



CADERNOS ANP

POLÍCIA FEDERAL



Limites e Definição de Força Tarefa: A Força Tarefa Previdenciária

Mirânjela Maria Batista Leite

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

Brasília - DF
2008

CADERNOS ANP

**LIMITES E DEFINIÇÃO DE FORÇA TAREFA:
A Força Tarefa Previdenciária**

Volume I Nº

3

ISSN 1982-8195

Copyright © 2008 - ANP

CADERNOS ANP

Brasília, v. I, n. 3, p. 7 - 55, 2008.

ISSN 1982-8195

Corpo Editorial Equipe CAESP

Ministério da Justiça

Tarso Fernando Herz Genro

MINISTRO

Departamento de Polícia Federal

Luiz Fernando Corrêa

DIRETOR-GERAL

Diretoria de Gestão de Pessoal

Luiz Pontel de Sousa

DIRETOR

Academia Nacional de Polícia

Anísio Soares Vieira

DIRETOR

Célio Jacinto dos Santos

COORDENADOR DA CAESP

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

MIRÂNJELA MARIA BATISTA LEITE

**LIMITES E DEFINIÇÃO DE FORÇA TAREFA:
A Força Tarefa Previdenciária**

Brasília - DF
2008

Copyright © 2008 - ANP

CADERNOS ANP

Brasília, v. I, n. 3, p. 7 - 55, 2008.

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

1ª Edição Maio/2008

Tiragem: 350 - Exemplares

Periodicidade: Anual

LEITE, Mirânjela Maria Batista

Limites e Definição de Força Tarefa: A Força Tarefa Previdenciária. Sob a orientação de Marco Aurélio Ruediger.
Academia Nacional de Polícia e Fundação Getúlio Vargas, 2005, 55 p.

Monografia para obtenção do certificado de conclusão do XIX Curso Superior de Polícia e do título de especialista em Gestão de Políticas de Segurança Pública.

ISSN 1982-8195

Palavras-chave: 1. Crime. 2. Força Tarefa. 3. Previdenciária. 4. Repressão.

Cadernos ANP é uma publicação da Academia Nacional de Polícia (ANP) dirigida pela equipe da Coordenação de Altos Estudos de Segurança Pública (CAESP). 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
DF 001 - Estrada Parque do Contorno, Km 2
Setor Habitacional Taquari, Lago Norte - DF - CEP 71559-900

Sumário

RESUMO	7
ABSTRACT	9
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	11
LISTA DE TABELAS	11
INTRODUÇÃO.....	13
1 Força Tarefa	17
1.1 Noções Preliminares	17
1.2 Os programas de FORÇA TAREFA OCDETF e JTTF	18
1.2.1 O programa OCDETF (Força Tarefa de Fiscalização de drogas no Crime Organizado) ³	18
1.2.1.1 Objetivos e Princípios.....	19
1.2.1.2 Estrutura.....	20
1.2.1.3 Formas de Atuação	21
1.2.1.4 Conflitos	22
1.3 Força Tarefa para combate ao Terrorismo (JTTF) ⁵	23
1.3.1. Estrutura.....	24
1.3.2 Conflitos	24
1.3.3 Conclusão.....	24
2 Força Tarefa Previdenciária.....	25
2.1 Histórico.....	26
2.2 Conceito	28
2.3 Objetivos.....	29
2.4 Legislação	29
2.5 Resultados	30
3 Poder de Polícia.....	35
4 Os membros da FTP	37
4.1 Composição.....	37
4.1.1 Composição nos Estados.....	37
4.2 Designação	37
4.3 Estrutura física.....	38
4.4 Coordenação	38
4.4.1 Coordenação nos Estados.....	38
4.5 Formas de Atuação	38
4.6 Atribuições.....	39
4.7 Conflitos	40
5 Comparação entre os programas OCDETF e JTTF(EUA) e a FTP.....	43
5.1 Orçamento	43
5.2 Formalização	43
5.3 Coordenação	44
5.4 Seleção alvos	45

5.5 Sugestões.....	46
6 O Policia Federal e a hierarquia	47
6.1 Hierarquia.....	47
6.2 O Coordenador de FTP/DPF frente a hierarquia	47
CONCLUSÃO.....	51
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	53

RESUMO

Neste trabalho procuramos apresentar o conceito de Forças Tarefas, que consiste na integração de agências policiais com órgãos de fiscalização, controle e inteligência, com objetivo de desbaratar grupos, quadrilhas e organizações criminosas que dilapidam o patrimônio público. Mostramos que o sistema vem sendo amplamente utilizado nos Estados Unidos, especialmente para o combate ao tráfico de drogas e ao terrorismo. O programa de Força Tarefa para Fiscalização de drogas no crime organizado (OCDETF), criado pelo governo federal americano em 1982, para combater o tráfico de drogas, com a participação de várias agências de inteligência e execução da lei, como DEA e FBI, apresentou excelentes resultados, tendo como foco levar à justiça os principais líderes do tráfico de drogas e do crime organizado. A Força Tarefa para combate ao Terrorismo (JTTF), ganhou notoriedade após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. Em seguida, introduzimos a Força Tarefa Previdenciária (FTP), implantada no ano de 2000, no Rio de Janeiro, devido à detecção de grande número de fraudes na área de benefícios previdenciários; e que, devido aos excelentes resultados, acabou por se estender para outros dezoito estados. A FTP tem a participação do Ministério da Previdência Social, Departamento de Polícia Federal e Ministério Público Federal, e também busca adotar medidas legais para recuperar os bens desviados da Previdência Social, por fraudadores e corruptos. Fizemos uma comparação entre os programas americano e brasileiro. E, por fim analisamos a figura do Delegado de Polícia Federal, que é designado coordenador de FTP, mas que continua com as atribuições inerentes ao cargo e subordinado à chefia da Delegacia especializada, sem dedicar-se exclusivamente aos trabalhos de FTP. Constatamos então, a dificuldade do policial-coordenador em tomar decisões na FTP face a hierarquia interna do órgão.

Palavras-chave: Crime - Força Tarefa – Previdenciária – Repressão

ABSTRACT

In this work we look for to present the concept of task forces, that it consists of the integration of police with agencies of fiscalization, control and intelligence. The objective is to eliminate groups, gangs and criminal organizations that embezzle the public welfare. We show that the system comes being widely used in United States, especially to combat the drugs traffic and the terrorism. The organized crime drug enforcement task force (OCDETF) program, created by the american federal government in 1982, to fight against the drug traffic, with the participation of some agencies of intelligence and law enforcement, as DEA and FBI, it presented excellent results, having as focus to take to justice the main leaders of the traffic of drugs and the organized crime. The joint terrorism task force(JTTF), it gained notoriety after the terrorist attempted on eleven september of 2001. After that, we introduce the Task force of social security (Força Tarefa Previdenciária - FTP), implanted in the year of 2000, in Rio de Janeiro, due to uncover of great number of frauds in the social security benefits; and due to the excellent results, it finished for extending the program for others eighteen states. The FTP has the participation of the Ministry of the Social welfare, Department of Federal Policy and Federal Public prosecution service, that also try to adopt measured legal to recoup the deviated goods of the Social welfare, by defrauder and corrupt people who commit barratry. We made a comparison between the American and Brazilian programs. And, finally we analyze the figure of the federal deputy of police that it is assigned to coordinate the FTP, but that continues with the inherent attributions to the position and subordinate to commands of the specialized police, without dedicating itself exclusively to the FTP works. We evidence then, the difficulty of the policeman-coordinator in taking decisions in face of the internal hierarchy of the agency.

Keyword: Crime – Task force – Social security - Repression

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN – Agência Brasileira de Inteligência
APF – Agente de Polícia Federal
CGPFAZ – Coordenação Geral de Polícia Fazendária
CGU – Controladoria Geral da União
DPF – Departamento de Polícia Federal
DEA – Drug Enforcement Administration
DELEPREV – Delegacia de Prevenção e Repressão a Crimes Previdenciários
DPF – Delegado de Polícia Federal
DIREX – Diretoria Executiva do Departamento de Polícia Federal
DPREV – Divisão de Repressão a Crimes Previdenciários
EPF – Escrivão de Polícia Federal
FBI – Federal Bureau of Investigation
FT – Força Tarefa
FTP – Força Tarefa Previdenciária
FTP/DPF – Força Tarefa Previdenciária no Departamento de Polícia Federal
FTP/MPS – Força Tarefa Previdenciária no Ministério da Previdência Social
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
JTTF - Joint Terrorism Task Force
MJ – Ministério da Justiça
MPF – Ministério Público Federal
MPS – Ministério da Previdência Social
OCDETF – Organized Crime Drug Enforcement Task Force
PCF – Perito Criminal Federal
RJ – Rio de Janeiro
SP – São Paulo
SR - Superintendência Regional

LISTA DE TABELAS

Quadro 1	Resultados FTP 2002	30
Quadro 2	Resultados FTP 2003	30
Quadro 3	Resultados FTP 2004	31
Quadro 4	Operações Policiais 2004	31
Quadro 5	Outras Operações Policiais 2004	32
Quadro 6	Resultados FTP 2005	32
Quadro 7	Resultados FTP até 06/2005	33

INTRODUÇÃO

Os avanços tecnológicos que permitem a informação viajar em questão de segundos proporcionou a sofisticação da prática da criminalidade. Os criminosos do fim do século vinte e início deste vêm utilizando moderna tecnologia para cometer seus crimes e, mostrando que as autoridades responsáveis por combatê-los também devem se especializar, sob pena de não conseguirem enfrentá-los. Desta forma, objetivando congregiar recursos, técnicas e métodos de combate à criminalidade, os órgãos públicos com competência para investigar, fiscalizar e atuar na área de inteligência uniram-se para evitar processos burocráticos lentos e dinamizar investigações criminais, com excelentes resultados.

Neste trabalho, trataremos da forma de atuação da Polícia Federal integrada com outras instituições, com objetivo de combater quadrilhas e organizações criminosas que agem no âmbito da Previdência Social.

Iniciaremos apresentando o conceito de Força tarefa, que vem sendo aplicado nos Estados Unidos desde o início da década de 60, quando a Procuradoria Geral elaborou programa de força de ataque para atuar contra o crime organizado. Contudo, aqui focaremos a análise nas diretrizes e objetivos dos programas para combate às organizações criminosas de tráfico de drogas (OCDETF)¹ e o programa para combate a grupos terroristas (JTTF)², do Departamento de Justiça Americano, integrados pelo DEA (*Drug Enforcement Administration*) e pelo FBI (*Federal Bureau of Investigation*).

Em seguida, enfatizaremos a constituição da Força Tarefa Previdenciária (FTP), ocorrida formalmente em abril do ano 2000, no Estado do Rio de Janeiro, composta por servidores do INSS, Procuradores da República e Policiais Federais, cujo trabalho se iniciou por terem sido detectadas fraudes alarmantes em agências da Previdência Social naquele estado. O trabalho conjunto tem proporcionado celeridade nas investigações, prisões e condenações. Assim, com tais informações, abordaremos a história de criação das Forças Tarefa Previdenciária, diretrizes, estrutura e forma de atuação.

Salientamos que a seguridade social no Brasil engloba a previdência social, a saúde e a assistência social, e é financiada por toda a sociedade. O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), criado em 1990, - resultado da fusão do IAPAS (Instituto de Arrecadação da Previdência e Assistência Social) com o INPS (Instituto Nacional da Previdência Social)-, era a autarquia vinculada ao Ministério da Previdência Social, responsável por promover a arrecadação e fiscalização das contribuições para concessão de benefícios, até 2005, quando foi criada a Receita Federal do Brasil, que passou a ser responsável pela arrecadação.

¹The Organized Crime Drug Enforcement Task Force (OCDETF) program

²Joint Terrorism Task Force

Nos últimos anos, especialmente no final da década de oitenta e início década de noventa, foram descobertas quadrilhas especializadas em lesar a Previdência Social, causando grandes prejuízos aos cofres públicos, sendo necessário que a instituição adotasse providências para acabar com tais atividades ilícitas, que contava com a participação de alguns servidores em conluio com terceiros.

Os grupos de Força Tarefa têm sido considerados o melhor sistema para o efetivo combate às Organizações Criminosas, uma vez que se utilizam da cooperação mútua entre os diversos órgãos de persecução penal. As instituições com atribuições para atuar na área penal em conjunto com instituições com atribuição de fiscalização, controle e inteligência, reúnem-se e direcionam seus recursos e esforços para investigar crimes específicos que venham causando grandes prejuízos ou atemorizando a sociedade, seja de corrupção, de entorpecentes, ou qualquer outro tipo de criminalidade, especialmente a organizada, em determinado órgão ou território.

A aceitação e efetividade do conceito pode ser demonstrado pelo seu emprego, assim, citamos, a título de exemplo, a constituição de FTs para atuar em diversas áreas da persecução penal nos Estados Unidos:

Crimes Against Children Task Force (Força Tarefa para atuar em crimes contra crianças), criada em setembro de 1999, no oeste da Pennsylvania; *Financial Crimes Task Force* (Força Tarefa para atuar contra crimes financeiros), criada em janeiro de 1995, no sudeste Pennsylvania; *Pittsburg High Tech Crimes Task Force* (Força Tarefa de Pittsburgh para atuar contra crimes de alta tecnologia). As forças citadas utilizam a união de agências federais, estaduais e locais para atuar, juntando conhecimento, tecnologia e recursos, para debelar a criminalidade organizada.

Em termos de cooperação mundial, temos a Força Tarefa de Ação Financeira (Financial Action Task Force - FATF), um grupo intergovernamental criado com objetivo de investigar fluxos ilícitos de dinheiro, associados a lavagem de dinheiro. As origens da FATF remontam à Reunião de Cúpula de julho de 1989, quando Chefes de Estado ou de Governo do G-7 (Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido) e o Presidente da Comissão das Comunidades Europeias decidiram criar um grupo de especialistas com o objetivo de avaliar os resultados da cooperação já existente tendo como objetivo prevenir a utilização do sistema bancário e das instituições financeiras na lavagem de dinheiro.

Ressaltamos que no Brasil, o conceito de Força Tarefa vem sendo utilizado por unidades policiais e outros órgãos, tanto que em 2002, o Ministro da Justiça, por meio da Portaria 624, de 06 de junho de 2002, ao criar uma Força Tarefa para combater o crime organizado na cidade do Rio de Janeiro, regulamentou as diretrizes básicas para atuação de tais grupos no país.

Em 2003, diante dos excelentes resultados das Forças Tarefas Previdenciárias de Rio de Janeiro e São Paulo, o Tribunal de Contas da União (TCU) orientou o Ministério da Previdência, constituir outros grupos de trabalho, em conjunto com Ministério Público Federal (MPF) e Departamento de Polícia Federal (DPF), para atuar em outros estados da federação onde fossem detectadas fraudes e atuação de quadrilhas e organizações criminosas em detrimento da Previdência Social.

Ao final, apontaremos as principais diferenças entre os programas americanos e brasileiro. Veremos que os programas de Força Tarefa desenvolvidos nos Estados Unidos (OCDETF e JTTF) são mais completos, com orçamento próprio e outros recursos; diferente da Força Tarefa Previdenciária que não dispõe, visto que nenhum dos três órgãos permanentes destinou dotação específica para o desenvolvimento da atividade.

Analisaremos a atuação do Policial Federal, que não se dedica exclusivamente à FTP/DPF, o qual continua responsável pelas atividades inerentes ao cargo como, presidir inquéritos, comandar operações e investigações policiais, administrar delegacias, tirar plantões; e a posição desses policiais dentro da estrutura de comando da instituição, tendo que tomar decisões na FTP (como representante do DPF), sem poderes plenos, pois dependerá de superior hierárquico para ratificá-la.

Enfim, a importância deste estudo consiste em apresentar não só o trabalho vitorioso da Força Tarefa Previdenciária, mas trazer um conceito que poderá ser utilizado pela polícia de forma geral, ou por outros órgãos públicos de fiscalização e controle, com objetivo de combater a criminalidade organizada, ou em situações que exijam a participação de mais de uma agência de persecução penal.

1 FORÇA TAREFA

1.1 Noções Preliminares

O sistema de Força Tarefa, com a concepção de cooperação mútua entre os diversos órgãos de persecução penal, de fiscalização, controle e inteligência, com esforços organizados e direcionados para uma investigação específica, amoldam-se as novas formas de repressão à criminalidade organizada, que vêm sendo testadas em diversos países.

A preocupação com o crescimento da criminalidade é mundial, os responsáveis pela segurança pública têm se dedicado a estudar novas formas de realizar um policiamento mais adequado à realidade de seus países. Monet (2002, p.183-211), ensina que nos Estados Unidos, na Grã-Bretanha, na França, as polícias multiplicaram as unidades especializadas em função de certos tipos de infrações ou de populações delinquentes. Na Europa chegou-se a conclusão que diante do crime organizado, da criminalidade do colarinho branco, do tráfico internacional de drogas e da lavagem de somas colossais proporcionadas por esse tráfico, as polícias nacionais são incapazes de lutar apenas com suas forças e seus métodos clássicos contra atividades que os superam. Ali, as polícias procuraram se especializar, criando unidades especializadas contra as fraudes econômicas e financeiras. Nos países escandinavos, na Alemanha e, em grau menor na França, foram constituídas equipes mistas, formadas por policiais, agentes da Receita Federal, advogados especializados e consultores externos, para atuar contra tal criminalidade.

Ainda sob o prisma de novas formas de atuação da polícia, Goldstein apud Dias Neto (2001, p. 381-399), nos introduz o “policiamento orientado ao problema” (problem-oriented policing). Trata-se de uma nova concepção da função policial, na qual a polícia, em coordenação com outras instituições, mobiliza os seus esforços, recursos e competências na identificação, análise e solução dos problemas de um território. Ao invés de reiteradamente reagir a incidentes, meros sintomas de problemas, a polícia adota uma abordagem preventiva, buscando soluções definitivas para problemas em si.

No Brasil a idéia de realizar um policiamento mais condizente com a nossa realidade também é presente, temos notícias da tentativa de adoção do policiamento comunitário em cidades como Curitiba/PR e São Paulo/SP; e do desenvolvimento do Sistema de Segurança Único com a junção das polícias civil e militar, dentre outros.

A criminalidade organizada que nos interessa neste estudo é a que gira em torno da esfera estatal, aquela com potencial para lesar o patrimônio público, especialmente o da Previdência Social, res-

ponsável pelo pagamento de cerca de 25 milhões de benefícios, e, que tem um déficit orçamentário próximo aos 40 bilhões de reais.

Estudiosos do direito penal divergem quanto ao conceito de crime organizado em nosso país e também quanto à efetiva existência de organizações criminosas, com a estrutura definida em convenções internacionais. Luiz Flávio Gomes e Raúl Cervini apud Castanheira (1998, p.99-124), apontam algumas características da organização criminosa como: hierarquia estrutural; planejamento empresarial; uso de meios tecnológicos avançados; recrutamento de pessoas; divisão funcional das atividades; conexão estrutural ou funcional com o poder público ou com agente do poder público; oferta de prestações sociais; divisão territorial das atividades ilícitas; alto poder de intimidação; alta capacitação para a prática de fraude; conexão local, regional, nacional ou internacional com outra organização criminosa.

As organizações que atuam no âmbito da Previdência Social apresentam algumas das características referidas, especialmente à conexão com o poder público ou com agente do poder público. Nas organizações que atuam em desfavor da previdência social, há o envolvimento de servidores do órgão e/ou ex-servidores com terceiros, como despachantes, advogados, até mesmo com outros servidores públicos.

A configuração do tipo de organização criminosa dependerá do tipo de fraude praticada, seja na área de benefícios, arrecadação, cobrança ou fiscalização, detalhes que não serão apreciados nesta oportunidade uma vez que não é o nosso objetivo central.

1.2 Os programas de FORÇA TAREFA OCDETF e JTTF

1.2.1 O programa OCDETF (Força Tarefa de Fiscalização de drogas no Crime Organizado)³

O programa da Força Tarefa de Fiscalização de drogas no Crime Organizado nos Estados Unidos, tornou-se mais intenso durante o Governo Ronald Reagan, devido a compromissos assumidos pelo presidente de realizar uma verdadeira “guerra às drogas”.

Naquela ocasião, as agências federais e FTs que já haviam experimentado vários métodos para o combate ao tráfico de drogas, sem êxito, acreditavam que o combate deveria extrapolar os limites de cidades, dos estados e até dos países, vez que o problema do tráfico envolvia uma rede de criminosos, cujos líderes nem sempre estavam na mesma jurisdição. Desta forma, em 1982, os representantes das agências de combate ao tráfico de drogas federais e estaduais concluíram que não era possível a apenas uma instituição realizar a tarefa, havendo necessidade de uma equipe em tempo integral, composta por várias agências, visando implementar estratégias de combate ao crime.

³The Organized Crime Drug Enforcement Task Force (OCDETF) program

O Procurador-Geral, aconselhado por dirigentes das agências federais de justiça, bem como pelo assistente da procuradoria, Rudy Giuliani, recomendou ao presidente americano a criação de uma Força Tarefa de multi-agências, usando recursos federais, dos estados, e dos governos locais, autorizados a atuar contra tráfico de drogas nos Estados Unidos.

O plano consistiu na criação de 12 Forças Tarefas conjuntas, em diversas regiões do país (em 1984, foi acrescentada o programa uma 13ª região, formada pela Flórida e a Bacia do Caribe).

O conceito baseou-se no programa de força de ataque ao crime organizado elaborado pela Procuradoria Geral, que existia desde o início da década de 1960.

O programa OCDETF foi criado pelo Presidente Reagan em 14 de outubro de 1982, ocasião em que anunciou o programa de 8 pontos para o combate ao tráfico de drogas e ao crime organizado. Em dezembro do mesmo ano o Congresso autorizou fundos para o programa, que permitiram a nomeação de mais de mil funcionários para os órgãos de fiscalização federal e mais de 200 (duzentos) promotores federais.

Após 30 dias, foram definidas as diretrizes, os princípios operacionais e a estrutura da Força Tarefa.

Os primeiros órgãos participantes foram o DEA (*Drug Enforcement Administration*), BATF (*Bureau of Alcohol Tobacco and Firearms*), o FBI (*Federal Bureau of Investigation*), o IRS (*Internal Revenue Service*), a Alfândega (*U.S. Customs Service*), a Guarda Nacional (*U.S. Coast Guard*) e as diversas Procuradorias de Justiça Federal (*The U. S. Attorneys' offices*). A agência de Imigração e Naturalização (*INS-Immigration and Naturalization Service*) do Departamento de Justiça, juntou-se posteriormente ao programa.

1.2.1.1 Objetivos e Princípios

Os organizadores do Programa OCDETF, observando a experiência de seus antecessores, aprenderam que era necessário usar o conhecimento específico das diferentes agências, para se chegar aos grandes líderes das organizações de drogas.

O Objetivo do programa OCDETF é: "... identificar, investigar e processar os grandes líderes das organizações de tráfico de drogas, e destruir as operações destas organizações..." (Ocdetf, 19?, p. 9, tradução livre do inglês).

Baseados neste objetivo foram estabelecidos cinco princípios para o programa: o primeiro, que o caráter era nacional, com aspecto internacional; programas de combate locais, mesmo quando regionais, não estavam equipados para cobrir os diferentes aspectos do problema do tráfico de drogas, a mobilidade dos traficantes, ou a magnitude de suas organizações. O problema nacional demandaria esforço intergovernamental que poderia operar através de jurisdições e fronteiras nacionais.

O segundo, que os membros poderiam decidir por consenso. Esse era o único meio de diferentes agências, com seus próprios métodos de operação, missões únicas e histórias institucionais, poderiam trabalhar juntas, de forma eficiente e por longo tempo.

O terceiro preconizava que se evitasse criar novas burocracias. A FT não poderia tornar-se “super agência”. O pequeno quadro de funcionários baseado em Washington e os funcionários dos participantes das agências poderiam dar suporte.

O quarto princípio preconizava que enquanto o programa poderia ter objetivo internacional, as operações poderiam ser descentralizadas, permitindo grande flexibilidade para lidar com problemas peculiares de cada região.

Finalmente, o quinto determinava que o programa se iniciasse rapidamente. O objetivo primário do programa era: “Atacar, investigar e processar indivíduos que diretamente, organizam, financiam, ou de outra forma estejam envolvidos no comércio ilegal de tráfico de drogas, incluindo organizações de lavagem de dinheiro...” (Ocdetf, 19?, p. 9, tradução livre do inglês).

Para operacionalizar tal objetivo era fundamental, primeiro, realizar investigações que permitissem identificar e coletar evidências de atividades ilegais de grandes traficantes e financiadores, focando o centro das organizações; segundo, enfatizar e utilizar as diversas técnicas de investigação trazidas ao programa pelos vários membros da Força Tarefa; terceiro, a OCDETF, deveria trabalhar completa e efetivamente com estados e agências locais de combate ao tráfico de drogas; e, finalmente, o programa deveria enfatizar investigações financeiras. A ênfase teria propósito de reforçar as acusações e ajudar a tomar os bens dos traficantes. Ademais, o Judiciário tende a manter a prisão dos chefes de organizações de tráfico, pelo número de dólares envolvidos e não só pela quantidade de dólares apreendidos.

1.2.1.2 Estrutura

Altos funcionários de todos os órgãos formavam o Grupo de Trabalho OCDETF, mais tarde denominado Conselho Executivo de Revisão (ERB – Executive Review Board). Abaixo do ERB, vinha o Grupo de Representantes dos órgãos de Washington (grupo WAR – Washington Agency Representatives),

formado por diretores de programa e funcionários operacionais dos diversos órgãos. Uma pequena equipe administrativa, com sede no Departamento de Justiça, dava apoio as FTs.

Cada uma das 12 regiões originais foi estruturada para incluir circunscrições Judiciárias Federais, com uma grande “cidade central”, designada para sede regional.

O procurador federal de cada cidade-sede era subordinado ao assistente do Procurador Geral, sendo responsável pela criação de uma comissão consultiva das Forças Tarefas (Grupo Coordenador) e pela escolha de um procurador-assistente federal para ser o coordenador das forças tarefas. Cada um dos órgãos de fiscalização federal devia nomear um coordenador das forças tarefas em período integral.

1.2.1.3 Formas de Atuação

O programa OCDETF desenvolveu sofisticados métodos para combater as ameaças das organizações de tráfico de drogas. O programa combina centralização do planejamento estratégico com descentralização da execução dos projetos.

Os casos poderiam ser iniciados por órgãos federais, estaduais ou locais. As agências por meio de serviços de inteligência identificam organizações de tráfico de drogas de potencial internacional, nacional ou regional. Os integrantes do OCDETF planejam e focam seus recursos para combater as grandes organizações e distribuidores de drogas. O programa utiliza a investigação financeira como método para identificar grandes organizações e desenvolver o caso.

Qualquer que seja a origem do caso, a investigação será desenvolvida pela Força Tarefa se: envolver grandes organizações de tráfico de drogas; necessitar de recursos e conhecimento de mais de uma agência de investigação; houver ramificação das investigações por outras jurisdições; requerer a participação de um assistente de procurador (promotor) nos primeiros estágios da investigação.

Os objetivos da FT num caso incluem: grupos criminosos formados com propósito de importar, distribuir e financiar grandes quantidades de substâncias controladas; grupos criminosos envolvidos em tráfico de drogas e outras atividades criminosas; tradicionais figuras de organizações criminosas; físicos, farmacêuticos e outros que autorizem o uso de drogas legalmente, mais engajado em distribuição ilícita.

A investigação começa em FT quando os investigadores completam um formulário de investigação inicial⁴. O referido documento tem duas funções: informar ao coordenador do grupo na cidade-sede

⁴*Investigation Initiation Form*

do teor da investigação, - o interessado deverá fazer uma exposição detalhada quanto à relevância da organização, dos alvos e da importância das pessoas identificadas -, e, encaminhar dados preliminares das forças tarefas regionais para a administração central em Washington. Nas cidades, o procurador da FT requer a investigação e os investigadores completam o formulário.

Os casos que são investigados em FT demandam dedicação de mais de uma agência, e, não apresentam resultados imediatos. O OCDETF utiliza sofisticadas técnicas de investigação e persecução: operações de infiltração; monitoramento eletrônico; investigações financeiras por computador; interrogatórios prolongados; combinação dos métodos, etc.

1.2.1.4 Conflitos

O programa OCDETF objetivou superar obstáculos que ocorriam antes de sua implantação como: lutas corporativistas entre os órgãos participantes; falta de cooperação entre eles e a ausência de coordenação de atividades dirigidas a grandes alvos. Após a criação do programa, as agências passaram a trabalhar em conjunto sob uma estrutura de comando.

Desde 1983, o programa OCDETF realiza auditorias administrativas anuais de suas operações. Auditores externos realizam a auditoria para comprovar a eficácia do programa.

Auditoria administrativa realizada em 1989 apontou as cinco melhores e as cinco piores FTs:

Nas cinco melhores, os coordenadores estavam instalados em espaço comum e desempenhavam exclusivamente tarefas da OCDETF. O resultado foi a maior interação entre os coordenadores e suas equipes. Como consequência, menos conflitos sobre a escolha de casos e a administração destes.

Nas cinco piores, ocorriam problemas quanto ao tratamento de casos pelos órgãos, como retenção dos casos importantes, não os apresentando para exame da OCDETF; ocultação de casos, só os apresentando para exame nas etapas finais; ou, se recusavam a participar dos casos.

Também nas cinco piores, o DEA e o FBI não admitiam ceder suas jurisdições e atribuições para outros agentes da FT investigarem casos de drogas, na chamada designação cruzada de jurisdição.

De acordo com Powis (1993) o OCDETF é o principal programa federal de investigações cooperativas, desde seu início em 1982. Segundo o autor pesquisas realizadas demonstram que as FTs bem sucedidas têm estrutura de comando conjunto para dirigir e coordenar operações de FT múltiplas com alvos importantes e que os agentes são de órgãos diferentes, mas lotados no mesmo local.

1.3 Força Tarefa para combate ao Terrorismo (JTTF)⁵

A primeira Força Tarefa integrada por agentes especiais do FBI⁶, foi de roubo a bancos no ano de 1979, em conjunto com detetives do NYPD⁷ e por outras agências federais, estaduais e locais. O conceito de Força Tarefa floresceu e, em meados de 1980, muitas outras Forças Tarefas patrocinadas pelo FBI foram criadas para tratar de diversos assuntos como criminosos fugitivos, drogas e eventualmente terrorismo. O conceito de Força Tarefa não é novo. Muitas agências de investigação usaram o conceito com sucesso para atuar contra crimes específicos. Todas as forças tarefas patrocinadas pelo FBI possuem duas características que as tornam únicas:

1. Memorando de entendimento (MOUs – written memorandums of understanding) entre os participantes das agências; e,
2. Recursos do FBI para arcar com despesas, como espaço em escritórios, veículos, combustível, celulares e outros custos com manutenção dos escritórios dos participantes dos estados e departamentos locais.

A idéia da implantação de Força Tarefa para combate ao terrorismo era para que esta, uma vez estabelecida, permanecesse no local e fosse capaz de resolver os complexos problemas herdados das investigações de terrorismo.

A JTTF começou com 11 membros da Polícia de New York e 11 investigadores do FBI. Hoje, existem mais de 140 membros, representando numerosas agências federais e locais, como *U.S. Marshals Service; the U.S. Department of State's Diplomatic Security Service; the Bureau of Alcohol, tobacco and Firearms (BATF); IRS (Internal Revenue Service);* a polícia do Estado de *New York*; Autoridades Portuárias de *New York/New Jersey*; e, o Serviço Secreto (*Central Intelligence Agency*).

Antes de 11 de setembro de 2001, existiam 16 JTTF nos Estados Unidos, hoje são cento e três (103) JTTFs.

Para a implantação da Força Tarefa, todas as agências assinam um memorando, declarando que entenderam e concordam com os objetivos, que poderão ser reativos, de responder e investigar incidentes terroristas ou atividades relacionadas ao terrorismo; e/ou pró-ativos de investigar grupos de terroristas domésticos, estrangeiros e indivíduos com objetivos de operar na região metropolitana de New York com escopo de detectar, prevenir e processar suas atividades criminosas.

⁵ *Joint Terrorism Task Force*

⁶ *Federal Bureau of Investigation*

⁷ *New York Police Department*

Os interessados ainda terão que concordar com regras como: o agente especial do FBI é encarregado e responsável por todas as operações locais; o FBI indica os membros da JTTF locais; o FBI controla todos os relatórios e informações; o FBI decide que arquivos compartilhar com agências não membros da JTTF; o FBI requer que os parceiros submetam as informações antes de investigações prévias; o FBI requer que os membros reportem o desenvolvimento de investigações de suas agências locais; o FBI proíbe os membros da JTTF de falar com a imprensa sem expressa autorização.

1.3.1. Estrutura

A JTTF consiste em um grupo de agentes do FBI com experiência em investigações de terrorismo internacional e doméstico, integrados com outras agências de investigação, que trazem variedade de técnicas e métodos de investigação para as FTs. Agente especial supervisor acompanha as operações da FT.

Os coordenadores da FT geralmente são agentes especiais com experiência em contra-terrorismo que também sabem lidar com funções administrativas. Os coordenadores de JTTF obtêm memorandos de entendimento de todas as agências participantes e gerenciam os recursos dos escritórios estaduais e locais, adquirindo automóveis, celulares, laptops, computadores, e em alguns casos, bases externas para as FTs. Também realizam os primeiros contatos com todos os outros escritórios federais, estaduais e locais de JTTF; e, frequentemente, conseguem emergencialmente vigilância de suspeitos e autorização judicial para monitoramento eletrônico, em investigações de contra-terrorismo. Para garantir o sucesso destas funções de comandar operações, determinar investigações e gerenciar o contato com outras FTs, o supervisor pode delegar essas funções administrativas aos coordenadores.

1.3.2 Conflitos

As JTTF são custeadas pelos governos locais. O FBI contribui com: investigadores, espaço em escritórios, recursos para telefones celulares e locação de automóveis. As agências locais, muitas delas departamentos de polícia, possuem recursos limitados, e contribuem com pessoal e seus salários. Para redução de custos, muitas agências permitem que os funcionários trabalhem meio período, porém não é o ideal. A idéia é que os funcionários fiquem a disposição da JTTF em tempo integral.

1.3.3 Conclusão

O sucesso da JTTF reside no fato de que várias agências de combate ao crime têm foco único. Todos os membros da JTTF devem pensar e agir como um time. Numa JTTF, todos os investigadores do FBI e de outras agências são igualmente parceiros. Os benefícios da integração são inumeráveis. Os policiais do NYPD trouxeram a visão de anos de policiamento ostensivo nas ruas. Os agentes do FBI trouxeram a vasta experiência investigativa ao redor do mundo, principalmente os que serviram em embaixadas no exterior. Cada agência, por sua vez, também contribui com seus próprios recursos e conhecimento específico para a JTTF.

2 FORÇA TAREFA PREVIDENCIÁRIA

Em princípio citemos alguns fatos de repercussão nacional que estavam ocorrendo no país no início da década de noventa, mais especificamente no Estado do Rio de Janeiro, que fomentou a idéia da constituição do grupo de FTP.

O caso mais famoso é o de Jorgina Maria de Freitas Fernandes, famosa fraudadora da Previdência Social, condenada a 12 anos de prisão por peculato e dois anos por formação de quadrilha. A quadrilha era composta por mais de vinte integrantes, entre advogados, juizes e funcionários do INSS, especializada na majoração dos valores decorrentes de ações de acidentes do trabalho e revisionais, com atuação de 1988 a 1991, sendo responsável por um rombo de cerca de U\$ 200 milhões de dólares. Deste valor, auditores do INSS recuperaram cerca de U\$ 10 milhões de dólares para os cofres públicos, bem como 250 imóveis.

O advogado Ilson Escóssia da Veiga, outro fraudador que atuava no grupo de Jorgina de Freitas, desviou cerca de R\$ 140 milhões de reais. Destes, auditores do INSS conseguiram recuperar cerca de R\$ 93 milhões, além de alguns imóveis e 22 quilos de ouro.

Outro caso ocorrido no final da década de noventa é o da quadrilha formada por diversos membros da família Anastácio, que trabalharam no INSS e estiveram envolvidos em irregularidades como reativação de benefícios de pessoas mortas, criação de novos benefícios, falsificação de documentos e procurações. A Força Tarefa conseguiu a condenação de 15 membros da família, sendo que apenas um deles, Lígia Andréa Anastácio da Silva, que controlava cerca de 500 benefícios irregulares, causou um rombo de R\$ 600 milhões aos cofres do INSS.

No ano de 1993, foi instituída Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), por meio da resolução 46/93 da Câmara dos Deputados, com objetivo de investigar fraudes no Estado do Rio de Janeiro, concernente a concessão de benefícios referentes acidentes do trabalho e ações revisionais (majoração de valores); sumiço de dívidas de empresas dos sistemas de informática (DATAPREV); irregularidades em parcelamentos, com envolvimento do argentino César Arieta, do advogado Ilson Escóssia da Veiga; membros da cúpula do INSS no Rio de Janeiro; servidores; procuradores do INSS e membros do Poder Judiciário (juizes e serventuários).

O Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro, instituída pela Resolução 976/2002, identificou grupo de políticos suspeitos de desviar cerca de R\$ 100 milhões de reais, por cerca de oito anos. A principal acusada de comandar um esquema que se apropriou de pelo menos R\$ 10 milhões do INSS, desde 1994, foi à Deputada Laura Carneiro,

que atuava junto com o irmão, seu assessor e mais três servidores da Previdência.

Enfim, diante de tantos fatos criminosos tornou-se indispensável a constituição de grupo de trabalho para atuar em princípio, especificamente, no Rio de Janeiro, onde auditores da Previdência Social detectaram grande quantidade de fraudes, principalmente na área de benefícios, em agências da Previdência daquele estado. A situação encontrada indicava um quadro gravíssimo, com a participação de quadrilhas integradas por funcionários e de elementos externos, havendo necessidade de um tratamento intensivo para a sobrevivência da Previdência Social.

2.1 Histórico

No âmbito do Ministério da Previdência Social, o embrião para a implantação da FTP foi a criação de um setor de inteligência, por meio da Portaria Ministerial nº 1.710, de 21 de dezembro de 1994, quando o regimento interno do INSS foi alterado, atribuindo competência as assessorias técnicas com objetivo de estabelecer, de maneira sistemática, ações estratégicas, com a utilização de procedimentos técnicos de inteligência, no combate à evasão e a sonegação das contribuições previdenciárias e medidas de proteção institucional.

Em 17 de dezembro de 1998, criou-se por meio da Portaria INSS/DAF nº 433, a ASSESSORIA DE PESQUISA ESTRATÉGICA (APE), vinculada à Diretoria de Arrecadação e Fiscalização (DAF), que seria o núcleo de inteligência do INSS. O objetivo era o combate à fraude e à sonegação e busca de bens e direitos dos devedores para a recuperação de créditos previdenciários, e ainda, fomentar o intercâmbio de informações econômico-fiscais com órgãos do Poder Público.

Entre 1997 e 1998 a Auditoria Geral do INSS constituiu um grupo de trabalho para investigação de fraudes em benefícios no Rio de Janeiro que atuou junto com o Ministério Público Federal, com ótimos resultados.

Em 11 de outubro de 2002, com a edição do Decreto nº 4.420, formalizou-se a APE, dentro da Estrutura Regimental do Ministério da Previdência, ficando subordinada diretamente ao Ministro de Estado, com atribuição de combate a fraudes, à sonegação e quaisquer ações lesivas à Previdência Social.

A primeira Força Tarefa Previdenciária (FTP), constituída com a participação dos três órgãos permanentes, Departamento de Polícia Federal (DPF), Ministério Público Federal (MPF) e Ministério da Previdência Social (MPS), ocorreu no Rio de Janeiro, em 25 de abril de 2000, quando, em reunião cada instituição elaborou uma proposta de atuação conjunta, registrada em ata.

Naquela ocasião, cada instituição ficou incumbida de editar portarias internas designando os

seus representantes na FTP. A Superintendência da Polícia Federal no Rio de Janeiro (SR/RJ) editou a Portaria nº 056/2000-SR/RJ, designando equipe composta por quatro Delegados, um Perito Criminal Federal e um Escrivão de Polícia Federal.

O Ministério da Previdência, em oito de março de 2001, editou a Portaria MPAS/GM 3.700/2.000, designando 2 Auditores da Previdência, sendo um indicado como Coordenador e, 2 servidores da DATAPREV, para comporem o grupo de trabalho.

A Procuradoria da República no Rio de Janeiro, em 03 de maio de 2002, por meio da Portaria PGR nº. 186/2002, indicou 3 Procuradores, bem como regulamentou a forma de distribuição dos inquéritos oriundos da FTP e das Delegacias de Prevenção e Repressão a Crimes Previdenciários (DELEPREVs), naquele estado.

Em 9 de Maio de 2002, firmou-se Convênio de Cooperação entre o Ministério da Previdência e Assistência Social (atualmente Ministério da Previdência Social) e o Ministério da Justiça, com a interveniência do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Departamento de Polícia Federal (DPF) e da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (DATAPREV), visando a coibir a prática de fraudes contra a Previdência, mediante ações conjuntas. O Convênio tinha vigência até dezembro de 2003, podendo ser prorrogado por conveniência das partes, mediante Termo Aditivo. Tal instrumento encontra-se em vigência até dezembro de 2005.

Por esse instrumento, em sua cláusula segunda, item II, o INSS se obrigou a arcar com despesas de diárias e passagens dos servidores do DPF, em missão pelo INSS; prover o apoio técnico, com pessoal especializado, materiais e equipamentos para o desenvolvimento de atividades estipuladas em cada projeto; e, ainda disponibilizar imóvel para atuação em regime de Força Tarefa, observada a legislação específica.

O DPF, por sua vez, obrigou-se a prover o apoio policial, com pessoal especializado para a execução do objeto do convênio e a instaurar os procedimentos policiais verificados a infração penal.

A DATAPREV obrigou-se a fornecer pessoal técnico especializado, bem como disponibilizar informações, inclusive no que se refere ao banco de dados.

O acordo não gerou repasse de recursos orçamentário-financeiros entre os partícipes. As despesas decorrentes da execução do mesmo, tais como, passagens aéreas e terrestres, combustíveis, hospedagem, alienação, diárias e outras necessárias ficaram a cargo do INSS (cláusula quinta).

Em 24 de julho de 2002, foi oficializada em reunião, registrada em ata, a criação da Força Tarefa no Estado de São Paulo, com a edição da Portaria n° 228/2002-GSR/DPF/SP, da Superintendência da Polícia Federal; e Portaria da Procuradoria da República local. Observamos que discussões para a criação do grupo vinham ocorrendo desde 28 de maio de 2001, com reuniões registradas em ata.

Em 2003, atendendo orientação do Tribunal de Contas da União, o Ministério da Previdência criou Forças Tarefas em 16 Estados da Federação, a saber: Minas Gerais, Pará, Paraná, Mato Grosso, Espírito Santo, Bahia, Pernambuco, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Ceará, Piauí, Maranhão e Goiás:

O Tribunal de Contas da União recomendou, por meio do Acórdão n°. 314, datado de 2 de abril de 2003, no sentido de:

“... ao Ministério Público Federal, ao INSS e à Polícia Federal que evidem esforços para oficializar a atuação conjunta dos três órgãos por meio da Força Tarefa para combate de crimes previdenciários, mediante convênio ou portaria conjunta, contendo definição de regulamento próprio e destinação de recursos humanos, materiais e financeiros específicos...”.

Em 07.05.2004, foi implantada a Força Tarefa no Estado do Amazonas, logo após a deflagração da Operação Matusalém, que inclusive prendeu o Gerente Executivo do INSS no Estado, dentre outros servidores e terceiros envolvidos. Existem atualmente 19 Forças Tarefas Previdenciárias implantadas.

Em 2005, por meio da Medida Provisória 258, criou-se a Receita Federal do Brasil, unindo a Secretaria da Receita Previdenciária à Secretaria da Receita Federal. Os auditores da Previdência Social e os da Receita Federal, passaram para os quadros da Receita Federal do Brasil, desta forma, a parte de arrecadação previdenciária, não mais será foco de investigações da FTPs.

2.2 Conceito

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

O Ministério da Justiça editou a Portaria n°. 624, de 4 de junho de 2002 (Publicada DOU, seção 1, n°. 106, de 5 de junho de 2002), definindo as diretrizes gerais da Força Tarefa no Brasil, instituindo o Programa Permanente de Força Tarefa, e, definiu no Anexo, Capítulo I, item 2, letra “a”, o conceito como:

“ a integração de distintas agências oficiais, constituindo um só corpo operacional e atuando de forma coordenada para enfrentamento de organizações criminosas de alto potencial ofensivo e/ou produção de conhecimento estratégico”.

2.3 Objetivos

O objetivo primário da FTP é o de reduzir os processos burocráticos lentos existentes entre os órgãos, com idas e vindas de documentos. Assim, com a atuação conjunta, ocorre a redução dos procedimentos, com a simplificação de muitos, o que resulta em economia de tempo, maior concentração de informações, propiciando análises céleres e aprofundadas.

A FTP também tem por objetivo combater as quadrilhas e organizações criminosas que atuam em detrimento da Previdência Social, buscando a responsabilização administrativa, civil e penal dos envolvidos, adotando medidas para recuperação dos recursos desviados. Além de interagir com outros órgãos federais, estaduais e municipais, visando obter informações e documentos para o êxito do trabalho.

A iniciativa da investigação pode ser de qualquer um dos membros permanentes da FTP, porém o fato deverá ser levado ao colegiado local e/ou central para decidir se é caso de FTP.

A investigação só será conduzida em FTP se o fato estiver sendo praticado por grupos, quadrilha ou organização criminosa (ou que haja indícios de ser organização) atuando em detrimento da Previdência Social, nas linhas de benefícios, arrecadação de contribuições previdenciárias, cobrança ou fiscalização. E ainda quando, embora o caso não esteja tipificado como grupo, quadrilha ou organizações criminosas, tenha sido escolhido pelo Colegiado, nos estados ou central, como objeto de investigação, pela expectativa de grande potencial ofensivo e de ameaça à sociedade e aos poderes constituídos (IN nº. 12/2005-DG/DPF); também deverá haver a necessidade da união de recursos e conhecimentos dos três órgãos.

2.4 Legislação

No Brasil, tais grupos de trabalho, não estão previstos na constituição ou em legislação infra-constitucional.

O instrumento que regulamenta é a Portaria nº. 624, de 4 de junho de 2002 (Publicada DOU, seção 1, nº. 106, de 5 de junho de 2002), editada durante a gestão do então Ministro da Justiça, Dr. MIGUEL REALE JÚNIOR. Naquela ocasião, buscava-se um programa eficaz, que unisse os esforços das polícias civil e militar, visando a combater a criminalidade organizada no estado do Rio de Janeiro; para tanto foi criado o programa de Força Tarefa para investigação e desarticulação do crime organizado e infrações penais de repercussão interestadual que exijam repressão uniforme, sendo definidas diretrizes básicas do Programa de Força Tarefa no Brasil.

Infortunadamente, referida portaria não destacou a necessidade de orçamento próprio para o trabalho em FT, o qual deveria utilizar dos recursos das agências participantes; previu que o trabalho, apesar de relevante, é sem remuneração; e, que os servidores à disposição da FTP estarão administrativa e disciplinarmente subordinados as seus órgãos de origem.

No âmbito da Polícia Federal, em junho de 2005, foi editada a Instrução Normativa nº 12/2005-DG/DPF (publicada no Boletim de Serviço nº 106, de 6 de junho de 2005), disciplinando o campo de atribuição da FTP/DPF, bem como definindo os coordenadores. Por esta instrução, que tem validade apenas para o efetivo da Polícia Federal que trabalha na FTP, os coordenadores nos estados e a equipe designada passam a dedicar-se exclusivamente a tais trabalhos. Contudo, observamos que até o momento, nenhuma das Forças Tarefas implantadas adotou a determinação. É bom salientar que antes desse instrumento não havia instruções formais, assim, cada coordenador criava seus próprios procedimentos.

2.5 Resultados

Os resultados das FTPs só começaram a ser mensurados a partir do ano de 2002, após a constituição da FTP em São Paulo. Aqui mencionaremos apenas os resultados quanto a dados fornecidos pela Polícia Federal (PF) e o MPS. O Ministério Público Federal, devido a sua forma de participação, não informou resultados.

Quadro 1 - Resultados de 2002⁸

ATIVIDADE	FTP/DPF/SP	FTP/DPF/RJ
IPLs instaurados	25	137
IPLs relatados	01	36
IPLs em andamento	24	105
Mandados de Busca	14	153
Prisões em flagrante	01	46
Mandados de Prisão	11	38
Indiciamentos	16	345
Autos de Apreensão	00	180
Laudos Periciais	01	77

⁸Fonte: Divisão de Repressão a Crimes Previdenciários/DPF, dados de 2002 à 2005.

Quadro 2 - Resultados de 2003

ATIVIDADE	FTP/DPF/SP	FTP/DPF/RJ
IPLs instaurados	48	561
IPLs relatados	28	41
IPLs em andamento	43	513
Mandados de Busca	11	63
Prisões em flagrante	05	10
Mandados de Prisão	00	26
Indiciamentos	44	120
Autos de Apreensão	31	81
Laudos Periciais	08	23

Ao final de 2003, 87 fraudadores foram presos. Financeiramente, em benefícios, a economia anual alcançou cerca de R\$ 118 milhões de reais. Na arrecadação levantou-se débitos de cerca de R\$ 1,18 bilhões de reais.

Quadro 3 - Resultados de 2004

ATIVIDADE	FTP/DPF/SP	FTP/DPF/RJ
IPLs instaurados	47	51
IPLs relatados	26	23
IPLs em andamento	166	210
Mandados de Busca	06	13
Prisões em flagrante	09	03
Mandados de Prisão	34	23
Indiciamentos	48	24
Autos de Apreensão	51	17
Laudos Periciais	26	01

OPERAÇÕES POLICIAIS realizadas no ano de 2004

Quadro 4

NOMES	LOCAL	PRESOS
Caça – Fantasma	Maranhão	10
Fraude Zero	Paraná	05
Fraternidade	Rio de Janeiro	04
Paulista	Pernambuco	07
Hanseníase	Bahia e Minas	08
Matusalém	Gerais	13
Tornado	Amazonas	19
Aço Inox	Mato Grosso	08
Zumbi	Rio de Janeiro	16
Alienista	Pará	15
Guariroba	Paraíba	05
Midas	Brasília	13
Perseu	Mato Grosso	12
Mar Azul	Mato Grosso do Sul	04
Saia Justa	Rio de Janeiro	07
Fênix	Rio de Janeiro	12
Total – A	Rio Grande do Sul	158

Outras Operações que, embora realizadas em conjunto com FTP/APE/MPS, não tiveram denominação específica, ainda em 2004:

Quadro 5

Nomes	Local	Presos
SR/BA	BAHIA	03
SR/CE	MOMBAÇA	02
SR/GO	GOIÂNIA	03
SR/PE	RECIFE	02
SR/MG	BELO HORIZONTE	03
SR/MS	CAMPO GRANDE	05
SR/SP	SOROCABA	07
SR/RJ	RIO DE JANEIRO	01
Total – B		26
TOTAL GERAL(A+B)		184

No ano de 2004, foram presas 184 pessoas, sendo que 48 eram servidores da Previdência Social envolvidos nas fraudes.

Quadro 6 - Resultados de 2005

ATIVIDADE	FTP/DPF/SP – até julho/05	FTP/DPF/RJ – até março/05
IPLs instaurados	22	04
IPLs relatados	13	08
IPLs em andamento	94	217
Mandados de Busca	03	29
Prisões em flagrante	04	00
Mandados de Prisão	01	11
Indiciamentos	24	21
Autos de Apreensão	26	14
Laudos Periciais	28	04

Operações Policiais realizadas até junho/2005

Quadro 7

NOMES	LOCAL	PRESOS
Sol Poente	Fortaleza/CE	02
Caronte	Belém/PA	26
Ajuste Fiscal	Rio de Janeiro/RJ	13
Quati	Foz do Iguaçu/PR	05
Causídico	Rio de Janeiro/RJ	02
Sinceridade	Rio de Janeiro	01
Bangu	Rio de Janeiro	02
Gavião	Rio Grande do Sul	09
Peruíbe	São Paulo	01
Total		51

Os resultados gerados pelas FTPs/APE/MPS, na área de benefícios, de acordo com o próprio órgão, no período de 01/2003 a 05/2005, foi de um total de 20.487 benefícios analisados com indícios de irregularidades, com valores envolvidos estimados de R\$ 308.615.477 (trezentos e oito milhões, seiscentos e quinze mil e quatrocentos e setenta e sete reais), com estimativa de dispêndio a recuperar de R\$ 12.094.503 (doze milhões, noventa e quatro mil e quinhentos e três reais). Na área de arrecadação, os casos gerados e avaliados no mesmo período resultaram na estimativa de envolvimento de R\$ 2.515.801.765 (dois bilhões, quinhentos e quinze milhões, oitocentos e um mil e setecentos e sessenta e cinco reais)⁹.

⁹Fonte: APE/SE/MPS

Quando do desencadeamento das operações, têm-se apenas a estimativa do prejuízo advindo aos cofres da previdência social, pela fraude. Enfatizamos que apenas com a análise dos documentos apreendidos nas buscas, efetuada por técnicos da previdência e analistas de inteligência da Polícia Federal, é possível mensurar o valor real da fraude. A exemplo, só a operação Ajuste Fiscal, desencadeada no início de 2005, no Rio de Janeiro, tem uma estimativa de prejuízos de cerca de um bilhão de reais.

3 PODER DE POLÍCIA

O Poder de Polícia é exercido pelo Estado, com a finalidade de defesa do bem-estar social, a proteção do interesse da coletividade ou mesmo do Estado. Esse poder permite à administração, dentro do regime jurídico-administrativo, limitar os direitos individuais dos cidadãos em prol da coletividade.

O fundamento do poder de polícia é o princípio da predominância do interesse público sobre o particular, que dá à administração posição de supremacia sobre os administrados (Di Pietro, p.92).

O poder de polícia atua em duas áreas, administrativa e na judiciária. A polícia administrativa apresenta caráter preventivo e a polícia judiciária caráter repressivo.

Os atributos do poder de polícia são a discricionariedade, a auto-executoriedade e a coercibilidade.

No Brasil, de acordo com Cretella Júnior (1999, p.23-48), a Polícia é eclética, sendo, administrativa e Judiciária. A Polícia administrativa visa impedir ações anti-sociais. Justino Antonio de Freitas apud Cretella Júnior (1999, p.23-48) afirmou que: “A Polícia Judiciária é a que procura as provas dos crimes e contravenções e se empenha em descobrir os seus autores, cujo caráter a torna por isso essencialmente repressiva.”¹⁰.

A Polícia tem autorização do poder público para atuar na defesa da comunidade de seus países. De acordo com Monet (2002, p.104-105), a Polícia, como Janus tem duas faces, uma voltada para a sociedade civil e outra para o Estado. E na Europa, é detentora de quatro missões, a polícia de segurança, da ordem, criminal e de informações.

As Forças Policiais tem como função buscar as infrações à lei penal, identificar e prender seus autores, reunir indícios e provas, e enviar à Justiça os suspeitos e os resultados de suas investigações (Monet, p.115-117).

A Força Tarefa Previdenciária, usando do poder de polícia de seus membros, atua de forma preventiva e repressiva.

Preventivamente quando os representantes da Previdência Social detectam irregularidades nos benefícios, por meio de auditorias internas e os cancela ou suspende, visando a proteção do bem público. Esclarecemos que, posteriormente, caso o beneficiário se sinta prejudicado, poderá recorrer administrativamente ao próprio INSS, que poderá rever sua decisão e reabilitar o benefício; ou ao

¹⁰Justino Antônio de Freitas – *Instituições de Direito Administrativo Português*, 2ª. Ed. 1861, p.192

poder judiciário que analisará se efetivamente ocorreu ou não a irregularidade detectada, mediante as provas que forem apresentadas pelos contestadores. Também age preventivamente quando detecta irregularidades nos sistemas de informática e apresenta sugestões para saná-las, com objetivo de evitar as fraudes perpetradas por este meio.

Repressivamente a FTP, por meio da Polícia Federal e do Ministério Público Federal, quando comprovada a existência de fraudes, atuam na persecução penal, com a instauração dos procedimentos criminais e aplicação do jus puniendi do Estado.

4 OS MEMBROS DA FTP

4.1 Composição

A Força Tarefa Previdenciária é composta por membros permanentes do Ministério da Previdência Social, do Departamento de Polícia Federal e do Ministério Público Federal. Podem vir a participar, temporariamente, órgãos de fiscalização, controle e inteligência, como ABIN (Agência Brasileira de Inteligência), CGU (Controladoria Geral da União), Corregedoria da Receita Federal e outros que possam colaborar na apuração de responsabilidade dos autores de fraudes.

4.1.1 Composição nos Estados

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

Ressaltamos que, quando uma FTP desenvolver operação policial específica, poderão ser designados policiais para atuar temporariamente até o término da investigação.

4.2 Designação

Os membros do Ministério da Previdência são designados por Portaria do Ministro. Na Polícia Federal, o coordenador é designado por portaria do Diretor Executivo e os demais membros por portaria do Superintendente Regional (IN nº. 12/05-DG/DPF). Os membros do Ministério Público Federal, geralmente não há designação formal, vez que estes não podem se vincular a assuntos específicos, devido ao sistema de distribuição de feitos, porém quando o são, como ocorreu no RJ e SP, foram por portaria do Procurador Chefe da Procuradoria da República no Estado.

Na FTP do Rio de Janeiro, inicialmente, o INSS designou quatro servidores permanentes, por meio da Portaria nº 3.700/2000; o Ministério Público Federal indicou três Procuradores da República; e a Polícia Federal designou, por portaria, quatro Delegados, sendo um deles coordenador; um Perito Criminal Federal (PCF) e um EPF.

Em 2005, o efetivo da Força Tarefa no Rio de Janeiro, por parte da Polícia Federal, é de apenas dois DPFs, sendo um deles coordenador; um EPF e 2 APFs.

4.3 Estrutura física

A FTP não dispõe de local próprio para atuar. Geralmente os membros permanecem em seus respectivos espaços físicos, nas agências de origem.

Na FTP/RJ, os policiais federais indicados pela Superintendência permaneceram nas mesmas instalações da DELEPREV e os servidores da Previdência Social abrigaram-se em prédio do Ministério Público Federal.

4.4 Coordenação

A coordenação geral central, também denominado colegiado central, composto por um representante de cada instituição permanente, indicados pelos respectivos dirigentes, com participação igualitária, tem suas funções voltadas para a coordenação geral da definição de estratégia necessária ao cumprimento da missão das FTs, exercendo a supervisão e acompanhamento das atividades das FTs em âmbito nacional. Esclareça-se que cada órgão é responsável por fiscalizar as atividades de seus representantes, vez que não há subordinação hierárquica entre os representantes das três instituições permanentes.

Na referida coordenação o DPF é representado pelo titular da DPREV/CGPFAZ/DIREX e o MPS pelo titular da APE/SE/MPS. O MPF não tem representante definido para atuar no colegiado central.

4.4.1 Coordenação nos Estados

A coordenação geral nos estados ou local, também denominado colegiado local, composto por um representante de cada um dos órgãos permanentes, indicados pelos respectivos dirigentes, com participação igualitária, tem suas funções voltadas para o planejamento, coordenação e definição dos Planos e Projetos das FTs, exercendo a supervisão e acompanhamento das atividades em âmbito estadual.

Da mesma forma, não há subordinação entre os representantes dos órgãos permanentes, portanto, os coordenadores de cada agência são responsáveis por fiscalizar as atividades de seu efetivo.

4.5 Formas de Atuação

Foi definido o seguinte procedimento para atuação das FTPs: Técnicos do INSS/MPS identificam, através de batimentos entre os diversos bancos de dados da Previdência, os indícios de irregularidades, com a produção de dossiês constatando a característica da fraude, bem como os elementos de provas produzidos. Havendo necessidade, poderá ser instaurado o inquérito policial para uma investigação mais aprofundada que é realizado pela Polícia Federal, com a utilização dos mais variados recursos, tais como: monitoramento telefônico, busca e apreensão e quebras de sigilo bancário e fiscal requeridos ao

Poder Judiciário. O MPF promove o oferecimento da denúncia e atua na área criminal e cível, referente às ações penais e recuperação do patrimônio público. Há também a participação da Auditoria Geral do INSS no que se refere à cessação/suspensão dos benefícios irregulares além da ação da Corregedoria nos procedimentos administrativos disciplinares.

4.6 Atribuições

A competência do Ministério da Previdência Social, para atuar no combate a atos lesivos contra a Previdência Social, está disciplinado no Decreto nº 4.664, de 2 de abril de 2003 (Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Previdência Social, e dá outras providências), em seu artigo 4º, inciso V:

Art. 4º À Secretária-Executiva compete:

I -

II -

III -

IV -

V – supervisionar e coordenar os programas e atividades de combate à fraude ou quaisquer atos lesivos à Previdência Social, mediante ações e procedimentos técnicos de inteligência.

A competência do Departamento de Polícia Federal para atuar no combate aos crimes em detrimento da Previdência Social está prevista no artigo 144, parágrafo primeiro, item I, da CF:

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

I – Polícia Federal

.....

Parágrafo 1o. – A Polícia Federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

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

...

...

A competência do Ministério Público Federal para atuar no combate a criminalidade, está disciplinada no artigo 127 c.c. art. 129, itens I, VII e VIII, da Constituição Federal.

4.7 Conflitos

Os principais conflitos observados no âmbito da Força Tarefa Previdenciária são de tentativa de invasão de atribuições originárias de seus membros.

A Previdência Social, para realizar atividades de inteligência interna, criou a Assessoria de Pesquisas Estratégicas (APE), atualmente vinculada a Secretaria Executiva do Ministério da Previdência Social (SE/MPS), com várias atribuições e com participação no Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). O objetivo da APE junto aos grupos de Força Tarefa é o de realizar levantamentos em bancos de dados da Previdência e de órgãos externos, para subsidiar as investigações. Contudo, a APE contratou um grupo de aposentados de órgãos como Polícia Federal, ABIN, DATAPREV, Exército, Receita Federal e outros, para realizar investigações externas quanto aos investigados. Referidas atividades vêm gerando conflitos com os investigadores da Polícia Federal, que têm a atribuição para realizar investigações criminais.

Desta forma, podemos deduzir que a APE, ao invés de subsidiar as investigações, deseja realizá-las e em seguida enviar para Polícia Federal ou MPF, sem reunião prévia do colegiado para decidir se é caso que demande investigação em FTP e que necessite da participação dos três membros permanentes.

O Ministério Público Federal, titular da ação penal, responsável por efetuar denúncia em crimes contra a União, em diversas ocasiões também pleiteia ser titular da investigação criminal. A depender de alguns procuradores da República, exerceriam o comando geral das Forças Tarefas Previdenciárias, a exemplo do que ocorre no programa OCDETF/EUA. Porém, no Brasil, a Polícia não é subordinada ao MPF como ocorre nos EUA, assim, há que se respeitar as atribuições dos diferentes órgãos.

Ao Departamento de Polícia Federal compete, de acordo com o artigo 144, parágrafo primeiro, item I, da Constituição Federal de 1988, apurar infrações em detrimento de bens, serviços e interesses da União e suas entidades Autárquicas. E ainda, exercer com exclusividade a atividade de Polícia Judiciária da União (art. 144, parágrafo primeiro, item IV). Portanto, investigações quanto a infrações penais em detrimento da Previdência Social são atribuição da Polícia Federal.

Esse é um conflito que ultrapassa os limites da FTP pois todos os órgãos desejam realizar investigações, ao invés de utilizarem suas habilidades específicas e atribuições originárias para que se alcance resultados satisfatórios. É um conflito que vem desde a criação dos grupos de trabalho, sem solução aparente. O que podemos afirmar é que se fosse para a Previdência realizar seus levantamentos e

sem qualquer reunião prévia com os parceiros, enviar para um ou para outro, não precisaríamos estar trabalhando em FT. Também o MPF, ao receber um dossiê preparado pelos servidores lotados na FTP/INSS e requisitar aos policiais a disposição da FT que instaurem o procedimento policial, conforme competência originária, não é trabalho conjunto.

Conflitos ainda com relação à circunscrição jurisdicional dos Policiais Federais que trabalham na FTP, vez que estas estão implantadas apenas nas capitais. Assim, sempre que surge uma investigação em cidades do interior do Estado, o coordenador da FT deveria ser informado, para então comunicar aos demais membros do grupo e para que acompanhasse o desenvolvimento das investigações. Contudo, geralmente os policiais do interior não gostam da interferência de policiais da capital em seu trabalho, assim o titular do inquérito policial não informa da investigação e, continua trabalhando sozinho, sem o apoio de outros policiais e dos técnicos da Previdência Social, por receio de não ter seu trabalho reconhecido. Esse é um caso de vaidades pessoais em desfavor do trabalho em prol da sociedade.

Para resolver esse conflito, quando os membros do colegiado central tomam conhecimento da gravidade da investigação e da necessidade de se utilizar os conhecimentos dos três órgãos, eventualmente, monta-se uma Força Tarefa temporária, para atuar no caso específico.

Conflitos gerados pela não existência de orçamento próprio para o desenvolvimento das investigações em FTP. Nenhum dos três órgãos permanentes tem dotação orçamentária específica para a realização de tal trabalho. As atividades então, ficam na fila de espera para liberação de recursos para aquisição de equipamentos e suprir outras necessidades.

5 COMPARAÇÃO ENTRE OS PROGRAMAS OCDETF E JTTF(EUA) E A FTP

5.1 Orçamento

Os grupos de Força Tarefa formados nos Estados Unidos, principalmente o programa OCDETF, para combate ao tráfico de drogas e ao crime organizado, dispõem de orçamento específico, desta forma, é possível contratar funcionários para trabalhar em tempo integral, bem como montar estrutura física e equipá-la, o que permite o desenvolvimento de excelentes trabalhos. Nas FTs com melhor desempenho os membros das diversas agências trabalham em um único local.

Os grupos de Força Tarefa, para o combate aos grupos terroristas, JTTF, ao contrário, não dispõem de orçamento específico, utilizando recursos de governos estaduais e locais. Neste caso, observamos que os funcionários nem sempre trabalham em tempo integral, o que em alguns casos dificulta o andamento das investigações. O FBI disponibiliza investigadores, local para a instalação do escritório e alguns equipamentos.

A Força Tarefa Previdenciária, para combate a quadrilhas e organizações criminais que atuam no âmbito da Previdência Social, não dispõe de orçamento próprio. Os três membros permanentes custeiam suas despesas. Ressaltando-se que o Ministério da Previdência arca com despesas de seus próprios servidores que estão à disposição da Força Tarefa ou da Assessoria de Pesquisas Estratégicas; e, também com despesas de diárias e passagens de Policiais Federais que auxiliam em investigações específicas.

Os servidores da Polícia Federal e os membros do Ministério Público Federal não trabalham com exclusividade para o grupo. Geralmente cada instituição utiliza seu próprio espaço físico, com exceção da FTP em Brasília, onde a Polícia Federal e o INSS utilizam o prédio do MPF. No Rio de Janeiro, o INSS utiliza o prédio do MPF; em Alagoas e no Pará a Polícia Federal está em prédio do INSS. Em Mato Grosso e Amazonas, o INSS utiliza prédio da PF.

5.2 Formalização

No OCDETF existe um guia de objetivos e princípios a que as agências participantes do programa devem seguir.

No JTTF, o FBI exige que as agências assinem um memorando de entendimento, no qual estão especificados os objetivos e protocolos de trabalho.

Na FTP existe um Convênio de Cooperação entre o Ministério da Previdência e o Ministério da

Justiça, com interveniência do INSS, DPF e DATAPREV. Neste estão estabelecidos a troca de informações, a disponibilização do banco de dados da DATAPREV, que o INSS arcará com algumas despesas de Policiais Federais que viajam para trabalhar em FTP, e que não haverá repasse de recursos. O Ministério Público Federal não integrou o Convênio, desta forma não existe um documento com relação aos membros do MPF, estes, em alguns estados, como Rio de Janeiro e São Paulo, elaboraram portaria interna designando os procuradores que integrariam os grupos, nos demais estados, não existe formalização da participação dos membros do MPF.

5.3 Coordenação

No OCDETF coordenação central na capital federal (Washington), coordenadores nos estados e cidades que participam do programa; e, ainda, cada agência designa seu coordenador. O comando do programa é dos assistentes de procuradores. Nesse programa, ocorrem auditorias, realizadas por auditores externos para se verificar o desempenho dos grupos.

No JTTF existe coordenação central e coordenação nos estados e cidades. O comando do grupo é dos agentes especiais do FBI. Neste programa, também existe a figura do supervisor, exercida por agente especial, que acompanha os trabalhos desenvolvidos para verificar o desempenho.

Na Força Tarefa Previdenciária, a Previdência Social e o Departamento de Polícia Federal participam de uma coordenação nacional em Brasília (denominado colegiado central), contudo não existe coordenação única para os grupos de Força Tarefa. Salientando que o MPF não indicou coordenador nacional.

A Previdência Social e a Polícia Federal indicam coordenadores locais, por meio de portarias. No caso da Polícia Federal, estes trabalham sem dedicação exclusiva, apesar de ter sido publicada a Instrução Normativa nº. 12/2005-DG/DPF, em 06 de junho de 2005 (BS 106/2005), que prevê que o coordenador e os demais policiais federais que forem indicados para atuar em FTP/DPF, o façam de forma exclusiva. Também não recebem acréscimo na remuneração ou por estarem exercendo dupla função, no respectivo órgão e como coordenador ou membro da FTP.

Enfatizamos que nas FTPs não existe um comando único dos trabalhos, nem nacional nem nos estados. Os três órgãos continuam exercendo suas atribuições originárias, com igual poder de decisão. Em havendo conflitos, a decisão é pelo voto.

Não existe auditoria sob os trabalhos da Força Tarefa Previdenciária, cada instituição é auditada pelos órgãos de controle de forma independente.

A Força Tarefa Previdenciária tem sido implantada apenas nas capitais, desta forma o grupo teria, em tese, poderes para atuar em eventuais investigações em outros municípios dos respectivos estados. Com exceção dos representantes da Polícia Federal, que deverão respeitar as circunscrições das delegacias do interior, com poderes apenas para acompanhar o desenvolvimento das investigações, sem poderes para interferir e/ou executar.

5.4 Seleção alvos

No OCDETF, quaisquer das agências federais, estaduais e locais, podem decidir dar início a investigações, contanto que atendem que o caso deverá envolver grandes organizações de tráfico de drogas, demandar recursos e conhecimento de mais de uma agência, entre outros requisitos. O interessado deverá, ainda, preencher formulário inicial com exposição detalhada do caso, a ser encaminhado a coordenação central.

Na JTTF os agentes do FBI decidem que investigação deverá ser iniciada e priorizada.

Na Força Tarefa Previdenciária qualquer dos membros permanentes poderá propor o início de investigação, desde que o grupo, quadrilha ou organização criminosa tenha grande potencial ofensivo. A idéia é que selecionados os casos, estes sejam levados aos membros do colegiado central ou local, para definir prioridades, bem como buscar os recursos para o desenvolvimento da investigação.

Na prática, geralmente os servidores da Previdência Social, que têm acesso aos sistemas de informática do órgão, realizam levantamentos e elaboram dossiês, que encaminham para a Polícia Federal ou para o Ministério Público Federal. Se encaminhados para a Polícia Federal, o coordenador poderá devolver para complementar os dados ou poderá instaurar procedimento policial, e, a partir daí utilizar todas as técnicas e métodos de investigação necessários à elucidação dos fatos, tais como: monitoramento telefônico; quebra dos sigilos fiscal, bancário, telefônico e de telemática; levantamento dos bens dos suspeitos; representar por buscas e apreensões; representar por prisões; representar por arresto e seqüestro de bens dos envolvidos, etc. O uso da infiltração de agentes em quadrilhas ou organizações criminosas está autorizado pela legislação brasileira e também poderá ser utilizada.

Encaminhar para o Ministério Público Federal, este poderá, caso já tenha todos os elementos de prova, oferecer denúncia ou enviar para a Polícia Federal para instaurar procedimento policial.

5.5 Sugestões

Diante da análise supra, apresentamos algumas propostas para aprimorar o trabalho dos membros das FTPs:

- alteração no orçamento do Ministério da Previdência Social, com destaque para as atividades de Força Tarefa. O percentual poderia ser de 1% a 2% do que fosse recuperado em decorrência de operações policiais específicas para combater fraudes na Previdência Social. O percentual não causaria prejuízos aos cofres públicos e seria fundamental para estruturar as FTPs com tecnologia avançada, passando estas a não depender dos equipamentos de seus respectivos órgãos para empreenderem suas atividades;
- que sejam disponibilizados imóveis para atuação conjunta das instituições. Com todos os parceiros no mesmo local a troca de informações seria instantânea;
- que os membros atuem em regime de dedicação exclusiva, principalmente os coordenadores designados pela PF, que poderiam destinar seus esforços apenas para as atuações das FTPs;
- que sejam realizadas auditorias para verificar quais FTPs estão com desempenho satisfatório, o que estão produzindo e quais as deficiências, bem como se é o caso de continuar atuando.

6 O POLÍCIA FEDERAL E A HIERARQUIA

6.1 Hierarquia

Hierarquia, do grego hieros (sagrado) mais arquia (ser chefe), é definido por Maltez¹¹, como qualquer sistema onde a distribuição de poder é desigual, através de um sistema de graus, de linhas de comando superiores e inferiores.

Elias Rosa (2003, p. 64) nos ensina que a administração detém o poder hierárquico para sua organização estrutural, escalonado seus órgãos e repartindo funções, definindo, na forma da lei, os limites de competência de cada um.

6.2 O Coordenador de FTP/DPF frente a hierarquia

Antes da análise do tema, apontemos alguns detalhes do organograma do DPF, para que possamos entender onde poderia se encaixar o coordenador de FTP/DPF.

A Polícia Federal fundamentada na hierarquia e disciplina, seus servidores estão sujeitos a códigos de conduta que prevêm penas rigorosas no caso de cometeram irregularidades estando também submetidos à estrutura hierárquica de comando.

O Departamento de Polícia Federal, de acordo com regimento interno aprovado por meio da Portaria n.º 1.300, de 4 de setembro de 2003, do Ministro da Justiça, publicado no DOU, seção 1, n.º 172, de 5 de setembro de 2003, é composto de órgãos centrais, responsáveis pela administração; por 27 Superintendências Regionais e mais de cinquenta delegacias descentralizadas pelo interior do país, bem como alguns postos em fronteiras.

Nas Superintendências Regionais existem basicamente duas diretorias regionais vinculadas diretamente ao Superintendente Regional, pelas quais foram divididas as atribuições da Polícia Federal: a Diretoria Executiva Regional e a Diretoria de Combate ao Crime Organizado.

A Delegacia de Prevenção e Repressão aos Crimes Previdenciários (DELEPREV), criada em 22 de agosto de 1994, por meio da Portaria n.º 325/94-DPF, está subordinada mediatamente ao Diretor Regional Executivo e imediatamente ao Superintendente Regional.

¹¹ José Adelino Maltez, disponível em: <http://maltez.info>

Portanto, o regimento interno da Polícia Federal não faz qualquer referência aos grupos de Força Tarefa que eventualmente a instituição passe a integrar.

Os coordenadores de FTP ficam subordinados a chefia da DELEPREV.

A FTP/DPF funciona, normalmente, no mesmo espaço físico da DELEPREV, não havendo sala específica para os trabalhos, ou mesmo dos demais membros da equipe como EPFs e APFs.

Exceto no Rio de Janeiro, São Paulo, Pernambuco e Rio Grande do Sul, todos os demais coordenadores de FTP são também chefes da DELEPREV, ou seja, tem que presidir inquéritos policiais, comandar investigações, administrar a delegacia e gerenciar os servidores, bem como permanecer de sobreaviso, como plantonista em alguns dias do mês.

Não existe dedicação exclusiva ao grupo de força tarefa, nem do coordenador nem da equipe, inviabilizando muitas das investigações, pois atualmente, no âmbito da Polícia Federal, existem mais de 19.000 inquéritos policiais em todo o Brasil, instaurados para apurar fraudes em detrimento da Previdência Social. Os inquéritos policiais uma vez instaurados têm prazo para conclusão, pois que submetidos à fiscalização externa do Poder Judiciário e do Ministério Público Federal.

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

Algumas operações policiais que foram desencadeadas no ano de 2004 e 2005, no âmbito de Força Tarefa Previdenciária, foram devido à abnegação dos policiais que, mesmo diante de tantas adversidades, acreditaram que os cofres públicos não podem ser dilapidados por criminosos concursados.

Todos os coordenadores são indicados pelos Superintendentes Regionais e nomeados por portaria do Diretor Executivo, para atuar como representantes da Superintendência da Polícia Federal junto ao colegiado local, porém as decisões tomadas no colegiado devem ser comunicadas aos superiores hierárquicos que, caso não concordem, não autorizam a execução ou não apóiam com recursos humanos e materiais.

A coordenação nacional das Forças Tarefas Previdenciárias no âmbito da Polícia Federal é exercida pelo Chefe da Divisão de Repressão aos Crimes Previdenciários, que representa a direção geral do

DPF no colegiado central, que também não tem dedicação exclusiva e, com poderes limitados de decisão.

Conforme verificamos nos programas de forças tarefa aplicados por agências americanas, o OCDETF e o JTTF, para o bom desempenho dos trabalhos, há necessidade de certa autonomia de seus membros, uma desvinculação das respectivas agências, com dedicação exclusiva a tal atividade.

É importante a junção de conhecimento das diversas agências de persecução penal e de fiscalização, contudo se cada um dos representantes de tais agências, antes de tomar qualquer decisão tiver que consultar seus superiores hierárquicos, a investigação não se desenvolve de forma dinâmica e não há a redução da burocracia, um dos pilares do desenvolvimento de trabalhos por multi-agências.

É de se observar que na Portaria nº. 624/2002, editada pelo Ministério da Justiça, quando o servidor estiver à disposição de FT, a subordinação a suas agências originárias é apenas administrativa e disciplinarmente, não operacionalmente. Contudo, no âmbito da Polícia Federal, a subordinação é completa.

Essa subordinação gera muitos conflitos, principalmente quando o chefe da DELEPREV, não é o coordenador da FTP/DPF, pois nestes casos, observando que as grandes operações só ocorrem no âmbito de FTP, o chefe pode ficar melindrado e passar a dificultar os recursos humanos e materiais para o desenvolvimento das investigações. Quando o chefe da DELEPREV é coordenador da FTP, o conflito é muito mais de disponibilizar tempo para atuar nas duas atividades.

Portanto, no âmbito da Polícia Federal, quando o Delegado for coordenador da FTP/DPF é importante que tenha autonomia operacional, permanecendo apenas a subordinação administrativa e disciplinar. Assim, sugerimos que tenha poderes para tomar decisão operacional, havendo limites à subordinação hierárquica. Para que isso possa ocorrer seria prudente que o coordenador de Força Tarefa estivesse vinculado administrativamente ao Superintendente Regional nos Estados e tecnicamente ao Coordenador Central em Brasília, que por sua vez, se reportaria a Direção Geral.

CONCLUSÃO

Os grupos de Força Tarefa, constituídos por várias agências de persecução penal, com conhecimentos diversos, são importantes instrumentos para que o Estado realize o combate ao crime organizado. Os responsáveis pela persecução penal nos Estados Unidos, Europa e outros países, têm se utilizado como meio emergencial para o primeiro enfrentamento à criminalidade organizada.

Tais grupos têm objetivos específicos, dispendo de estruturas organizadas, atuando de forma cooperativa, propiciando que todos os membros se sintam participando. Observemos que os programas americanos, OCDETF e JTTF, apresentaram bons resultados, e de temporários, permanecem até o momento como ferramentas de enfrentamento às organizações de tráfico de drogas e grupos terroristas.

No Brasil, o Ministério da Previdência Social, em parceria com o Ministério da Justiça, por meio do Departamento de Polícia Federal e, com o Ministério Público Federal, vem aproveitando do sistema de trabalho por meio de grupos de Força Tarefa, na tentativa de eliminar a sangria de seus cofres. Com tal trabalho foram desbaratadas quadrilhas e organizações criminosas, com participação efetiva de servidores do órgão, que nestes cinco anos de atuação geraram a cessação/suspensão de 20.487 benefícios, com o envolvimento de R\$ 308.615.477, em benefícios e R\$ 2.515.801.765, em arrecadação.¹²

A Previdência Social, financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, constituindo-se em patrimônio do trabalhador, vem funcionando como meio de distribuição de renda no interior do país. Portanto, os administradores públicos encarregados de gerir os recursos arrecadados do trabalhador devem usar dos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade em seus atos, a fim de garantir que tais recursos sejam empregados no pagamento de benefícios sociais para todos que para ele contribuem.

Os grupos de FTP além dos bons resultados financeiros gerados com o cancelamento dos benefícios irregulares, proporcionaram prisões de corruptos e fraudadores, demissões administrativas de servidores, condenações penais com conseqüente perda do cargo; além de diversos procedimentos judiciais visando a recuperar os bens desviados. Assim, é indispensável que o governo tenha uma política de dotar os grupos de FTP com orçamento próprio para otimizar sua atuação; bem como de constituir grupos permanentes para atuar contra atos lesivos à Previdência Social.

Além de orçamento próprio para as FTPs (1% a 2% dos bens recuperados dos fraudadores da Previdência Social), é importante que sejam disponibilizados imóveis para atuação conjunta das insti-

¹²Fonte: MPS, período de 01/2003 a maio/2005

tuições; que os servidores atuem em regime de dedicação exclusiva; que sejam realizadas auditorias; e, principalmente que os membros possuam autonomia operacional.

Quanto aos representantes do DPF, os dirigentes da instituição devem se conscientizar da importância da parceria, proporcionando no âmbito da hierarquia e disciplina internas, maior autonomia para tomada de decisão quanto a forma de atuação, especialmente com a redução dos processos burocráticos internos, para os profissionais que estão à disposição da FTP/DPF.

Apesar da Portaria nº. 624/2002/MJ não fazer menção a eventual remuneração aos profissionais à disposição de FTPs, seria motivador lhes conceder algum tipo de bonificação, vez que estes, quando envolvidos nas investigações, passam dias e noites na captura dos corruptos e fraudadores, sem possibilidades de se reciclarem nas demais atividades de seus respectivos órgãos.

O combate à fraude e a corrupção no âmbito da Previdência Social continua urgente, pois à medida que ações policiais são desencadeadas pelos componentes das FTPs, surgem novas notícias de práticas lesivas ao órgão. O fato é que os fraudadores da Previdência Social permaneceram impunes por vários anos, pois a Previdência tem mais de 80 anos e, apenas nos últimos 5 anos, foi implementado um programa eficaz para prevenir e reprimir tais atos lesivos.

Concluindo, a cooperação entre a Polícia Federal, o Ministério Público e a Previdência Social, vêm coibindo práticas de corrupção e fraudes praticadas por maus servidores da previdência social, em conluio com advogados, despachantes, juízes, serventuários da justiça, procuradores do INSS, dentre outros. Servidores que são pagos pela sociedade para servi-los, muitas vezes são os dilapidadores, portanto estes devem ser sujeitos a uma maior punição. O modelo de trabalho apresentado pode não ser a solução para combater tais infrações penais, porém é mais uma arma à disposição das agências que executam o jus puniendi do Estado, que unidas, organizadas e em harmonia, serão uma barreira intransponível contra a criminalidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, Wilze das Graças. Força Tarefa.. In: _____. O papel da Inteligência Estratégica no Apoio ao Combate à Fraude Visando a Defesa da Previdência Social Pública. Monografia apresentada a Escola Superior de Guerra. 2005. p. 51-56.

BAYLEY, David H. Padrões de Policiamento: Uma Análise Comparativa Internacional. Trad. René Alexandre Belmonte. 2 ed. São Paulo: EDUSP – Editora de Universidade de São Paulo. 2002.

CASEY, JAMES. Managing Joint Terrorism Task Force Resources. FBI Law Enforcement Bulletin – November 2004. Disponível em: <http://www.fbi.gov/publications/leb/2004/nov2004/nov04leb.htm>. Acesso em: 28 set. 2005.

CASTANHEIRA, Beatriz Rizzo. Organizações Criminosas no Direito Penal Brasileiro: O Estado de Prevenção e o Princípio da legalidade estrita. Revista Brasileira de Ciências Criminais – 24. Revista dos Tribunais. Out-dez/1998. p. 99-124.

DIAS NETO, Theodomiro. A Nova Prevenção: Uma política integrada de Segurança Urbana. Revista Brasileira de Ciências Criminas. Revista dos Tribunais, v.36, ano 9, p.381-399, out-dez/2001.

ELIAS ROSA, Márcio Fernando. Direito Administrativo - sinopses jurídicas nº. 19 – São Paulo: Saraiva – ed. 4ª. 2003, p.64.

ESTADOS UNIDOS. Report on The Organized Crime Drug Enforcement Task Force Program, 1989 – 1990. Washington Department of Justice, 1991.

ESTADOS UNIDOS. The Organized Crime Drug Enforcement Task Force. Five-year Sumary Report, 1983-1987. S.I. Ocdetf 19?

FBI Joint Terrorism Task Force(JTTF): FAQ: Cointelpro Redux. Disponível em: <<http://www.bordc.org/resources/jttf-faq.php>>. Acesso em: 08 set . 2005.

GOLDSTEIN, Herman. Policiando uma sociedade livre. Tradução Marcello Rollemberg; revisão da tradução Maria Cristina P. da Cunha Marques. São Paulo: EDUSP. 2003.

GREENE, Jack R. Administração do Trabalho Policial: Questões e Análises. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP. 2002.

JOSÉ, Cretella Júnior. Do Poder de Polícia. 1ª. Ed. Rio de Janeiro: Forense. 1999. p.23-48.

MARTIN, Robert A. The Joint Terrorism Task Force: A Concept that works. Disponível em <http://www.adl.org/lear/jttf/default.asp>. Acesso em: 30 set. 2005.

MENDRONI, MARCELO BATLOUM. Os grupos de Força Tarefa. Caderno Jurídico. São Paulo. P. 117/128.

_____. Crime Organizado: aspectos gerais e mecanismos legais. 1ª. ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002. Pg. 31/46.

MONET, Jean-Claude. Polícias e Sociedades na Europa. Tradução Mary Amazonas Leite de Barros. 2 ed. São Paulo: EDUSP. 2002.

MORAES, Alexandre(org). Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Atlas. 2005.

PANORAMA da Previdência Social Brasileira. Ministério da Previdência Social – MPS. Brasília-DF. 2004. Disponível em: <<http://www.mps.gov.br> >. Acesso em: 30 set. 2005.

POWIS, Robert E. Os Lavadores de Dinheiro. Trad. Barbara Theoto Lambert; revisão técnica Antonio Luis Chaves Camargo. São Paulo: Makron Books. 1993.

RELATÓRIO de Comissão Parlamentar de Inquérito, instituída pela resolução 46/93, da Câmara dos Deputados, destinada a investigar irregularidades nas concessões de benefícios previdenciários. Câmara dos Deputados. Brasília.

RELATÓRIO de Comissão Parlamentar de Inquérito, instituída pela resolução 976/2002, da Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro, destinada a investigar participação de políticos em concessões irregulares de benefícios previdenciários. ALERJ. Rio de Janeiro.

SCHILLING, Flávia. Corrupção, Crime Organizado e Democracia. Revista Brasileira de Ciências Criminais. Revista dos Tribunais. V. 36, ano 9, p. 401-409, out-dez/2001.

SENNA, Adrienne; ALBUQUERQUE, Roberto Chacon. A Cooperação Internacional e a Repressão da Atividade Terrorista: As recomendações especiais da Força Tarefa de Ação Financeira (FATF) para combate ao financiamento do Terrorismo. In: TERRORISMO E DIREITO. Rio de Janeiro. Forense. 2003, p. 257-277.

TASK FORCES. United States Attorney's Office Western District of Pennsylvania. Disponível em: <http://www.usdoj.gov/usao/paw/task_forces.html>. Acesso em 30 set. 2005.

THE INFORMATION Infrastructure Task Force. Disponível em: <<http://www.ibiblio.org/nii/NII-Task-Force.html>>. Acesso em: 11 set 2005

THE JOINT Terrorism Task Force: History of the JTTF. Disponível em: <http://www.adl.org/learn/jttf/history_JTTF.asp>. Acesso em: 30 set. 2005.

THE JOINT Terrorism Task Force: Integration of Agencies. Disponível em: <http://www.adl.org/learn/jttf/Integration_JTTF.asp>. Acesso em: 30 set. 2005.