



12

ISSN 1982-8195

CADERNOS ANP

POLÍCIA FEDERAL



CLASSIFICAÇÃO DE ASSUNTOS E PROCEDIMENTOS, E INDICADORES DE DESEMPENHO DE POLÍCIA JUDICIÁRIA

André Luis Diniz Gonçalves Soares

M.J.-DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL
ACADEMIA NACIONAL DE POLÍCIA

Brasília - DF
2012

CADERNOS ANP

CLASSIFICAÇÃO DE ASSUNTOS E PROCEDIMENTOS, E INDICADORES DE DESEMPENHO DE POLÍCIA JUDICIÁRIA



ISSN 1982-8195

Copyright © 2008 - ANP

CADERNOS ANP

Brasília, n. 12, 2012.

ISSN 1982-8195

Corpo Editorial

Guilherme Henrique Braga de Miranda (Editor Responsável)

Gilson Matilde Diana

**Comissão Julgadora do I Concurso Nacional de Monografias
em Segurança Pública da Academia Nacional de Polícia**

Ademir Dias Cardoso Junior, Dinamar Cristina Pereira Rocha, Regina Celia Silva Pitão,
Sara Laís Rahal Lenharo e Tito Caetano Correa

Ministério da Justiça

José Eduardo Cardozo

MINISTRO

Departamento de Polícia Federal

Leandro Daiello Coimbra

DIRETOR-GERAL

Diretoria de Gestão de Pessoal

Valquíria Souza Teixeira de Andrade

DIRETORA SUBSTITUTA

Academia Nacional de Polícia

Renan Marçal Rodrigues

DIRETOR SUBSTITUTO

Célio Jacinto dos Santos

COORDENADOR DA CESP

**MJ - Departamento de Polícia Federal
Diretoria de Gestão de Pessoal
Academia Nacional de Polícia**

ANDRÉ LUIZ DINIZ GONÇALVES SOARES

**CLASSIFICAÇÃO DE ASSUNTOS E
PROCEDIMENTOS, E INDICADORES DE
DESEMPENHO DE POLÍCIA JUDICIÁRIA**

Menção Honrosa no I Concurso Nacional de Monografias em Segurança Pública da Academia Nacional de Polícia - Curso de Gestão de Políticas de Segurança Pública, em 2008.

Brasília - DF

2012

Copyright © 2008 - ANP

CADERNOS ANP

Brasília, n. 12, 2012.

ISSN 1982-8195

Todos os direitos reservados

Este trabalho é propriedade da Academia Nacional de Polícia, não podendo ser copiado, totalmente ou em parte, sem a prévia autorização da ANP, de acordo com a Lei 9.610 de 19 de fevereiro de 1998 (Lei dos Direitos Autorais).

Projeto Gráfico, Capa e Editoração: Roberto Carlos de Sousa, Guilherme Henrique Braga de Miranda e Gilson Matilde Diana

1ª Edição Maio/2012

Tiragem: *online e 350 exemplares*

Soares, André Luiz Diniz Gonçalves.

CLASSIFICAÇÃO DE ASSUNTOS E PROCEDIMENTOS, E INDICADORES DE DESEMPENHO DE POLÍCIA JUDICIÁRIA – Brasília: Academia Nacional de Polícia, 2012, 75 páginas.

Monografia para a obtenção do título de Especialista em Gestão de Política de Segurança Pública. Orientadores: Prof. Joaquim Cláudio de F. Mesquita e Rita de Cássia S. Lobão.

ISSN 1982-8195

1. Polícia Federal. 2. Polícia Judiciária. 3. Conselho Nacional de Justiça. 4. Classificação. 5. Indicadores. 6. Inquérito Policial. I. SOARES, André Luiz Diniz Gonçalves. II. Academia Nacional de Polícia, Pós-Graduação em Gestão de Política de Segurança Pública. III. Classificação de Assuntos e Procedimentos, e Indicadores de Desempenho de Polícia Judiciária.

Cadernos ANP é uma publicação da Academia Nacional de Polícia (ANP) dirigida pela equipe da Coordenação Escola Superior de Polícia (CESP). Os trabalhos e pesquisas aqui publicados não refletem necessariamente a opinião do Cadernos ANP ou do DPF, sendo de responsabilidade exclusiva de seus autores. É permitida a reprodução parcial dos trabalhos e pesquisas do Cadernos ANP, desde que citada a fonte, e nos termos da Lei que resguarda os direitos autorais.

Correspondência Editorial

ACADEMIA NACIONAL DE POLÍCIA

ESCOLA SUPERIOR DE POLÍCIA

DF 001 - Estrada Parque do Contorno, Km 2

Setor Habitacional Taquari, Lago Norte - DF - CEP 71559-900

Sumário

INTRODUÇÃO.....	11
1 NOÇÕES SOBRE A TEORIA DA CLASSIFICAÇÃO.....	13
1.1 Principais Campos da Classificação.....	13
1.2 O conceito de Classificação.....	14
1.3 Tipos fundamentais de classificações.....	15
2 DA FUNÇÃO DE POLÍCIA JUDICIÁRIA DA UNIÃO.....	17
2.1 Da função de Polícia Judiciária.....	17
2.2 Das Funções de Polícia Judiciária vinculadas à Jurisdição.....	19
2.3 Das Funções de Polícia Judiciária não vinculadas à Jurisdição.....	20
3 DA CLASSIFICAÇÃO DA ATIVIDADE DE POLÍCIA JUDICIÁRIA POR ASSUNTO.....	23
3.1 Da proposta de Classificação das Atividades da Polícia Federal - PROCLAPOL.....	23
3.2 Dos trabalhos do Grupo PROCLAPOL.....	26
3.3 Da Tabela de Assuntos Processuais do STJ.....	38
3.4 Da correlação entre o PROCLAPOL e as TABELAS UNIFICADAS DO CNJ.....	41
3.5 Da alinhamento do PROCLAPOL às Tabelas Unificadas do CNJ.....	42
4 DA CLASSIFICAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE POLÍCIA JUDICIÁRIA POR CLASSES.....	45
5 INDICADORES DE DESEMPENHO DO PROCESSAMENTO DA ATIVIDADE DE POLÍCIA JUDICIÁRIA.....	55
5.1 Do Processamento do crime.....	55
5.2 Do Processamento da Comunicação do Crime.....	57
5.3. Processamento da Notícia-Crime.....	58
5.4 Processamento do Inquérito Policial.....	60
5.5 Dos indicadores de processamento de cota ministerial.....	61
5.6 Processamento Total da Atividade de Polícia Judiciária.....	62
6 DA APLICAÇÃO DOS INDICADORES DE DESEMPENHO DO PROCESSAMENTO DO INQUÉRITO POLICIAL.....	63
6.1 Planilha de inquéritos concluídos e pendentes ao longo do tempo, conforme amostra pesquisada.....	64
6.2 Gráfico de Evolução do Quantitativo de Inquéritos Pendentes:.....	64
6.3 Gráfico de Evolução da Taxa de Inquéritos Pendentes.....	65
6.4 Tabela de taxas do número de inquéritos concluídos pelo tempo de processamento.....	66
6.5 Tabela de taxas de evolução do percentual de conclusão de inquéritos em relação período anterior.....	66
6.6 Tabela do Tempo Médio de Processamento de Inquéritos em dias:.....	67
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	69
REFERÊNCIAS.....	73

RESUMO

A presente pesquisa defende a hipótese de que a classificação da atividade de polícia judiciária, por assuntos e procedimentos, deve estar alinhada a do Poder Judiciário, e que a elaboração de uma terceira classificação, por interesses, possibilitaria o estabelecimento de relações entre as políticas públicas e a referida atividade. Também são apresentados indicadores de desempenho de processamento da atividade de polícia judiciária para, junto com as classificações propostas, serem utilizados como ferramentas da Modernização da Gestão da Polícia Federal. Como fonte de pesquisa, utilizou-se os trabalhos do grupo de estudo instituído no âmbito da diretoria de logística do Departamento de Polícia Federal com a finalidade de elaboração da proposta de classificação de atividades policiais - PROCLAPOL, e também, as tabelas unificadas do Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Nos primeiros capítulos, é feita uma abordagem preliminar sobre noções da teoria de classificação e, em seguida, são analisadas as possibilidades de classificação da atividade em tela por assunto, classes de procedimentos e tipos de interesses. Nos últimos capítulos, foram elaborados indicadores de desempenho relacionados ao processamento da atividade de Polícia Judiciária e realizada sua aplicação ao processamento de Inquéritos Policiais da Polícia Federal, a partir de informações do banco de dados do Sistema Nacional de Procedimentos.

PALAVRAS-CHAVE: Polícia Judiciária. Polícia Federal. Conselho Nacional de Justiça. Classificação. Indicadores. Inquérito Policial.

ABSTRACT

Hereby research stands for the hypothesis that the activity of judiciary police, regarding issues and procedures, should be parallel to the Judiciary and that to elaborate a third classification of judiciary police activity, by interests, would allow the establishment of relations between public policies and the aforementioned activity. The work also presents performance indicators regarding judiciary police activity, in order to, along with the proposed classifications, be used as tools at the Federal Police Management Modernization. As research sources, the work carried out by the study group created under Federal Police Logistics Directorate has been used, with a view to elaborate the police activities classification – PROCLAPOL. The unified tables from Justice national Council – CNJ have also been used as source. In the first chapters, a preliminary approach is done on basics of the classification theory and, subsequently, there is an analysis on the possibility of classifying the activity at hand by issues, procedures classes and types of interests. In the last chapters, performance indicators regarding the Judiciary Police activity have been created and applied to the processing of Police Inquests of the Federal Police, from information gathered in the database of Procedures National System..

KEYWORDS: Judiciary Police. Federal Police. Justice National Council. Classification. Indicators. Police Inquest.

INTRODUÇÃO

As classificações e os indicadores de desempenho da atividade de Polícia Judiciária foram escolhidos como tema deste estudo em função de sua atualidade e relevância no âmbito da Polícia Federal, que elaborou e concluiu, em março deste ano, seu Planejamento Estratégico, no qual foram estabelecidos objetivos e metas até o ano de 2022.

Dentre as metas previstas no referido planejamento está a Modernização da Gestão, para a qual a Polícia Federal tem buscado parcerias com o setor privado especializado, em especial, no que se refere à aplicação de métodos de gestão.

Não obstante, durante reuniões da alta administração, e contatos com institutos especializados, ficou claro que o auxílio metodológico obtido por meio da parceria, não dispensaria o CONHECIMENTO e LIDERANÇA existentes na instituição, imprescindíveis para a aplicação dos referidos métodos e, assim, para o alcance da meta estabelecida.

Nas ações previstas para o cumprimento da mencionada meta, se encontra a elaboração de indicadores de desempenho, cuja representatividade depende de uma bem depurada e categorizada base de dados. Quanto mais depurados estiverem os dados que compõem o método de cálculo dos indicadores, mais precisos eles serão e mais informações poderão ser extraídas.

È nesse contexto, com o intuito de colaborar com o fornecimento de informações que fundamentem cientificamente o planejamento e as ações direcionadas à Modernização da Gestão no órgão que se desenvolveu este estudo, cujo objetivo geral é propor soluções de classificações da atividade de Polícia Judiciária e indicadores de desempenho.

Como objetivos específicos estabeleceu-se: analisar as propostas de classificação da referida atividade, propondo soluções e alternativas, e desenvolver indicadores de desempenho.

A pesquisa teve basicamente como referencia os trabalhos desenvolvidos pelo Grupo de Estudos da Proposta de Classificação de Atividades da Polícia Federal, instituído no âmbito da Diretoria de Administração e Logística do órgão, e das Tabelas Processuais Unificadas do Conselho Nacional de Justiça – CNJ.

Para atingir os objetivos propostos, num primeiro momento, no capítulo um, abordam-se alguns conceitos e definições da Teoria da Classificação, visando compreendê-la em seus diversos aspectos.

No capítulo dois, contextualiza-se a atividade de polícia judiciária para, em seguida, analisar-se propostas de classificação de seus assuntos e procedimentos, cuja aplicabilidade na Polícia Judiciária é, aqui, considerada fundamental para a padronização e uniformização de critérios de pesquisa e análise do processamento da Justiça Criminal.

Em momento posterior, já no terceiro capítulo, e diante das análises classificatórias, são desenvolvidos indicadores de desempenho para o processamento da atividade de polícia judiciária, conforme as classificações do crime apurado. Dentre os indicadores apresentados estão os relacionados ao processamento do crime, da notícia-crime, da comunicação do crime, do inquérito policial e ao ciclo completo da atividade de Polícia Judiciária.

Por fim, no último capítulo, a partir de informações do Sistema Nacional de Procedimentos – SINPRO, são aplicados alguns dos indicadores de processamento do Inquérito Policial e apresentados gráficos, planilhas e informações sobre as taxas de sua conclusão, e seu tempo médio de duração, ao longo dos últimos anos.

1 NOÇÕES SOBRE A TEORIA DA CLASSIFICAÇÃO

Neste capítulo abordam-se breves noções sobre a Teoria da Classificação, necessária para a compreensão dos assuntos a serem discutidos aqui e, como o aprofundamento neste tema não é o objetivo desse estudo, ele será apoiado, basicamente, num trabalho desenvolvido pela pesquisadora Olga Pombo, sob o tema “Da classificação dos seres à classificação dos saberes” no qual, dentre a literatura pesquisada, encontrou-se sinteticamente subsídios capazes de, ao menos, oferecer uma noção básica sobre o tema.

Na visão da pesquisadora:

Na verdade, nada nos parece mais “natural”, óbvio e indiscutível que as classificações dos entes, dos factos e dos acontecimentos que constituem os quadros mentais em que estamos inseridos. Elas constituem os pontos estáveis que nos impedem de rodopiar sem solo, perdidos no desconforto do inominável, da ausência de “idades” ou “geografias”. Só elas nos permitem orientar-nos no mundo à nossa volta, estabelecer hábitos, semelhanças e diferenças, reconhecer os lugares, os espaços, os seres, os acontecimentos; ordená-los, agrupá-los, aproximá-los uns dos outros, mantê-los em conjunto ou afastá-los irremediavelmente.

O referido trabalho foi estruturado com base em três momentos: principais campos da Classificação, o conceito de Classificação e os tipos fundamentais de Classificação.

1.1 Principais Campos da Classificação

Diemer (*apud* POMBO, 1997, p. 2) identificou quatro campos de orientação da classificação:

- uma orientação ontológica (classificação dos seres);
- uma orientação gnosiológica (classificação das ciências);
- uma orientação biblioteconômica (classificação dos livros); e
- uma orientação informacional (classificação das informações).

Para Pombo (1997, p. 2), a classificação dos seres é relativa ao problema da classificação

nas ciências, o qual interessa fundamentalmente aos lógicos e aos cientistas ligados às áreas do conhecimento em que a classificação tem um papel relevante, como o da biologia, geologia, cosmologia, antropologia, entre outros.

A classificação dos saberes diz respeito ao problema da classificação das ciências, que sempre interessou aos filósofos e àqueles que procuram pensar a ciência e os produtos de sua atividade. “A classificação das ciências é vista como uma atividade filosófica autônoma, determinada por razões teóricas, especulativas, de conquista de uma mais rica compreensão das relações entre os saberes, ou visando efeitos normativos sobre as ciências da época.” (POMBO, 1997, p. 2-3)

Enquanto os níveis anteriores buscam a classificação das ciências por “razões teóricas, especulativas, de conquista de uma mais rica compreensão das relações entre os saberes, ou visando efeitos normativos sobre as ciências da época”, tornando-se o problema central da filosofia das ciências, em terceiro e quarto níveis, a classificação dos livros e informações corresponde a uma ciência da classificação, ou seja, uma nova área de conhecimento científico que tem por fim, não só o estudo de todos os possíveis sistemas de classificação, mas também e determinar os meios da sua realização.

A partir de então, a filosofia assume novo domínio, com natureza mais voltada às ciências exatas, passando a centrar sua análise, também, na classificação enquanto operação de repartição de um conjunto de objetos quaisquer em classes coordenadas e subordinadas entre si, com base em critérios explícitos e previamente escolhidos, interessando diretamente aos classificacionistas.

1.2 O conceito de Classificação

O estudo do problema da classificação das ciências encontra seus principais representantes na Escola de Bruxelas, dentre eles Leo Apostel (apud POMBO, 1997, p. 4), que definindo a teoria da classificação como “estudo das classificações ideais” e como “determinação das condições formais a que qualquer classificação deve obedecer”, caracterizou a classificação considerada ideal como a hierarquia, finita e progressiva, de divisões sucessivas, que não comporta conjuntos idênticos e outros de níveis anteriores, devendo ser exaustivas e nunca vazias ou sobreponíveis.

Contudo, o referido pesquisador constatou a necessidade de introduzir “aproximações enfraquecidas” na definição previamente estabelecida de classificação ideal para

o entendimento do que são chamadas as classificações reais, tal como aparecem nas ciências empíricas, como a Química e a Biologia.

Apostel identificou cinco características gerais de toda classificação real:

1) Cada classificação tem por detrás um determinado mecanismo classificador que executa, melhor ou pior, as operações necessárias à classificação, 2) cada classificação persegue uma mais ou menos sistemática multiplicidade de fins que, em última análise, vão determinar a sua estrutura, 3) cada classificação exerce sobre um domínio da realidade cujas estruturas internas tornam mais ou menos fácil as operações necessárias à classificação, 4) cada classificação constrói-se no contexto das classificações precedentes do mesmo domínio, ou seja, há uma inexorável historicidade das classificações ao longo da qual os domínios classificados podem ser modificados, as divisões podem ser completadas, novos critérios de classificação podem ser acrescentados, 5) para cada classificação existe um produto externo da actividade classificadora que se apresenta como uma árvore genealógica mais ou menos regular, isto é, toda a classificação supõe uma dupla operação: o estabelecimento de equivalências entre classes do espaço classificatório global; o estabelecimento de equivalências entre classes do espaço classificatório local; o estabelecimento de hierarquias entre subclasses no interior das classes previamente estabelecidas.

1.3 Tipos fundamentais de classificações

É atribuída à Perelman (*apud* POMBO, 1997, p. 6) a distinção de dois tipos fundamentais de classificações: 1) as dicotomias, baseadas na presença ou ausência de uma determinada propriedade, e 2) as classificações baseadas numa propriedade qualificada como diferença específica.

Segundo ele, as dicotomias seriam as “classificações logicamente mais satisfatórias” considerando que o conjunto de objetos a classificar é sucessivamente dividido em dois subconjuntos simultaneamente exclusivos e exaustivos.

A Árvore de Porfírio é uma das primeiras representações baseadas nesse tipo de classificação, constituindo-se como um conjunto hierárquico finito de gêneros e espécies, que funciona por dicotomias sucessivas. A representação arborescente da ideia de classificação teve uma enorme influência no campo da classificação dos seres e das ciências (1997, p. 6).

Por outro lado, nas classificações baseadas na diferença específica, ou seja, numa propriedade “incompatível com todas as outras propriedades situadas no mesmo nível da classificação”, a dificuldade aumenta na medida em que aumenta o número das várias propriedades que podem desempenhar a função dessa diferença específica, cuja escolha terá como resultado diferentes arranjos das realidades a classificar e, conseqüentemente, a constituição de diferentes classificações.

Nessa linha, classificar, portanto, um processo de escolha, ou seja, é simplesmente optar por uma entre outras classificações logicamente possíveis, baseando-se em motivos justos para a seleção.

Do exposto, portanto, baseando-se nas conclusões de Perelman (*apud* POMBO, 1997, p. 6), pode-se inferir que a classificação é, ao mesmo tempo, uma questão natural ou arbitrária, vez que sua escolha se dá em função da “maior ou menor atenção às afinidades que devem permitir reunir em classes as diversas realidades a classificar”. Outra questão apontada por ele é “como entender as afinidades que devem permitir classificações e de como escolher o critério para determiná-las”.

Para Perelman (*apud* POMBO 1997, p. 10), essa última questão dá origem a outros três diferentes tipos de classificações: essencialistas, estruturais ou morfológicas e evolutivas ou genéticas. Essas classificações são qualificadas de soluções intrínsecas por Apostel, na medida que têm por base a natureza do domínio a classificar.

Em relação ao assunto, Apostel identifica ainda as classificações pragmáticas, que correspondem a uma solução extrínseca em favor de uma perspectiva em que o domínio a classificar é considerado na sua relação com o uso que o classificador pretende lhe dar e com as ações que sobre ele pretende desencadear (*apud* POMBO, 1997, p. 12).

É na classificação documental e biblioteconômica que a classificação pragmática tem espaço excepcional. A diferença das classificações das ciências e documentais está no caráter geralmente especulativo das primeiras em contraste com os objetivos funcionais imediatos das segundas.

Nesse contexto, a proposta de classificação das atividades de Polícia Judiciária se adéqua às características de uma classificação pragmática, na qual o que está em causa na apreciação do valor de uma classificação é a sua utilidade prática, a rapidez, exatidão e facilidade de sua utilização, conforme se demonstrará no decorrer deste estudo.

2 DA FUNÇÃO DE POLÍCIA JUDICIÁRIA DA UNIÃO

2.1 Da função de Polícia Judiciária

A Polícia Federal é órgão permanente instituído por lei, com atribuições previstas no artigo 144 da Constituição da República, no capítulo destinado à Segurança Pública, e em legislações complementares. O referido dispositivo constitucional dispõe que cabe à Polícia Federal:

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

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

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

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

Dessas disposições, depreende-se que as funções de Polícia Judiciária da União, previstas no inciso IV, § 1º, daquele artigo, foram concebidas de forma separada da atividade de apuração de infrações penais, em detrimento de bens, serviços e interesses da União, referenciados no inciso I da mesma disposição secundária.

Tal fato poderia dar margem ao entendimento de que as referidas funções seriam distintas. No entanto, o Código de Processo Penal dispõe que a atividade de Polícia Judiciária tem como função a apuração de infrações penais e sua autoria: “Art. 4º A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria”¹.

Visando verificar se há interpretação do Supremo Tribunal Federal que conceba na condição de legítimo intérprete da Constituição a atividade de Polícia Judiciária de maneira diversa, em pesquisas às suas decisões mais recentes, nota-se que o STF, reiteradamente, utiliza a expressão “Polícia Judiciária” de forma combinada com a expressão “apuração de infrações penais”, como foi o caso da ADI 3441, HC 73.271 e HC 87.105.

1 Redação dada pela Lei nº. 9.043, de 9.5.1995.

Como exemplo da aludida referência combinada, pode-se citar a ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3441/RN, cujo relator foi o Ministro Carlos Britto:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DA EXPRESSÃO “PODEM SER EXERCIDAS POR POLICIAL CIVIL OU MILITAR E CORRESPONDEM, EXCLUSIVAMENTE, AO DESEMPENHO DAS ATIVIDADES DE DIREÇÃO E CHEFIA DAS DELEGACIAS DE POLÍCIA DO INTERIOR DO ESTADO”. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 4º DA LEI Nº 7.138, DE 25 DE MARÇO DE 1998, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Em frontal violação ao § 4º do art. 144 da Constituição, a expressão impugnada faculta a policiais civis e militares o desempenho de atividades que são privativas dos Delegados de Polícia de carreira. De outra parte, o § 5º do art. 144 da Carta da República atribui às polícias militares a tarefa de realizar o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública. O que não se confunde com as funções de **polícia judiciária e apuração de infrações penais**, estas, sim, de competência das polícias civis. Ação procedente. (grifos meu)

Na doutrina, encontram-se aqueles que defendem a distinção entre a atividade de apuração de infrações penais e a de Polícia Judiciária, como é o caso do Procurador da República Paulo Gustavo Guedes Fonte que, mesmo com objetivo diverso deste trabalho, ao interpretar o artigo 144 da Constituição para fundamentar seu entendimento de que a Polícia Federal não tem exclusividade na apuração de infrações penais no âmbito da união, aduziu:

Vê-se, pois, que a Constituição distinguiu entre a função de apuração de crimes e a função de polícia judiciária. Ao tratar das Polícias Civis, no § 4º do mesmo artigo, a distinção é repetida, asseverando-se que lhes incumbem “**as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares**”.

Tal compreensão tem reflexos evidentes para o tema em apreço, uma vez que a exclusividade foi mencionada apenas no inciso IV, relativo às funções de polícia judiciária e não no inciso I, que trata da apuração de infrações penais. Do ponto de vista hermenêutico, em face da clara distinção adotada pela Constituição, enfatizada por duas vezes, não se admite embutir a apuração das infrações na função de polícia judiciária, como usualmente se faz, com a consequência de se estender a cláusula de exclusividade. Onde a lei distingue, não cabe ao intérprete confundir!

Não obstante, diante da inexistência de jurisprudência que estabeleça, por parte do Supremo Tribunal Federal, distinções entre as funções de polícia judiciária e a de apuração de

infrações penais e, especialmente, como o artigo 4º do Código de Processo Penal já apresenta definição legal sobre o tema, pode-se considerar, então, que essas atividades são idênticas.

Assim, à luz dos incisos constitucionais relativos à matéria, as funções de polícia judiciária da Polícia Federal podem se dividir em:

- a. Funções de Polícia Judiciária vinculadas à Jurisdição da União; e
- b. Funções de Polícia Judiciária não vinculadas à Jurisdição.

2.2 Das Funções de Polícia Judiciária vinculadas à Jurisdição

No inciso IV do artigo 144, §1º, da CFRB, encontra-se a previsão de funções vinculadas à jurisdição, no caso, as funções de Polícia Judiciária da União.

O citado dispositivo constitucional dá legitimidade para a Polícia Federal executar, com exclusividade, apurações de infrações penais cujo processo e julgamento estejam a cargo de órgão do Poder Judiciário da União.

Essa interpretação tem respaldo em decisões do próprio Supremo Tribunal Federal, como no RHC 77.251, cujo relator foi o Ministro Neri da Silveira:

EMENTA: Recurso Ordinário em *Habeas corpus*. 2. Crime praticado contra os interesses da União Federal. 3. A investigação feita pela Polícia Estadual, incompetente para o procedimento, do âmbito criminal da Justiça Federal de 2º Grau, se arquivada, não pode obstar a apuração dos fatos pela Polícia Federal, que desempenha, também, as funções de polícia judiciária para a Justiça da União, quer em primeiro grau, quer nos Tribunais de segundo grau e superiores e no Supremo Tribunal Federal. 3. Recurso Ordinário em *Habeas corpus* desprovido.

Os órgãos da Justiça da União podem ser destacados do Art. 92 da Constituição da República, que elenca todos aqueles do Poder Judiciário, quais sejam:

I - o Supremo Tribunal Federal;

I-A - o Conselho Nacional de Justiça;

II - o Superior Tribunal de Justiça;

III - os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;

IV - os Tribunais e Juízes do Trabalho;

V - os Tribunais e Juízes Eleitorais;

VI - os Tribunais e Juízes Militares;

VII - os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

Desses órgãos, apenas o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, os Tribunais e Juízes Eleitorais e os Tribunais Regionais e Juízes Federais fazem parte da Justiça da União e possuem jurisdição criminal. Portanto, dos órgãos que integram o Poder Judiciário, cuja correlata função de Polícia Judiciária cabe, com exclusividade, à Polícia Federal, excluem-se apenas os seguintes:

- a. Os Tribunais e Juízes do Trabalho, por ausência de jurisdição penal;
- b. Os Tribunais e Juízes Militares, por determinação constitucional expressa;
- c. Os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios;
- d. O Conselho Nacional de Justiça, por ausência de jurisdição penal.

Nesse contexto, combinando a disposição do inciso IV do artigo 144 da CRFB, com as disposições constitucionais relativas à competência para o processo e julgamento dos órgãos da Justiça da União, anteriormente listados, pode-se identificar o rol de apurações penais que, com exclusividade, cabe a Polícia Federal. É correta, portanto, a assertiva que “Cabendo a quaisquer dos órgãos do Poder Judiciário da União o processo e julgamento de uma infração penal, a correlata apuração cabe à Polícia Federal.”

Destarte, é importante consignar que há exceções a essa regra, como é o caso da apuração de infrações cometidas por membros do Ministério Público e do próprio Poder Judiciário, mesmo que o processo e julgamento estejam sob a jurisdição da Justiça da União.

2.3 Das Funções de Polícia Judiciária não vinculadas à Jurisdição

Além das atribuições inerentes as funções de Polícia Judiciária da União, a Constituição da República legitima a atuação da Polícia Federal em apurações de infrações penais específicas cujo processo e julgamento não estejam vinculados à jurisdição de um órgão do Poder Judiciário da União.

Esse é o caso das atribuições previstas nos incisos I e II (art.144 da CFRB), quais sejam:

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

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

Nesses casos, apesar dos crimes contra ordem política e social, ou em detrimento de serviços e interesses da União e de suas entidades autárquicas e empresas públicas, serem de competência da Justiça Federal, conforme dispõe o artigo 109 da CRFB, mesmo que sobrevenha alteração da Constituição nesse aspecto, por força dos citados incisos, suas apurações seriam ainda da alçada da Polícia Federal.

Exemplo dessa autonomia de legitimidade para atuação que a Constituição confere à Polícia Federal para o exercício de determinadas atividades é que, enquanto cabe à mesma a apuração de quaisquer infrações penais, sem exclusão das contravenções penais, por força constitucional, compete à Justiça Federal o processo e julgamento apenas de crimes.

O mesmo se aplica às atividades de repressão previstas na Constituição que, segundo a doutrina e jurisprudência, referem-se à apuração de infrações penais. A apuração do tráfico ilícito de entorpecentes e afins, e do contrabando e descaminho, fazem parte do rol de atribuições da Polícia Federal, independentemente do órgão jurisdicional competente para o processo e julgamento.

O inciso II da CFRB (art. 144, § 1º), transcrito anteriormente, confere atribuição à Polícia Federal para atuar no tráfico de drogas, seja ele local ou internacional. No caso do tráfico local, a competência para o processo e julgamento é da Justiça Estadual, já no tráfico internacional esse encargo é da Justiça Federal. Mas, nas duas hipóteses, a atuação da Polícia Federal está legitimada pelo citado dispositivo constitucional.

A atuação em casos de competência da Justiça Estadual poderá ocorrer também nas apurações de infrações cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme que, segundo previsão do inciso I, § 1º do mesmo artigo 144, devem estar dispostas em lei. É o caso da Lei 10.446, de 8 de maio de 2002, que em um único artigo, dispôs sobre o assunto, conforme se verifica a seguir:

Art. 1º Na forma do inciso I do § 1º do art. 144 da Constituição, quando houver repercussão interestadual ou internacional que exija repressão uniforme, poderá o Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, sem prejuízo da responsabilidade dos órgãos de segurança pública arrolados no art. 144 da Constituição Federal, em especial das Polícias Militares e Cíveis dos Estados, proceder à investigação, dentre outras, das seguintes infrações penais:

I- Seqüestro, cárcere privado e extorsão mediante seqüestro (arts. 148 e 159 do Código Penal), se o agente foi impelido por motivação política ou quando praticado em razão da função pública exercida pela vítima;

II- Formação de cartel (incisos I, a II, III e VII do art. 4º da Lei nº. 8137, de 27 de dezembro de 1990);

III- Relativas à violação a direitos humanos, que a República Federativa do Brasil se comprometeu a reprimir em decorrência de tratados internacionais de que seja parte; e

IV- Furto, roubo ou receptação de cargas, inclusive bens valores, transportadas em operação interestadual ou internacional, quando houver indícios da atuação de quadrilha ou bando em mais de um Estado da Federação.

Assim, a partir das infrações diretamente definidas pela Constituição e na citada Lei, fecha-se o rol de infrações, cujas apurações cabem a Polícia Federal, independentemente do órgão do Poder Judiciário competente para o processo e julgamento.

3 DA CLASSIFICAÇÃO DA ATIVIDADE DE POLÍCIA JUDICIÁRIA POR ASSUNTO

Neste capítulo discorrer-se-á sobre a proposta para a Classificação de Atividades da Polícia Federal, utilizando-se como fonte de pesquisa para a classificação das funções de polícia judiciária as Tabelas de Assuntos Processuais do Poder Judiciário² e estudo efetuado por grupo de trabalho constituído pela portaria nº 40/2008 – DLOG/DPF³.

3.1 Da proposta de Classificação das Atividades da Polícia Federal - PROCLAPOL

Com efeito, a necessidade de classificação das atribuições de polícia judiciária no âmbito da Polícia Federal foi identificada por Mesquita⁴ que, debruçando-se no estudo do assunto, mesmo sem tê-lo esgotado, apresentou à Direção-Geral da Polícia Federal um rol de sugestões para sua implementação.

Mesquita relatou a dificuldade dos gestores da Polícia Federal em produzir relatórios detalhados de suas atividades, em função da falta de normas de registro e catalogação de atividades e da inexistência de programas e sistemas informatizados que forneçam as informações adequadas.

Para ele, a Classificação de Atribuições da Polícia Federal possibilitaria o desenvolvimento de indicadores de desempenho que, segundo ele, são defasados e incapazes de demonstrar o que é feito pela instituição, gerando dúvidas em relação ao que, o quanto, como, e com que qualidade são realizadas as atividades do órgão.

Na proposta apresentada àquela Instituição por Mesquita, foi estabelecida uma categorização preliminar das atribuições, baseada em três itens, que seguem a lógica utilizada pela Constituição da República para definir as atribuições da Polícia Federal, ou seja:

- 1- Apurar infrações penais em detrimento de Bens, Serviços e interesses da União;
- 2- Apurar infrações penais contra Ordem Política e Social; e
- 3- Reprimir o tráfico de ilícito de entorpecentes e drogas afins.

2 Tabelas de Assuntos Processuais do Poder Judiciário, disponíveis em: http://www.cnj.gov.br/images/Tabelas_processuais/01_10_2008/Assuntos/Tabela_Assuntos_STJ.xls

3 Grupo de Trabalho composto por servidores com função específica de elaborar uma proposta de classificação de atividades da Polícia Federal

4 Mesquita, Joaquim Cláudio de Figueiredo. Delegado de Polícia Federal, Diretor de Administração e Logística do Departamento de Polícia Federal, subscritor da Portaria nº. 40/2008 – DLOG/DPF.

A partir desses itens, Mesquita sugeriu que a classificação das atribuições de Polícia Judiciária se estabelecesse conforme o seguinte esboço:

1 – Tabela 1 - Apurar infrações penais em detrimento de Bens, Serviços e Interesses da União, suas entidades Autárquicas e Empresas Públicas

1	Contra o patrimônio arqueológico
2	Crimes na exploração de energia nuclear
3	Praticado contra o meio ambiente
4	Crimes falimentares
5	De representação caluniosa por improbidade administrativa
6	De responsabilidade contra o meio circulante
7	De trânsito
8	Praticado com abuso de autoridade
9	Praticado com abuso do poder econômico
10	Praticado contra a criança e adolescente
11	Praticado contra a economia popular
12	Praticado contra a lei de parcelamento do solo urbano
13	Praticado contra a ordem econômica
14	Praticado contra a ordem tributária
15	Praticado contra a propriedade industrial
16	Praticado contra a propriedade intelectual
17	Praticado contra as normas de licitações
18	Praticado contra as normas de locação
19	Praticado contra as relações de consumo
20	Praticado contra criança e adolescente
21	Praticado contra o mercado de capitais
22	Praticado contra o sigilo bancário
23	Praticado contra o sistema financeiro da habitação
24	Praticado contra o sistema financeiro nacional
25	Praticado para lavagem de dinheiro
26	Praticado por organização criminosa
27	Crimes previdenciários
28	De desvio de crédito e financiamento
29	De interceptação de comunicações
30	Praticado contra a administração da justiça
31	Praticado contra o serviço de radiodifusão
32	Praticado contra os serviços de telecomunicações
33	Praticado contra os serviços postais
34	Relacionados à situação jurídica do estrangeiro

2 – Tabela 2 - Apurar infrações penais contra a Ordem Política e Social

1	Crimes eleitorais
2	De deserção e engajamento
3	De discriminação
4	De genocídio
5	De responsabilidade
6	De tortura
7	De tráfico de tecidos, órgãos ou partes do corpo humano
8	Praticado contra a liberdade de imprensa
9	Praticado contra a organização do trabalho
10	Praticado contra a segurança nacional, a ordem política e social
11	Praticado contra comissão parlamentar de inquérito
12	Praticados contra os índios
13	Relacionados com arma de fogo
14	Praticado contra a reforma agrária
15	Praticado contra a biosegurança
16	Praticado contra os direitos humanos
17	De terrorismo

3 – Tabela 3 - Reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins

1	Tráfico e uso de drogas
---	-------------------------

Para categorizar os crimes como sendo Contra Ordem Política e Social, ele se embasou nos critérios estabelecidos no regimento interno da Polícia Federal. Esse regulamento atribuía a responsabilidade pela apuração das infrações acima descritas à antiga Delegacia de Ordem Política e Social, atual Delegacia de Defesa Institucional.

Isso sugere que, no âmbito da Polícia Federal, os crimes constantes no item 2 da tabela 2, eram considerados como de Ordem Política e Social, cabendo consignar que, até a presente data, vários deles ainda se encontram sob a coordenação-central da Divisão de Assuntos Sociais e Políticos. É o caso dos crimes eleitorais, dos crimes praticados contra os índios e os crimes cometidos a bordo de aeronaves e embarcações.

Contudo, cabe destacar que vários dos crimes que estavam sob o “guarda-chuva” regimental da Ordem Política e Social naquele regimento já são considerados crimes relativos aos direitos humanos, como os de tráfico de pessoas, tortura e os de ódio. É certo também que a responsabilidade pela apuração de crimes de armas de fogo também foi excluída do rol desses crimes.

No âmbito do Direito, é a Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170/83) que define expressamente os crimes contra a segurança nacional e a ordem política e social, sendo plausível que apenas eles sejam considerados como tal.

Sob o título Bens e Serviços e Interesses da União e de suas entidades, Mesquita classificou todos os outros crimes que não foram considerados como sendo contra a Ordem Política e Social e de Tráfico de Entorpecentes e Drogas afins, incluindo-se ali os previstos nas legislações extravagantes.

Contudo, diante da constatação da complexidade e da necessidade de aprofundamento no tema referido ele conclui, em documento⁵ encaminhado ao Diretor-Geral da Polícia Federal que a classificação proposta necessitaria de “maiores estudos, levantamentos e discussões internas sendo extremamente recomendável a **designação de comissão responsável ao seu desenvolvimento**”.

3.2 Dos trabalhos do Grupo PROCLAPOL

3.2.1 Da Metodologia inicial adotada

Com efeito, diversas reuniões foram empreendidas pela comissão, com a participação dos mais diversos setores da instituição, como Coordenações, Divisões, entre outros; inclusive com os relativos às atividades não judiciárias, que também eram objeto dos estudos do grupo, como é o caso do controle migratório, controle de produtos químicos, segurança privada e de armas, mas que não são objetos desse estudo que se dedica às funções de Polícia Judiciária.

A metodologia adotada para os trabalhos do grupo consistiu na realização de encontros com cada um dos setores especializados em atividades-fim da Polícia Federal, para os quais foram colocados o problema e os objetivos propostos, solicitando-se um esboço das atividades por eles desenvolvidas, organizadas em tabelas, de maneira que ficassem claramente categorizadas.

Inicialmente, visando não limitar a capacidade de percepção do problema classificatório proposto e da identificação de sua solução, ao menos para a área de Polícia Judiciária, não foram impostos limites à categorização, exceto a recomendação de que a mesma deveria restringir-se à atividade-fim de Polícia Judiciária. Também não foi esti-

5 Documento denominado PROCLAPOL – Proposta de Classificação de Atividades da Polícia Federal.

pulado se o setor deveria considerar na sua categorização de atividades o objeto jurídico tutelado⁶, o tipo de interesse, serviço ou bem envolvido no crime, ou mesmo o tipo de legislação pertinente.

Durante as apresentações das tabelas, que eram feitas conforme os interesses e visão de cada setor especializado, o grupo discutia e deliberava conjuntamente sobre a lógica utilizada na categorização das atividades/atribuições por cada um deles.

3.2.2 Das dificuldades enfrentadas

Os estudos relativos às atividades de polícia judiciária demonstraram maior complexidade que aqueles referentes às funções de polícia administrativa, em especial, na identificação da lógica classificatória plausível. O vício em se pensar atividades conforme as atribuições setoriais foi um desafio enfrentado.

É inegável que a divisão de atribuições por setores na forma que dispõe o regimento interno da Polícia Federal demonstra, no mínimo, um esboço ou indícios de uma possível classificação de atividades. A estrutura de uma organização leva em consideração especialmente o binômio NECESSIDADE X POSSIBILIDADE, ou seja, além da necessidade há de haver disponibilidade de recursos humanos e de materiais.

Contudo, no trabalho de categorização de atividades, as possibilidades não são limitadas a esses recursos, mas apenas à conveniência e oportunidade da classificação proposta, pois é apenas um produto teórico com fins absolutamente práticos.

Como exemplo de inadequação da classificação baseada em atribuições setoriais, pode-se citar o caso da classificação das atribuições das Delegacias de Polícia Fazendária da Polícia Federal. Na divisão de atribuições preconizada pelo regimento interno, as referidas delegacias estão encarregadas da apuração de infrações penais contra a ordem tributária, contra o patrimônio, da Lei de Licitações e de pirataria, dentre outras.

6 “Objeto jurídico do crime é o bem-interesse protegido pela lei penal ou, como diz Nuvolone, “o bem ou interesse que o legislador tutela, em linha abstrata de tipicidade (fato típico), mediante uma incriminação penal”. Conceituam-se bem como tudo aquilo que satisfaz a uma necessidade humana, inclusive as de natureza moral, espiritual, etc., e interesse como o liame psicológico em torno desse bem, ou seja, o valor que tem para seu titular. São bens jurídicos a vida (protegida nas tipificações de homicídio, infanticídio, etc.), a integridade física (lesões corporais), a honra (calúnia, difamação e injúria), o patrimônio (furto, roubo, estelionato), a paz pública, etc. A disposição dos títulos e capítulos da Parte Especial do Código Penal obedece a um critério que leva em consideração o objeto jurídico do crime, colocando-se em primeiro lugar os bens jurídicos mais importantes: vida, integridade corporal, honra, patrimônio, etc.” (Fernando Toscano, http://www.portalbrasil.net/2005/colunas/direito/fevereiro_16.htm, consultado em 10.10.2008)

Essa delimitação de atribuições, acredita-se, poderia levar ao erro de se considerar todos os crimes citados na tabela 1 como crimes fazendários, o que seria uma distorção causada pelo pensamento inspirado, exclusivamente, no citado regimento interno.

No exemplo, os objetos jurídicos tutelados são diversos, o tipo de interesses bens e serviços são diversos, e as legislações também são diversas, mas todos os crimes mencionados estão sob a responsabilidade de uma única delegacia adjetivada de fazendária.

Poder-se-ia até elaborar uma classificação das atividades setoriais, baseada no regimento interno. Esta solução poderia servir para a elaboração de estatísticas individualizadas de cada setor, contudo, ela ficaria sujeita as lacunas, redundâncias e casuísmos, relativos às imperfeições e constantes alterações do regimento interno, assim como se prestaria para visualizar tão somente o setor individualmente.

Isso permite afirmar que a delimitação das atribuições de setores posta em prática na instituição não é suficiente para a classificação das atividades ou assuntos de Polícia Judiciária.

3.2.3 Da solução e das classificações sugeridas

Diante da constatação das possíveis inadequações apontadas no item anterior, e da necessidade de soluções metodológicas, o grupo do PROCLAPOL, e os setores especializados passaram, então, a analisar tabelas com as atividades de cada setor, adicionando, eliminando ou removendo atividades. A consolidação de uma proposta plausível, só se daria após um intenso processo de tentativas, evitado de erros, cuja conclusão só seria possível dado ao conhecimento e experiência dos servidores envolvidos.

A análise das atividades judiciárias em conjunto com os respectivos setores responsáveis foi mantida, pois se mostrou adequada para garantir que nenhuma atividade seria esquecida e, por outro lado, para também favorecer o engajamento de seus servidores na execução do trabalho.

Entretanto, isso foi feito tendo-se como princípio que o produto final, a estrutura da classificação, não deveria ser baseada no regimento interno da instituição. Ou seja, a classificação seria, portanto, essencialmente convencional, resultado do consenso dos integrantes da comissão e dos representantes dos setores envolvidos.

3.2.3.1 Da proposta relativa às Atribuições da Divisão de Crimes Fazendários

Para maior parte da classificação relativa às atribuições da divisão de Polícia Fazendária, verificou-se claramente que poderia ser seguida a lógica do Código Penal, baseada no objeto jurídico tutelado.

Na proposta em discussão, o primeiro nível de categorização seguiu, com pequenos ajustes de nomenclatura, a ordem dos Títulos da Parte Especial do Código Penal, excluindo-se aqueles crimes cujas apurações não são correlatas ao setor, e incluindo-se os crimes previstos na Legislação Complementar:

1. Crimes contra Pessoa;
2. Crimes contra o Patrimônio;
3. Crimes contra a Propriedade Intelectual;
4. Crimes contra o Respeito aos Mortos;
5. Crimes contra os Costumes;
6. Crimes contra a Incolumidade Pública;
7. Crimes contra a Segurança e Meio de Comunicação e Transporte de outros Serviços Públicos;
8. Crimes contra a Segurança dos Sistemas Informatizados;
9. Crimes contra a Paz Pública;
10. Crimes contra a Fé Pública;
- 11 Crimes do Servidor Público;
12. Crimes contra a Administração Pública;
13. Crimes contra a Administração da Justiça;
14. Crimes contra os Serviços Postais (Lei nº. 6.538/78);
15. Crimes contra a Ordem Tributária (Lei nº. 8.137/93);

16. Crimes em processo de Licitação ou Contrato com à Administração (Lei nº. 8.666/93);
17. Crimes contra os mecanismos de fomento à atividade audiovisual (Lei nº. 8.685/93);
18. Crimes de interceptação de comunicações (Lei nº. 9.296/96);
19. Crimes de Trânsito (Lei nº. 9.503/97);
20. Crime contra os serviços de Telecomunicações (Lei nº. 9.472/97);
21. Crime contra o sigilo bancário (LC nº 105/01);
22. Contravenções (DL. nº. 3.688/41;
23. Crimes contra a Criança e o Adolescente (Lei nº. 8.069/90).

No segundo nível de categorização, foram especificados os diversos crimes conforme os respectivos bens jurídicos tutelados, ou seja, de acordo com os Títulos do Código Penal, e ainda aqueles definidos por legislação complementar.

O último nível de categorização, que variou de colocação entre o 3º e 4º níveis, a depender da expansão da classificação, foi utilizado na proposta para a especificação do Ente Público da Administração direta ou indireta⁷, cujos bens, serviços e interesses são atingidos pelo crime.

7 “Administração Direta é aquela composta por órgãos ligados diretamente ao poder central, federal, estadual ou municipal. São os próprios organismos dirigentes, seus ministérios e secretarias. Administração Indireta é aquela composta por entidades com personalidade jurídica própria, que foram criadas para realizar atividades de Governo de forma descentralizada. São exemplos as Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista. Segundo GRANJEIRO (“in” Administração Pública) são essas as características das entidades pertencentes à Administração Indireta: Autarquias: serviço autônomo, criado por lei específica, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio e receitas próprios, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada; Fundação pública: entidade dotada de personalidade jurídica de direito público ou privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de lei autorizativa e registro em órgão competente, com autonomia administrativa, patrimônio próprio e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes; Empresa pública: entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, se federal, criada para exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou conveniência administrativa; Sociedades de economia mista: entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, instituída mediante autorização legislativa e registro em órgão próprio para exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, à União ou a entidade da Administração indireta.” (http://pt.wikipedia.org/wiki/Administra%C3%A7%C3%A3o_p%C3%BAblica#Administra.C3.A7.C3.A3o_Direta_e_Indireta, consultado em 10.10.2008)

Em alguns casos, alguns níveis foram utilizados para especificar o *modus operandi* da prática criminosa e os produtos e objetos do crime⁸. Esse foi o caso dos crimes de contrabando e descaminho, em que houve proposta para categorização do **meio de transporte** empregado: aéreo, marítimo, terrestre, fluvial ou ferroviário; e dos principais **objetos do crime**: produtos de informática, agrotóxicos, eletrônicos, cigarros, combustíveis e produtos piratas. Também foi o caso dos crimes que podem ser praticados através da internet, para os quais foram consideradas as opções: pela internet ou outros meios.

Partindo-se da premissa de que todas as categorizações apresentadas são inerentes a atividade de Polícia Judiciária, ter-se-ia então, a partir daí, os seguintes exemplos de classificação:

Exemplo 1: Classificação com nível de Ente Público interessado:

Nível 1 – Crimes contra o Patrimônio

Nível 2 – Roubo – Crimes contra o Patrimônio

Nível 3 – Ente Público - Roubo – Crimes Contra o Patrimônio.

Exemplo 2: Classificação com nível de “*modus operandi*” empregado

Nível 1 – Crimes contra a Pessoa

Nível 2 – Calúnia – Crimes contra a Pessoa

Nível 3 – Internet - Calúnia – Crimes Contra a Pessoa

Exemplo 3: Classificação com níveis de “*modus operandi*” e “produtos do crime” do crime

Nível 1 – Crimes Contra a Administração Pública

Nível 2 – Contrabando ou Descaminho – Crimes Contra a Adm. Pública

Nível 3 – Aéreo – Contrabando e Descaminho – Crimes Contra a Adm. Pública.

Nível 4 – Cigarro - Aéreo – Contrabando e Descaminho – Crimes Contra a Adm. Pública

8 “Objeto material ou substancial do crime é a pessoa ou coisa sobre a qual recai a conduta criminosa, ou seja, aquilo que a ação delituosa atinge. Está ele direta ou indiretamente indicado na figura penal. Assim, “alguém” (o ser humano) é objeto material do crime de homicídio (art. 121), a “coisa alheia móvel” o é dos delitos de furto (art. 155) e roubo (art. 157), o “documento” o é do crime previsto no art. 298, etc. Há casos em que se confundem na mesma pessoa o sujeito passivo e o objeto do crime. Nas lesões corporais a pessoa que sofre a ofensa à integridade corporal é, ao mesmo tempo, sujeito passivo e objeto material do crime previsto no art. 129 do CP (a ação é exercida sobre seu corpo). Existem, porém, crimes sem objeto material, como ocorre no crime de ato obsceno (art. 233), no de falso testemunho (art. 342), etc.” (Fernando Toscano, http://www.portalbrasil.net/2005/colunas/direito/fevereiro_16.htm, consultado em 10.10.2008)

Exemplo 4: Classificação com níveis de “*modus operandi*” e “ente público interessado”

Nível 1 – Crimes contra o Patrimônio

Nível 2 – Furto – Crimes contra o Patrimônio

Nível 3 – Internet – Furto – Crimes contra o Patrimônio

Nível 4 – Ente Público – Internet – Furto – Crimes contra o Patrimônio

Verifica-se, então, que os níveis de classificação foram utilizados para a especificação de critérios distintos como: **Assunto**; “*Modus Operandi*”; **Objeto do Crime**; **Ente Interessado**; e **outros**.

3.2.3.2 Da proposta de categorização dos Crimes Ambientais

A proposta de classificação dos Crimes Ambientais, relativos às atribuições da Divisão de Crimes Ambientais e do Patrimônio Histórico, também se valeu de critérios distintos, tal como ocorreu na anteriormente analisada.

No primeiro nível da categorização constaram os ditos crimes e nos demais, a depender do tipo penal: o bioma⁹, áreas de conservação¹⁰, as espécies da fauna e flora, o meio de transporte utilizado na prática criminosa, etc.

9 “Bioma é uma unidade biológica ou espaço geográfico caracterizado de acordo com o macroclima, a fitofisionomia (aspecto da vegetação de um lugar), o solo e a altitude específicos. Alguns, também são caracterizados de acordo com a presença ou não de fogo natural. A palavra bioma (de bios=vida e oma=grupo ou massa) foi usada pela primeira vez com o significado acima por Clements (ecologista norte-americano) em 1916. Segundo ele a definição para bioma seria, “comunidade de plantas e animais, geralmente de uma mesma formação, comunidade biótica”. (<http://www.infoescola.com/geografia/bioma/>, consultado em 10.10.2008)

10 “As áreas de conservação são chamadas pela legislação brasileira de Unidades de Conservação fazendo parte do sistema brasileiro de proteção ao meio ambiente e são controladas pelo órgão federal IBAMA, compondo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), que foi instituído em 18 de julho de 2.000, através da Lei Nº 9.985. A unidade de conservação é um espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.” .. As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas: I - Unidades de Proteção Integral: O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos na Lei; II - Unidades de Uso Sustentável: O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.” (http://pt.wikipedia.org/wiki/Unidade_de_Conserva%C3%A7%C3%A3o#Unidades_de_prote.C3.A7.C3.A3o_integral)

Os Biomas considerados foram:

1. Amazônia Legal
2. Mata Atlântica
3. Pantanal
4. Cerrado
5. Caatinga
6. Campos Sulinos
7. Manguezal

As unidades de conservação foram classificadas como:

- 1) Áreas de Preservação Permanente
- 2) Reserva Legal;
- 3) Unidade de Conservação de Proteção Integral
- 4) Unidade de Conservação de Uso Sustentável

Os tipos de unidades de conservação de proteção integral, como as Estações Ecológicas, Reservas Biológicas, Parques Nacionais, Monumentos Naturais e Refúgios da Vida Silvestre também foram considerados relevantes, e foram elencadas num dos níveis de categorização do crime de dano direto ou indireto causado às mesmas.

As espécies da fauna foram classificadas em:

1. Anfíbios
2. Aves
3. Invertebrados Terrestres
4. Insetos
5. Mamíferos
6. Répteis
7. Ameaçados de Extinção constante na CITES (Dec. 3.607/00)

Com base nesses critérios ter-se-ia os seguintes exemplos de classificação de Crimes Ambientais:

Exemplo 1: Com o nível de área de interesse e espécie da fauna

Nível 1 - Crimes Ambientais;

Nível 2 - Atentar contra a fauna silvestre – Crimes Ambientais;

Nível 3- Reserva Legal – Atentar contra a Fauna Silvestre –Crimes Ambientais;

Nível 4 - Aves - Reserva Legal - Atentar contra a Fauna Silvestre – Crimes Ambientais.

Exemplo 2: Com nível de área de interesse e bioma

Nível 1 - Crimes Ambientais;

Nível 2 – Provocar incêndio em mata ou floresta – Crimes Ambientais;

Nível 3 – Área de Preservação Permanente - Provocar incêndio em mata ou floresta – Crimes Ambientais;

Nível 4 – Mata Atlântica - Área de Preservação Permanente - Provocar incêndio em mata ou floresta – Crimes Ambientais;

Com efeito, na área de crimes ambientais existe uma extensa gama de possibilidades de classificação com base em diversos critérios, a depender do crime classificado como, por exemplo:

a) no crime “pescar ou molestar qualquer espécie de cetáceo nas águas jurisdicionais brasileiras (art. 1º da Lei nº. 7.643/87)”, podem ser classificadas as espécies de cetáceo;

b) no crime “extrair de florestas de domínio público, espécies de minerais (art. 44, Lei. 9.605/98), podem ser classificadas as espécies minerais; e

c) no crime “cortar ou transformar em carvão madeira de lei (art. 45, Lei 9.605/98), as madeiras também podem ser classificadas.

Verifica-se que, nesta série de exemplos, tal como ocorreu na anterior, as espécies da fauna, da flora, de minérios e de outros tantos recursos naturais que também poderiam estar especificados, são **objetos do crime**, sobre os quais recai a conduta criminosa.

Lembra-se que os “objetos do crime” também foram considerados relevantes na classificação dos crimes afetos a Divisão de Polícia Fazendária, o que leva a inferir, ao menos preliminarmente, que eles são considerados relevantes na atividade de categorização.

Quanto à utilização das áreas de conservação, como as de preservação permanente, unidades de conservação e reserva legal, como critério para classificação, verifica-se que estas são relativas ao “local do crime”, ou seja, área física onde foi cometido o crime, o que não exclui a categorização dos “objetos naturais” encontrados nessa área, sobre os quais recaem as condutas criminosas, sejam eles da fauna, flora, etc.

No que tange aos Biomas, considerados como espaços geográficos definidos através de suas características ambientais específicas, também podem ser considerados como “local do crime”, sem prejuízo da classificação mais específica da área de conservação.

3.2.3.3 Da proposta para os crimes de tráfico ilícito e uso indevido de drogas

A proposta analisada, relativa aos crimes de repressão às drogas, se alinhou à lógica das anteriores e estabeleceu subdivisões de crimes, em 2º nível de classificação, que foram desdobrados, em 3º nível, nos tipos penais correlatos, definidos na Lei nº 11.343/06.

Foram cinco as classificações para os crimes de tráfico e uso de drogas de 2º nível:

1. Consumo pessoal;
2. Tráfico Ilícito;
3. Financiamento do tráfico;
4. Colaboração como informante ao Tráfico de Drogas; e
5. Prescrição Culposa de Drogas.

EXEMPLO 1

Nível 1: Crimes de Tráfico Ilícito e Uso Indevido de Drogas

Nível 2: Tráfico Ilícito – Crimes de Tráfico Ilícito e Uso Indevido de Drogas

Nível 3: Associação para o Tráfico de Drogas – Tráfico Ilícito – Crimes de Tráfico Ilícito e Uso Indevido de Drogas.

Observa-se que, tal como ocorreu nas análises anteriores, aos crimes de tráfico também pode ser agregada a classificação baseada no critério “objeto do crime”, no caso, as drogas de uso proscrito, que podem ser classificadas¹¹, inclusive, como naturais, sintéticas e semi-sintéticas, e também especificadas como cocaína, maconha, êxtase, etc.

3.2.3.4 Das demais propostas

Não houve significativa variação da lógica de classificação utilizada nas tabelas dos demais setores, entretanto, verifica-se que foi utilizado, com pequenas variâncias, o critério do bem jurídico tutelado e da Legislação Extravagante para a categorização de nível 1 e subsequente classificação, no nível 2, dos tipos penais correspondentes.

Pode-se citar alguns exemplos da classificação remanescente de nível 1:

1. Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional;
2. Crimes de Lavagem de Ativos,
3. Crimes de Armas de Fogo, Acessórios, Munição e Explosivos;
4. Crimes da Lei de Segurança Nacional;
5. Crimes contra Organização do Trabalho.

Na classificação dos crimes de Lavagem de Ativos foi agregado o critério do crime antecedente, como o de Tráfico de Drogas e Armas, Terrorismo, Contrabando e Contra o Sistema Financeiro, para citar alguns, os quais, necessariamente, encontram classificação em outras tabelas, Isso leva a concluir que o critério crime antecedente não é independente, pois pode ser remetido às demais classificações estabelecidas.

Na classificação dos crimes relacionados com armas de fogo e afins, tal como ocorre na de tráfico de drogas e outros, pode ser agregado o critério de classificação pelo objeto, como a arma de fogo, munição, explosivo e acessórios. Cada um desses objetos também pode ter categorização própria, como é o caso das armas e munições que podem ser classificadas por calibres de uso permitido, restrito ou proibido e, inclusive, pela sua origem, nacional ou estrangeira.

¹¹ Ver Classificação das Drogas Psicotrópicas – (<http://www.unifesp.br/dpsicobio/drogas/classifi.htm>).

Merece análise separada a classificação de crimes conforme os seguintes critérios: crimes cometidos a bordo de embarcações e aeronaves, crimes de repercussão internacional ou interestadual, crimes contra a vida ou segurança de dignitários e crimes contra a comunidade indígena.

Essas classificações, dentre outras possíveis, não demonstram independência para subsistir entre aquelas baseadas no objeto jurídico tutelado, pois qualquer crime que se enquadre nelas já encontra classificação nessa última, a do Código Penal.

Convém observar que o homicídio, que já está classificado dentre os crimes contra a pessoa, pode ocorrer dentro de uma aeronave, ou ter como vítima um dignitário. Do mesmo modo, um crime contra o patrimônio, também já classificado pelo objeto jurídico tutelado, pode acontecer contra a comunidade indígena ou com repercussão interestadual.

Tais classificações não excluem aquela feita pelo objeto jurídico tutelado, nem podem ser acolhidas como opção de classificação no mesmo nível delas, mas podem ser utilizadas como critério adicional, pois tal como já visto anteriormente, agregam atributos que são considerados importantes: “**lugar do crime**”, “*modus operandi*” e outros interesses.

Exemplo:

- 1- Crimes contra o Patrimônio –
- 2- Roubo – Crimes contra o Patrimônio
- 3- Contra a Comunidade Indígena – Roubo – Crimes contra o Patrimônio; ou
- 3- Repercussão Interestadual – Roubo – Crimes contra o Patrimônio.

Exemplo:

- 1- Crimes contra a Pessoa
- 2- Homicídio – Crimes contra a Pessoa
- 3 - Cometido a Bordo de Aeronave – Homicídio – Crimes contra a Pessoa; ou
- 3 - Contra Dignitário – Homicídio – Crimes Contra a Pessoa

3.3 Da Tabela de Assuntos Processuais do STJ

A Tabela de Assuntos Processuais do STJ¹² é uma das tabelas processuais unificadas, instituídas pelo Conselho Nacional de Justiça- CNJ, que visam uniformizar a linguagem do Poder Judiciário, com o intuito de tornar possível o gerenciamento estratégico dos processos nos tribunais, os quais participaram da sua elaboração num trabalho que se estendeu por quase dois anos.

Essa tabela é utilizada na padronização nacional do cadastramento das matérias ou temas discutidos nos processos. Segundo o Manual de Utilização das Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário¹³, a categorização é feita para fins didáticos, visando facilitar a atribuição de assuntos aos feitos que necessitam ter o objeto ou pedido classificados em um ou mais assuntos.

O trabalho é convencional e resultou do consenso entre os órgãos envolvidos. Cada categoria foi detalhada em níveis, segundo a necessidade. Quanto maior o nível da categorização, mais especificado é encontrado o assunto.

Conforme se demonstra a seguir, no nível 1, constam as categorias em que se organiza o Direito, ou seja, Direito Administrativo, Civil, Penal, entre outros. No nível dois, estão as subcategorias das matérias correspondentes ao respectivo ramo, das quais decorrem os assuntos de nível 3, que possibilitam o cadastramento dos processos e, sucessivamente, os de nível 4 e 5, quando existirem.

Tabela 3

DIREITO PENAL				
Crimes contra o Patrimônio				
Abuso de Incapazes				
Alienação ou Oneração Fraudulenta de Coisa Própria				
Alteração de limites				
Alteração de local especialmente protegido				
Apropriação de Coisa Achada				
Apropriação de Coisa Havida por Erro, Caso Fortuito ou Força da Natureza				
Apropriação de Tesouro				
Apropriação indébita				

Fonte: Extraída da Tabela de Assuntos do STJ

12 http://www.cnj.gov.br/images/Tabelas_processuais/01_10_2008/Classes/Tabela_Classes_STJ.xls

13 http://www.cnj.gov.br/images/Manual_das_tabelas_versao_oficial_25_06_08.pdf

Exemplo a partir da classificação anterior:

Nível 1 - Direito Penal

Nível 2 - Crimes contra o Patrimônio – Direito Penal

Nível 3 - Apropriação indébita Previdenciária

Tabela 4

DIREITO PENAL					
	Corrupção de Menores				
	Estupro				
	Favorecimento da Prostituição				
	Mediação para Servir a Lascívia de Outrem				
	Posse Sexual Mediante Fraude				
	Rufianismo				
	Tráfico Internacional de Pessoas				
	Tráfico Interno de Pessoas				
	Ultraje Público ao Pudor (Ato/Escrito Obsceno)				
Crimes Praticados por Funcionários Públicos Contra a Administração em Geral					
	Abandono de função				
	Advocacia administrativa				
	Concussão				
	Condescendência criminosa				
	Corrupção passiva				
	Emprego irregular de verbas ou rendas públicas				
	Excesso de exação				
	Exercício funcional ilegalmente antecipado ou prolongado				
	Extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento				

Fonte: Extraída da Tabela de Assuntos do STJ

Exemplo a partir da classificação acima:

Nível 1: Direito Penal

Nível 2: Crimes Praticados por Funcionários Públicos Contra a Administração em Geral – Direito Penal

Nível 3: Corrupção passiva – Crimes praticados por Funcionários Públicos Contra a Administração em Geral – Direito Penal

Pelo manual¹⁴, para o cadastramento do assunto, devem ser analisados as especificações, fatos e fundamentos jurídicos da lide e, a partir deles, ser definido o assunto principal, o primeiro a ser cadastrado, existindo a possibilidade do cadastramento de outros.

No ramo do Direito Penal, devem ser seguidas orientações específicas constantes nos seguintes itens do manual:

“4.2.11 Todos os crimes objeto da denúncia deverão ser cadastrados como assuntos do processo criminal, sendo o crime de maior potencial ofensivo (maior pena) em primeiro lugar e, em seguida, os demais crimes na ordem da narrativa dos fatos.

4.2.12 Se houver mais de um denunciado e forem imputados crimes diversos a cada um deles, os assuntos poderão ser individualizados, ou seja, especificados os crimes imputados a cada um dos denunciados. Para tanto, os tribunais adaptarão, se necessário, os seus respectivos sistemas processuais.

4.2.13 No cadastramento de processos que tratem de crime na forma culposa ou tentada devem ser classificados os assuntos referentes aos tipos penais correspondentes, complementando-se a classificação com os assuntos crime culposo ou crime tentado, respectivamente.”

Para viabilizar a correta identificação do assunto, o manual sugere que o castrador responda questões como:

a) Do que trata o processo?; e

b) O que se quer com esse processo?

14 Manual de Utilização das Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário.

Não sendo possível classificar o assunto no nível mais específico, recomenda aquela norma que seja cadastrado no nível anterior correspondente e, havendo dificuldade de identificação do assunto principal, o manual estabelece o seguinte procedimento:

- a) Primeiramente, pedir orientação à chefia imediata;
- b) Se a dúvida persistir, o chefe do setor autorizará a classificação provisória no nível imediatamente mais genérico e encaminhará o caso ao responsável pela gestão das tabelas do seu tribunal. Este orientará como deve ser feita a classificação e, se entender necessário, apresentará sugestão de alteração da Tabela de Assuntos ao Comitê Gestor do CNJ ou ao órgão gestor do seu ramo do Judiciário. O responsável pela gestão das tabelas do tribunal também pode autorizar a criação do assunto, ante a possibilidade do próprio tribunal complementar a Tabela de assuntos a partir do último nível, encaminhando posteriormente o assunto criado ao Comitê Gestor do CNJ;
- c) O processo classificado provisoriamente será anotado e controlado para reclassificação posterior, após deliberação final do Comitê Gestor do CNJ.

Com efeito, a Tabela de Assuntos Processuais unificada do Poder Judiciário é uma significativa fonte de estudo e deve ser considerada, junto com as estudadas pelo grupo denominado PROCLAPOL, na classificação dos assuntos de polícia judiciária.

3.4 Da correlação entre o PROCLAPOL e as TABELAS UNIFICADAS DO CNJ

Da análise dos trabalhos do PROCLAPOL e da Tabela Unificada de Assuntos constatou-se que, pela metodologia do primeiro trabalho, grande parte do produto final desejado consiste na elaboração de uma tabela de atividade de Polícia Judiciária, classificada por Assunto, tal como se dá com a Tabela de Assuntos do STJ, unificada pelo CNJ.

A principal diferença identificada entre a Tabela de Assuntos unificada e as propostas analisadas pelo PROCLAPOL, consiste na identificação de outros critérios classificatórios, ou atributos, nessas últimas.

É necessário lembrar que a atividade de Polícia Judiciária, conforme concepção adotada no início do presente trabalho, diz respeito à atividade singular de apuração de infrações penais que, por sua vez, pode ser classificada por assuntos.

Assim, infere-se que, para os trabalhos desenvolvidos pelo PROCLAPOL, é mais apropriada a utilização da expressão “**Classificação de Assuntos de Polícia Judiciária**” ou “**Classificação da Atividade de Polícia Judiciária por Assunto**”.

Contudo, registra-se que no PROCLAPOL, além da classificação por assunto, foram considerados relevantes para a categorização o: “lugar do crime”, “modus operandi”, “Ente Interessado”, dentre outros critérios de interesse. No entanto, há de se considerar que esses critérios não foram aplicados igualmente para todo e qualquer assunto de crime, o que dificulta sua sistematização em uma única tabela.

3.5 Da alinhamento do PROCLAPOL às Tabelas Unificadas do CNJ

Há de se levar em conta que atividade de polícia judiciária não existe isoladamente da atividade jurisdicional, pelo contrário, por força da legislação, está absolutamente interligada a essa atividade e por isso, sempre que possível, devem estar alinhadas.

Toda e qualquer apuração de infrações penais está sujeita a decisão final do Poder Judiciário, sendo certo que todo inquérito policial tramita junto a um órgão da justiça, o qual decidirá no final pelo arquivamento ou recebimento de ação penal.

O assunto tratado no âmbito da persecução penal é único, independentemente da fase em que ela se encontra, se na fase de inquérito policial, ação ou execução penal. Quando a Polícia Judiciária investiga, por exemplo, um crime ambiental contra a fauna e o conclui, o Ministério Público se pronuncia e o Judiciário decide sobre o mesmo assunto, ou seja, o assunto “crime ambiental contra a fauna”.

Assim, há de se considerar que a tabela de assuntos do PROCLAPOL deve estar alinhada com as tabelas unificadas do CNJ, qual seja, a Tabela de Assuntos do Superior Tribunal de Justiça, que até mesmo por sua competência, abrange maior quantidade de assuntos.

Os trabalhos do PROCLAPOL demonstram que são compatíveis com as tabelas unificadas do CNJ e indica a possibilidade de adoção da tabela de assuntos processuais do STJ pela POLÍCIA FEDERAL.

O PROCLAPOL nos indica, também, a importância da classificação da atividade de polícia judiciária por outros critérios ou atributos de interesse, como: “**objeto**

do crime”, “**modus operandi**”, “**local do crime**”, “**Ente Interessado**”, e outros. A classificação por esses critérios pode ser consolidada numa Tabela de Bens, Serviços e Interesses da Atividade de Polícia Judiciária.

Por outro lado, as tabelas unificadas do CNJ, nos demonstram outras possibilidades de classificação, como a de Procedimentos de Polícia Judiciária por Classes, que também pode ser estabelecida no âmbito da polícia judiciária. É o assunto do próximo capítulo.

4 DA CLASSIFICAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE POLÍCIA JUDICIÁRIA POR CLASSES

Para classificação dos procedimentos de polícia judiciária por classes não se pode prescindir das Tabelas Unificadas do Conselho Nacional de Justiça que, além da Tabela de Assuntos, unificou também as tabelas de classes.

As Tabelas Unificadas de Classes tem como objetivo a classificação do tipo de procedimento adotado pela parte na petição inicial. As classes processuais, geralmente, exigem autuação e cadastramento próprios.

As regras para sua utilização são similares às da Tabela de Assuntos e se resumem ao seguinte procedimento: se o cadastrador não identificar a classe deverá pedir orientação ao superior, persistindo a dúvida, por autorização deste último, classificará provisoriamente e encaminhará o caso ao Comitê Gestor para definição da classificação.

Dentre as Tabelas de Classes Processuais analisadas estão as dos Juizados Especiais Federais do 1º Grau da Justiça Federal, do 2º Grau da Justiça Federal, e do Superior Tribunal de Justiça, haja vista a correlação das respectivas competências com as funções de Polícia Judiciária da União da Polícia Federal.

Na classe Processo Criminal da Tabela de Classes do STJ, constatou-se poucos níveis de categorização relativos às atividades de polícia judiciária, sendo certo que se restringem aos seguintes:

- a) Medidas Cautelares - sem níveis de especificação;
- b) Petição- sem níveis de especificação;
- c) Procedimentos Investigatórios, com um único nível de especificação “Investigação de Magistrado”.

A mesma constatação se aplica à Tabela dos Juizados Especiais Federais onde, como já era previsto, só existem como Procedimentos Investigatórios o Termo Circunstanciado e o Procedimento Investigatório do MP (Peças de Informação). Esse último procedimento também consta nas tabelas do 1º e 2º graus da Justiça Federal.

A partir da análise das referidas tabelas, a que se mostrou mais rica em informações relevantes foi a do 1º Grau da Justiça Federal, que além de conter, no que interessa a atividade

de Polícia Judiciária, todas as subclasses da Tabela do 2º Grau, a exceção do item “Investigação contra Magistrado” da subclasse “Procedimentos Investigatórios”, apresenta conteúdo mais completo que as demais.

Da classe Processo Criminal dessa tabela, poder-se-iam destacar algumas subclasses de nível 2 e 3 mais relevantes para atividade de Polícia Judiciária e à elas, retirar ou acrescentar outros itens, ou outras subclasses, e, a partir daí, desenvolver outra classificação mais adaptada para a referida atividade, conforme o seguinte:

a) A subclasse Procedimentos Preparatórios adicionar-se-ia o item Representação Criminal para fins de instauração de inquérito policial;

b) À subclasse “Procedimentos Investigatórios” agregar-se-iam os itens “Termo Circunstanciado” e “Investigação contra Magistrado”, que constam respectivamente na tabelas dos Juizados Especiais Federais e nas do 2º grau da Justiça Federal e do Superior Tribunal de Justiça;

c) O item “Inquérito Policial”, da subclasse citada no item anterior, desdobrar-se-ia nos seguintes tipos:

1. de ofício,
2. por requisição do MP;
3. por requisição do Poder Judiciário;
4. por requisição do Ministro da Justiça.

d) Acrescentar-se-ia, ainda, à classe “Processo Criminal”, a subclasse “**Medidas e Diligências de Polícia Judiciária**” com a classificação das diversas diligências, perícias e procedimentos de identificação criminal¹⁵.

Com base nessas adaptações, ter-se-iam então como principais elementos de classificação para os procedimentos de Polícia Judiciária as seguintes subclasses e itens, dentre outros da Tabela de Classes Unificada do CNJ que eventualmente sejam considerados:

¹⁵ A classificação sugerida para perícias criminais e procedimentos de identificação é baseada nas propostas desenvolvidas pelo Instituto Nacional de Criminalística e Instituto Nacional de Identificação para ao PROCLAPOL.

a) Execução Criminal

1. Execução de Pena
2. Execução Provisória
3. Incidentes
4. Transferência entre estabelecimentos penais

b) Medidas Cautelares

1. Medidas Investigativas Sobre Organizações Criminosas
2. Pedido de Busca e Apreensão Criminal
3. Pedido de Prisão
 - i. Pedido de Prisão Preventiva
 - ii. Pedido de Prisão Temporária
 - iii. Pedido de Prisão/ Liberdade Viguada para Expulsão
 - iv. Pedido de quebra de Sigilo de Dados e/ou Telefônico

c) Medidas Preparatórias:

1. Notícia-Crime
2. Representação para fins de instauração de Inquérito Policial

d) Procedimentos Investigatórios:

1. Termo Circunstanciado
2. Auto de Prisão em Flagrante
3. Inquérito Policial
4. Procedimento Investigatório do MP (Peças de Informação)
5. Investigação contra Magistrado

e) Questões e Processos Incidentes:

1. Medidas Assecutórias

- i. Arresto/Hipoteca Legal
- ii. Seqüestro

2. Restituição de Coisas Apreendidas

f) Medidas de Investigação Policial e Auxiliares:

1. Diligências Policiais

- i. Indiciamento e Interrogatório
- ii. Indiciamento
- iii. Depoimento
- iv. Entrevista
- v. Acareação
- vi. Apreensão de bens
- vii. Localização e Intimação de pessoas
- viii. Reconhecimento de pessoas
 - direto
 - indireto
- ix. Condução Coercitiva
- x. Levantamento de local
- xi. Reconstituição do Crime
- xii. Vigilância
- xiii. Requisição de informações e/ou documentos

xiv. Análise de Dados

- Análise Documental
- Conteúdo de voz
- Conteúdo de imagens
- Conteúdo de mídia
- Consulta de Banco de dados

2. Perícias Criminais

i. Perícias Contábeis e Econômicas

- Exame Contábil
- Exame Financeiro

ii. Perícias Audiovisuais e Eletroeletrônicas

- Exame de Equipamento Eletroeletrônico
- Exame de Instalação de Telecomunicação

iii. Perícia de Engenharia

- Avaliação de Bens
- Exame de Demarcação de Terra
- Exame de Empreendimento
- Exame de Máquinas e Equipamentos
- Exame de Obra de Engenharia

iv. Perícia de Informática

- Exame de Internet
- Exame de Dispositivo de Armazenamento Computacional

- Exame de Local de Informática
- Exame de Sistema Informatizado

v. Perícias de Laboratório

- Exame de Agrotóxico
- Exame de Bebida
- Exame de Combustível
- Exame de Material
- Exame de Explosivo
- Exame de Material de Incêndio
- Exame de Material Vegetal
- Exame de Produto Alimentício
- Exame de Produto Farmacêutico
- Exame de Resíduo de Substância em Material Suporte
- Exame de Substância
- Exame de Vestígio Biológico
- Exame Químico- Toxiológico
- Laudo Preliminar de Constatação

vi. Perícia de Local de Crime

- Exame de Local
- Exame Perinecrosópico
- Exame de Reprodução Simulada

vii. Perícia de Meio Ambiente

- Exame de Animal

- Exame de Meio Ambiente
- Exame de Minerais
- Exame de Petrecho
- Exame de Vegetal

viii. Perícias de Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural

- Exame de Patrimônio Histórico Artístico e Cultural

ix. Perícias de Veículos

- Exame de Aeronave
- Exame de Embarcação
- Exame de Veículo Terrestre

x. Perícias Documentoscópicas

- Exame de Equipamento de Impressão
- Exame de Moeda
- Exame de Papel
- Exame de Petrecho de Falsificação Documental
- Exame Documentoscópico

xi. Perícias de Biometria Forense

- Exame Biométrico

xii. Perícias Merceológicas

- Exame Merceológico

xiii. Perícias de Balística Forense

- Confronto de Microimpressões
- Confronto Microbalístico

- Exame de Acessório de Arma de Fogo
- Exame de Arma Branca
- Exame de Arma de Fogo
- Exame de Blindagem Balística
- Exame de Elemento de Munição
- Exame de Munição

xiv. Perícias de Genética Forense

- Exame Genético

xv. Perícias em Bombas e Explosivos

- Exame de Simulacro de Artefato Explosivo
- Exame de Pós-Explosão

xvi. Perícia de Medicina Legal

- Exame Necroscópico
- Exame de Lesões Corporais

3. Identificação Criminal:

i. Identificação de Indiciados

- Papiloscópica
- Onomástica
- Fotográfica
- Tipológica

ii. Informações Criminais

- Boletim de Identificação Criminal
- Boletim de Distribuição Judicial

- Boletim de Recolhimento
- Boletim de Livramento
- Folha de Antecedentes
- Certidão de Antecedentes

iii. Identificação de Presidiários

iv. Perícia Papiloscópica

- Exame em local de Crime
- Exame em documento
- Exame em Material
- Exame em veículos
- Exame Necropapiloscópico

5 INDICADORES DE DESEMPENHO DO PROCESSAMENTO DA ATIVIDADE DE POLÍCIA JUDICIÁRIA.

O estudo do tempo do processamento da atividade de Polícia Judiciária se dá a partir da identificação de marcos temporais estratégicos situados entre a data do crime e a conclusão da sua apuração.

Entre os marcos considerados estratégicos se encontram:

- 1) A data do crime;
- 2) A data de conhecimento ou comunicação ao órgão responsável por sua apuração;
- 3) A data de início da apuração;
- 4) A data de conclusão da apuração.

A partir dessas datas, segundo os itens listados a seguir, podem-se delimitar períodos e com eles construir indicadores que demonstrem a eficiência das instituições no combate a criminalidade, em especial, no que se refere à apuração de infrações penais, ou seja, da investigação criminal.

1. O Processamento do Crime;
2. O Processamento da comunicação do Crime;
3. O Processamento da Notícia-Crime;
4. O Processamento do Inquérito Policial;
5. O Processamento total da Atividade de Policia Judiciária

5.1 Do Processamento do crime

É no art. 4º do Código Penal que se encontra a definição do tempo do crime: “Considera-se praticado o crime no momento da ação ou omissão, ainda que outro seja o momento do resultado”.

A data da prática do crime é o marco temporal da origem do direito de punir do Estado, a partir da qual começa a transcorrer o prazo prescricional. A partir dela também pode ser medida a incidência dos diversos tipos de crimes em determinado período, dado fundamental para subsidiar as análises criminais.

Pois mais que seja difícil a tarefa de identificar com exatidão da data em que alguns tipos de crimes foram praticados, e sua precisão não for possível, a busca por essa informação não deve ser dispensada, sendo imprescindível que, ao menos, seja definida por aproximação.

No âmbito da Polícia Federal, não há análises das incidências criminais por data do crime, sendo certo que os relatórios são elaborados com base na data de instauração dos inquéritos policiais. Como a instauração pode acontecer longo período após o crime, a sua data pode não se prestar para uma análise mais acurada de períodos de incidência criminal.

Assim, a data do crime é fundamental para indicar os períodos em que ocorrem os delitos e para a construção de indicadores que os utilizam, de alguma forma, como base de cálculo.

Com base na delimitação do tempo do crime apresentam-se alguns indicadores:

5.1.1 Número de ocorrências do crime “X” no período “T”

Método de Cálculo: Número absoluto.

5.1.2 Relação entre o numero de ocorrências no período “T” e o considerado ideal ou a meta para o período

Método de Cálculo: numero de ocorrências do crime “X” num período “T” dividido pelo número considerado satisfatório ou pela meta para o mesmo período.

5.1.3 Relação entre a incidência do crime “X” num período “T”, e a do período anterior

Método de Cálculo: Número de ocorrências do crime “X” no período “T” dividido pelo número de ocorrências do mesmo crime no período anterior.

5.2 Do Processamento da Comunicação do Crime

Em pesquisas de trabalhos relacionados ao estudo do tempo de processamento da persecução penal, verificou-se que a data de conhecimento ou comunicação do fato à Polícia Judiciária não é usualmente considerada relevante.

Contudo, no caso de crimes praticados contra Ente Público, verifica-se que a data de seu conhecimento pela Polícia Judiciária é de fundamental importância, uma vez que sua constatação e identificação estão sujeitas aos trâmites burocráticos internos de cada instituição, o que pode retardar a comunicação oficial do fato.

Assim, a data de comunicação do fato à Polícia Judiciária é relevante não só para delimitar o tempo gasto pelos órgãos públicos para constatar e comunicar a possível prática de infrações penais, como também, sob outra ótica, para medir o tempo de alienação das organizações policiais em relação à criminalidade, possibilitando com isso a elaboração de indicadores de eficiência, nesse aspecto.

Desse modo, com base no tempo de constatação e comunicação do crime apresentam-se os seguintes indicadores, através dos quais também se leva em conta o tempo do crime:

5.2.1 Tempo de comunicação do crime

Método de Cálculo: Número Absoluto;

5.2.2. Eficiência de comunicação do crime

Método de Cálculo: Tempo de comunicação do crime “X” dividido pela meta ou pelo tempo considerado satisfatório, ou ainda pelo tempo médio de comunicação de crimes “X” no período.

5.2.3 Tempo médio de comunicação de crimes “X”

Método de Cálculo: Somatório de todos os tempos de comunicação dos crimes “X” ocorridos em determinado período, dividido pelo número desses crimes. Periodicidade: trimestral.

5.2.4 Relação entre o tempo médio de comunicação num período e o de períodos anteriores

Método de Cálculo: tempo médio de comunicação de crimes praticados em determinado período dividido pelo tempo médio de períodos anteriores; Periodicidade: trimestral.

5.2.5 Eficiência de Comunicação de Crimes

Método de Cálculo: Tempo médio de comunicação de crimes “X” praticados em determinado período, dividido pelo tempo meta ou satisfatório para o período; Periodicidade: trimestral.

5.2.6 Eficiência da Comunicação de Crimes

Método de Cálculo: número de comunicações de crimes X, num período determinado, realizadas dentro do prazo estipulado como meta ou considerado satisfatório.

5.2.7 Taxa de Evolução da Eficiência da Comunicação de Crimes

Método de Cálculo: Eficiência de Comunicação de Crimes X num período, dividido pela Eficiência de Comunicação dos mesmos crimes no período anterior.

5.3. Processamento da Notícia-Crime

É no período compreendido entre a comunicação e a instauração do inquérito policial que ocorrem os trâmites internos de protocolo, cadastro, análise e verificação de procedência das notícias-crime e respectiva distribuição para instauração.

Da mesma forma que se pode medir o tempo de comunicação da prática de crimes, pode-se determinar o tempo gasto entre a comunicação da Polícia Judiciária e o efetivo início do inquérito policial.

É importante lembrar que todas as notícias-crime que chegam ao conhecimento da Polícia Judiciária não dão azo, necessariamente, a instauração de inquérito policial. Pode haver aquelas que, após uma análise mais acurada, são rejeitadas pela falta de competência do órgão policial para apuração, pela atipicidade da conduta noticiada, ou mesmo pela ausência de elementos mínimos para iniciar uma apuração.

Desse modo, pode se verificar a relevância de medição do tempo de processamento da notícia-crime, para a construção de indicadores de eficiência das organizações de polícia judiciária, tais como os sugeridos a seguir:

5.3.1 Tempo de Processamento da Notícia-Crime

Método de Cálculo: Número absoluto.

5.3.2 Eficiência de Processamento da Notícia-Crime

Método de Cálculo: tempo de processamento da notícia do crime, dividido pela meta ou pelo tempo considerado satisfatório, ou ainda pelo tempo médio de processamento de notícias para os mesmos tipos de crimes “X”, no período.

5.3.3 Tempo Médio de Processamento de Notícias-Crime

Método de Cálculo: somatório dos tempos entre as comunicações de crimes “X” ocorridas em determinado período, e a respectiva instauração de inquérito policial ou decisão em contrário, dividido pelo quantitativo dessas comunicações.

5.3.4 Taxa de evolução do tempo médio de processamento de notícias-crime

Método de Cálculo: tempo médio de processamento de notícias-crime de determinado período dividido pelo tempo médio de períodos anteriores; Periodicidade: trimestral.

5.3.5 Eficiência de Processamento de Notícias-Crime

Método de Cálculo: Tempo médio de processamento dividido pelo tempo médio meta ou satisfatório; Periodicidade: trimestral.

5.3.6 Eficiência do Processamento de Notícias-Crime

Método de Cálculo: número de notícias de crimes “X” ocorridas em determinado período, processadas dentro do prazo estipulado como meta ou considerado satisfatório.

5.3.7 Evolução da Eficiência do Processamento de Notícias-Crime

Método de Cálculo: Eficiência de Processamento de Notícias-Crime num período, dividido pela Eficiência de Processamento no período anterior.

5.4 Processamento do Inquérito Policial

Mesmo sendo possível considerar a data de comunicação do crime à Polícia Judiciária como marco inicial para o cálculo do tempo total demandado na apuração da infração penal, o tempo de processamento do Inquérito Policial começa com a sua instauração.

No que tange ao tempo de conclusão do inquérito, há que se considerar preliminarmente em que momento ocorre.

No âmbito da Polícia Judiciária, os inquéritos são considerados concluídos na data do relatório policial, contudo, um inquérito relatado, pode retornar à polícia para realização de diligências complementares requisitadas pelo Ministério Público, são as chamadas “cotas”.

A partir daí, o inquérito é cadastrado como pendente de cumprimento de cota até que a diligência seja realizada ou, por algum motivo, seja desconsiderada por entendimento do próprio Ministério Público.

Como a Justiça geralmente não interfere nas requisições efetuadas pelo Ministério Público, cujo atendimento é obrigatório, até que a cota seja solucionada, o inquérito não é concluído e é mantido com as mesmas características de autuação: numeração, capa, protocolo judicial, assim por diante. Ele é considerado o mesmo inquérito inicialmente instaurado, só que agora com pendência de cumprimento de cota.

Considera-se, então, como inquérito concluído para efeito desse estudo, aquele recebido pelo Ministério Público para embasar manifestação pelo arquivamento ou o oferecimento de ação penal, sem diligências complementares pendentes.

A partir da medição do tempo de processamento do inquérito policial, podem ser construídos indicadores de eficiência das organizações de polícia judiciária, tais como os sugeridos a seguir:

5.4.1 Tempo de Processamento do Inquérito Policial

Método de Cálculo: Número de Absoluto em quantidade de dias.

5.4.2 Eficiência de Processamento do Inquérito Policial

Método de Cálculo: tempo de processamento do inquérito policial, dividido pela meta ou pelo tempo considerado satisfatório, ou ainda pelo tempo médio de processamento de inquéritos do mesmo tipo de crime, no período.

5.4.3 Tempo Médio de Processamento de Inquéritos Policiais

Método de Cálculo: Somatório dos tempos de conclusão dos inquéritos que apuram um tipo de crime, instaurados em determinado período, dividido pelo número desses inquéritos.

5.4.4 Taxa de Evolução do Tempo Médio de Processamento de Inquéritos

Método de Cálculo: Tempo médio de conclusão medido num período dividido pelo tempo médio medido no período anterior.

5.4.5 Eficiência de Processamento de Inquéritos

Método de Cálculo: Tempo médio de processamento praticado num período dividido pelo tempo médio considerado satisfatório ou pela meta.

5.4.6 Taxa de Eficiência do Processamento do Inquérito

Método de Cálculo: Tempo de conclusão do inquérito dividido pelo tempo considerado satisfatório, pela meta, ou ainda pelo tempo médio de processamento de inquéritos para o mesmo tipo de crime.

5.4.7 Taxa de Eficiência do processamento de inquéritos

Método de Cálculo: Número de inquéritos instaurados em determinado período, concluídos dentro do prazo estipulado, dividido pelo número total de inquéritos instaurados no mesmo período.

5.5 Dos indicadores de processamento de cota ministerial

Também é possível medir as eficiências, em separado, do processamento do inquérito até o relatório policial e do processamento da cota ministerial, nos casos em que essas existam, bastando que os indicadores de processamento total do inquérito policial, descritos acima, sejam adaptados para tal fim.

Para medir a eficiência do processamento do inquérito até o relatório final trocam-se os dados relativos à conclusão de inquéritos dos indicadores pelos do rela-

tório policial e, no caso do tempo de processamento das cotas, pelos dados relativos ao cumprimento de cotas, no que couberem.

No que tange às cotas, podem ser adicionados indicadores relacionados a sua incidência nos inquéritos policiais relatados que pode ser interpretada como refugo do inquérito. Nessa linha, acrescentam-se aos indicadores adaptados sugeridos no item anterior os seguintes:

5.5.1 Taxa de Refugo do Inquérito Policial

Método de Cálculo: Número de inquéritos relatados em determinado período e restituídos para cumprimento de cota, dividido pelo número total de inquéritos relatados no mesmo período.

5.5.2 Evolução da Taxa de Refugo do Inquérito Policial

Método de Cálculo: Taxa de Refugo calculada para inquéritos relatados em determinado período, dividida pela taxa de refugo relativa ao período anterior.

5.6 Processamento Total da Atividade de Polícia Judiciária

Por força do Código de Processo Penal, a Polícia Judiciária deve verificar a procedência da notícia-crime antes da instauração do inquérito policial, o que implica na realização de diligências nesse período.

Quando a partir da notícia-crime for instaurado inquérito policial, o tempo de seu processamento poderá ser somado ao do inquérito para fins de determinação do tempo total demandado pela Polícia Judiciária para apuração do crime, que consiste no tempo decorrido entre o recebimento da notícia-crime e a conclusão do inquérito policial.

Para a construção de indicadores relacionados, basta-se adaptar também os anteriores, para que constem como data inicial do processamento a data da comunicação do crime e a final a da conclusão do inquérito policial.

6 DA APLICAÇÃO DOS INDICADORES DE DESEMPENHO DO PROCESSAMENTO DO INQUÉRITO POLICIAL

Diante da ausência de fontes sistematizadas integradas, com informações relativas ao tempo do crime, tempo de comunicação e, por conseguinte, do tempo de processamento da notícia crime, buscou-se junto ao setor de tecnologia de informação da Polícia Federal a extração de informações do banco de dados do Sistema Nacional de Procedimentos – SINPRO para o cálculo dos indicadores de processamento do Inquérito Policial.

Nesse banco de dados constam informações sobre a data de instauração e de seis tipos de movimentações do inquérito como: remetido com relatório ou cota cumprida, remetido com pedido de prazo para diligências ou cumprimento de cota, baixa com prazo para diligências ou cumprimento de cota.

Apesar do SINPRO não gerar o relatório pretendido, o setor de TI da Polícia Federal desenvolveu um sistema que, a partir de um período de instauração de inquéritos, da data e do tipo da sua última movimentação cadastrada, é capaz de calcular o de tempo médio de duração de inquéritos instaurados e concluídos em períodos estipulados.

Assim, solicitou-se o número total de inquéritos instaurados na Polícia Federal nos meses de março de cada ano, a partir de 2002, e, dentre eles, o quantitativo total de concluídos com os respectivos tempos médio de duração. Os dados foram extraídos em intervalos mensais durante os primeiros doze meses do período de instauração, trimestrais entre o 12º e 24º mês, semestrais entre o 24º e 36º mês e, anualmente, a partir daí.

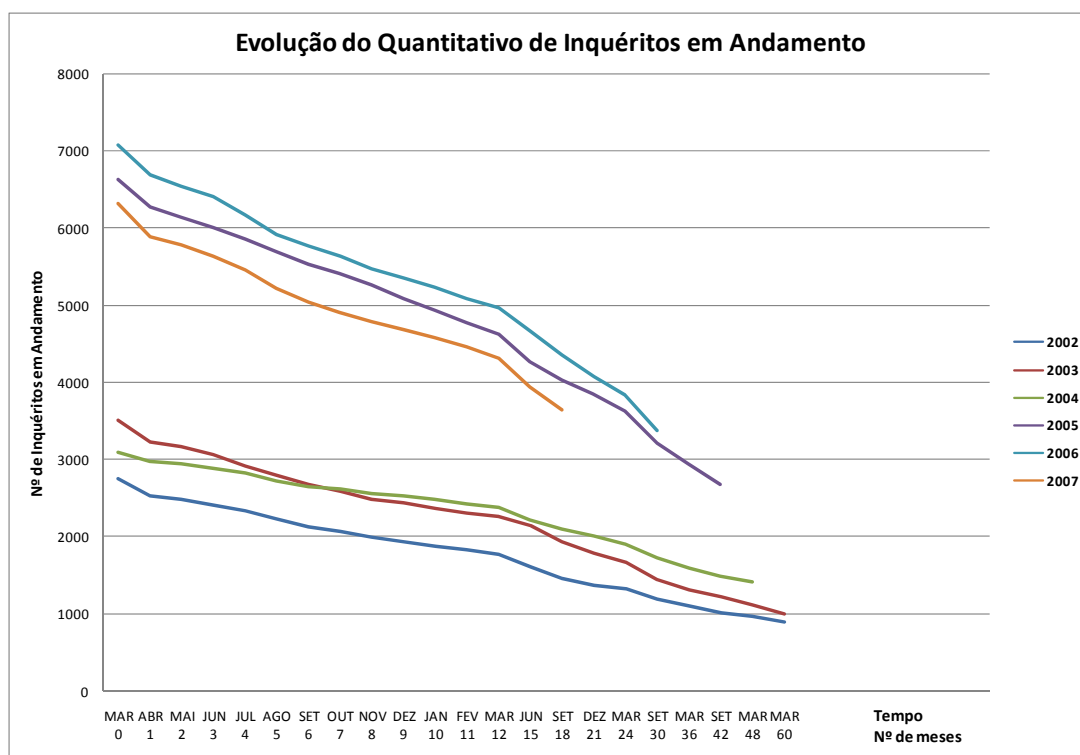
Registre-se que, para fins desta pesquisa, foram considerados concluídos os inquéritos remetidos com relatório e com cota cumprida, conforme a última movimentação constante do SINPRO.

A partir desses dados, foram elaborados gráficos, planilhas e entendimentos relativos à análise do desempenho de processamento de inquéritos policiais, conforme se verá a seguir.

6.1 Planilha de inquéritos concluídos e pendentes ao longo do tempo, conforme amostra pesquisada

Período	mar/02		mar/03		mar/04		mar/05		mar/06		mar/07	
	Nº de Inst		3689		3352		7024		7516		6568	
Situação	Concluídos	Pendentes	Concluídos	Pendentes	Concluídos	Pendentes	Concluídos	Pendentes	Concluídos	Pendentes	Concluídos	Pendentes
MAR 0	146	2761	170	3519	252	3100	395	6629	435	7081	242	6326
ABR 1	365	2542	457	3232	369	2983	749	6275	827	6689	668	5900
MAI 2	422	2485	520	3169	408	2944	884	6140	973	6543	778	5790
JUN 3	490	2417	616	3073	460	2892	1020	6004	1104	6412	925	5643
JUL 4	570	2337	770	2919	524	2828	1172	5852	1338	6178	1109	5459
AGO 5	677	2230	890	2799	619	2733	1337	5687	1590	5926	1338	5230
SET 6	767	2140	1004	2685	695	2657	1490	5534	1752	5764	1516	5052
OUT 7	833	2074	1097	2592	735	2617	1615	5409	1885	5631	1658	4910
NOV 8	915	1992	1195	2494	786	2566	1758	5266	2044	5472	1778	4790
DEZ 9	974	1933	1249	2440	812	2540	1936	5088	2161	5355	1871	4697
JAN 10	1026	1881	1315	2374	863	2489	2084	4940	2281	5235	1977	4591
FEV 11	1074	1833	1378	2311	921	2431	2252	4772	2424	5092	2099	4469
MAR 12	1138	1769	1415	2274	975	2377	2402	4622	2549	4967	2250	4318
JUN 15	1292	1615	1542	2147	1135	2217	2754	4270	2843	4673	2618	3950
SET 18	1446	1461	1748	1941	1252	2100	2992	4032	3152	4364	2919	3649
DEZ 21	1535	1372	1896	1793	1344	2008	3170	3854	3441	4075		
MAR 24	1584	1323	2017	1672	1452	1900	3394	3630	3684	3832		
SET 30	1720	1187	2243	1446	1617	1735	3806	3218	4141	3375		
MAR 36	1805	1102	2372	1317	1752	1600	4083	2941				
SET 42	1889	1018	2470	1219	1855	1497	4344	2680				
MAR 48	1944	963	2568	1121	1937	1415						
MAR 60	2016	891	2689	1000								

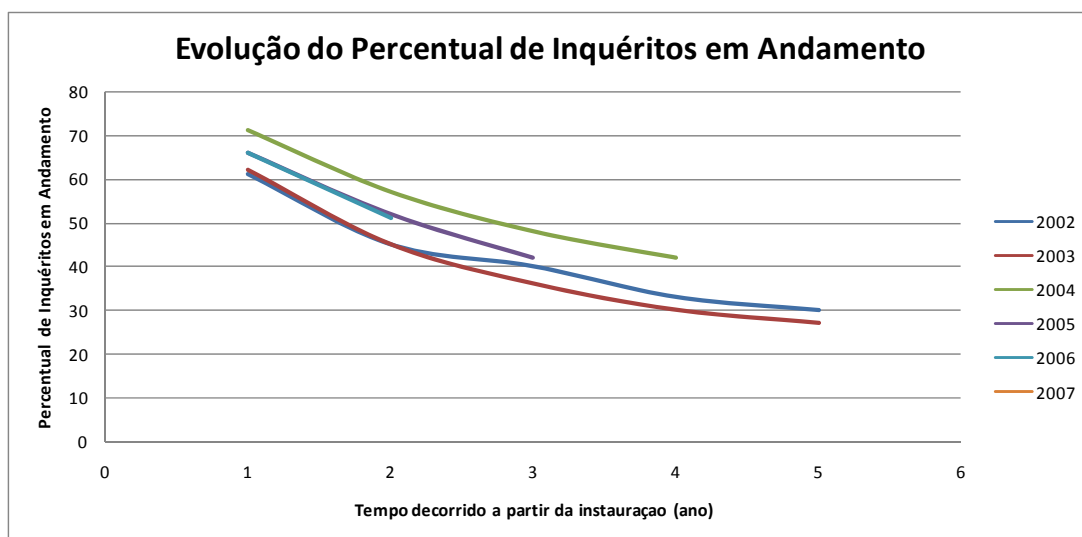
6.2 Gráfico de Evolução do Quantitativo de Inquéritos Pendentes:



O gráfico mostra o decréscimo do quantitativo de inquéritos pendentes ao longo do tempo, a partir do mês de março de cada ano base de instauração. É representado desta forma para favorecer a visualização da conclusão de inquéritos ao longo do tempo, em relação ao quantitativo total inicialmente instaurado.

Verifica-se que em alguns momentos do eixo do tempo há pontos comuns de acentuação ou redução do decréscimo do quantitativo de inquéritos nas linhas de cada ano. Isso sugere que, ao longo do calendário anual, existam épocas de maior ou menor produtividade em relação á conclusão de inquéritos. Nos meses de março, por exemplo, a redução costuma ser mais acentuada que nos demais períodos do ano.

6.3 Gráfico de Evolução da Taxa de Inquéritos Pendentes



Este gráfico de dispersão mostra o decréscimo da taxa de inquéritos pendentes ao longo dos primeiros anos a partir do período de instauração. Pode ser interpretado como a diminuição da capacidade de solução dos inquéritos pendentes, ou seja, da conclusão de inquéritos ao longo do tempo.

É representado desta forma para favorecer a visualização curvilínea da redução da conclusão de inquéritos policiais ao longo do tempo.

6.4 Tabela de taxas do número de inquéritos concluídos pelo tempo de processamento

Instauração/Prazo	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1 ano	39	38	29	34	34	34
2 anos	55	55	43	48	49	–
3 anos	60	64	52	58	–	–
4 anos	67	70	58	–	–	–
5 anos	70	73	–	–	–	–

6.5 Tabela de taxas de evolução do percentual de conclusão de inquéritos em relação período anterior

Instauração/Prazo	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1 ano	–	97	76	117	100	100
2 anos	–	100	78	112	102	–
3 anos	–	107	81	111	–	–
4 anos	–	104	–	–	–	–
5 anos	–	73	–	–	–	–

Através da análise das tabelas pode se constatar que a taxa de conclusão de inquéritos em menos de um ano de processamento manteve-se estável de 2005 a 2007, quando aproximadamente 34% dos instaurados foram finalizados, porém decresceu em relação aos anos de 2002 e 2003. O indicador de evolução da taxa de 2007 (34%) em relação a de 2003 (38%), por exemplo, é de 89%, ou seja, houve um decréscimo de rendimento nesse aspecto.

Quanto a taxa de processamento de inquéritos em menos de dois anos de processamento, percebe-se um acréscimo de um ponto percentual na percentagem de 2006 (49%) em relação a do ano anterior (48%), porém ambas estão abaixo daquela praticada nos anos de 2002 e 2003, de 55%. A taxa de evolução do desempenho do ano de 2006 em relação ao de 2003, nesse aspecto é, portanto, de 89%.

No que tange a taxa de conclusão de inquéritos em menos de três anos, verifica-se que a relativa àqueles instaurados em 2005 (58%), é inferior aos de 2003 (64%). O processamento desses inquéritos apresentou, portanto, 90% do desempenho relativo aos de 2003, nesse aspecto.

6.6 Tabela do Tempo Médio de Processamento de Inquéritos em dias:

Ano/Prazo	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1 ano	145	133	136	155	141	150
2 anos	251	260	272	268	268	
3 anos	333	355	383	376		
4 anos	400	426	470			
5 anos	445	481				

Os 34% de inquéritos instaurados em março de 2006, concluídos em menos de um ano, apresentaram um tempo médio de processamento de 141 dias, que aumentou para 268 quando o prazo de aferição foi aumentado em um ano. Contudo, o acréscimo do número de inquéritos concluídos nesse período foi apenas de 15%.

Para se averiguar os reflexos do tempo decorrido na contagem do tempo médio de processamento dos inquéritos pode-se tomar como exemplo o ano de 2002, e verificar o tempo médio que no primeiro ano da instauração era de 145 dias saltou para 445 dias em 6 anos, o que representa um aumento de 306%.

Portanto como, os dados apresentados na Tabela 4.4 mostram que, até março desse ano, só 70% desses inquéritos haviam sido concluídos, os 30% remanescentes ainda haverão de expandir o tempo médio de processamento daquela amostra de inquéritos pesquisada.

Acredita-se que a medição do tempo médio é mais apropriada quando é focada num tipo de crime, conforme as classificações apresentadas no início do trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo produzir conhecimento aplicado à Modernização de Gestão da Polícia Federal através da classificação da atividade de Polícia Judiciária e do desenvolvimento de indicadores de desempenho.

Apesar da atividade de Polícia Judiciária não ser a única desenvolvida pela Polícia Federal, que também desenvolve funções de polícia administrativa, através da sua classificação, obteve-se uma “radiografia” significativa da instituição.

Foi evidenciado que a classificação mencionada é capaz de revelar os fundamentos, assuntos e interesses nos quais estão alicerçadas as mais diversas atividades da Polícia Federal, das mais complexas às mais simples, da prisão de um “capo”, à expedição de um memorando.

A classificação não existe por si só, não tem valor se não houver uma utilização prática, daí sua ligação com os indicadores de desempenho que ora são propostos que, por sua vez, pouco podem representar sem uma sólida base de dados devidamente categorizados, conforme os interesses, necessidades e os fins da medição desejada.

Tal como a classificação, a atividade de Polícia Judiciária também não é isolada; ela subsiste para os fins de realização da Justiça Criminal e, por isso, não pode estar dissociada do sistema no qual se processa, o da persecução penal.

Esse sistema envolve atividades de diversos órgãos de Polícia Judiciária, do Ministério Público e do Poder Judiciário, como as investigatórias, acusatórias e jurisdicionais, que embora sejam distintas entre si, estão alinhadas por uma cadeia de ações interligadas que perseguem o único fim de realização da Justiça.

Assim, no que tange a persecução penal, as classificações eventualmente utilizadas pela Polícia Judiciária, Ministério Público e pelo Poder Judiciário não podem ser concebidas isoladamente, sem que seja considerado o que é essencialmente comum a todas. É em razão disso, que, aqui, se propõe a aplicação da Tabela de Assuntos do Superior Tribunal de Justiça, unificada pelo Conselho Nacional de Justiça, no âmbito da Polícia Federal.

Através do ajuste de assuntos, poderá ser verificada, por exemplo, a relação do quantitativo de notícias-crime recebido pela Polícia Judiciária com o total de condenações pela prática do mesmo tipo de crime.

A padronização dos assuntos possibilitará a obtenção, sistematização e tratamento de informações ao longo de toda a persecução penal, de maneira mais ágil e segura, o que agregará valor às análises do sistema criminal e, em especial, ao estudo do seu desempenho.

Além de integrar o sistema da persecução penal, a Polícia Judiciária, como órgão de Estado, está inserida no contexto das políticas públicas de governo, que perseguem interesses próprios relativos à eficácia e efetividade de seus programas e ações.

Tal fato fica evidenciado nos trabalhos do PROCLAPOL, através dos quais se identificou outras necessidades classificatórias além da relativa aos assuntos, a serem utilizadas para mensurações com fins de orientação de políticas públicas, dentre elas, as de segurança.

Daí porque também se sugere que seja desenvolvida a Tabela de Classificação de Interesses, na qual estariam classificados os bens, serviços e interesses, conforme as necessidades de informação e mensuração identificadas. Isso possibilitaria o estabelecimento de relações diferenciadas entre os interesses das políticas públicas e a atividade de Polícia Judiciária.

Por outro lado, ao serem formulados indicadores de desempenho para atividade de Polícia Judiciária, buscou-se fornecer elementos de medição de resultados que favoreçam os atos de gestão, sem prejuízo da identificação e elaboração de outros.

Na pesquisa, verificou-se que diversos dados necessários para a medição de resultados, não são trabalhados ou, ao menos, inseridos de forma sistemática em bancos de dados na Polícia Federal. Por isso, no desenvolvimento deste trabalho, citam-se expressamente os dados necessários para, ao menos, servirem de base de cálculo para os indicadores sugeridos.

Da mesma forma, foram apresentados indicadores estratégicos cujos métodos de cálculo utilizam informações já existentes nos bancos de dados da instituição, mas que ainda não haviam sido utilizados na forma apresentada.

Por fim, durante a aplicação desses indicadores, relacionados ao processamento do inquérito policial, verificou-se, especialmente pela análise da evolução do quantitativo de inquéritos pendentes ao longo do tempo, que nos últimos três anos, a Polícia Federal vem concluindo apenas 34% de seus inquéritos em menos de um ano de dura-

ção. Essa taxa não supera os 50% quando aplicada para a conclusão de inquéritos em menos de dois anos.

Tal fato indica que mais de 50% dos inquéritos instaurados prolongam-se por mais de dois anos, sendo certo que, os que se estendem por mais de cinco anos representam de 27 a 30 por cento do total instaurado, conforme análise da amostra representativa mais recente, de inquéritos instaurados em março dos anos de 2002 e 2003, respectivamente.

Isso indica a necessidade de mapeamento do processamento do Inquérito Policial, a fim de constatar os pontos e causas de sua obstrução, sejam elas procedimentais ou estruturais, tarefa que não prescinde da utilização dos indicadores sugeridos.

Dentre as causas internas que, pela experiência e observação do autor, podem ser consideradas como de enfrentamento estratégico, está a cartorização da relação entre Autoridades Policiais e Agentes de Polícia que atualmente se estabelece de maneira distanciada, eventual e extremamente formal, e a ausência de equipes de investigação com atuação permanente nas investigações.

É com essas considerações que se finaliza este Trabalho de Conclusão de Curso, esperando que contribua, de alguma forma, para a Modernização de Gestão da Polícia Federal.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Tabelas de Assuntos Processuais. Disponível em: <http://www.cnj.gov.br/images/Tabelas_processuais/01_10_2008/Assuntos/Tabela_Assuntos_STJ.xls>. Acesso em: 01 out. 2008.
- _____. Tabelas de Classes Processuais. Disponível em: <http://www.cnj.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3726&Itemid=18>. Acesso em: 01 out. 2008.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao_Compilado.htm>. Acesso em: 01 out. 2008.
- _____. Decreto-Lei nº. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 31 dez. 1940. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm>. Acesso em: 01 out. 2008.
- _____. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, 13 out. 1941. Código de Processo Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3689.htm>. Acesso em: 01 out. 2008.
- _____. Lei nº. 7.170, de 14 de dezembro de 1983. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 15 dez. 1983. Lei de Segurança Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7170.htm>. Acesso em: 01 out. 2008.
- _____. Lei nº. 7.643, de 18 de dezembro de 1987. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 21 dez. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7643.htm>. Acesso em: 01 out. 2008.
- _____. Lei nº. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 17 fev. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9605.htm>. Acesso em: 01 out. 2008.
- _____. Lei nº. 10.446, de 8 de maio de 2002. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 09 maio 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10446.htm>. Acesso em: 01 out. 2008.

_____. Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 24 ago. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11343.htm>. Acesso em: 01 out. 2008.

_____. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Manual de Formação de Trabalhos Científicos, nº 4. Brasília: ANP, 2008.

_____. _____. Departamento de Polícia Federal. Sistema Nacional de Procedimentos - SINPRO. Consulta em 27 set. 2008.

_____. _____. Portaria nº. 1.825, de 13 de outubro de 2006. Regimento Interno do Departamento de Polícia Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 16 out. 2006.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI nº. 3441. Relator: Ministro Carlos Britto. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>>. Acesso em: 01 out. 2008.

_____. _____. HC nº. 87.105. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>>. Acesso em: 01 out. 2008.

_____. _____. RHC nº. 73.271. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>>. Acesso em: 01 out. 2008.

_____. _____. RHC nº. 77.251. Relator: Ministro Neri da Silveira. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>>. Acesso em: 01 out. 2008.

FONTES, Paulo Gustavo. Regras do Jogo – Não existe exclusividade da Polícia em investigações. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/static/text/29847,1>>. Acesso em: 01 out. 2008.

INFO ESCOLA. Navegando e Aprendendo: Bioma. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/geografia/bioma>>. Acesso em: 01 out. 2008.

MESQUITA, Joaquim. Proposta de Classificação das Atividades de Polícia Federal - PRO-CLAPOL: Portaria nº. 40/2008 – DLOG/DPE.

POMBO, Olga. Da classificação dos seres à classificação dos saberes. In: COLÓQUIO SOBRE CLASSIFICAÇÃO - REVISTA LEITURAS, 21 out. 1997. Lisboa. Comunicação... Lisboa: BIBLIOTECA NACIONAL DE LISBOA. Disponível em: <<http://www.educ.fc.ul.pt/hyper/resources/opombo-classificacao.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2008.

TOSCANO, Fernando. Objetos do Crime – Objeto Jurídico e Material. Disponível em: <http://www.portalbrasil.net/2005/colunas/direito/fevereiro_16.htm>. Acesso em: 13 out. 2008.

UNIFESP. Departamento de Psicobiologia. Classificação de Drogas Psicotrópicas. Disponível em: <<http://www.unifesp.br/dpsicobio/drogas/classifi.htm>>. Acesso em: 01 out. 2008.

WIKIPÉDIA. Administração Pública. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Administra%C3%A7%C3%A3o_p%C3%BAblica#Administra.C3.A7.C3.A3o_Direta_e_Indireta>. Acesso em: 10 out. 2008.

_____. Área de Conservação. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Unidade_de_Conserva%C3%A7%C3%A3o#Unidades_de_prote.C3.A7.C3.A3o_integral>. Acesso em: 01 out. 2008.