transformação que absorvem as entradas (inputs) e aplicam os seus recursos para transformá-las em saídas (outputs), tratando-se da mesma lógica do fluxo que pode ser aplicada à atividade policial, na qual as entradas são constituídas pelas notícias-crime que irão ser analisadas e transformadas em inquéritos policiais, que serão processados através das diversas atividades investigativas até atingir o seu estágio de produto final acabado, com a indicação da autoria do delito investigado e consequente instauração do processo penal, nesse caso servindo o inquérito de entrada para a cadeia produtiva seguinte (judicial), ou com a proposição pelo arquivamento do mesmo, o que determinará a conclusão do seu trâmite.

2.3 Investigação policial

Desenvolvendo um pouco mais a estruturação da função produção e continuando a linha de raciocínio traçada no parágrafo anterior, as entradas e saídas do processo “investigação” se tratam basicamente de informações relacionadas a ocorrências criminais que serão processadas e transformadas para a produção de novas informações qualificadas até a sua formatação como produto final (inquérito).

Vislumbrando o grande potencial para tratamento e integração dessa massa de dados aos sistemas de informações policiais, Ribaux e Margot (1998) propuseram um modelo de “estruturas de inferência para análise e inteligência criminal” voltado à organização das informações em um sistema baseado em inteligência projetado a partir de estruturas de inferência extraídas dos processos rotineiros de raciocínio implícito dos investigadores. Essa ideia remete exatamente ao núcleo do modelo a ser apresentado, consistente na categorização das espécies de delito e na estruturação dos seus elementos básicos de inferência aos seus processamentos.

Apresentando sua visão sobre o processo de investigação policial, Maltz (1994) afirmou estar “longe da atividade analítica aguçada retratada na ficção”, ressaltando que “o grande volume de casos torna quase impossível para os detetives gastarem tempo para investigar cada caso completamente” e que “embora alguns casos sejam investigados da maneira retratada por detetives fictícios”, caracteriza-se por ser “uma abordagem mais indutiva, baseada no conhecimento empírico, e não dedutiva”. Arrematando, ainda citou que Willmer (1970, *apud* MALTZ, 1994, p. 248) “considerou o processo de investigação como uma tentativa de reduzir o conjunto de possíveis suspeitos, aumentando a quantidade de informações e, portanto, reduzindo a quantidade de incerteza ou entropia”, tendo também “introduzido a teoria da decisão e a teoria dos jogos no desenvolvimento de estratégias para investigar crimes, e desenvolvido uma formulação de Poisson para indivíduos que cometem crimes, que ele então usou para estimar o número de criminosos em uma jurisdição”.

Destacando outro trabalho desenvolvido para estruturar volumosas massas de dados e extraí-los como informações e conhecimentos aplicáveis ao processo de investigação policial, Levine *et al.* (2017) apresentaram um sistema chamado de DAS (*Domain Awareness System*), implantado no Departamento de Polícia de Nova Iorque para empregar uma combinação de análises de dados e tecnologia da informação, incluindo reconhecimento de padrões,

aprendizado de máquina e visualização de dados, a partir da constatação de que “o departamento acumulou uma quantidade enorme de informações, mas tinha meios limitados de compartilhá-las entre seus oficiais” e que “muitas de suas informações estavam disponíveis apenas para oficiais da delegacia com permissão para acessar aplicativos de software estanques e não integrados, e havia poucas análises, pesquisas operacionais ou técnicas de visualização de dados aplicadas para fornecer aos oficiais qualquer insight”.

Considerando-se que as informações das entradas do processo “investigação” se tratam de elementos preliminares acerca do cometimento de um delito (data, tipo de crime, vítimas, suspeitos, etc.) e que as organizações policiais trabalham com registros históricos e conhecimentos consolidados acerca dos elementos básicos necessários para a admissibilidade das notícias-crime para determinadas (ou todas) categorias de delito, bem como com grupos de atividades pré-definidas, estruturadas e encadeadas para o processo de investigação de muitas das espécies de delitos previstas no ordenamento jurídico-penal, torna-se intuitivo conceber um modelo em que esse conjunto de dados seja organizado para a automatização do processo. Tornando ao modelo proposto por Ribaux e Margot (1998), eles perceberam e relataram que “uma parte importante do trabalho do investigador é coletar e interpretar dados”, que “ambas as tarefas são altamente correlacionadas”, que “a observação dos dados disponíveis pode sugerir o tratamento a ser aplicado e as ações a serem tomadas” e que “as hipóteses construídas no decorrer de uma investigação podem ser testadas através da coleta de um novo conjunto de dados”. Arremataram asseverando que “essas atividades são altamente limitadas pela complexidade dos fenômenos, pela natureza dos dados disponíveis e pelo conhecimento do investigador”.

2.4 Mapeamento de projeto de processos

Para aperfeiçoar a operação de uma organização é necessário entender que sua função produção é estruturada por processos que constituem unidades nas quais são alocados recursos que serão aplicados para a transformação de suas entradas em saídas para serem processadas numa unidade seguinte do fluxo, até o processamento final em que o produto acabado será destinado ao cliente. Portanto, para o aperfeiçoamento de uma operação exige-se o mapeamento e entendimento de cada um de seus processos, para que se identifiquem suas limitações e se proponha alternativas de melhoria para cada um deles, de forma com que operem com o

desempenho adequado aos objetivos definidos pela organização para o atendimento das expectativas de seus clientes (internos e externos).

Slack, Brandon-Jones e Johnston (2018) afirmam que “É por isso que o projeto de processos é tão importante. A menos que seus processos individuais sejam bem projetados, uma operação não funcionará por completo tão bem quanto poderia.” Ainda mais adiante explicam que projetar “é conceber a aparência, o arranjo e a estrutura de algo antes de ser criado. Nesse sentido, é um exercício conceitual. Todavia, é um exercício que precisa conceber uma solução que funcione na prática.”.

Um dos objetivos de uma organização ao lançar mão de um projeto de processos é justamente o de incrementar a padronização de suas atividades. No caso de organizações policiais com atribuições assemelhadas às da Polícia Federal do Brasil, que processa ocorrências criminais para entregar um inquérito policial finalizado com a indicação das diligências executadas e dos responsáveis pela autoria delituosa a partir dos elementos de prova colhidos no processo de investigação, a padronização das atividades torna-se um importantíssimo diferencial para o aumento da produtividade no processamento de suas demandas para a entrega do seu produto, bem como para o incremento da qualidade desse produto em termos da assertividade na indicação da autoria criminosa.

Conforme ainda aduzido por Slack, Brandon-Jones e Johnston (2018) “Por padronização, nesse contexto, queremos dizer “fazer as coisas do mesmo modo” ou, mais formalmente, “adotar uma sequência comum de atividades, métodos e uso de equipamentos”. É um assunto importante em grandes organizações porque, muito frequentemente, modos diferentes de executar tarefas similares ou idênticas emergem ao longo do tempo em várias partes da organização. Entretanto, por que não permitir diferentes modos de fazer a mesma coisa? Isso daria um grau de autonomia e liberdade para indivíduos e equipes exercitarem seu julgamento. O problema é que permitir numerosos modos de fazer as coisas causa confusão, desentendimentos e, por fim, ineficiência.”.

Embora o processo de investigação policial possua entradas diferentes e produza saídas únicas, à semelhança de um processo de projeto, há nele um conjunto de características e de elementos comuns à maioria das demandas apresentadas como entradas e também nas próprias atividades projetadas para a entrega do produto final. E são essas semelhanças de objetos, categorias e funções que irão permitir uma padronização com vistas ao incremento da produtividade do processo em si.

Nesse contexto, a notícia de crime encaminhada para uma organização policial constitui a entrada do seu processo de investigação, e é a informação inicial que será processada para a produção de novas informações até a entrega do produto final. Já as diligências investigativas para a coleta de elementos de prova constituem as atividades desenvolvidas dentro do processo investigativo para se chegar ao acabamento do inquérito (produto final).

Profundando o mapeamento desse fluxo e adentrando nas características das entradas do processo de investigação, observa-se que apesar de as notícias-crime tratarem de fatos únicos e irrepetíveis quanto às suas circunstâncias essenciais (data, hora, local, categoria de delito, suspeitos, vítimas, modo de execução, etc.), pode-se estabelecer elementos básicos de informação exigíveis para as suas admissões na entrada do processo. E essa exigência de padronização das entradas de notícias-crime relacionadas a algumas ou todas as categorias de delito irá qualificar a informação preliminar do processo de investigação, além de permitir um ganho de produtividade no anterior processo de análise das ocorrências criminais que são comunicadas à organização policial, com a padronização dos exames de admissibilidade para as categorias de delito já mapeadas e estruturadas, bem como um incremento na agilidade do processo de execução de diligências, com a eliminação de etapas de busca de informação que for mapeada como de fornecimento obrigatório na carga de entrada da notícia-crime.

2.5 Produtividade de mão de obra em serviços e investigações policiais

Como já mencionado no resumo desta dissertação, a produtividade do serviço público é um indicador que adquiriu status de panaceia para os males que assolam a combalida economia e suas crises cíclicas. Em tempos mais recentes, os servidores públicos são enxergados como vilões do crescente déficit orçamentário e responsáveis diretos pelo colapso dos serviços públicos, tendo em vista serem apresentados como privilegiados detentores de altos salários e benefícios não acompanhados pelos assalariados da iniciativa privada ocupantes de cargos e funções assemelhadas.

Diante de tal cenário e indo muito além do que ocorre com as demais áreas do setor privado que a enxerga como principal indutora da competitividade e sobrevivência, a produtividade no serviço público é perseguida até como solução política para as crises econômicas e sociais que afetam a confiança dos grandes investidores em nossa capacidade de governança e crescimento.

Para organizações policiais cujas operações são voltadas para a investigação de crimes, a busca pelo aumento da produtividade deve necessariamente passar pelo gerenciamento das pessoas que irão executar as atividades de seus processos. Em análise sobre o elemento humano no funcionamento das empresas, Hopp e Spearman (2013) apontaram que “a gerência das operações é uma questão que vai muito além dos modelos matemáticos. Mesmo as questões altamente técnicas, tais como a programação dos equipamentos, o planejamento da capacidade, o controle da qualidade ou a manutenção, envolvem as pessoas de maneira fundamental. É importante lembrar que um sistema consiste de equipamentos, lógica e pessoas. Os sistemas bem projetados tornam eficaz o uso desses três fatores.”. Slack, Brandon-Jones e Johnston (2018) também abordaram a importância das pessoas no contexto organizacional, asseverando que “a administração da produção é apresentada como assunto cujo foco principal está em tecnologia, sistemas, procedimentos e instalações – em outras palavras, nas partes não humanas da organização. Isso, claro, não é verdade. Ao contrário, a forma como os recursos humanos são gerenciados tem impacto profundo sobre a eficácia de sua função operacional”.

Embora uma organização policial apresente grandes dificuldades para a fixação de métricas de produtividade, considerando que as suas entradas são aleatórias e dependentes de eventos sobre os quais não se tem controle, podendo inclusive ultrapassar a capacidade de produção para a qual foi dimensionada, levando ao não atendimento de algumas de suas demandas pelo decurso do tempo (no caso, prescrição penal) e a própria obsolescência de seu produto (inquérito), Slack, Brandon-Jones e Johnston (2018) discorrem que “Sem alguma estimativa do tempo necessário para completar uma atividade, não seria possível saber quanto trabalho alocar às equipes ou aos indivíduos, quando uma tarefa será concluída, quanto custa, se o trabalho está progredindo conforme a programação e muitas outras informações vitais necessárias para gerenciar qualquer operação”.

A mais usual métrica de produtividade de organizações policiais se restringe ao acompanhamento do volume de produtos entregues (inquéritos finalizados) por cada policial gestor de investigação em relação às entradas (notícias-crime admitidas no processo) que lhe foram encaminhadas no mesmo período, servindo apenas como um indicador de acúmulo ou redução de carga de trabalho per capita. Destarte, há que se fixar métricas individuais e mais representativas da qualidade e do impacto do trabalho desenvolvido, incluindo, por exemplo, parâmetros como taxa de sucesso das investigações (percentual de inquéritos com indiciamento de investigados), percentual de condenações, quantidade de investigações complexas

finalizadas, volume de recursos recuperados, entre outros, conforme a especialização de cada área do processo de investigação (crime financeiro, roubo e furto, tráfico de drogas, corrupção, etc.), dando ao administrador da operação a visão necessária para os ajustes e realocações dos recursos, e ao gestor da investigação os indicadores para um acompanhamento mais claro do resultado dos seus esforços, o que não deixa de ser um fator motivacional.

Como exemplo para as ideias aqui apresentadas e também sugestão de funcionalidade ao modelo a ser discutido, pode-se parametrizar os tempos médios de conclusão de cada categoria de delito, conforme os dados históricos existentes em cada unidade policial, e se verificar ao fim de cada investigação o desempenho do responsável em relação à média histórica, inclusive atualizando-se esse parâmetro a cada encerramento de caso. Em outro prisma, poderia se desenvolver registros para apontamento de horas trabalhadas por policial em cada investigação, permitindo-se um acompanhamento dos custos de mão-de-obra e uma verificação de eventuais distorções entre os valores aplicados no processamento do caso e os prejuízos efetivamente provocados pela prática criminosa investigada.

3 AVALIAÇÃO DA PERCEPÇÃO DOS DELEGADOS SOBRE O ATUAL PROCESSO DE INVESTIGAÇÕES E SUAS PERSPECTIVAS DE MELHORIA

A seguir, apresenta-se uma minudente descrição da pesquisa realizada com Delegados de Polícia Federal e dos resultados acerca dos fatores de produtividade por eles considerados.

3.1 Características da pesquisa e coleta de dados

Com a finalidade de se cotejar os dados sobre o tempo de experiência, o tamanho e complexidade da carga de trabalho percebidos pelos delegados gestores das investigações na Polícia Federal, correlacionando a proporção de inquéritos que consideram de difícil viabilidade investigativa com a importância atribuída aos elementos básicos de informação quando do registro das ocorrências e com o que consideram mais relevante para o aumento da produtividade e da assertividade dos casos sob suas presidências, elaborou-se um questionário com 17 perguntas (Anexo A).

Foram inseridas apenas 4 questões abertas (para informar um valor numérico objetivo como idade e tempo no cargo), visto que a intenção era medir o grau de importância dos elementos básicos de informação para os respondentes, bem como o grau de influência que esses dados preliminares teriam na viabilidade investigativa dos seus inquéritos, entre outras correlações. Também não foi solicitada a identificação dos entrevistados, para que respondessem de forma espontânea e sem a preocupação de demonstrarem viés crítico à eventual falta de critério ou de análise mais minuciosa das comunicações de crime que pudessem ser identificadas ou medidas na verificação das respostas.

Embora as questões e suas opções de resposta não suscitassem dúvidas quanto à interpretação, os formulários foram entregues pessoalmente a cada entrevistado, à exceção da minoria que não era lotada na Superintendência de Polícia Federal no Ceará, que recebeu e devolveu o arquivo por e-mail, sendo que os demais responderam na presença do pesquisador, apenas para o saneamento de eventual dúvida e para garantir o comprometimento dos entrevistados com a credibilidade da pesquisa.

3.2 Perfil dos entrevistados

A coleta de dados foi submetida a 39 Delegados de Polícia Federal em pleno exercício do cargo, sendo 31 deles (79,5%) lotados na SR/PF/CE e 8 (20,5%) lotados em unidades de outros estados. Optou-se por distribuir o formulário da pesquisa para os delegados que ocupassem função diretamente relacionada à presidência de inquéritos policiais, para que o mapeamento acerca da atual situação e das possibilidades de melhoria para o processo investigativo pudesse ser realizado a partir das impressões daqueles que fossem os destinatários principais das saídas do fluxo de registro, análise e processamento das notícias-crime e responsáveis pela elaboração do mais importante produto da atividade-fim da Polícia Federal: o inquérito policial encerrado (relatado) e encaminhado à apreciação do juiz e do Ministério Público, para o oferecimento da denúncia ou promoção do arquivamento.

Esses delegados chefes das investigações conhecem todo o trâmite do processo porque presidem os inquéritos policiais originados do registro e análise das ocorrências criminais, recebendo toda a notícia-crime sinalizada como apta à instauração de IPL, inclusive com o seu histórico de processamento, e produzindo ou determinando a produção de toda a documentação referente às diligências instrutórias que irão levar a termo o processo de investigação, com a confecção do relatório final do inquérito e o encaminhamento do mesmo ao juiz e ao Ministério Público.

Embora os demais delegados que atuam em funções administrativas, de gestão, assessoramento ou mesmo nas áreas correicional ou disciplinar das corregedorias possam ter ocupado posição de chefes de investigações policiais, o atual distanciamento dos mesmos dessa atividade contribuiria para uma eventual avaliação com viés de favorecimento à sua presente função ou mesmo alguma inconsistência na determinação dos parâmetros relevantes para o contexto atual, motivo pelo qual não foram incluídos no rol dos entrevistados.

Assim, o perfil dos entrevistados se enquadra no de profissionais com pelo menos 10 anos no cargo de delegado e 40 anos de idade, atualmente no exercício de funções de chefia/coordenação de investigações e com uma carga média de inquéritos variando entre 40 (mínima) e 230 (máxima).

3.3 Elaboração do questionário

Como o foco da pesquisa foi apurar a percepção dos delegados sobre o atual processo de investigação e suas perspectivas para o incremento da produtividade e da assertividade nos inquéritos policiais sob sua responsabilidade, optou-se pela preparação de um questionário com três blocos de perguntas, correspondentes aos principais parâmetros a serem avaliados para se buscar uma maior consistência na valoração dos mesmos e se tentar identificar alguma correlação significativa entre eles.

O primeiro bloco consiste nas perguntas de 1 a 6, nas quais se buscou aferir a experiência do entrevistado pela sua idade, tempo no cargo de delegado, vivência na condução de inquéritos policiais e quantidade média de inquéritos que costuma/costumou presidir, de forma que se chegou à identificação do seu perfil conforme descrito no subcapítulo anterior.

Já no segundo bloco, que engloba as perguntas de 7 a 11, buscou-se identificar o nível de dificuldade e o percentual de inquéritos da carga individual considerado com viabilidade investigativa, através da verificação da matéria especializada predominante de seus inquéritos policiais, do grau de complexidade que atribuíram às suas respectivas cargas de trabalho e do percentual de investigações inviáveis que consideravam ter.

O terceiro e último bloco, formado pelas perguntas de 12 a 17, buscou aferir a importância atribuída aos elementos básicos de informação para o categórico desfecho do inquérito, o grau de influência desses elementos para a assertividade dos inquéritos em que são partes e as preferências dos entrevistados quanto às opções mais imediatas e intuitivas para o incremento da produtividade e assertividade dos seus inquéritos.

3.4 Considerações sobre o grau de complexidade dos inquéritos considerado nas respostas

Antes de adentrar nas análises mais minuciosas e relevantes dos resultados da coleta das percepções dos Delegados de Polícia Federal acerca das dificuldades e projeções de melhorias nas conduções de seus respectivos inquéritos policiais, cabe uma breve observação a respeito do entendimento dos respondentes quanto ao grau de complexidade predominante que teriam suas respectivas cargas de inquéritos, visto que apenas um deles (2,56% do total) apontou como sendo de “simples” dificuldade, o de menor gradação numa escala com cinco opções.

A par desse resultado isolado do conjunto de respostas exsurge uma questão controversa quanto à semântica do termo “simples” e sua interpretação e valoração dada pelos delegados: a caracterização da simplicidade ou da complexidade de uma investigação, que deveria estar relacionada com o nível de dificuldade na obtenção das provas para a materialização do delito e indicação de sua autoria, pode apresentar uma dificuldade intrínseca ou mesmo um equívoco em seu processo de mensuração. Explicando melhor: apurações com pouco ou nenhum grau de complexidade podem se configurar extremamente trabalhosas e não raro intermináveis, influenciando a percepção dos responsáveis pelo seu gerenciamento de forma a atribuírem uma valoração um pouco maior no nível de dificuldade das mesmas. Isso ocorre com frequência nas investigações que não tiveram claramente delineados o fato (em alguns casos, amplos e desconexos) e o período (linha do tempo) em que teria sido perpetrado, desde a comunicação do crime para a Polícia Federal até a subsequente instauração do inquérito correspondente. Assim, um caso criminal difuso, notadamente com elevado número de envolvidos e/ou de fatos a serem confirmados, embora afigure-se “simples” do ponto de vista da obtenção de provas, por ser mais demorado e demandar um número de diligências acima da média dos demais da mesma categoria de delito, tem grande probabilidade de ser enxergado como tendo um nível de complexidade maior do que usualmente lhe poderia ser atribuído. Pelo exposto, pode-se concluir que a delimitação clara e objetiva dos fatos, datas, pessoas e ações relacionadas a um delito comunicado pela vítima ou pelos órgãos responsáveis pela persecução criminal têm influência significativa no ritmo, viabilidade e assertividade da investigação instaurada a partir desse registro.

3.5 Análises dos resultados da pesquisa

Como antecipado no tópico anterior, o questionário submetido aos feedbacks dos Delegados de Polícia Federal atuantes e gestores das investigações em suas respectivas delegacias teve como foco levantar a percepção dos respondentes quanto à importância atribuída aos elementos básicos de informação a serem fornecidos pelos órgãos comunicantes à Polícia Federal para impulsionar o andamento das suas investigações de forma lógica, encadeada e dentro de parâmetros mínimos que justifiquem o dispêndio de recursos estatais na execução de atividades que apresentem um horizonte de viabilidade e efetividade em seu

desfecho, atendendo ao princípio básico da eficiência da administração pública, insculpido no artigo 37 da Constituição Federal.

Buscou-se, ainda, capturar a impressão dos delegados quanto à carga de trabalho a que estão submetidos e ao grau de complexidade de seus inquéritos, além da percepção dos mesmos quanto à proporção de casos de difícil viabilidade investigativa e a influência da ausência de elementos básicos de informação nesse número. Por fim, indagou-se ainda a opinião dos mesmos a respeito da obrigatoriedade do fornecimento dos elementos básicos de informação pelos próprios noticiantes quando da apresentação da notícia-crime e da factibilidade de se definir lista de elementos básicos de informação para a maioria das categorias de inquéritos, encerrando-se com o que escolheriam como melhor opção para o incremento da produtividade (finalização de uma maior quantidade de inquéritos) e assertividade dos inquéritos (finalização com indicação da autoria).

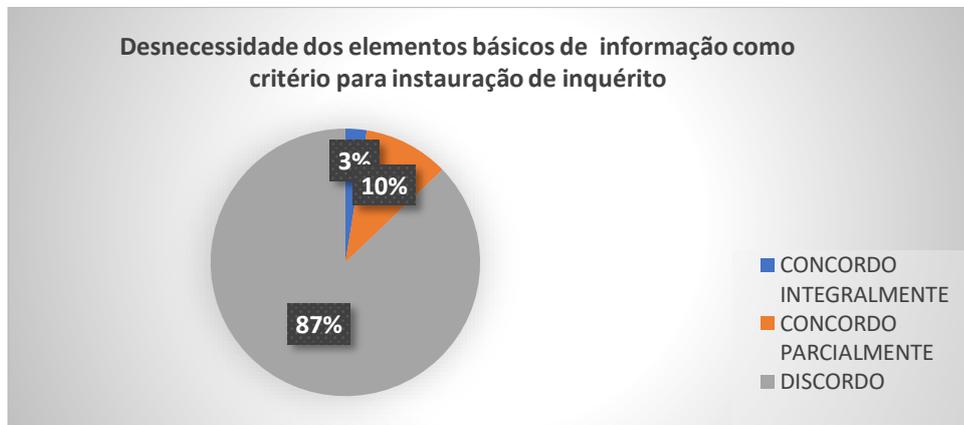
3.5.1 Análise isolada/autônoma das preferências

Inicia-se com uma discussão dos resultados concernentes às indagações individuais da pesquisa, comentando-se as opções escolhidas pela maioria e as vantagens e eventuais desvantagens para o processo de tratamento das notícias-crime e para o próprio andamento e resultado dos inquéritos correspondentes. Mais adiante são apresentadas análises mais minuciosas, nas quais são discutidas as correlações, graus de importância e de dependência entre as variáveis pesquisadas.

O Gráfico 1 exibe os percentuais referentes às opções listadas na pergunta 13: “*Considera razoável/necessária a instauração de inquéritos sem elementos básicos de informação que permitam uma linha investigativa útil e plausível?*”. A maioria (87%) apontou discordância com a proposição, indicando considerar desarrazoada ou desnecessária a instauração de inquérito a partir de notícia-crime sem elementos básicos de informação suficientes para prover uma linha de investigação útil e plausível. Apenas 1 dos 39 pesquisados concordou integralmente com a proposição, o que pode indicar uma inversão por engano no entendimento da assertiva, ou mesmo que o entrevistado considere que os inquéritos devam/possam ser instaurados sem os elementos básicos de informação, desconsiderando as implicações negativas dessa lacuna para o cumprimento da função precípua de uma investigação policial, que é a

indicação da materialidade e da autoria do crime examinado, talvez ponderando apenas o cumprimento burocrático de uma atividade que lhe for atribuída.

Gráfico 1 - Desnecessidade dos elementos básicos de informação



Fonte: O Autor (2019).

Quanto à obrigatoriedade de fornecimento dos elementos básicos de informação por parte do comunicante da ocorrência criminal, ponto levantado na pergunta 14 do questionário, outra grande maioria (74%) dos delegados entrevistados concordou integralmente com a proposição, conforme mostrado no Gráfico 2. Isso reflete a aspiração de grande parte dos delegados por um procedimento de controle mais efetivo e rigoroso na entrada dos registros de notícias-crime. Cotejando-se esse resultado com o anterior, referente à necessidade dos elementos básicos de informação para o eficiente andamento dos inquéritos, observa-se uma preocupação dos delegados pela qualidade das informações básicas apresentadas no processo de registro da notícia-crime perante a Polícia Federal.

Gráfico 2 - Obrigatoriedade dos elementos básicos de informação



Fonte: O Autor (2019).

Acrescentando o resultado das respostas à pergunta 12, quanto à relação de causalidade entre a ausência de elementos básicos de informação e a inviabilidade investigativa dos correspondentes inquiridos, o Gráfico 3 ilustra a percepção dos entrevistados: embora uma maioria não tão expressiva (54%) tenha concordado integralmente com essa relação de causa e efeito entre a existência dos elementos básicos de informação e a viabilidade investigativa do inquirido policial, outra considerável proporção dos respondentes (46%) relativizou tal relação, indicando a existência de outros fatores de sucesso para o desfecho eficiente de uma investigação, ou mesmo descartando essa relação de causalidade. Essa discordância ou mesmo a concordância parcial podem ser interpretadas como opções dos entrevistados que visualizam outros fatores tão ou mais decisivos que a qualidade e completude dos elementos básicos de informação para o desempenho eficiente e assertivo de uma investigação como, por exemplo, a celeridade na obtenção das provas iniciais para evitar a perda de informações relevantes pelo prolongamento do tempo, a priorização de inquiridos com maiores chances de indicação da autoria, a redução da carga de trabalho para permitir uma maior atenção aos detalhes de cada investigação, a maior preparação e experiência do delegado no tipo de investigação de sua área especializada (crimes financeiros, corrupção, fraudes eletrônicas, tráfico de drogas, etc.), entre outros.

Gráfico 3- Relação de causalidade entre os elementos básicos de informação e a resolutividade dos inquiridos



Fonte: O Autor (2019).

Finalizando a análise básica dos dados extraídos das respostas ao questionário, o Gráfico 4 ilustra as proporções das opções escolhidas pelos delegados entrevistados para a resposta à

pergunta 17, visando o incremento da produtividade (quantidade de inquéritos finalizados) e da resolutividade (investigações com indicação de autoria ou de esgotamento das alternativas para determiná-la) na condução dos seus inquéritos. Percebe-se que as escolhas ficaram um pouco mais divididas que as das perguntas anteriores, mas cabem algumas observações a respeito de cada uma delas.

A opção pelo “Treinamento e Tecnologia” foi a menos lembrada (10%), possivelmente pelo caráter subjetivo da mesma não projetar um impacto concreto e imediato de sua contribuição para o aumento na produção e na eficiência dos inquéritos relatados. Embora seja um senso comum cogitar que a aplicação da tecnologia e o investimento em treinamento melhorem a produtividade e a qualidade das investigações, não há como se constatar imediata e objetivamente o impacto positivo que a escolha dessa opção proporcione para o incremento quantitativo e qualitativo das investigações.

As outras duas opções intermediárias, “Redução da Carga de Inquéritos por Delegado” (23%) e “Aumento da Equipe de Investigação” (28%), são alternativas mais concretas que a anterior, que podem prover um impacto mais imediato nos índices de produtividade e resolutividade dos inquéritos, porém não atacam as prováveis causas relacionadas à sobrecarga de trabalho resultante do déficit acumulado das saídas (finalização dos inquéritos) em relação às entradas (notícias-crime que resultaram em inquéritos), o que será abordado nos comentários da Figura 4 (subcapítulo 4.4): extenso lapso temporal entre a ocorrência criminosa e a instauração do inquérito (volatilidade dos detalhes essenciais), escassez de elementos básicos de informação relacionados à ocorrência, má delimitação do contexto criminoso (múltiplos fatos, período incerto ou não especificado, ações delituosas difusas e não relacionadas) e ausência de uma plataforma digital para o compartilhamento do inquérito entre a PF e o Ministério Público (os IPLs – Inquéritos Policiais tramitam física e periodicamente entre os órgãos, para fins de controle externo da atividade policial por parte do MP, ficando indisponíveis para a PF por pelo menos 15 dias em cada período de remessa). Ademais, essas duas soluções perpassam por um aumento do efetivo policial, tornando-se mais improváveis pelas razões orçamentárias já expostas.

Gráfico 4 - Opções para a melhoria da produtividade e da resolutividade dos inquéritos



Fonte: O Autor (2019).

Por fim, verifica-se que opção mais lembrada para o incremento da produtividade e resolutividade dos inquéritos foi a “Maior Clareza nas Informações Recebidas” (39%), embora não represente uma medida concreta cujo impacto possa ser mensurado a curto prazo. Pode-se justificar tal escolha a partir do cenário apresentado no Gráfico 11 (subcapítulo 4.2.), de evolução da carga de trabalho, e do discorrido no subcapítulo anterior (3.4) quanto ao grau de complexidade dos inquéritos considerado pelos respondentes da pesquisa.

O contexto atual da carga de trabalho, caracterizado pelo acúmulo anual do estoque de inquéritos em processamento e da percepção dos delegados das dificuldades para a finalização dos mesmos em razão da ausência de informações qualificadas ou de uma melhor delimitação dos fatos e do período das ações criminosas na origem dos registros, pode produzir no gestor da investigação uma percepção mais destacada de desorganização e falta de objetividade para a contextualização dos fatos e subsequente definição das linhas de ação para os seus esclarecimentos, prolongando apurações simples além do tempo médio previsto para o seu encerramento ou arrastando investigações complexas e difusas a um desfecho de não resolutividade, ou mesmo para uma conclusão pela inexistência do delito investigado. A corroborar esse ponto de vista pode-se citar os resultados comentados anteriormente, acerca da preferência da grande maioria pela necessidade e obrigatoriedade dos elementos básicos de informação para o regular andamento das investigações, além da indicação da relação de causalidade entre esses dados básicos e a viabilidade e assertividade dos inquéritos.

3.5.2 Análise agrupada e de correlação entre os fatores pesquisados

Ultrapassadas as análises básicas acerca de algumas das variáveis cujos impactos na produtividade e assertividade dos inquéritos policiais foram individualmente considerados, insta apresentar comentários sobre a mensuração desses fatores agrupados e tentar verificar algum grau de correlação entre eles.

As comparações foram realizadas com o foco na quantidade de inquéritos (IPLs) presididos por delegado, dado esse obtido por meio da pergunta 6 do questionário, que por sua vez teve os valores classificados de acordo com os critérios demonstrados na Tabela 1 abaixo.

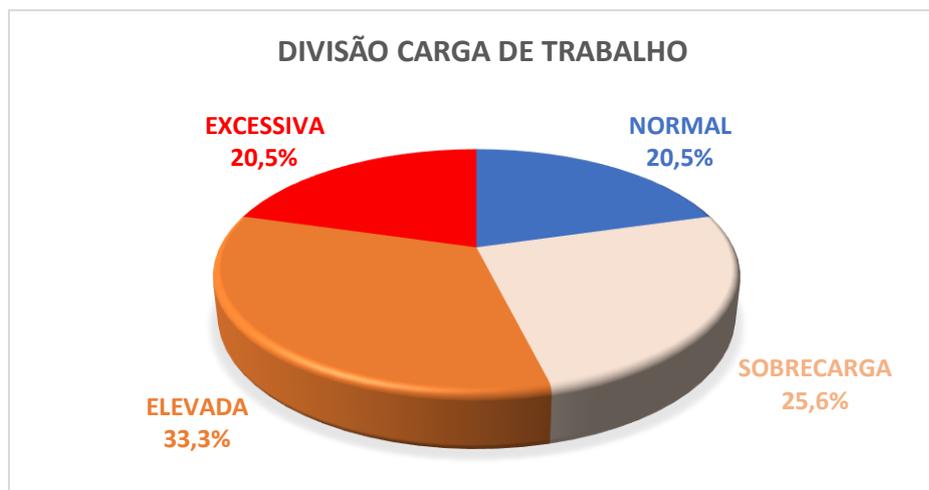
Tabela 1 - Classificação da carga de trabalho pelo número de inquéritos

QUANTIDADE DE IPLS	CLASSIFICAÇÃO CARGA DE TRABALHO
DE 1 A 60	NORMAL
61 ATÉ 120	SOBRECARGA
DE 121 A 180	ELEVADA
ACIMA DE 180	EXCESSIVA

Fonte: O Autor (2019).

Optou-se por definir cada faixa através de múltiplos de 60 inquéritos por se tratar número considerado teoricamente ideal para se trabalhar, de forma a se cumprir uma meta superior a 100% da proporção entre relatados e instaurados, reduzindo o déficit apresentado no Gráfico 11 (subcapítulo 4.2) e evitando a elevação do estoque de inquéritos em andamento ao longo dos anos. De acordo com a classificação acima definida, identifica-se que 54% dos delegados entrevistados possuem uma “ELEVADA” ou “EXCESSIVA” carga de trabalho (acima de 121 IPLs), enquanto que 46% estão com carga “NORMAL” ou “SOBRECARGA” (entre 1 e 120 IPLs), conforme demonstrados por meio do Gráfico 5 e da Tabela 2 a seguir, e que é o ponto inicial e referencial para algumas das análises subsequentes.

Gráfico 5 - Proporções das Cargas de Trabalho



Fonte: O Autor (2019).

Tabela 2 - Faixas da carga de trabalho e percentuais

QUANTIDADE DE IPLS	CLASSIFICAÇÃO CARGA DE TRABALHO	QTDE	%
DE 1 A 60	NORMAL	8	20,51%
61 ATÉ 120	SOBRECARGA	10	25,64%
DE 121 A 180	ELEVADA	13	33,33%
ACIMA DE 180	EXCESSIVA	8	20,51%
TOTAL		39	100,00%

Fonte: O Autor (2019).

Para verificar a correlação entre a quantidade média de inquéritos por delegado e o grau de complexidade predominante, as perguntas 6 e 9 do questionário foram relacionadas e foi possível identificar que o grau de complexidade possui uma variação inversamente proporcional em relação à carga média de inquéritos. Relembrando o que foi comentado na anterior seção 3.4 sobre o grau de complexidade considerado pelos delegados em suas respostas e o viés de sobrevaloração que possam ter atribuído, embora a maioria (74,4%) tenha registrado patamar entre o “MÉDIO” e o “COMPLEXO”, observa-se que aqueles que apontaram ter uma carga nas faixas acima da ‘SOBRECARGA’ (mais de 120 IPLs) registraram graus de complexidade predominante abaixo dos que informaram ter carga média de inquéritos até a ‘SOBRECARGA’ (máximo de 20 IPLs). Isso também pode ser explicado pela própria política de lotação de delegados, que costuma priorizar Delegacias Especializadas cujo grau de

complexidade da carga seja convencionado como “COMPLEXO” ou “MÉDIO PARA COMPLEXO”, o que reduz a carga individual de inquéritos para compensar o grau de dificuldade dos mesmos.

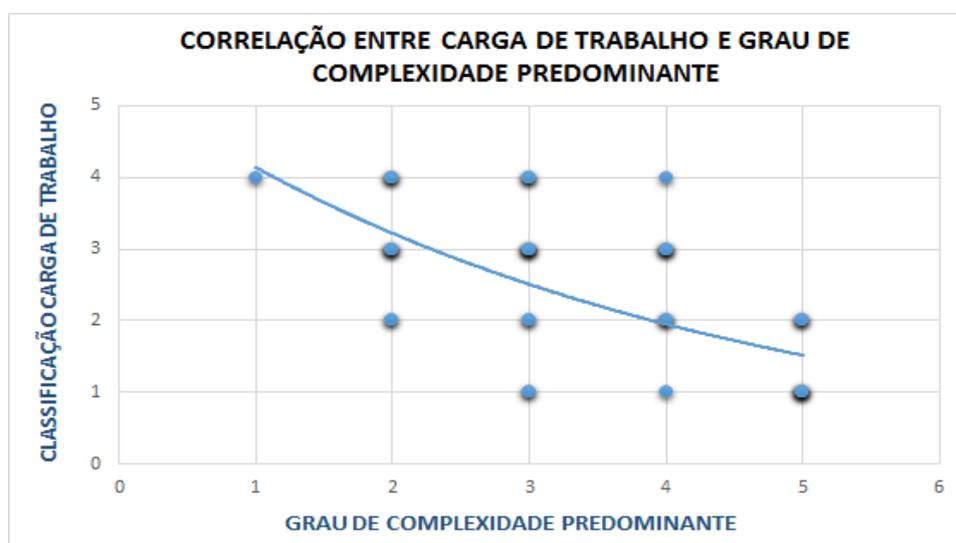
As frequências dos graus de dificuldade registradas por faixa de carga de trabalho estão apresentadas na Tabela 3, enquanto que a correlação entre a carga de trabalho e o grau de complexidade predominante da mesma está disposta no Gráfico 6, cujo coeficiente de correlação de Pearson foi de -0,587, indicando uma correlação moderada entre as variáveis.

Tabela 3 - Frequências dos graus de complexidade por faixa de carga de trabalho

CLASSIFICAÇÃO CARGA DE TRABALHO			GRAU DE COMPLEXIDADE					TOTAL
QUANTIDADE DE IPLS	CLASSIFICAÇÃO	QTDE	SIMPLES (1)	SIMPLES P/ MÉDIO (2)	MÉDIO (3)	MÉDIO P/ COMPLEXO (4)	COMPLEXO (5)	
DE 1 A 60	NORMAL (1)	8			2	1	5	8
61 ATÉ 120	SOBRECARGA (2)	10		2	2	3	3	10
DE 121 A 180	ELEVADA (3)	13		4	5	4		13
ACIMA DE 180	EXCESSIVA (4)	8	1	3	3	1		8
TOTAL		39	1	9	12	9	8	39

Fonte: O Autor (2019).

Gráfico 6 - Correlação Carga de Trabalho e Grau de Complexidade Predominante



Fonte: O Autor (2019).

Já quanto à influência da carga de trabalho (pergunta 6) na proporção de inquéritos de difícil viabilidade investigativa dessa carga (pergunta 11), verificou-se se tratar de uma

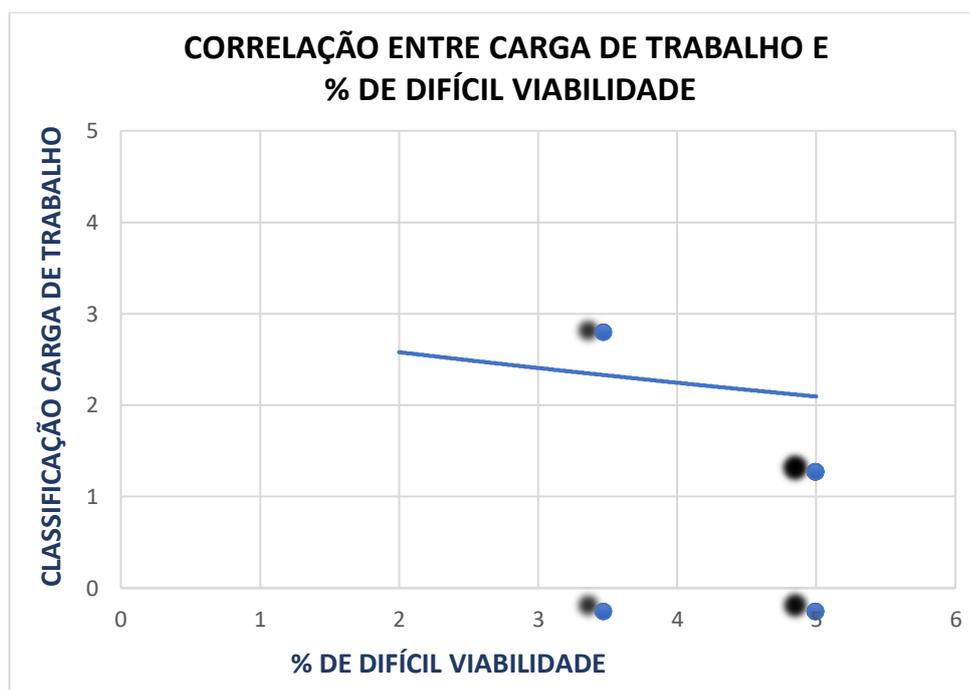
correlação desprezível, pelo valor de -0,057 calculado para o coeficiente de Pearson, conforme apresentados abaixo, na Tabela 4 e Gráfico 7.

Tabela 4 - Frequências das faixas de % de viabilidade por carga de trabalho

CLASSIFICAÇÃO CARGA DE TRABALHO			% DE DIFÍCIL VIABILIDADE					
QUANTIDADE DE IPLS	CLASSIFICAÇÃO	QTDE	(1) 0%	(2) 1 a 10%	(3) 11 a 20%	(4) 21 a 30%	(5) acima de 30%	TOTAL
DE 1 A 60	NORMAL (1)	8			1	4	3	8
61 ATÉ 120	SOBRECARGA (2)	10		2	4	4		10
DE 121 A 180	ELEVADA (3)	13			5	5	3	13
ACIMA DE 180	EXCESSIVA (4)	8		2		3	3	8
TOTAL		39	0	4	10	16	9	39
PART. %			0,00%	10,26%	25,64%	41,03%	23,08%	100,00%

Fonte: O Autor (2019).

Gráfico 7 - Correlação Carga de Trabalho e % de Difícil Viabilidade



Fonte: O Autor (2019).

Diferentemente do observado no tópico anterior quanto à política de priorização de lotação de delegados em Especializadas cujos inquéritos sejam considerados mais complexos (ex. Delegacia de Repressão à Corrupção e Crimes Financeiros) para reduzir a carga média e

compensar o maior tempo de processamento dos mesmos, os inquéritos de difícil viabilidade investigativa ou são residuais das notícias-crime que passaram despercebidas no processo inicial de análise (algumas até de absoluta inviabilidade investigativa), ou se tornaram inviáveis pelo decurso do tempo e consequente extinção de provas necessárias à linha investigativa adotada ou impossibilidade de coletá-las (local não preservado para a perícia, perda de documento, morte ou desaparecimento de testemunha ou investigado, apagamento de imagens de segurança, etc.), em razão de fatores como lacunas nos elementos básicos de informação, demora na comunicação da ocorrência ou no trâmite entre a notícia-crime e a instauração do respectivo inquérito, sobrecarga ou excesso de inquéritos (conforme já discutido) e falta de sinalização para providências urgentes em determinadas investigações, entre outros.

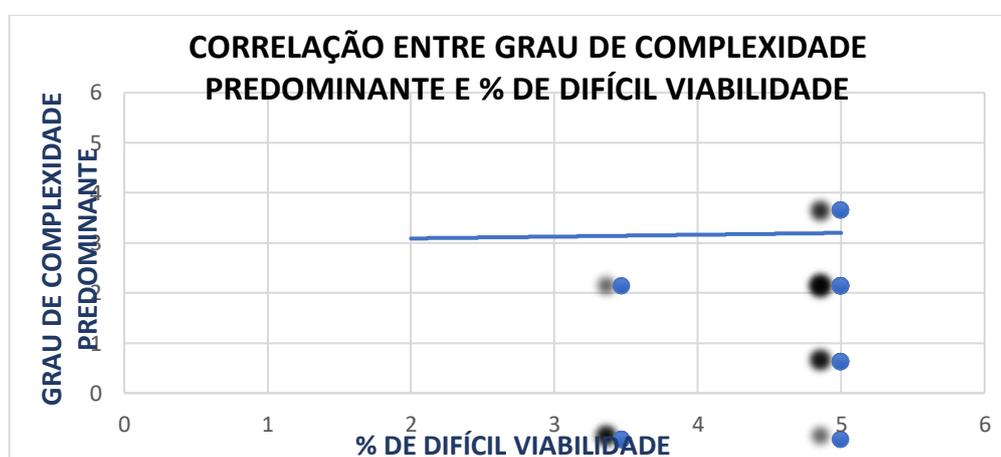
Não houve como se estabelecer uma correlação entre a carga de trabalho e a dificuldade de viabilidade dos inquéritos porque em todas as faixas definidas para as categorias de carga os entrevistados informaram existir um percentual considerável de inquéritos de difícil viabilidade. Inclusive os dois extremos das faixas de carga (“NORMAL” e “EXCESSIVA”) apresentaram frequências assemelhadas dos percentuais de inquérito de difícil viabilidade, sendo que 41% do total de entrevistados informou ter índice entre 11 e 20%, enquanto 23% deles asseverou ter uma proporção de mais de 30% de inquéritos de difícil viabilidade, o que corrobora o exposto no Gráfico 12 e comentado no subcapítulo 4.3, onde se apresentou um índice de 26,1% de inquéritos finalizados sem solução, considerando-se apenas aqueles nos quais houve constatação da materialidade delituosa, porém, sem indicação da autoria. Ressalta-se que neste índice de inquéritos não solucionados não entram aqueles finalizados com indicação de não existência de crime (24,5% do total em 2019), pois estes estão sendo considerados no total de solucionados (73,9% do total em 2019, sendo 49,4% deles com indicação de autoria).

Analisando uma possível correlação entre os fatores “grau de complexidade” (pergunta 9) e “percentual de IPLs de difícil viabilidade” (pergunta 11), no sentido de se corroborar o senso comum de que as cargas de inquéritos consideradas de maior complexidade deveriam também apresentar um maior percentual de inquéritos de difícil viabilidade, chegou-se aos resultados expressos na Tabela 5 e Gráfico 8, com um coeficiente de Pearson de 0,074606 a expressar uma baixíssima correlação entre os fatores.

Tabela 5 - Frequências das faixas de % de viabilidade por grau de complexidade dos IPLs

GRAU DE COMPLEXIDADE		% DE DIFÍCIL VIABILIDADE					TOTAL
COMPLEXIDADE PREDOMINANTE DOS IPLS	QTDE	0%	1 a 10%	11 a 20%	21 a 30%	acima de 30%	
SIMPLES	1					1	1
SIMPLES P/ MÉDIO	9		3	1	4	1	9
MÉDIO	12			3	6	3	12
MÉDIO P/ COMPLEXO	9		1	5	3		9
COMPLEXO	8			2	3	3	8
TOTAL	39	0	4	11	16	8	39

Fonte: O Autor (2019).

Gráfico 8 - Correlação Grau de Complexidade Predominante e % de Difícil Viabilidade³

Fonte: O Autor (2019).

Essa discrepância entre o esperado pelo senso comum e o medido na pesquisa pode ter como uma das causas, ou a principal delas, justamente a ausência ou escassez dos elementos básicos de informação fornecidos para a instauração do correspondente inquérito e início dos trabalhos investigativos. Como não há definições de padrões de elementos básicos de informação para cada categoria de delito, natural que as notícias-crime sejam muitas vezes apresentadas com poucos ou nenhum desses elementos, seja qual for a espécie de crime ou o seu grau de complexidade, o que implica em uma incidência aleatória dos inquéritos inviáveis, independentemente do grau de complexidade dos mesmos. A curiosidade dessa consolidação de dados em particular foi que o único entrevistado que reportou a complexidade predominante

³ Obs.: valores crescentes expressam graus e faixas mais altas.

dos seus inquéritos como “SIMPLES” também indicou o maior percentual de inquéritos de difícil viabilidade (acima de 30%), o que corrobora o que vem sendo discutido.

A pergunta 15 do questionário buscou avaliar o impacto da ausência de elementos básicos de informação na assertividade dos inquéritos, medindo uma estimativa pela própria experiência dos entrevistados sobre a proporção de inquéritos com indicação de materialidade/autoria poderiam ser extraídos do total de investigações conduzidas sem os respectivos elementos básicos de informação. As respostas foram consolidadas na Tabela 6 e no Gráfico 9, tendo sido constatado que apenas 5,13% dos respondentes consideraram que mais de 20% dos inquéritos sem elementos básicos de informação poderiam apresentar solução satisfatória, com indicação da materialidade e da autoria do delito investigado. Os demais 94,87% dos entrevistados consideraram uma assertividade de no máximo 20% do total de inquéritos identificados sem os elementos básicos de informação, sendo que pouco mais de 71% dos respondentes cravaram uma taxa de assertividade de no máximo 10% para inquéritos nesta situação.

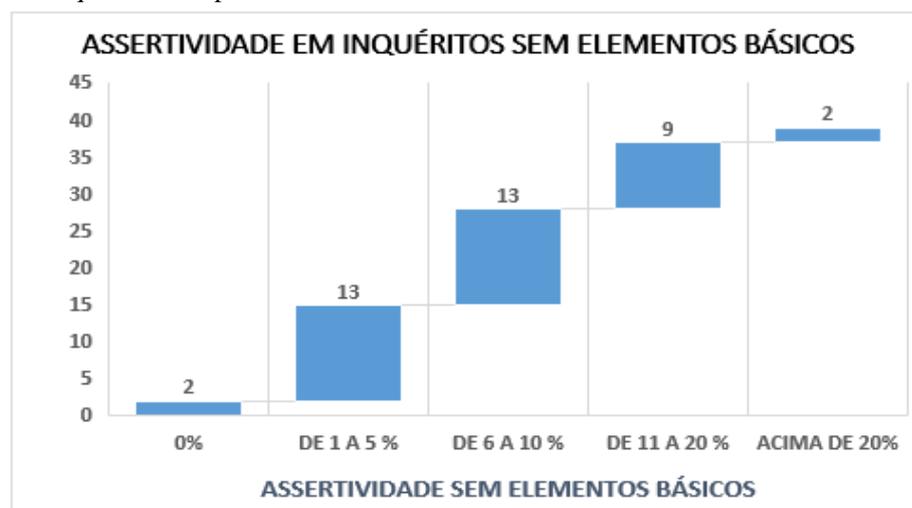
Apesar dos agrupamentos e análises conjuntas dos fatores pesquisados ter identificado uma correlação apenas entre a carga de trabalho e o grau de complexidade inerente aos inquéritos, não tendo sido capturadas outras interdependências entre os demais fatores analisados conjuntamente, seja do impacto da carga de trabalho sobre a dificuldade de viabilidade dos respectivos inquéritos, seja do grau de complexidade dos mesmos também sobre a efetividade, essa última análise que versou sobre a influência dos elementos básicos de informação sobre a assertividade dos inquéritos revelou uma crença da maioria dos delegados entrevistados de que a performance desse último fator depende fortemente da completude daquele primeiro.

Tabela 6 - Frequências dos percentuais de assertividade em IPLs sem elementos básicos de informação

GRAU DE ASSERTIVIDADE EM INQUÉRITOS SEM ELEMENTOS BÁSICOS	QTDE	%
0%	2	5,13%
DE 1 A 5 %	13	33,33%
DE 6 A 10 %	13	33,33%
DE 11 A 20 %	9	23,08%
ACIMA DE 20%	2	5,13%
TOTAL	39	100,00%

Fonte: O Autor (2019).

Gráfico 9 - Frequências dos percentuais de assertividade em IPLs sem elementos básicos de informação



Fonte: O Autor (2019).

Por fim, embora esteja claro que a instanciamento dos elementos básicos de informação não seja o único fator crítico de sucesso a determinar a viabilidade e assertividade de um inquérito policial, também não restaram dúvidas de que o fornecimento integral desses dados básicos numa fase prévia à criação do procedimento formal de investigação criminal seja uma das principais causas, senão a principal, a contribuir para o incremento da performance dos índices de eficiência e resolutividade dos inquéritos. A já comentada consolidação das respostas obtidas no questionário corrobora essa prevalência dos elementos básicos de informação como fator essencial para o sucesso das investigações dele derivadas: 87% discordou da instauração de inquéritos sem os elementos básicos de informação (apenas 3% concordou integralmente), enquanto 74% concordou integralmente com a obrigatoriedade do fornecimento desses dados preliminares pelo comunicante da ocorrência (26% concordou parcialmente e 0% discordou) como requisito para a instauração de inquérito, 54% concordou integralmente que a baixa assertividade das investigações é decorrente da ausência de elementos básicos de informação (apenas 8% discordaram) e a opção mais lembrada para o incremento da produtividade (finalização dos inquéritos) e da assertividade (resolução dos casos com indicação da autoria) foi a “Incremento na qualidade e na clareza das informações fornecidas pelo noticiante da ocorrência” (39%), superando escolhas tidas como mais óbvias pela concretude e imediatismo dos resultados, por estarem relacionadas ao aumento de efetivo policial para o trabalho investigativo (Redução da carga de inquéritos por delegado” e “Aumento da equipe de investigação”).

4 ESTUDO DE CASO: MAPEAMENTO DO PROCESSO ATUAL DE INVESTIGAÇÃO POLICIAL

Segue detalhamento do estudo de caso baseado na atual estrutura e processo da atividade fim da Polícia Federal.

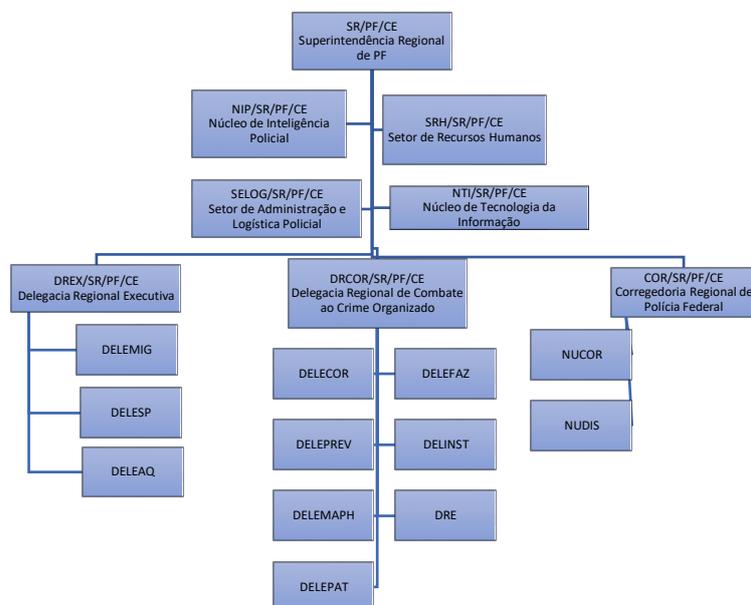
4.1 Estrutura organizacional da Polícia Federal no Ceará e atribuições das suas delegacias

Antes de comentar acerca do processo de análise de ocorrências da Superintendência Regional de Polícia Federal no Ceará (SR/PF/CE) e mostrar a importância de se ter um setor específico dedicado exclusivamente à triagem das notícias de crime, importa descrever a estrutura organizacional básica de uma Superintendência de Polícia Federal típica, como é a do Ceará, levando-se em conta que as Superintendências de São Paulo e do Rio de Janeiro diferem das demais por terem um volume de atividades policiais e administrativas e um efetivo substancialmente maiores, além de setores nos respectivos aeroportos internacionais considerados como Delegacias Descentralizadas, com estrutura de pessoal própria.

Conforme apresentado na Figura 1 e em termos gerais e sintéticos do disposto na Portaria nº 155, de 27 de setembro de 2018, do então Ministério da Segurança Pública, que aprovou o Regimento Interno da Polícia Federal, a Delegacia Regional Executiva (DREX) cuida da coordenação, controle e execução das atividades de polícia administrativa, através da DELEMIG (Delegacia de Polícia de Imigração), DELESP (Delegacia de Controle de Segurança Privada) e DELEAQ (Delegacia de Controle de Armas e Produtos Químicos). Já à Delegacia Regional de Investigação e Combate ao Crime Organizado (DRCOR) cabe a coordenação, controle e execução das atividades de investigação criminal promovidas por suas delegacias especializadas (por matéria penal): DELECOR (Delegacia de Repressão à Corrupção e Crimes Financeiros), DELEFAZ (Delegacia de Repressão a Crimes Fazendários), DELEPREV (Delegacia de Repressão a Crimes Previdenciários), DELINST (Delegacia de Defesa Institucional), DELEMAPH (Delegacia de Repressão a Crimes contra o Meio Ambiente e Patrimônio Histórico), DRE (Delegacia de Repressão a Drogas) e DELEPAT (Delegacia de Repressão a Crimes contra o Patrimônio e ao Tráfico de Armas). Por fim, à Corregedoria Regional de Polícia Federal (COR) cabe, através do NUDIS (Núcleo de Disciplina) e do

NUCOR (Núcleo de Correições), a interpretação, fiscalização, orientação e avaliação da execução das normas orientadoras das atividades de polícia judiciárias e disciplinar, além do planejamento, coordenação e execução dos planos de correições periódicas e extraordinárias.

Figura 1 - Organograma básico da PF no Ceará



Fonte: O Autor (2019).

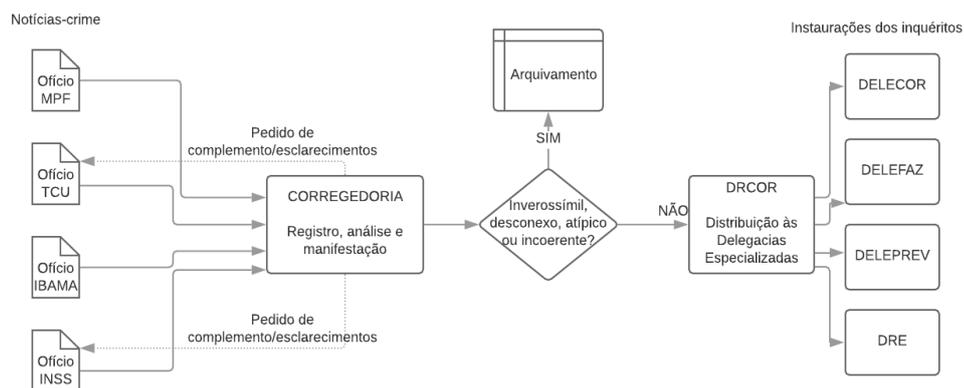
A Instrução Normativa (IN) nº 108/2016-DG/PF, de 7 de novembro de 2016, que regulamenta a atividade de polícia judiciária da Polícia Federal e dá outras providências, dispõe em seu artigo 6º que “*Nas Superintendências Regionais, as comunicações de crime serão remetidas à Corregedoria Regional para registro, análise e manifestação*”, sendo que o artigo 11 da referida IN dispõe que “*se o fato noticiado for evidentemente inexistente, inverossímil, incoerente, desconexo ou atípico, a Corregedoria Regional determinará o arquivamento do expediente, sem prejuízo do seu desarquivamento se surgirem fatos novos que o justifiquem*”.

Assim, observa-se que no âmbito das Superintendências Regionais de Polícia Federal nos estados, cabe à Corregedoria Regional o trabalho de análise das notícias de crime encaminhadas pelos órgãos, instituições, autarquias e empresas públicas federais e, em última instância, o direcionamento dos expedientes para instauração pelas respectivas Delegacias Especializadas em razão da matéria criminal (as citadas Especializadas subordinadas à DRCOR: DELECOR, DELEFAZ, DELEPREV, etc.), ou o seu arquivamento pela ausência de justa causa para

instauração (falta de verossimilhança na descrição dos fatos, inexistência de crime, prescrição, etc.). Além dessa importantíssima atribuição, a Corregedoria também desenvolve atividades de planejamento, coordenação e execução de correições nos expedientes de polícia judiciária (inquéritos, termos circunstanciados de ocorrência, registros especiais e VPIs – Verificações de Procedência das Informações preliminares aos inquéritos), bem como de fiscalização, controle e acompanhamento nos processos administrativos para apuração de irregularidades ou infrações cometidas por servidores lotados na Superintendência, o que representa uma considerável carga de trabalho sob sua responsabilidade.

A Figura 2 representa o fluxo básico do processo atual de tratamento das comunicações de crime encaminhadas à PF. Note-se que pela própria redação dada pela citada IN, o arquivamento será promovido nos casos de ocorrências desconexas, inverossímeis, incoerentes ou atípicas, não sendo mencionados os casos de ausência de elementos básicos de informação. Na parte final deste processo de tratamento de notícias-crime estão as Delegacias Especializadas responsáveis pelas instaurações dos inquéritos policiais correspondentes às notícias-crime analisadas pelo GNC e que lhes foram distribuídas pela DRCOR, nas respectivas áreas de especialização de cada uma, finalizando o já comentado ciclo de registro, análise e destinação das NC.

Figura 2 - Fluxo atual do tratamento de notícias de crime recebidas pela PF



Fonte: O Autor (2019).

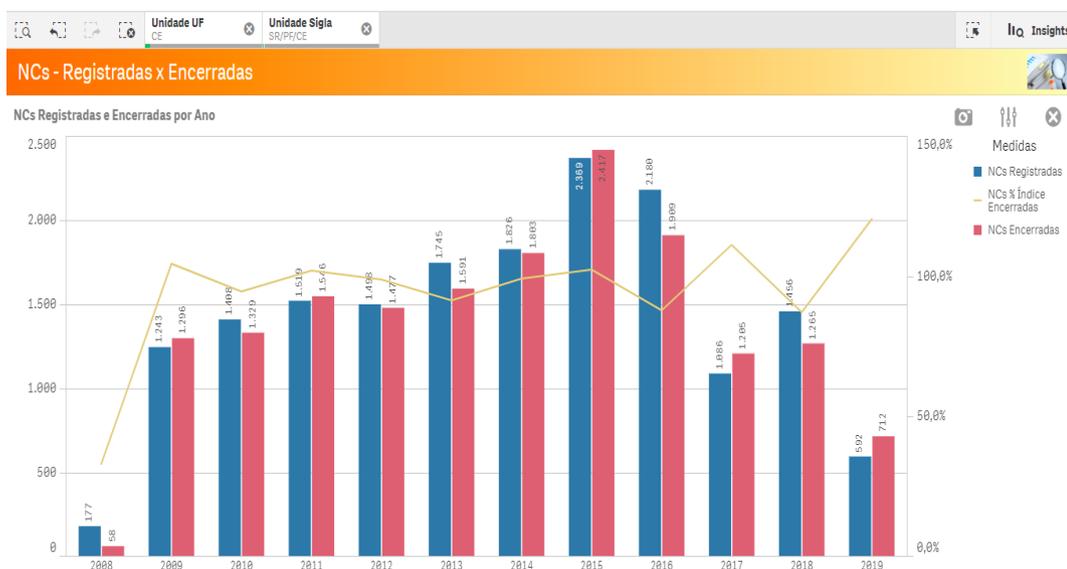
Diante dessa gama de atribuições, da elevada quantidade de comunicações de crimes diuturnamente recebidas pela Superintendência de PF no Ceará e redirecionadas para registro, análise e manifestação pela Corregedoria, e do contexto de escassez de recursos humanos narrado preliminarmente, a Superintendência de Polícia Federal no Ceará, através da Portaria nº 969-SR/PF/CE de 30 de novembro de 2017, publicada no Aditamento Semanal (AS) nº 48/2017 da SR/PF/CE, instituiu o Grupo de Análise de Notícias-Crime – GNC, no âmbito da Corregedoria Regional de Polícia Federal no Ceará - COR/SR/PF/CE, *“com a atribuição de concentrar, padronizar e otimizar a análise de notícias crime visando ao incremento de maior eficiência na verificação da competência da Polícia Federal, da verossimilhança dos fatos alegados e da tipicidade da conduta”* (Artigo 1º da Portaria nº 969-SR/PF/CE).

A criação do Grupo de Análise de Notícias-Crime - GNC pela SR/PF/CE teve como principal motivação, conforme registrado no artigo 1º da Portaria instituidora, a necessidade de prover uma maior celeridade e efetividade no tratamento das notícias de crime que aportavam e se avolumavam na Superintendência, concentrando o trabalho de registro, análise e manifestação em um setor específico e dedicado apenas a esta função, o que permite uma sistematização das atividades e uma progressiva padronização dos pareceres para os registros criminais mais frequentes e enquadrados em espécies de delitos cuja dinâmica dos fatos relatados seja mais simplificada. Importa ressaltar que essa instituição do GNC se deu apenas no âmbito da Superintendência da PF no Ceará, não havendo notícia de criação de setor assemelhado em outra Superintendência no Brasil. Ademais, no período anterior à implantação do GNC não havia uma sistematização da distribuição das comunicações de crime entre a Corregedoria (COR) e seus setores subordinados, NUCOR e NUDIS, o que ocasionava uma discrepância no grau de priorização atribuído às ocorrências por cada responsável, diferentes análises e manifestações para casos assemelhados da mesma categoria criminal e difusão assíncrona de pedidos de esclarecimentos e complementos de informações aos órgãos comunicantes, dentre outras dificuldades decorrentes da dispersão dos registros de entrada entre os três setores citados.

4.2 Quadro evolutivo do aporte das notícias de crime e da instauração e finalização dos inquéritos correspondentes

Verificando-se os dados históricos das notícias de crime aportadas na SR/PF/CE a partir de 2008, conforme apresentados no Gráfico 10 e Tabela 7 inseridos, percebe-se que em período posterior à instituição do Grupo de Análise de Notícias-Crime (2017) o índice de ocorrências analisadas e encerradas (arquivadas ou encaminhadas para instauração de inquérito) em relação ao número de ocorrências registradas teve um significativo incremento em comparação a períodos anteriores, com exceção de 2018, quando essa relação não ultrapassou os 100%, o que pode ser explicado pelo afastamento por mais de um terço do ano (com substituição parcial e de forma eventual) de um dos dois recursos responsáveis para análise dos expedientes, ocasionando uma considerável redução na força de trabalho alocada exclusivamente para a triagem dos expedientes diuturnamente aportados na sede da PF no Ceará.

Gráfico 10 - Histórico de Notícias-Crime Registradas e Encerradas (2008 a 2019)⁴



Fonte: Corregedoria Geral de Polícia Federal - COGER/PF (2019).

⁴ Dados atualizados até 18/06/2019.

Tabela 7 - Dados anuais das notícias-crime registradas e encerradas⁵

ANO	NCs Registradas	NCs Encerradas	%Encerradas
2008	177	58	32,8%
2009	1.243	1.296	104,3%
2010	1.408	1.329	94,4%
2011	1.519	1.546	101,8%
2012	1.498	1.477	98,6%
2013	1.745	1.591	91,2%
2014	1.826	1.803	98,7%
2015	2.369	2.417	102,0%
2016	2.180	1.909	87,6%
2017	1.086	1.205	111,0%
2018	1.456	1.265	86,9%
2019	592	712	120,3%

Fonte: Corregedoria Geral de Polícia Federal - COGER/PF (2019).

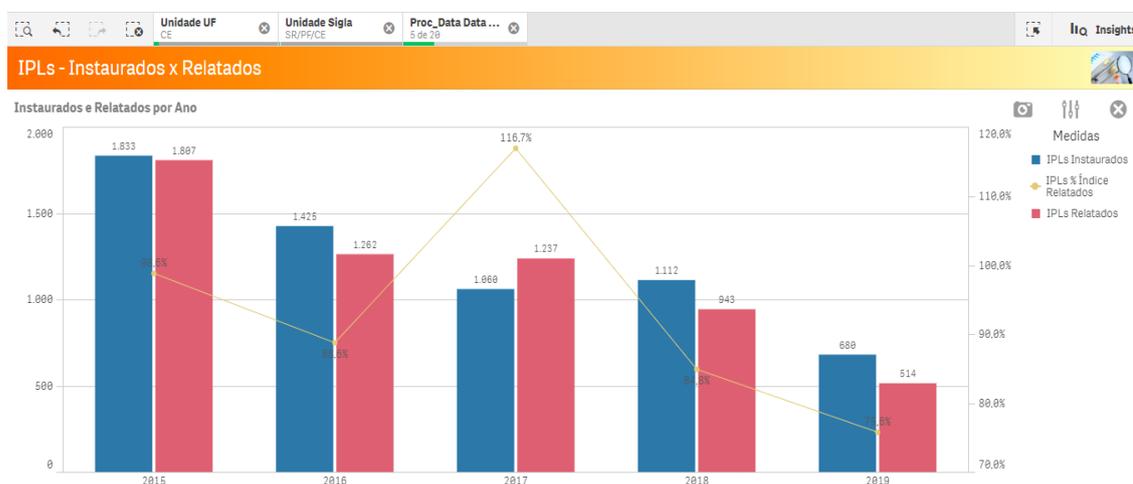
No entanto, dado o caráter recente da inauguração do Grupo de Análise de Notícias-Crime – GNC no âmbito da Superintendência de PF no Ceará, tendo em vista ter iniciado como piloto em meados de setembro e formalmente instituído em novembro de 2017, a escassez de dados históricos pós implantação não autoriza uma análise mais conclusiva acerca de sua efetividade e de uma possível consolidação no incremento da produtividade no processo de análise das notícias de crime aportadas na PF do Ceará.

Apesar da criação do GNC representar a busca por uma maior qualificação nas investigações a serem conduzidas pela Polícia Federal, há que se desenvolver ferramentas para reduzir o tempo de tramitação dos inquéritos em andamento sem que isso resulte em perda da assertividade, sob pena de que o ganho de qualidade obtido com a otimização no processo de análise das notícias-crime seja anulado pela premente necessidade de se encerrar investigações, algumas vezes de forma prematura e açodada, apenas para justificar o cumprimento de metas de produtividade a evitar o acionamento de mecanismos de controle correicionais e disciplinares. Como se observa no Gráfico 11, entre 2015 e 2019, o único período em que o número de inquéritos relatados superou a quantidade de instaurados foi em 2017 (116,7%), sendo que nos demais anos houve um aumento no estoque de investigações em andamento em

⁵ Dados atualizados até 18/06/2019.

virtude do acúmulo de déficits entre saídas e entradas de inquiridos, o que eleva a carga de trabalho por servidor policial, tendo em vista a já narrada redução anual do efetivo disponível.

Gráfico 11 - Inquiridos Instaurados x Relatados (de 2015 a 2019)⁶



Fonte: Corregedoria Geral de Polícia Federal - COGER/PF (2019).

A Figura 3 apresenta a situação atual de notícias-crime (NCs) pendentes na SR/PF/CE, bem como o total acumulado de ocorrências registradas e encerradas entre 2008 e 2019. Excluindo-se o primeiro ano da contagem (2008), no qual os dados foram apenas parcialmente totalizados, e o atual (2019), que ainda não se encerrou, o total de NCs registradas na SR/PF/CE é de 16330, o que corresponde a uma média mensal de 136 notícias-crime.

Figura 3- NCs registradas x encerradas (de 2008 a 2019)⁶



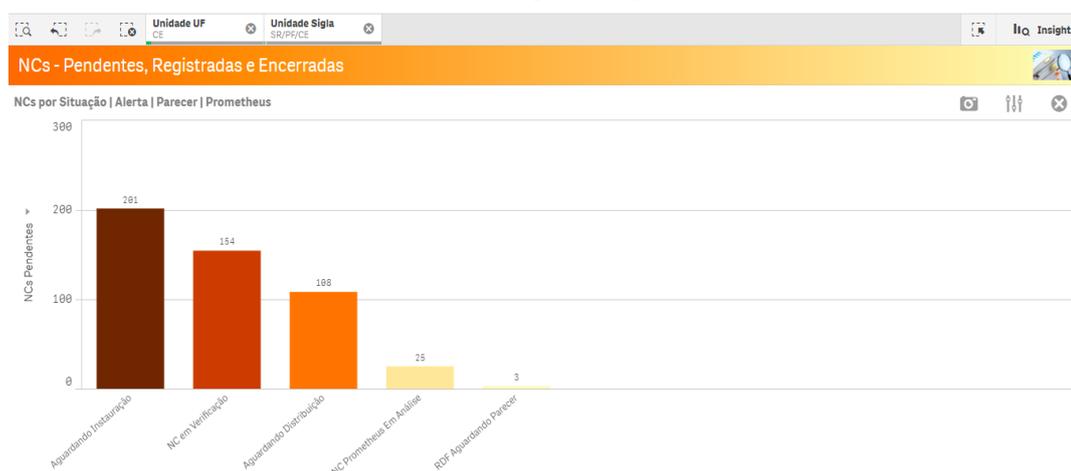
Fonte: Corregedoria Geral de Polícia Federal - COGER/PF (2019).

Como se observa, além da elevada média mensal de aporte de NCs para serem tratadas por um reduzido efetivo de pessoal, ainda há registros de ocorrências pendentes remanescentes de períodos anteriores (quantidade atual de 491, sendo que em 2019 aportaram 592 e foram

⁶ Dados atualizados até 18/06/2019.

encerradas 712 NCs), a despeito de que o volume de NCs pendentes não representa a quantidade total de notícias-crime ainda não analisadas pelo GNC, mas também aquelas NCs já apreciadas e ainda não distribuídas pela DRCOR (Delegacia Regional de Combate ao Crime Organizado) às suas delegacias especializadas (DELECOR, DELEFAZ, DELEPREV, etc.) para as instaurações dos respectivos inquéritos policiais ou que, apesar de já distribuídas, ainda não foram convertidas em inquéritos, momento em que são encerradas. O Gráfico 12 ilustra as espécies de pendências relacionadas às notícias-crime que tramitam na Superintendência de PF no Ceará, sendo que os registros “Aguardando Instauração” e “Aguardando Distribuição” já foram analisados pelo GNC, estando pendente as fases relativas à distribuição (pela DRCOR) e à instauração (pelas Delegacias Especializadas).

Gráfico 12 - NCs por Situação (2019)⁷



Fonte: Corregedoria Geral de Polícia Federal - COGER/PF (2019).

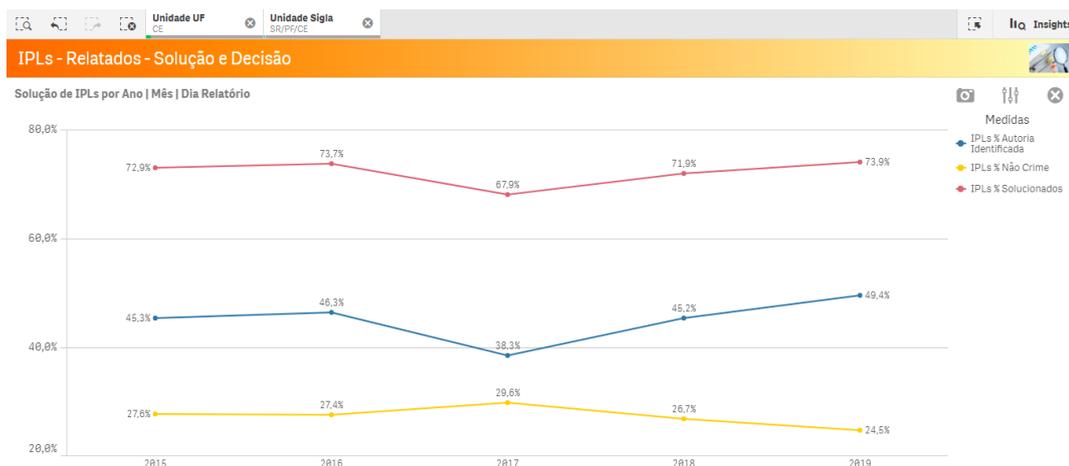
Impende destacar, no entanto, que a implantação do GNC como alternativa para incrementar a produtividade no processo de análise das comunicações de crime não invalida ou descarta a propositura de um modelo de tratamento de ocorrências que permita a padronização das análises de casos assemelhados, a sistematização do armazenamento dos pareceres para as diversas categorias de delitos, a reutilização das análises já consolidadas e incontroversas e a definição de elementos básicos de informação que devam ser apresentados preliminarmente na comunicação da ocorrência para justificar a instauração do correspondente inquérito policial.

⁷ Dados atualizados até 18/06/2019.

Embora o GNC esteja em processo contínuo de aperfeiçoamento de suas boas práticas e da sistematização de seus procedimentos, há que se observar que suas rotinas ainda não estão devidamente formalizadas em um documento institucional que permita a sua disseminação e aplicabilidade em outras unidades da PF no país, nem há notícia de que tenha iniciado, ainda que em caráter incipiente e experimental, o mapeamento e a padronização das informações básicas a serem exigidas, alternativa ou cumulativamente, para cada categoria de delito comunicado, o que é o foco do desenvolvimento deste trabalho.

4.3 Indicadores de eficiência dos inquéritos finalizados e discussão sobre a assertividade

O Gráfico 13 representa o histórico de percentual de inquéritos considerados “solucionados” entre os anos de 2015 e 2019. Verifica-se que a partir de 2017, justamente o ano em que o GNC – Grupo de Análise de Notícias-Crime foi criado no âmbito da SR/PF/CE, houve um considerável incremento em todos os indicadores relacionados à assertividade dos inquéritos finalizados até o presente ano (2019): a) o percentual de casos “solucionados” subiu de 67,9% para 73,9%; b) o índice de inquéritos com autoria identificada cresceu de 38,3% para 49,4%; c) o percentual de inquéritos que identificaram “não crime” reduziu de 29,6% para 24,5%. Entretanto, conforme já comentado anteriormente, a ausência de uma série histórica mais longa após a implantação do GNC não permite uma análise mais acurada acerca de sua efetividade para o incremento da produtividade na triagem das notícias-crime aportadas na PF do Ceará, embora a significativa melhoria nos citados indicadores de resolutividade dos inquéritos já possa ser consequência de um tratamento mais criterioso das ocorrências criminais por parte do GNC quanto à apresentação dos elementos básicos de informação como requisito autorizador da instauração do respectivo inquérito, o que só poderá ser confirmado com a ampliação do horizonte de análise.

Gráfico 13 - Inquéritos Relatados e Solução (2015-2019)⁸

Fonte: Corregedoria Geral de Polícia Federal - COGER/PF (2019).

A despeito dessa considerável melhoria nos principais indicadores de assertividade nos inquéritos finalizados na SR/PF/CE, há que se fazer algumas observações sobre o significado dos números e do que fica implícito ao que se observa.

Embora o percentual de casos finalizados com a conclusão pelo “não crime” tenha diminuído para 24,5%, isso ainda constitui uma proporção elevada para inquéritos conduzidos pela Polícia Federal, pois indica que $\frac{1}{4}$ da carga de trabalho da instituição foi formada por investigações de fatos que não constituíam crime, o que gerou alocação de mão-de-obra direta (delegados, escrivães, agentes, papiloscopistas e peritos) e eventualmente indireta (servidores administrativos e terceirizados) no trato com toda a logística de operação do inquérito, além de despesas com recursos materiais (viatura, combustível, material de expediente, etc.). Há que se ter em mente que a maioria de inquéritos finalizados com este sinalizador de “não crime” sequer deveria ter sido instaurada caso houvesse um protocolo mais rígido para a admissão das notícias-crime registradas pelos órgãos lesados, por exemplo, com a exigência dos elementos básicos de informação listados no §1º do artigo 5º do Código de Processo Penal ou, em algumas situações, do relatório final de uma sindicância levada a efeito no próprio órgão para a apuração do suposto delito de que tenha sido vítima.

Outro ponto a ser avaliado é que, embora o índice de 73,9% para os casos solucionados (com indicação de autoria ou de “não crime”) represente uma evolução em relação a períodos

⁸ Dados atualizados até 18/06/2019.

anteriores, a inclusão dos casos de “não crime” na composição do indicador mascara a tramitação de investigações que sequer deveriam ter sido iniciadas caso as notícias-crime que lhes deram origem fossem submetidas a um protocolo mais formal e rigoroso para serem convertidas em inquéritos policiais. Ademais, o percentual de 26,1% de inquéritos não solucionados (considerados apenas aqueles nos quais o crime é identificado, mas a autoria resultou incerta) trata-se de um número considerável, tendo em vista que parte desse índice é composta por inquéritos cujas notícias-crime originárias provavelmente foram apresentadas sem os elementos básicos de informação necessários para a adoção de uma linha de investigação útil e eficaz para o desfecho da apuração, podendo ter sido objeto de pedido de complementação de dados ao órgão noticiante quando do seu registro e no subsequente processo de análise.

A par dessas considerações acerca da eficiência e assertividade das investigações, resta ressaltar a importância de se ter um procedimento formal de controle e análise das notícias-crime recebidas, como forma de disciplinar a apresentação de ocorrências criminais à Polícia Federal e reduzir ou eliminar a instauração de inquéritos fadados à não indicação da respectiva autoria delituosa ou mesmo à conclusão pela não existência do crime investigado, o que caracterizaria uma aplicação ineficiente de recursos humanos e materiais da PF. Importa observar que o foco não deve ser o arquivamento de toda e qualquer notícia-crime na qual não se vislumbre, sob a ótica subjetiva do responsável pela sua análise e admissão, qualquer linha investigativa útil ao deslinde do delito investigado com a correspondente indicação da autoria do fato criminoso, mas a fixação de um protocolo de comunicação das ocorrências dos órgãos e instituições vitimadas para a Polícia Federal, inserido no qual estaria o mapeamento dos elementos básicos de informação, alternativos ou cumulados, para cada categoria de delito, que deveriam ser informados previamente pelo noticiante ou que pudessem ser obtidos em levantamento preliminar da PF a partir dos dados conhecidos. O objetivo não deve ser o de alcançar 100% na taxa de resolutividade dos casos criminais, mas alocar os escassos recursos humanos e materiais em inquéritos nos quais se vislumbre uma probabilidade mínima de efetividade, a partir de parâmetros criteriosamente mapeados por especialistas em cada categoria de delito, cotejando-se ainda o extenso histórico existente nos bancos de dados da PF das linhas investigativas adotadas nas investigações que foram bem-sucedidas.

Diante do apresentado, cabe assinalar algumas vantagens que a adoção de um protocolo mais formal, mas com regras mais transparentes quanto à apresentação dos dados preliminares pelos órgãos noticiantes de ocorrências criminais, traz para a otimização dos trabalhos

desenvolvidos pela Polícia Federal: a) maior clareza quanto às informações básicas que as instituições federais têm que apresentar quando do encaminhamento das ocorrências criminais das quais foram vítimas; b) encurtamento do tempo entre a análise da notícia-crime e a instauração do respectivo inquérito policial, com a redução ou eliminação da necessidade de se retornar o expediente para complemento de informações ou maiores esclarecimentos pelo órgão noticiante; c) redução de casos de inquéritos sem linha investigativa útil e tramitados apenas para cumprimento de diligências burocráticas e ineficazes; d) diminuição do índice de inquéritos cujos desfechos apontam para a inexistência de crime; e) elevação do percentual de inquéritos com indicação da autoria delituosa (indiciamento de suspeito); f) por fim, cabe ainda observar a possibilidade de redução da quantidade de inquéritos finalizados (relatados) que retornam para a PF para o cumprimento de cota do Ministério Público (requisição de diligência complementar por parte do MP), tendo em vista que pelo nosso ordenamento jurídico cabe àquele órgão o controle externo da atividade policial, sendo a apreciação dos inquéritos uma de suas atribuições relacionadas à citada fiscalização.

4.4 Soluções adotadas pela Polícia Federal para o controle das entradas

Com foco justamente em um maior controle da carga de trabalho através de análises mais criteriosas das comunicações de crime que aportam em suas unidades espalhadas pelo Brasil, a Polícia Federal vem desenvolvendo e implementando alguns projetos para melhor organizar e agrupar determinadas categorias de delito registradas em seus controles internos. A ideia principal baseia-se na concentração de várias notícias de crime relacionadas a uma algumas espécies de delito e modus operandi, agrupando-as em uma base de dados indexada por atributos comuns (p.ex., data/período do fato, local do crime, quantidade de ações, prejuízo causado, entre outros) e instaurando apenas um inquérito para investigar o contexto maior da ação do provável grupo criminoso relacionado às ocorrências agrupadas, evitando-se a instauração de vários inquéritos isolados para a apuração de ocorrências pontuais perpetradas por poucos membros da quadrilha, com dispersão de recursos e esforços, duplicidade ou multiplicidade de investigações e foco indevido em ações isoladas que provocam prejuízos menores.

Um dessas iniciativas foi o desenvolvimento e implantação do “PROJETO TENTÁCULOS”, a partir de termo de cooperação técnica firmado em 2008 entre Polícia

Federal e a Caixa Econômica Federal para otimizar as investigações de fraudes bancárias praticadas através do internet banking e cartões de débito clonados, que resultou na criação da BASE NACIONAL DE FRAUDES BANCARIAS E ELETRÔNICAS (BNFBE), na qual passaram a ser inseridas as ocorrências de fraudes eletrônicas para posterior extração de informação qualificada para alimentar investigações com foco em quadrilhas especializadas nessa prática criminosa, “buscando reduzir o número de inquéritos policiais infrutíferos instaurados nas descentralizadas, convertendo-os em investigações de maior porte, munidas de prévia análise, mediante métodos de inteligência policial, com maiores chances de sucesso na desarticulação de quadrilhas de fraudadores” (ORIENTAÇÃO n.º 001/2009 - CGPFAZ/DIREX).

À época do desenvolvimento do projeto, estimava-se que as Delegacias de Repressão a Crimes Fazendários (DELEFAZ) eram responsáveis por aproximadamente 70% dos inquéritos da Polícia Federal, sendo que em alguns estados, cerca de 48% desse total (inquéritos da DELEFAZ) versavam a respeito de delitos envolvendo internet banking e clonagem de cartão magnético (“Descrição do Projeto Tentáculos” - fonte: DIREX - COORDENAÇÃO-GERAL DE POLÍCIA FAZENDÁRIA). A ideia principal foi a centralização das informações referentes às fraudes bancárias em uma base de dados compartilhada entre a PF e a Caixa, para que as delegacias especializadas nas investigações extraíssem eventuais relacionamentos entre uma ação fraudulenta sob investigação e outras registradas na BASE NACIONAL, visando justamente a concentração de esforços e recursos nas múltiplas ações criminosas de uma quadrilha especializada que por vezes dava causa a instaurações de centenas de inquéritos para apurações isoladas e dissociadas do contexto maior.

Outra proposta para a triagem de notícias de crime com poucos ou nenhum elemento básico de informação que impulse linha investigativa útil e efetiva ao desfecho dos correspondentes inquéritos instaurados, lançada em 2018 e ainda em fase de implantação (piloto), é o “PROJETO PROMETHEUS”. Seu principal foco é “a redução global do número de inquéritos policiais em andamento em todas as unidades da PF, eliminando os que apresentem baixa eficiência ou probabilidade de identificação de quadrilhas especializadas e substituindo-os por investigações de maior porte, com maiores chances de sucesso e impacto na redução do fenômeno criminal.”

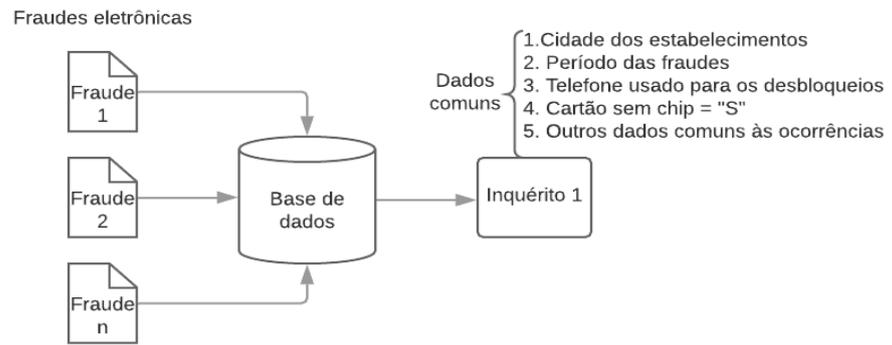
“Basicamente, o Projeto Prometheus visa: I) substituição do atual modelo de recepção e processamento de notícias-crimes (01 notícia-crime = 01 inquérito) por uma metodologia mais

moderna e eficiente de gestão de dados e informações; II) redução do número global de inquéritos sem solução; III) maior eficiência criminal pelo foco na desarticulação de grupos criminosos” (PROMETHEUS, 2019). Nessa fase piloto, foi planejada a seleção de delitos prioritários e a criação de uma plataforma de cadastramento das suas ocorrências específicas, para posterior visualização, análise conjunta e tratamento, evitando-se a instauração de dezenas ou centenas de inquéritos para apurações individualizadas de ações permanentes de grupos criminosos especializados naquelas categorias de delitos preliminarmente selecionadas.

Observa-se, portanto, a existência de iniciativas e projetos desenvolvidos pela PF para um maior controle de requisitos na instauração de inquéritos policiais, objetivando justamente qualificar as investigações criminais sob sua responsabilidade, de forma a reduzir ou eliminar o desperdício de esforços e recursos em casos criminais cujas viabilidades investigativas afigurem-se improváveis ou cujos prejuízos causados ou repercussões no âmbito penal sejam de baixa relevância. O foco é a busca por uma maior qualificação da informação preliminar sobre uma ocorrência criminal, devendo a mesma atender a alguns critérios mínimos exigíveis para a instauração do correspondente inquérito policial, principalmente no tocante à eficiência no uso dos recursos públicos para o cumprimento da persecução penal, tendo em vista a possibilidade de se registrar inúmeras comunicações de crime com características, eventos e modus operandi assemelhados em uma base de dados única e centralizada que permita o agrupamento e tratamento de suas informações em uma única investigação voltada ao deslinde de um contexto criminoso mais amplo.

Ilustrando o sobredito, a Figura 4 representa o tratamento agrupado de várias ocorrências de fraudes envolvendo cartões de crédito clonados. Ao invés de se instaurar um inquérito para cada clonagem praticada, com pouquíssimos elementos básicos de informação e para investigar uma ação criminosa isolada, registra-se as várias ocorrências em uma base de dados, de onde se filtrará determinadas características comuns aos registros para a instauração de um inquérito voltado à investigação do grupo criminoso organizado à prática das fraudes, a partir dos dados comuns identificados nas ocorrências armazenadas.

Figura 4 - Tratamento agrupado de ocorrências assemelhadas



Fonte: O Autor (2019).

5 MODELO PROPOSTO PARA TRATAMENTO DE OCORRÊNCIAS CRIMINAIS E AUMENTO DA PRODUTIVIDADE DE PROCESSOS DE INVESTIGAÇÃO POLICIAL

Neste capítulo, apresenta-se o modelo para melhoria nos processos de investigações criminais da Polícia Federal concebido durante a pesquisa.

5.1 Considerações sobre as etapas de trâmite das notícias-crime e dos inquéritos

Conforme mencionado no capítulo 1, o objetivo deste trabalho é propor um modelo de rotina padronizada para análise das ocorrências criminais, de forma a prover um controle sistemático dos elementos básicos de informação preliminares a serem fornecidos pelos clientes externos da Polícia Federal - em sentido amplo, a Administração Pública direta e indireta dos Poderes da União - para que haja a autorização para instauração do inquérito correspondente, evitando a abertura de investigações natimortas, entendidas como aquelas de baixíssima probabilidade de desfecho satisfatório quanto à indicação da autoria do delito apurado e, em alguns casos, até quanto ao reconhecimento da materialização do ilícito penal.

Ressalta-se que não se pretende restringir a instauração de inquéritos policiais apenas àqueles em que se vislumbre probabilidade razoável de solução, baseando-se em avaliação subjetiva e empírica da Autoridade Policial responsável pela análise da notícia de crime, mas tão somente propor um modelo de admissibilidade das ocorrências criminais baseado na análise dos elementos básicos de informação requeridos alternativa ou cumulativamente para o satisfatório andamento do inquérito até o seu desfecho, que não necessariamente deva ocorrer com a indicação da possível autoria do delito investigado, mas com o esgotamento das linhas investigativas e a impossibilidade de adoção de outras medidas úteis à continuidade da apuração da responsabilidade criminal.

Esses inquéritos são originados de notícias de crime encaminhadas pelas mais variadas instituições públicas federais, desde bancos e empresas públicas como a Caixa Econômica Federal e os Correios, até universidades federais e órgãos como o IBAMA, Superintendências Regionais do Trabalho e INSS, além dos órgãos de fiscalização e controle, como o TCU e o Ministério Público Federal, e a própria Justiça Federal, embora também possam ser instaurados a partir de ocorrências encaminhadas por instituições municipais ou estaduais, ou mesmo por particulares ou pessoas jurídicas de Direito Privado, quando tiverem conhecimento de delito

cuja atribuição de atuação seja da PF. No entanto, muitas dessas notícias de crime são encaminhadas sem elementos básicos de informação suficientes para impulsionar investigações que ao final se demonstrem efetivas.

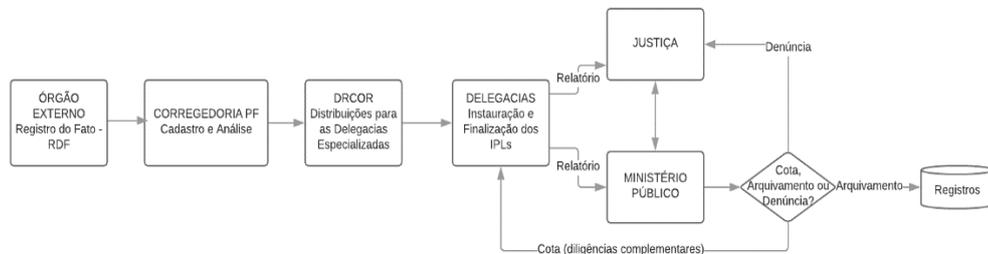
Cabe observar que a adoção do termo “elementos básicos de informação” serve para representar as informações preliminarmente requeridas, alternativa ou cumulativamente, conforme as características da espécie do delito comunicado, para impulsionar a efetividade da investigação da qual são partes, devendo ser consideradas como suficientes para a determinação da instauração do respectivo inquérito. Os resultados da pesquisa realizada com os Delegados de Polícia Federal e que serão discutidos no capítulo seguinte já demonstram a importância dos elementos básicos de informação para o satisfatório desfecho das investigações a que derem início.

A despeito de a atribuição precípua da Polícia Federal ser o processamento de investigações relativas a delitos de sua competência, em geral, aqueles contra bens, serviços ou interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, cabe à instituição pública ou ao órgão vitimado, a bem do interesse público, informar de forma tempestiva e transparente todos os fatos, datas, pessoas e circunstâncias relacionadas à suposta conduta delituosa de que tenha tomado conhecimento, de forma a contribuir para o regular e eficiente andamento dos trabalhos investigativos. Além de favorecer o decurso do tempo para a prescrição criminal, encurtando o período disponível para as fases do inquérito policial e do eventual processo penal, a intempestividade na apresentação da notícia-crime pode causar a impossibilidade de coleta de provas perecíveis que poderiam contribuir decisivamente para a assertividade do inquérito. A incompletude dos elementos básicos de informação no registro inicial da notícia-crime pelo ente público federal vitimado também impacta negativamente no andamento do inquérito, seja porque obrigará a Polícia Federal a encetar diligências complementares para obtenção de dados que poderiam ter sido fornecidos desde a comunicação da ocorrência, seja pelo risco de perda da oportunidade da coleta de informações que deixam de estar acessíveis com o decurso do tempo.

A Figura 5 mostra as fases percorridas entre a comunicação da ocorrência delituosa à PF e a finalização da investigação correspondente, consubstanciada na elaboração do relatório do inquérito policial e o encaminhamento dos autos físicos para apreciação pela Justiça e pelo Ministério Público, que poderá requisitar a execução de diligências complementares (através

de parecer chamado de “cota”), se manifestar pelo arquivamento do feito ou oferecer a denúncia contra o(s) investigado(s), quando se dá a instauração da fase processual penal.

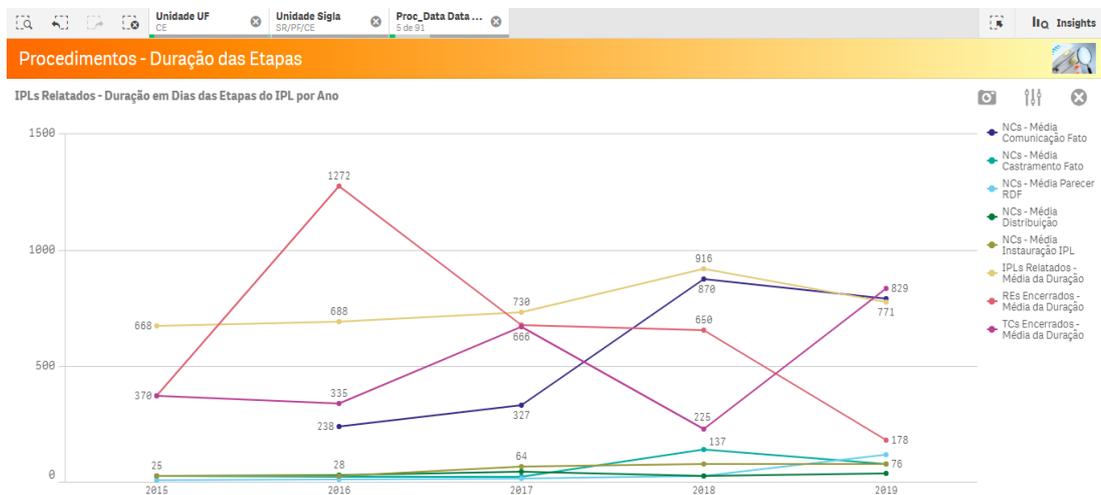
Figura 5 - Etapas da notícia-crime até o relatório do inquérito



Fonte: O Autor (2019).

O Gráfico 14 exibe a duração em dias das etapas compreendidas entre a comunicação do fato à PF (etapa inicial) até a elaboração do relatório do inquérito pelo Delegado de Polícia Federal (etapa final).

Gráfico 14 - Duração em dias das etapas dos IPLs finalizados (2015-2019)



Fonte: O Autor (2019).

Verifica-se que os maiores gargalos para o regular andamento das investigações estão localizados nas etapas iniciais do trâmite da notícia-crime, mais especificamente na comunicação do fato pelo órgão vitimado e no cadastro e análise da notícia-crime pela Corregedoria da PF (no caso da Superintendência de PF no Ceará, pelo GNC – Grupo de

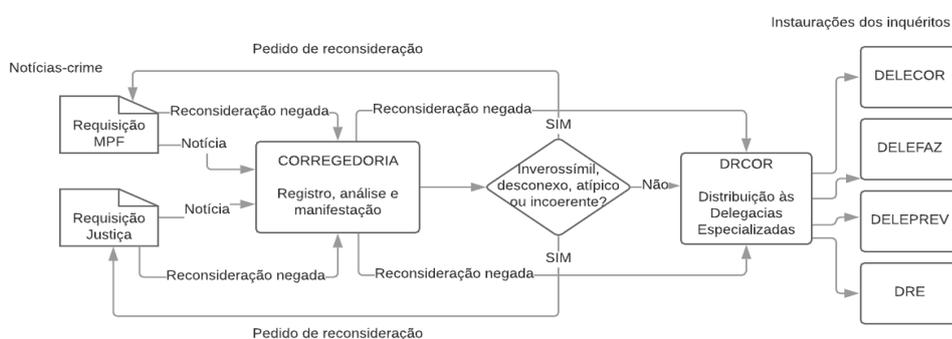
Análise de Notícias-Crime). Citando um exemplo, nos primeiros 6 meses de 2019 temos os seguintes indicadores das médias para os inquéritos finalizados (com apresentação de relatório): 787 dias para a comunicação do fato, 191 dias para o cadastro e parecer (análise) pela Corregedoria e 771 dias para a finalização pelas Delegacias Especializadas.

Embora a duração média de 771 dias para a etapa de finalização do inquérito seja um indicador que necessite de otimização, as etapas de registro do fato pelo órgão prejudicado (787 dias) e de cadastro e análise das notícias-crime pela Corregedoria (191 dias) apresentam índices médios de duração preocupantes, por constituírem processos mais simples, correspondentes respectivamente à comunicação do suposto fato delituoso com as principais informações colhidas preliminarmente do mesmo (data, envolvidos, testemunhas e circunstâncias) e à posterior análise pela Corregedoria da PF da subsunção daquele fato a algum tipo penal previsto no ordenamento jurídico pátrio e à atribuição de investigação pela Polícia Federal sem, portanto, constituir uma carga de trabalho de caráter investigativo a exigir um período de maturação ou de sopesamento de alternativas. Ademais, já ficou demonstrado pela pesquisa realizada que essas etapas iniciais de registro dos fatos também têm influência direta na regularidade e celeridade do andamento do inquérito. Convém, no entanto, observar que nesta elevada média para a comunicação do fato (787 dias) entram também aqueles inquéritos relatados que tiveram origem a partir de relatórios de auditorias realizadas pelos órgãos de controle (CGU, TCU, DENASUS, etc.), e a conclusão desses processos no âmbito administrativo também consome um longo período, sendo comum, por exemplo, uma auditoria sobre aplicação de verbas federais do período de 2015 ser realizada em 2018 e o seu relatório conclusivo apontando suposto delito de desvio, apropriação ou uso indevido de recursos públicos ser encaminhado para a Polícia Federal apenas em 2019, o que eleva sobremaneira a média de dias para a comunicação do fato, a despeito de existirem categorias de delito cuja comunicação se dê de forma mais célere.

Por fim, insta ressaltar que as notícias originadas do Ministério Público Federal e da Justiça Federal têm a natureza jurídica de requisição, ou seja, em regra não são passíveis de análise de admissibilidade quanto ao preenchimento dos requisitos essenciais para justificar a instauração do correspondente inquérito policial, devendo ser acatadas e darem início aos procedimentos necessários para a efetivação da portaria instauradora. Mesmo que se vislumbre de pronto a sua inviabilidade investigativa e o expediente seja devolvido ao requisitante para reconsideração, apontando-se fundamentadamente as razões para a não instauração do

correspondente inquérito policial, mantido o entendimento e o teor da requisição original pela instituição requisitante, a Polícia Federal se vincula à mesma. A Figura 6 mostra o caminho percorrido por uma requisição de instauração de inquérito encaminhada pelo Ministério Público ou pela Justiça, não sendo despendido mencionar que existem orientações em normativos internos da PF para que essas requisições sejam tratadas com prioridade sobre as notícias-crime encaminhadas por outras instituições e que não estejam na iminência de serem atingidas pela prescrição criminal ou necessitando de providências urgentes.

Figura 6 - Fluxo do tratamento das requisições do MPF e Justiça



Fonte: O Autor (2019).

5.2 Apresentação do modelo e discussão sobre suas funcionalidades

Apresentadas as etapas de trâmite das notícias-crime e dos inquéritos policiais, com as considerações sobre os impactos negativos das elevadas médias de dias para a comunicação do fato pela instituição vitimada e o posterior cadastro e análise pela Polícia Federal, impende apresentar e discutir um modelo de tratamento visando a padronização e otimização dessas fases anteriores à instauração do inquérito, de forma a abreviar o percurso dos registros criminais desde a sua formalização pelo ente público que sofreu a lesão de seu direito protegido pela lei (bem, serviço ou interesse) até a análise e manifestação favorável à instauração do correspondente inquérito pela PF.

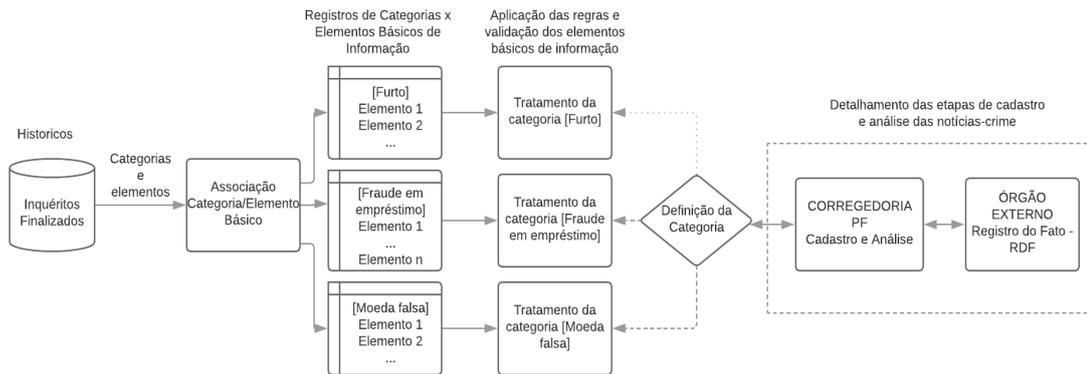
O foco do modelo é a identificação das espécies de delitos cujos elementos básicos de informação para a adoção de uma linha investigativa lógica possam ser estabelecidos de forma clara e objetiva à definição de um protocolo de admissibilidade de comunicações de ocorrências

criminais entre a Polícia Federal e os demais órgãos da Administração Federal, com vistas a impedir a criação e instrução de inquéritos cujas taxas de efetividade se mostrem insignificantes quando um ou mais desses elementos básicos definidos para uma categoria específica de delito não forem apresentados desde a comunicação da sua ocorrência pelo órgão ou instituição comunicante. Como já destacado anteriormente, o objetivo não é o controle arbitrário e subjetivo das notícias-crime visando à redução da carga de trabalho no processamento das investigações, mas a celeridade nos processos de comunicação das ocorrências pelos entes públicos vitimados e a maior qualificação e relevância das informações nela registradas, além da automatização do processo de cadastro e análise dessas notícias-crime visando à redução do período de trâmite dos registros e a checagem do atendimento dos requisitos quanto aos elementos básicos de informação pré-definidos nos mapeamentos das respectivas categorias de delito, que em última instância irão prover uma maior produtividade e assertividade nos inquéritos a que derem origem.

Tornando à concepção do modelo, sua premissa é a identificação de categorias de delitos cujos elementos básicos de informação sejam claros, objetivos e possam ser extraídos a partir da observação do caminho seguido por investigações prévias para cada grupo ou espécie analisada. De uma forma intuitiva, trata-se de desenvolver um raciocínio lógico partindo da situação de perpetração do delito e da necessidade de se chegar ao seu autor, extraíndo o que se considera elemento básico de informação que possa conduzir a hipóteses criminais plausíveis e à busca por outros elementos que robusteçam e corroborem uma dessas teorias, formando uma ou mais linhas investigativas que possam levar à indicação da autoria do delito investigado, ou pelo menos para um desfecho em que se demonstre a impossibilidade de indicação a partir dos elementos já instanciados e das alternativas testadas ao longo do processo de instrução da apuração criminal.

Conforme apresentado na Figura 7, o modelo prevê a extração, a partir de dados históricos dos inquéritos finalizados, das categorias de delitos com características comuns de *modus operandi* ou com elementos básicos de informação assemelhados ou idênticos, o agrupamento das categorias e seus respectivos elementos básicos de informação em classes de registros padrão e a aplicação de uma rotina de tratamento e validação dos elementos preliminarmente recebidos nas etapas iniciais de cadastro e análise das notícias-crime pela Corregedoria, com fluxo bilateral de parâmetros entre o processo de tratamento e a etapa de cadastro e análise dos registros.

Figura 7 - Modelo para o tratamento das notícias-crime

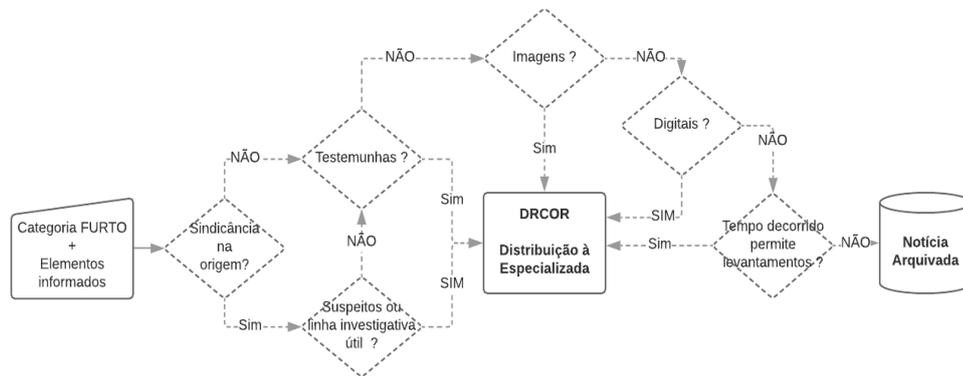


Fonte: O Autor (2019).

Cabe asseverar que o termo “elementos básicos de informação” não deve ser interpretado como sendo partes cumulativamente exigidas como requisitos para autorização do correspondente inquérito policial, mas como porções individuais de informação que, isoladamente ou em conexão com outro elemento básico ou secundário de informação do contexto criminoso possa conduzir a uma linha de investigação que permita a prospecção de outros elementos básicos ou secundários e o regular processamento da investigação a que serve de base, levando-a a termo com a identificação do autor do delito apurado, ou com a conclusão pela impossibilidade de indicação com os elementos até então carreados nos autos e com o esgotamento das linhas investigativas com eles cotejadas.

O modelo pode ser desenvolvido para funcionar como um software de validação de dados, no qual as variáveis de entrada devem ser a categoria específica do delito comunicado e os valores informados pelo comunicante para alguns ou todos os elementos básicos de informação quando do registro da notícia-crime, que serão tratados conforme as regras previamente definidas para os elementos daquela categoria informada, tendo como saída a validação dos dados de entrada e do correspondente registro de notícia-crime apresentado, que seguirá para a fase de instauração de inquérito, ou a invalidação e o consequente arquivamento, por ausência de elementos básicos de informação suficientes para garantir pelo menos uma linha de investigação útil a um eventual inquérito que pudesse ser instaurado, conforme disposto na Figura 8.

Figura 8 - Exemplo de fluxo de uma rotina de validação de notícia de furto



Fonte: O Autor (2019).

Embora o desenvolvimento e implantação de um software de validação de dados de notícias-crime represente um maior ganho na produtividade das análises dos registros de ocorrências recebidos pela Polícia Federal, nada obsta que num momento inicial de testes e ajustes esse processo de validação possa ser realizado de forma manual, através da estruturação de pastas em servidores de arquivos para cada categoria de delito cujos registros de elementos básicos de informação e respectivas regras de validação tenham sido definidos e aprovados pelo setor responsável pelas análises (GNC – Grupo de Análise de Notícias-Crime no âmbito da Superintendência de PF no Ceará e Corregedoria Regional de Polícia Federal nas demais Superintendências Regionais), nas quais seria inserido o fluxograma da rotina de validação correspondente à categoria (conforme exemplo apresentado na Figura 8) e os templates referentes às manifestações favoráveis ou contrárias à instauração do consequente inquérito policial, baseados na sequência de elementos apresentados que ocasionou a validação do registro da ocorrência ou a sua reprovação.

A preparação dos órgãos da Administração Federal para a mudança de paradigma nos encaminhamentos das notícias-crime nas quais constam como vítimas também é um fator crítico de sucesso para a implantação de qualquer nova rotina de análise e validação desses tipos de registros. Todos os entes públicos federais que operam com bens, serviços e interesses da União e que, portanto, são passíveis de sofrerem prejuízos em decorrência de práticas criminosas, devem ser tratados como parceiros da Polícia Federal no que diz respeito às boas práticas institucionais de contribuir de forma tempestiva, transparente e minuciosa para a

proteção dos seus direitos e resguardo do interesse público através da repressão criminal eficiente e exemplar.

A partir dessas premissas e visando um maior esclarecimento de cada ente público federal sobre o seu importante papel de fornecer os elementos básicos de informação ao desenvolvimento de uma investigação criminal que resulte em efetiva repressão dos envolvidos e eventual ressarcimento total ou parcial dos prejuízos que sofreu, há que se estabelecer um protocolo simples, claro e transparente das informações a serem diligenciadas pela instituição vitimada para posterior apresentação para a Polícia Federal no bojo da notícia-crime. Esse protocolo pode ser acordado através de contatos institucionais formais ou mesmo por uma comunicação por escrito da PF, contendo uma breve e apertada síntese sobre a importância da coleta minuciosa das informações relativas ao delito e os anexos contendo os registros das categorias de delito mais comuns para cada ente contatado, além de seus elementos básicos de informação, em formato de formulários, até um futuro desenvolvimento de uma plataforma digital para o preenchimento dos dados relevantes que puderem ser coletados.

Para ilustrar um exemplo de formulário para preenchimento de dados relativos a ocorrências criminais como protocolo de comunicação entre a Polícia Federal e os entes públicos federais, segue na Figura 9 uma versão relacionada à rotina de validação da notícia de FURTO apresentada na Figura 8. O foco da preparação desses templates para os registros das notícias-crime pelos órgãos e entidades públicas federais deve ser a busca pela simplicidade e objetividade das informações a serem preenchidas, sem, no entanto, perder de vista a necessidade premente de lançamento de todos os elementos básicos de informação previstos na categorização do delito reportado.

Figura 9 - Exemplo de registro de comunicação de crime

REGISTRO DE COMUNICAÇÃO DE CRIME – CATEGORIA FURTO

1. Data/periódoo provável do fato

Example: December 15, 2012 11:03 AM

2. Sindicância ?
Check all that apply:
 SIM [Anexar sindicância ao registro do fato]
 NÃO

3. Testemunhas ?
Check all that apply:
 SIM [Listar testemunhas ao final]
 NÃO

4. Imagens de suspeitos ?
Check all that apply:
 SIM [Anexar imagens ou mídia]
 NÃO

5. Perícia do local ?
Check all that apply:
 SIM
 NÃO

6. Descrição básica/sucinta do fato

Fonte: O Autor (2019).

A progressiva adoção e expansão desse modelo para outras categorias de delitos investigados pela Polícia Federal permitirá a sua replicação para todas as unidades da PF, possibilitando o seu aperfeiçoamento através da massificação de sua aplicação e dos sucessivos refinamentos propostos a partir das experiências registradas localmente nas Superintendências e Delegacias de Polícia Federal, bem como uma posterior edição de norma interna que determine o seu uso como padrão para tratamento das ocorrências criminais recebidas.

6 CONCLUSÕES

Diante do apresentado ao longo das exposições e discussões aqui levantadas, afigura-se que este trabalho dissertativo cumpriu o objetivo geral de seu desenvolvimento, que foi a propositura de um modelo para tratamento de notícias-crime contra instituições federais e aumento da produtividade e assertividade dos inquéritos policiais da Polícia Federal.

A partir do mapeamento do atual processo de triagem e análise dos registros de entrada, da apresentação dos indicadores históricos que apontam para gargalos na produtividade e assertividade dos inquéritos, da exposição de modelos já implantados pela própria Polícia Federal para o agrupamento e racionalização de investigações de uma mesma categoria de delito e da própria conclusão extraída da pesquisa com os delegados acerca da necessidade, obrigatoriedade e importância atribuída aos elementos básicos de informação, mostrou-se necessário e concretizável estabelecer um modelo para aperfeiçoar os processos de cadastro, análise e tramitação das notícias de crime por categoria de delito, com protocolos objetivos e transparentes de fluxos de informações entre os órgãos externos e a PF e automatização dos procedimentos de análise a partir da estruturação de um problema repetitivo (categoria de delito noticiado) e o desenvolvimento de mecanismos de reconhecimento de padrões a serem aplicados como solução para as diversas ocorrências criminais na entrada do processo de investigação. Importa destacar que este modelo foca justamente na redução dos principais gargalos no processamento dos casos, consistentes no tempo médio de registro da ocorrência pelo órgão vitimado (787 dias) e no tempo médio de cadastro e análise dessa ocorrência pela PF (191 dias), o que permitirá ganhos substanciais na produtividade após sua implantação.

6.1 Limitações da pesquisa

As limitações acadêmicas desta pesquisa consistiram na escassez da literatura de administração de produção e gestão de processos relacionada a atividades policiais, mais especificamente no que tange ao controle de admissibilidade das entradas do processo de investigação (carga de trabalho), e no tamanho e representatividade da amostra analisada com a coleta dos dados.

A limitação profissional se restringiu à ausência de registros mais qualificados nas bases de dados dos inquéritos e de notícias-crime que pudessem enriquecer as análises realizadas (por

exemplo, “grau de dificuldade do inquérito”, “grau de completude das informações preliminares recebidas”, “horas/homem gastas no inquérito”, entre outros).

6.2 Sugestões para trabalhos futuros

A propositura do modelo para tratamento das notícias-crime representa a continuidade de ações e projetos que visam à aplicação das boas práticas na verificação e validação dos registros das entradas das ocorrências criminais (matérias-primas) que serão processadas até a conclusão do inquérito policial (produto final) pela Polícia Federal.

Nesse diapasão, vislumbra-se outras possibilidades para o desenvolvimento de trabalhos voltados para a otimização dessas etapas iniciais de checagem e qualificação das informações preliminares que serão a base para o sistema de investigação criminal conduzido pela PF através do inquérito policial.

Pode-se apontar como um trabalho imediatamente subsequente a este o desenvolvimento e implantação de um protótipo de software para automatizar o modelo aqui proposto para uma categoria de delito mais simples, e a evolução para compreender as demais categorias de delitos investigados pela Polícia Federal, com posterior padronização, normatização e aplicação para todas as unidades da PF.

Há também a possibilidade de se fixar um protocolo para a comunicação de delitos entre os órgãos federais e a polícia, inclusive com uso de uma plataforma digital como interface para a inserção das notícias-crime e de subsequentes tratativas para o refinamento das informações submetidas, além da possibilidade de treinar e auditar os clientes externos para o fornecimento das informações úteis ao processo investigativo.

Como última sugestão, pode-se aperfeiçoar o atual sistema de processamento de inquéritos da PF para integrá-lo ao modelo consolidado de tratamento das notícias-crime e à própria plataforma digital de interface com os órgãos externos, provendo ferramentas mais objetivas para a aferição do impacto dos elementos básicos de informação na assertividade e celeridade dos inquéritos finalizados e para agilizar as requisições de informações dos delegados gestores das investigações para os órgãos externos aderentes da plataforma.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Segurança Pública. **Portaria nº 155, de 27 de setembro de 2018**. Brasília/DF, Diário Oficial da União de 17 de outubro de 2018, Edição: 200, Seção: 1, Página: 51-56. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/45573009/do1-2018-10-17-portaria-n-155-de-27-de-setembro-de-2018-45572868. Acesso em: 17 jun. 2019.
- BRAYLEY, H.; COCKBAIN, E.; LAYCOCK, G. The Value of Crime Scripting: Deconstructing Internal Child Sex Trafficking. **Policing: A Journal of Policy and Practice**, v. 5, n. 2, 1, p. 132–143, 2011.
- DZEMYDIENE, D.; KAZEMIKAITIENE, E. Ontology-based decision support system for crime investigation processes. *In*: VASILECAS, W.; ZUPANCIC, J.; CAPLINSKAS, A.; WOJTKOWSKI, W.G.; WRYCZA, S. (ed.). **Information Systems Development**. Boston: Springer, 2005.
- HOPP, W. J.; SPEARMAN, M. L. **A ciência da fábrica**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2013.
- HORVATH, F.; MEESIG, R.; LEE, Y. **A national survey of police policies and practices regarding the criminal investigation process: twenty-five years after rand**. Washington, DC: U.S. Department of Justice, 2001.
- JALIL, M. A.; LING, C. P.; NOOR, N. M. M.; MOHD, F. Knowledge Representation Model for Crime Analysis. **Procedia Computer Science**, v. 116, p. 484–491, 2017.
- LEVINE, E. S.; TISCH, J.; TASSO, A.; JOY, M. The New York City police department's domain awareness system. **Interfaces**, v. 47, n. 1, p. 70-84, 2017.
- MALTZ, M. D. Operations research in studying crime and justice: Its history and accomplishments. **Handbooks in Operations Research and Management Science**, v. 6, p. 201-262, 1994.
- POLÍCIA FEDERAL. MJC. **Instrução Normativa nº 108/2016-DG/PF, de 07 de novembro de 2016**. Boletim de Serviço nº 001, de 02 de janeiro e 2017. Disponível em: <http://intranet.pf.gov.br/bid/normativos-internos/instrucao-normativa-in/2016/in-108-2016/view>. Acesso em: 17 jun 2019.
- POLÍCIA FEDERAL. SR/PF/CE. **Portaria nº 969-SR/PF/CE, de 30 de novembro de 2017**. Fortaleza/CE, Aditamento Semanal n.º 48, de 01 de dezembro de 2017. Disponível em: <http://10.85.7.70/forms/as/executapdf.php?diretorio=../as/ano/2017/AS482017.PDF>. Acesso em: 17 jun 2019.
- POLÍCIA FEDERAL. MJ. **Orientação Normativa nº 001/2009-CGPFAZ/DIREX**. Disponível em: <http://intranet.dpf.gov.br/noticias/conteudo-relacionado/Orientacao%20no%20001-09%20CGPFAZ.pdf>. Acesso em: 17 jun 2019.
- PROMETHEUS. Projeto Prometheus. Disponível em: <http://intranet.dpf.gov.br/dicor/cgpfaz/prometheus/>. Acesso em: 17 jun 2019.

RAYNER, J. J. **Re-evaluating the Criminal Investigative Process: An Empirical Evaluation of Criminal Investigations in the United States.** Dissertation. University of Southern Mississippi. 2014.

RIBAUX, O.; MARGOT, P. Inference structures for crime analysis and intelligence: the example of burglary using forensic science data. **Forensic Science International**, v. 100, n.3, p. 193-210, 1999.

SLACK, N.; BRANDON-JONES, A.; JOHNSTON, R. **Administração da Produção.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

WILLMER, M.A.P. **Crime and Information Theory.** Edinburgh: University Press, 1970.

WILSON, J. M.; WEISS, A. Police Staffing and Managing Workload Demand: A Critical Assessment of Existing Practices. **Policing Advance Access**, p. 1-13, 2014.

ZHAO, J. L.; BI, H. H.; CHEN, H.; ZENG, D. D.; LIN, C.; CHAU, M. Process-driven collaboration support for intra-agency crime analysis. **Decision Support Systems**, v. 41, p.616–633, 2006.

ANEXO A - QUESTIONÁRIO PARA COLETA DE DADOS

Objetivo: coletar informações sobre o grau de experiência do Delegado de Polícia Federal no trabalho do inquérito policial e suas impressões sobre a viabilidade investigativa das notícias de crime que lhe são distribuídas, baseando-se na qualidade das informações básicas preliminarmente fornecidas pelo órgão/instituição que apresentou a ocorrência.

Obs. 1: Os dados serão analisados conjuntamente, e não há a necessidade de identificação do respondente.

Obs. 2: Responder sempre em quantidade de anos completados. Caso contrário, informar o valor inteiro imediatamente inferior (ex.: 4 anos e 11 meses = 4 anos).

Obs. 3: Desconsiderar os inquéritos decorrentes de prisões em flagrante.

(1) Qual a sua idade?

(2) Qual o tempo de exercício no cargo de Delegado (a)?

(3) Atualmente conduz investigações em inquéritos policiais?

SIM

NÃO

(4) Há quanto tempo deixou de presidir investigações em inquéritos policiais (em anos)?

0 anos (ainda preside)

1 a 2 anos

3 a 5 anos

6 anos ou +

(5) Durante quanto tempo, ininterruptamente, preside ou presidiu inquéritos (em anos)?

(6) Em média, quantos inquéritos preside atualmente ou costumou presidir (carga média)?

(7) Trabalha com matéria criminal especializada?

SIM

NÃO

(8) De qual Especializada é a maior parte ou a totalidade de sua carga de inquéritos?

DELECOR

DELEFAZ/DELEPREV

DELINST/DELEMAPH/GRCC

DRE/DELEPAT

(9) Qual o grau de complexidade predominante que considera que tenha a sua carga de inquéritos (quanto à maioria dos IPLs)?

- Simples Simples para Médio Médio Médio para Complexo Complexo

(10) Qual a origem predominante das notícias de crime que foram convertidas em inquéritos?

- Interna Órgãos/Empresas Públicas Órgãos de controle (TCU, CGU, DENASUS, IBAMA, RECEITA, etc.) Ministério Público/Justiça

(11) Qual o percentual de inquéritos de sua carga que considera de difícil viabilidade investigativa (indiciamento/indicação de autoria) desde o início?

- 0% 1 a 10% 11 a 20% 21 a 30% acima de 30%

(12) Desse percentual indicado (IPLs de difícil viabilidade), considera que a ausência de viabilidade decorre da ausência de elementos básicos/preliminares de informação necessários para a adoção de uma linha investigativa útil e plausível?

- Discordo Concordo parcialmente Concordo integralmente

(13) Considera razoável/necessária a instauração de inquéritos sem elementos básicos de informação que permitam uma linha investigativa útil e plausível?

- Discordo Concordo parcialmente Concordo integralmente

(14) O órgão externo que encaminhou a notícia de crime deveria fornecer os elementos básicos que permitissem a adoção de uma linha útil/razoável de investigação?

- Discordo Concordo parcialmente Concordo integralmente

(15) Qual percentual de assertividade (indiciamento/indicação de autoria) que acredita que os inquéritos decorrentes de notícias de crime sem elementos básicos de informação possam ter (estimativa pela experiência própria)?

- 0% 1 a 5% 6 a 10% 11 a 20% acima de 20%

(16) Pode-se definir uma lista de elementos básicos de informação para a maioria das espécies de inquéritos, como requisitos para a instauração dos mesmos?

Discordo Concordo parcialmente Concordo integralmente

(17) Das opções abaixo, qual a que você escolheria para incrementar a produtividade (finalização) e a assertividade (solução dos casos com indicação de autoria) dos inquéritos **(apenas 1 opção)** ?

Aumento da equipe de investigação (EPFs e APFs)

Redução da carga de inquéritos por Delegado

Treinamento e Tecnologia

Incremento na qualidade e na clareza das informações fornecidas pelo noticiante da ocorrência