



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

CAIRO COSTA DUARTE

**ESTRUTURAÇÃO DO PROCESSO DE INVESTIGAÇÃO PARA REDUÇÃO DE
SOBREPOSIÇÃO DE AÇÕES ENTRE OS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA E
DE PERSECUÇÃO PENAL QUANDO DA FASE DE COLETA DE PROVAS EM
CRIMES FINANCEIROS E CORRUPÇÃO**

Recife

2020

CAIRO COSTA DUARTE

**ESTRUTURAÇÃO DO PROCESSO DE INVESTIGAÇÃO PARA REDUÇÃO DE
SOBREPOSIÇÃO DE AÇÕES ENTRE OS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA E
DE PERSECUÇÃO PENAL QUANDO DA FASE DE COLETA DE PROVAS EM
CRIMES FINANCEIROS E CORRUPÇÃO**

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

Área de concentração: Gerência da Produção.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Hazin Alencar.

Recife

2020

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

- D812e Duarte, Cairo Costa.
Estruturação do processo de investigação para redução de sobreposição de ações entre os órgãos de segurança pública e de persecução penal quando da fase de coleta de provas em crimes financeiros e corrupção / Cairo Costa Duarte - 2020.
84 folhas, il., gráfs., tabs.
- Orientador: Prof. Dr. Marcelo Hazin Alencar.
Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal de Pernambuco. CTG. Programa de Pós-Graduação Profissional em Engenharia de Produção, 2020.
Inclui Referências e Apêndices.
1. Engenharia de Produção. 2. Negociação. 3. Decisão em grupo.
4. *Value focused thinking*. 5. Mapas cognitivos causais. 6. Processo penal.
7. Investigação criminal. I. Alencar, Marcelo Hazin (Orientador). II. Título.
- UFPE
- 658.5 CDD (22. ed.) BCTG/2020-245

CAIRO COSTA DUARTE

**ESTRUTURAÇÃO DO PROCESSO DE INVESTIGAÇÃO PARA REDUÇÃO DE
SOBREPOSIÇÃO DE AÇÕES ENTRE OS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA E
DE PERSECUÇÃO PENAL QUANDO DA FASE DE COLETA DE PROVAS EM
CRIMES FINANCEIROS E CORRUPÇÃO**

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

Aprovada em: 14/02/2020.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marcelo Hazin Alencar (Orientador)

Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Ana Paula Cabral Seixas Costas (Examinadora interna)

Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Mischel Carmen Neyra Belderrain (Examinadora externa)

Instituto Tecnológico de Aeronáutica

AGRADECIMENTOS

À Deus por estar sempre comigo em todos os momentos.

À Professora Danielle Costa Morais, exemplo de profissional que engrandece a cadeira de engenharia de produção da UFPE.

Aos colegas de trabalho pela compreensão em minhas ausências.

Aos meus pais por investir em minha vida acadêmica, desde a infância.

À minha esposa por suportar e apoiar meus sonhos.

Aos meus filhos pela presença constante, completando minha existência.

Aos meus familiares pelo carinho e torcida.

À UFPE, em especial, aos funcionários, coordenação e corpo docente do Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção da UFPE.

Aos colegas do Mestrado Profissional em Engenharia de Produção da UFPE, turma de 2017, por seu companheirismo em todos os momentos dessa caminhada de aprendizado que com certeza deixaram vários frutos.

A todos que não foram citados nominalmente, mas, de alguma maneira, contribuíram para mais essa conquista.

RESUMO

Os casos de investigação envolvendo crimes financeiros e corrupção no Brasil tiveram um incremento considerável nos últimos anos. Contextos políticos e históricos propiciaram esses trabalhos investigativos com resultados positivos no que tange à efetiva identificação de crimes e autores de fatos contrários à legislação pátria. Ocorre a falta de uma delimitação específica do papel dos agentes públicos responsáveis pela produção de elementos probatórios numa investigação, tem impedido uma eficiência no trabalho do Estado investigador. O presente estudo parte da idéia de sobreposição de ações entre as instituições participantes da investigação criminal, geradora de conflitos entre os órgãos, desperdícios de verbas públicas a partir de retrabalhos, além de prejuízos sérios como a não punição de responsáveis criminalmente em face de nulidades do processo. Busca-se assim, considerando tal fato como um problema de decisão, estruturar o processo, para conhecer de forma sistemática a questão. Identifica-se, inicialmente, os objetivos dos representantes dos órgãos envolvidos no processo de investigação de crimes financeiros e corrupção, utilizando o “*Value-Focused-Thinking (VFT)*”. Ato contínuo são analisadas as interferências e interseções entre os órgãos utilizando a técnica de mapas cognitivos. Por fim, é apresentada uma proposta de *framework* para operações especiais de investigação criminal, onde cada órgão atuará de forma concatenada ao sistema.

Palavras-chave: Negociação. Decisão em grupo. *Value focused thinking*. Mapas cognitivos causais. Processo penal. Investigação criminal.

ABSTRACT

Investigation cases involving financial crimes and corruption in Brazil have increased considerably in recent years. Political and historical contexts have provided these investigative works with positive results regarding the effective identification of crimes and perpetrators of facts contrary to the national legislation. There is a lack of specific delimitation of the role of public agents responsible for producing evidence in an investigation, which has prevented an efficient work of the investigating state. The present study starts from the idea of overlapping actions between the institutions participating in the criminal investigation, generating conflicts between the agencies, waste of public funds from rework, and serious damages such as the non-punishment of criminally responsible in the face of nullity of the process. Thus, considering this fact as a decision problem, we structure the process to know the issue systematically. Initially, the objectives of the representatives of the bodies involved in the process of investigating financial crimes and corruption using Value Focused Thinking are identified. From the obtained data an analysis of the intersections and interferences between the actors in the process is made, using the technique of cognitive maps. Finally, a *framework* proposal for special criminal investigation operations is presented.

Keywords: Negotiation. Group decision making. Value focused thinking. Causal cognitive maps. Criminal procedure. Criminal investigation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Visão macro da aplicação VFT por diferentes stakeholders individualmente...	20
Figura 2 -	Fluxo de atividades da operação Zelotes	27
Figura 3 -	Sobreposição de ações	34
Figura 4 -	Fluxo da Estruturação do Processo de investigação	37
Figura 5 -	Árvore dos objetivos do MPF	40
Figura 6 -	Árvore dos objetivos do CGU	42
Figura 7 -	Árvore dos objetivos do PF	44
Figura 8 -	Árvore dos objetivos do RF	44
Figura 9 -	Árvore dos objetivos do JF	46
Figura 10 -	Mapa cognitivo do MPF	49
Figura 11 -	Mapa cognitivo do CGU	50
Figura 12 -	Mapa cognitivo do PF	51
Figura 13 -	Mapa cognitivo do RF	52
Figura 14 -	Mapa cognitivo do JF	53
Figura 15 -	Mapa estratégico agregado	54
Figura 16 -	Proposta de fluxograma do processo de operações especiais de investigação criminal.....	57

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
1.1	RELEVÂNCIA E CONTRIBUIÇÃO DO ESTUDO	12
1.2	OBJETIVOS	13
1.2.1	Objetivo geral.....	13
1.2.2	Objetivos específicos	14
1.3	METODOLOGIA DO TRABALHO.....	14
1.4	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	15
2	BASE CONCEITUAL.....	16
2.1	MÉTODOS DE ESTRUTURAÇÃO DE PROBLEMAS	16
2.1.1	<i>Value-Focused Thinking</i> – VFT	17
2.1.2	A criação de mapas cognitivos causais.....	21
2.1.3	O uso de <i>workshops</i> apoiados por <i>softwares</i>	22
2.2	SÍNTESE DO CAPÍTULO	25
3	INVESTIGAÇÃO DE CRIMES FINANCEIROS E CORRUPÇÃO.....	26
3.1	O CASO DO CARF	26
3.1.1	Os atores (decisores) no processo investigativo.....	27
3.1.2	Ocorrências durante a investigação	28
3.2	AS ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS VINCULADOS AO COMBATE AOS DESVIOS DE RECURSOS PÚBLICOS.....	31
3.3	A INVESTIGAÇÃO	33
3.4	A SOBREPOSIÇÃO DE AÇÕES.....	34
3.5	SINTESE DO CAPÍTULO	36
4	ESTRUTURAÇÃO DO PROCESSO DE INVESTIGAÇÃO	37
4.1	AS ENTREVISTAS.....	37
4.2	IDENTIFICAÇÃO DOS OBJETIVOS DOS REPRESENTANTES DOS ÓRGÃOS ENVOLVIDOS.....	39
4.2.1	Membro do MPF	40
4.2.2	Membro da CGU	41
4.2.3	Membro da PF	43
4.2.4	Membro da RF	44
4.2.5	Membro da JF	45

4.3	ANÁLISE INTEGRADA DOS OBJETIVOS DOS REPRESENTANTES DOS ÓRGÃOS.....	46
4.3.1	Investimento em recursos humanos e materiais	47
4.3.2	A necessária cooperação/comunicação entre os órgãos.....	47
4.3.3	A necessária submissão aos mandamentos constitucionais e legais do país	47
4.3.4	Os objetivos díspares da Justiça Federal.....	48
4.4	AVALIAÇÃO DAS CAUSAS DE SOBREPOSIÇÃO DE AÇÕES ENTRE OS ÓRGÃOS DE INVESTIGAÇÃO.	48
4.4.1	O mapa estratégico do MPF	49
4.4.2	O mapa estratégico da CGU	50
4.4.3	O mapa estratégico da PF	51
4.4.4	O mapa estratégico da RF	52
4.4.5	O mapa estratégico da JF	53
4.4.6	O mapa estratégico agregado	54
4.5	ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	55
4.6	SÍNTESE DO CAPÍTULO	56
5	PROPOSTA DE <i>FRAMEWORK</i> PARA OPERAÇÕES ESPECIAIS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL.....	57
5.1	ETAPA 1: REUNIÃO DAS INFORMAÇÕES TÉCNICAS JUNTO À POLÍCIA JUDICIÁRIA.....	58
5.2	ETAPA 2: REPRESENTAÇÕES POR MEDIDAS SOB RESERVA DE JURISDIÇÃO	58
5.3	ETAPA 3: O PAPEL CONSTITUCIONAL DUPLO DO MINISTÉRIO PÚBLICO (ÓRGÃO PRÓ ATIVO E CONTROLADOR DA ATIVIDADE DE INVESTIGAÇÃO)	59
5.4	ETAPA 4: A PROPOSIÇÃO DA AÇÃO PENAL.....	59
5.5	SINTESE DO CAPITULO	60
6	CONCLUSÕES E SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS.....	61
6.1	CONCLUSÕES	61
6.2	SUGESTOES DE FUTUROS TRABALHOS.....	62
	REFERÊNCIAS.....	63
	APÊNDICE A - ENTREVISTA MPF.....	65
	APÊNDICE B - ENTREVISTA CGU.....	68

APÊNDICE C - ENTREVISTA PF	74
APÊNDICE D - ENTREVISTA RF	78
APÊNDICE E - ENTREVISTA PJ	82

1 INTRODUÇÃO

A atividade de investigação criminal passa por vários problemas na atualidade, principalmente no que tange ao papel dos atores no processo investigativo. Recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu “investigação” em andamento junto a Receita Federal do Brasil¹. Nos termos da decisão de Ministro daquela corte, “considerando que são claros os indícios de desvio de finalidade na apuração da Receita Federal, que, sem critérios objetivos de seleção, pretendeu, de forma oblíqua e ilegal, investigar diversos agentes públicos, inclusive autoridades do Poder Judiciário, incluídos ministros do Supremo Tribunal Federal, sem que houvesse, repita-se, qualquer indício de irregularidade por parte desses contribuintes”.

Em decisão acompanhada por grande parte de juristas do país, Ministro do STF entendeu por bem suspender investigações criminais lastreadas em Relatórios de Inteligência Financeira do COAF (Conselho de Controle de Atividades Financeiras) que não fossem precedidas das respectivas autorizações judiciais para uso². Nos termos da decisão, “a suspensão abarca o processamento de todos os inquéritos e procedimentos de investigação criminal, atinentes ao MP Federal e aos estaduais, que foram instaurados sem autorização da Justiça para o uso de dados compartilhados pelos órgãos de fiscalização e controle (Fisco, Coaf e Banco Central) que vão além da identificação dos titulares das operações bancárias e dos montantes globais”.

Referidas decisões judiciais trazem a baila um problema maior e recorrente no sistema de investigação criminal do Brasil, qual seja a falta de delimitação do papel dos agentes públicos responsáveis, de uma maneira ou outra, pela produção de elementos probatórios numa investigação formal.

Percebe-se hodiernamente, uma verdadeira sobreposição de ações, gerando conflitos entre os órgãos, desperdícios de verbas públicas a partir de retrabalhos, além de prejuízos sérios como a não punição de responsáveis criminalmente em face de nulidades do processo.

Tal questão pode ser encarada como um problema de decisão, e dessa forma, necessita de um processo de estruturação para melhor entendimento do mesmo, cabendo aos membros

¹ https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/08/02/interna_politica,775041/stf-decide-suspender-investigacao-da-receita-afetando-133-contribuinte.shtml.

² <https://www.conjur.com.br/2019-jul-16/toffoli-suspende-processos-dados-compartilhados-coaf>

das respectivas instituições públicas atuantes no processo investigativo, o papel de analisarem a situação e sugerir a melhor alternativa.

É crescente a quantidade de modelos na literatura que tratam sobre tomada de decisão e estruturação de problemas complexos (MORAIS; ALMEIDA, 2010, 2012).

Nas palavras de Almeida, Morais e Almeida (2014), métodos desenvolvidos na área da Pesquisa Operacional (PO) possibilitam a elaboração de modelos que oferecem técnicas para a estruturação do problema e funções que permitem representar os julgamentos e as preferências dos decisores de forma consistente durante o processo de tomada de decisão.

Fazendo-se uma regressão histórica, a Pesquisa Operacional surgiu após a segunda guerra mundial, contribuindo para a tomada de decisões através do desenvolvimento de métodos e técnicas matemáticas, orientadas para a busca da solução ótima do problema (ALMEIDA *et al.*, 2012). Esta pesquisa operacional tradicional é também conceituada como PO *hard*. Entretanto, essa abordagem estritamente objetiva não foi capaz de lidar com mudanças econômicas e sociais robustas ocorridas na segunda metade do Sec. XX.

Nas palavras de Climaco *et al.*, (2004), como reação às fragilidades da PO *hard* é que surgiu a PO *soft*, que presta especial atenção aos aspectos qualitativos e marcadamente subjetivos dos processos de decisão. Assim, a idéia de interatividade, onde componentes objetivos dos problemas são integrados aos aspectos subjetivos dos atores, formando sistemas de valores é apresentada (EDEN, 1988). Em outras palavras, uma abordagem *soft* nos autoriza compreender as visões individuais dos atores, a partir de uma necessária negociação, com debates. Os problemas são vistos com complexidade, pluralistas, onde o resultado é apresentado através da aprendizagem.

Acompanhando a ideia dos autores, busca-se utilizar a PO *soft* para estruturar o processo de investigação durante a fase de coleta de provas em crimes financeiros e corrupção a fim de reduzir a sobreposição de ações entre os órgãos de segurança pública e de persecução penal. Assim, os métodos de estruturação de problemas ajudarão os atores envolvidos no processo a entenderem melhor o problema em questão, oferecendo caminhos para criação de alternativas para diminuir os conflitos entre esses órgãos.

1.1 RELEVÂNCIA E CONTRIBUIÇÃO DO ESTUDO

Como é público e recorrente na Administração Pública, os recursos humanos e materiais finitos demandam uma “divisão de tarefas”, buscando assim a otimização dos fatores de produção existentes.

A sobreposição de atividades e o desperdício de recursos são elementos geradores de prejuízos ainda imensuráveis no contexto da investigação criminal.

Nesse diapasão, a sistematização das atividades de cada órgão participante da cadeia investigativa criminal gerará necessariamente economia de recursos e efetividade do processo de indicação de autoria e materialidade de crimes.

No entanto, para realizar essa sistematização, primeiramente serão realizadas entrevistas embasadas no “*Value-Focused Thinking* (VFT), para conhecer os atuais valores que norteiam os tomadores de decisão dos órgãos federais envolvidos nesse processo, tendo em vista que isso pode impactar na forma de condução das investigações por seus respectivos órgãos.

Posteriormente, e também como resultado das entrevistas, as informações obtidas serão analisadas de forma estratégica para elaboração de mapas cognitivos individuais sendo assim possível obter um “retrato” dos princípios elementares a serem preservados quando da distribuição de tarefas e execução de investigações por parte dos Órgãos envolvidos na Persecução Penal. Além disso, com a agregação desses mapas estratégicos individuais, poderão ser observadas as causas de sobreposição das atividades entre as instituições participantes do estudo, verificando, nesta fase da pesquisa, elementos apontados pelos *stakeholders* que poderiam enfraquecer a atividade de investigação criminal.

Diante do processo de estruturação do processo de investigação, será possível propor um *framework* para operações especiais de investigação criminal.

1.2 OBJETIVOS

Seguem objetivo geral e objetivos específicos.

1.2.1 Objetivo geral

O principal objetivo deste trabalho é estruturar o processo de investigação de crimes de corrupção e conexos que envolve diferentes Órgãos Estatais, e propor um *framework* para operações especiais de investigação criminal, a fim de reduzir o conflito entre os Órgãos, bem como a sobreposição de tarefas, quando da fase de coleta de provas em crimes financeiros e corrupção.

1.2.2 Objetivos específicos

A partir daí, listam-se os seguintes objetivos específicos:

- a) Levantar casos de investigações de crimes de corrupção com sobreposição de tarefas entre diferentes Órgãos Estatais e identificar falhas desses processos.
- b) Mapear as atribuições dos Órgãos de investigação e controle de atividades em que são investidos valores (recursos monetários) Federais.
- c) Entender de forma estruturada os conflitos entre os órgãos por meio da aplicação do métodos de Estruturação de Problemas.
- d) Identificar os objetivos dos representantes dos órgãos federais envolvidos no processo de investigação de crimes financeiros e corrupção utilizando o “*Value-Focused Thinking – VFT*”.
- e) Analisar as interseções e interferências entre os Órgãos no processo de investigação de crimes financeiros e corrupção utilizando a técnica de mapas cognitivos.
- f) Analisar criticamente os resultados obtidos (estruturar o processo de uma grande investigação)

1.3 METODOLOGIA DO TRABALHO

Almeida (2013) propõe um procedimento para a construção de modelo de apoio a decisão consistente em três etapas: preliminar, modelagem e finalização.

Na primeira fase, elementos basilares para a caracterização do problema são estruturados. Chamada de fase preliminar, ela é dividida em cinco etapas, quais sejam: 1. Caracterizar decisor(es) e outros atores; 2. Identificar objetivos; 3. Estabelecer critérios; 4. Estabelecer espaço de ações e problemática e 5. Identificar fatores não controlados.

Num segundo momento, o autor apresenta mais três etapas, onde a modelagem de preferências e a escolha do método de decisão serão apresentados. Tal momento apresenta assim as seguintes etapas: 6. Efetuar modelagem de preferencias; 7. Efetuar avaliação intracritério e 8. Efetuar avaliação intercritério.

A última fase do procedimento para resolução de um problema de decisão é composto das seguintes etapas: 9. Avaliar alternativas; 10. Efetuar análise de sensibilidade; 11. Analisar resultados e elaborar recomendação e 12. Implementar decisão.

Insta asseverar que no presente estudo pugnou-se pela concentração da pesquisa na primeira fase da construção do modelo de decisão, na medida em que o escopo primordial é a identificação do problema ainda não conhecido.

Percebe-se que nas duas primeiras fases desenha-se o processo decisório e somente na última fase implementa-se a decisão propriamente dita.

No presente trabalho, realizaram-se entrevistas com cinco decisores vinculados às principais instituições atuantes no processo investigativo criminal, quais sejam a Polícia Federal, a Receita Federal do Brasil, o Ministério Público Federal, a Controladoria Geral da União e a Justiça Federal.

Salienta-se que tais entrevistas foram a base para a identificação de elementos conflituosos entre os órgãos participantes do estudo.

1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

O trabalho está estruturado em cinco capítulos a seguir:

O Capítulo 1, a Introdução, apresenta as motivações e justificativas para o desenvolvimento do trabalho e os objetivos do estudo.

O Capítulo 2 (Base Conceitual) apresenta um estudo sobre a PO *soft* e métodos de estruturação de problemas de decisão complexos.

O Capítulo 3 (Investigação de Crimes Financeiros e de Corrupção) apresenta o problema, contextualiza a as Instituições no cenário Brasileiro e suas abordagens para a resolução do problema.

O Capítulo 4 (Estruturação do Processo de Investigação) é apresentado o processo das entrevistas com decisores dos Órgãos participantes, a partir de elicitação proposta por Kenney (1996), obtendo-se um “retrato” dos princípios elementares a serem preservados. Posteriormente são apresentados mapas cognitivos causais a partir de entrevistas com decisores.

O Capítulo 5 (Proposta de *Framework* para Operações Especiais de Investigação Criminal) são apresentadas as etapas que devem ser seguidas entre os órgãos envolvidos nas operações especiais de investigação criminal.

O Capítulo 6 (conclusões e trabalhos futuros), conclui-se o trabalho e são sugeridos temas que podem ser desenvolvidos futuramente em continuidade à aplicação do *framework* proposto.

2 BASE CONCEITUAL

Nesse capítulo, apresentam-se os modelos já propostos para a estruturação de problemas relativos a conflitos interinstitucionais acerca de atribuições e competências limítrofes.

2.1 MÉTODOS DE ESTRUTURAÇÃO DE PROBLEMAS

Conforme de Almeida *et al.* (2012) a fase inicial de preparação para conhecimento do problema, dos interesses pessoais e dos objetivos dos demais membros envolvidos devem ser realizadas cuidadosamente, de forma a entender todos os aspectos relacionados ao problema, bem como suas influências e conexões.

No caso do presente trabalho, ainda não se conhece, de forma analítica, quais os limites de atuação de cada um dos Órgãos objeto de estudo. Não se detém quais os anseios dos decisores enquanto representantes dos órgãos em análise. Não é clara a limitação material de execução de suas tarefas. Em outras palavras, não se conhece, de forma racional e sistêmica o problema.

Dessa forma, faz-se necessária, conforme sustenta Climaco *et al.* (2004), a aplicação de métodos de estruturação de problemas a partir da PO *soft*, acrescentando que, conforme Gomes *et al.* (2009), a principal função dos métodos PO *soft* é estruturar os problemas antes de tentar resolvê-los.

A PO *soft* enfrenta os aspectos qualitativos e principalmente subjetivos do processo de decisão, que não seria, como cita Almeida *et al.* (2012) um método de otimização para solução de problemas, mas um conjunto de métodos que buscam um aprendizado e uniformização das informações sobre o problema entre as partes envolvidas. Continua asseverando que a PO *soft* permite reconhecer as percepções dos autores, sugerindo opções de resolução para problemas considerados complexos, para decisões em um ambiente de incerteza ou conflito.

Neste contexto que se torna favorável uma abordagem de PO *soft* para o presente trabalho. Faz-se necessária, no caso em estudo, conhecer a intenção real dos decisores, seus valores, as suas dificuldades na execução da atividade fim, bem como quais são os elementos geradores dos conflitos entre os stakeholders.

Não busca-se, pretensiosamente, no presente estudo, uma solução única para um problema sistêmico no combate ao crime organizado nacional e até mundial, qual seja o

conflito de atribuição entre os atores da persecução penal. Entretanto, segundo Rosenhead (2004), os métodos de estruturação de problemas podem, entre outras soluções, permitir que as melhorias parciais ou locais sejam identificadas e comprometidas, ao invés de requerer uma solução global, que implicaria uma fusão de vários interesses.

2.1.1 *Value-Focused Thinking* – VFT

Dentre os vários métodos de estruturação de problemas, no caso em apreço optou-se pela aplicação do *Value-Focused Thinking* – VFT, Keeney (1992). O VFT tem a abordagem do pensamento focado no valor em contraposição ao foco na avaliação das alternativas – AFT (Alternative Focused Thinking).

Para Keeney (1992), o que é importante para decisões em problemas é conhecer os valores principais dos atores para poder usá-los, selecionando a partir daí decisões significativas, criando conseqüentemente melhores alternativas do que aquelas já colocadas a priori, podendo assim avaliar as alternativas de uma forma mais completa. Pode-se assim asseverar que o pilar essencial do VFT gira em torno de valores.

Um elemento que poderá ser despido no presente trabalho, ao usar o método VFT, é o corporativismo dos atores vinculados aos seus órgãos. Segundo Keeney (1992) a ordem no VFT é descobrir o que se deseja e então descobrir como alcançá-lo. O processo de explicitação dos valores tem por marco inicial entrevistas com os decisores, a partir de objetivos fundamentais e objetivos meio, sendo estes últimos os meios para se alcançar os objetivos fundamentais. A avaliação do valor compreende várias tarefas separadas. Assim, listando objetivos, fazendo a distinção entre objetivos meios e objetivos fundamentais, priorizando objetivos, pode-se, por fim, a partir de cada tarefa listada, articular os valores de cada ator participante da pesquisa.

Analisando os conflitos apresentados no problema já alinhado no presente projeto, aflora-se a proteção ao órgão de origem por parte dos decisores, identificada aqui pelo termo corporativismo. Entretanto uma indagação já inicial gira em torno de se considerar o corporativismo como um objetivo por parte do ator (fundamental ou meio). Será esse um objetivo dos atores que atuam na investigação ao crime organizado?

Após essa apresentação inicial, cabe expor, perfunctoriamente, a teoria do VFT, exposta primeiramente por Ralph L. Keeney, em 1992.

Segundo o autor (KEENEY, 1996), valores são fundamentais para tudo o que fazemos; e, portanto, os valores devem ser a força motriz para nossa tomada de decisão.

Entretanto, continua ele, não é assim que as pessoas, normalmente, tomam decisões em várias áreas. Ao contrário, os problemas de decisão são imputados a nós pelas ações dos outros: concorrentes, clientes, governo e partes interessadas; ou por circunstâncias: recessões e desastres naturais. Diante de um problema de decisão, começa a chamada resolução. Neste contexto, decide-se o destino de situações a partir das alternativas já colocadas.

Ou seja, concentra-se primeiro em alternativas e só depois aborda os objetivos ou critérios para avaliar as alternativas. Esse pensamento, segundo Keeney (1992) seria o já citado pensamento focado na avaliação das alternativas AFT.

Criticando, Keeney (1996) diz que concentrar-se em alternativas é uma forma limitada de pensar em situações de decisão. É reativo, não proativo. Se você deseja ser o mestre da sua tomada de decisão, faz sentido ter mais controle sobre as situações de decisão que você enfrenta. Você não controla situações de decisão que você aborda por meio de pensamentos alternativos. Esse modo padrão de pensar é inverso, porque coloca alternativas de identificação antes de articular valores.

Ao contrário, partindo da ideia de valores, pode-se melhorar significativamente a tomada de decisões, porque os valores guiam não apenas a criação de alternativas melhores, mas a identificação de melhores situações de decisão. Essas melhores situações de decisão, que você cria para si mesmo, devem ser pensadas como oportunidades de decisão, e não como problemas de decisão. Surge então o método de estruturação de problemas *Value-Focused Thinking* (VFT), de Keeney.

Porém, a tarefa de explicitar esses objetivos não é nada simples. Os fins são frequentemente confundidos com meios, os objetivos são frequentemente confundidos com metas ou restrições ou mesmo alternativas, e as relações entre os diferentes objetivos não são especificadas.

Surge então a ideia proposta por Keeney (1992) de objetivos meio e objetivos fundamentais. Os objetivos fundamentais consubstanciam os fins que os tomadores de decisão valorizam em um contexto de decisão específico; já os objetivos meio seriam as ferramentas para alcançar fins. Dessa forma, os objetivos meio serão sempre guiados, “imantados” pelos objetivos fins.

Ocorre que a eliciação para se chegar aos objetivos fins e objetivos meios não é simples, passando por procedimento crítico somado a detalhadas entrevistas com os decisores. Nas palavras de Keeney (1996): O que você quer? O que você deve querer? Alternativas. Qual é a alternativa perfeita, uma alternativa terrível, alguma alternativa razoável? o que é bom ou ruim em cada um deles? Problemas e deficiências, o que está errado ou certo com a

sua organização? O que precisa ser consertado? Consequências. O que ocorreu que foi bom ou ruim? o que pode ocorrer com o que você se importa? Objetivos restrições e diretrizes. Quais são suas aspirações? Quais limitações são colocadas sobre você? Diferentes perspectivas. O que o seu concorrente ou o seu círculo eleitoral estaria preocupado? Em algum momento no futuro, o que você acha? Objetivos estratégicos. Quais são os seus objetivos finais? Quais são os seus valores absolutamente fundamentais? Objetivos genéricos. Quais objetivos você tem para seus clientes, seus funcionários, seus acionistas, você mesmo? Quais são os objetivos ambientais, sociais, econômicos, de saúde ou de segurança que são importantes? Objetivos estruturantes. por que esse objetivo é importante? Como você pode alcançar? Especificação de uso: o que você quer dizer com esse objetivo? Quantificando objetivos. Como você avaliaria a realização desse objetivo? Por que o objetivo A é três vezes mais importante do que o objetivo B?

A partir daí sim, surgiriam as buscas por boas alternativas. Segundo Kenney (1992), Alternativas verdadeiramente diferentes permanecem escondidas em outra parte da mente, inacessível por meros ajustes. É necessário um pensamento profundo e persistente para levá-los à consciência. Concentrar-se nos valores que devem orientar a situação de decisão elimina a âncora em alternativas estreitamente definidas e torna a busca por novas alternativas um exercício criativo e produtivo.

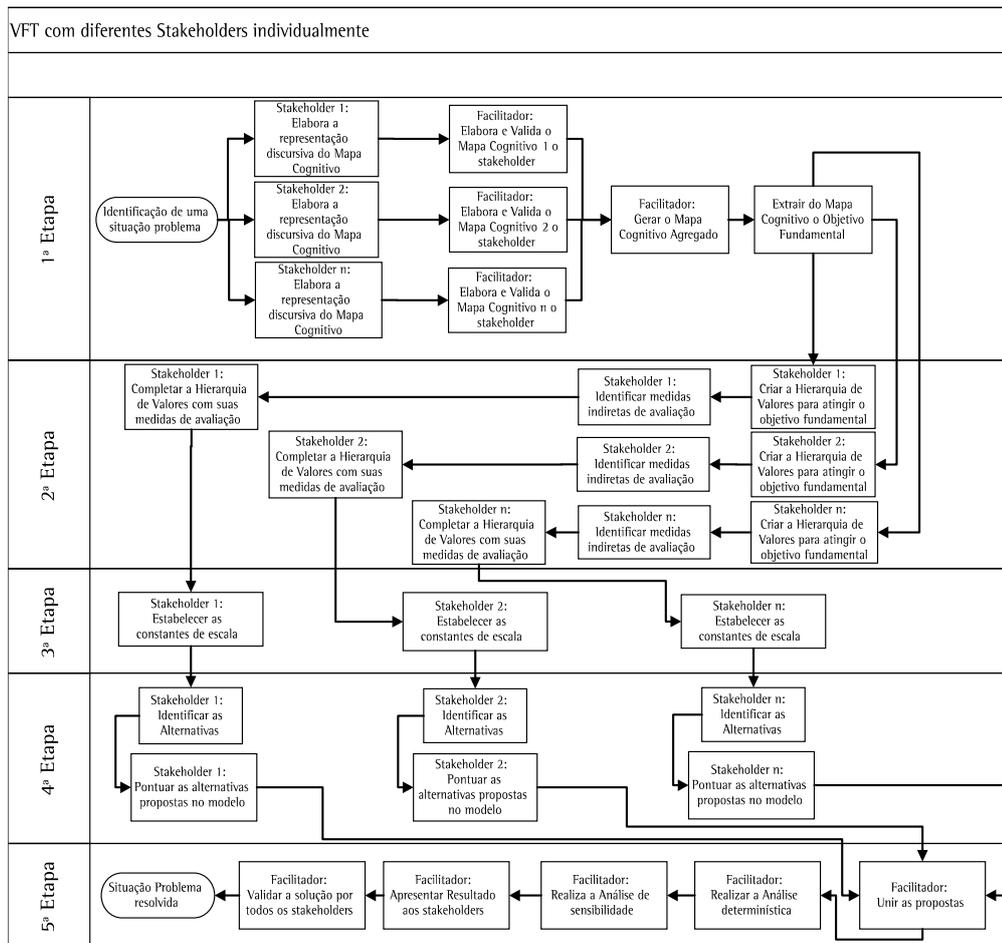
Ainda na revisão da literatura, insta citar uma questão que é imprescindível no presente trabalho. Os decisores, no caso de investigações de crimes financeiros e corrupção, não são parte de uma mesma “empresa”. Ao contrário, representam vários órgãos independentes e em conflitos entre si, conforme já explicitado.

Logo, deve-se trabalhar com o grupo de *stakeholders* isoladamente, gerando diferentes modelos e agregando os pontos de vista posteriormente, a fim de possibilitar uma potencial decisão única.

Segundo Alencar e Almeida (2010a, b), um dos problemas da decisão em grupo diz respeito à concordância entre os decisores quanto aos parâmetros do modelo, tais como alternativas, critérios e pesos, por exemplo, os quais devem representar um consenso do grupo, seja unânime ou, pelo menos, da grande maioria, o que nem sempre é possível.

Dessa forma, importante colacionar Figura 1 apresentada por (ALMEIDA *et al.*, 2012), onde um procedimento é composto por cinco etapas, das quais somente a última poderá se submeter a um processo de negociação, caso a solução obtida seja rejeitada pelos stakeholders.

Figura 1 - Visão macro da aplicação VFT por diferentes stakeholders individualmente



Fonte: Almeida *et al.* (2012).

Percebe-se que Almeida *et al.* (2012) aplicam o método VFT para a agregação de opiniões de diferentes decisores, associando a mapas cognitivos. Eles buscaram conhecer a problemática de precificação de insumos de uma farmácia de manipulação.

A proposta de Almeida *et al.* (2012) passam pelas seguintes fases: entrevistas, mapas cognitivos individuais, agregação dos mapas, explicitação das medidas de avaliação (atributos naturais, construído direto e construído indireto), avaliação das alternativas, agregação das constantes de escala e por fim análise da sensibilidade.

Uma grande vantagem apresentada pelos autores diz respeito ao fim buscado pela abordagem sempre individual: o facilitador pôde, através da união de conjuntos (representações únicas), reunir os mapas cognitivos individuais para obter o mapa agregado e estabelecer um procedimento sistemático para obtenção de diversas percepções sem a necessidade de estabelecer um processo de negociação, evitando dessa forma possíveis

conflitos em função de divergências advindas de preferências e interesses particulares (Almeida *et al.*, 2012).

2.1.2 A criação de mapas cognitivos causais

Em continuidade à primeira fase apresentada na figura 1 acima, após entrevistas detalhadas com os Decisores, passar-se-ia à elaboração de mapas cognitivos individuais.

Como as entrevistas embasadas na abordagem VFT são muito ricas em informação, além da árvore para conhecimento dos valores dos *stakeholders*, é possível analisar as informações obtidas e desenhar mapas estratégicos, por meio da técnica de mapas cognitivos.

Cossette e Audet (1994) conceituam mapa cognitivo como "uma representação gráfica que o pesquisador faz de um conjunto de informações discursivas enunciadas por um sujeito a partir de suas próprias representações cognitivas, a propósito de um objeto particular".

De acordo com Almeida *et al.*, (2012), os mapas cognitivos servem como ferramentas de apoio à definição de um problema, auxiliando no desenvolvimento de um diálogo com os decisores, gerando assim um grande volume de informações sobre o problema a ser analisado.

Segundo Eden (1988), o principal objetivo de um mapa cognitivo é retratar as ideias dos decisores, como também os sentimentos, valores e atitudes dentro de um processo decisório.

Acrescenta ainda Eden (1988) que os mapas cognitivos são muito úteis na resolução de problemas qualitativos, sendo usado assim em questões mais corriqueiras como também em situações bastante complexas.

Um conceito apropriado por Eden (1988) diz respeito ao termo *constructo*, que seria uma idéia, uma informação.

A partir do elemento *constructo*, Eden (1988) apresenta três pressupostos básicos, quais sejam 1. o homem está sempre buscando explicar seu mundo; 2. o homem estabelece o sentido de seu mundo por meio de contrastes e similaridades, assim, o significado de algo deriva do relativismo; e 3. ao buscar compreender o significado de seu mundo, o homem organiza seu sistema de *constructos*.

Em trabalho apresentado, Damart (2010), citando vários autores líderes nos estudos de mapas cognitivos, acentua que essa técnica tem sido amplamente utilizada e estudada em vários contextos como parte dos métodos de estruturação de problemas (ver EDEN (2004); EDEN; ACKERMANN, 2004; SAHIN *et al.*, 2004; COBAN; SECME, 2005; TEGARDEN; SHEETZ, 2003; KWAHK; KIM, 1999; BORROI *et al.*, 1998; CARLSSON; WALDEN,

1997; SWAN, 1997; VERSTRAETE, 1996; LEE *et al.*, 1992; BOUGON; KOMOCAR, 1990, por exemplo). Fiol e Huff (1992) indicaram que um mapa cognitivo poderia ser representado de diferentes formas. Na maioria dos casos, consiste em imagem gráfica, representando as conexões entre idéias, itens ou conceitos. Geralmente, um mapa cognitivo não pode ser reduzido à própria imagem. O mapeamento geralmente é um processo valioso que ajuda a desenvolver o pensamento coletivo, a esclarecer um processo de negociação (EDEN, 1988) e / ou a destacar as estruturas cognitivas dentro de uma organização (WEICK; BOUGON, 1986).

Damart (2010) acrescenta ainda que utilizados de maneira específica, os mapas cognitivos podem fornecer informações sobre a contribuição de cada participante na exploração de um problema.

No estudo citado, Damart (2010) propõe, após a realização de entrevistas iniciais com decisores, que se faça novas discussões com subgrupos formados, seguindo critérios pré-definidos, o que será abordado no presente trabalho no que tange a possibilidade de realização de workshops para solução acelerada de questões vinculadas a decisão em grupo.

2.1.3 O uso de *workshops* apoiados por *softwares*

Em outro trabalho, Ackermann *et al.* (2016) propõem a utilização de workshops para solução de problemas entre organizações a partir de uso de *Group Support Systems* (GSS). Especificamente, o artigo explora o impacto de um GSS usado para facilitar duas organizações a resolver uma situação conflituosa, em conjunto: “*Accelerated Multi-Organization Conflict Resolution*”.

Neste texto de 2016, GSS é entendido como uma categoria de ferramentas de software acompanhada de técnicas de facilitação que visam apoiar a colaboração e produtividade de grupo deixando as contribuições anônimas, gerenciando informações confusas em tempo real, estruturando problemas e desenvolvendo estratégias.

O texto dos autores cita a necessária existência de mapas cognitivos causais como elemento preponderante na aplicação do GSS no caso concreto.

As oficinas começam com a captura das declarações que expressam pontos de vista pessoais. Esses pontos de vista serão agrupados de acordo com o conteúdo e revisados com o grupo, e os participantes adicionarão links causais (isto é, setas unidirecionais que significam a causalidade de uma declaração a outra declaração) construindo um mapa causal (ACKERMANN *et al.*, 2016).

Segundo Ackermann *et al.* (2016), o cenário de explorar e conhecer os problemas através das lentes de cada um dos interlocutores é o início de uma boa negociação, vale a pena considerar a natureza social do desenvolvimento do consenso estando em situações de conflito. Tais situações podem apresentar esforços desafiadores devido à complexidade e ambigüidade que é inerente ao interagir dentro do contexto de visões incompatíveis, pressões de estresse e tempo (COMBE; CARRINGTON, 2015). Esses conflitos exigem esforço por parte dos participantes para rever seus modelos mentais (compreensão) da situação e desenvolver novas maneiras de reagir a ela. Alguns aspectos desses modelos mentais - a construção social da realidade pelo indivíduo (BERGER; LUCKMANN, 1966) - surpreendem a compreensão do mundo através da atribuição de causalidade a eventos. Conforme observado anteriormente, o entendimento de cada participante de uma crise pode diferir significativamente (COMBE; CARRINGTON, 2015) e, assim, explorar as lentes perceptivas através das quais os eventos / situações estão sendo visualizados pode ser o primeiro passo para uma negociação bem-sucedida (Ackermann *et al.* 2016).

Nesse caso, a interação se mostra interessante: Em uma negociação conflituosa e complexa, acredita-se que o processo de construção de sentido desempenha um papel essencial ao lidar com a ambigüidade, pois o simples fornecimento de mais informações não substitui a elaboração coletiva e a identificação de problemas: Para remover a ignorância, mais informações são necessárias. Para eliminar a confusão, é necessário um tipo diferente de informação, a saber, a informação que é construída na interação face-a-face que fornece mais sugestões. As pessoas que tentam reduzir a confusão com a mídia formal enxuta podem complicar seus problemas quando eles negligenciam integrações promissoras. E as pessoas que tentam reduzir a ignorância com a mídia que é muito rica podem levantar novas questões que as impedem de fazer sentido (WEICK, 1995). A necessidade de explorar mais profundamente as opções disponíveis na negociação, e de chegar à raiz do problema, além de coletar o máximo de informações possível, também é observada por Druckman (2009, p. 437), que argumenta que, em conflitos situações em que soluções de longo prazo são buscadas, haverá a necessidade de “um fórum ou formato que seja mais propício para explorar as fontes do conflito”. Da mesma forma, Zartman (1977) argumenta que uma abordagem adequada para o estudo de negociações que são de alta importância para os participantes é o que ele chama de abordagem de fórmula e detalhes (Ackermann *et al.* 2016).

Mapas causais foram produzidos a partir do *Decision Explorer*. O esquema final de codificação para as declarações contribuídas identificou: acusações, admissões, explicações e declarações conciliatórias.

Na análise *pós-workshop*, o software de mapeamento causal (Decision Explorer) foi novamente usado para explorar as propriedades estruturais do mapa estratégico, sem a adição dos julgamentos de grupo feitos pelos participantes.

O perfil mostrou que, embora alguns participantes tenham exibido um comportamento consistentemente de confronto durante o *workshop*, alguns participantes mudaram de ideia claramente com base nas contribuições dos outros e ficaram mais ansiosos para negociar um acordo. Como resultado, foi possível chegar a uma perspectiva muito detalhada em termos do que aconteceu nas oficinas de trabalho, e em diferentes níveis: individual, grupal e organizacional (Ackermann *et al.* 2016).

Questão que os autores frisaram foi o impacto do anonimato na medida em que separa a pessoa do problema.

Ainda na seara de realização de workshops, Damart (2010) apresenta, em artigo, metodologia que utiliza técnicas de mapeamento cognitivo e oferece dois tipos de suporte, o primeiro justificando uma divisão específica do participante em subgrupos temáticos e o segundo fornecendo uma base para uma maior exploração usando diferentes métodos de estruturação de problemas.

Enquanto cada subgrupo não concordar com as ideias apresentadas em um mapa primário, o processo de negociação continuará. Uma vez alcançado um consenso, todos os subgrupos se reúnem em uma sessão plenária para encontrar relações causais entre os conceitos da lista, e um mapa cognitivo coletivo é construído Damart (2010).

2.2 SÍNTESE DO CAPÍTULO

As explanações desse capítulo demonstraram as características principais, de métodos de estruturação de problemas, em especial do *Value-Focused Thinking* – VFT, Keeney (1992), onde o pensamento focado no valor em contraposição ao foco na avaliação das alternativas – AFT, pode gerar resultados promissores na estruturação de problemas para tomada de decisões.

Também explicita-se as características essenciais da aplicação dos mapas cognitivos como representação gráfica dos pensamentos dos stakeholders sobre os problemas ainda não solucionados.

Por fim, faz-se referencia ao uso de *workshops* em fases finais de processos de estruturação a partir de *softwares* específicos. Tais interações pessoais e diretas seriam benéficas aos tomadores de decisão na medida em que o contato direto com a realidade do outro facilitaria a decisão.

Diante disso, no presente trabalho buscar-se-á analisar os valores dos *stakeholders* representantes do alto escalão de Órgãos Estatais utilizando o VFT, e verificar a sobreposição de atividades desses órgãos de persecução penal por meio da técnica de elaboração de mapas cognitivos. Com isso, é possível ter um melhor entendimento do problema em questão e ser possível a proposição de uma sistematização do processo de investigação criminal.

3 INVESTIGAÇÃO DE CRIMES FINANCEIROS E CORRUPÇÃO

As investigações no âmbito da Polícia Federal seguem um ritmo e padrão comum em todas as áreas vinculadas à Polícia Judiciária da União. Os procedimentos investigativos de crimes financeiros e corrupção não são diferentes.

Apesar de um maior investimento interno na área de combate a desvio de recursos públicos e crimes financeiros com incrementos em recursos humanos e materiais, a rotina segue um ritmo tradicional às áreas investigativas de toda a Polícia Federal.

Dessa forma, tomando conhecimento por provocações externas ou internas, as Corregedorias da Polícia Federal em todo o país encaminham notícias de possíveis crimes às delegacias especializadas que iniciam procedimentos investigativos.

O Delegado de Polícia Federal, responsável pelo “caso” em apuração, determina diligências primárias que serão cumpridas por equipes vinculadas àquele trabalho. Assim, agentes, escrivães, peritos e outros servidores da Polícia Federal atuarão, na medida de suas especialidades, na busca de elementos que possam corroborar uma tese apresentada.

Analisando de uma forma não perfunctória, tal processo poderia indicar uma forma otimizada de trabalho, gerando produtos aceitáveis.

Ocorre que tal forma de investigação é, em quase sua totalidade, realizada de forma estanque. Em outras palavras, os investigadores responsáveis pelos procedimentos atuam desvinculados de alguma rede de informações interna à Polícia Federal ou externa. Dessa forma, informações importantes são, em várias ocasiões, desconhecidas ou até mesmo desprezadas na medida em que não existe um meio formal de comunicação entre investigadores vinculados aos milhares de procedimentos instaurados na Polícia Federal.

Quando se analisa a questão de uma forma mais ampla, ou seja, perscrutando a rede de investigação entre os diversos órgãos de combate a crimes financeiros e corrupção, a falta de comunicação torna-se abismal. Os órgãos atuam de forma separada, sendo, na maioria das vezes, ineficientes em sua atividade.

Caso paradigmático é apresentado a seguir, relativo a supostos crimes perpetrados no bojo do CARF (Conselho Administrativo de Recursos Fiscais) do então Ministério da Fazenda.

3.1 O CASO DO CARF

Investigação iniciada em 2013 a partir de informações repassadas aos órgãos de controle acerca de uma Organização criminosa inserida no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF, com o escopo de reduzir multas milionárias aplicadas a grandes Empresas no país.

A principal função do CARF (Tribunal Administrativo junto ao Ministério da Fazenda, formado por servidores públicos e conselheiros da sociedade civil) é o julgamento de recursos interpostos por Empresas multadas por ilícitos fiscais, punições estas que podem atingir a cifra de bilhões de reais.

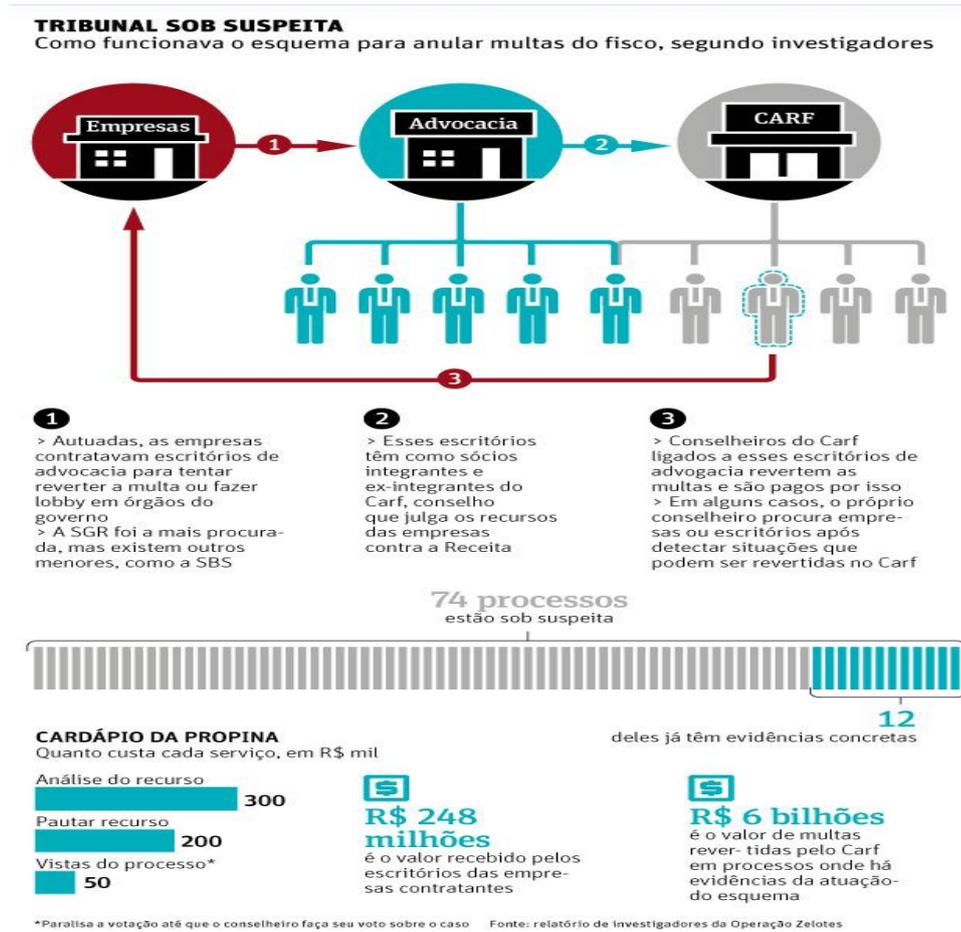
Insta salientar que as infrações são detectadas quando Empresas adotam políticas tributárias em desacordo com a lei.

O processo investigativo partiu da primícia de que foi organizada uma quadrilha de conselheiros e funcionários públicos no bojo do CARF com o escopo de identificar potenciais “clientes” que pagariam valores aos responsáveis pela análise de recursos em troca da diminuição substancial das multas aplicadas. Importante frisar que tal diminuição poderia chegar à monta de bilhões de reais.

3.1.1 Os atores (decisores) no processo investigativo

- a) Polícia Federal.
- b) Receita Federal.
- c) Ministério Público Federal.
- d) Justiça Federal.
- e) Controladoria Geral da União.

A figura 2, a seguir colacionada traz um resumo pedagógico da atuação da organização criminosa que atuava com o escopo de anular multas aplicadas pelo Fisco Nacional em grandes empresas nacionais.



Fonte: ZELOTES (2015).

Nos termos da figura acima, após serem autuadas pelo Fisco Federal, empresas contratavam escritórios de advocacia para reverter as multas aplicadas. Os sócios das citadas bancas de advocacia eram integrantes ou ex-integrantes do órgão responsável pelo julgamento dos recursos que seriam propostos contra as penalidades. Dessa forma, as multas eram desfeitas e os membros do Órgão julgador recebiam valores vultosos em troca (propina).

Insta salientar, conforme apresentado, os valores das multas revertidas, qual seja R\$ 6 bilhões e o valor recebido pelos escritórios para reversão das multas, R\$ 248 milhões.

3.1.2 Ocorrências durante a investigação

- a) O trabalho investigativo iniciou-se a partir de uma informação repassada à Polícia Federal por setores de inteligência de outros Órgãos. A partir daí, foram realizadas reuniões entre PF e Receita para troca de informações em relação aos fatos em apuração.

- b) Ato contínuo, em situação desconfortável de desconfiança institucional, os dois órgãos inauguraram atos de sonegação de informação interpartes.
- c) A Receita Federal partiu para análise de dados de forma isolada, a partir dos conhecimentos técnicos em pesquisas de fraudes tributárias não penais.
- d) A Polícia Federal partiu para análise de dados de forma isolada, sem o conhecimento aprofundado em fraudes tributárias, mas com noções e visão penal dos crimes porventura praticados (viés penal, adstrito ao conhecimento dos agentes da PF).
- e) Tem-se nesse momento duas investigações paralelas sem comunicação viável, os recursos humanos são aplicados de forma totalmente improdutivo.
- f) Questões sob reserva de jurisdição (quebra de sigilos fiscais, bancários, interceptações telefônicas, buscas e apreensões) eram dirigidas pelo Delegado da Polícia Federal ao Judiciário. Tais informações não eram compartilhadas com a Receita Federal, que não possui, juridicamente, capacidade postulatória perante o Judiciário, na medida em que é um órgão administrativo de análise tributária e não de persecução penal.
- g) Em momento posterior, incapaz de avançar nas investigações sem acesso a informações sob reserva de jurisdição, a Receita Federal aproxima-se do Ministério Público Federal, Órgão responsável pelo oferecimento da Denúncia Penal ao Judiciário após a conclusão das investigações e com capacidade postulatória para representar junto ao Judiciário por medidas como quebra de sigilos fiscais e bancários, buscas e apreensões etc.
- h) Dessa forma, com a aproximação pessoal e não institucional entre os membros do MPF e da RECEITA, o MPF era subsidiado com as informações da Receita Federal e a partir daí representava junto ao Judiciário pelas informações e diligências de interesse da Receita Federal.
- i) A tensão institucional entre a PF e a Receita/MPF foi ampliada, quando MPF passou a representar junto ao Judiciário por execução de buscas e apreensões em residências e empresas sem comunicação pretérita à PF. Sendo a busca e apreensão uma ação eminentemente policial, onde “invade-se” a privacidade total de indivíduos, os órgãos policiais devem agir de forma cautelosa e com grande parcimônia quando da execução de tais atos. Ocorre que as determinações Judiciais eram encaminhadas à PF sem as informações pormenorizadas dos locais objeto de busca e da relação do mérito da diligência (em outras palavras o que buscar e por que buscar?).
- j) Conseqüentemente, tais diligências eram atrasadas, na medida em que o Órgão Policial demandava informações preliminares à Receita para cumprimento dos atos.

As informações não eram repassadas a contento. A investigação protelava-se no tempo.

- k) Diante das circunstâncias, após as diligências, o MPF representava, junto ao judiciário, pela entrega imediata à Receita dos materiais arrecadados durante os atos de busca e apreensão. Na busca pela preservação da prova, a PF atrasava a entrega do material, afirmando ser necessário copiar para manter os dados intactos.
- l) O MPF passou a representar judicialmente para que a Receita Federal participasse diretamente de diligências de busca e apreensão.
- m) O judiciário, em um primeiro momento, deferiu a demanda, autorizando a participação direta da Receita nas diligências externas de busca e apreensão.
- n) A PF procurou o Judiciário e explicou a temática da busca e apreensão, qual seja uma atividade estritamente policial com riscos a segurança das pessoas, doutrina específica.
- o) Em face da manifestação da PF, o judiciário expede nova decisão, autorizando a participação da Receita somente após manifestação do Delegado responsável pela diligência nos casos concretos.
- p) Em momento posterior, não concordando com o caminho apontado por uma Delegada em uma das investigações vinculadas à operação, um Procurador do MPF sugere a retirada da Delegada da PF da presidência do Inquérito Policial, o que foi negado pela chefia com base em lei proibindo tal prática.
- q) Diante de todas as circunstâncias, já em fase processual penal, o Judiciário, analisando a possibilidade de anulação de provas produzidas pela Receita Federal, encaminhou os dados para a PF realizar o exame de Relatórios produzidos pela Receita Federal.

O presente caso apresentado acima é sintomático de um sistema em que várias Instituições atuam de forma desconexa, buscando resultados a partir de uma competição devastadora para a consecução de seus fins almejados.

Considerando a atividade fim de Polícia Judiciária como um projeto de investigação, o Gestor passa por necessário planejamento da capacidade operacional do sistema interno. A partir do resultado deste processo, desloca-se à ulterior fase na qual, já analisando casos concretos, o investigador inicia etapa de testes das hipóteses relativas aos fatos em apuração.

Ocorre que, em numerosos casos envolvendo crimes financeiros e corrupção, os atores (Polícias, Órgãos de controle, Ministério Público) do processo decisório de caminhos a serem tomados durante o gerenciamento dos projetos de investigação não atuam em cooperação mútua, mas sim em competição. Dessa forma, os projetos de investigação, testes de hipóteses

e monitoramento de riscos são determinados a partir de uma competição pretérita entre os citados atores, quais sejam os órgãos autônomos que participam da investigação, gerando muitas vezes decisões não produtivas, na medida em que são tomadas em um ambiente de extrema competitividade.

3.2 AS ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS VINCULADOS AO COMBATE AOS DESVIOS DE RECURSOS PÚBLICOS

O combate à corrupção é, nos dias atuais, por sua repercussão nas múltiplas esferas da vida em sociedade, pauta central em várias agencias governamentais e privadas em todo o mundo.

Os novos modelos de atuação das empresas em suas relações com o Estado são temas objeto de reflexão em meios acadêmicos e profissionais, podendo-se assinalar a exigência da adoção de mecanismos de compliance e governança como exemplos desses novos caminhos.

O ordenamento jurídico pátrio, nesse intuito, confere às várias instituições estatais atribuições e competências para que, conforme suas expertises, associem-se no combate aos crimes vinculados à corrupção (desvios de recursos públicos, lavagem de dinheiro, evasão de divisas etc.).

Há que se ressaltar, todavia, que, no afã de somar esforços, o Estado gera interseções, sobreposições de prerrogativas que, na realidade, têm encontrado sua melhor representação em uma operação de subtração, e não de adição, como pretendido, como será exposto.

Dentre os organismos que fazem frente à corrupção, destaque-se aqueles que assumem posição de relevo no âmbito da estrutura estatal:

A Controladoria Geral da União é definida no artigo 1º do anexo 1 do Decreto 8910/16, sendo principalmente “adoção das providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal”.

Já o Tribunal de contas da União, que é um órgão de controle externo do governo federal e auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade³, tem, dentre suas funções, nos termos do artigo 71 da Constituição Federal de

³ <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/>

1988 (BRASIL, 1988) a “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade”.

A Advocacia Geral da União, nos termos do artigo 131 da Constituição de 1988, “é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo”.

A Receita Federal do Brasil, entre outras atribuições, deverá ser responsável pela gestão e execução das atividades de arrecadação, lançamento, cobrança administrativa, fiscalização, pesquisa e investigação fiscal e controle da arrecadação administrada.

O Ministério Público, como titular da ação penal pública, deverá propor a ação penal, buscando uma sentença condenatória em face daqueles que praticaram atos típicos e ilícitos⁴. Ainda, consoante o artigo 129 da Constituição Federal de 1988, deverá zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia e requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicando os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais⁵.

O Poder Judiciário, a seu turno, deverá processar e julgar as ações penais, dando resposta, seja ela condenatória ou absolutória, aos fatos trazidos à lume pelo Estado investigador.

Cite-se, por fim, a Polícia Judiciária, responsável por investigar fatos indicativos de ilicitude, devendo apontar, objetivamente, indícios de autoria e materialidade de fatos supostamente criminosos.

Faz-se necessário explicitar a diferença entre polícia judiciária e polícia preventiva. No Brasil, as Polícias Estaduais são divididas em Polícia Militar e Polícia Civil.

Seriam as Polícias Militares as forças de segurança pública que têm por função a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, através do policiamento ostensivo, no âmbito dos estados (e do Distrito Federal). Já a Polícia Civil Exerce, com exclusividade, as

⁴ Apresenta-se neste contexto a idéia de autoria e materialidade, sendo pressuposto para uma ação penal a existência de um fato criminoso e a identificação de um agente autor do fato típico

⁵ Ponto em discussão que não cabe no presente trabalho diz respeito aos limites do poder de investigação do Ministério Público, adiantando apenas o poder legítimo do ministério publico realizar investigações diretamente, sendo necessário entretanto que use os próprios meios, nos termos do voto do Ministro do STF MARCO AURÉLIO, quando discutia-se a PEC37.

atividades de polícia judiciária e apura as infrações penais (exceto militares) no âmbito do território estadual.

Simplificando, diz-se que as Polícias Militares exercem suas atividades na prevenção aos crimes e a Polícia Judiciária (Civil) investiga os crimes já ocorridos.

A Polícia Federal ocupa, nesse contexto, a função de Polícia Judiciária da União, investigando crimes federais (classificados dessa maneira, nos termos da legislação pátria, conforme necessidades de política criminal, como por exemplo, a necessidade de investigação de crimes que tenham repercussão nacional).

Importante destacar a exclusividade por parte da Polícia Judiciária, nos termos do artigo 144 da Constituição Federal de 1988, de execução de medidas que importem em possíveis limitações a direitos e garantias individuais, tais como interceptações telefônicas e buscas e apreensões.

Dessa forma, tais medidas restritivas, abarcadas pelo conceito de “reserva de jurisdição”, podem ser realizadas apenas pelas polícias, após necessária autorização judicial.

3.3 A INVESTIGAÇÃO

Primeiramente, analisando o termo de forma genérica, qualquer cidadão está apto a investigar um fato. Um jornalista, quando escreve uma matéria sobre fatos pretéritos, realizou uma investigação. Ao analisar os caminhos tomados por uma empresa concorrente, um detetive particular está realizando uma investigação.

Na área cível, quando o Judiciário analisa uma questão de paternidade, está investigando fatos pretéritos.

Entretanto, quando se faz necessária a colheita de elementos para uma futura condenação penal e conseqüente prisão de pessoas, fala-se em investigação criminal. Esse procedimento, em face da gravidade das possíveis conseqüências observa ritos formais, além de receber, necessariamente, controles externos, principalmente por parte do Ministério Público.

Com relação ao poder de investigação unilateral diretamente pelo Ministério Público, o STF já decidiu pela constitucionalidade de tal procedimento, esclarecendo que aquele órgão deverá sim realizar a investigação criminal a partir dos próprios meios.

3.4 A SOBREPOSIÇÃO DE AÇÕES

Como antes mencionado, o Estado, no intuito de somar esforços no enfrentamento à corrupção, confere múltiplas atribuições aos mais diversos órgãos e instituições, gerando situações nas quais as competências são superpostas umas às outras. À vista disso, frequentemente surge um entrave ao bom desempenho dos trabalhos, que diz respeito, exatamente, aos limites de atuação de cada órgão no combate às organizações criminosas. Nos termos da figura a seguir alinhada, a intercessão é latente:

Figura 3 - Sobreposição de ações



Fonte: O Autor (2019).

Preocupa-nos dizer que os conflitos entre os órgãos de controle e repressão a crimes financeiros e corrupção em investigações são constantes, gerando desconfortos, desperdícios e falta de efetividade na prestação de um serviço público relevante.

Casos de embates entre o Ministério Público e a Polícia Judiciária durante a fase investigativa podem conduzir, até mesmo, a nulidades detectáveis em processos futuros.

Questão decidida há pouco pelo STF dizia respeito a uma ação proposta pelo próprio Ministério Público contestando a legitimidade da polícia para propor colaborações premiadas.

A ausência de comprometimento a um apoio mútuo é perceptível em vários momentos, seja por parte da Polícia, ao se negar a realizar diligências de fatos de interesse de uma ação penal, seja por parte do Ministério Público ao realizar investigações diretamente, sem conhecimento da Polícia, e representar junto ao judiciário por medidas constritivas (como

busca e apreensão). Nessa hipótese, o Ministério Público remete a decisão para a efetivação pelo órgão policial sem que este tenha o necessário conhecimento do caso que o permita buscar as melhores provas.

Por outro lado, a polícia, com expertise limitada, debruça-se em investigações complexas sem sequer entrar em contato com órgãos de controle como Receita Federal, CGU, TCU que, em muitos casos, já possuem os elementos necessários para a conclusão de uma investigação em curso há anos no órgão policial.

Ora, considerando a atividade fim da Polícia Judiciária como um projeto de investigação criminal, o gestor deveria passar por necessário planejamento da capacidade operacional do sistema interno. A partir do resultado deste processo, desloca-se a ulterior fase na qual, já analisando casos concretos, o investigador inicia etapa de testes das hipóteses relativas aos fatos em apuração.

Ocorre que, como explicitamos acima, em numerosos casos envolvendo crimes financeiros e corrupção, os atores (Polícias, Órgãos de controle, Ministério Público) do processo decisório de caminhos a serem tomados durante o gerenciamento dos projetos de investigação não atuam cooperativamente.

Dessa forma, como alinhado, os projetos de investigação, testes de hipóteses e monitoramento de riscos são determinados sem conhecimento das realidades operacionais entre os citados atores, quais sejam os Órgãos autônomos que participam da investigação.

Em face da restrição no que tange aos recursos humanos e materiais, investigações são iniciadas, como já afirmamos, a partir de princípios de seletividade que demandam custos.

Uma das soluções práticas já aplicadas, buscando eficiência do processo investigativo onde vários órgãos se mostram presentes, é a denominada “Força Tarefa.”

Força Tarefa, muito aplicada nos Estados Unidos com a denominação “*task force*”, é um conceito de origem militar. Segundo o US Military Dictionary (CHAIRMAN OF THE JOINT CHIEFS OF STAFF, 2017), força-tarefa é um grupo temporário de unidades militares, sob comando único, formado com o propósito de executar uma operação ou missão específica. Apresenta-se, entretanto inviável em muitos casos em face de dois pilares basilares, quais sejam custo e comando único.

Para a manutenção de uma força tarefa, os órgãos participantes devem ceder servidores de forma constante, não sendo possível a participação daqueles profissionais nas funções diárias em suas unidades de origem. Tal cessão gera um alto custo em face da restrição de recursos humanos conforme citados.

Além disso, a junção de servidores de órgãos diferentes, vinculados a Poderes não hierarquicamente subordinados, gera uma inviável nomeação de um comando único, debilitando a ideia original onde se faz necessária a presença de um decisor final.

Portanto, é imperativo estruturar tal “conflito” para apoiar futuros processos decisórios de um combate eficaz e eficiente ao crime organizado.

Dessa forma, como explicita (Almeida *et al.*, 2012), o conhecimento do problema, dos interesses pessoais e dos objetivos dos decisores apoiam sobremaneira o processo decisório tanto individual como em grupo, além dos processos de negociação. No caso em apreço, seria de grande valia para compreendermos e vislumbramos melhores práticas para a atividade fim investigativa por parte do Estado.

3.5 SINTESE DO CAPÍTULO

O problema acima alinhado demonstra a necessária discussão de novos procedimentos a serem adotados quando da realização de investigações criminais, notadamente aquelas vinculadas a ilícitos financeiros e desvios de recursos públicos.

Como demonstrou-se, a partir do caso paradigma da Operação Zelotes, os vários órgãos atores no processo atuam de forma desconexa, gerando produtos ineficientes.

Acrescenta-se a isto uma legislação geradora de interseções nas atribuições dos órgãos, o que implica na já citada sobreposição de ações.

Dessa forma, faz-se necessário, após conhecer as razões da sobreposição de atividades, propor caminhos para uma nova estrutura do processo de investigação criminal em âmbito nacional.

4 ESTRUTURAÇÃO DO PROCESSO DE INVESTIGAÇÃO

Neste capítulo apresenta-se a estruturação do processo de investigação de crimes financeiros e corrupção. Para tanto, foram realizadas entrevistas baseadas na abordagem VFT proposta por Keeney (1992), a fim de verificar os objetivos (meio e fundamentais) dos decisores dos órgãos envolvidos nesse tipo de problema, ou seja, os representantes do alto escalão de Instituições de Estado da União, quais sejam Ministério Público Federal (MPF), Polícia Federal (PF), Receita Federal (RF), Controladoria Geral da União (CGU) e Judiciário Federal (JF).

Ocorre que a elicitação para se chegar aos objetivos fins e objetivos meios não é simples, passando por detalhadas entrevistas com os decisores. No presente estudo, insta salientar que as entrevistas foram realizadas de forma isolada e que nenhum decisor teve conhecimento das respostas dos outros.

Ademais, como as entrevistas embasadas na abordagem VFT são muito ricas em informação, além da árvore para conhecimento dos valores dos *stakeholders*, é possível analisar as informações obtidas e desenhar mapas estratégicos, por meio da técnica de mapas cognitivos para analisar as causas das sobreposições de ações segundo a visão de cada um.

Cabe enfatizar, como fica claro ao final da pesquisa, que os objetivos principais e meio dos decisores não são contraditórios, possibilitando uma solução dentro das expectativas dos participantes.

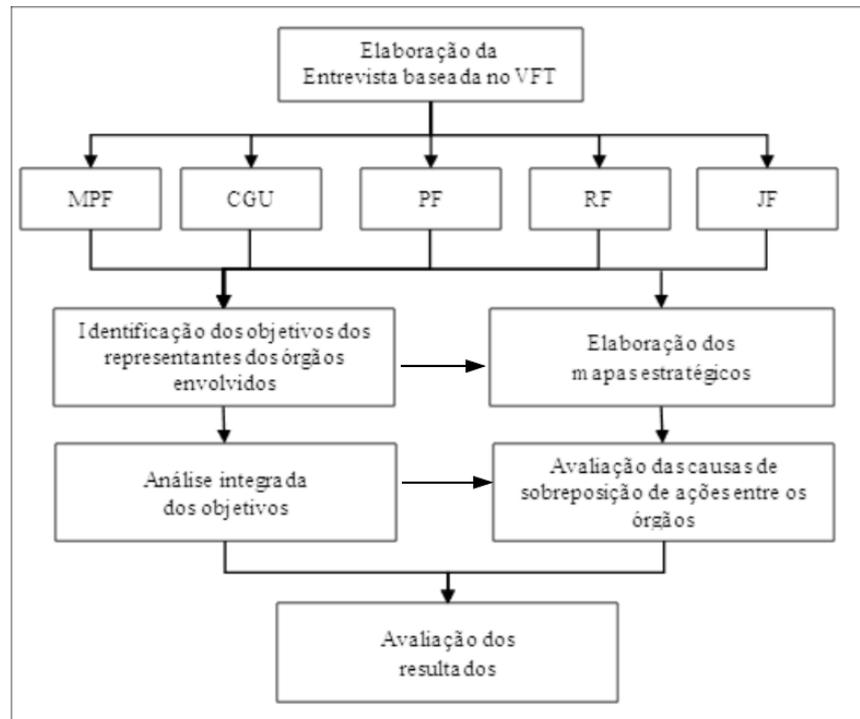
A figura 4 apresenta o fluxo do processo realizado para obtenção das informações pelos *stakeholders* envolvidos em investigação penal.

4.1 AS ENTREVISTAS

Foram realizadas entrevistas com os Decisores a partir das seguintes indagações, a partir do que o VFT (KEENEY, 1992) determina como “Técnicas para alcançar os objetivos”.

- I. O Gestor da Instituição
 - a. Como Gestor da sua Instituição o que você quer?
 - b. O que você deve querer?

Figura 4 - Fluxo da Estruturação do processo de investigação



Fonte: O Autor (2019).

II. O problema específico

- a. Considerando os problemas apresentado, qual seja a sobreposição de atividades de investigação, qual seria uma alternativa perfeita?
- b. Uma alternativa terrível?
- c. Alguma alternativa razoável?
- d. O que é bom ou ruim em cada uma delas?

III. Problemas e deficiências

- a. O que está errado ou certo com a sua Instituição?
- b. O que precisa ser consertado?

IV. Objetivos restrições e diretrizes.

- a. Quais são suas aspirações?
- b. Quais limitações são colocadas sobre você?

- V. Diferentes perspectivas.
 - a. O que as outras instituições que participam do processo investigativo aspiram?
 - b. Você acha que em algum momento no futuro elas alcançaram esses fins?

- VI. Objetivos estratégicos.
 - a. Quais são os seus objetivos finais?
 - b. Quais são os seus valores absolutamente fundamentais?

- VII. Objetivos genéricos.
 - a. Quais objetivos você tem para os servidores de sua instituição.

- VIII. Objetivos estruturantes (Políticas internas para estruturação da sua organização).
 - a. Quais os objetivos estruturantes para a sua Instituição?
 - b. Por que esse objetivo é importante?
 - c. Como você pode alcançar?

Em continuidade à estruturação do processo, apresenta-se a rede de objetivos meios/fins, inspirada em Keeney (1992), que congrega tanto os objetivos vinculados às instituições de forma individual, como os objetivos para a sociedade, acrescidos de alguns elementos iniciais, em que cada seta representa que um item influencia o outro.

Como ficará demonstrado a seguir, o resultado da rede de objetivos demonstra objetivos meio e fundamentais bastantes coincidentes entre os *stakeholders*, com a exceção específica do membro do poder judiciário, o que pode ser bem explicitado. Um achado que confirma a necessária distância por parte do judiciário da atividade de investigação.

4.2 IDENTIFICAÇÃO DOS OBJETIVOS DOS REPRESENTANTES DOS ÓRGÃOS ENVOLVIDOS

A seguir apresentam-se as “árvores” produzidas pelo processo do VFT para cada membro entrevistado.

4.2.1 Membro do MPF

Realizada entrevista com membro do MPF (Apêndice A), chegou-se à seguinte “árvore de objetivos” usando-se o VFT, conforme a Figura 5.

Analisando o resultado, percebeu-se quatro objetivos fundamentais vinculados à ideia de reduzir conflitos entre os órgãos de segurança e persecução penal, quais sejam:

a) **IMAGEM E ESTRUTURA DO MPF:**

Vislumbrando os elementos Recursos Humanos, Recursos Materiais e Eficiência, o decisor vê a imagem de sua instituição valorizada. A partir de incentivos aos servidores, promoção de boas práticas e aplicação da eficiência nos gastos internos a instituição valorizaria sua imagem interna e externa.

b) **PAPEL DO GESTOR**

Como elemento catalisador de cooperação, o decisor vê como segundo princípio fundamental o papel do Gestor como incentivador e interlocutor inter-agências. Vislumbrando o Gestor do órgão como elemento de catalisação das cooperações entre os Órgãos.

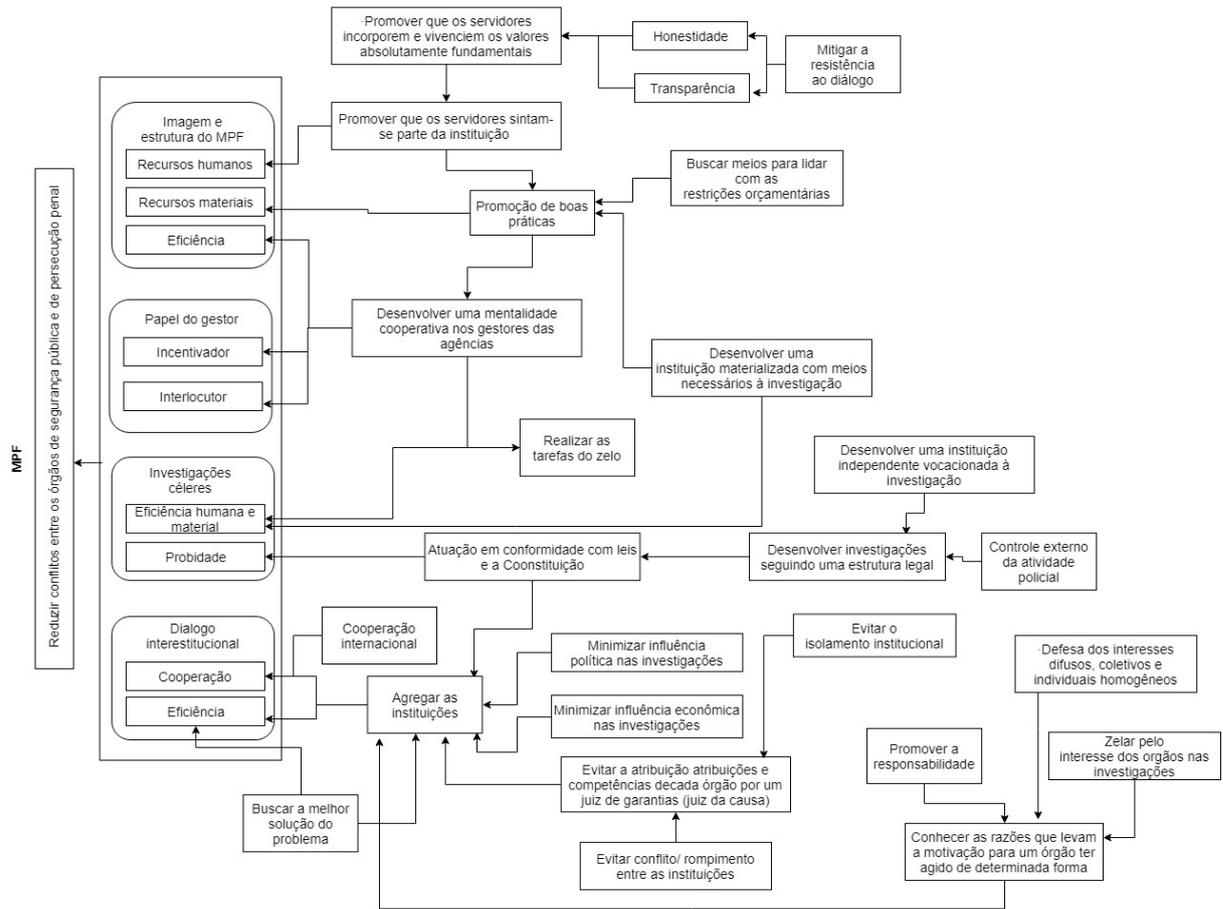
c) **INVESTIGAÇÕES CÉLERES**

Princípio basilar para a atividade investigativa, o decisor entende que o respeito as normas postas (constituição federal e leis), o controle da atividade investigativa policial (função constitucional do MPF), o desenvolvimento de investigações seguindo estrutura legal são elementos que buscam a eficiência humana, material e a probidade.

d) **DIÁLOGO INTERINSTITUCIONAL**

Por fim e principalmente, o Decisor vê o diálogo interinstitucional a partir de cooperação entre as instituições. Influencias externas (econômicas, políticas dentre outras) seriam mitigadas a partir dessa agregação de instituições em um escopo maior. Cooperação e eficiência seriam os princípios basilares.

Figura 5 - Árvore dos objetivos do MPF



Fonte: O Autor (2019).

4.2.2 Membro da CGU

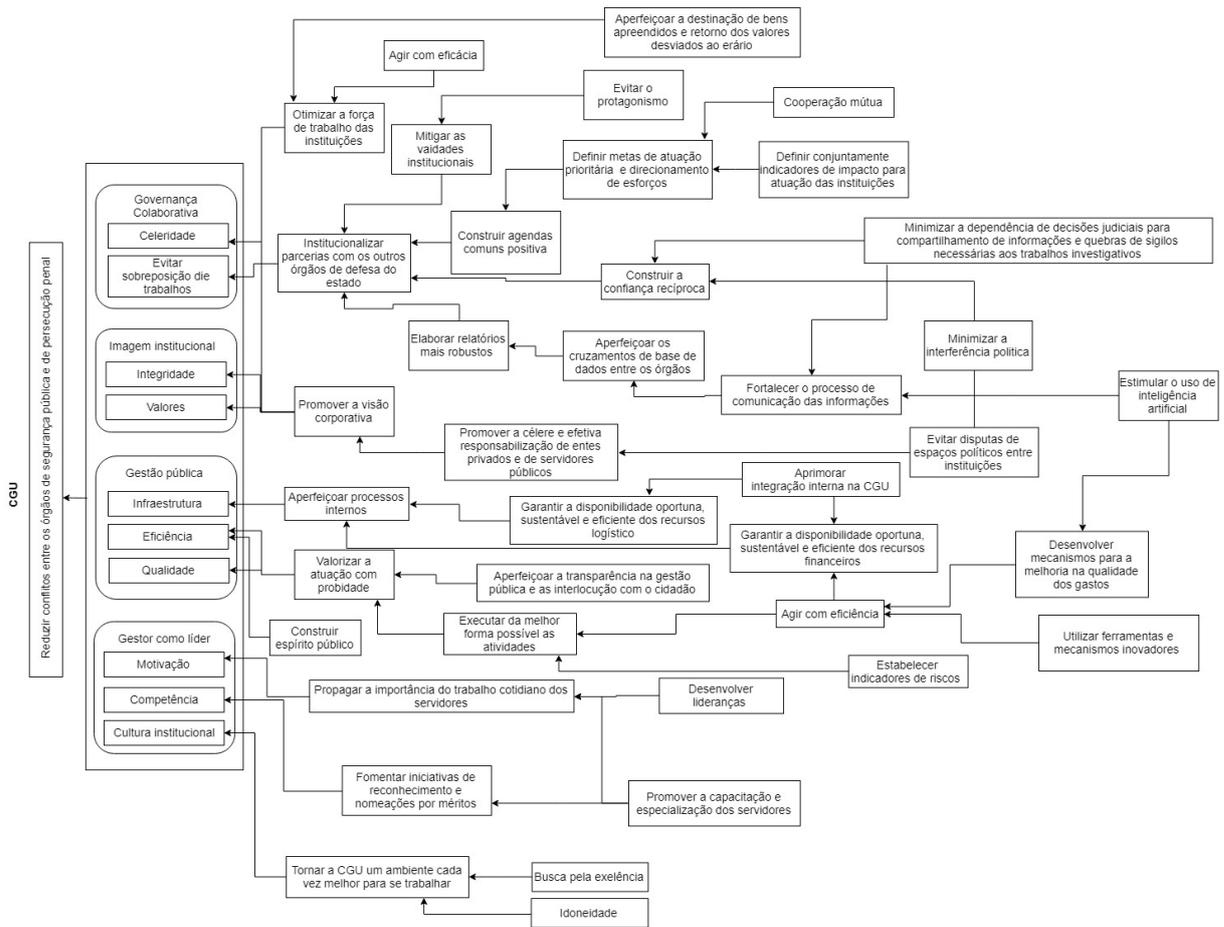
Realizada entrevista com membro da CGU (Apêndice B), chegou-se à seguinte “árvore de objetivos” usando-se o VFT (Figura 6).

Analisando o resultado, percebeu-se quatro ramos vinculados ao objetivo de reduzir conflitos entre os órgãos de segurança e persecução penal, quais sejam:

a) GOVERNANÇA COLABORATIVA.

O decisor da CGU entende como princípio fundamental a governança colaborativa a partir da celeridade das investigações e não sobreposição de ações. Flutuando por objetivos meios como cooperação mútua, construção de agendas políticas positivas, mitigação de vaidades institucionais e protagonismo e institucionalizar as parcerias (diga-se normatizar as parcerias), o decisor buscaria uma Governança Colaborativa.

Figura 6 - Árvore dos objetivos do CGU



Fonte: O Autor (2019).

b) IMAGEM INSTITUCIONAL

Elementos como mitigação da influência política, fortalecimento do processo de comunicação das informações e promoção de uma visão corporativa (no conceito de instituição de Estado) promoveriam a integridade e os valores junto ao Órgão CGU, fortalecendo o princípio da imagem institucional.

c) GESTÃO PÚBLICA

Flutuando sobre princípios basilares da Administração Pública, o Decisor entende que o desenvolvimento de mecanismos para o controle da qualidade de gastos, a valorização da atuação do servidor com probidade (respeito às normas), a transparência, dentre outros, promovem a infraestrutura, eficiência e qualidade da Gestão Pública.

d) GESTOR COMO LIDER

Mais uma vez a capacitação, a meritocracia geram, na visão do Decisor, as ideias de motivação, competência.

4.2.3 Membro da PF

Realizada entrevista com o membro da Polícia Federal (Apêndice C), chegou-se à seguinte “árvore de objetivos” usando-se o VFT (figura 7).

Analisando o resultado, percebeu-se três ramos vinculados ao objetivo de reduzir conflitos entre os órgãos de segurança e persecução penal, quais sejam:

a) MISSÃO CONSTITUCIONAL

Entende o Decisor da Polícia Federal que princípios da eficiência, eficácia e delimitação de atuação são primordiais na busca pela redução dos conflitos entre os órgãos de persecução penal. O zelo pelo correto emprego dos meios financeiros, a redução do empirismo e subjetivismo, com destaque para uma instituição técnica, capaz e eficaz seriam os elementos catalizadores de princípios basilares de eficácia, eficiência e delimitação das atuações.

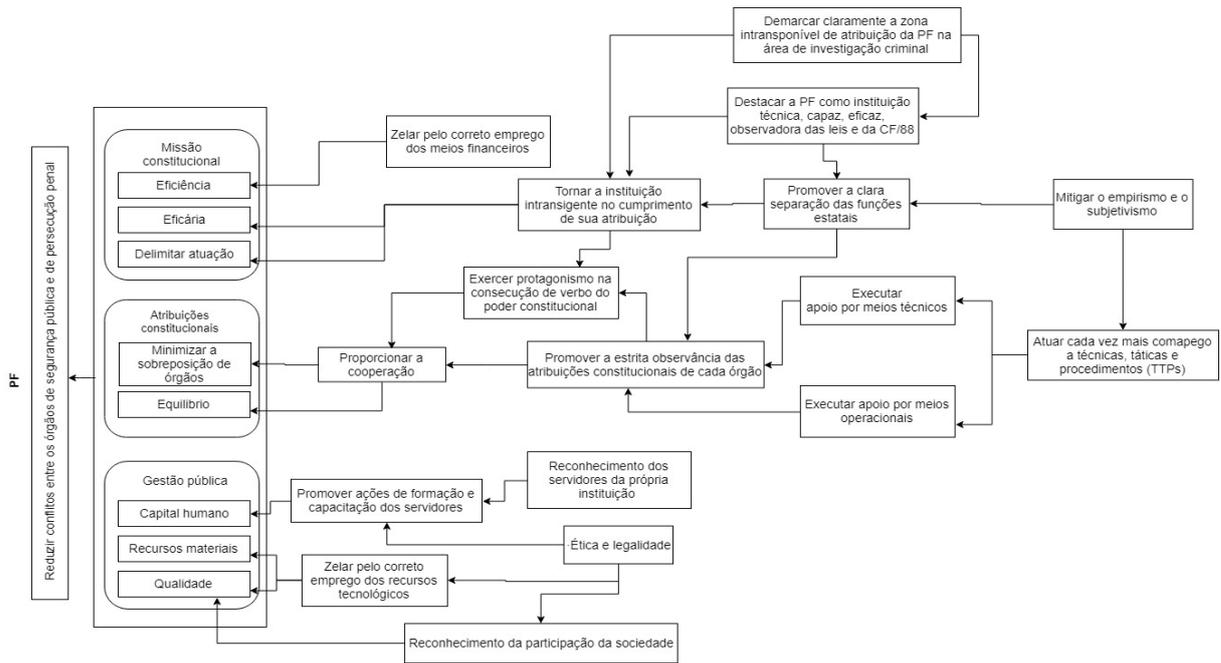
b) ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS

Os princípios da mitigação da sobreposição entre os órgãos e o equilíbrio entre estes foi defendido pelo decisor da Polícia Federal. Objetivos como atuação com emprego de procedimentos padrão, estrito cumprimento dos mandamentos constitucionais e legais no que tange às atribuições e por fim, mais uma vez a cooperação imantariam o sistema de investigação criminal.

c) GESTÃO PÚBLICA

A Gestão Pública como princípio basilar foi identificada pelo decisor da Polícia Federal. O investimento em capital humano, recursos materiais e qualidade seriam assim princípios basilares da Gestão.

Figura 7 - Árvore dos objetivos do PF

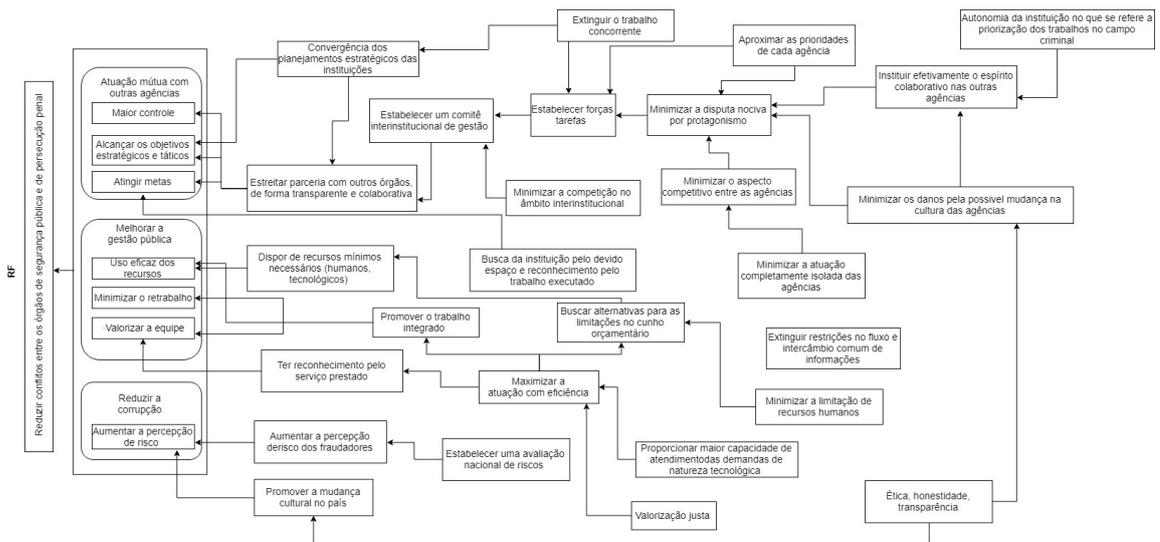


Fonte: O Autor (2019).

4.2.4 Membro da RF

Realizada entrevista com membro da Receita Federal (Apêndice D), chegou-se à seguinte “árvore de objetivos” usando-se o VFT (Figura 8):

Figura 8 - Árvore dos objetivos do RF



Fonte: O Autor (2019).

Analisando o resultado, percebeu-se três ramos vinculados ao objetivo de reduzir conflitos entre os órgãos de segurança e persecução penal, quais sejam:

a) **ATUAÇÃO MÚTUA COM DIVERSAS AGENCIAS**

A partir da mitigação das disputas por protagonismo, minimizando a competição interinstitucional, passando pela ideia de colaboração e convergência de planejamentos estratégicos, entende o Decisor da Receita Federal do Brasil que o princípio da atuação mútua seria alcançado. O objetivo basilar seria mais uma vez a cooperação.

b) **MELHORAR A GESTÃO PÚBLICA**

O investimento em recursos humanos e materiais gerariam assim um fortalecimento dos princípios do uso eficaz dos recursos, minimização do retrabalho e valorização da equipe (diga-se servidor).

c) **REDUZIR A CORRUPÇÃO**

Por fim, entende o Decisor da Receita Federal do Brasil que princípio fundamental da redução da corrupção no País passa por objetivos como ética, honestidade e transparência, culminando no aumento da percepção do risco por parte do agente corrupto.

4.2.5 Membro da JF

Realizada entrevista com membro da Justiça Federal (Apêndice E), chegou-se à seguinte “árvore de objetivos” usando-se o VFT (Figura 9).

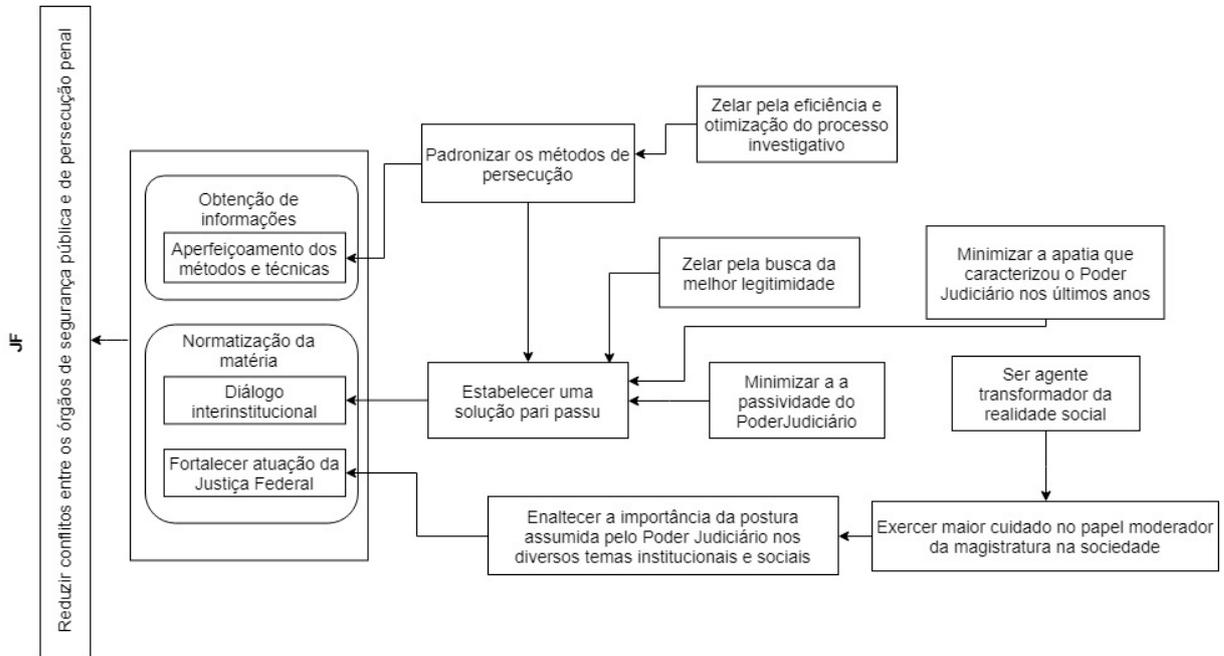
Analisando o resultado, percebeu-se dois ramos vinculados ao objetivo de reduzir conflitos entre os órgãos de segurança e persecução penal, quais sejam:

a) **OBTENÇÃO DE INFORMAÇÕES**

Como órgão constitucionalmente inerte no que tange a investigação criminal, o Decisor do Poder judiciário refletiu tal passividade no que tange ao tema. Um achado interessante na medida em que não entra de forma profunda na discussão do problema. O Decisor percebe o judiciário apenas como um órgão distante da investigação que receberá o trabalho investigativo finalizado e atuará somente nos casos específicos em

que a lei determina, qual seja naqueles momentos da investigação em que faça-se necessário autorizações para mitigação de direitos individuais (exemplos de prisões, interceptações telefônicas, buscas e apreensões, dentre outras).

Figura 9 - Árvore dos objetivos do JF



Fonte: O Autor (2019).

b) NORMATIZAÇÃO DA MATERIA

Mais um decisor enfatiza a necessária normatização do material como princípio basilar.

4.3 ANÁLISE INTEGRADA DOS OBJETIVOS DOS REPRESENTANTES DOS ÓRGÃOS

Percebeu-se, durante a elicitación, a partir da aplicação do VFT que vários objetivos se mostraram coincidentes entre os tomadores de decisão. Analisando as redes de objetivos criadas nas figuras acima, pode-se vislumbrar alternativas relativas ao caso problema da sobreposição de ações.

Nesse momento, insta identificar, de forma sistemática, os pontos coincidentes e os não coincidentes entre os Decisores.

4.3.1 Investimento em recursos humanos e materiais

Os membros do MPF, CGU, PF e RECEITA foram categóricos ao indicar como objetivo o investimento em capital humano como capacitação, valorização dos funcionários, ambiente saudável de trabalho.

Também foram uníssonos ao enfatizar a melhoria da gestão pública no quesito gastos, na medida em que o uso racional de recursos é objetivo em uma instituição com poder financeiro finito e determinado.

Os elementos eficiência e eficácia são latentes entre os decisores, apresentando como objetivo a promoção da imagem positiva da Instituição que fazem parte.

4.3.2 A necessária cooperação/comunicação entre os órgãos

O objetivo cooperação entre as instituições foi identificado por todos os tomadores de decisão.

Elementos como cooperação mútua, agendas comuns positivas, regulamentação da cooperação se mostraram primordiais para os Decisores. O diálogo (diga-se comunicação) institucional constante é identificado como preponderante na mitigação até mesmo de influências externas econômicas e políticas.

4.3.3 A necessária submissão aos mandamentos constitucionais e legais do país

Objetivo identificado e valorizado por todos os decisores é o respeito aos mandamentos legais no que tange ao estrito respeito à lei (no caso específico, a constituição federal e as leis ordinárias), o que pode ser entendido como submissão ao princípio da legalidade.

O membro da Receita Federal do Brasil não aponta o objetivo especificamente, mas aponta necessários planejamentos estratégicos em consonância, o que, necessariamente não prescinde de norma legal.

4.3.4 Os objetivos díspares da Justiça Federal

Achado já citado anteriormente diz respeito à dissonância dos objetivos apresentados pelo membro do Poder Judiciário em contraposição aos decisores das outras instituições participantes do estudo.

Conforme apresentado, a árvore de objetivos formada a partir da entrevista com o membro do Poder Judiciário, limitou-se a apresentar a valorização do papel daquele Poder como moderador no contexto da investigação. A escassez de valores e elementos encontrados demonstra a distância em que se percebe o Judiciário acerca do problema.

Ponto que é plenamente justificável na medida em que o Judiciário não é ator protagonista no processo de investigação criminal, sendo, conforme mandamento legal, parte inerte nesse momento, sendo chamado a decidir apenas nos casos em que liberdades individuais podem ser mitigadas.

Hodiernamente faz-se referência, de forma não positiva, a um exagerado ativismo do judiciário em decisões que caberiam necessariamente ao legislativo pátrio. Entretanto, cabe ressaltar que, tradicionalmente, o Poder Judiciário não se atem diretamente ao momento pré-processual da investigação.

4.4 AVALIAÇÃO DAS CAUSAS DE SOBREPOSIÇÃO DE AÇÕES ENTRE OS ÓRGÃOS DE INVESTIGAÇÃO.

A partir ainda das entrevistas realizadas, foram desenhados os Mapas Estratégicos dos membros entrevistados, enfatizando as ações realizadas por cada órgão, fazendo-se uso software DECISION EXPLORE.

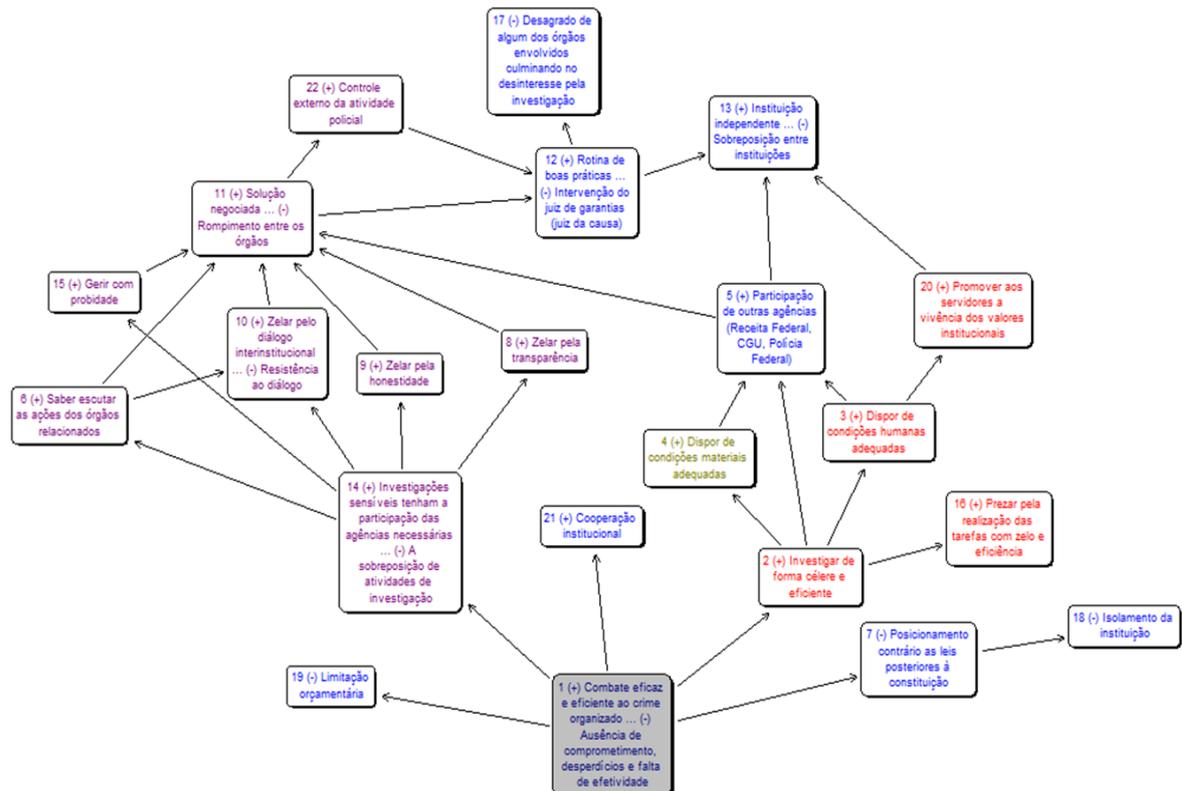
O escopo seria a identificação das causas de sobreposição de atividades entre as instituições participantes do estudo, identificando, nesta fase da pesquisa, elementos apontados pelos *stakeholders* que poderiam enfraquecer a atividade de investigação criminal.

Após análise perfunctória, percebe-se, mais uma vez, que a sobreposição de ações é causada pela não existência de cooperação/diálogo entre as instituições que atuam de forma estanque sem o trânsito de informações necessário.

4.4.1 O mapa estratégico do MPF

A Figura 10 apresenta o resultado da análise da entrevista do membro da MPF representado como mapa cognitivo.

Figura 10 - Mapa cognitivo do MPF



Fonte: O Autor (2019).

Partindo da ideia de “combate eficaz e eficiente ao crime organizado, o Membro do MPF vislumbra como pontos positivos a “cooperação institucional”, o “zelo pelo diálogo”, a “solução negociada”, além de se “investigar de forma célere e eficiente”.

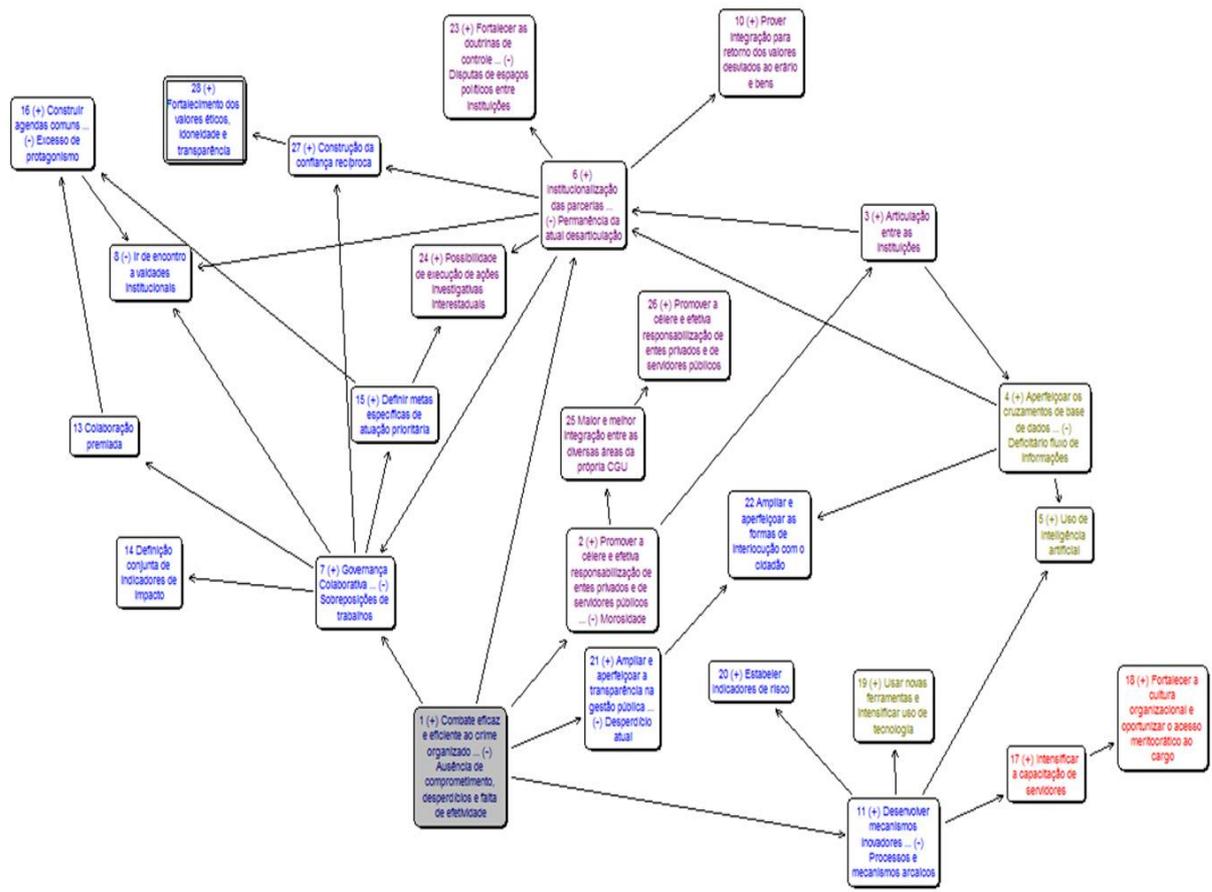
Elementos negativos, a contra sensu, seriam “ausência de comprometimento”, “resistência ao diálogo”, “rompimento entre os órgãos”, “posicionamentos contrários às leis e à constituição Federal”.

Fica latente assim o apego ao diálogo interinstitucional e ao apreço pelo estrito cumprimento do dever legal, a partir das normas postas pelo legislativo no que tange ao processo investigativo criminal.

4.4.2 O mapa estratégico da CGU

A Figura 11 apresenta o resultado da análise da entrevista do membro da CGU representado como mapa cognitivo.

Figura 11 - Mapa cognitivo do CGU



Fonte: O Autor (2019).

Partindo do princípio do “combate eficaz e eficiente ao crime organizado” o membro da CGU aponta a “governança colaborativa”, a “institucionalização das parcerias (apego as normas)”, a “articulação entre as instituições”, além da “capacitação de servidores” como elementos positivos e objetivos da instituição.

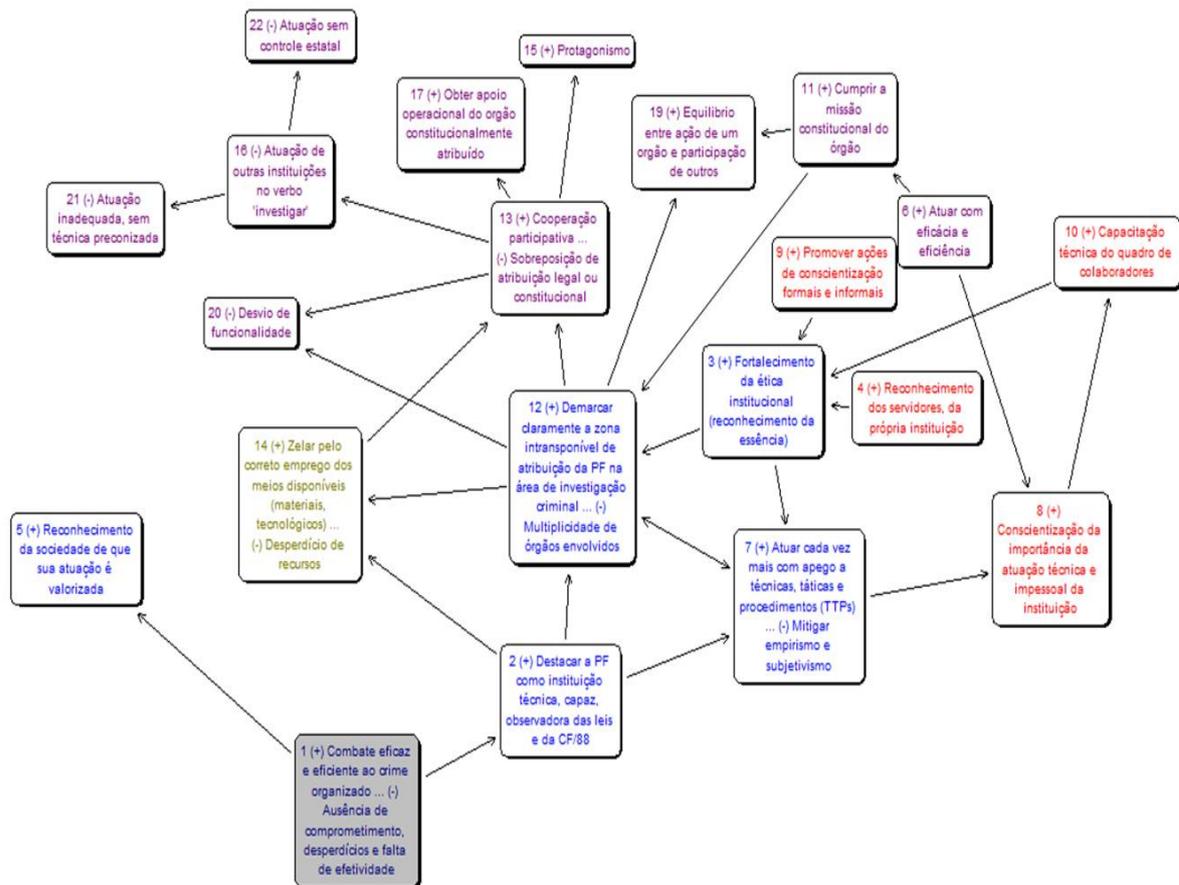
Elementos negativos seriam o “excesso de protagonismo”, “vaidades institucionais”, “disputas de espaços políticos entre as instituições”, bem como “processos e mecanismos arcaicos”.

Bastante visível, também, a valorização da institucionalização do diálogo interinstitucional, bem como à capacitação dos servidores.

4.4.3 O mapa estratégico da PF

A Figura 12 apresenta o resultado da análise da entrevista do membro da PF representado como mapa cognitivo.

Figura 12 - Mapa cognitivo do PF



Fonte: O Autor (2019).

A partir do objetivo de “combate eficaz e eficiente ao crime organizado”, vislumbra, o membro da PF, como elementos principais a “capacitação da instituição”, a “atuação com emprego de técnicas, táticas e procedimentos”, a “cooperação participativa”, além do “equilíbrio entre as ações dos órgãos”.

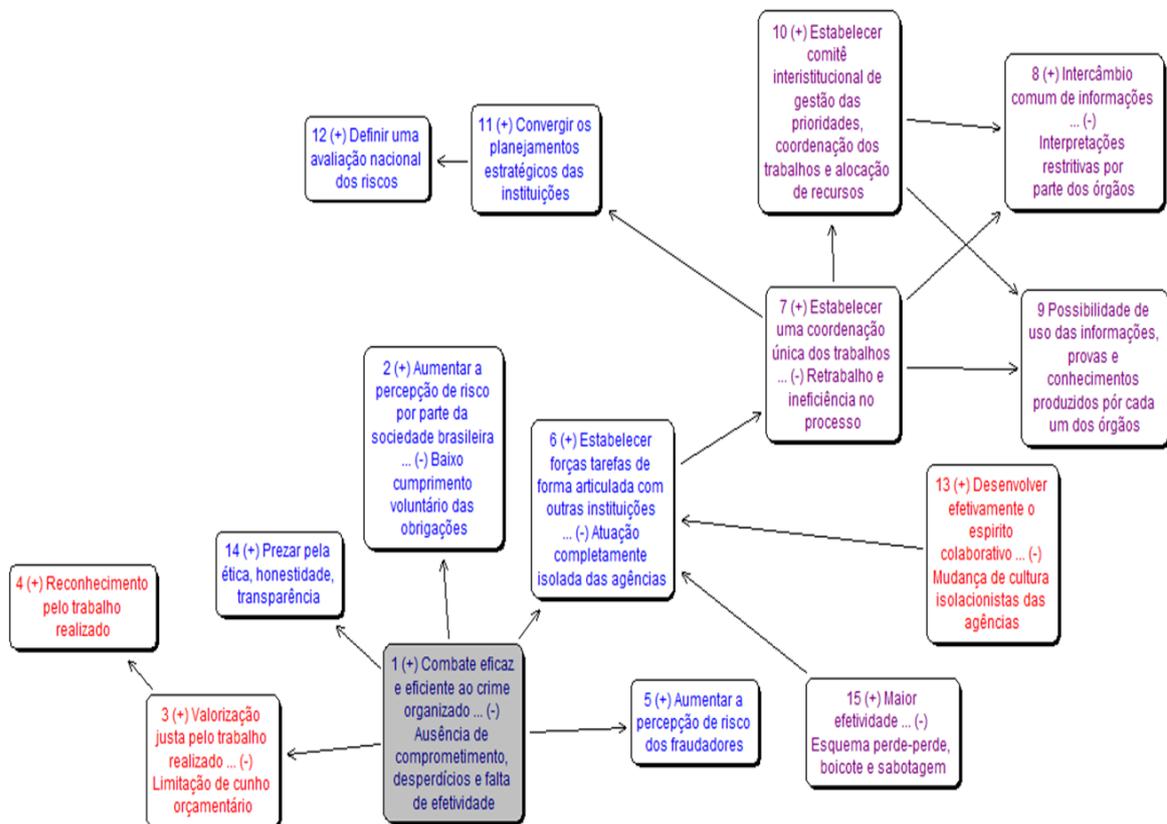
Elementos negativos e geradores de conflito seriam “a multiplicidade de órgãos envolvidos na mesma tarefa específica”, com “desperdício de recursos”, “atuação sem o controle estatal”, bem como “sobreposições de atuações legais ou constitucionais”.

Caracteriza-se, mais uma vez, o apego ao processo de investigação criminal vinculado a normas pré-estabelecidas, onde cada instituição participaria nos termos de sua *expertise* e mandamento legal, bem como a necessária cooperação participativa através do diálogo.

4.4.4 O mapa estratégico da RF

A Figura 13 apresenta o resultado da análise da entrevista do membro da RF representado como mapa cognitivo.

Figura 13 - Mapa cognitivo do RF



Fonte: O Autor (2019).

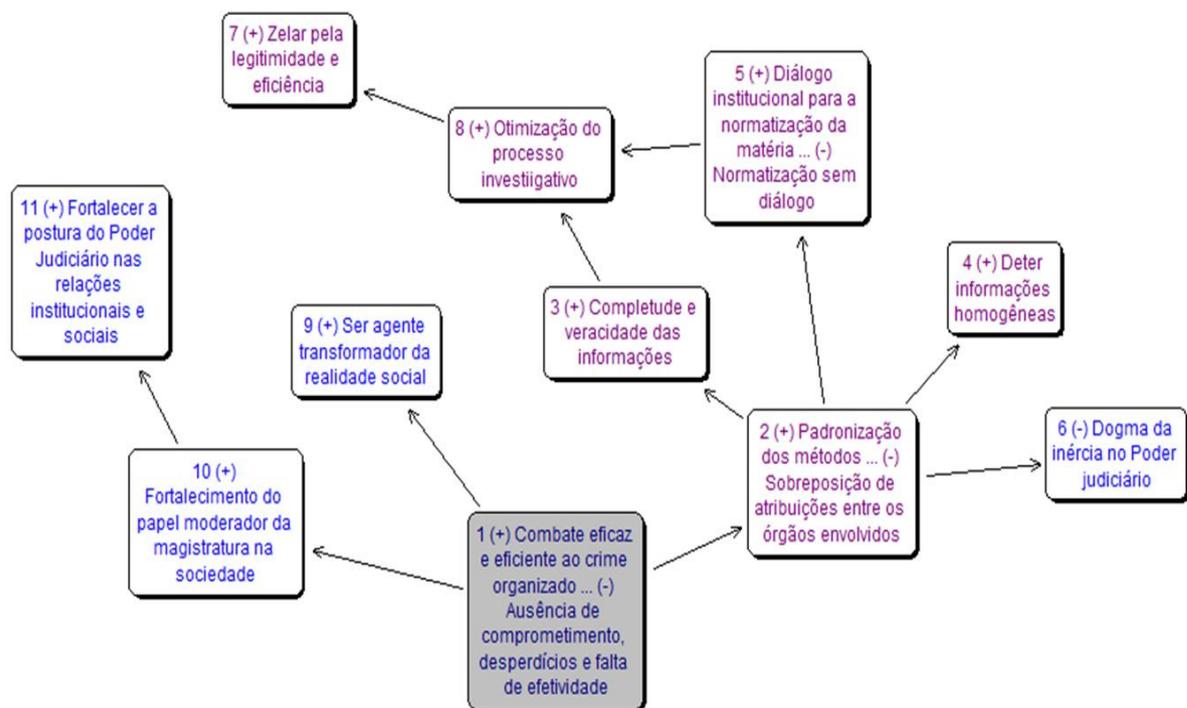
Nos termos do mapa cognitivo apresentado a partir da elicitación junto ao membro da Receita Federal do Brasil, o combate eficaz e eficiente ao crime organizado passa por “desenvolver o espírito colaborativo” entre as instituições, “intercâmbio comum de informações”, “estabelecimento de coordenação única dos trabalhos”, além de “prezar pela ética, honestidade, transparência”.

Os pontos negativos passam pela “limitação orçamentária”, “isolacionismo das agências” e o “retrabalho e ineficiência do processo”.

4.4.5 O mapa estratégico da JF

A Figura 14 apresenta o resultado da análise da entrevista do membro da JF representado como mapa cognitivo.

Figura 14 - Mapa cognitivo do JF



Fonte: O Autor (2019).

O membro do Poder Judiciário, como já explicitamos acima, mostrou-se distante do problema em apreço.

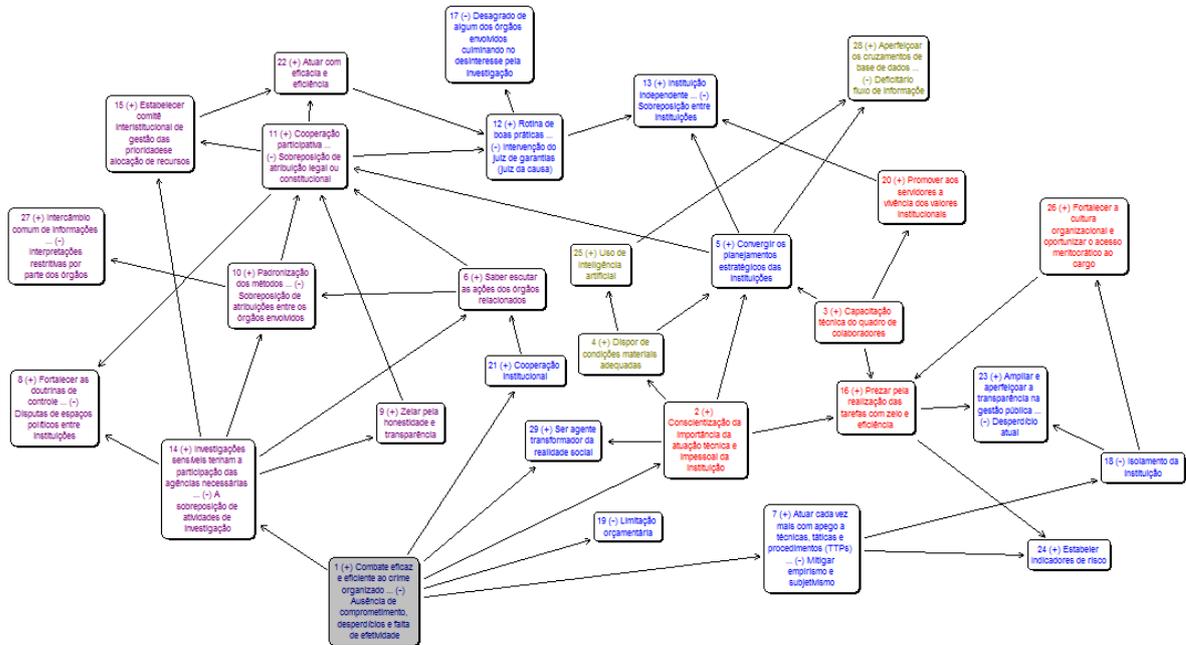
Independentemente da posição, o decisor identifica como objetivo a necessária “normatização do diálogo interinstitucional”.

Elemento negativo, corroborando a identificação apontada de distanciamento do poder judiciário, a elicitación identificou a “inércia do poder judiciário” no que tange ao processo investigativo criminal.

4.4.6 O mapa estratégico agregado

Baseado nos mapas individuais, foi possível construir a Figura 15 representando a agregação desses mapas.

Figura 15 - Mapa estratégico agregado



Fonte: O Autor (2019).

Os mapas individuais criados foram apresentados aos decisores. É o momento de validação, em que se verifica-se a concordância por parte dos decisores em relação ao mapa apresentado. Através de um *brainstorming*, analisou-se objetivos, metas, valores dos decisores, bem como ações e alternativas de ações. No presente estudo, houve concordância com os elementos primários de avaliação - EPA's e seus respectivos relacionamentos.

Diante da validação dos mapas individuais foi possível construir um mapa estratégico (figura 15). Dessa forma apresenta-se uma única representação, agregando-se as perspectivas de cada decisor.

Reprisa-se que foi utilizado, como ferramenta de apoio, o software Decision Explorer.

Seguindo a construção dos mapas individuais, o mapa estratégico agregado foi apresentado a partir de 4 clusters, nomenclatura apresentada por Eden (1988), apontando, a partir da exploração do problema que é o combate eficaz e eficiente ao crime organizado:

a) alternativas focadas na estrutura interna do órgão (cor azul)

29. agente transformador da realidade social; 7. Apego a técnicas e procedimentos; 21. Cooperação institucional; 23. Ampliar a transparência. 24. Estabelecer indicadores de risco; 5. Convergir planejamentos estratégicos; 12. Rotinas de boas práticas; 13 . instituição independente;

b) alternativas focadas na estrutura externa do órgão e seu relacionamento com outros órgãos (cor lilás)

14. participação das agencias necessárias nas investigações sensíveis; 9. Zelo pela honestidade; 6. Saber escutar os outros órgãos; 10. Padronização dos métodos; 11. Cooperação participativa; 15. Comitê interinstitucional de definição de prioridades; 22. Atuação com eficácia e eficiência; 27. Intercâmbio de informações; 8. Fortalecimento de doutrinas de controle;

c) alternativas focadas no capital tecnológico (cor verde)

4. condições materiais adequadas; 25. Uso da inteligência artificial; 28. Aperfeiçoar o cruzamento das bases de dados.

d) alternativas focadas no capital humano (cor vermelha)

2. conscientização da importância da atuação técnica e impessoal da instituição; 16. Zelo e eficiência na realização das tarefas; capacitação técnica do quadro; 20. Promover aos servidores os valores da instituição.

4.5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A partir dos resultados apresentados, denota-se que, na visão dos gestores inquiridos no presente estudo, as ações de investigação são replicadas em toda a sua extensão. Em outras palavras, considerando que não existe qualquer diálogo interinstitucional normatizado, os membros atuam de forma estanque, buscando a solução para o processo investigativo apenas internamente.

Salienta-se que, analisando os mapas cognitivos gerados, todos os decisores foram categóricos em frisar a necessária institucionalização da comunicação e/ou cooperação entre os órgãos.

Acrescentando-se a isto, os membros do MPF, da PF e do Judiciário foram uníssomos em apresentar a necessária padronização da matéria, ponto bastante ressaltado.

4.6 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Considerando os achados no presente capítulo, pode-se indicar dois pilares para uma inicial proposição quanto à formalização do processo investigativo no Direito Brasileiro no que tange ao papel dos vários órgãos participantes da persecução penal.

Os pontos basilares seriam assim a institucionalização do diálogo inter-agências (exemplo do item 11 da figura 15, qual seja cooperação participativa) e a normatização do papel de cada Órgão no processo investigativo (exemplo do item 10 da figura 15, qual seja a padronização dos métodos).

Tomando assim esses elementos, no próximo capítulo apresenta-se uma proposta de solução através de um *framework* para operações especiais de investigação criminal.

5 PROPOSTA DE *FRAMEWORK* PARA OPERAÇÕES ESPECIAIS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL

A partir das eliciações realizadas com os decisores apontados no presente trabalho, percebeu-se que as principais **causas de sobreposição das ações** entre os órgãos participantes do processo investigativo criminal são, de uma forma bastante persistente, **a falta de constante diálogo interinstitucional entre os órgãos, bem como uma não normatização clara do processo.**

Analisando de uma forma vinculada ao resultado do mapa cognitivo agregado, conceitos vinculados às alternativas focadas na estrutura externa do órgão e seu relacionamento com outros órgãos, tais como participação das agências necessárias nas investigações sensíveis; cooperação institucional; saber escutar os outros órgãos; Comitê interinstitucional de definição de prioridades; Intercâmbio de informações vinculam-se necessariamente ao objetivo diálogo interinstitucional.

Já os conceitos padronização de métodos e apego a técnicas e procedimentos vinculam-se à necessariamente normatização do processo.

Apesar de não se realizar, no momento atual da pesquisa, um “workshop” com os *stakeholders* atuantes, fica bastante latente a busca por uma positivação formal das regras de investigação criminal no que tange a atribuições e diálogos. Diálogo será entendido nessa fase do trabalho como o fluxo formal das informações entre os órgãos participantes do processo.

Assim, propõe-se, baseados na legislação ainda vigente no que tange às atribuições constitucionais dos Órgãos participantes da investigação criminal, um *Framework* para as comunicações entre as instituições durante processos de Operações Especiais de Combate ao Crime Organizado, nos termos da figura 16.

Figura 16 - Proposta de fluxograma do processo de operações especiais de investigação criminal



Fonte: O Autor (2019).

5.1 ETAPA 1: REUNIÃO DAS INFORMAÇÕES TÉCNICAS JUNTO À POLÍCIA JUDICIÁRIA

Nos termos da figura apresentada, os órgãos técnicos (Receita Federal e CGU, além de outras instituições como, por exemplo o TCU e a AGU) forneceriam resultados dos seus trabalhos, na medida de suas capacidades determinadas por lei (seta 1).

Assim, nos termos do artigo 1o do anexo 1 do Decreto 8910/16, a CGU adotaria providências necessárias à auditoria pública, à correição, à prevenção e combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal. A par de indícios de ilícitos penais identificados, comunicaria necessariamente a Polícia Judiciária.

Já a Receita Federal, atuando como responsável pela gestão e execução das atividades de arrecadação, lançamento, cobrança administrativa, fiscalização, pesquisa e investigação fiscal e controle da arrecadação administrada, manteria constante vínculo com a Polícia Judiciária, apresentando indícios de possíveis crimes perpetrados em sua área de atuação.

Insta salientar que o envio obrigatório de informações gerará uma recíproca e necessária comunicação constante entre os Órgãos quando da análise dos dados. Tal determinação de envio de informações é hoje muito eficaz e produtiva no que tange, por exemplo, à determinação legal para envio de informações por parte do COAF ao Ministério Público Federal e Polícia Federal.

Já a Polícia Judiciária, nos termos da legislação vigente, responsável por investigar fatos indicativos de ilicitude, devendo apontar, objetivamente, indícios de autoria e materialidade de fatos supostamente criminosos, ao receber peças de informação dos órgãos técnicos aprofundará os trabalhos de investigação a partir da expertise gerada a partir de sua gênese que é a própria investigação criminal.

5.2 ETAPA 2: REPRESENTAÇÕES POR MEDIDAS SOB RESERVA DE JURISDIÇÃO

Sendo necessária, durante essa fase, a execução de alguma medida abarcada pelo conceito já explicitado de “reserva de jurisdição”, como por exemplo, prisões, interceptações telefônicas ou buscas e apreensões em residências, deverá a Polícia Federal dirigir-se ao Judiciário (seta 2), representando pela ação específica, ouvido o Ministério Público acerca da necessidade e conveniência da medida.

O Ministério Público, conforme determinação legal, é o titular da Ação Penal a ser proposta com a finalização da fase de investigação. Deve, portanto, acompanhar todo o processo investigativo criminal, nos termos da legislação pátria.

Na ordem de nossa Constituição Federal, como já delineado, deverá zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia e requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicando os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais.

5.3 ETAPA 3: O PAPEL CONSTITUCIONAL DUPLO DO MINISTÉRIO PÚBLICO (ÓRGÃO PRÓ ATIVO E CONTROLADOR DA ATIVIDADE DE INVESTIGAÇÃO)

Dessa forma, tem o Ministério público papel preponderante na fase investigativa criminal, devendo assim requisitar diretamente à Polícia Judiciária instauração de procedimento investigativo acerca de fatos que sejam levados ao conhecimento daquele (seta 3). Nesse contexto, caberá à Polícia Federal realizar as diligências solicitadas pelo MPF e apresentar o resultado do trabalho (seta 4).

Ainda no que concerne aos mandamentos legais atribuídos ao Ministério Público já alinhados, percebe-se a promoção dos direitos assegurados na Constituição Federal. Dessa forma cabe ao Ministério Público zelar por uma investigação criminal pautada na lei e em acordo com ditames constitucionais vinculados à dignidade da pessoa humana (setas 6). Logo, durante o processo investigativo, quaisquer atos em desacordo com os princípios constitucionais (exemplo de uma prisão fora das possibilidades legais) devem ser coibidos pelo Ministério público que deverá apresentar a “desproporção” ao Judiciário para apreciação.

5.4 ETAPA 4: A PROPOSIÇÃO DA AÇÃO PENAL

Por fim, e não menos importante, cabe ainda ao Ministério Público a proposição da ação penal junto ao Judiciário (seta 5). Nessa fase será o Judiciário responsável por analisar as provas produzidas, devendo ao final chegar a uma decisão final de condenação ou absolvição.

Percebe-se assim, a partir do fluxograma apresentado, os dois pilares identificados pelos decisores durante a fase de elicitação e estruturação do processo investigativo, quais sejam a comunicação/cooperação entre os *stakeholders* e o apego a norma posta em nosso sistema jurídico pátrio.

5.5 SÍNTESE DO CAPÍTULO

O presente capítulo busca apresentar a uma proposta de cooperação interinstitucional para a realização de operações especiais de investigação criminal.

Partindo do mapa estratégico agregado construído e buscando eliminar sobreposições de ações, os princípios da atuação conjunta (cooperação) e padronização de procedimentos (normatização) imantaram a proposta.

Assim, nos termos da figura 16, a cooperação interagências se faz constantemente presente. Na mesma linha de raciocínio, o papel legal/normativo de cada órgão foi respeitado e enfatizado.

6 CONCLUSÕES E SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

Seguem as conclusões relacionadas a esta pesquisa bem como algumas sugestões para realização de outros trabalhos futuramente.

6.1 CONCLUSÕES

O presente trabalho teve como objetivo conhecer o problema da sobreposição de ações por parte dos órgãos participantes diretamente do processo de investigação criminal de ilícitos cometidos por organizações criminosas, além de propor um *framework* para mitigação dos prejuízos causados pelos trabalhos realizados de maneira disforma.

Primeiramente analisou-se um caso concreto e real paradigma para o presente estudo em que instituições como Polícia Federal, Ministério Público Federal, Receita Federal, dentre outros, atuaram em total dissonância durante o processo investigativo criminal gerando prejuízos materiais, de recursos humanos e possíveis nulidades no processo penal.

A par das informações apresentadas no caso concreto, foram feitas entrevistas pessoais com o decisores representantes da Receita Federal, Ministério Público Federal, Controladoria Geral da União, Polícia Federal e Justiça Federal Brasileira (apêndices A a E), baseada na abordagem VFT, a fim de identificar os objetivos desse decisores.

Como consequência, organizou-se uma estrutura hierárquica dos objetivos, tendo como objetivo fundamental a redução de conflitos entre órgãos de segurança pública e persecução penal. Os principais valores identificados para o estabelecimento dos critérios de importância foram a necessidade de diálogo/cooperação institucional e o respeito aos ditames legais que pautam as investigações criminais (figuras 4 a 8).

Como necessária análise, fazendo uso da técnica de mapas cognitivos, ainda a partir das entrevistas realizadas, foram representados graficamente mapas mentais individuais, a fim de se identificar possíveis causas de sobreposição de atividades entre os *stakeholders* do processo investigativo criminal. O objetivo nessa fase seria apontar elementos que poderiam enfraquecer a atividade de investigação criminal. Conforme as figuras 9 a 13 mais uma vez, demonstrou-se que a sobreposição de ações é causada pela não existência de cooperação/diálogo entre as instituições que atuam de forma estanque sem o trânsito de informações necessário.

Como consequência das informações coletadas, foi proposto um *framework* para as comunicações entre as instituições durante processos de Operações Especiais de Combate ao Crime Organizado, nos termos da figura 16.

Seguindo o resultado das análises realizadas, o fluxograma busca evitar a sobreposição de ações por parte dos atores do processo investigativo, enfatizando a institucionalização legal da comunicação/cooperação entre as entidades.

No caso do presente estudo, não foi realizado, após a elicitação inicial e os resultados apresentados, um workshop como apresentado na referência bibliográfica. Tal trabalho ficaria assim para um novo momento. Entretanto, cabe salientar que para a construção do mapa estratégico agregado, os mapas individuais foram validados pelos decisores.

6.2 SUGESTOES DE FUTUROS TRABALHOS

Dessa forma, conforme alinhado acima e, acompanhando trabalhos já citados no presente estudo, quais sejam Ackermann *et al.* (2016) e Damart (2010), insta trabalhar em continuidade com a ideia de workshops e reuniões em sub-grupos.

Tal procedimento acrescentaria elementos aos já apresentados, além de gerar uma ideia de necessário consenso na presença física real.

Como colacionado na apresentação da base conceitual, para remover a ignorância, mais informações são necessárias. Para eliminar a confusão, é necessário um tipo diferente de informação, a saber, a informação que é construída na interação face-a-face que fornece mais sugestões (Ackermann *et al.*, 2016).

REFERÊNCIAS

- ACKERMANN, Fran; EDEN, Colin; PYRKO, Igor. Accelerated Multi-Organization Conflict Resolution. **Group Decision and Negotiation**, v. 25, n. 5, p. 901–922, 2016.
- ALMEIDA, Adiel Teixeira de. **Processo de decisão nas organizações: construindo modelos de decisão multicritério**. São Paulo: Atlas, 2013.
- ALMEIDA, Adiel Teixeira de; MORAIS, Danielle Costa; COSTA, Ana Paula Cabral Seixas; ALENCAR, Luciana Hazin; DAHER, Suzana de França Dantas. **Decisão em Grupo e Negociação: métodos e aplicações**. São Paulo: Atlas, 2012.
- ALMEIDA, Simone de; MORAIS, Danielle Costa; ALMEIDA, Adiel Teixeira de. Agregação de pontos de vista de stakeholders utilizando o Value-Focused Thinking associado à mapeamento cognitivo. **Production**, v. 24, n. 1, p. 144–159, 2014.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 jun. 2018.
- CHAIRMAN OF THE JOINT CHIEFS OF STAFF. DoD Dictionary of military and associated terms. **Joint Education and Doctrine Division**, 2017. Disponível em: http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/dictionary.pdf%5Cnhttp://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp1_02.pdf. Acesso em: 05 jun. 2018.
- CLIMACO, J. N.; CARDOSO, D.; SOUZA, J. F. Reflexões sobre o ensino da pesquisa operacional. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE PESQUISA OPERACIONAL, 36., 2004, São João Del Rey. **Anais [...]**. São João Del Rey: SBPO, 2004.
- COSSETTE, P.; AUDET, M. **Qu'est-ce Qu'une Carte Cognitive?** In: COSSETTE, P. (Org.) *Cartes Cognitives et Organisations*. Quebec: Les Presses de l'Université Laval et les Éditions, ESKA, 1994.
- DAMART, Sebastian. A Cognitive Mapping Approach to Organizing the Participation of Multiple Actors in a Problem Structuring Process. **Group Decision and Negotiation**, v. 19, p. 505-526, 2010.
- EDEN, C. Cognitive mapping: a review. **European Journal of Operational Research**, v. 36, p. 1-13, 1988.
- GOMES, L. F. A. M.; Gomes, C. F. S.; Almeida, A. T. **Tomada de decisão gerencial: enfoque multicritério**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- KEENEY, Ralph L. Value-focused thinking: Identifying decision opportunities and creating alternatives. **European Journal of Operational Research**, v. 92, n. 3, p. 537–549, 1996.
- KEENEY, R. **Value-Focused Thinking**. A path to creative decisionmaking. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

KEENEY, R. Value-Focused Thinking. Identifying decision opportunities and creating alternatives. **European Journal of Operational Research**, p. 573-549, 1996.

MORAIS, D. C.; ALMEIDA, A. T. Water network rehabilitation: A group decision-making approach. **Water SA**, v. 36, n. 4, p. 487-493, 2010.

MORAIS, D. C.; ALMEIDA, A. T. Group decision making on water resources based on analysis of individual rankings. **OMEGA - The International Journal of Management Science**, vol. 40, p. 42-52, 2012.

ZELIKOW, Philip e col. Intelligence Analysis: Is It As Good As It Gets? **International Journal of Intelligence and Counter Intelligence**. 2015.

ZELOTES. Entenda a Operação Zelotes da Polícia Federal. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 01 de abril de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/04/1611246-entenda-a-operacao-zelotes-da-policia-federal.shtml>. Acesso em: 01 abr. 2020.

ROSENHEAD, J. Robustness analysis: Keeping your options open. *In*: ROSENHEAD, J.; MINGERS, J. (Ed.). **Rational analysis for a problematic world revisited**. 2. ed. Chichester: John Wiley, 2004.

APÊNDICE A - ENTREVISTA MPF

1. O Gestor da Instituição

a. Como Gestor da sua Instituição o que você quer?

Quero que minha instituição tenha condições humanas e materiais de realizar as investigações prioritárias. Se necessário for, quero que a participação de outras agências (Receita Federal, CGU, Polícia Federal) nessas investigações prioritárias. Para isso, devo atuar como um agregador, um incentivador, um interlocutor para unir as forças de diferentes órgãos para o alcance do objetivo, que é a investigação célere e suficiente.

b. O que você deve querer?

O cenário ideal: agências distintas, nos limites legais de suas atribuições, sob coordenação (e não subordinação), cooperando-se mutuamente na elucidação de crimes.

2. O problema específico

a. Considerando os problemas apresentado, qual seja a sobreposição de atividades de investigação, qual seria uma alternativa perfeita?

Diálogo. Transparência, honestidade e diálogo interinstitucional. A solução negociada gerará a melhor alternativa para o problema. Devem ser ouvidos os atores e que uns saibam as razões do outro ter agido de determinada forma. O ideal é que, com diálogo, haja recuos recíprocos para avanço coletivo.

b. Uma alternativa terrível?

O rompimento, principalmente o que vem dos altos escalões de cada órgão.

c. Alguma alternativa razoável?

A sobreposição de atividades de investigação é uma questão que envolve a legalidade, pois as atribuições e competências de cada órgão estão na lei. Se o diálogo não levar à alternativa perfeita, o juiz de garantias (juiz da causa) poderá ser demandado a decidir o que cada órgão poderá e não poderá fazer. A solução ideal é que as próprias instituições, com diálogo, se entendam, recuem e criem a rotina de boas práticas no caso concreto. Se isso não for possível, a alternativa razoável é que o Judiciário resolva.

d. O que é bom ou ruim em cada uma delas?

Na solução dialogada, o ruim é que ela pode não levar à solução do problema.

Na alternativa de entrega da decisão do juiz, ele pode se negar à solução ou sua solução desagradar a algum ou alguns órgãos. Desagradado, este órgão, por seus agentes públicos, tende a se desinteressar da investigação.

3. Problemas e deficiências

a. O que está errado ou certo com a sua Instituição?

Errado: defende institucionalmente alguns posicionamentos que vão de encontro ao que dizem leis posteriores à Constituição, como ausência de capacidade postulatória da autoridade policial perante o juiz de garantias. Isso leva a instituição ao isolamento e não ao convite de coparticipação na investigação. Certo: é uma instituição independente que é vocacionada à investigação. Essa vocação é materializada com meios necessários para esta atividade.

b. O que precisa ser consertado?

A resistência ao diálogo, à agregação entre instituições.

4. Objetivos restrições e diretrizes.

a. Quais são suas aspirações?

Que investigações sensíveis tenham a participação das agências necessárias para que possam ser céleres.

b. Quais limitações são colocadas sobre você?

As limitações orçamentárias das agências e a mentalidade diferente da minha de gestores.

5. Diferentes perspectivas.

a. O que as outras instituições que participam do processo investigativo aspiram?

Recursos materiais e humanos para o alcance da conclusão de investigações de maneira célere, com atribuições legais e interpretações dessas leis pelo Judiciário que lhe permitam alcançar este fim.

b. Você acha que em algum momento no futuro elas alcançaram esses fins?

A história recente mostra, em termos de produção de leis e de decisões de cortes superiores, avanços e recuos. Tudo varia o poder econômico e político que é afetado pelas investigações. As investigações interessam à sociedade, não a criminosos, seus defensores e seus simpatizantes na Justiça e no Parlamento.

6. Objetivos estratégicos.

a. Quais são os seus objetivos finais?

Investigações céleres, com estrutura legal, material e humana.

b. Quais são os seus valores absolutamente fundamentais?

A gestão da coisa pública com eficiência, transparência, legalidade e probidade.

7. Objetivos genéricos.

a. Quais objetivos você tem para os servidores de sua instituição?

Que se sintam parte da instituição e que incorporem e vivenciem os valores absolutamente fundamentais.

8. Objetivos estruturantes (Políticas internas para estruturação da sua organização).

a. Quais os objetivos estruturantes para a sua Instituição?

São vários, em razão da multiplicidade de competências constitucionais dela: defesa de minorias, combate à corrupção, cooperação internacional, controle externo da atividade policial, defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

b. Por que esse objetivo é importante?

Porque implementam a vontade constitucional.

c. Como você pode alcançar?

Realizando as tarefas do zelo, probidade, responsabilidade, legalidade e eficiência.

APÊNDICE B - ENTREVISTA CGU

1. O Gestor da Instituição

a. Como Gestor da sua Instituição o que você quer?

As atividades executadas pela CGU se inserem nas seguintes macros funções: ouvidoria, auditoria e fiscalização e combate à corrupção, prevenção à corrupção e transparência e, corregedoria. Referidas áreas possibilitam à CGU, atuação em diferentes frentes. Por exemplo, considerando fatos que tiveram origem em denúncias ou acordos de leniência, pode-se iniciar um processo de apuração, cujos resultados apontem constatações de práticas delituosas no manejo de recursos públicos. No caso sob comento, tais práticas não cessam com recomendações do Controle Interno, visto que não se tratam de falhas de gestão. Trabalhos dessa natureza atualmente contam com informações robustas produzidas pela CGU e carecem de atuação conjunta com outros órgãos de defesa do estado para interromper a continuidade da atividade delitativa e lesiva ao patrimônio público. Vencida essa etapa, a CGU pode atuar administrativamente na penalização de pessoas físicas e jurídicas, propor melhorias, reformulação ou até extinção de programas federais. Resta claro, nesta situação fática sucinta, da necessidade de articulação entre as instituições voltadas ao combate à corrupção nas diversas fases da investigação (pré e pós-deflagração). Entretanto, ainda há bastante espaço para se melhorar a integração entre esses órgãos, avançando na institucionalização das parcerias, historicamente calçadas nas relações interpessoais. Ainda, aperfeiçoamentos dos cruzamentos de base de dados, inteligência artificial, etc, informações de movimentações financeiras atípicas, visando a elaboração de relatórios mais robustos e objetivos para gestores e órgãos parceiros, iniciativas já em curso, bem como fomento a implementação de políticas de governança e integridade.

b. O que você deve querer?

Mitigação das vaidades institucionais, maior integração entre os órgãos de combate à corrupção e institucionalização das parcerias, cujos reflexos reforcem a confiança, facilitam o fluxo de informações sensíveis, otimizam a força de trabalho das instituições, impulsionam a celeridade do processo desde a detecção, apuração, indiciamento e denúncia. Outro aspecto importante a destacar, que carece de maior atenção, reside na destinação de bens apreendidos e retorno dos valores desviados ao erário.

2. O problema específico

a. Considerando os problemas apresentado, qual seja a sobreposição de atividades de investigação, qual seria uma alternativa perfeita?

Como entusiasta do tema, vislumbro na articulação interinstitucional, também denominada Governança Colaborativa, uma alternativa importante, mas não a ponto de elidir totalmente os pontos de contato ou mesmo sobreposição de atividades investigativas. A afirmação de que determinada empresa não existe ou o padrão de assinatura não confere com o original, apontados em relatórios da CGU carecem de procedimentos adicionais da PF. A utilização da colaboração premiada como ferramenta de investigação em processos da Polícia Judiciária, pode tangenciar, em alguns casos, aspectos abordados pelo MPF, quando da utilização do mesmo instrumento como ferramenta transaccional e vice-versa.

A articulação interinstitucional pensada, planejada, sistemática e continuada é a melhor, senão a única forma eficaz para combater a corrupção e o desvio de recursos públicos. Tal percepção ganha relevo quando se considera um cenário com restrições de força de trabalho e orçamentárias, que afetam diversos órgãos. O crime é organizado, as atividades ilícitas são normalmente articuladas, organizadas e sistemáticas, o modus operandi sofisticase no tempo e não podem ser combatidas por ações pontuais e desarticuladas. Os resultados alcançados pelos órgãos de defesa do estado, organicamente sintonizados e articulados, em regra, são mais significativos que a atuação exclusiva de uma determinada instituição ou que a atuação isolada de um de seus membros.

b. Uma alternativa terrível?

Excesso de protagonismo, exacerbação das vaidades institucionais, disputas de espaços políticos entre instituições, visão corporativa, são fatores que resultarão em diminuição das investigações.

c. Alguma alternativa razoável?

A construção comum de agendas positivas com definição de metas específicas de atuação prioritária nas diversas regiões do País e a possibilidade de definição conjunta de indicadores de impacto para atuação das instituições no combate à corrupção.

d. O que é bom ou ruim em cada uma delas?

A construção de agendas comuns, sejam nos Estados ou sob a tutela das Direções Gerais das áreas de combate a corrupção das instituições permite a redução de sobreposições de trabalhos, definição de prioridades e direcionamento de esforços, bem como a possibilidade de execução de ações investigativas interestaduais. Por vezes, a mesma pessoa jurídica, alvo de investigações e beneficiária de contratos com a Administração Pública, atua em diversos estados da federação replicando as mesmas práticas delituosas. Ações coordenadas e centralizadas envolvendo as instituições de combate à corrupção resultarão não só na interrupção da atividade delitativa, mas também otimização de esforços com proposições

de melhorias ou extinção de programas, a partir da leitura das tipologias mais comuns de fraudes detectadas. Além disso, como já mencionado, ações planejadas a partir de agendas consensuais permitem maior integração entre os órgãos de combate à corrupção e institucionalização das parcerias, cujos reflexos reforçam a confiança, facilitam o fluxo de informações sensíveis. Considere o insucesso dessas iniciativas como pontos negativos.

3. Problemas e deficiências

a. O que está errado ou certo com a sua Instituição?

Em meio às adversidades experimentadas nos últimos quatro anos, enraizou-se na CGU o inarredável apego aos valores éticos, à transparência, a probidade e combate a ilicitudes, Ameaças de downgrade e extinção, sucessivas mudanças de ministros fomentaram mudanças significativas e profundas na forma de atuar da Casa, culminando na nomeação de servidores de carreira para a condução da mesma. A definição dos nossos objetivos estratégicos e plano operacional com a atuação em temas importantes e contemporâneos (gestão hídrica, governança universitária, desenvolvimento infantil, etc), a intensa capacitação de servidores, a utilização de novas ferramentas, inteligência artificial e indicadores de risco na fiscalização em municípios, que de fato clamam pela presença do estado, tem propiciado a melhoria da gestão, a penalização de servidores e empresas, correção de rotas de programas, etc., benefícios financeiros que superaram 7 bilhões em 2018 e, especialmente, subsídios às várias operações de combate a desvios de recursos públicos com a PF/MPF, Não obstante, abre-se nova frente com a criação da Secretaria de Combate a Corrupção neste ano, sob a qual atuarão a Diretoria de Operações Especiais, Diretoria de Informações Estratégicas a Diretoria de Leniência, todas com resultados importantes, mesmo a recente área de leniência, cujos acordos devem propiciar considerável alavancagem investigativa. Nesta esteira, importantes passos foram dados concretamente objetivando uma maior e melhor integração entre as diversas áreas da própria CGU.

Outrossim, a despeito da maturidade das parcerias já consolidadas, precisamos melhorá-las em pontos específicos onde ainda subsistem vaidades institucionais, estas impulsionadas no período recente pelas grandes operações, ou onde ainda paira o desconhecimento de nossa forma de atuação e de tratamento de informações sensíveis, o que prefiro atribuir a nossa incompetência de melhor comunicar.

b. O que precisa ser consertado?

Explicitado na resposta anterior

4. Objetivos restrições e diretrizes.

a. Quais são suas aspirações?

Ajudar na construção de uma Casa respeitada, ética, transparente, que contribua de fato para um país com menos corrupção, atuando na melhoria da gestão pública e parceira de primeira hora dos órgãos de defesa do estado. Enfim, que seja capaz atingir seus os objetivos estratégicos, dos quais destaco:

- Promover a célere e efetiva responsabilização de entes privados e de servidores públicos;
- Ampliar e aperfeiçoar a transparência na gestão pública e as formas de interlocução com o cidadão;
- Disseminar as doutrinas de governança, controle, integridade e gestão de riscos e fortalecer as respectivas instâncias na Administração Pública;
- Fortalecer a parceria com os atores que promovam a defesa do patrimônio público, a melhoria da gestão e o enfrentamento da corrupção;
- Desenvolver mecanismos inovadores para a melhoria da gestão pública, da qualidade do gasto e do enfrentamento da corrupção;

b. Quais limitações são colocadas sobre você?

O exercício de atividades relacionadas ao combate a corrupção exige força de trabalho capacitada e especializada. Por vezes, exatamente pela qualificação, esses servidores são constantemente destacadas para diversas outras atividades do cotidiano da instituição. Em um cenário de crescimento das aposentadorias e ausência de concursos, este quadro se agrava.

Destaco também a dependência de decisões judiciais para compartilhamento de informações e quebras de sigilos necessárias aos trabalhos investigativos. Por certo, esse aspecto tende a ser mitigado em parcerias maduras nos trabalhos conjuntos com os demais órgãos de combate à corrupção.

5. Diferentes perspectivas.

a. O que as outras instituições que participam do processo investigativo aspiram?

Executar da melhor forma possível as atividades afetas à sua esfera de competência institucional. Enfim, realizar seu mister, superando as restrições de pessoal e força de trabalho, reconhecendo que o combate a corrupção não precisa de protagonistas, mas instituições que reconheçam que as limitações podem ser mitigadas quando se trabalha de forma articulada.

b. Você acha que em algum momento no futuro elas alcançaram esses fins?

Sim. Reafirmo que sou entusiasta dessa maneira de atuar das instituições. Percebem-se muito mais vantagens que desvantagens nos trabalhos conjuntos, contudo carecem da construção da confiança recíproca e necessária para execução dessas ações, que envolvem informações sigilosas e o fundamental desprovemento de vaidades. Sem estas duas características básicas os trabalhos estão fadados ao fracasso

6. Objetivos estratégicos.

a. Quais são os seus objetivos finais?

Vide item 4

b. Quais são os seus valores absolutamente fundamentais?

Ética, idoneidade, transparência e busca da excelência.

7. Objetivos genéricos.

a. Quais objetivos você tem para os servidores de sua instituição,

Que percebam em seu trabalho cotidiano a possibilidade de construção de um país melhor, não se trata de frase de efeito, mas de um claro objetivo. Que o colega entenda que o trabalho por ele realizado pode mudar a vida de pessoas, desde a detecção de problemas de ausência de merenda em recônditos municípios país a fora, ao desvio milionário de recursos com entidades terceirizadas pagas para gerir a saúde, ou mesmo nas fraudes perpetradas em programas voltados à democratização da cultura. Enfim, são diversas as frentes e nos cabe, enquanto gestores garantir as ferramentas para a execução dessas tarefas, estabelecer diretrizes e atualizá-las, ou refazê-las, garantir constante capacitação dos servidores, variável que há algum tempo tem sido orçamentariamente priorizada na Casa, fomentar iniciativas de reconhecimento e nomeações por méritos, liderar e motivar pelo exemplo.

8. Objetivos estruturantes (Políticas internas para estruturação da sua organização).

a. Quais os objetivos estruturantes para a sua Instituição?

Em que pese já termos abordado esparsamente, vale destacar alguns outros objetivos consignados no Mapa Estratégico da CGU, no tocante a recursos humanos: tornar a CGU um ambiente cada vez melhor para se trabalhar; desenvolver competências e fortalecer cultura orientada aos valores e ao alcance de resultados, bem como desenvolver lideranças e oportunizar o acesso meritocrático a cargos. Com relação ao aperfeiçoamento dos processos internos, destacaria: garantir que os processos de trabalho e seus produtos sejam oportunos e

primem pela qualidade, com uso intensivo de tecnologia. Por fim, com relação à infraestrutura: Garantir a disponibilidade e a utilização oportuna, sustentável e eficiente dos recursos logísticos e financeiros para o alcance dos resultados.

b. Por que esse objetivo é importante?

Possibilita a melhor execução dos trabalhos rotineiros inerentes à nossas competências institucionais, com destaque para as ações investigativas e de combate à corrupção.

c. Como você pode alcançar?

O arcabouço abordado no item 3 visa combater a corrupção e contribuir para a melhoria da gestão, em apertada síntese. Nesta esteira, temos a clareza que o alcance desses resultados não se dará sem participação das demais instituições. Repiso não se concebe a realização de importantes trabalhos relacionados à prevenção e enfrentamento à corrupção sem o envolvimento dos principais órgãos de defesa do Estado, atuando em cooperação mútua. Atuação de forma articulada entre as instituições e a construção de parcerias calçadas na confiança e espírito público têm sido fundamentais para se alcançar tais objetivos.

APÊNDICE C - ENTREVISTA PF

1. O Gestor da Instituição

a. Como Gestor da sua Instituição o que você quer?

Cumprir a missão constitucional do órgão, de forma eficaz, empregando o menor tempo e o menor gasto público para esse desiderato, em atenção ao princípio da eficiência.

b. O que você deve querer?

Zelar pelo correto emprego dos meios disponíveis (financeiros, materiais, humanos, tecnológicos), direcionando-os ao atendimento da missão constitucional.

2. O problema específico

a. Considerando o problema apresentado, qual seja a sobreposição de atividades de investigação, qual seria uma alternativa perfeita?

A estrita observância das atribuições constitucionais de cada órgão, conforme preconiza o artigo 1º, inciso I, da Resolução nº 01-CSP/PF, de 28 de novembro de 2018. Significa, portanto, que cada órgão recebe um verbo (poder-dever) para executar: investigar, acusar, defender, julgar, executar pena, fiscalizar, auditar, advogar etc. Nesse aspecto, qualquer tipo de cooperação deve se dar na forma de participação, isto é, da atuação externa à concretude do verbo específico. Se houver execução do verbo (leia-se: poder-dever constitucional), deixa-se de haver cooperação e passa a existir sobreposição de atribuição legal ou constitucional.

b. Uma alternativa terrível?

A multiplicidade de órgãos envolvidos na execução de tarefas que são correlatas ao dever atribuído a um órgão, ou seja, execução do verbo que não corresponde a sua atribuição.

c. Alguma alternativa razoável?

Que, a exemplo da Instrução Técnica nº 02-DICOR/PF, de 20 de dezembro de 2018, a cooperação se dê sem execução do verbo constitucionalmente atribuído a cada órgão, mas por meio de apoios, que podem ser técnicos ou operacionais.

d. O que é bom ou ruim em cada uma delas?

a) A correta alocação dos recursos para os fins constitucionais de cada instituição; b) a sobreposição de órgãos executando o mesmo verbo, desperdiçando recursos finitos, além de violação das regras do Estado Democrático de Direito; c) o equilíbrio entre ação de um órgão e participação de outros.

3. Problemas e deficiências

a. O que está errado ou certo com a sua Instituição?

Identificando-se que a citada crise não é decorrente de sobreposição de atuações em outros verbos, mas exclusivamente do verbo investigar – prova isso o fato de que há poucos atritos nas atribuições de outros órgãos querendo acusar, julgar, auditar, fiscalizar etc. –, observa-se que a PF procura delimitar sua área inegociável de atuação, a fim de que a intenção expansionista de outros órgãos não vulnere a principal característica da PF na investigação de crimes, que é a proteção às pessoas em torno do fato e seus direitos e garantias.

b. O que precisa ser consertado?

Mais uma vez, a clara separação das funções estatais, medida necessária para evitar o desvio de finalidade e o desperdício de recursos. O correto direcionamento dos recursos, por parte de outros órgãos, para cumprimento de suas missões é garantidor de que áreas de importância no atendimento da sociedade não ficarão desguarnecidas.

4. Objetivos restrições e diretrizes.

a. Quais são suas aspirações?

Destacar a PF como instituição técnica, capaz, eficaz, observadora das leis e da CF/88, colocando-a como órgão que possui, entre outras atribuições, o dever de zelar pelo respeito à liberdade, à dignidade da pessoa humana e à integridade física e moral das pessoas em torno do fato criminoso.

b. Quais limitações são colocadas sobre você?

A sobreposição de atores bem-intencionados, mas não capacitados para atuar na investigação criminal, é fator de risco para a atuação da PF e, especialmente, para as pessoas em torno do fato. A atuação de outras instituições na execução do verbo INVESTIGAR coloca obstáculos na apuração de crimes, na medida em que cidadãos são alcançados pela atuação inadequada, sem técnica preconizada e mesmo sem controle estatal, dificultando, de outro lado, o avanço da investigação em casos muito perscrutados por diversos órgãos.

5. Diferentes perspectivas.

a. O que as outras instituições que participam do processo investigativo aspiram?

Possivelmente desejam o protagonismo na consecução de mais de um verbo, como meio de obtenção de poder (não de poder-dever), especialmente em razão da elevada credibilidade que a PF goza perante a sociedade.

b. Você acha que em algum momento no futuro elas alcançaram esses fins?

Não. A História mostra que movimentos de transbordo das atribuições recebem, cedo ou tarde, a ação de mecanismos de controle por parte da própria sociedade diretamente, ou indiretamente, pelo Poder Legislativo, Judiciário ou Executivo.

6. Objetivos estratégicos.**a. Quais são os seus objetivos finais?**

Colocar a PF como instituição sóbria, técnica, eficiente e eficaz, zelosa no cumprimento das normas legais e constitucionais, respeitadora dos direitos e garantias fundamentais dadas ao cidadão.

b. Quais são os seus valores absolutamente fundamentais?

Ética e legalidade.

7. Objetivos genéricos.**a. Quais objetivos você tem para os servidores de sua instituição,**

Conscientização da importância da atuação técnica e pessoal da instituição.

Reconhecimento dos servidores, da própria instituição e da sociedade de que sua atuação é valorizada.

8. Objetivos estruturantes (Políticas internas para estruturação da sua organização).**a. Quais os objetivos estruturantes para a sua Instituição?**

Demarcar claramente a zona intransponível de atribuição da PF na área de investigação criminal.

Atuar cada vez mais com apego a técnicas, táticas e procedimentos (TTPs) preconizados pela instituição, mitigando o empirismo e o subjetivismo, fortalecendo a atuação isenta, técnica, impessoal e imparcial.

b. Por que esse objetivo é importante?

Porque trata da atribuição constitucional da Polícia Federal, como Polícia Judiciária da União e instituição incumbida da apuração de crimes, uma das atividades mais graves que o Estado pode executar.

c. Como você pode alcançar?

Por meio de fortalecimento da ética da instituição – leia-se: reconhecimento de sua essência –, tornando a instituição intransigente no cumprimento de sua atribuição, o que se dá com ações de conscientização formais e informais, normativas ou não, bem como por meio de ações de formação e capacitação de quadros cada vez mais técnicos e comprometidos.

APENDICE D - ENTREVISTA RF

1. O Gestor da Instituição

a. Como Gestor da sua Instituição o que você quer?

Ter os recursos mínimos necessários para poder alcançar os objetivos estratégicos e táticos estabelecidos no planejamento da instituição, bem como as respectivas metas, de forma tempestiva e oportuna, reconhecendo e valorizando a equipe, pelo menos de forma razoável.

b. O que você deve querer?

Alcançar os objetivos estratégicos e táticos estabelecidos no planejamento da instituição, bem como as respectivas metas, de forma tempestiva e oportuna, reconhecendo e valorizando a equipe.

2. O problema específico

a. Considerando o problemas apresentado, qual seja a sobreposição de atividades de investigação, qual seria uma alternativa perfeita?

Uma alternativa perfeita seria o estabelecimento de forças tarefas na verdadeira acepção do termo, com as agências presentes em ambiente comum, sem restrições no fluxo e intercâmbio comum de informações, atuando de forma efetivamente articulada em casos específicos. O modelo passa por uma coordenação única dos trabalhos, bem como a possibilidade de uso das informações, provas e conhecimentos produzidos por cada um dos órgãos para as atividades de sua competência, em momento oportuno. Talvez fosse necessário o estabelecimento de comitê interinstitucional de gestão para a definição das prioridades, da coordenação dos trabalhos e da alocação dos recursos.

b. Uma alternativa terrível?

A alternativa terrível seria a atuação completamente isolada das agências, sem nenhum tipo de coordenação ou comunicação, e sem o compartilhamento dos achados em cada um dos respectivos procedimentos.

c. Alguma alternativa razoável?

Uma alternativa razoável seria uma evolução em relação ao modelo atual, onde as agências atuam com certa coordenação e comunicação, mas somente em determinados casos. Tal evolução poderia se consubstanciar através de uma maior convergência dos planejamentos estratégicos das instituições, de forma a aproximar as prioridades e direcionar os esforços para os mesmos temas. Nos Estados Unidos, por exemplo, o tema do terrorismo e seu

financiamento e totalmente prioritário para todas as agências. Dessa forma, investigações que envolvam esse tema convergem no interesse das instituições a que estejam relacionadas, havendo interesse comum na alocação de recursos. Uma avaliação nacional de riscos poderia ser útil para aproximar tais interesses.

d. O que é bom ou ruim em cada uma delas?

O principal problema no caso das forças tarefa é de cunho legal. O simples fato de se estabelecerem centros integrados, como o estabelecido no âmbito das eleições, ou como parece ser o caso dos centros integrado propostos recentemente pelo MJSP, nos moldes dos fusion centers americanos, não garante o fluxo de informações, que permanece agarrada na legislação restritiva, bem como nas interpretações ainda mais restritivas, tanto dos órgãos como do judiciário. Também seria necessária mudança na cultura das agências, no sentido de disponibilização de recursos de maneira integral, e no sentido de compartilhar os louros dos resultados positivos, sem a intensa luta pela foto com o pé na cabeça do leão. Também passa por uma definição extremamente difícil, que é a questão da coordenação: qual órgão seria responsável por promover a articulação e definir as linhas gerais de trabalho?

Como principal ponto positivo, em princípio não haveria competição entre os órgãos, pelo menos nos casos designados para essas forças tarefas.

No caso da alternativa terrível, há o pior dos mundos, com trabalho concorrente, retrabalho, perda de energia e de eficiência.

Na alternativa razoável, um ponto positivo seria a manutenção da autonomia dos órgãos, apesar de não resolver por completo o problema da competição entre os mesmos.

3. Problemas e deficiências

a. O que está errado ou certo com a sua Instituição?

Errado:

- Competição interna, com várias diferentes áreas buscando atuar no campo criminal, sem a devida articulação. Ou seja, o mesmo problema planteado no âmbito interinstitucional, ocorre internamente.
- Cultura avessa ao trabalho integrado e isolacionismo, decorrente de uma visão deturpada de que o órgão é capaz de resolver quase tudo sozinho.
- Visão turva da alta administração no que se refere à importância do papel da instituição no combate ao crime.

Certo:

- A autonomia da instituição no que se refere a priorização dos trabalhos no campo criminal.
- Busca da instituição pelo devido espaço e reconhecimento pelo trabalho executado.

b. O que precisa ser consertado?

Os três pontos indicados como errados precisam urgentemente serem trabalhados.

4. Objetivos restrições e diretrizes.

a. Quais são suas aspirações?

Alcançar os objetivos estratégicos e táticos estabelecidos no planejamento da instituição, bem como as respectivas metas, de forma tempestiva e oportuna, reconhecendo e valorizando a equipe. Alcançando isso, estarei aumentando a percepção de risco dos criminosos, e colaborando para a mudança da cultura da corrupção e da vantagem, tão enraizada em nosso país.

b. Quais limitações são colocadas sobre você?

Há limitações de cunho orçamentário, bem como na capacidade de atendimento das demandas de natureza tecnológica por parte do prestador de serviços. A maior limitação, contudo, é relativa aos recursos humanos disponíveis. Há uma gritante falta de pessoal para atendimento das crescentes demandas, com tendência de piora em função dos níveis crescentes de aposentadoria, sem perspectiva de sequer uma mitigação no curto e médio prazo.

5. Diferentes perspectivas.

a. O que as outras instituições que participam do processo investigativo aspiram?

Todas as instituições aspiram, sem dúvida, a redução da corrupção e a efetividade no combate ao crime organizado e aos crimes financeiros. Há, também, uma questão de reconhecimento do papel de cada uma nesse trabalho. Esse reconhecimento é extremamente salutar, e muito justo. No entanto, essa busca descamba não raras vezes para uma disputa nociva por protagonismo, normalmente relacionada a questões corporativas, de valorização do órgão e principalmente da carreira, vinculadas de um lado à busca de recursos orçamentários, de outro a eventuais ganhos financeiros dos diferentes cargos.

b. Você acha que em algum momento no futuro elas alcançaram esses fins?

Se as instituições imbuírem-se efetivamente do espírito colaborativo, creio que seja possível alcançar o objetivo de redução da corrupção e de maior efetividade no combate ao crime organizado e crimes financeiros, em futuro não muito distante, por se tratar de um

círculo virtuoso. No entanto, se se deixarem levar pelo aspecto competitivo, vinculado a ganhos imediatos de imagem da corporação e da carreira, entra-se em um esquema de perde-perde, que leva a casos inclusive de boicote e sabotagem entre as instituições.

6. Objetivos estratégicos.

a. Quais são os seus objetivos finais?

Aumentar a percepção de risco por parte da sociedade brasileira, colaborando para uma mudança cultural no país.

b. Quais são os seus valores absolutamente fundamentais?

Ética, honestidade, transparência.

7. Objetivos genéricos.

a. Quais objetivos você tem para os servidores de sua instituição,

Valorização justa e reconhecimento pelo trabalho realizado, tanto no nível interno como externo.

8. Objetivos estruturantes (Políticas internas para estruturação da sua organização).

a. Quais os objetivos estruturantes para a sua Instituição?

Aumentar a percepção de risco dos fraudadores.

b. por que esse objetivo é importante?

A percepção de risco é responsável pelo cumprimento voluntário das obrigações, sejam do ponto de vista tributário, seja do ponto de vista criminal. Quanto maior, maior a tendência na redução da sonegação e do cometimento de outros crimes.

c. Como você pode alcançar?

Trabalhando em estreita parceria com outros órgãos, de forma transparente e colaborativa.

APENDICE E - ENTREVISTA PJ

1. O Gestor da Instituição

a. Como Gestor da sua Instituição o que você quer?

Como integrante do Poder Judiciário e tendo como matéria prima, muitas vezes, informações fornecidas por outros órgãos, importo-me, precipuamente, com a completude e veracidade das informações, não me atentando para outras questões, como a forma como teriam sido adquiridas, se com uma padronização dos métodos ou uma possível sobreposição de atribuições entre os órgãos envolvidos na investigação.

b. O que você deve querer?

Instado por esse questionamento, talvez devesse almejar uma padronização melhor dos métodos de persecução de forma que o Poder Judiciário trabalhasse com informações mais homogêneas, mas seria somente um desejo, totalmente alheio às suas atribuições.

2. O problema específico

a. Considerando o problemas apresentado, qual seja a sobreposição de atividades de investigação, qual seria uma alternativa perfeita?

Mais fácil falar-se em tentativa e erro do que em qualquer proposição que se queira perfeita. Não há. Não creio que uma maior normatização da matéria, à margem de um diálogo institucional, possa ser frutífera. A contrario sensu, se a normatização se der como resultado de um pensar coletivo, entre as principais instituições envolvidas, então poderemos chegar em alguns pontos de consenso; alguns, diga-se.

b. Uma alternativa terrível?

A normatização das matérias, sem qualquer diálogo entre as instituições.

c. Alguma alternativa razoável?

Em um primeiro momento, a normatização somente dos pontos de consenso.

d. O que é bom ou ruim em cada uma delas?

Não creio que uma solução pari passu seja ruim, nessa hipótese.

3. Problemas e deficiências

a. O que está errado ou certo com a sua Instituição?

Talvez o Poder Judiciário, em determinados momentos, e em relação a temas específicos, mormente em se tratando de discussões afetas à investigação, tenha se assentado sobre o dogma da inércia, deixando de assumir papel mais ativo, condizente com a

importância de sua função social. A não atuação direta na produção das provas, não o exime de zelar pela busca da melhor legitimidade, de maior eficiência e otimização do processo investigativo.

b. O que precisa ser consertado?

Penso que a passividade a que me referi acima seja um ponto de grande reflexão.

4. Objetivos restrições e diretrizes.

a. Quais são suas aspirações?

Ser agente transformador da realidade social em que estamos inseridos, em que o país está historicamente imerso, de não ter sequer aprendido a lidar com a coisa pública.

b. Quais limitações são colocadas sobre você?

5. Diferentes perspectivas.

a. O que as outras instituições que participam do processo investigativo aspiram?

b. Você acha que em algum momento no futuro elas alcançaram esses fins?

6. Objetivos estratégicos.

a. Quais são os seus objetivos finais?

b. Quais são os seus valores absolutamente fundamentais?

7. Objetivos genéricos.

a. Quais objetivos você tem para os servidores de sua instituição,

. Porque a magistratura não pode se descuidar de seu papel moderador na sociedade, esquecendo-se da importância de sua voz em assuntos de elevada grandeza

8. Objetivos estruturantes (Políticas internas para estruturação da sua organização).

a. Quais os objetivos estruturantes para a sua Instituição?

A construção de uma instituição que, não obstante aguarde a provocação do jurisdicionado, posicione-se em relação aos temas afetos à atividade investigativa, deixando de lado uma apatia que o caracterizou nos últimos tempos diante de embates tão relevantes que foram travados pelos diversos órgãos de controle e persecução.

b. por que esse objetivo é importante?

Porque a magistratura não pode se descuidar de seu papel moderador na sociedade, esquecendo-se da importância de sua voz em assuntos de elevada grandeza.

c. Como você pode alcançar?

Atentando-me para a importância dos mais diversos temas que exsurtem das relações institucionais e sociais e, paralelamente, para a importância da postura assumida pelo Poder Judiciário diante desses temas.