



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI Nº 2328, DE 2019

Altera o Decreto-Lei nº. 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, para prever a instauração de inquérito policial único nos casos que especifica e dá outras providências.

**AUTORIA:** Senador Humberto Costa (PT/PE)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Humberto Costa

## PROJETO DE LEI Nº , DE 2019

Altera o Decreto-Lei nº. 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, para prever a instauração de inquérito policial único nos casos que especifica e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O Decreto-Lei nº. 3.689, de 3 de outubro de 1941 Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“**Art. 5-A** Quando se tratar de infrações penais sem autoria certa que, pelas condições de tempo, lugar, modo de execução e bem jurídico tutelado, façam-se presumir conexas e relacionadas entre si, o delegado de polícia determinará a seus agentes o registro e a alimentação de banco de dados para permanente análise por ferramentas automatizadas de cruzamento de dados e inteligência policial e oficiará fundamentadamente ao juízo, ao membro do Ministério Público, e à Corregedoria Geral de Polícia respectiva, comunicando esta deliberação, bem como, a oportuna instauração de um único inquérito policial quando reunidos elementos mínimos para permitir a persecução criminal.” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

Vivemos em um período singular na história, representado principalmente pelo fenômeno conjuntural da globalização, responsável pelo crescimento exponencial da tecnologia e de suas consequências diretas e indiretas na sociedade, minimizando a distância geográfica, temporal e, especialmente, consolidando a pluralidade, rápida circulação e





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

democratização da produção e acesso à informação.

Nas últimas décadas, os avanços tecnológicos ultrapassaram quaisquer previsões ou cenários anunciados de crescimento, acarretando uma representativa transformação das relações sociais, econômicas e políticas. É impossível, hoje, imaginar a sociedade sem a utilização de computadores pessoais, internet ou telefonia. O Brasil, neste contexto, apresenta-se como um dos maiores mercados de tecnologia, representando uma considerável fatia no mercado de produtos de informática e demais serviços.

Pesquisas realizadas em 2010 apontam o Brasil como sendo o 5º (quinto) país em número de *internautas*<sup>1</sup>, perdendo em número absoluto de usuários somente para países como China, Estados Unidos, Japão e Índia. No mesmo contexto, a *Pesquisa Anual de Uso da Informática*, divulgada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), aponta que “a base ativa de computadores corporativos e domésticos em uso no Brasil deverá atingir a marca de 140 milhões de unidades até 2014, o que representará praticamente o dobro da marca atual, de 72 milhões”<sup>2</sup>.

Entretanto, o crescimento do mercado de tecnologia, além dos benefícios óbvios, produz consequências indiretas como o aumento da criminalidade cibernética, a qual se aproveita do crescimento de usuários e mercados, para multiplicar a prática de crimes neste “novo ambiente” de relações econômico-sociais.

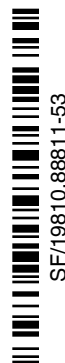
## II. O SISTEMA BANCÁRIO BRASILEIRO E AS FRAUDES ELETRÔNICAS:

O sistema bancário brasileiro revela-se como um “retrato” destas afirmações, onde desde o final do século XX, a utilização dos serviços bancários eletrônicos cresceu drasticamente, incentivada pelo aumento natural da tecnologia e, em conjunto, pelo direcionamento de políticas públicas de fomento ao uso da internet, diminuição tributária na venda de produtos de informática e diversas políticas de inclusão digital.

Neste contexto, os números apontaram um crescimento vertiginoso entre os anos de 2000 e 2008, de 292% na quantidade de contas bancárias acessadas via internet no país. Em 2009 havia 35,1 milhões de contas bancárias com acesso ao *internet banking* transacionando mais de R\$ 9.000.000.000,00 (nove bilhões de reais) somente através da Internet. Por sua vez, o número de cartões de crédito passou dos 136 milhões em circulação no território brasileiro, movimentando mais de R\$ 256.000.000,00 (duzentos e cinquenta e seis bilhões de reais), somente em 2009. A elevação do número de contas bancárias e cartões foi acompanhada pelo

<sup>1</sup> **Brasil em 5º lugar em números de internautas** – 27/07/2010  
<http://ecommercenews.com.br/noticias/brasil-em-5%C2%B0-lugar-em-numeros-de-internautas>

<sup>2</sup> **Total de computadores no País deve duplicar até 2014** – 16/04/2010  
[http://economia.estadao.com.br/noticias/not\\_13950.htm](http://economia.estadao.com.br/noticias/not_13950.htm)





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

aumento dos terminais de autoatendimento eletrônico (ATM) instalados no país, os quais cresceram, no período 2000-2008, o montante de 57%, totalizando em 173.439 terminais de autoatendimento em funcionamento no Brasil em 2009, segundo dados da Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN.<sup>3</sup>

O aumento do número de contas movimentadas pela Internet e do uso de cartões bancários somente foi possível por meio de maciços investimentos em Tecnologia da Informação, os quais somaram mais de R\$ 19.000.000.000,00 (dezenove bilhões de reais) em 2009, sendo que mais de um bilhão de reais foram investidos em segurança eletrônica.

Apesar dos vultosos investimentos, a própria FEBRABAN estima que as perdas financeiras com as fraudes bancárias eletrônicas superaram o montante de R\$ 900.000.000,00 (novecentos milhões de reais) somente em 2010.

### III. DESENVOLVIMENTO DO PROJETO TENTÁCULOS

#### 3.1 - Melhoria do acesso e tratamento das informações:

Desta forma, até o ano de 2008, apesar dos investimentos realizados pelo sistema bancário e pelas instituições de segurança pública, os crimes cibernéticos em geral e, em especial, as fraudes eletrônicas permaneciam em franco crescimento. Diante desse quadro, houve a necessidade de a Polícia Federal romper antigos paradigmas através de uma mudança radical nos seus métodos de investigação a fim de efetivar a localização das quadrilhas fraudadoras.

Para tanto, priorizou a atuação da inteligência policial, capacitando a ação, acesso e tratamento de grande quantidade de informações, aplicação de novos métodos e melhoria nos processos de investigação.

Neste contexto, o Projeto Tentáculos foi idealizado para permitir a rápida troca de informações de fraudes bancárias entre as vítimas – instituições financeiras e a Polícia Federal, por meio da substituição do suporte físico (papel) pelo meio eletrônico, o que permitiu o desenvolvimento e alimentação de uma *base nacional de fraudes bancárias eletrônicas (BNFBE)* e o cruzamento dos dados recebidos através do uso de modernas ferramentas de análise e inteligência policial

A partir do Projeto Tentáculos foi possível verificar que uma mesma quadrilha praticava centenas ou milhares de fraudes contra uma extensa quantidade de clientes das instituições financeiras e em diversos estados da federação, acarretando, como consequência, uma pluralidade de instauração de inquéritos policiais e investigações. Normalmente, estas

---

<sup>3</sup>[http://www.febraban.org.br/p5a\\_52gt34++5cv8\\_4466+ffl45afbb52ffrtg33fe36455li541lpp+e/sitefebraban/Setor\\_Banc%Elrio\\_N%FAMeros\\_Junho\\_2010%20%28%29.pdf](http://www.febraban.org.br/p5a_52gt34++5cv8_4466+ffl45afbb52ffrtg33fe36455li541lpp+e/sitefebraban/Setor_Banc%Elrio_N%FAMeros_Junho_2010%20%28%29.pdf)





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

investigações não logravam êxito em identificar o autor do delito e os membros do grupo criminoso. Estes procedimentos que investigavam fatos ilícitos individualmente considerados finalmente foram substituídos por investigações efetivas contra as quadrilhas organizadas e fraudes por estas cometidas permitindo que milhares de inquéritos policiais e notícias-crime que estavam em tramitação fossem reprocessados e encerrados.

Em outubro de 2008, foi assinado o Termo de Cooperação Técnica entre a Caixa Econômica Federal (banco público federal) e o Departamento de Polícia Federal, objetivando o desenvolvimento de projetos e ações de interesse comum, voltados à capacitação de recursos humanos empregados, desenvolvimento de novas tecnologias, entre outras ações correlatas, buscando uma maior celeridade e agilidade na troca de informações pertinentes.

### **3.2– Investindo em estrutura e capacitação:**

Conjuntamente ao acordo para rápida troca de informações, tornou-se necessário uma constante melhoria na estrutura física e humana disponível para combater as fraudes eletrônicas, tendo em vista ainda inexistir uma delegacia com atribuições específicas para combater os crimes cibernéticos no âmbito da Polícia Federal. Assim, grandes investimentos vêm sendo realizados nestas duas vertentes, buscando a melhoria contínua nessas estruturas para o efetivo combate à criminalidade organizada cibernética, bem como, investimentos nas ações de capacitação, buscando qualificar os servidores policiais nas novas metodologias de investigação desenvolvidas, preparando-os para esta nova realidade de enfrentamento.

No campo da estrutura física e organizacional, em 2010 foram constituídos os primeiros Grupos de Combate a Fraudes Eletrônicas (GFEL) nas Superintendências de São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Maranhão, Ceará, Pará, Goiás, Minas Gerais, Paraná e Bahia, os quais funcionam como os “braços operacionais” do projeto Tentáculos, embriões das futuras Delegacias de Repressão a Crimes Cibernéticos e responsáveis pelo desenvolvimento das operações policiais e demais investigações originadas dos resultados do cruzamento de dados.

No tocante às ações de capacitação, foram realizadas, ainda em 2010, dois grandes treinamentos para formar analistas operadores das ferramentas de inteligência e informações constantes da Base Nacional de Fraudes Bancárias, com a capacitação de 50 (cinquenta) Policiais Federais durante 90 (noventa) dias de intensivo treinamento.

Além destes dois treinamentos, foram realizados dois cursos de “análises avançadas” para um público-alvo de 70 (setenta) policiais, com duração de sessenta dias cada, além da realização de 01 (um) curso na modalidade à distância, com o treinamento de 250 (duzentos e cinquenta) policiais, cuja duração foi de sete semanas, utilizando-se a plataforma virtual de ensino da Academia Nacional de Polícia. Importante registrar que o curso à distância atuou como um agente multiplicador do conhecimento, vez que propiciou a um número expressivo de Policiais Federais receber os primeiros treinamentos nesta nova área de atuação policial,



SF/19810.88811-53



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

além de gerar uma grande economia de recursos financeiros com passagens e diárias de servidores.

Para 2011, os projetos de capacitação permanecem sendo um dos principais objetivos estratégicos da Unidade de Repressão a Crimes Cibernéticos da Polícia Federal. A realização de novos cursos presenciais e à distância estão previstos para 500 policiais federais e órgãos parceiros, em nível básico e avançado, bem como, a realização de *workshops*, participação em cursos, simpósios e seminários, bem como o início das ações de capacitação voltadas aos crimes de alta tecnologia.



#### IV. CONSOLIDAÇÃO DO PROJETO TENTÁCULOS

Em dezembro de 2009 foi celebrado o Acordo de Cooperação Técnica entre o Departamento de Polícia Federal e a FEBRABAN – Federação Brasileira de Bancos, com a adesão, em junho de 2010, de diversas instituições bancárias afiliadas à FEBRABAN. Atualmente fazem parte do Protocolo de Execução as mais significativas instituições bancárias do país, como Banco do Brasil, Bradesco, Itaú, Citibank, Santander, Banco do Nordeste, HSBC, Banco da Amazônia, entre outras.

A partir desse acordo, as instituições retro mencionadas passaram a encaminhar informações online das fraudes sofridas, permitindo a Polícia Federal alimentar instantaneamente a Base Nacional de Fraudes Bancárias Eletrônicas, gerando estatísticas, análise criminal, planejamento estratégico, entre outras medidas de reconhecida eficácia de combate ao crime.

#### V. BENEFÍCIOS COM O PROJETO TENTÁCULOS

No campo finalístico, o Projeto Tentáculos se pauta em três pilares fundamentais, formando uma tríade composta pela "Economia Administrativa", "Melhora Operacional" e "Busca por Resultados". Desta forma, todas as ações desenvolvidas e implementadas visam à consolidação desta tríade, conforme detalhado abaixo:

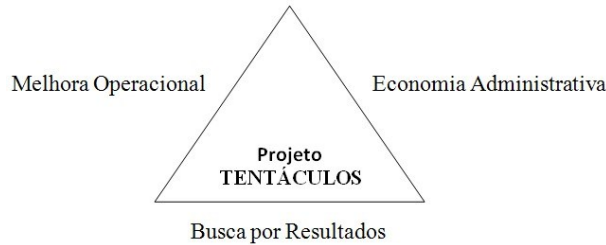


SF/19810.88811-53



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa



**Economia Administrativa.** Desde o início do projeto em fevereiro de 2009, a Base Nacional de Fraudes Bancárias recebeu cerca de 177.000 (cento e setenta e sete mil) notícias de fraudes unicamente em meio eletrônico. Como resultados da aplicação desta nova metodologia de trabalho, foram arquivados mais de 23.000 (vinte e três mil) expedientes que ainda permaneciam em tramitação, sendo destes 15.000 (quinze mil) inquéritos policiais e 8.000 (oito mil) notícias-crime. Foram, assim, reduzidos em mais de 200.000 (duzentos mil) o número de expedientes em tramitação na Polícia Federal, resultando uma economia de R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais), somente em custo de oportunidade com uso dos recursos humanos e material.

**Melhora Operacional.** Aliado ao pilar da economia administrativa, o Projeto Tentáculos visa continuamente à melhora operacional – maior eficácia e eficiência. Assim, com a constituição dos chamados Grupos de Combate a Fraudes Eletrônicas (GFEL) nas Superintendências de São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Maranhão, Ceará, Pará, Goiás, Minas Gerais, Paraná e Bahia foi possível dar execução às novas investigações, a partir de estrutura física e humana mais adequadas.

Em Brasília, no final de 2010, o coração do Projeto, o Grupo Permanente de Análise – GPA - da Unidade de Repressão a Crimes Cibernéticos ganhou substância, com estrutura física e lógica próxima ao ideal, dotada de equipamentos e recursos humanos necessários para um eficiente planejamento de nossas ações, sendo que está sendo desenvolvido um sistema próprio de Gestão das Informações e de Análise Criminal com Mapeamento Geográfico dos Crimes em tempo real, próximo ao visto nas mais modernas polícias do mundo.

**Busca por Resultados.** O terceiro pilar-base é a busca contínua por resultados, através do planejamento e execução de ações estratégicas e de capacitação e pela busca incessante do aumento da eficiência de suas ações.

No final de 2010 os primeiros resultados começaram a aparecer. Foram realizadas 09 (nove) operações policiais de combate a fraudes bancárias eletrônicas, com o cumprimento de 137 mandados de busca e apreensão e 88 prisões, com destaque às operações FIREWALL (realizada pela Superintendência da Polícia Federal no Ceará), PUERPÉRIO (SR/DPF/Maranhão) e PRESTADOR (SR/DPF/São Paulo). As fraudes investigadas somente nestas três operações ultrapassam a quantia de R\$ 20.000.000,00.

Somente na Operação Prestador foram recuperados mais R\$ 1.400.000,00 (um milhão



SF/19810.88811-53



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

e quatrocentos mil reais) em bens móveis que estavam na posse dos criminosos e que serão revertidos à sociedade, compensando, por si só, o investimento realizado nas ações de capacitação, mesmo que este (recuperação do investimento) não seja o objetivo principal do projeto.

Em continuidade às ações policiais, várias investigações permanecem em andamento no ano de 2011, e já foram aprovados mais de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) em investimentos para os projetos de Estruturação e Capacitação da área de repressão a crimes cibernéticos para os próximos 03 (três) anos. Entretanto, ainda é pouco diante do desafio a ser enfrentado – mapear e investigar quase todas as quadrilhas de fraudes eletrônicas em 02 (dois) anos, mas é um bom início de uma longa caminhada.

Para que se possa alcançar a meta auto imposta de reduzir este tipo de crime em 80% em quatro anos, mais de 200 (duzentos) novos relatórios de análise embasaram a instauração de mais de 150 (cento e cinquenta) novas operações policiais, as quais estão em andamento em substituição aos mais de 200.000 (duzentos mil) expedientes que permaneciam em tramitação e cuja eficácia de combate aos ilícitos penais praticados era próxima a zero.

A meta proposta ainda não foi alcançada, mas, após o início das primeiras operações no segundo Semestre de 2010, as fraudes bancárias eletrônicas contra a Caixa Econômica Federal sofreram uma redução de **65% (sessenta e cinco pontos percentuais)**, evitando que mais de **R\$ 170.000.000,00 (cento e setenta milhões de reais)** fossem desviados do governo brasileiro para as quadrilhas organizadas.

Não se trata de relativizar o princípio da obrigatoriedade, mas de aplicar o princípio da eficiência na atividade policial.

Cumprir observar que a sugestão de incremento ao PLS 156-09 nada mais é do que uma maneira maior eficiência do exercício da atividade policial, sem abrimos mão do controle externo levado a efeito pelo Ministério Público.

Inúmeras são as infrações penais praticadas pelos mesmos autores, nas quais não se dá um tratamento uniforme, gerando dispêndios desnecessários e com um resultado a quem do esperado.

Podem-se citar as incontáveis fraudes de cartões de crédito, estelionatos praticados em diversos estabelecimentos comerciais, dentre outros crimes, nos quais há vários inquéritos policiais instaurados tramitando de forma independente e sem um tratamento probatório único.

No que concerne aos furtos sem autoria definida, como aqueles praticados em interior de veículo, muito mais produtora é, quando verificada a conexão das condutas, a instauração de um único inquérito policial visando a investigação das infrações continuadas.

Na seara federal temos as fraudes praticadas contra a Caixa Econômica Federal, Previdência Social e crimes ambientais nos quais os crimes tem normalmente os mesmos infratores, sendo que estes apenas mudam a área de atuação e vítimas atingidas.

Atualmente o dinamismo no combate aos crimes requer ferramentas mais ágeis na



SF/19810.88811-53



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

repressão aos delitos. A criação de bancos de dados para o tratamento de infrações penais conexas mostra-se muito mais eficiente do que a atuação isolada em vários inquéritos policiais.

É contraproducente instaurar-se *verbi gratia* 100 inquéritos policiais para um mesmo tipo de crime praticado pelas mesmas pessoas. Mostra-se muito mais eficaz dar um tratamento comum, no qual o delegado de polícia e o membro do Ministério Público possam ter de forma clara a visão do todo, de modo que possibilite ver a existência de uma possível organização criminosa, seu *modus operandi* e de forma que possa resultar no combate e desmantelamento da estrutura delituosa.

Sala das Sessões, em                      de março de 2019

Senador **HUMBERTO COSTA**



SF/19810.88811-53

# LEGISLAÇÃO CITADA

- Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de Outubro de 1941 - Código de Processo Penal - 3689/41  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto.lei:1941;3689>
- Lei nº 9.491, de 9 de Setembro de 1997 - Lei da Desestatização - 9491/97  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1997;9491>