

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**FACULDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DE NEGÓCIOS**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA E CIDADANIA  
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL**

**EFEITOS DA CRIAÇÃO DE UNIDADE ESPECIALIZADA DE COMBATE À  
CORRUPÇÃO NA POLÍCIA CIVIL DE MINAS GERAIS**

**Dissertação de Mestrado**

**DOMICIANO FERREIRA MONTEIRO DE CASTRO NETO**

**BELO HORIZONTE**

**2022**

<b>2022</b>	<b>DOMICIANO FERREIRA MONTEIRO DE CASTRO NETO</b>	<b>EFETOS DA CRIAÇÃO DE UNIDADE ESPECIALIZADA DE COMBATE À CORRUPÇÃO NA POLÍCIA CIVIL DE MINAS GERAIS</b>	
-------------	---	---	--

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**FACULDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DE NEGÓCIOS**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA E CIDADANIA**  
**CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL**

**DOMICIANO FERREIRA MONTEIRO DE CASTRO NETO**

**EFEITOS DA CRIAÇÃO DE UNIDADE ESPECIALIZADA DE COMBATE À**  
**CORRUPÇÃO NA POLÍCIA CIVIL DE MINAS GERAIS**

**Dissertação de mestrado**

**FAPPGEN/CBH/UEMG**  
**BELO HORIZONTE**  
**2022**

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**FACULDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DE NEGÓCIOS**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA E CIDADANIA  
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL**

**EFEITOS DA CRIAÇÃO DE UNIDADE ESPECIALIZADA DE COMBATE À  
CORRUPÇÃO NA POLÍCIA CIVIL DE MINAS GERAIS**

**Dissertação de mestrado**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública e Cidadania da Faculdade de Políticas Públicas da Universidade do Estado de Minas Gerais, para exame de defesa.

Linha de Pesquisa: Violência, Crime e Controle Social

Aluno: Domiciano Ferreira Monteiro De Castro Neto

Orientador: Professor Doutor Diogo Luna Moureira

FAPPGEN/CBH/UEMG

BELO HORIZONTE

2022

C355e

CASTRO NETO, Domiciano Ferreira Monteiro de.

Efeitos da criação de Unidade Especializada de Combate à Corrupção na Polícia Civil de Minas Gerais. Domiciano Ferreira Monteiro de Castro Neto. - Belo Horizonte, 2022.

89 p. il.

Orientador: Diogo Luna Moureira.

Dissertação (Mestrado) - Universidade do Estado de Minas Gerais. Faculdade de Políticas Públicas, Belo Horizonte, 2022.

1. Polícia Civil. 2. Delegacia especializada. 3. Combate a corrupção. 4. Política pública. I. Moureira, Diogo Luna. II. Universidade do Estado de Minas Gerais. Faculdade de Políticas Públicas. Programa de Pós-graduação *strictu-sensu*. III. Título.

CDU 351  
CDD 351

Dissertação defendida em 28 de Novembro de 2022, à banca examinadora constituída pelos professores:

---

Prof. Dr. Diogo Luna Moureira– Orientador  
Universidade do Estado de Minas Gerais – Faculdade de Políticas Públicas

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Júnia Fátima do Carmo Guerra  
Universidade do Estado de Minas Gerais - Faculdade de Políticas Públicas

---

Prof. Dr. Eujécio Coutrim Lima Filho  
Centro Universitário UNIFG

## DEDICATÓRIA

*A todos que lutam para combater a corrupção.*

## AGRADECIMENTOS

Essa dissertação foi iniciada em um momento em que o combate à corrupção ainda era forte pauta nacional (2020) e concluída quando um movimento contrário já havia se estabelecido nos poderes (2022). Tendo participado desse movimento dentro de um órgão de combate à corrupção, na Chefia da Divisão Especializada de Combate à Corrupção, Investigação a Fraudes e Crimes contra a Ordem Tributária (DECCIFCCOT) da Polícia Civil de Minas Gerais, coordenando e presidindo investigações de delinquentes do colarinho branco, foi mais fácil perceber como eles e suas teias criminosas atuam e como até mesmo membros de instituições que deveriam auxiliar nesse combate foram cooptados.

O momento atual é bem diverso daquele de quando presidi as primeiras investigações envolvendo membros do Poder Legislativo, em 2016, ainda no interior do Estado, que resultaram em prisões e cassações de mandato, mesmas consequências advindas com investigações na DIVECCIFCCOT face parlamentar da capital. Vários Inquéritos Policiais no âmbito da Divisão e da Delegacia Especializada de Combate à Corrupção (DECCOR), contudo, não alcançaram seu fim por motivos externos. Por isso, os primeiros agradecimentos são registrados para os colegas da Polícia Civil que ombrearam nessa luta, bem como a parceiros de outras instituições que sempre tiveram a coragem para fazer o certo.

Agradeço também à família, por sempre apoiar e incentivar.

Ao meu orientador, que me mostrou os melhores caminhos para trilhar essa pesquisa.

*Quando perceber que a corrupção é recompensada e a honestidade se converte em autosacrifício;  
então poderá afirmar, sem medo de errar, que sua sociedade está condenada.*

*Ayn Rand*

## RESUMO

A corrupção, fenômeno de consequências nefastas, vítimas difusas e de existência tão remota quanto o próprio governo, teve seu combate levado à agenda internacional nas últimas décadas em virtude da globalização, quando surgiram esforços de organismos internacionais para seu combate. No plano nacional também houve avanços, mas sempre com muita resistência. Tratamos nesse estudo dos efeitos gerados pela criação da Delegacia Especializada de Combate à Corrupção de Minas Gerais (DECCOR-MG), que sobreveio inserida em um projeto de criação dessas unidades especializadas em todas as Polícias Judiciárias Estaduais. Para tanto foi tratado inicialmente como opera a elite do crime, alvo das investigações que se pretende alavancar com elas, cujo poder político e econômico atua para defender seus interesses, visando avaliar como a DECCOR pode atacá-las. Em seguida, abordou-se o processo de formação da agenda em políticas públicas, através da Teoria dos Múltiplos fluxos, que pode conferir um alicerce para entender como a criação das DECCOR passou a ser objeto da agenda política nacional depois de tanto tempo, havendo inclusive convenção internacional da qual o Brasil é signatário impondo ações nesse sentido, mas desconsideradas. O trabalho passa então pelo histórico do combate à corrupção no Brasil nas últimas décadas, destacando a missão constitucional da Polícia Civil. Em seguida é demonstrado em que consistiu o projeto de fomento à criação e estruturação de unidades de combate à corrupção nas Polícias Cíveis, capitaneado pelo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública, estruturado em três etapas: implantação, obtenção de meios para garantir efetividade e instituição de mecanismos para garantir independência dessas unidades. Chega-se então à reflexão crítica e reflexiva da DECCOR-MG, sendo analisados recursos humanos, dados estatísticos de produtividade e recursos de apoio implementados. Como conclusão, são apontados os efeitos gerados após estabelecimento dessa Delegacia, ocorrido na conjuntura de janela de oportunidade para essa política pública. A análise ocorreu através de elementos que indicam foco no combate da grande corrupção e da corrupção política, em que pese dificuldades que ressurgiram no cenário nacional. Ao fim, foram sugeridas ações exequíveis para otimizar o combate à corrupção da DECCOR-MG, atacando os fatores motivadores dos delitos praticados pela camada elevada da sociedade.

Palavras chaves: Polícia Civil. Delegacia especializada. Combate à corrupção. Política pública.

## ABSTRACT

Corruption, a phenomenon with harmful consequences, diffuse victims and with an existence as remote as the government itself, has had its fight taken to the international agenda in recent decades due to globalization, when efforts by international organizations have emerged to combat it. At the national level there were also advances, but always with great resistance. In this study, we deal with the effects generated by the creation of the Minas Gerais Specialized Police Station for Combating Corruption (DECCOR-MG), which came about as part of a project to create these specialized units in all the State Judiciary Polices. In order to do so, it will initially be treated how the crime elite operates, once they are target of the investigations that are intended to leverage, whose political and economic power acts to defend their interests, aiming to understand how DECCOR can attack them. Then, the process of agenda formation in public policies will be approached, through the Theory of Multiple Flows, which can provide a foundation to understand how the creation of DECCOR became the object of the national political agenda after so long, with including international convention to which Brazil is a signatory imposing actions in this sense, but disregarded. The work then goes through the history of combating corruption in Brazil in recent decades, highlighting the constitutional mission of the Civil Police. Next, it is shown how the project to promote the creation and structuring anti-corruption units in the Civil Polices worked, led by the Department of Asset Recovery and International Legal Cooperation of the Ministry of Justice and Public Security, structured in three stages: implementation, obtaining means to guarantee effectiveness and institution of mechanisms to guarantee independence of these units. Then comes the critical and reflective reflection of DECCOR-MG, analyzing human resources, statistical data on productivity and implemented support resources. In conclusion, are pointed out the (positive) effects generated after the establishment of this specialized Police Station, which occurred in the context of a window of opportunity for this public policy. The analysis took place through elements that indicate a focus on combating grand and political corruption, despite difficulties that have resurfaced on the national scene. At the end, feasible actions were suggested to optimize the fight against corruption in DECCOR-MG, attacking the motivating factors of the crimes committed by the upper layer of society.

Keywords: Civil Police. Especialized police unit. Fight against corruption. Public policy.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Comparativo de procedimentos concluídos no DEPARTAMENTO ESTADUAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E A FRAUDES e em OUTRAS UNIDADES PCMG nos anos de 2016 a 2020 .....	69
Tabela 2 – Comparativo de medidas cautelares representadas pelo DEPARTAMENTO ESTADUAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E A FRAUDES e OUTRAS UNIDADES MG, ano de 2016 a 2020.....	70
Tabela 3 – valor sequestrado cautelarmente pela DECCOR nos anos de 2019 e 2020.....	72

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Evolução de procedimentos concluídos no DEPARTAMENTO ESTADUAL E COMBATE À CORRUPÇÃO E A FRAUDES e em OUTRAS UNIDADES DA PCMG nos anos de 2016 a 2020.....	70
Gráfico 2 – Evolução de medidas cautelares requeridas pelo DEPARTAMENTO ESTADUAL E COMBATE À CORRUPÇÃO E A FRAUDES e OUTRAS UNIDADES MG, ano de 2016 a 2020.....	71

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAFAI	Auto de Apreensão em Flagrante Ato Infracional
ACT	Acordo de Cooperação Técnica
AGU	Advocacia Geral da União
APFD	Auto de Prisão em Flagrante Delito
APFD/AAFAI	Auto de Prisão em Flagrante Delito cominado com Auto de Apreensão em Flagrante Ato Infracional
BI	<i>Business Intelligence</i>
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CGE	Controladoria Geral do Estado
CGU	Controladoria Geral da União
CGU	Controladoria Geral da União
CICC	Convenção Interamericana contra a Corrupção
CNUCC	Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CONCPC	Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil
CP	Código Penal
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DEA	<i>Drug Enforcement Administration</i>
DECCIFCOT	Divisão Especializada de Combate à Corrupção, Investigação a Fraudes e Crimes contra a Ordem Tributária da Polícia Civil de Minas Gerais
DECCOF	Departamento Estadual de Combate à Corrupção e a Fraudes
DECCOR	Delegacia Especializada de Combate à Corrupção
DECCOR-MG	Delegacia Especializada de Combate à Corrupção de Minas Gerais
DEICCAP	Delegacia Especializada em Investigação de Crimes Contra a Administração Pública
DEIFA	Delegacias Especializada de Investigações de Falsificação, Crimes Contra a Administração Pública e Ordem Tributária
DPU	Defensoria Pública da União
DRCI	Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro
EPIC	<i>El Paso Intelligence Center</i>
EUA	Estados Unidos da América
FCPA	<i>Foreign Corrupt Practices Act</i>
FDD	Fundo de Direitos Difusos
FESP	Fundo Especial da Segurança Pública
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
INS	<i>US Immigration and Naturalization Service</i>
IP	Inquérito Policial
LAB-LD	Laboratório de Tecnologia Contra a Lavagem de Dinheiro
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MP	Ministério Público
MPT	Ministério Público do Trabalho
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PAAI	Procedimento de Apuração de Ato Infracional
PCMG	Polícia Civil de Minas Gerais
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PF	Polícia Federal
PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PGU	Procuradoria Geral da União
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
PNSP	Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
PNSPDS	Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
PNSPDS	Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
REDECOR	Rede Nacional de Combate à Corrupção
REDE-LAB	Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia contra Lavagem de Dinheiro
RENACCOR	Rede Nacional de Polícias Judiciárias no Combate à Corrupção
SENAD	Secretaria Nacional de Políticas sob Drogas
SNJ	Secretaria Nacional de Justiça
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Transparência Internacional
TST	Tribunal Superior do Trabalho

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
<b>1. REFLEXÕES SOBRE A ELITE DO CRIME A PARTIR DE JAMES COLEMAN.....</b>	<b>21</b>
<b>2. AGENDA GOVERNAMENTAL E O MODELO <i>MULTIPLE STREAMS</i> EM JOHN KINGDON.....</b>	<b>26</b>
<b>3. EVOLUÇÃO INTERNACIONAL DO COMBATE À CORRUPÇÃO.....</b>	<b>31</b>
<b>4. POLÍCIA JUDICIÁRIA E O COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL .....</b>	<b>37</b>
<b>5. PROJETO DE CRIAÇÃO DAS DELEGACIAS ESPECIALIZADAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO.....</b>	<b>43</b>
5.1 CONTEXTO .....	43
5.2 PRIMEIRA ETAPA.....	45
5.3 SEGUNDA ETAPA.....	51
5.3.1 Estruturação .....	51
5.3.2 Capacitação .....	54
5.3.3 Integração.....	54
<b>5.4 TERCEIRA ETAPA .....</b>	<b>59</b>
<b>6. POR UMA ANÁLISE CRÍTICA E REFLEXIVA DA DELEGACIA ESPECIALIZADA DE COMBATE À CORRUPÇÃO NA POLÍCIA CIVIL DE MINAS GERAIS .....</b>	<b>65</b>
6.1 ANÁLISE DE RECURSOS HUMANOS E ACERVO DE INVESTIGAÇÕES.....	66
6.2 ANÁLISE DE PRODUTIVIDADE POR DADOS ESTATÍSTICOS .....	68
6.3 RECURSOS DE APOIO IMPLEMENTADOS .....	75
6.3.1 Criação de unidade avançada do Laboratório de Tecnologia Contra a Lavagem de Dinheiro.....	75
6.3.2 Convênios.....	77
<b>7. CONCLUSÕES .....</b>	<b>79</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>85</b>

## INTRODUÇÃO

O objetivo desse trabalho é mapear os efeitos da criação da Delegacia Especializada de Combate à Corrupção na Polícia Civil de Minas Gerais (DECCOR-MG). O autor, Delegado de Polícia que chefiou a Divisão Especializada de Combate à Corrupção, Investigação a Fraudes e Crimes contra a Ordem Tributária da Polícia Civil de Minas Gerais (2019-2021), órgão ao qual está diretamente vinculada a DECCOR-MG, pôde trazer uma visão crítica acerca efeitos gerados especialmente por ter vivenciado a instituição dessa unidade e participado de seus primeiros trabalhos.

A pesquisa analisou recursos humanos, acervo de procedimentos investigativos, produtividade por dados estatísticos e recursos de apoio implementados na DECCOR-MG, aliados ao estudo de temas estreitamente ligados ao combate à corrupção, necessários para compreensão da sua atuação e de seus resultados. A pesquisa é, portanto, quantitativa e qualitativa. O foco é apurar se a implantação dessa unidade especializada, no ano de 2019, incrementou ou não o combate à corrupção no Estado, em que montante, quais formas de corrupção foram enfrentadas, quais recursos auxiliaram no trabalho e quais os desafios existentes. Essa análise ocorre de forma inédita, pouco após sua instituição.

Cabe consignar que quanto aos dados estatísticos, a metodologia consistiu na extração de dados pela Diretoria de Estatística e Análise Criminal da Polícia Civil de Minas Gerais junto ao sistema PCNET, relativos a procedimentos criminais que tiveram algumas das seguintes tipificações: crimes do Código Penal previstos nos artigos 312 a 317, 319 a 321, 332, 333 e 358; e crimes previstos na Lei n. 8.666/93. O período analisado foi de 2016 a 2020, consubstanciado na produção tanto pelo Departamento Estadual de Combate à Corrupção e a Fraudes, onde se situa a DECCOR-MG, quanto pelas demais Delegacias em todo os Estado. Além da conclusão de investigações criminais e representações por medidas cautelares segundo esse critério, foi possível analisar, através de registro de processo eletrônico de informações, levantamento da própria DECCOR-MG relativo à evolução de valores sequestrados judicialmente em investigações dessa Delegacia no ano seguinte após sua implementação.

O contexto que envolve o combate à corrupção é complexo. Não se trata de tarefa fácil em virtude da força política e econômica que estão envolvidos. Para analisar o funcionamento dessa Delegacia especializada é fundamental entender a quem as ações dela afetam e como essas pessoas operam para conter avanços que podem lhe atingir.

Assim, no primeiro capítulo foi abordado, com o suporte sobretudo dos estudos de James Coleman (2005), a conjuntura do crime de corrupção. Serão tratados os motivos pelos quais os criminosos do colarinho branco podem ser considerados membros de uma verdadeira elite do crime. Em seguida, serão apresentadas reflexões sobre quais são as causas desses crimes, visando entender como a Delegacia Especializada de Combate à Corrupção pode atacá-las. Além disso, foram colocadas explicações teóricas gerais relacionadas à existência e proliferação da corrupção. Igualmente importante foi trazer ao estudo teorias acerca da origem de normas que podem atingir interesses das elites. Por fim, foram tangenciados problemas que existem na aplicação de leis que atacam essa espécie de delito, situações que possuem vínculo direto com a criação da DECCOR-MG e o desenvolvimento de suas investigações.

Uma vez entendido o panorama envolto aos crimes de colarinho branco, o próximo passo no estudo, considerando que a instituição da Delegacia Especializada de Combate à Corrupção constitui uma política pública, foi trazer um suporte teórico a esse respeito. Para tanto, foram utilizadas explicações do modelo *Multiple Streams* de John Kingdon (2007), que procura responder por que alguns problemas se tornam importantes para um governo, no caso, problemas gerados pela corrupção. Além disso, esse modelo pôde contribuir para compreender porque a instituição da Delegacia especializada foi colocada como opção para fazer frente a esse problema e como os defensores dessa política conseguiram que ela obtivesse êxito enfrentando elites do poder.

Outro ponto que merece destaque reside no fato de que, à primeira vista, a implantação e início das atividades da DECCOR-MG apresenta-se tratar de medida de cunho meramente local. O contexto em que está inserida, contudo, é muito mais abrangente. Decorre de um projeto de âmbito nacional, por sua vez influenciado pela evolução no plano global do trato à corrupção.

Nesse sentido, um dos pontos marcantes foi o pioneiro estudo de Edwin Sutherland (1940), que chamou atenção para crimes praticados pela elite que ocorriam a despeito de não entrarem nas estatísticas e muitas vezes sequer serem classificados como delitos. Apesar do impacto de seus estudos, a corrupção não foi colocada como um problema prioritário pelos Estados nacionais e, somente nas últimas décadas, houve maior desenvolvimento das políticas para seu combate, impulsionadas por uma agenda internacional que reconheceu a transnacionalidade do problema. Foram estabelecidos importantes diretrizes com alcance mundial, algumas delas contudo objeto de omissão pelo Estado brasileiro. Portanto, será traçado o desenvolvimento desse sistema até chegar-se às grandes Convenções internacionais sobre o tema, cujos principais itens refletem diretamente no estudo realizado.

Uma vez demonstrada como ocorreu a evolução internacional do combate à corrupção, o trabalho aborda especificamente à Polícia Judiciária, órgão que, no Brasil, detém a atribuição de investigar os crimes relacionados a corrupção. Foram realizadas ponderações relacionadas à Polícia Federal, que não teve papel de destaque nesse combate imediatamente após a promulgação da Constituição. Seu fortalecimento, sobretudo ao final da década de 1990, foi preponderante. Além disso foram abordadas, ainda que de forma breve, as mudanças ocorridas no sistema de persecução penal como um todo nas últimas décadas, sendo situada a Polícia Civil e problemas que dificultam investigações de colarinho branco.

Outro objetivo específico da pesquisa foi analisar como e em qual contexto foi instituída a Delegacia objeto do trabalho, o que decorreu, em grande parte, de um projeto nacional para criar Delegacias Especializadas de Combate à Corrupção (DECCOR) em moldes similares em todas as Polícias Judiciárias estaduais. Tratou-se de suprir lacuna existente, até o ano de 2020, em boa parte delas, o que por si só demonstra a dificuldade de se atacar o grave problema da corrupção. Foi explicado o processo de implementação dessas Delegacias com central participação do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que trouxe três eixos principais a serem desenvolvidos. O primeiro foi garantir a própria criação dessas unidades especializadas. O segundo buscou implementar meios para que pudessem ser efetivas, buscando estruturação, capacitação e integração dessas Delegacias, entre si e com instituições chave. Por fim, o terceiro tratou dos mecanismos de independência, necessários para evitar ilegais e costumeiras interferências.

Já no centro do trabalho, o objetivo geral é o estudo do primeiro ano de funcionamento da Delegacia Especializada de Combate à Corrupção em Minas Gerais. Foram tratados primeiramente seus recursos humanos face a quantidade de procedimentos de investigação existentes. Em seguida foi realizada análise de dados estatísticos relativos aos trabalhos realizados: procedimentos criminais concluídos, medidas cautelares representadas ao Poder Judiciário e valores bloqueados judicialmente. Esses dados foram analisados à luz do cenário exposto nesse trabalho que envolve a corrupção, cujo reflexo se dá de formas distintas na sociedade conforme os atos que foram praticados.

A indagação a partir dessa análise é: a criação de unidade especializada de combate à corrupção na Polícia Civil trouxe avanços no enfrentamento dessa modalidade criminosa no Estado de Minas Gerais? As hipóteses analisadas evidenciam um direcionamento de força habilitada para atuar nessa frente, cuja importância foi destacada, porém conjuntura contrária a esse avanço,

trabalhada no estudo, que envolve poder político e econômico daqueles potencialmente atingidos por essa estrutura, atua de forma constante sem sentido contrário.

Considerando política pública “como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (SOUZA, 2007, p. 69), aquelas relacionadas à corrupção, que têm como pano de fundo grande volume de recursos públicos que podem fazer a diferença para a sociedade, portanto, naturalmente revestem-se de grande importância, dada a possibilidade de evitar e recuperar tais valores.

Espera-se que esse trabalho traga contribuições que ultrapassem o campo acadêmico, podendo auxiliar a construção de efetivas políticas públicas de combate à corrupção, gerando resultados para a população em valiosas áreas afetadas por ausência de investimentos adequados, como saúde, educação e infraestrutura. Uma vez analisado o início do efetivo funcionamento da DECCOR-MG, será possível entender como se estabelecem as forças que podem, por um lado, incrementar ainda mais o sistema de combate à corrupção ou que, ao contrário, servem como barreira para tal avanço. Além disso, foram consignadas sugestões críticas acerca de medidas exequíveis que podem trazer resultados positivos na luta contra esse problema que aflige o próprio sistema democrático e as instituições.

## 1 REFLEXÕES SOBRE A ELITE DO CRIME A PARTIR DE JAMES COLEMAN

Para estudar os efeitos obtidos a partir das atividades da Delegacia Especializada de Combate à Corrupção de Minas Gerais é fundamental entender quem são os alvos dessa Delegacia. Aqueles que praticam em especial a grande corrupção, cujo abuso do poder ocorre no alto nível de governos e entes públicos, e a corrupção política, que envolve tomadores de decisão políticos, são criminosos com características bem distintas em relação à maioria dos delinquentes. Trata-se especialmente de pessoas que se valem de suas funções públicas e de particulares que os corrompem ou que de alguma forma a eles se associam. Estão incluídos no rol dos chamados “criminosos de colarinho branco”, delinquentes de elevada classe social. (SUTHERLAND, 1940, p. 2).

Coleman (2005, p. 373) descreve que os criminosos do colarinho branco são realmente membros de uma elite do crime, pois ganham mais dinheiro com seus crimes, correm poucos riscos físicos, suas chances de parar na prisão ou ser condenados são poucas e, quando condenados, recebem penas mais leves.

Ele aponta que o crime de colarinho branco é causado pela conjunção de três condições básicas. A primeira é a motivação que, na maioria dos casos, é o desejo de ganhos financeiros, a vontade de apresentar-se como uma pessoa bem-sucedida ou o medo de perder o que já foi conquistado. A segunda é a neutralização das restrições éticas que inibem o comportamento criminoso. Por fim, deve haver a oportunidade (COLEMAN, 2005, p. 361-362).

O processo de criação das Delegacias Especializadas de Combate à Corrupção ataca esse último ponto, já que se espera que sejam reduzidas as circunstâncias favoráveis ao cometimento de crimes por esses indivíduos. De forma indireta, também o segundo, já que a apresentação de resultados de forma mais habitual provoca resultado no cenário ético deixando evidentes malefícios de atos corruptos, bem como o primeiro, caso o criminoso passe a temer o bloqueio de bens e perda de tudo aquilo que pode ganhar de forma corrupta.

Considerando que os delitos relacionados à corrupção correspondem a uma parcela dos crimes de colarinho branco, é importante procurar trazer conceitos aplicáveis, visto que eles não se encontram na legislação pátria ou mesmo na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. Para Huntington (1975, p. 79), a corrupção envolve a troca de ação política pela riqueza econômica. Trata-se de comportamento de autoridades públicas que se desviam de normas aceitas a fim de

servir a interesses particulares (HUNTINGTON, 1975,p. 72). O autor ainda traz reflexões interessantes, como a de que tanto a corrupção quanto a violência são meios ilegítimos de se fazer demandas ao sistema, mas a corrupção é também um meio ilegítimo de satisfazer tais demandas (HUNTINGTON, 1975, p. 77).

Klitgaard (1994, p. 40) por sua vez diz que, das diversas definições úteis de corrupção, uma amplamente citada é a de que se trata de comportamento que se desvia dos deveres formais de uma função pública devido a interesses privados (pessoais, familiares, de grupo fechado) de natureza pecuniária ou para melhorar o status; ou que viola regras contra o exercício de certos tipos de comportamento ligados a interesses privados.

Determinados organismos internacionais adotaram conceitos acerca do que constitui corrupção. Para o Banco Mundial, corrupção é “o abuso de cargo público para ganho privado” (WORLD BANK, 1997). Para a Transparência Internacional, por sua vez, “corrupção é o abuso de poder confiado a alguém para obtenção de ganho privado (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2022). Observa-se que, nesse último caso, abrange-se também a corrupção privada (não criminalizada no Brasil), um conceito que vem sofrendo adaptações ao longo do tempo.

Tanto nos tempos atuais quanto no decorrer da história, é difícil encontrar ambiente político que receba com facilidades propostas contrárias aos interesses dos criminosos de colarinho branco. Coleman (2005, p. 172) quando aborda estudos acerca das origens das normas, por exemplo, traz considerações importantes sobre a Teoria do Interesse da Criação da Lei, especialmente da sua vertente elitista, que afirma que o governo é controlado por uma elite do poder, composta principalmente por aqueles que detêm maior poder econômico e/ou ocupam posições-chave na estrutura do poder corporativo, e da vertente estruturalista, que também reflete interesses de uma pequena elite para manter a estabilidade geral do sistema. Ele explica que para elas, propostas legislativas que ameaçam a dominação do grupo não são devidamente consideradas e que leis relacionadas ao colarinho branco são, muitas vezes, apenas gestos simbólicos, protegendo a viabilidade do sistema a longo prazo (COLEMAN, 2012, p. 208).

Para o autor, a história legislativa das reformas bem-sucedidas geralmente segue um padrão único, no qual inicialmente os esforços dos reformistas enfrentam a forte resistência dos interesses da elite, que efetivamente bloqueiam qualquer ação legislativa. Chances de reformas significativas são poucas quando a sociedade permanece apática. Mas se a luta persiste (podendo haver maior pressão como quando há lideranças expressivas ou ênfase da mídia), a elite acaba por

aceitar e seus interesses passam a ser canalizados para minimizar seu impacto negativo ou obter benefícios compensatórios (COLEMAN, 2005, p. 210-211).

Além disso, e mais importante, ele afirma que a ratificação de uma lei, mesmo quando ela é forte, não constitui o final de um movimento reformista bem-sucedido: “a maioria das pessoas reconhece a importância da luta por novas leis, mas, por outro lado, mostra-se bastante ingênua quando indagada sobre o processo de aplicação delas” (COLEMAN, 2005, p. 219).

Nos Estados Unidos, como lembra o autor, o FBI (*Federal Bureau of Investigation*) é o único órgão tradicional para aplicação das leis dotado de recursos suficientes para enfrentar os grandes transgressores (COLEMAN, 2005, p. 220). Mesmo nos grandes órgãos reguladores daquele país, há enorme dificuldade de atuação em virtude de fatores como poderio financeiro e influência dos transgressores do colarinho branco, bem como pela própria forma pela qual praticam seus atos, com sofisticadas técnicas de ocultação. Ele cita o exemplo da FTC (*Federal Trade Commission*) no processo antitruste contra a indústria de petróleo no começo da década de 1970 (caso Exxon), que consumiu de 12 a 14% de todo o orçamento do órgão e, após oito anos de investigações, acabou abandonado devido a sua duração e complexidade (COLEMAN, 2005, p. 237).

Além da falta de recursos, Coleman (2005, p. 282-292) cita outros fatores de fracasso da justiça contra crimes do colarinho branco: leis sem valor (com falhas, brechas, omissões ou inadequadas aos objetivos que pretendem atingir) aliadas a determinadas decisões de tribunais; vantagens pessoais do privilégio (melhores e influentes advogados, numerosas apelações, investigadores particulares); crimes praticados de forma oculta; técnicas de obstrução (cita o exemplo da “concordância exagerada, fazendo referência a processo no qual a empresa IBM entregou em um processo antitruste documentos com 75 milhões de páginas); pressão política e a própria corrupção. Evidenciam-se, assim, várias dificuldades do combate à corrupção que devem ser superadas.

Della Porta e Vannucci (2012, p. 12-13), por sua vez, trazem três principais explicações teóricas gerais de negócios corruptos: a político-econômica, a neo-institucional e a sócio-cultural. A primeira enfatiza o papel crucial do incentivo econômico e das oportunidades de se envolver em atividades corruptas. Segundo explicam, as pessoas são atraídas para as práticas ilegais por seus interesses, ou seja, pela combinação de suas preferências por ganhos monetários e o conjunto de oportunidades institucionais que permitem tais vantagens a partir do exercício do poder público. Eles avaliam que a decisão individual de participar de trocas corruptas depende do risco esperado

de ser denunciado e punido, da severidade das possíveis penalidades penais e administrativas e das recompensas esperadas em comparação com as alternativas disponíveis. Para Gary Becker (1968, p. 172), uma pessoa cometeria tal delito não porque sua motivação básica difere da de outras pessoas, mas porque seus benefícios e custos sim.

Com relação à abordagem neo-institucional, della Porta e Vannucci (2012, p. 14) consideram não apenas as variáveis externas - valores morais ou incentivos econômicos - mas também a dinâmica endógena de redes e trocas corruptas. Como explicam, uma vez que uma certa textura organizacional e "adaptação cultural" à corrupção tenham se desenvolvido, as estruturas de governança e os mecanismos de fiscalização fornecem estabilidade interna para negociações ilegais em áreas específicas da atividade pública, reduzindo a incerteza entre os parceiros em relacionamentos que, portanto, parecem mais lucrativos e menos moralmente censuráveis. A herança da corrupção no passado produz retornos crescentes em períodos subsequentes, neutralizando as barreiras morais, criando oportunidades mais lucrativas enraizadas em procedimentos formais e processos de tomada de decisão e fornecendo escudos organizacionais e mecanismos de proteção contra intrusão externa pelas autoridades.

Por fim, trazem a perspectiva sócio-cultural, que analisa as diferenças nas tradições culturais, normas sociais e valores interiorizados que informam as preferências morais e a consideração do papel entre indivíduos pertencentes a diferentes sociedades e organizações. Os indivíduos são empurrados para a corrupção pelos atributos de seus valores internalizados e por pressões sociais. Segundo essa teoria, eles tendem a ser menos sensíveis às oportunidades de enriquecimento ilegal quanto mais altos são seus padrões morais e vice-versa. Os custos morais espelham normas sociais e preferências e crenças éticas, refletidas: no "espírito de equipe" e no "espírito público" dos funcionários; na cultura política e cívica; na identidade política e na "qualidade moral" da classe política; nas atitudes do público em relação à ilegalidade; e na ética nos negócios (DELLA PORTA e VANUCCI, 2012, p. 12-13). A variação dos níveis de corrupção, sob essa perspectiva, observa-se não somente entre países distintos, podendo variarem um mesmo Estado em virtude de valores de suas instituições e das pessoas ali inseridas (ELSTER, 1989, p. 39).

É importante entender essas peculiaridades acerca da elite do crime para fins da pesquisa proposta. Criminosos que ganham muito dinheiro através de seus delitos estão dispostos a utilizar o poder e influência que possuem para continuar correndo poucos riscos de serem presos e de terem seus esquemas ilícitos interrompidos. Em razão disso, veremos no estudo que a estruturação e

independência das Delegacias Especializadas de Combate à Corrupção pelo Brasil sofrem limitações.

Ao estudarmos aqui explicações teóricas gerais de negócios corruptos percebemos que a relação entre benefícios auferidos e riscos que correm aqueles envolvidos com corrupção é um estimulante à prática desses delitos. Klitgaard (1998, p. 3-6) nessa linha afirma que se tratam de crimes de cálculo e não de paixão e desenvolveu até mesmo uma fórmula “ $C = M + D - A$ ” (KLITGAARD, 2000, p. 27) para demonstrar em qual grau a corrupção é encontrada nos sistemas, conforme a maior presença ou ausência dessas variáveis. Assim, a tendência é encontrar corrupção quando órgãos ou pessoas detêm poderes de monopólio (M) sobre bens e serviços; decidem com grande poder de discricionariedade (D) quem pode recebê-los e quanto cada um receberá; sem ter que prestar contas (A) a ninguém. Destacamos no Brasil a prestação de contas, nela abrangendo a própria responsabilização pelos atos ilegais, como ponto de grande desequilíbrio do sistema, balança essa que deve ser revertida com medidas como a de objeto do presente estudo.

Dentre tantos fatores que favorecem a corrupção, um dos pontos destacados por Coleman nesse capítulo, a dificuldade em encontrar ambiente político que receba com facilidades propostas contrárias aos interesses da elite do crime, se relaciona com o tema abordado a seguir. Serão demonstrados quais fatores devem convergir para que determinado tema passe a ser considerado na agenda política.

## 2 AGENDA GOVERNAMENTALEO MODELO *MULTIPLE STREAMS* EM JOHN KINGDON

Considerando que o objeto específico da pesquisa envolve uma política pública implementada no Brasil, cabe tecer breves considerações sobre essa temática visando melhor compreender como ela ocorreu e se viabilizou.

A frase “*an ideia whose time has come*” (uma ideia que atingiu seu momento) é frequentemente utilizada, sobretudo no meio político, para indicar um movimento que desponta na sociedade e na política. Mas o que faz chegar o momento de se considerar uma ideia?<sup>1</sup>

Traremos algumas considerações do consagrado modelo desenvolvido por Kingdon(1995) denominada *multiplestreams* (múltiplos fluxos) para entender como isso ocorre. Para ele, a formulação de políticas públicas é um conjunto de processos, incluindo pelo menos quatro elementos: o estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas; uma escolha final entre essas alternativas específicas, por meio de votação no Legislativo ou decisão do Executivo; e a implementação dessa decisão (KINGDON, 1995, p. 221).

Uma das principais indagações que ele procura responder é porque alguns temas se tornam importantes na agenda de políticas públicas e outros não. A agenda, em sua concepção, é a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais quanto da sociedade (mas associada às autoridades). Após esse primeiro nível, o processo de estabelecimento da agenda reduz o conjunto de temas possíveis a um conjunto menor, que de fato se torna objeto de foco por parte das autoridades em um dado momento, produzindo a lista de temas na qual eles realmente se concentram(KINGDON, 1995, p. 222).

Em um estágio mais avançado, ultrapassa-se a lista de temas objeto das atenções das autoridades e chega-se à agenda de tomada de decisões (lista dos assuntos dentro da agenda do governo encaminhados para deliberação), chamada de conjunto de alternativas, deixando conceitualmente a fase de agenda propriamente dita (KINGDON, 1995, p. 222-223).

Sua teoria dos múltiplos fluxos não analisa como as autoridades tomam suas decisões

---

<sup>1</sup> Essa retórica de John Kingdon (1995) é, segundo ele, parte de um quebra-cabeça maior: o que faz com que as pessoas, dentro e ao redor do governo, se dediquem, em um dado momento, a alguns temas e não a outros?

finais e como as implementam (os dois últimos elementos do processo de formulação de políticas públicas), mas sim procura demonstrar porque alguns temas são priorizados nas agendas (enquanto outros são negligenciados, em que pese reconhecidos) e posteriormente, no processo de especificação das alternativas, porque algumas dessas alternativas recebem mais atenção que outras.

Para tanto, seu estudo considera que existem três fluxos de processos:

- a) o reconhecimento do problema;
- b) a discussão de soluções para o problema;
- c) a política pública, seu processo político.

Como explica, as pessoas reconhecem os problemas, geram propostas de mudanças por meio de políticas públicas e se envolvem em atividades políticas, tais como campanhas eleitorais ou lobbies. Cada participante – presidente, os membros do Congresso, os funcionários públicos, os lobistas, os jornalistas, os acadêmicos etc. – pode, em princípio, estar envolvido em cada um desses processos (reconhecimento do problema, formulação de propostas e política) e pode atuar como um incentivo ou um obstáculo em cada um deles. (KINGDON, 1995, p. 226)

Considerando os pontos centrais da teoria abordada, vamos tratar primeiro como ocorre o processo de estabelecimento da agenda e depois como há especificação das alternativas.

Para a definição de uma agenda, a resposta é concentrada em três explicações: problemas, política e participantes visíveis.

A razão pela qual alguns problemas são reconhecidos e recebem mais atenção que outros por parte das autoridades governamentais está nos meios pelos quais esses atores tomam conhecimento das situações e nas formas pelas quais essas situações foram definidas como problemas. Kingdom apresenta três meios frequentes para tanto.

Primeiro: um indicador, que mostra que existe uma situação (ex: índices de homicídio ou custos de um programa) e tanto uma alta magnitude quanto uma grande mudança podem chamar a atenção das autoridades. Segundo: um evento-foco (ex: um desastre, uma crise ou um símbolo poderoso) chama a atenção para algumas situações mais do que para outras. Terceiro: *feedback* a programas existentes, formais (ex: avaliação de um programa implantado) ou informais (ex: reclamações que chegam ao Congresso)(KINGDON, 2005, p. 227).

Nesses três casos, o que até então podiam ser consideradas apenas como situações passam

a ser definidas como problemas e aumentam suas chances de se tornarem prioridade na agenda, quando se acredita que deve ser feito algo para mudá-las. Essa mudança de estágio ocorre com situações que colocam em cheque valores importantes, que por comparação com outros países ou unidades apresenta discrepância de relevo ou que são inseridas em determinada categoria que é objeto de atenção ou prioridade das autoridades.

O segundo tipo de explicação para a alta ou baixa importância de um tema na agenda está no fluxo da política. Desdobramentos na esfera política são poderosos formadores de opinião, sendo citado por exemplo um novo governo que enfatiza as suas concepções dos problemas e as suas propostas; uma tendência nacional; e a existência ou não de uma oposição poderosa de grupos de interesse. Importante também entender que na dinâmica política os participantes constroem consenso por meio de negociação, sendo citado como exemplos criação de emendas em troca de apoio ou concessões em prol de soluções de maior aceitação (KINGDON, 2005, p. 229).

Por fim, a terceira resposta para definição de uma agenda encontra-se no que o autor chama de participantes visíveis, que se diferem dos participantes “invisíveis”. O grupo de participantes visíveis inclui v. g. o presidente, assessores de alto escalão, importantes membros do Congresso, a mídia e partidos políticos. O invisível envolve por exemplo acadêmicos, burocratas de carreira e funcionários do Congresso, tratando-se de especialistas naquela temática. Como explica, o grupo de atores visíveis define a agenda enquanto os atores invisíveis tem maior relação com a escolha de alternativas (KINGDON, 2005, p. 230).

O processo de especificação de alternativas, por sua vez, mostra como a lista das alternativas possíveis para escolha de políticas públicas é filtrada até se chegar às que realmente receberão séria atenção. Kingdon (2005, p. 231-233) mostra dois tipos de respostas para isso: alternativas geradas e filtradas na dinâmica própria das políticas públicas; e o envolvimento dos participantes relativamente invisíveis.

A dinâmica das políticas públicas que levam ao surgimento de alternativas para políticas públicas, para ele, se assemelha a um processo de seleção natural. Para discernir ideias são utilizados critérios como viabilidade técnica; congruência com os valores dos membros de especialistas; antecipação de possíveis restrições; aceitabilidade do público e receptividade dos políticos. Nesse caminho, as propostas julgadas inviáveis, por uma razão ou outra, têm menos chances de sobreviver. Importantes também na referida dinâmica é a participação dos chamados “*policy entrepreneurs*”, aqueles que investem nas políticas públicas e alocam recursos consideráveis

para convencer as autoridades sobre suas concepções dos problemas (KINGDON, 2005, p. 238-240).

Os participantes invisíveis, que formam comunidades de especialistas em cada temática, realizam trabalho que consiste em planejamento e avaliação ou ainda formulações orçamentárias junto à burocracia. Eles geram ideias sugeridas por vários meios, como discursos, projetos de lei, audiências no Congresso, informações vazadas para imprensa, produção de *papers* e conversas particulares (KINGDON, 2005, p. 231).

Retornando ao conceito chave da teoria, Kingdon(1995, p. 233) explica que os três fluxos: dinâmica dos problemas, políticas públicas e o jogo da política têm, cada um, vida própria: “os problemas são identificados e definidos de acordo com processos que são diferentes daqueles nos quais as políticas públicas são elaboradas, ou de como se dão os eventos políticos”.

Ocorre que, em alguns momentos, essas três dinâmicas se unem. Assim, defensores de uma nova iniciativa de políticas públicas não apenas tiram vantagem de momentos politicamente propícios, mas também reivindicam que sua proposta constitua uma solução para um problema tido como urgente. Há janelas abertas por eventos que ocorrem tanto na dinâmica dos problemas (quando surgem) quanto da política (ex: eleição de novos políticos, mudança no clima político-nacional, *lobby* poderoso). O autor mostra ainda que a abertura dessas janelas pode ser imprevisível, por exemplo um acidente aéreo, ou previsível, por exemplo quando no momento de renovação de legislação criando-se oportunidades para expandir ou abolir certos programas (KINGDON, 1995, p. 237).

Como arremate, importante entender que a escassez e a curta duração da abertura de uma janela de oportunidades criam um poderoso imã para problemas e propostas (KINGDON, 1995, p. 237). Se os participantes estiverem dispostos a investir recursos suficientes, alguns desses problemas podem ser resolvidos e algumas propostas podem ser colocadas em prática.

A partir das considerações realizadas nesse capítulo será possível compreender, após estudar a implantação das Delegacias Especializadas de Combate à Corrupção, os elementos que se fizeram presentes para que as mesmas pudessem finalmente ser instituídas, a despeito de já haver demanda para tanto e até mesmo norma nesse sentido, como previsto na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (entrou em vigor internacional em 2005, inclusive para o Brasil).

O próximo capítulo, nessa linha, vai tratar de como ocorreu a evolução do trato à corrupção no plano internacional. À primeira vista, pode se ter a ideia de que, face o mal que

representa, a corrupção sempre foi colocada como um alvo prioritário a ser extirpado, ao menos em países com uma democracia mais consolidada. Não muito tempo atrás, contudo, sua presença e seus efeitos sequer eram tão evidentes para a sociedade e governos e, mesmo quando esse cenário passou a se modificar ainda assim foi, de certa forma, tolerada, e seu combate nem de longe estabelecido como prioridade.

### 3 EVOLUÇÃO INTERNACIONAL DO COMBATE À CORRUPÇÃO

A corrupção não se trata de fenômeno novo. Pelo contrário, existe há tanto tempo quanto o próprio sistema político. Um dos grandes marcos em relação à abordagem dessa temática aconteceu em 1939<sup>2</sup> por ocasião da divulgação de estudos do sociólogo Edwin Sutherland (1940), que cunhou a expressão “crimes de colarinho branco” a partir de investigações de casos nos quais importantes empresas eram acusadas de corrupção e fraude, em um contexto em que o sistema não as tratava e combatia da forma devida.

Ele chamou a atenção para as estatísticas da época que demonstravam que o crime possuía maior incidência na classe baixa e menor na classe alta, sendo os dados oriundos em maior parte de criminosos de rua (SUTHERLAND, 1940, p. 1) Não havia prisões ou punições significativas relacionadas a casos de fraudes praticadas no âmbito corporativo, sonegação fiscal ou relacionadas à corrupção de agentes públicos, sendo várias dessas condutas sequer previstas como crime. Grande parte dessas infrações eram levadas apenas a outras instâncias (não criminais) como conselhos, agências e comissões administrativas, demonstrando influência dos criminosos de colarinho branco na criação da lei.

Além disso, o estudo constatou que o poder que a classe alta possuía também gerava efeitos em relação à própria aplicação das leis existentes, já que somente em casos extremos ocorria aplicação de multas ou penas privativas de liberdade (SUTHERLAND, 1940, p. 7-8). Apesar de ter revolucionado a criminologia, seus estudos não surtiram efeitos relevantes no curto prazo quanto a medidas efetivas para combate desse sistema operado pela elite criminosa.

O ponto de inflexão na história recente pode ser considerando o escândalo de Watergate, na década de 1970, que gerou uma profunda crise de confiança nos Estados Unidos da América (EUA). As investigações se expandiram para além de fatos relacionados às eleições presidenciais e revelaram, dentre diversas ilegalidades, pagamentos feitos por empresas americanas em territórios

---

<sup>2</sup> Discurso proferido no 52º encontro da American Economic Association em 27 de dezembro de 1939 e posteriormente publicado (1940) em seu famoso artigo na American Sociological Review.

estrangeiros<sup>3</sup>, o que iniciou um forte movimento que, apesar de grande resistência, deu origem ao FCPA - *Foreign Corrupt Practices Act*, a lei de práticas de corrupção no exterior.

Houve críticas de diversos setores políticos e econômicos do país, sob o argumento de que a lei seria hipócrita e que os países envolvidos, nos quais foram consumados os atos de corrupção, é que deveriam adotar as providências cabíveis. No final da década de 1980, os EUA aumentaram a pressão internacional para adoção de medidas anticorrupção - as companhias americanas perderiam competitividade já que suas concorrentes podiam se valer de corrupção no país em que disputavam contratos. Contudo, o contexto da guerra fria, no qual era crucial a manutenção de aliados, somado à pressão de agentes internos, resultou na mitigação das regras do FCPA no próprio país americano.

A prática de pagar subornos e propinas a agentes estrangeiros foi claramente tolerada por diversos países e até mesmo na Alemanha por exemplo, até 1990, o pagamento de valores a autoridades estrangeiras era passível até de dedução tributária (MENDES e CARVALHO, 2017, p. 11). Alguns países modernizaram suas legislações nesse sentido ainda depois, como França (2001 e 2007) e Japão (2007).

No Reino Unido, o *UK Bribery Act* é do ano 2010 e sobreveio depois de críticas severas inclusive da OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Nos Estados Unidos, a prática criminosa já condenada pela FCPA não recebia a devida atenção das autoridades e poucos casos eram efetivamente punidos.

A mudança nesse rumo teve início na década de 1990. Com os efeitos gerados pela globalização, não havia como mais se permitir separar por completo questões domésticas de internacionais. A comunicação e movimentação de recursos de forma instantânea, podendo transcorrer vários países no mesmo dia, contribuiu para a transnacionalidade da corrupção e lavagem de capitais, constantemente associadas a outras espécies de delitos, como o tráfico de drogas. Os efeitos dos prejuízos causados por essas modalidades delitivas não ficavam mais adstritos aos países no qual houve o pagamento. Diante da necessidade de ação conjunta para o combate da corrupção, já que as autoridades investigativas encontravam barreiras para apurar o

---

<sup>3</sup> Para exemplificar, uma das empresas citadas nas investigações, a *LockheedAircraft Corporation*, realizou pagamento de propinas em países como Japão, Itália, Holanda, Iran, Filipinas e Arábia Saudita para garantir a venda de seus aviões comerciais e militares, sendo somente no último no valor de US\$106.000.000,00 (cento e seis milhões de dólares).

crime transnacional, foi impulsionada uma agenda global anticorrupção.

A Convenção Interamericana contra a Corrupção (CICC) foi adotada e aberta à assinatura dos Estados em março de 1996, na Conferência Especializada da Organização dos Estados Americanos (OEA), em Caracas, e promulgada no Brasil por meio do Decreto 4.410/2002. Contou com grande apelo dos Estados Unidos. Sua importância reside no fato de que constituiu o primeiro Tratado Internacional Multilateral a reconhecer a supranacionalidade do tema, além da necessidade de promover e favorecer o combate à corrupção por meio da cooperação internacional.

Em seu preâmbulo, cita o cenário que seus Estados signatários vislumbram, reconhecendo, dentre outras situações, que:

- a corrupção solapa a legitimidade das instituições públicas e atenta contra a sociedade, a ordem moral e a justiça, bem como contra o desenvolvimento integral dos povos;
- a democracia representativa, condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região, exige, por sua própria natureza, o combate a toda forma de corrupção no exercício das funções públicas e aos atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício;
- o combate à corrupção reforça as instituições democráticas e evita distorções na economia, vícios na gestão pública e deterioração da moral social;
- a corrupção é um dos instrumentos de que se serve o crime organizado para concretizar os seus fins;
- a corrupção, em alguns casos, se reveste de transcendência internacional, o que exige por parte dos Estados uma ação coordenada para combatê-la eficazmente;
- há necessidade de adotar o quanto antes um instrumento internacional que promova e facilite a cooperação internacional para combater a corrupção e;
- há vínculos cada vez mais estreitos entre a corrupção e as receitas do tráfico ilícito de entorpecentes, que ameaçam e corroem as atividades comerciais e financeiras legítimas e a sociedade, em todos os níveis;
- para combater a corrupção, é responsabilidade dos Estados erradicar a impunidade e que a cooperação entre eles é necessária para que sua ação neste campo seja efetiva (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1996).

A Convenção promoveu medidas de assistência e cooperação, além de rastreamento e bloqueio de bens entre os Estados Partes. Ela ainda instou os Estados, respeitando as respectivas Constituições e princípios fundamentais de seus ordenamentos jurídicos, a incluírem legislações internas sobre suborno transnacional e enriquecimento ilícito. Com a Lei n. 10.467, de 11 de junho de 2002, que alterou o Código Penal, o Brasil superou omissões com a tipificação da corrupção ativa em transação comercial internacional e do tráfico de influência em transação comercial internacional, além de ter deixado clara a definição de funcionário público estrangeiro.

Outro grande marco ocorreu em 1997 quando os Estados membros da Organização para

Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>4</sup>, além do Brasil, da Argentina, da Bulgária, do Chile e da República Eslovaca, celebraram a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, com entrada em vigor em 1999, gerando compromisso dos Estados signatários de adequar suas legislações às medidas necessárias nessa temática.

Os Estados Partes da Convenção assumiram o compromisso de se submeterem ao mecanismo de monitoramento da implementação. Em 2019, o referido grupo de trabalho instou o Brasil a preservar a plena capacidade e a independência das autoridades públicas para investigar e processar casos de corrupção de funcionários públicos estrangeiros e para cessar imediatamente medidas que pudessem comprometer esse fim<sup>5</sup>, medida essa com grande poder de persuasão, já que o país almeja se tornar um membro efetivo da OCDE e o ingresso na organização funciona como uma espécie de chancela da economia, o que potencialmente pode atrair investimentos e melhorar a nota do Brasil em consultorias de risco.

Por fim, o terceiro instrumento internacional multilateral, juridicamente vinculante, que versa especificamente sobre corrupção é Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC), conhecida como Convenção de Mérida.

Por meio da Resolução n. 55/61, de 4 de dezembro de 2000, a Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) reconheceu a importância de ter um instrumento jurídico internacional efetivo contra a corrupção, independente da Convenção contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo, adotada em 15 de novembro de 2000), que trazia importantes disposições referentes à corrupção, mas não tratava especificamente do tema. Dessa forma, foi criado um Comitê Especial encarregado de negociar tal instrumento.

Assim, após as tratativas, a CNUCC foi adotada pela Assembleia Geral da ONU em 31 de outubro de 2003, entrando em vigor internacional em 2005. É o mais importante instrumento

---

<sup>4</sup>Possui grande relevância no cenário internacional a OCDE, que representa uma estruturação formada por países e parceiros estratégicos dedicados ao desenvolvimento e à promoção de padrões internacionais relacionados a questões econômicas, financeiras, comerciais, sociais e ambientais. Possui atualmente 37 membros, através dos quais representa 80% do comércio mundial e investimentos.

<sup>5</sup><https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/o-brasil-deve-cessar-imediatamente-as-ameacas-a-independencia-e-a-capacidade-das-autoridades-publicas-para-combater-a-corrupcao.htm>

jurídico por duas principais razões. A primeira é sua abrangência, uma vez que foi ratificado por 188 Estados até o momento, permitindo assim cooperação em quase todo o globo, sendo certo em que várias regiões do mundo sequer havia convenções regionais firmadas e que mesmo países mais atuantes não possuíam tratados bi ou multilaterais com todos aqueles que se faziam necessários, sobretudo abarcando essa matéria. Além disso, a especificidade de seus 71 artigos fixa diretrizes de relevo, o que é importante face as peculiaridades dos sistemas de justiça de cada local, que poderiam constituir entraves, assim superados em razão do consenso alcançado.

Seu preâmbulo também deixa marcado o contexto em que a Convenção foi aprovada, citando, dentre outros pontos, as ameaças decorrentes da corrupção para a estabilidade e a segurança das sociedades, já que enfraquece as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça; que ela compromete o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito; os vínculos entre a corrupção e outras formas de delinquência; o comprometimento de uma proporção importante dos recursos dos Estados; que a prevenção e a erradicação da corrupção são responsabilidades de todos os Estados e que estes devem cooperar entre si, com o apoio e a participação de pessoas e grupos que não pertencem ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações de base comunitárias, para que seus esforços neste âmbito sejam eficazes(ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2003).

A Convenção de Mérida está dividida em oito capítulos que tratam sobre: disposições gerais; medidas preventivas; penalização e aplicação da lei; cooperação internacional; recuperação de ativos; assistência técnica e intercâmbio de informações; mecanismos de aplicação e disposições finais. De todo esse conjunto, destacamos o capítulo III, prevendo, dentre outros pontos, que cada Estado parte irá criminalizar diversas condutas relacionadas à corrupção descritas na Convenção; sanções que tenham em conta a gravidade desses delitos e medidas de confisco e apreensão de bens; e a necessidade de órgãos especializados na luta contra a corrupção, com a necessária independência(ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2003).

Interessante notar que as grandes convenções internacionais da ONU surgem como reações a fatos sociais internacionais. São demandas de grande interesse da sociedade, em uma escala global, que fazem com que determinados temas sejam enfrentados no contexto internacional, com a união dos Estados para um combate mais eficaz. Foi assim com a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (Convenção de Viena), concluída em 1988, já que na década de 1980 a luta contra o narcotráfico era uma demanda mundial.

Da mesma forma, a Convenção contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo), adotada pela ONU em 2000, teve como pano de fundo o fato de que não somente grupos organizados de tráfico de drogas, mas todo crime organizado atingia os países como um todo. Grupos voltados para o tráfico de armas, contrabando/descaminho e tráfico de pessoas, somente para exemplificar, necessitavam ser combatidos por meios mais apropriados. E nesse contexto é que no início dos anos 2000 a ONU se viu diante da obrigação de ingressar, de forma incisiva, no combate à corrupção, um grande problema de escala mundial.

A partir da Convenção de Mérida, a ONU se engajou em diversas frentes visando a redução da corrupção. Como vimos, antes bastante tolerada pelo mundo, hoje a todo momento são divulgados dados do grande volume de recursos desviados e que afeta sobretudo a classe mais carente de serviços públicos essenciais, problema esse não somente dos países mais pobres.

O combate à corrupção é também objeto de outros instrumentos internacionais importantes que, mesmo não possuindo status de normas cogentes, sendo classificados como *soft law*, possuem meios para constranger seus signatários ao cumprimento. Nessa linha, citamos, para exemplificar, diretrizes do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional, da própria OCDE, dentre outras.

Denota-se, assim, o crescimento no âmbito internacional não somente da preocupação com os malefícios causados pela corrupção, mas também a adoção de efetivos instrumentos que propiciam seu combate mais efetivo, além do estabelecimento de diretrizes que se espera sejam adotadas pelos Estados signatários.

Esse movimento gerou reflexos também no Brasil, que é signatário das principais convenções sobre o tema. O próximo capítulo destina-se, portanto, a demonstrar como no país vem ocorrendo o combate à corrupção, com destaque para os órgãos vocacionados para tanto, as Polícias Judiciárias.

#### 4 POLÍCIA JUDICIÁRIA E O COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL

Cabe às Polícias Cíveis, conforme previsão constitucional<sup>6</sup>, a apuração de infrações penais, inclusive todas aquelas relacionadas à corrupção, ressalvadas aquelas de competência da União, cuja atribuição é da Polícia Federal.

A despeito dessa distribuição de atribuição, o destaque tem sido da Polícia Federal (PF) com grandes operações de combate à corrupção constantemente divulgadas. Ocorre que o texto da Constituição delimita sua atuação para 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.

Nos Estados, não raro, verificam-se investigações relacionadas a corrupção desenvolvidas pelo Ministério Público. Como bem explica Hoffmann (2018), a legislação sabiamente criou distintos órgãos para fazer as funções de investigar e acusar, evitando assim a concentração de poderes, lembrando que a ausência de atribuição investigativa do MP não foi um mero esquecimento do constituinte originário, que expressamente rejeitou várias emendas que dariam tal poder ao órgão. Lidamos, é verdade, com um cenário no qual decisão do Supremo Tribunal Federal admite investigações criminais pelo MP, contudo em hipóteses excepcionais<sup>7</sup>, em caráter subsidiário.

O papel de destaque da Polícia Federal no combate à corrupção não ocorreu imediatamente a partir da promulgação da Constituição de 1988. Conforme expõe Arantes (2011, p. 116), chegou-se a esse patamar após processo de renovação do quadro da instituição, do aparelhamento material e de recursos humanos sobretudo a partir do final da década de 1990. Somente algum tempo após a nova Constituição houve a mudança de paradigma: a ideia de contenção das forças policiais para desmonte do aparato autoritário do período da ditadura deu lugar ao seu fortalecimento e autonomização para poder fazer frente aos desafios de combater o crime organizado e a corrupção. O autor destaca o investimento composto por uma série de concursos públicos, criação de quadro

---

<sup>6</sup> Constituição Federal, art. 144, §4º

<sup>7</sup>STF, RE 593727

administrativo próprio (administradores, assistentes sociais, contadores, engenheiros, médicos, psicólogos, jornalistas, pedagogos, etc.) até então inexistente, salários que estão entre os maiores do Poder Executivo e multiplicação do orçamento da instituição.

Arantes (2011, p. 116), citando Mingardi (1998)<sup>8</sup>, mostra o contraponto que é conhecido da PF renovada e aparelhada com a situação existente nos inícios dos anos 1990, quando a corporação dispunha, por exemplo, em toda grande São Paulo, de apenas 16 agentes para cuidar das questões de tráfico e não realizava concursos para preenchimento das vagas, fazendo com que o mesmo policial que atuava no combate ao tráfico de drogas tivesse que ser deslocado para resolver problemas de uma reserva indígena.

O fortalecimento nesse sentido ocorreu de tal forma que a população, que vê a Polícia Federal como uma das instituições mais confiáveis do país, conforme pesquisas<sup>9</sup>, se transformou em forte escudo protetor para evitar retrocessos. Determinadas ações e omissões governamentais nos últimos anos relacionadas a contingenciamento foram imediatamente destacadas na mídia de forma negativa, gerando pressão nos governantes. Obviamente há novas necessidades relacionadas sobretudo à autonomia do órgão, e que não encontram facilidade, tema que será abordado mais adiante por estar umbilicalmente ligado ao panorama da Polícia Judiciária estadual.

Outro destaque se refere ao deslocamento ocorrido no sistema de justiça quanto ao combate à corrupção. Antes do citado momento de aparelhamento vivenciado pela PF, o que se via era o combate à corrupção tratando-o em sua esfera de improbidade e, portanto, na esfera cível, utilizando-se de uma inovação da então nova Constituição. Nesse caso, o protagonismo estava com os Ministérios Públicos estaduais. As vantagens estavam no fato de que, utilizando-se dessa via, afasta-se o foro por prerrogativa de função previsto na esfera criminal, e promotores de justiça de primeira instância podiam processar autoridades públicas de diferentes hierarquias, com consequências possíveis de perda do mandato, suspensão de direitos políticos e ressarcimento dos cofres públicos. Ocorre que, ao longo do tempo, como bem aponta o autor, essa medida se mostrou

---

<sup>8</sup>MINGARDI, Guaracy. O Estado e o crime organizado. São Paulo: IBCCrim,1998.

<sup>9</sup>[https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2007/09/070927\\_brasilconfiancadenize\\_ba](https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2007/09/070927_brasilconfiancadenize_ba);

<https://jornaldebrasil.com.br/noticias/brasil/pesquisa-indica-que-pf-e-instituicao-mais-confiavel-entre-brasileiros/>;

<https://g1.globo.com/politica/noticia/2014/07/forcas-armadas-e-pf-sao-instituicoes-mais-confiaveis-diz-datafolha.html>;

[https://www.conjur.com.br/2007-set-27/pf\\_mp\\_sao\\_instituicoes\\_confiaveis\\_pesquisa](https://www.conjur.com.br/2007-set-27/pf_mp_sao_instituicoes_confiaveis_pesquisa).

de baixa efetividade, citando um balanço de quase 20 anos da Promotoria de Justiça da Cidadania de São Paulo que, apesar de cobrar montante global bilionário, não alcançou o trânsito em julgado em nenhuma das ações consideradas procedentes em primeira instância (ARANTES, 2011, p. 123)

O deslocamento da esfera cível estadual para a esfera federal criminal, que colocou em destaque a PF, atuando em conjunto não somente com o Ministério Público e Judiciário, mas também com outras instituições, se mostrou efetivo muito em virtude da utilização de mecanismos mais profundos de obtenção de provas, prisões cautelares quando necessárias e de bloqueio de valores ilícitos, o que passou a gerar maiores danos ao crime organizado e abalo de suas estruturas (ARANTES, 2011, p. 124).

Com o passar do tempo, a Polícia Civil nos Estados também passou a atuar nessa direção, dentro das suas atribuições que lhe foram confiadas pela Constituição. Não raro, chega ao conhecimento público a deflagração de operações para o combate à corrupção praticada em diversos órgãos estaduais e municipais. Ocorre que, com a ausência de unidades especializadas, essas investigações eram fruto, sobretudo, de iniciativas pontuais de Delegados de Polícia.

No ano de 2018 houve grande marco para a Segurança Pública através da Lei n. 13.675, de 11 de junho de 2018, que disciplinou a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). No que se refere ao combate à corrupção, destaca-se um de seus objetivos que é fomentar ações permanentes para o combate ao crime organizado e à corrupção.<sup>10</sup>

Ao final daquele ano, foi editado o Decreto n. 9.630, de 26 de dezembro de 2018, instituindo o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSP), com prazo de duração de dez anos (até 2028, portanto). Em seu bojo, consta a previsão de que o PNSP seria implementado por meio de ações e projetos de combate à corrupção e às fontes de financiamento da criminalidade e ao fluxo ilícito de capitais<sup>11</sup>. A crítica fica no sentido de que poderia ser mais específico nesse tocante, inclusive para fins de controle das ações e projetos. Apesar disso, trata-se novamente de importante marco normativo do Estado brasileiro, fornecendo suporte para ações que, objeto de

---

<sup>10</sup> Art. 6º, XVII da lei n. 13.675, de 11 de junho de 2018.

<sup>11</sup> Art. 3º, VI do decreto n. 9.630, de 26 de dezembro de 2018.

preocupação da sociedade e governo, devem ser desenvolvidas.

No ano de 2021, o PNSP foi revisto em diversos pontos, em razão de terem sido “identificadas fragilidades pelos órgãos de controle para sua implementação”<sup>12</sup> e da necessidade de apresentar “soluções dinâmicas para obter efetividade nas ações”<sup>13</sup>, sendo editado o Decreto n. 10.822, de 28 de setembro de 2021 (com prazo de duração de dez anos) para instituir o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030. Trata-se de data portanto posterior à criação das Delegacias Especializadas de Combate à Corrupção. Fica registrado, contudo, avanços ocorridos pela instituição de um sistema de governança composto por mecanismos de liderança, estratégia e controle, por meio de um Comitê de Governança Estratégica, objetivando avaliar, direcionar e monitorar a gestão e a condução da política pública, conforme objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Dentre as ações estratégicas definidas, destaca-se para fins do presente estudo a ação estratégica n. 05, cujo objetivo é “qualificar o combate à corrupção, à oferta de drogas ilícitas, ao crime organizado e à lavagem de dinheiro, com a implementação de ações de prevenção e repressão dos delitos dessas naturezas” (BRASIL, 2021).

Retornando ao contexto específico da Polícia Civil e sua atuação no combate à corrupção, as Autoridades Policiais<sup>14</sup> e suas equipes enfrentavam (e ainda enfrentam) várias barreiras, que serão destacadas a partir da experiência do autor do presente estudo.

Uma delas é a obrigação que possui um único Delegado de Polícia para investigar grande quantidade de crimes e, por vezes, todos que ocorrem em determinada região. Disso decorre uma série de consequências. Na maior parte do país há apenas um Delegado responsável pela apuração de todos os crimes de um conjunto de municípios, uma vez que nem todas as cidades possuem lotação de um titular.

O Estado não fornece a estrutura adequada para lidar com todo esse volume de demanda, que inclui homicídios, crimes sexuais, violência doméstica, furtos, roubos, tráfico de drogas, dentre

---

<sup>12</sup>P. 6 do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, disponível em <[https://www.gov.br/mj/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/planos/plano\\_nac\\_de\\_seguranca\\_publica\\_e\\_def\\_soc\\_2021\\_2030.pdf](https://www.gov.br/mj/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/planos/plano_nac_de_seguranca_publica_e_def_soc_2021_2030.pdf)>.

<sup>13</sup>P. 8 do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, disponível em <[https://www.gov.br/mj/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/planos/plano\\_nac\\_de\\_seguranca\\_publica\\_e\\_def\\_soc\\_2021\\_2030.pdf](https://www.gov.br/mj/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/planos/plano_nac_de_seguranca_publica_e_def_soc_2021_2030.pdf)>.

<sup>14</sup>Conforme PERAZZONI (2015, p. 34-35), no âmbito das Polícias Judiciárias, todos os poderes relacionados à sua atividade-fim (Estado-investigação) são de titularidade exclusiva do detentor de cargo de Delegado de Polícia, visto que os demais integrantes de seus quadros atuam sob o mando e coordenação direta da Autoridade.

outros. Realidade semelhante é verificada nas capitais, costumeiramente dividida em grandes áreas: a situação mais frequente é que a Autoridade Policial possua milhares de Inquéritos Policiais sob sua presidência, tendo que adotar medidas urgentes diariamente.

Nesse cenário de carência de recursos materiais e pessoais, inadequado para apuração de tantos delitos que afloram na sociedade, obviamente geram-se consequências para o devido tratamento a uma investigação de corrupção que, no caso de grandes desvios, para ser elucidada por completo, demanda análise de grande volume de dados e complexas diligências, sob pena de restarem infrutíferas. Mas, além disso, o próprio início da investigação pode restar prejudicado.

Diferentemente de outros crimes, aqueles relacionados à corrupção não costumam deixar uma materialidade evidente, que por si só provoque o início de uma investigação. Além disso, o fato de serem praticados mediante acordo entre o corrupto e o corruptor, às escusas, lesam toda a sociedade, não havendo, como em outros casos, uma vítima específica que procura a Autoridade para solicitar providências. Assim, o fato de não haver uma equipe específica para perscrutar informações e dados faz com que muitos casos permaneçam na obscuridade.

Outra barreira a se destacar está relacionada à ausência de prerrogativas e garantias funcionais e institucionais. Ao tomar providências legais contra poderosos, já é esperado que esses se insurjam, valendo-se do poder que possuem (na maior parte das vezes político e/ou financeiro), buscando evitar serem responsabilizados pelos crimes que cometeram através, *v. g.*, de ataques às autoridades que trabalham no feito e até mesmo atos que buscam a substituição da presidência do Inquérito Policial, do Delegado de Polícia que atua contra os interesses de determinados malfeitores.

Seguindo na análise do cenário existente, importante frisar que, como a criminalidade do colarinho branco se vale costumeiramente de modernos métodos para ocultar a origem e movimentação dos recursos ilícitos, é necessário ter conhecimento e disponibilidade de ferramentas tecnológicas aptas a auxiliar nessa investigação. O contexto fático demonstra que essa não era a realidade dominante.

Outra especificidade deve ser apontada. Se para apurar a maior parte dos crimes a própria equipe policial via de regra dispõe de todos os meios necessários para tal *mister*, quando tratamos da corrupção deve-se ampliar o leque. O que se constatava era a ausência de integração com órgãos que possuem informações relevantes para o combate à corrupção, como por exemplo Tribunais de Contas dos Estados e Controladorias Estaduais e Municipais. A interlocução por meio próprio entre

a Polícia Civil e essas instituições, além do acesso a determinados bancos de dados, é fundamental tanto para angariar informações como para desenvolver determinados trabalhos em curso.

Por fim, cabe esclarecer que, para além da escassez de recursos humanos, a ausência de especialização, certamente, não contribuía para o melhor desenvolvimento dos trabalhos. Uma equipe que lida em seu cotidiano com violência doméstica é provável não estar devidamente treinada para lidar com familiaridade com complexas tipologias de lavagem de dinheiro, análise de informações do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), obtenção de dados de sistemas específicos, bloqueio de bens no exterior ou outras medidas que mais costumeiramente estão relacionadas a desvios de recursos públicos.

Interessante que até 2020, apesar de em muitas unidades federativas a Polícia Civil não dispunha de unidades específicas para combate à corrupção, mantinha unidades especializadas na investigação de espécies delituosas diversas, como homicídios, tráfico de drogas, crimes contra o patrimônio, fraudes, violência doméstica, dentre outros, evidenciando que o combate à corrupção não foi escolhido pela política pública como prioridade.

Dessa forma, o cenário visto era de que várias investigações relacionadas à corrupção sequer eram iniciadas. Havia um grande vácuo justamente em um dos pontos de maior importância do sistema de repressão da corrupção, propiciando desenvolvimento de atividades criminosas dessa natureza sem o devido combate. Em razão disso será visto, no capítulo seguinte, como essa vulnerabilidade foi tratada.

## **5 PROJETO DE CRIAÇÃO DAS DELEGACIAS ESPECIALIZADAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO**

Foi considerando a lacuna existente que a partir de janeiro de 2019, Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) capitaneou projeto de fomento à criação e estruturação de Unidades de Combate à Corrupção nas Polícias Cíveis, planejado com três principais eixos. O primeiro foi procurar garantir a própria criação das Delegacias Especializadas. O segundo está relacionado à obtenção de meios que as levassem a obter efetividade no desenvolvimento de suas atividades. Por fim, o terceiro tinha como finalidade instituir mecanismos para garantir independência dessas unidades e assim realizar os trabalhos de combate à corrupção sem interferências.

### **5.1 CONTEXTO**

Um novo comando do Ministério MJSP iniciou suas atividades a partir de 01/01/2019 junto a um governo recém-eleito. Esse, por sua vez, foi precedido de eleições que foram pautadas por grandes discussões acerca de casos de corrupção que envolveram as mais altas autoridades do país, em um cenário indicando que atos dessa natureza ocorriam de forma sistêmica. A população, inclusive através de grandes manifestações, exigia mudanças nesse panorama, ciente das terríveis consequências ao país provocadas pelos crimes expostos especialmente nos anos anteriores, havendo casos em que somente uma pessoa física devolveu mais de cento e cinquenta milhões de reais aos cofres públicos.<sup>15</sup>

Nessa conjuntura, o projeto de estruturação de Delegacias Especializadas de Combate à Corrupção nas Polícias Judiciárias Estaduais foi adotado como uma das principais frentes de trabalho do MJSP.

A eleição dessa medida como estratégia prioritária ocorreu em virtude do elevado potencial de impacto no combate aos crimes de colarinho branco em comparação com outras medidas. Havia possibilidade de se suprir uma lacuna que, em que pese teoricamente inexistente, acabou se estabelecendo no epicentro do sistema de repressão a esses delitos.

---

<sup>15</sup><http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/forca-tarefa-lava-jato-devolve-valor-historico-para-a-petrobras>

É bom ressaltar que a iniciativa de criação de unidades especializadas de combate à corrupção não foi ideia inédita do MJSP. Seu mérito consiste justamente em conseguir implementar um modelo, em escala nacional, que vinha sendo ignorado por décadas.

Um grande marco foi a já citada Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, da qual o Brasil é signatário. Seu Artigo 36 impõe:

Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, se certificará de que dispõe de um ou mais órgãos ou pessoas especializadas na luta contra a corrupção mediante a aplicação coercitiva da lei. Esse(s) órgão(s) ou essa(s) pessoa(s) gozarão da independência necessária, conforme os princípios fundamentais do ordenamento jurídico do Estado Parte, para que possam desempenhar suas funções com eficácia e sem pressões indevidas. Deverá proporcionar-se a essas pessoas ou ao pessoal desse(s) órgão(s) formação adequada e recursos suficientes para o desempenho de suas funções (CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO, 2003).

Já há algum tempo, portanto, impunha-se não somente a existência de órgão especializado para combate à corrupção mediante aplicação da lei, mas ainda que disponha o mesmo de independência, treinamento e recursos adequados, itens esses que foram objeto do projeto.

Um pouco antes do MJSP entrar em cena outra iniciativa, das próprias Polícias Judiciárias Estaduais, através do Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil (CONCPC), por meio da Resolução n. 05/2018, de 15 de agosto de 2018, instituiu diretrizes a serem observadas pela Polícia Civil dos Estados e do Distrito Federal relacionadas à repressão qualificada à corrupção. Seu art. 2º prevê a instituição de unidade específica, preferencialmente sob a forma de departamento, divisão ou coordenação, de combate à corrupção.

A resolução em sua parte introdutória cita o delineamento constitucional dispensado à Polícia Judiciária que lhe confere plenas atribuições para o enfrentamento à corrupção, bem como reconhece que o combate eficaz à corrupção representa um dos maiores anseios atuais da sociedade brasileira, havendo necessidade de priorizar o combate de estruturas criminosas mais sofisticadas.

O seu art. 1º estabelece, entre outras diretrizes, a priorização do combate à corrupção e ao crime organizado como política institucional permanente, devendo ocorrer priorização de investimentos. Evidenciamos ainda da referida resolução seu art. 4º que traz a previsão de ações a serem estabelecidas como alocação adequada ou incremento de efetivo na unidade especializada de combate à corrupção, a criação e/ou fortalecimento do Laboratório de Lavagem de Dinheiro, a capacitação de servidores para o manuseio do instituto da colaboração premiada, a realização de convênio com o COAF e o fortalecimento das atividades de inteligência policial, capacitando servidores e agregando tecnologia às suas atividades.

## 5.2 PRIMEIRA ETAPA

O item primordial do projeto do MJSP, a criação das Delegacias Especializadas de Combate à Corrupção, teve como marco a Portaria n. 631 de 06 de julho de 2019, que dispõe sobre os critérios de rateio dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) aos Estados e ao Distrito Federal.

O FNSP constitui-se de fundo especial de natureza contábil que tem por objetivo garantir recursos para apoiar projetos, atividades e ações nas áreas de segurança pública e de prevenção à violência, observadas as diretrizes do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, cabendo sua gestão ao Ministério da Justiça e Segurança Pública. O art. 3º da Lei n.13.756/2018 traz a origem dos recursos do FNSP, que contém, somente para exemplificar, receitas decorrentes da exploração de loterias, recursos provenientes da alienação de bens perdidos em favor da União Federal e valores de fianças quebradas.

Esse fundo possui grande relevo. Conforme portal da transparência, no ano subsequente<sup>16</sup> à citada Portaria foram distribuídos através dele valores no montante de R\$ 1.554.773.875,04 (um bilhão quinhentos e cinquenta e quatro milhões setecentos e setenta e três mil oitocentos e setenta e cinco reais e quatro centavos).

A Portaria n. 631/2019, em seu art. 3º, VIII, inovou ao estabelecer como um dos critérios de rateio do FNSP a criação e efetivo funcionamento na Polícia Civil dos Estados de unidade dedicada exclusivamente ao Combate à Corrupção.

A forma de rateio entre os Estados dos valores do fundo levou em conta os seguintes dados: população (15%); efetivo e indicadores sociais(15%); maiores taxas do índice de criminalidade violenta(40%); menores taxas do índice de criminalidade violenta(5%); maiores quedas das taxas do índice de criminalidade violenta(5%); faixa de fronteira(10%); coleta e inserção de perfis genéticos na Rede Integrada de Perfis Genéticos (5%) e o funcionamento na Polícia Civil de unidade dedicada exclusivamente ao Combate à Corrupção (5%).

Observa-se que essa política quanto ao FNSP, corretamente, corrige distorções na

---

<sup>16</sup><http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/30911?ano=2020>

segurança pública entre os Estados, já que há significativa diferença nos índices de criminalidade e sociais pelo país, sendo, portanto, os critérios de maiores taxas de crimes violentos e indicadores sociais responsável por distribuição de 55% do valor. São levados em conta também outros parâmetros de proporcionalidade (população), peculiaridades que influem na criminalidade e demandam investimento extra (faixa de fronteira) sendo prestigiadas e estimuladas ainda políticas públicas bem-sucedidas (maiores quedas das taxas do índice de criminalidade violenta, menores taxas do índice de criminalidade violenta, coleta e inserção de perfis genéticos na Rede Integrada de Perfis Genéticos).

Os valores destinados aos Estados para criação e efetivo funcionamento na Polícia Civil de unidade dedicada exclusivamente ao Combate à Corrupção (5%), à primeira vista, poderia parecer pequeno, contudo, dado o grande volume distribuído pelo FNSP, constitui quantia significativa a ser recebida por cada Estado.

Há de se considerar, também, o poder de persuasão gerado em razão de consequências políticas que poderiam advir em caso de omissão quanto a essa diretriz para recebimento dos recursos. Eventual ausência de instituição de uma Delegacia de Combate à Corrupção em algum dos Estados, sobretudo nesse contexto de anseio popular, uniformização nacional e como condicionante para liberação de recursos financeiros, certamente acarretaria sérios danos.

Afinal, qual razão plausível para que os gestores dispensarem recursos, sobretudo em um quadro em que falta investimento e que a criminalidade não possui níveis aceitáveis?

Pouco mais de um mês após a edição da Portaria n. 631/2019, reportagens demonstram como aquela política pública vinha sendo tratada, como a publicada pela Agência Brasil em 27/08/2019, na qual o então Ministro da Justiça e Segurança Pública fez referência à “política que busca estimular os estados a criarem delegacias ou unidades especializadas em investigação de corrupção”, e que não se pode compreender o enfrentamento da corrupção como uma tarefa exclusiva da CGU (Controladoria-Geral da União) ou da PF (Polícia Federal), sendo necessário que “os estados desenvolvam melhores mecanismos de controle, prevenção e repressão”<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup><https://agenciabrasil.etc.com.br/justica/noticia/2019-08/moro-cobra-dos-estados-criacao-de-delegacias-de-combate-corrupcao>

Os efeitos esperados pelo projeto e pela Portaria foram gerados, conforme relação cronológica da criação em cada Estado de unidade especializada de combate à corrupção:

1. 13/05/2015 – Maranhão - Lei Ordinária n. 10.238, de 13 de maio de 2015
2. 21/03/2019 – Rio de Janeiro - Decreto n. 46.601, de 21 de março de 2019 e Decreto n° 46.885, de 19 de dezembro de 2019
3. 06/05/2019 – Pará - Decreto n. 89, de 06 de maio de 2019
4. 25/06/2019 – Espírito Santo - Decreto n. 4479-R, de 25 de junho de 2019
5. 05/08/2019 – Rio Grande do Sul - Decreto n. 54.696, de 15 de julho de 2019 e Portaria 119-2019, de 05 de agosto de 2019
6. 08/08/2019 – Piauí - Portaria n. 031-GDG/NA/2019, de 7 de junho de 2019 e Portaria n. 039 - GDG/NA/2019, de 08 de agosto de 2019
7. 12/08/2019 – Tocantins - Lei n. 3.479, de 25 de junho de 2019 e Decreto n. 5.979, de 12 de agosto de 2019
8. 15/08/2019 – Acre - Decreto n. 3.777, de 15 de agosto de 2019
9. 22/08/2019 – Sergipe - Portaria n. 17, de 22 de agosto de 2019
10. 27/08/2019 – Paraíba - Decreto n. 39.392, de 27 de agosto de 2019
11. 28/08/2019 – Minas Gerais - Resolução n. 8.110, de 28 de agosto de 2019 e Decreto n. 47.741, de 22 de outubro de 2019
12. 03/09/2019 – Ceará - Decreto n. 33.258, de 03 de setembro de 2019
13. 05/09/2019 – Distrito Federal - Decreto n. 40.084, de 05 de setembro de 2019
14. 31/10/2019 – Rondônia - Lei n. 4.630, de 31 de outubro de 2019
15. 06/11/2019 – Santa Catarina - Decreto n. 334, de 06 de novembro de 2019
16. 02/12/2019 – Roraima - Decreto n. 27.556-E, de 11 de setembro de 2019 e Decreto n. 28.071 de 02 de dezembro de 2019
17. 19/12/2019 – Rio Grande do Norte - Lei Complementar n. 661, de 19 de dezembro de 2019 e Decreto n. 30.348, de 30 de dezembro de 2020
18. 10/02/2020 – Pernambuco - Lei n. 16.704, de 19 de novembro de 2019 e

Decreto n. 48.650, de 10 de fevereiro de 2020

19. 06/05/2020 – Paraná - Decreto n. 4.596, de 06 de maio de 2020
20. 19/05/2020 – Mato Grosso - Lei Complementar n. 664, de 19 de maio de 2020
21. 14/07/2020 – Goiás - Lei n. 20.806/2020, de 14 de julho de 2020
22. 04/08/2020 – São Paulo - Decreto n. 65.108, de 04 de agosto de 2020
23. 05/08/2020 – Mato Grosso do Sul - Lei Complementar n. 271, de 18 de dezembro de 2019 e Decreto n. 15.493, de 05 de agosto de 2020
24. 10/08/2020 – Alagoas - Decreto n. 70.707, de 10 de agosto de 2020
25. 13/08/2020 – Amapá - Lei n. 2.507, de 13 de agosto de 2020
26. 14/08/2020 – Amazonas - Lei n. 5.211, de 14 de agosto de 2020
27. 15/09/2020 – Bahia - Decreto n. 19.997, de 15 de setembro de 2020

Observa-se que no Estado do Maranhão a estrutura já era adequada ao proposto. Já no Rio de Janeiro, Pará e Espírito Santo as unidades foram criadas no ano de 2019, mas antes da Portaria 631/2019. Isso porque ações do MJSP já haviam se iniciado, encontrando mais respaldo e agilidade em alguns Estados. Além disso, como já foi abordado, já havia um ato editado pelo Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil, a Resolução n. 05/2018, de 15 de Agosto de 2018, que havia fixado o prazo de três anos para instituição de unidade específica de combate à corrupção na estrutura da Polícia Judiciária de cada Estado. É de se considerar também que a priorização da investigação de corrupção já podia ser uma política pública adotada pela Polícia Civil de determinado Estado.

É importante compreender que para levar adiante um projeto como esse não basta acreditar que um ato isolado, como a Portaria que dispõe sobre os critérios de rateio dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública aos Estados e ao Distrito Federal, apesar de importante, por si só alcance os resultados, mesmo porque, como veremos adiante, as demais fases do projeto encontraram mais dificuldades.

Assim, além da Portaria 631/2019, a bem-sucedida estratégia contou com intensa articulação de integrantes do MJSP (que continha em seus quadros corpo de pessoal com conhecimento profundo sobre o tema, como Delegados de Polícia Federal com experiência no combate à corrupção), que inseriram como protagonistas também os Delegados de Polícia chefes

das unidades de combate à corrupção de cada Estado. Utilizando canais como aplicativos de mensagens instantâneas, diariamente a rede buscava os objetivos comuns.

Para a criação das unidades de combate à corrupção, seguindo as diretrizes propostas e uniformidade de nomenclatura, cada Estado foi tratado com sua peculiaridade. Em alguns deles, como se observa pela relação acima, foi encontrada facilidade para implementação da medida. Via de regra as tratativas envolveram integrantes do MJSP, especialmente o Ministro da pasta, a Diretora do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional e o Coordenador-Geral de Recuperação de Ativos, além de Delegados de Polícia de cada Estado que já eram responsáveis por chefias de unidades responsáveis pela investigação de delitos de corrupção (ainda que em um primeiro momento sem atribuição exclusiva ou fora dos moldes do projeto). Além deles, o processo também perpassou por Chefes de Polícia, Secretários de Segurança Pública e Governadores. Em vários Estados, houve envolvimento adicional de outras Autoridades e entidades, o que variava conforme a realidade de cada local.

Como esperado, à medida que as Delegacias Especializadas foram criadas, o reflexo na mídia e na sociedade foram extremamente positivos. Trazendo apenas alguns exemplos, a criação da DECCOR-ES gerou como uma das manchetes a “intensificação do combate à corrupção” naquele Estado<sup>18</sup> e a DECCOR-DF o “reforço no combate à corrupção”.<sup>19</sup> No Mato Grosso, destacou-se entrevista do Delegado-Geral da Polícia Civil daquele Estado citando a possibilidade de incremento de ações investigativas que permitam ao Estado “ter de volta recursos que porventura sejam desviados”<sup>20</sup>.

Por outro lado, a mídia, atenta à demanda social, acabou estabelecendo pressão em meados de 2020 junto às Autoridades dos Estados que até aquele momento ainda não haviam criado as Delegacias Especializadas.

No Amazonas, título de reportagem de 02/07/2020 foi: “Só seis estados, incluído o

---

<sup>18</sup><https://www.folhavoria.com.br/policia/noticia/07/2019/reestruturacao-na-policia-civil-vai-intensificar-combate-ao-crime-organizado-e-a-corrupcao-no-es>

<sup>19</sup><https://www.metropoles.com/distrito-federal/pcdf-reestrutura-departamento-cria-delegacias-e-reforca-combate-a-corrupcao>

<sup>20</sup><http://www.mt.gov.br/-/13107090-governo-de-mato-grosso-cria-delegacia-especializada-de-combate-a-corrupcao>

Amazonas, não criaram delegacia de combate à corrupção”<sup>21</sup>, trazendo em seu bojo a diretriz do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Outro exemplo ocorreu em Alagoas<sup>22</sup>, havendo inclusive publicações mais incisivas, como uma de 07/08/2020 na qual afirma que o Governador estaria “engavetando” a criação da Delegacia Especializada de Combate à Corrupção, deixando de enviar projeto de lei à Assembleia para tanto; que o Estado perderia recurso milionário do FNSP; e que o Ministério Público já havia inclusive instaurado um procedimento administrativo para apuração de suas causas. Naquele momento apenas Alagoas e mais três Estados ainda não haviam criado a referida unidade, como ressaltou a notícia, também trazendo a informação de que um Senador e uma Deputada Federal também pressionavam para efetivação do projeto.

O Senador da República Rodrigo Cunha afirmou à época:

“desde o ano passado venho cobrando do governo do estado a criação da primeira Delegacia especializada de combate à corrupção aqui em Alagoas. Eu mesmo destinei recursos para construção dessa unidade. A Procuradoria do Estado já deu parecer favorável à criação. Só falta agora vontade política. Alagoas tem pressa. Se essa Delegacia de combate a corrupção não for criada até o dia 14 deste mês, nosso estado deixará de receber mais de R\$1,6 milhão do Ministério da Justiça. Esse dinheiro é fundamental para investimentos na segurança do povo alagoano. Alagoas não pode se dar ao luxo de abrir mão desses repasses. É crime que deixa de ser combatido. É vida que deixa de ser protegida. Basta querer. Vamos cobrar!”<sup>23</sup>

Em relação à Bahia, matéria<sup>24</sup> publicada em 26/08/2020 trouxe a seguinte manchete: “Bahia pode deixar de receber R\$ 1,3 mi do Fundo Nacional de Segurança Pública por não ter Delegacia especializada no combate à corrupção”. Em outra reportagem<sup>25</sup>, verifica-se cobrança pública do Sindicato de Delegados do Estado da Bahia bem como da Associação de Delegados do Brasil, ressaltando-se, portanto, participação de outros envolvidos para consecução dos objetivos, realidade que, como exposto, variava conforme contornos políticos e situação fática de cada Estado.

Com o trabalho e a dinâmica envolvida, foi possível concluir primeira fase do projeto do

---

<sup>21</sup><https://amazonasatual.com.br/so-seis-estados-incluido-o-amazonas-nao-criaram-delegacia-de-combate-a-corrupcao/>

<sup>22</sup><https://diariodopoder.com.br/brasil-e-regioes/alagoas/renan-filho-engaveta-criacao-de-delegacia-contracorrupcao-em-alagoas-e-mp-pressiona>

<sup>23</sup> Ibidem

<sup>24</sup><https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/bahia-pode-deixar-de-receber-r-13-mi-do-fundo-nacional-de-seguranca-publica-por-nao-ter-delegacia-especializada-no-combate-a-corrupcao/>

<sup>25</sup><http://www.adpeb.com.br/v18/index.php?noticias/exibirWp/1455>

MJSP. Alguns Estados se sobressaíram pois desde aquele primeiro momento, levando em conta que a estrutura para o combate à corrupção é de suma importância (e, por isso mesmo, integrante de fase posterior do programa), já trataram de providenciá-la de imediato, simultaneamente à instituição da própria unidade. Destacamos aqui o que foi realizado em Pernambuco, com estabelecimento de quatro Delegacias Especializadas de Combate à Corrupção; no Paraná, com cinco Delegacias - núcleo Cascavel, núcleo Curitiba, núcleo Foz do Iguaçu, núcleo Londrina e núcleo Maringá; e em Santa Catarina, com seis Delegacias próprias para investigações dessa natureza.

### 5.3 SEGUNDA ETAPA

A segunda fase do projeto teve como objetivo garantir meios para que as DECCOR fossem efetivas. Pode ser dividida em estruturação, capacitação e integração dessas Delegacias Especializadas. Embora iniciada, não foi concluída, mas traremos aqui suas diretrizes e o que já foi realizado. A criação das unidades especializadas em referência foi um marco e certamente contribuiu para o enfrentamento da corrupção, contudo sem os meios necessários para atuar, suas atividades não terão o alcance devido e haverá mais espaço para que crimes do colarinho branco sejam praticados sem o combate mais eficaz.

#### 5.3.1 Estruturação

O primeiro subitem, a estruturação, tratou do financiamento para que os devidos recursos materiais fossem garantidos às DECCOR. São necessários computadores; veículos, equipamentos táticos e de investigação; bem como toda a estruturação física da unidade com seus diversos setores. Além disso, dada a dinâmica das investigações que essas unidades policiais desenvolvem, são necessários softwares específicos, como relacionados a BI (*business intelligence*) auxiliando na análise de grande quantidade de dados, bem como *hardwares*, como aqueles relacionados à extração de dados de equipamentos eletrônicos de investigados.

Lembramos que a Convenção da ONU contra Corrupção, ratificada pelo Brasil e em vigor internacional, prevê que aos órgãos especializados na luta contra a corrupção deverá proporcionar-se recursos suficientes para o desempenho de suas funções. Não é novidade em nenhum local do mundo que sem o devido aparelhamento há dificuldades na atuação dessas unidades.

Para tanto, a par do que cada Estado já estivesse providenciando nesse sentido, o que historicamente não é muito, e tendo em vista dificuldade adicional já que se trata de investir em frente que pode atingir interesses não almejados por muitas Autoridades, o MJSP teve como intento promover articulações buscando valores que pudessem ser disponibilizados através de cinco principais frentes:

- a) Recursos do Orçamento
- b) Recursos do Fundo de Direitos Difusos (FDD)
- c) Emendas Parlamentares
- d) Doação do empresariado
- e) Fomento à regulamentação da destinação de bens oriundos de ilícitos penais relacionados aos crimes de lavagem de capital

Destacamos três ações realizadas. A primeira relaciona-se ao FDD, que se trata de fundo criado pela Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85) e regulamentado pela Lei n. 9.008/95. É vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e à Secretaria Nacional do Consumidor, tendo como missão a defesa e a recomposição de danos causados a direitos difusos e coletivos nas leis elencados. As receitas que o compõem são oriundas de processos judiciais ou administrativos iniciados quando constatada a lesão a esses direitos.

Nos editais de chamamento público para seleção de projetos a serem contemplados com fatia do fundo já havia, dentro do eixo temático “outros direitos difusos e coletivos”, critério para contemplar projetos relacionados ao sub-item “patrimônio público e probidade administrativa: projetos que contribuam para a prevenção e combate sistêmico à prática de improbidade administrativa nas esferas federal, estadual municipal, assim como programas que objetivem conscientizar os gestores sobre as melhores práticas de gestão, transparência e controle de recursos públicos” (BRASIL, 2019).

Assim, sendo considerado que o combate à corrupção pode se enquadrar nessa diretriz, houve estímulo, através do Coordenador-Geral de Recuperação de Ativos, para que as Polícias Cíveis de todos os Estados elaborassem projetos para estruturação das Delegacias de Combate à Corrupção. Foi fornecido todo o auxílio acerca das formalidades necessárias, bem como realizado acompanhamento diário através de aplicativos de interação com integrantes das referidas Polícias.

A articulação para recebimento de verbas de emendas parlamentares para os propósitos do

projeto foi outra iniciativa com resultados concretos. Da mesma forma, foram repassadas informações importantes que culminaram no auxílio efetivo para que várias Delegacias de Combate à Corrupção recebessem recursos milionários para se estruturarem.

A terceira iniciativa que fazemos referência é relativa à regulamentação no âmbito de cada Estado que permitisse recebimento bens, direitos e valores relacionados à lavagem de capitais conforme previsão do art. 7º da Lei n. 9.613/98:

§ 1o A União e os Estados, no âmbito de suas competências, regulamentarão a forma de destinação dos bens, direitos e valores cuja perda houver sido declarada, assegurada, quanto aos processos de competência da Justiça Federal, a sua utilização pelos órgãos federais encarregados da prevenção, do combate, da ação penal e do julgamento dos crimes previstos nesta Lei, e, quanto aos processos de competência da Justiça Estadual, a preferência dos órgãos locais com idêntica função. (Incluído pela Lei n. 12.683, de 2012)

Foi identificada aí uma janela de oportunidades. Através de recursos já existentes, deveria apenas ser suprida uma lacuna para recebimento desses valores, sendo certo que a Polícia Civil é encarregada do combate dos citados delitos através das investigações que promove. Em alguns Estados essa regulamentação já havia ocorrido, sendo o primeiro deles o Rio Grande do Sul, no ano de 2016, e posteriormente Goiás, em 2017. A maioria, contudo, ainda se mantinha inerte. Em 2018, o próprio Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil também tratou do assunto, sugerindo como modelo para as tratativas conteúdo similar ao adotado no Estado do Rio Grande do Sul através do Decreto n. 53.332, de 1º de dezembro de 2016, cujo trecho abaixo destacamos:

Art. 2º Os ativos financeiros provenientes de lavagem de capital recuperados em investigação criminal conduzida pela Polícia Civil, cujo perdimento for decretado pelo Poder Judiciário em favor do Estado, serão recolhidos ao fundo estadual que tem por finalidade o reaparelhamento da Polícia Civil, em conta a ser indicada pelo Fundo Especial da Segurança Pública –FESP, de acordo com a destinação prevista neste Decreto.

Parágrafo único. Os recursos financeiros recolhidos na forma deste artigo serão destinados, prioritariamente, à capacitação de agentes policiais e investimentos em infraestrutura, tecnologia e reestruturação dos órgãos da Polícia Civil especializados na prevenção e combate aos crimes previstos na Lei Federal n. 9.613/1998.

A Atuação do MJSP auxiliou para que outros Estados trilhassem o mesmo caminho, garantindo assim recursos importantes, retirados de grupos criminosos, para o combate a delitos de colarinho branco. Além da regulamentação da lei e da criação de um fundo específico, a celebração de um acordo de cooperação técnica para realização da formal venda dos bens apreendidos via SENAD – Secretaria Nacional de Políticas sob Drogas, órgão do MJSP, também foi estimulada, o que viria a facilitar todo o processo de destino dos recursos.

### 5.3.2 Capacitação

Os recursos humanos necessários constituem outra forma de garantir meios para que as Delegacias Especializadas de Combate à Corrupção sejam eficientes. Sem efetivo ou com efetivo muito aquém daquele necessário para realização de suas atividades, não haverá o devido combate à corrupção.

Há uma grande diferença entre a estruturação dessas Especializadas pelo país. Por um lado, Estados como Amazonas e Roraima, no ano de 2021, contavam com apenas cinco servidores cada (um Delegado, um escrivão e três investigadores). Por outro, Estados como o Paraná contavam com quarenta e sete policiais (oito Delegados, oito Escrivães e trinta e um investigadores) e Rio de Janeiro com sessenta e quatro (seis Delegados e cinquenta e seis agentes).

Além do quantitativo apropriado, deve o corpo policial possuir a devida capacitação para o trabalho específico que desenvolvem. Também nessa seara a Convenção de Mérida foi incisiva, prevendo que àqueles inseridos nas estruturas especializadas de combate à corrupção deverá proporcionar-se formação adequada.

Como explicado anteriormente, a investigação de crimes financeiros e de colarinho branco não se assemelha via de regra à de outras espécies de delitos, constituindo diferencial para o sucesso de grandes investigações o aprimoramento, que deve ocorrer sobretudo junto a Delegacias recém criadas. Contato com modernos sistemas que podem auxiliar nas apurações e com policiais mais experientes podem proporcionar um cenário de melhores resultados.

Para tanto, o MJSP providenciou alguns cursos específicos, a maior parte através de órgãos de sua própria estrutura, como da Diretoria de Ensino e Pesquisa da Secretaria Nacional de Segurança Pública e do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, além de outros junto a instituições parceiras, como a Controladoria Geral da União. Já em um primeiro momento os seguintes cursos foram preparados e determinados deles já ministrados em algumas das DECCOR: Curso de Combate a Corrupção e Desvio de Recursos Públicos; de Investigação Patrimonial e Recuperação de Ativos; de Busca e Apreensão e Recuperação de Ativos; de Análise Telemática e Recuperação de Ativos; de Tecnologia de Análise de Dados e Recuperação de Ativos e de Casos Práticos de Investigação e Recuperação de Ativos.

### 5.3.3 Integração

Por fim, o terceiro subitem, voltado para garantir maior efetividade às DECCOR, tratou da integração delas com outros órgãos estratégicos.

Essa experiência é consagrada tanto no exterior quanto em investigações que vêm sendo desenvolvidas no país pela Polícia Federal. A ideia é que cada uma das instituições, respeitando suas atribuições, possa contribuir com sua expertise e/ou informações que possuem, propiciando mais agilidade e interação para maximizar potencializar a investigação. Para MENDRONI (2001, p. 115):

“Os Grupos denominados *Task-Force*- Força-Tarefa - são considerados pelos Agentes Norte-Americanos o melhor sistema para o efetivo combate às Organizações Criminosas. Concebidos sob a ideologia da mútua cooperação entre os diversos órgãos de persecução detentores de atribuições variadas para a atuação na área penal, reúnem-se e passam a trabalhar em conjunto, com unidade de atuação e de esforços, com o direcionamento para a investigação, análise e iniciativa de medidas coercitivas voltadas para o desmantelamento das estruturas criminosas, utilizando-se dos mais variados instrumentos de investigação e mecanismos legais.”

O modelo de força tarefa, de origem militar, para executar tarefa ou missão específica, já algum tempo vem sendo adaptado para utilização em investigações criminais, com pioneirismo dos Estados Unidos. Como exemplo de sucesso consolidado há algumas décadas podemos citar o *El Paso Intelligence Center* (EPIC), estabelecido em 1974 em El Paso, Texas, para fornecer inteligência tática a órgãos federais, estaduais e locais. Formada inicialmente por representantes da *Drug Enforcement Administration* (DEA) e do *US Immigration and Naturalization Service* (INS), a EPIC desde então se expandiu para um centro composto por 21 agências participantes que compartilham um fim comum que vai ainda além do combate ao narcotráfico, com propósito de identificar ameaças à nação, com ênfase na fronteira.<sup>26</sup>

Especificamente no combate à corrupção consta no texto promulgado em 2003 da Convenção de Mérida a importância de investigações conjuntas (art. 49), o qual também destaca a necessidade da cooperação entre organismos nacionais para o combate à corrupção (art. 38), mecanismo esse já consagrado desde a Convenção de Viena em 1988.

No cenário nacional a necessidade de ênfase a esse instituto revestiu-se, ainda no ano de

---

<sup>26</sup><https://www.dea.gov/what-we-do/law-enforcement/epic>

2005, como a meta n. 20 da ENCCLA (Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro) visando sua regulamentação<sup>27</sup>.

A Lei n. 12.850/13, por sua vez, que trata, dentre outros temas, da investigação criminal de organizações criminosas, em seu art. 3º, VIII prevê que em qualquer fase da persecução penal será permitida a “cooperação entre instituições e órgãos federais, distritais, estaduais e municipais na busca de provas e informações de interesse da investigação ou da instrução criminal”.

No âmbito das Delegacias Especializadas de Combate à Corrupção, em razão da complexidade das organizações criminosas que investigam, se faz necessário aperfeiçoar instrumentos como a de cooperações de multivalências porque esse nicho criminal atua de forma multifacetária, invadindo zonas de atribuição de diversos órgãos estatais; logo, nada mais natural que uma atuação consorciada das forças públicas para a devida neutralização. Se o crime é organizado, com muito mais razão deve sê-lo o Estado em sua repressão (SILVA FILHO, 2020).

Além do trabalho no formato *task-force* para casos específicos, é de grande importância se estabelecer na rotina de atuação das DECCOR uma fluidez na troca de informações que permita o avanço das investigações de forma célere e eficiente.

O projeto estimulou celebrações de acordos de cooperação técnica (ACT) com os Tribunais de Contas Estaduais (TCE), Controladorias Estaduais (CGE), Receitas Estaduais, Controladorias Municipais, além de outros com finalidade voltada ao acesso a sistemas, como com o Ministério Público do Trabalho (MPT) e a Controladoria Geral da União (CGU).

Cada um desses órgãos possui realidade distinta. Controladorias, *v. g.*, podem ser aliadas da maior importância. Não possuem atribuição para investigação criminal, claro, e tampouco treinamento para ações de campo ou mesmo acesso aos meios que a Polícia Civil possui para apurações mais densas, que por vezes requerem mitigação de direitos dos suspeitos para acesso a determinados dados protegidos. Contudo, dentro de seu importante escopo de atuação, que inclui prevenção e combate à corrupção, especialmente com atividades de auditoria e de fiscalização no âmbito administrativo, promovem determinadas investigações que podem indicar prática simultânea também de infração de cunho criminal. Dessa forma, pelos importantes dados que possuem e pelo

---

<sup>27</sup>Metas do ano de 2005 da ENCCLA disponíveis em: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes/metas-de-2005>>.

trabalho que realizam podem fornecer valiosos materiais de trabalho às Polícias Judiciárias indicando situações suspeitas. A via é de mão dupla, já que as informações das apurações nas investigações criminais podem ser compartilhadas possibilitando aplicação de sanções administrativas.

Os Tribunais de Contas se encontram em situação similar. Sua função sancionadora é de grande relevo, mas não abarca medidas de cunho criminal. Através de suas atividades de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de órgãos e entidades públicas se deparam com situações que, não raro, constituem também ilícito penal, podendo ser compartilhadas, já apontando situações suspeitas para o devido e subsequente aprofundamento.

Além disso, ainda que não haja trabalho específico em trâmite junto a esses órgãos, seus bancos de dados são extremamente ricos em informações para apurações relacionadas à corrupção. Delegados de Polícia, através do poder requisitório<sup>28</sup>, podem demandar contratos, processos licitatórios e outros documentos, contudo caso tenham acesso direto ao sistema de dados, mediante convênio, é possível realizar pesquisas de forma mais ágil e abrangente. Vários Tribunais de Contas contam ainda com sistemas de BI que já alertam para situações suspeitas com base no cruzamento de dados e outros parâmetros estabelecidos (por exemplo disparidade de preços para compra dos mesmos medicamentos entre Prefeituras) que têm assim o condão de potencializar apurações de corrupção.

Eram raros os convênios com os órgãos acima, que passaram a ser celebrados de forma mais célere em um curto espaço de tempo. Para tanto, o MJSP incentivou tais atos e promoveu articulações, sobretudo com a direção de órgãos federais, criando um cenário favorável e apresentando resultados. Para exemplificar, nos anos de 2019 e 2020 celebraram acordos com as respectivas CGE as Polícias Civis de Rondônia, Pará, Rio Grande do Norte, Acre e Amazonas; com a CGU as Polícias Civis de Paraná, Rondônia, Acre e Distrito Federal; com os respectivos TCE as Polícias Civis de Santa Catarina e Rondônia, lembrando que em alguns casos havia ACT estabelecido previamente.

Outra proposta nessa fase do projeto foi a criação da REDECOR - Rede Nacional de

---

<sup>28</sup>Art. 2º, §2º, lei n. 12.830/13

Combate à Corrupção, integrada pelas unidades de prevenção e repressão à corrupção das Polícias Civis dos Estados e do Distrito Federal. Os chefes das referidas unidades já haviam até mesmo sido inseridos informalmente em um contexto de troca de informações diárias e uma minuta para criação da rede estava pronta para discussão no ano de 2019, tendo sido estabelecido naquele primeiro momento que os objetivos da rede seriam, entre outros -fomentar a integração, garantir a independência e efetividade das investigações criminais por seus membros, estimular o intercâmbio de informações com demais órgãos públicos atuantes no combate à corrupção e buscar a padronização da capacitação no enfrentamento à corrupção.

Posteriormente à atuação desenvolvida através do projeto, com o advento do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 (Decreton. 10.822/2021), foi estabelecida como meta, na ação estratégica n. 5, a realização de “parcerias, por meio da atuação estatal integrada, com outros atores relacionados ao combate à corrupção, à lavagem de dinheiro e ao crime organizado”, confirmando a importância de ações dessa natureza.

O PNSP 2021-2030, a propósito, acabou chancelando os outros dois pontos dessa segunda etapa. No que se refere à estruturação, traçou como meta “disponibilizar recursos tecnológicos e acesso a dados com o intuito de ampliar as ferramentas de combate à corrupção, à lavagem de dinheiro e ao crime organizado” na mesma ação estratégica n. 5. Quanto à capacitação, na ação estratégica n. 10, estabeleceu como objetivo “ampliar as ações de capacitação dos agentes públicos nos temas relacionados ao combate à corrupção, ao crime organizado e à lavagem de dinheiro” (BRASIL, 2021).

Já no ano de 2022 o novo comando do Ministério da Justiça e Segurança Pública editou a Portaria MJSP n. 79, de 13 de maio de 2022, instituindo a Rede Nacional de Polícias Judiciárias no Combate à Corrupção – RENACCOR, com o objetivo de buscar estabelecer um ambiente favorável e seguro para o compartilhamento de experiências, de boas práticas, de capacitação integrada, dentre outras possibilidades de fortalecimento das unidades de Polícia Judiciária especializadas no combate à corrupção.

Além das Polícias Judiciárias, poderão ser convidados a participar das ações da RENACCOR, na qualidade de observadores, a Secretaria Nacional de Segurança Pública e outros órgãos e entidades públicos atuantes no combate à corrupção. A Coordenação da rede está vinculada à Coordenação-Geral de Articulação Institucional do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, da Secretaria Nacional de Justiça, do Ministério da

Justiça e Segurança Pública.

Foram estabelecidos como propósitos da RENACCOR:

- I - Incentivar, fortalecer e ampliar as ações das polícias judiciárias na prevenção e repressão à corrupção;
- II - Fomentar a integração das polícias judiciárias em ações estratégicas e operacionais voltadas à prevenção e repressão à corrupção;
- III - garantir a independência e a efetividade das investigações criminais contra a corrupção conduzidas pelas polícias judiciárias, adotando providências cabíveis quando verificados indícios de atuação externa que visem impedir ou prejudicar investigações criminais relativas ao combate à corrupção conduzidas pelos integrantes da Renaccor;
- IV - Estimular o intercâmbio de informações entre as polícias judiciárias e os demais órgãos públicos e entidades atuantes no combate à corrupção;
- V - Contribuir na formação, capacitação e qualificação dos integrantes das unidades de polícia judiciária que atuem na prevenção e no combate à corrupção; e
- VI - Buscar a harmonização de estruturas organizacionais, a formação, a capacitação, a qualificação e o acesso a banco de dados, tecnologia e equipamentos empregados pelas polícias judiciárias no combate à corrupção (BRASIL, 2022).

Destacamos, ainda, algumas responsabilidades dos órgãos aderentes à RENACCOR, como as de priorizar a adoção do combate à corrupção como política institucional permanente; disponibilizar as instalações e os recursos necessários ao pleno funcionamento da(s) unidade(s) especializadas no combate à corrupção a que se refere o modelo do Termo de Adesão constante do Anexo a esta Portaria; participar de forma efetiva, por intermédio de servidores previamente designados, das atividades de articulação institucional da RENACCOR, contribuindo com debates e elaboração de estudos, pareceres, notas técnicas, capacitação, treinamento, desenvolvimento de sistemas, padronização de modelos de relatórios, identificação e expansão de bases de dados, dentre outras que sejam relevantes para o atingimento dos objetivos da Rede; encaminhar à Coordenação da Renaccor, relatórios periódicos contendo dados e avaliações estatísticas consolidadas, de acordo com o formato padrão e a periodicidade indicados pela Coordenação da Rede; atuar de forma colaborativa com as demais unidades especializadas no combate à corrupção, principalmente por meio da prática de cooperação com informações e apoio logístico (BRASIL, 2022).

#### **5.4 TERCEIRA ETAPA**

A terceira fase do projeto do MJSP tinha como objetivo tratar de prerrogativas institucionais e funcionais. São meios de proteção face frequentes interferências externas, tanto para a autoridade investigadora quanto para a instituição, nos casos de investigações contra corrupção.

Dentre as etapas estipuladas, foi a única que não conseguiu qualquer êxito, pois assegura grandes avanços aos órgãos de investigação ao mesmo tempo em que é totalmente dependente do poder político para sua efetivação.

Prerrogativas dessa natureza, como já exposto, constam na convenção da ONU contra a Corrupção, que prevê que “esse(s) órgão(s) ou essa(s) pessoa(s) gozarão da independência necessária, conforme os princípios fundamentais do ordenamento jurídico do Estado Parte, para que possam desempenhar suas funções com eficácia e sem pressões indevidas.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2003). Deveriam, portanto, fazer parte do ordenamento jurídico brasileiro não somente porque são medidas essenciais para o combate da corrupção, mas também por se tratar de compromisso internacional assumido.

Infelizmente, as Polícias Judiciárias no Brasil, tanto a Federal quanto as Estaduais, estão sujeitas a interferências e a troca de comando é um dos meios mais utilizados, havendo dezenas de registros dessa espécie, vários dos quais durante e em razão da condução de investigações ligadas ao governo ou a seus aliados. Essa substituição acontece tanto no comando mais alto da instituição (eis que se trata de cargo de livre nomeação e exoneração pela legislação atual) quanto diretamente nos postos que interessam (ainda que de forma ilegal), casos em que a autoridade máxima da Polícia, que detém o poder para tanto, muitas vezes age porque, caso não o faça, o governante pode simplesmente exonerá-lo e nomear outro chefe para a instituição já incumbido da missão. Outro meio comum já tangenciado alhures consiste na desestruturação das unidades policiais que, sem recursos materiais e humanos, ficam impossibilitadas de desenvolver as atividades devidas.

O projeto do MJSP, nesse campo, buscaria tratar de pretensões antigas dessas instituições e de difícil implementação por não atender anseios da classe política. Foram elencadas ações a serem executadas buscando resultados em quatro frentes relacionadas a prerrogativas, independência e proteção:

- a) Mandato
- b) Inamovibilidade
- c) Autonomia administrativa, orçamentária e financeira
- d) Independência funcional

A primeira delas se refere a conseguir obter na legislação mandato com prazo certo para o Chefe de Polícia Judiciária (Diretor Geral ou Delegado Geral, conforme nomenclatura) e visa

garantir que no período para o qual foi escolhido não seja substituído pelo Chefe do respectivo Poder Executivo (Presidente da República ou Governador).

Nesse sentido, uma das proposições já existentes é a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 101, de 2015, que tramita no Senado Federal, com os seguintes termos:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

XIV – nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o Delegado-Geral de Polícia Federal, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores quando determinado em lei.”

“Art.144

(...)

§1º-A O Delegado-Geral de Polícia Federal, com mandato de três anos, permitida uma recondução, será nomeado pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal, nos termos da alínea f do inciso III do art. 52 da Constituição Federal.

§1º-B Os ocupantes do cargo de Delegado de Polícia Federal, formarão lista tríplice dentre integrantes da última classe funcional, maiores de trinta e cinco anos, para escolha do Delegado-Geral.

Em que pese em um primeiro momento a preocupação, ao menos dessa proposta, ter sido relacionada à Polícia Judiciária Federal, trata-se de demanda também das congêneres estaduais. Na justificativa do projeto para alteração do texto constitucional, consta que é preciso concretizar em ações o enfrentamento ao crime organizado e desvio de recursos públicos e que para desempenhar adequadamente suas funções, inclusive em casos que possam envolver altas autoridades dos três Poderes da República, faz-se fundamental que o seu titular, considerando uma polícia verdadeiramente republicana, desenvolva suas atividades com mais autonomia.

A segunda frente dessa etapa relaciona-se à inamovibilidade do Delegado de Polícia. É bom lembrar que a Lei n. 12.830/13 já garante uma forma de inamovibilidade do Delegado de Polícia, determinando o art. 2º, § 5º da referida lei que sua remoção dar-se-á somente por ato fundamentado. No caráter excepcional que ocorrer deve estar indicado, portanto, o interesse público a que atende. Para Henrique Hoffmann, além de prerrogativa do cargo, trata-se de garantia do cidadão. Ele afirma que “para que o Estado-investigação promova apurações isentas e imparciais, é preciso que a autoridade de polícia judiciária não decida sob o temor de injustas represálias, não devendo se sujeitar a vicissitudes sociais, econômicas e políticas” (HOFFMANN, 2016).

A razão para ainda manter esse tema em pauta mesmo diante da previsão legal está na discricionariedade do ato e em justificativas que podem estar ocultas àquelas apresentadas.

Obviamente, o ato que não encontre guarita em situações concretas pode ser combatido via judiciário, contudo faz-se necessário buscar maior salvaguarda nesse sentido, fortalecendo ainda mais o modelo existente, razão da previsão dessa pauta junto ao projeto.

Observa-se ainda uma correlação entre as medidas de proteção, uma vez que o conjunto delas forma um sistema mais robusto e completo. No presente caso *v. g.*, caso o chefe da instituição esteja mais blindado de interferências externas por mandato, certamente ocorreriam violações em menor grau relacionadas ao princípio da inamovibilidade.

A terceira medida tinha como intenção buscar autonomia administrativa, orçamentária e financeira às Polícias Judiciárias. Novamente, o tema não é nada inédito, sendo o problema justamente conseguir sua implementação política. Nesse sentido, prevê a PEC 412/2009, em trâmite na Câmara dos Deputados, a seguinte alteração no art. 144 da Carta Magna:

§ 1º Lei Complementar organizará a polícia federal e prescreverá normas para a sua autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de elaborar sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, com as seguintes funções institucionais:”

A própria proposta de emenda à Constituição, já em 2009, trazia a justificativa para a alteração: assegurar a autonomia institucional necessária à construção da Polícia Federal como uma Polícia Republicana, que atua a serviço do Estado e não de governos. Aduz ainda que sua autonomia funcional e administrativa prevenirá os problemas advindos de uma polícia submetida às intempéries do poder e de capricho dos governantes no combate à criminalidade organizada, à corrupção e à impunidade. Cita que mesmo fora do Poder Judiciário e do Ministério Público, é possível encontrar um grande número de órgãos que receberam o devido enaltecimento institucional, como a Defensoria Pública da União, a Advocacia-Geral da União (AGU), os Tribunais de Contas, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), o Banco Central do Brasil, a Controladoria-Geral da União (CGU), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), as Agências Reguladoras e as Universidades. Especificamente no âmbito do Ministério da Justiça, onde se situa a Polícia Federal, há órgãos de notável sucesso com autonomia gerencial tais como a Defensoria Pública da União e o CADE.

Por fim, o quarto e último objetivo relacionado à proteção das investigações face possíveis ingerências tratou-se da independência funcional. Para Hoffmann (2016, p. 5), mais do que uma prerrogativa do cargo, traduz uma segurança do cidadão, no sentido de que não será investigado por influência política, social, econômica ou de qualquer outra natureza.

Esse item, ao nosso ver, é aquele que menos preocupa modernização legislativa<sup>29</sup>, face ao já reconhecimento de que o Delegado de Polícia, em munido do poder discricionário na condução da investigação, só deve satisfações à lei (GOMES e SCLIAR, 2008). Há, contudo, de se construir todo o arcabouço necessário para garantir essa independência funcional, visto que a mesma está umbilicalmente relacionada às demais medidas, sem as quais constituirá letra morta.

A fixação de mandato para seus dirigentes e a autonomia da Polícia Judiciária são demandas imperiosas e essenciais. A autonomia pode ser entendida como a possibilidade de o ente se organizar sem que haja total dependência de terceiros, de modo a alocar cientificamente os recursos que dispõe tendo como desiderato atingir sua missão constitucional evitando-se assim potencial de sufocamento da Polícia Judiciária pelo indevido contingenciamento político de verbas (HOFFMANN, 2017, p. 130/131 apud VALENTE, 2012, p.104).

No mesmo sentido estão os ensinamentos de Ferrajoli:

“La policía judicial, encargada de la investigación de los delitos y de la ejecución de las decisiones judiciales, debería estar rígidamente separada de los demás cuerpos de policía y dotada de las mismas garantías de independencia frente al ejecutivo que el poder judicial, del que debería depender en exclusiva.” (FERRAJOLI, 1995, p. 768).

Como consequência, a ausência de autonomia dificulta a correta aplicação da lei e impede o legítimo desenvolvimento das atividades de Polícia Judiciária, com o perigo de transformá-la em um instrumento a serviço dos detentores do poder, incapacitando-a do pleno exercício de suas funções constitucionalmente atribuídas (WERNER, 2015, p. 20).

Em que pese a terceira fase, como era esperado, por envolver matéria que depende exclusivamente do Congresso Nacional, ter sido aquela que encontrou maior barreira para progredir, nota-se que quanto aos demais itens o projeto do Ministério da Justiça e Segurança Pública foi bem estratégico, mirando itens primordiais para que investigações relacionadas a corrupção pudessem ser alavancadas nos Estados federativos. Um dos fatores de seu sucesso, como visto, foi contar com a participação de *experts*, Delegados de Polícia Federal com experiência no combate à corrupção que ocupavam cargos nesse Ministério, bem como com os Delegados de Polícia chefes das unidades de combate à corrupção na Polícia Civil cada Estado. Considerando a

---

<sup>29</sup>Art. 2º, §6º, lei 12.830/2013.

importância desse plano nacional, será estudado no próximo capítulo como se comportou especificamente uma das Delegacias instituídas, a DECCOR-MG.

## **6 POR UMA ANÁLISE CRÍTICA E REFLEXIVA DA DELEGACIA ESPECIALIZADA DE COMBATE À CORRUPÇÃO NA POLÍCIA CIVIL DE MINAS GERAIS**

Através da Resolução 8.110, de 28 de agosto de 2019, de lavra do Chefe da Polícia Civil de Minas Gerais, foi alterada a redação da Resolução n° 8.004, de 14 de março de 2018, que dispõe sobre as unidades policiais civis de âmbito territorial e atuação especializada no Estado e foi instituída a Delegacia Especializada de Combate à Corrupção – DECCOR.

Na fundamentação da norma, consta: a) a necessidade de aperfeiçoar o conhecimento em relação às atividades de apuração de infrações penais e do exercício das funções de polícia judiciária; b) que as ações de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro constituem dever do Estado e prioridade de Organismos Internacionais, visando ao equilíbrio do sistema socioeconômico e financeiro, atingido pela referida modalidade criminosa; c) a conveniência administrativa em se proceder à instituição da Delegacia Especializada de Combate à Corrupção.

Na mesma norma foi criado seu órgão imediatamente superior, a Divisão Especializada de Combate à Corrupção, Investigação a Fraudes e Crimes Contra a Ordem Tributária (DECCIFCCOT), definida a atribuição da DECCOR e ainda instituído na sua estrutura do Departamento correspondente unidade avançada do Laboratório de Tecnologia Contra a Lavagem de Dinheiro – LAB-LD.

Já através do Decreto n. 47.741, de 22 de Outubro de 2019, de lavra do Governador do Estado de Minas Gerais, foi alterado o Decreto n. 44.712, de 30 de janeiro de 2008, que dispõe sobre a estrutura da Superintendência de Investigação e Polícia Judiciária e define os Departamentos de Polícia Civil, de âmbito territorial e atuação especializada. Assim, em substituição ao Departamento anterior, foi criado o Departamento Estadual de Combate à Corrupção e a Fraudes (DECCOF), órgão esse imediatamente superior à Divisão Especializada citada.

Assim, por Resolução foi criada a DECCOR e a DECCIFCCOT e, por decreto, o DECCOF, atualizando-se toda a estrutura relacionada ao combate à corrupção pela PCMG.

Trazendo o histórico recente, anteriormente à estrutura criada por essas normas, através da Resolução 7.196, de 29 de dezembro de 2009, havia na Estrutura do Departamento e da Divisão seis Delegacias Especializadas de Investigações de Falsificação, Crimes Contra a Administração Pública e Ordem Tributária – DEIFA (o Departamento conta ainda com outra Divisão Especializada, que

compreende as Delegacias de Investigações de Crimes Cibernéticos e também as Delegacias de Defesa do Consumidor). As DEIFA, contudo, conforme suas próprias nomenclaturas indicavam, não eram exclusivas para investigação de crimes relacionados à corrupção.

Aproximadamente um ano antes da criação da DECCOR, através da Resolução n° 8.004, de 14 de março de 2018, isso foi modificado e fora criada a Delegacia Especializada em Investigação de Crimes Contra a Administração Pública (DEICCAP) que, na prática, havia herdado todo o passivo de mais de mil Inquéritos da DEIFA (relacionados, em quase sua totalidade, a fraudes) e, portanto, não era de fato exclusiva para crimes contra a Administração Pública. Outra DEIFA passou a ter atribuição de investigação de crimes contra a ordem tributária e três DEIFA passaram ficariam dedicadas a investigações de fraudes— a sexta Delegacia não possuía efetivo designado.

Na cronologia temos, portanto: Delegacias sem exclusividade para combate à corrupção (Resolução 7.196/2009); Delegacia Especializada, contudo com acervo de Inquéritos instaurados para apurar crimes de espécies distintas (Resolução n° 8.004/2018) e pôr fim a criação da DECCOR-MG(Resolução 8.110/2019).

## **6.1 ANÁLISE DE RECURSOS HUMANOS E ACERVO DE INVESTIGAÇÕES**

Como já mencionado alhures, já no ato de criação das DECCOR, destacaram-se os Estados de Pernambuco, onde foram estabelecidas quatro Delegacias Especializadas de Combate à Corrupção; o do Paraná, com cinco Delegacias -núcleo Cascavel, núcleo Curitiba, núcleo Foz do Iguaçu, núcleo Londrina e núcleo Maringá; e o de Santa Catarina, instituindo seis Delegacias próprias para investigações dessa natureza.

Conforme levantamento realizado nessa pesquisa junto aos Delegados de Polícia coordenadores daquelas unidades, em Pernambuco o efetivo designado para o combate à corrupção naquele momento foi de 52 policiais, no Paraná 48 e em Santa Catarina 30.

Em Minas Gerais, em que pese previsão de duas DECCOR, somente uma de fato passou a operar em virtude de não terem sido designados policiais para a segunda. A equipe foi constituída com um Delegado de Polícia, dois Escrivães de Polícia e oito Investigadores de Polícia, onze policiais ao todo.

Trata-se de efetivo superior ao da maioria das Delegacias estabelecidas no Estado, contudo considerando-se o propósito de incremento do combate à corrupção em todo seu território, insuficiente.

Com a criação da DECCOR, a chefia da Divisão e do Departamento determinou a paulatina transferência de procedimentos investigativos não relacionados à corrupção para as demais Delegacias de investigações de fraudes estabelecidas em suas estruturas. Restaram cerca de 200 investigações referentes a crimes de sua atribuição em tramitação. Conforme Resolução 8.004/18 ela abrange os crimes de:

- I – peculato, disposto no art. 312 do CP;
- II – Peculato mediante erro de outrem, disposto no art. 313 do CP;
- III – extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento, disposto no art. 314 do CP;
- IV – emprego irregular de verbas ou rendas públicas, disposto no art. 315 do CP;
- V – Concussão, disposto no art. 316 do CP;
- VI – Corrupção passiva, disposto no art. 317 do CP;
- VII – prevaricação, disposto no art. 319 do CP;
- VIII – condescendência criminosa, disposto no art. 320 do CP;
- IX – Advocacia administrativa, disposto no art. 321 do CP;
- X – Tráfico de influência, disposto no art. 332 do CP;
- XI – corrupção ativa, disposto no art. 333 do CP;
- XII – violência ou fraude em arrematação judicial, disposto no art. 358 do CP;
- XIII – crimes previstos na Lei 8.666/93.

O passivo mencionado estava relacionado aos seguintes delitos previstos na mesma resolução:

- I – Alteração de limites, disposto no art. 161 do CP, desde que contra o patrimônio do Estado ou do Município;
- II – Dano em coisa de valor artístico, arqueológico ou histórico, disposto no art. 165 do CP;
- III – apropriação indébita, disposto nos arts. 168 e 169 do CP;
- IV – estelionato, disposto no art. 171 do CP;
- V – duplicata simulada, disposto no art. 172 do CP;
- VI – fraude e abusos na fundação ou administração de sociedade por ações, disposto no art. 177 do CP;
- VII – emissão irregular de conhecimento de depósito ou "warrant", disposto no art. 178 do CP;
- VIII – fraude à execução, disposto no art. 179 do CP;
- IX – receptação, disposto no art. 180 do CP, desde que vinculados a ilícitos penais de sua competência;

- X – violação de direito autoral, disposto no art. 184 do CP, salvo quando se tratar de reprodução de videograma e fonogramas;
- XI – falsificação de papéis públicos, disposto no art. 293 do CP;
- XII – trechos de falsificação, disposto no art. 294 do CP;
- XIII – falsificação do selo ou sinal público, disposto no art. 296 do CP;
- XIV – falsificação de documento público, disposto no art. 297 do CP;
- XV – falsificação de documento particular, disposto no art. 298 do CP;
- XVI – falsidade ideológica, disposto no art. 299 do CP;
- XVII – falso reconhecimento de firma ou letra, disposto no art. 300 do CP;
- XVIII – certidão ou atestado ideologicamente falso, disposto no art. 301 do CP;
- XIX – falsidade de atestado médico, disposto no art. 302 do CP;
- XX – reprodução ou adulteração de selo ou peça filatélica, disposto no art. 303 do CP, que não prejudique interesse ou serviço da União;
- XXI – uso de documento falso, disposto no art. 304 do CP;
- XXII – supressão de documento, disposto no art. 305 do CP;
- XXIII – falsificação do sinal empregado no contraste de metal precioso ou na fiscalização alfandegária, ou para outros fins, disposto no art. 306 do CP;
- XXIV – fraude processual, disposto no art. 347 do CP.

Ainda que se tenha realizado a paulatina redução do acervo relacionado à apuração de outros crimes, verifica-se que os recursos humanos dispostos para o combate à corrupção não eram adequados ao prosseguimento de cerca de duzentas investigações. Além disso, é de se considerar que tal sobrecarga implica ainda na redução de força disponibilizada para atentar-se a novos crimes eventualmente cometidos, cuja deflagração da investigação não é solicitada por notícia crime, dependendo de apuração junto a fontes diversas pelos policiais especializados.

## 6.2 ANÁLISE DE PRODUTIVIDADE POR DADOS ESTATÍSTICOS

Os dados apresentados a seguir foram levantados pela Diretoria de Estatística e Análise Criminal da PCMG<sup>30</sup>, possuindo como metodologia extração de dados do sistema PCNET, no dia 01/06/2021, utilizando como filtro os procedimentos: Inquérito por Portaria (IP), Auto de Prisão em Flagrante (APFD), Auto de Prisão em Flagrante c/c Auto de Apreensão em Flagrante Ato

---

<sup>30</sup>Autorização de utilização conforme Ofício PCMG/SIIP/DECDACRIM n. 484/2021.

Infracional (APFD/AAFAl), Auto de Apreensão em Flagrante Ato Infracional (AAFAl), Procedimento de Apuração de Ato Infracional (PAAI), que tiveram algumas das seguintes tipificações: crimes do Código Penal previstos nos artigos 312 a 317, 319 a 321, 332, 333 e 358; e crimes previstos na Lei n. 8.666/93, sempre no período de 2016 a 2020.

Foram analisados números relativos ao combate à corrupção pela PCMG, tanto pelo Departamento Estadual de Combate à Corrupção e a Fraudes (antigo Departamento Estadual de Investigação a Fraudes) quanto pelas demais Delegacias em todo o Estado.

O levantamento de dados da estrutura do Departamento como um todo e não somente da DECCOR ocorreu por duas razões principais. A primeira é que até 2018, como já mencionado, sequer existia uma Delegacia Especializada de atribuição exclusiva para investigação de crimes relacionados à corrupção – havia seis Delegacias para investigar esses e concomitantemente outras espécies delitivas – sendo necessário obter dados de todas essas unidades policiais. A segunda está relacionada ao fato de que, ainda que em menor número, algumas investigações foram desenvolvidas diretamente pela coordenação através da Divisão Especializada de Combate à Corrupção, Investigação a Fraudes e Crimes contra a Ordem Tributária da Polícia Civil de Minas Gerais (DECCIFCOT), mesmo após a instalação da DECCOR.

Vejamos como ocorreu a evolução de conclusão de investigações:

Tabela 1 Comparativo de procedimentos concluídos no DEPARTAMENTO ESTADUAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E A FRAUDES e em OUTRAS UNIDADES PCMG nos anos de 2016 a 2020

Ano de conclusão	Quantidade de procedimentos concluídos <sup>31</sup>			
	DECCOF	OUTRAS UNIDADES PCMG	% DECCOF	TOTAL
2016	3	384	0,78%	387
2017	3	453	0,66%	456
2018	6	463	1,30%	469

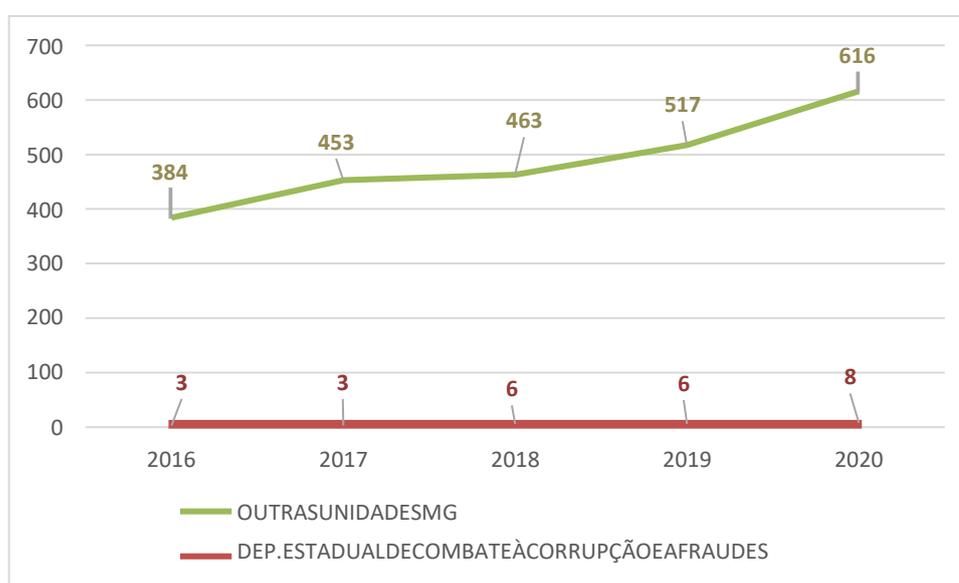
<sup>31</sup>Foram considerados os tipos de procedimentos: IP, APFD, APFD/AAFAl, AAFAl, PAAI que tiveram algumas das seguintes tipificações: arts. 312 a 317, 319 a 321, 332, 333 e 358 do Código Penal e crimes da lei 8666/93.

2019	6	517	1,16%	523
2020	8	616	1,30%	624
<b>TOTAL</b>	<b>26</b>	<b>2433</b>	<b>1,07%</b>	<b>2459</b>

Fonte: PCNet (01/06/2021)

O gráfico a seguir ilustra a conclusão de investigações relacionadas à corrupção pela Polícia Civil de Minas Gerais nos últimos anos:

Gráfico 1 – Evolução de procedimentos concluídos no DEPARTAMENTO ESTADUAL E COMBATE À CORRUPÇÃO E A FRAUDES e em OUTRAS UNIDADES DA PCMG nos anos de 2016 a 2020.



Fonte: PCNet (01/06/2021)

Conforme a tabela 1 e o gráfico 1, considerando a criação da DECCOR no ano de 2019, verifica-se no ano imediatamente subsequente um aumento no número de procedimentos concluídos de 6 para 8, o que corresponde a 33% de incremento. No mesmo período, como referência, as demais unidades da Polícia Civil em Minas Gerais registraram aumento de 517 para 616 procedimentos concluídos, aumento de 19%.

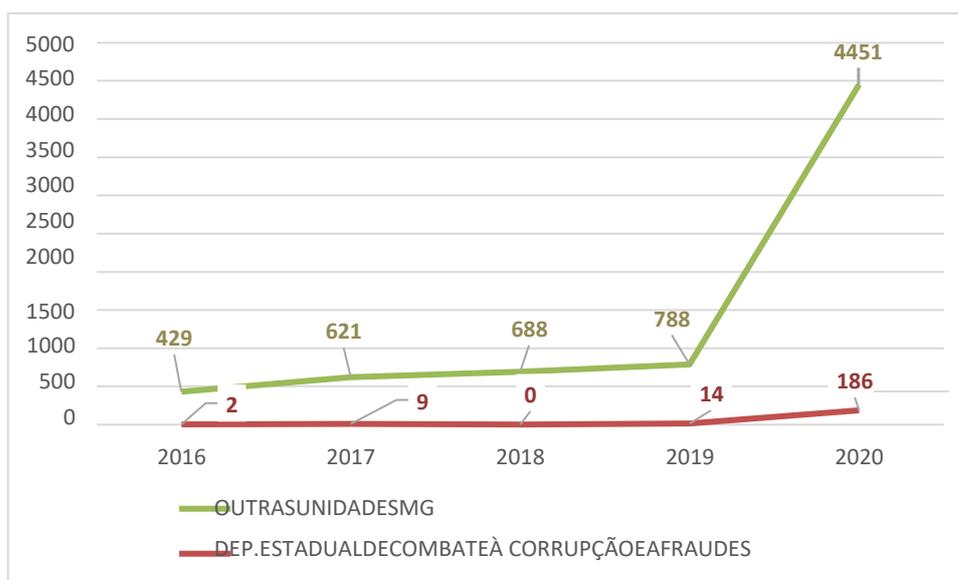
Vejamos agora outro indicativo do trabalho investigativo, o número de medidas cautelares representadas junto ao Poder Judiciário:

Tabela 2 – Comparativo de medidas cautelares representadas pelo DEPARTAMENTO ESTADUAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E A FRAUDES e OUTRAS UNIDADES MG, ano de 2016 a 2020

Ano de aprovação	DECCOF	OUTRAS UNIDADES PC MG	% DECCOF	TOTAL
2016	2	429	0,47%	431
2017	9	621	1,45%	630
2018	0	688	0,00%	688
2019	14	788	1,78%	802
2020	186	4451	4,18%	4637
<b>TOTAL</b>	<b>211</b>	<b>6977</b>	<b>3,02%</b>	<b>7188</b>

Fonte: PCNet (01/06/2021)

Gráfico 2 – Evolução de medidas cautelares requeridas pelo DEPARTAMENTO ESTADUAL E COMBATE À CORRUPÇÃO E A FRAUDES e OUTRAS UNIDADES MG, ano de 2016 a 2020



Fonte: PCNet (01/06/2021)

Observa-se que houve salto no ano subsequente à criação da DECCOR-MG de 1.328,57% em relação a medidas cautelares representadas. As outras unidades da PCMG, no mesmo período, tiveram aumento de 564,84%.

Trata-se de indicador que, via de regra, demonstra uma investigação qualificada, uma vez que foi necessária a mitigação de direitos mais protegidos e técnicas avançadas sem os quais não seria possível apurar a suspeita de prática delituosa mais complexa.

Para deixar mais claro existem, *v. g.*, investigações que são resolvidas com documentos públicos, apresentados espontaneamente ou provas testemunhais. Por outro lado, quando da prática de crimes de forma mais elaborada, o fato supostamente criminoso só pode ser esclarecido após quebras de sigilo fiscal, bancário, telefônico, telemático ou sequestro de bens, realizando-se esforço e conjugação de medidas que, embora mais invasivas, constituem único meio de elucidação, respeitados os requisitos das mesmas.

Outro dado que pode fornecer excelentes indicativos acerca da forma como ocorre o combate à corrupção é o valor sequestrado nas investigações, conforme levantamento a seguir. São dados que não estão disponíveis de forma sistematizada no PCNET e, portanto, não há como realizar um levantamento parametrizado em todo o Estado. Contudo, foi possível realizar esse levantamento na unidade especializada:

Tabela 3 – valor sequestrado cautelarmente pela DECCOR nos anos de 2019 e 2020

<b>Ano</b>	<b>Valor sequestrado</b>
2019	0
2020	R\$28.000.000,00

Fonte: processo SEI 1510.01.0018415/2021-98

O elevado valor sequestrado pela DECCOR no ano imediato após sua implementação, de vinte e oito milhões de reais, é de vital importância, eis que se trata de valor que potencialmente pode ser devolvido aos cofres públicos. Isso somente foi possível após o desenvolvimento de investigações qualificadas.

Embora ambas tenham sua importância, a investigação *v.gde* um crime de corrupção ativa, no qual indivíduo abordado conduzindo veículo automotor em blitz oferece valor a uma policial para que deixe de lavrar auto de infração de trânsito, recebendo voz de prisão em flagrante, difere-se bastante de esquema criminoso de corrupção envolvendo elevadas cifras praticado mediante fraude em licitação, utilização de notas fiscais ideologicamente falsas, empresas constituídas em nome de interpostas pessoas e lavagem de dinheiro.

Além da diferença de valores envolvidos, que impacta de forma absolutamente distinta na sociedade, retoma-se a importância de se considerar a estatística alusiva às medidas cautelares, já

que a grande corrupção e a corrupção política dispõem de mais entraves para sua elucidação.

A Transparência Internacional (TI), nesse contexto, classifica<sup>32</sup> como “pequena corrupção” o abuso cotidiano cometido por servidores públicos locais de baixo e médio escalão em suas interações com pessoas comuns. Neste caso, muito frequentemente esses cidadãos tentam acessar bens e serviços públicos como hospitais, escolas, delegacias de polícia e outras agências, mas só o conseguem mediante pagamento de determinada quantia a um funcionário público.

A “grande corrupção”, por sua vez, se refere a atos ilícitos praticados pelo alto escalão de governos, que distorcem políticas públicas e o funcionamento dos estados, permitindo que líderes se beneficiem a despeito do interesse público, e também por empresários e executivos de grandes empresas privadas, com prejuízos para a eficiência da economia e ampliação das desigualdades sociais.

Por fim, ainda na conjuntura do setor público, a TI define como “corrupção política” aquela que se revela na manipulação de políticas públicas, interferência nas instituições e mudanças de regras na alocação de recursos e em linhas de financiamento por parte de autoridades, que abusam de sua posição para ganhar poder, status e dinheiro.

A grande corrupção e a corrupção política possuem efeitos mais danosos. A Organização das Nações Unidas (ONU) estima que, todos os anos, o equivalente a 5% do Produto Interno Bruto global é desviado através da corrupção<sup>33</sup>. No Brasil, país em desenvolvimento, são recursos que poderiam contribuir com saúde, educação e segurança tão precários. Além dos valores em si indispensáveis, essas formas de corrupção geram também consequências na distorção de políticas públicas e nos sistemas político e democrático, danos catastróficos e de difícil mensuração.

Por essa razão, o foco de uma Delegacia Especializada deve ser o desenvolvimento de investigações que geram mais danos mesmo porque, como abordamos alhures, as demais Delegacias, em geral, sequer possuem estrutura adequada para conseguir promover apurações de determinada especificidade ou complexidade. Assim, ao mesmo tempo em que se combate a corrupção mais lesiva, os casos em maior número de corrupção envolvendo pequenas montas são

---

<sup>32</sup><https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/perguntas-frequentes/>

<sup>33</sup><https://news.un.org/pt/story/2018/12/1651051>

diluídos, não gerando sobrecarga a uma unidade central, sobretudo quando essa possui atribuição em todo o território do Estado federativo.

Os dados coletados relativos à conclusão de investigações não permitem por si só diferenciar se determinado inquérito policial apurou desvios de um vultoso contrato público ou a apropriação por um funcionário público de um bem da repartição. Por essa razão, os demais números nos trazem informações por vezes mais importantes.

Outra observação importante relativa aos números de conclusão de investigações está umbilicalmente ligada à forma de atuar da elite do crime, exposta no primeiro capítulo. Nem sempre as apurações deixam de alcançar seu fim por deficiência no órgão investigativo. Elas avançam através de medidas cautelares, o esquema criminoso e pessoas envolvidas são delineados, contudo não alcançam seu fim. Nesse sentido, podemos indicar que no ano de 2020, no âmbito do DECCOF, ao menos duas investigações, uma envolvendo valores superiores a um bilhão de reais e outra na casa das centenas de milhões de reais foram suspensas por ordens judiciais em virtude de supostamente envolverem pessoas com foro por prerrogativa de função. Tais decisões da Justiça foram tomadas em aparente desconformidade com jurisprudência dos Tribunais superiores, ou seja, a em que pese o esforço investigativo, o objetivo não foi atingido por razões que extrapolaram a Polícia Judiciária, que atuou seguindo o parâmetro esperado.

Não constitui objeto do presente trabalho adentrar no mérito dessas decisões, contudo o fator relevante está no fato de que, em investigações relacionadas a criminosos do colarinho branco, sujeita-se, com mais frequência, a interrupções dessa natureza. Realizando um paralelo com o que se constata no plano nacional, é possível citar casos que envolvem mudança de entendimento da suprema corte gerando efeitos na persecução penal de grandes casos de corrupção<sup>3435</sup>.

---

<sup>34</sup>Em investigação relacionada à Eletronuclear (Eletrobras Termonuclear S.A), onde segundo o MPF e a PF houve um acordo entre empresas, entre elas a Andrade Gutierrez, para fraudar a concorrência para a construção de usina, no qual seria devido 1% de propina para integrantes do PMDB, em 29 de outubro de 2015 o STF determinou a remessa dos autos da Justiça Federal de Curitiba para a Justiça Federal no Rio de Janeiro conforme decisão em proferida nos autos da AP n. 963/PR pelo Exmo. Ministro Teori Zavascki. Em 20 de abril de 2021, o próprio STF, através do Exmo. Ministro Alexandre de Moraes, determinou que o mesmo processo fosse remetido para a Justiça Federal do Distrito Federal, sempre declarando nulidade de todos os atos decisórios praticados, inclusive o recebimento da denúncia.

<sup>35</sup>Através da Reclamação 34.796 o STF, em 14/9/2021 determinou a remessa à Justiça Eleitoral, reconhecendo a incompetência da Justiça Federal de Curitiba, de processo envolvendo o ex-presidente da Câmara dos Deputados, acusado pela prática de corrupção passiva, lavagem de dinheiro, evasão de divisas e falsidade ideológica para fins

Assim, em que pese ter sido constatado que após a instalação da DECCOR houve um aumento percentual nessa unidade no encerramento de apurações de corrupção superior àquele verificado do Estado, ainda que pequeno, a ênfase se dá no incremento significativo de medidas cautelares representadas, que passou de 14 em 2019 para 186 em 2020, passando de 1,78% para 4,18% do total do Estado para esses crimes, trazendo elementos que mostram o incremento de investigações para apurar esquemas criminosos mais complexos.

Chama mais ainda a atenção o volume de recursos sequestrados, que passou de zero para vinte e oito milhões de reais, demonstrando que casos entendidos como grandes corrupções foram objeto de investigações pela DECCOR.

### **6.3 RECURSOS DE APOIO IMPLEMENTADOS**

#### *6.3.1 Criação de unidade avançada do Laboratório de Tecnologia Contra a Lavagem de Dinheiro*

Como já referenciado, através da Resolução 8.110, de 28 de agosto de 2019, de lavra do Chefe da Polícia Civil de Minas Gerais, quando da criação da DECCOR, foi instituída unidade avançada do Laboratório de Tecnologia Contra a Lavagem de Dinheiro (LAB-LD) na estrutura do Departamento Estadual de Combate à Corrupção e a Fraudes.

O LAB-LD da PCMG inicialmente foi implementado no ano de 2010 por meio de Acordo de Cooperação Técnica com o Ministério da Justiça, através da Resolução/PCMG n. 7.310/2010. Desde então, vem aprimorando o combate à lavagem de dinheiro dentro do Estado de Minas Gerais, apoiando as Autoridades Policiais das Delegacias de Polícia da capital e do interior, mediante a análise de uma grande massa de dados bancários e fiscais angariada em investigações complexas. Além disso, o LAB-LD da PCMG promove constantes treinamentos e capacitações aos policiais de todo o Estado e ainda colabora na qualificação de policiais de outros Estados da Federação.

---

eleitorais, sendo conforme a acusação os valores provenientes da aquisição do campo petrolífero e transferidos com a participação do então diretor da Área Internacional da Petrobras. Anulou assim todos os atos decisórios, nesse caso inclusive com condenação proferida e mantida em grau de recurso pelo TRF-4. Ocorre que em 14/09/2016 o próprio STF é quem havia determinado a tramitação do Inq.4146/DF junto à Justiça Federal de Curitiba. Seguindo essa mesma linha, foram anulados outros processos decorrentes da operação Lava-Jato.

Vale ressaltar que a coordenação da Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia contra Lavagem de Dinheiro – REDE-LAB - está inserida dentro da estrutura do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional(DRCI), da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), no Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), onde são definidas as ações estratégicas e de aprimoramento dos Laboratórios integrantes da REDE-LAB. OLAB-LD do DRCI/SNJ é a realização da meta 16 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro de 2006 (ENCCLA 2006), que previa a necessidade de “Implantar Laboratório modelo para a aplicação de soluções de análise tecnológica em grandes volumes de informações e para a difusão de estudos sobre as melhores práticas em hardware, software e a adequação de perfis profissionais”.

A REDE-LAB conta com laboratórios localizados nas Polícias Cíveis dos Estados, Ministérios Públicos Estaduais, Receita Federal e Polícia Federal e conta ainda com acordos de cooperação celebrados perante Órgãos Parceiros, tais como Tribunal Superior do Trabalho (TST), Tribunal de Contas da União (TCU), Procuradoria Geral da União (PGU), Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), Defensoria Pública da União (DPU) e Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) onde também estão instalados laboratórios de tecnologia contra lavagem de dinheiro.

Em Minas Gerais, a criação da unidade avançada foi um grande avanço tem em vista que a unidade central existente do LAB-LD na PCMG registrou elevado aumento de demanda desde que foi estabelecida em 2010, sendo necessário certo lapso temporal para que relatórios de inteligência e de análises diversas passassem a ser concluídos. Em muitas investigações não é possível aguardar esse período sem prejuízo para as investigações. Assim, a previsão de uma unidade avançada dentro do Departamento poderia propiciar a agilidade necessária, imprescindível quando tratamos de apurações de fatos classificados como “grande corrupção”.

Em o 23 de abril de 2020 o LAB-LD da PCMG apresentou projeto de expansão, fortalecimento e desconcentração de sua estrutura, apresentando padrões de estrutura e equipamentos, sobretudo softwares, para necessários para sua implementação, conforme Recomendação 05/2017, do Ministério da Justiça.

Ocorre que sem recursos ela não foi instalada de imediato. Em 17/05/2021, após destinação de verba de emenda parlamentar articulada pela chefia da Divisão Especializada em Combate à Corrupção, Investigação a Fraudes e Crimes contra a Ordem Tributária, a unidade

avançada do LAB-LD no DECCOF foi inaugurada<sup>36</sup>, propiciando mais recursos e efetividade em investigações sobretudo de combate à corrupção.

### 6.3.2 Convênios

Já foi tratado anteriormente<sup>37</sup> da importância de integração das DECCOR com outros órgãos estratégicos no combate à corrupção. Em Minas Gerais, antes mesmo da criação da DECCOR, foram firmados pela PCMG dois importantes acordos nesse sentido.

O primeiro foi o Acordo de Cooperação Técnica n. 003/2018 celebrado com o Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCE-MG) em 27 de Setembro de 2018, visando o intercâmbio de informações que possam contribuir para a prevenção e o combate à corrupção. Por parte do TCE-MG, foi disponibilizado acesso às bases de dados do SICOM, além do CAPMG, quando efetivamente implementado. Também foi garantido compartilhamento de informações eventualmente recebidas e/ou produzidas por um dos partícipes e que constituam matéria de competência do outro partícipe, de ofício ou mediante solicitação. Destaca-se também a possibilidade prevista de cooperação técnica e operativa quando solicitado, observando-se as atribuições legais e constitucionais de cada partícipe.

Em seguida, foi publicado imprensa oficial do Estado, em 04 de Outubro de 2018, o Termo de Cooperação Técnica 01/2018/PCMG com a Controladoria Geral do Estado (CGE) objetivando estabelecer intercâmbio de informações e ações coordenadas para o enfrentamento dos crimes de corrupção e contra o patrimônio público. Além do compartilhamento de informações, foi garantida a atuação de forma integrada buscando a prevenção e o combate à corrupção no Estado de Minas Gerais, com respostas efetivas nas instâncias penal, civil e administrativa.

Os acordos foram colocados em prática, contudo, após as atividades da DECCOR, o intercâmbio de informações se estabeleceu de forma fluida, garantindo maior efetividade a várias investigações naquele momento. Assim, em que pese os acordos terem sido firmados antes da instituição da DECCOR, foram as atividades da DECCOR que trouxeram eficácia e utilidade aos

---

<sup>36</sup><https://www.portalmamnews.com.br/pcmg-implementa-laboratorio-de-tecnologia-contra-lavagem-de-dinheiro/>

<sup>37</sup>Item 5.3.3

mesmos, que se mostraram de grande valia para consecução dos objetivos almejados nas apurações.

## 7 CONCLUSÕES

Os pioneiros estudos de Sutherland (1940) chamaram atenção para o poder dos criminosos do colarinho branco ante a criação e a aplicação das leis, já que somente em casos extremos chegasse à aplicação de multas ou penas privativas de liberdade contra eles.

Esses mesmos desafios são até hoje enfrentados, contudo notam-se avanços no combate a essa espécie de criminalidade que foram catapultados ante dos efeitos da globalização da década de 1990, quando não mais passou a ser possível separar por completo de questões domésticas e internacionais. A transnacionalidade da corrupção e a da lavagem de capitais entraram a partir de então na agenda global. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC) promulgada em 2003 foi, nesse sentido, um grande marco, e seu preâmbulo demonstra o contexto em que foi aprovada citando, dentre outros pontos, que a corrupção compromete o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito, além de destacar as ameaças que constitui para a estabilidade e a segurança das sociedades, já que enfraquece as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça.

No cenário nacional, cabe às Polícias Cíveis, conforme previsão constitucional, a apuração de infrações penais, inclusive todas aquelas relacionadas à corrupção, ressalvadas aquelas de competência da União, cuja atribuição é da Polícia Federal – cuja expertise hoje reconhecida só foi adquirida após estruturação e investimentos.

Ocorre que a falta de especialização, a carência de recursos materiais e pessoais, ausência de prerrogativas e garantias funcionais e institucionais, indisponibilidade de ferramentas tecnológicas e ausência de integração com órgãos que estratégicos constituíam grande entrave para o exercício desse mister pelas Polícias Judiciárias estaduais.

Nesse sentido, projeto do Ministério da Justiça e Segurança Pública foi estabelecido para suprir uma lacuna que, em que pese teoricamente inexistente, acabou se estabelecendo no epicentro do sistema de repressão a esses delitos, uma vez que vários Estados da federação não dispunham de uma Delegacia Especializada de Combate à Corrupção.

Não se tratou de inovação, sendo a medida prevista há muito no art. 36 da CNUCC e mais recentemente na Resolução n. 05/2018 do Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil. Seu mérito consistiu justamente em conseguir implementar um modelo, em escala nacional, que vinha sendo ignorado por décadas. Além da própria criação das Delegacias Especializadas, o projeto teve

como objetivo garantir meios para que as DECCOR fossem efetivas, trabalhando a estruturação, capacitação e integração delas. A fase do projeto prevista para garantir prerrogativas institucionais e funcionais como forma de proteção face frequentes interferências externas, tanto para as autoridades investigadoras quanto para as instituições, medidas essas que já contam inclusive com antigos projetos de emenda à Constituição Federal paralisados no Congresso Nacional, não conseguiu avançar em função dos interesses que enfrenta.

Cabe ressaltar que esse processo foi possível aproveitando-se janela de oportunidades propícia para implementação de política pública dessa natureza. É difícil encontrar ambiente político para propostas contrárias aos interesses da elite do crime. Em uma sociedade apática, são raras mudanças desse tipo. Mas a corrupção se tornou o maior problema nacional<sup>38</sup> e a pressão social, inclusive por manifestações de milhões de pessoas, foi crucial. Uma sequência de autoridades presas e a demonstração de grande volume de recursos públicos desviados no contexto da operação Lava-Jato<sup>39</sup> geraram uma pauta política inevitável. Abriu-se então uma brecha, que geralmente é de curta duração. Como visto com Kingdon (1995), a combinação de uma vontade nacional com eleições é poderosa formadora de agendas.

Quando da implementação do projeto de criação das DECCOR, dado o cenário de pressão popular e midiático, as forças que atuam em sentido oposto estavam retraídas. Aqueles Estados que demoraram mais para instituir as DECCOR foram alvos de pressões que acabaram surtindo efeito.

O Ministério da Justiça e Segurança Pública, no início do novo governo no ano de 2019, foi formado por diversas pessoas com profundo conhecimento do tema, como Delegados de Polícia Federal experientes. Tinham-se, portanto, desses especialistas, soluções adequadas para o problema que foram rapidamente bem delineadas. Fossem participantes novatos ou com menos *expertise*, certamente poderia ultrapassar-se a janela de oportunidade para implantar as alternativas necessárias.

---

<sup>38</sup><https://oglobo.globo.com/politica/corrupcao-principal-preocupacao-para-62-dos-brasileiros-mas-denuncias-podem-ser-coadjuvantes-22241432>

<sup>39</sup>Trata-se da maior investigação sobre corrupção da história do Brasil. Conforme Ministério Público Federal foram cumpridos 1.450 mandados de busca e apreensão; 553 pessoas denunciadas; 4,3 bilhões de reais devolvidos aos cofres públicos (Petrobras, União etc); 2,1 bilhões de reais previstos em multas compensatórias decorrentes de acordos de colaboração; 12,7 bilhões de reais previstos em multas compensatórias decorrentes de acordos de leniências e 14,7 de reais bilhões como total de valores previstos de recuperação (<https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/resultados>).

Formou-se então o tripé da teoria dos múltiplos fluxos abordado nessa pesquisa : problema (com indicadores de volumosos recursos desviados e um evento-foco central), soluções e processo político favorável, dando ensejo à criação no plano nacional das DECCOR até 15 de Setembro de 2020.

Em Minas Gerais, a criação da DECCOR-MG ocorreu sem maiores resistências. O contexto observado era primeiramente de Delegacias sem exclusividade para combate à corrupção (Resolução 7.196/2009), o que se manteve até 2018. Nesse ano elas foram então estabelecidas (Resolução nº 8.004/2018), contudo mantendo acervo de Inquéritos instaurados para apurar crimes de espécies distintas. Por fim a criação da DECCOR-MG ocorreu em 2019 (Resolução 8.110/2019), quando a gestão também foi aprimorada e alinou-se a estrutura ao plano nacional.

Os efeitos gerados pela criação da DECCOR-MG foram positivos, o que se observa através de estatísticas que consideraram os quatro anos anteriores ao seu estabelecimento e o ano subsequente, apresentando-se ainda o parâmetro relacionado a investigações de corrupção realizadas pelas demais Delegacias do Estado.

A produtividade na conclusão de procedimentos investigativos relativos aos crimes previstos nos artigos 312 a 317, 319 a 321, 332, 333 e 358 do Código Penal, bem como crimes previstos na Lei n. 8.666/93, aumentou 33% face ao ano anterior.

Além disso, a representação por medidas cautelares aumentou 1.328,57% diante do ano antecedente. Destaca-se, dentre as cautelares, o sequestro de valores relacionados a investigações de corrupção pela DECCOR, que não ocorreu em 2019 e alcançou a cifra de R\$28.000.000,00 (vinte e oito milhões de reais) em 2020.

Esses últimos parâmetros são capazes de trazer elementos que indicam a realização de investigações das classificadas “grandes corrupções” e “corrupções políticas”, que demandam maior esforço investigativo, o que deve ser o papel principal da unidade especializada em virtude das consequências mais danosas à sociedade em razão do valor desviado e de interferências nos sistemas político e democrático.

Foi importante também a criação de unidade avançada do Laboratório de Tecnologia Contra a Lavagem de Dinheiro na estrutura do DECCOF, bem como o efetivo intercâmbio de informações estabelecido com órgãos como o TCE-MG e CGE-MG, atendendo preceito cuja importância foi destacada desde a Convenção de Mérida, propiciando mais recursos e efetividade

em investigações de combate à corrupção.

Dado o tipo de criminalidade enfrentada e sua ramificação pelo país, foram realizadas em 2020 e 2021 operações inclusive com apoio de DECCOR de outros Estados da federação. Em uma das investigações realizadas no âmbito da Divisão, foi necessária a realização de cooperação jurídica internacional<sup>40</sup>, na modalidade de auxílio direto em matéria penal, possivelmente a primeira da PCMG.

As investigações desenvolvidas no âmbito da DECCOR e de sua estrutura poderiam ser ainda mais efetivas, contudo, se depararam circunstâncias já esperadas decorrentes do enfrentamento da elite do crime, que se valem de sofisticados métodos para execução do delito e ocultação de seus valores, possuem farto aparato jurídico e infiltração nos poderes constituídos da república, dificultando não somente seu trabalho, mas de todos que combatem a corrupção.

A citada janela de oportunidades para implementação de medidas anticorrupção já não se encontra com a mesma disponibilidade. Pode-se dizer, ao contrário, que vivemos um momento oposto, como era previsto e como ocorreu na Itália pós operação Mãos Limpas. No poder legislativo federal a formação de qualquer agenda de combate à corrupção mostra-se improvável e anteriores debates, como o relacionado à PEC<sup>41</sup> que extingue o foro especial por prerrogativa de função nos casos de crime comum, estão paralisados. No poder executivo, tanto federal quanto dos Estados, mantêm-se como sempre aberta a possibilidade de interferências nas Polícias Judiciárias.

No âmbito do poder Judiciário, liminares como a do Supremo Tribunal Federal que paralisou<sup>42</sup> trabalhos com o COAF por meses gerou manifestações até de entidades internacionais como a OCDE<sup>43</sup>, atingindo também os trabalhos realizados em Minas Gerais naquele período. A mudança de entendimento para transferir à Justiça Eleitoral julgamentos de processos relacionados ao chamado “caixa dois eleitoral”, nos quais havia imputação grandes casos de corrupção<sup>45</sup>

---

<sup>40</sup> Ofício 007/2021/DivECCIFCOT/DEF

<sup>41</sup> Redação da PEC 10/2013 disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3961507&ts=1630446820587&disposition=inline>>

<sup>42</sup> RE 1.055.941, 15 de julho de 2019

<sup>43</sup> <https://www.oecd.org/newsroom/law-enforcement-capacity-in-brazil-to-investigate-and-prosecute-foreign-bribery-seriously-threatened-says-oecd-working-group-on-bribery.htm?src=ilaw>

<sup>44</sup> <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,decisao-de-toffoli-sobre-coaf-pode-barrar-brasil-na-ocde,70002948156>

<sup>45</sup> Exemplos citados nas notas 30 e 31

(gerando anulação de todos os atos processuais que seguiam o entendimento até então vigente) também é demonstrativo da mudança de cenário.

O combate à corrupção envolve várias facetas e distintas frentes devem ser abertas para seu fortalecimento. Pode-se dizer que a DECCOR-MG atingiu seu objetivo inicial como apontam os dados estatísticos, devidamente interpretados, contudo, é necessário evoluir. A criação dessa unidade não pode se transformar em gesto simbólico, como explicam as teorias acerca do interesse na criação das normas trabalhadas anteriormente (COLEMAN, 2005).

Na sede do DECCOF e da DECCIFCOT há de se designar policiais para a segunda Delegacia, já prevista em resolução, sendo conveniente a criação de mais outras duas. Para o interior, existe estudo<sup>46</sup> para implementação de DECCOR nas seguintes regiões: Norte – sediada em Montes Claros; Sul – Poços de Caldas; Leste – Juiz de Fora e Oeste – Uberlândia, o que também se faz necessário para o fortalecimento do combate à corrupção em todo o Estado de Minas Gerais.

Dessa forma, criando-se uma estrutura mais abrangente de combate à corrupção, que se somaria à unidade avançada do LAB-LD já instalada, não só multiplica-se o poderio investigativo a esses crimes como também se fortalece uma estrutura mais resistente a eventuais retrocessos futuros, mesmo porque, como visto, foram criadas redes com outros Estados que também podem auxiliar nesse sentido.

Também há necessidade de se regulamentar a Lei estadual de Minas Gerais n. 23.560, de 13 de Janeiro de 2020, que trata da destinação de bens, direitos e valores oriundos de lavagem de capitais, o que foi inclusive foco do projeto do MJSP. Além disso, essa lei necessita de aprimoramentos, já que os órgãos encarregados da investigação e sequestro desses valores devem ser priorizados, tal qual ocorreu em outros Estados<sup>47</sup>, como forma incrementar esse tipo de medida alcançando maiores valores sequestrados.

No cenário nacional, há de se insistir com a agenda relacionada à autonomia das Polícias Judiciárias, relacionada na terceira etapa do projeto do MJSP, mas demanda antiga das instituições. Trata-se de pauta da maior relevância, cuja efetivação imprimiria um novo patamar aos órgãos de

---

<sup>46</sup>Processo SEI 1510.01.0102612/2020-74.

<sup>47</sup>Conforme item 5.3.1.

investigação. Conforme bem coloca Hoffmann (2016, p. 4) o Estado ainda não assegurou que a Polícia Judiciária pare de ser indevidamente sufocada pelo contingenciamento de recursos. Para o autor:

“a ninguém comprometido com a devida investigação criminal interessa enfraquecer a Polícia Judiciária e o cargo de Delegado de Polícia, retirando do cidadão a certeza de que será investigado por autoridade imparcial, independente e integrante de órgão estatal autônomo -o combate ao crime, desde os delitos violentos até a criminalidade mais sofisticada, passa necessariamente pelo fortalecimento da Polícia Judiciária” (HOFFMANN, 2016, p. 4/5).

Assim, em que pese todo o campo para avanço, retomando os efeitos gerados com a criação da DECCOR em Minas Gerais, que elevou o quantitativo de crimes relacionados a corrupção investigados, incrementando seu potencial para alcançar esquemas delituosos que geram mais danos na sociedade, ela demonstrou que a implementação de mais Delegacias de combate à corrupção devidamente estruturadas poderá provocar sérios danos ao crime organizado, atacando fatores apontados por Coleman (2005) como motivadores dos delitos praticados pela camada elevada da sociedade: serão reduzidas as oportunidades de práticas delituosas, há maior risco para os criminosos de verem os recursos desviados serem recuperados e com mais frequência será reafirmada a questão ética. Atinge-se dessa forma o próprio sistema político-social em sua essência, reduzindo o chamado efeito *snowball*<sup>48</sup>, no qual as práticas negativas da corrupção podem se retroalimentar.

---

<sup>48</sup>Os efeitos da corrupção amplamente praticada - ou da honestidade - geram círculos viciosos ou virtuosos de atividades de auto-reforço (DELLA PORTA e VANNUCCI, 2012, p. 221).

## REFERÊNCIAS

- ANSELMO, Márcio. *Criminal Compliance e Investigação Criminal*. In: HOFFMANN, H. et al (Coord.). **Polícia Judiciária no Estado de Direito**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017.
- ARANTES, R. B. Polícia Federal e Construção Institucional. In: AVRITZER, L. e FILGUEIRAS, F. (Orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011b.
- BECKER, G. Crime and Punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, Vol. 76, n. 2, p. 169-217, Mar./Abr. 1968.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 17 de Outubro de 2021.
- BRASIL. **Decreto n. 10.822, de 28 de Setembro de 2021**. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2021/decreto-10822-28-setembro-2021-791792-publicacaooriginal-163506-pe.html>>. Acesso em: 20 de Janeiro de 2022.
- BRASIL. **Decreto n. 9.630 de 26 de Dezembro de 2018**. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9630&ano=2018&ato=30eQTTE1keZpWTf29>>. Acesso em: 20 de Janeiro de 2021.
- BRASIL. **Edital de chamamento público para seleção de projetos apresentados por órgãos e pessoas jurídicas de direito público estaduais, municipais e do distrito federal -2019**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/anexos/edital-estados-e-municipios.pdf>. Acesso em: 21 de Janeiro de 2021.
- BRASIL. **Lein. 10.467, de 11 de Junho de 2002**. Brasília, 2002. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10467.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10467.htm)>. Acesso em: 22 de Dezembro de 2021.
- BRASIL. **Lein. 12.830, de 20 de Junho de 2013**. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12830.htm)>. Acesso em: 20 de Janeiro de 2022.
- BRASIL. **Lein. 13.675, de 11 de Junho de 2018**. Brasília, 2018. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm)>. Acesso em: 15 de Janeiro de 2021.
- BRASIL. **Lein. 9.613, de 3 de Março de 1998**. Brasília, 1998. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9613.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9613.htm)>. Acesso em: 05 de Fevereiro de 2022.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública/Gabinete do Ministro. **Portaria n. 631, de 6 de Julho de 2019**. Brasília, 1998. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-631-de-6-de-julho-de-2019-190104505>>. Acesso em: 15 de Junho de 2021.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Caso Lava Jato – resultados**. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-631-de-6-de-julho-de-2019-190104505>>. Acesso em: 20 de Novembro de 2022.

COLEMAN, J. **A Elite do Crime**. Tradução: Denise Sales. São Paulo: Manole, 2005.

COLOMBATTO, Enrico. Why is Corruption Tolerated? In: **The Review of Austrian Economics**, vol. 16, nº 4, 2003.

DELLA PORTA, D. e VANNUCCI, A. **The Hidden Order of Corruption**: an institucional approach. Londres: Ashgate, 2012.

ELSTER, J. **The Cement of Society**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y razón: teoría del garantismo penal**. Traducción de Perfecto Andrés Ibáñez, Alfonso Ruiz Miguel, Juan Carlos Bayón Mohino, Juan Terradillos Basoco, Rocío Cantarero Bandrés. Madrid: Editorial Trotta, 1995.

FILGUEIRAS, F. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 15, n. 2, Novembro/2009, p.386-421.

FILGUEIRAS, F. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

FILGUEIRAS, F. **Teoria Polícia da Corrupção**. 2003. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

GOMES, L. e SCLiar, Fábio. Investigação preliminar, polícia judiciária e autonomia. **Jusbrasil**, 2008. Disponível em: <<http://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/147325/investigacao-preliminar-policia-judiciaria-e-autonomia-luiz-flavio-gomes-e-fabio-scliar>>. Acesso em: 30 nov.2020.

GOMES, R. A Expansão da Corrupção, como se Infiltra e Meios de Combatê-la. In: HOFFMANN, H. et al (Orgs). **Investigação Criminal pela Polícia Judiciária**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2016.

HAYASHI, F. **Corrupção**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris. 2017.

HOFFMANN, H. Autonomia da Polícia Judiciária. In: HOFFMANN, H. et al (Coord.). **Polícia Judiciária no Estado de Direito**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017.

HOFFMANN, H. e NICOLITT, A. Investigação criminal pelo Ministério Público possui limites. **Consultor Jurídico**, 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jul-30/opiniaoinvestigacao-criminal-mp-possui-limites>>. Acesso em: 20 Out. 2021.

HOFFMANN, H. Inamovibilidade é da Autoridade de Polícia Judiciária. In: HOFFMANN, H. et al (Coord.). **Investigação Criminal pela Polícia Judiciária**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2016.

HOFFMANN, H. Moderno conceito do inquérito policial. In: FONTES, E. e HOFFMANN, H. (Coord.). **Temas Avançados de Polícia Judiciária**. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

HOFFMANN, H. Polícia Judiciária e Garantia de Direitos Fundamentais. *In*: HOFFMANN, H. et al (Coord.). **Investigação Criminal pela Polícia Judiciária**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2016.

HUNTINGTON, S. **A ordem política nas sociedades em mudança**. Rio de Janeiro/São Paulo: Ed. Forense Universitária/Edusp, 1975.

JOHNSTON, M. **Syndromes of corruption: Wealth, power, and democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Katarova, Elitza. **The social construction of global corruption: From utopia to neoliberalism**. Cham: Palgrave Macmillan, 2018.

KINGDON, J. **Como chega a hora de uma ideia**. In: SARAVIA, Enrique (Org.); FERRAREZI, Elisabete (Org.). Políticas Públicas - Coletânea Volume 1. 2007

KLITGAARD, R. **A Corrupção sob Controle**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1994.

KLITGAARD, R. International Cooperation Against Corruption. **Finance&Development**, vol. 35, n. 1, p. 3-6, Março/1998.

KLITGAARD, R; MACLEAN-ABARO, R. e PARRIS, H. **Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention**. Oakland and Washington: ICS Press and World Bank Institute, 2000.

MENDES, F. e CARVALHO, V. **Compliance: Concorrência e Combate à Corrupção**. São Paulo: Trevisan, 2017.

MENDRONI, M. Os grupos de força-tarefa. **Caderno Jurídico**. São Paulo: ESMP, ano 1, n. 3, p. 115-126, Outubro/2001.

MILLS, C. **A elite do poder**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1981.

MINAS GERAIS. **Decreto n. 47741, de 22/10/2019**. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/DEC/47741/2019/>>. Acesso em: 20 de Janeiro de 2022.

MINAS GERAIS. **Lei n. 23560, de 13/01/2020**. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/23560/2020/>>. Acesso em: 20 de Janeiro de 2022.

MINAS GERAIS. Polícia Civil de Minas Gerais. Resolução n. 8.004, de 14 de Março de 2018. **Jornal Minas Gerais: Diário do Executivo**, Belo Horizonte, ano 127, n. 167, p. 22, 16 de Março de 2018.

MINAS GERAIS. Polícia Civil de Minas Gerais. Resolução n. 8.110, de 28 de agosto de 2019. **Jornal Minas Gerais: Diário do Executivo**, Belo Horizonte, ano 126, n. 50, p. 10, 29 de Agosto de 2019.

MINGARDI, Guaracy. **O Estado e o crime organizado**. São Paulo: IBCCrim, 1998.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions**, 1997. Disponível em: <[https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery\\_ENG.pdf](https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf)> Acesso em: 25 de Agosto de 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**, 2003. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics\\_corruption/Publicacoes/2007\\_UNCAC\\_Port.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf)> Acesso em: 13 de Abril de 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Interamericana contra a Corrupção**, 1996. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-58.htm>>. Acesso em: 23 de Agosto de 2022.

Perguntas Frequentes. **Transparência Internacional Brasil**. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/perguntas-frequentes/>>. Acesso em: 22 Set. 2022.

PERAZZONI, F. Delegado de Polícia: um breve histórico e análise do papel que desempenha atualmente no ordenamento jurídico brasileiro. *In*: BEZERRA, C. e AGNOLLETTO, G. (Coord.). **Inquérito Policial – doutrina e prática**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2015.

ROSE-ACKERMAN, S. **Corruption and Government**. Causes, Consequences, and Reform. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

SANNINI, F. e HOFFMANN, H. Independência funcional do delegado de polícia. *In*: FONTES, E. e HOFFMANN, H. (Coord.). **Temas Avançados de Polícia Judiciária**. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

SILVA FILHO, M. A Polícia Civil no Enfrentamento da Corrupção e da Lavagem de Dinheiro: pilares para um novo marco democrático. *In*: JORGE, H. (coord.). **Enfrentamento da Corrupção e Investigação Criminal Tecnológica**. Salvador: JusPodivm, 2020.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. *In*: ROCHMA, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

SUTHERLAND, E. White-Collar Criminality. **American Sociological Review**, Washington, v.5, n. 1, 1940.

THE WORLD BANK GROUP. **Helping Countries Combat Corruption – The Role of The World Bank**. Set. 1997. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/799831538245192753/pdf/Helping-Countries-Combat-Corruption-The-Role-of-the-World-Bank.pdf>>. Acesso em: 20 mai.2021

WERNER, G. Isenção Política na Polícia Federal: A autonomia em suas dimensões administrativa, funcional e orçamentária. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, v. 6, n. 2, p. 17–63, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.pf.gov.br/index.php/RBCP/article/view/383>>. Acesso em: 30 Nov. 2022.

WHAT IS CORRUPTION? **TransparencyInternational**. <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>?Disponível em: <<https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>>. Acesso em: 04Mar. 2022.

WRIGHT MILLS, C. **As Elites do Poder**. Rio de Janeiro: ZaharEditores, 1982.