

PROPOSTA DE SISTEMÁTICA PARA A ESTRUTURAÇÃO DO PROCESSO DE INVESTIGAÇÃO CONTRA CRIMES FINANCEIROS E CORRUPÇÃO¹

Cairo Costa Duarte^{a*}, Danielle Costa Morais^b, Elton César dos Santos Silva^b

^aPolícia Federal, Superintendência Regional em Minas Gerais,
Belo Horizonte-MG, Brasil

^bDepartamento de Engenharia de Produção,
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE, Recife-PE, Brasil

Recebido 22-03-2021, aceito 18-03-2022

RESUMO

Os casos de investigação envolvendo crimes financeiros e corrupção no Brasil tiveram um incremento considerável nos últimos anos. Entretanto, ocorre a falta de uma delimitação específica do papel dos agentes públicos responsáveis pela produção de elementos probatórios numa investigação, o que tem impedido uma eficiência no trabalho do Estado investigador. Esse estudo parte da ideia de sobreposição de ações entre as instituições participantes da investigação criminal buscando-se assim, estruturar o processo, para conhecer de forma sistemática a questão. Identificam-se, inicialmente, os objetivos dos representantes dos órgãos envolvidos no processo de investigação de crimes financeiros e corrupção, utilizando o *Value-Focused Thinking* (VFT). Posteriormente, são analisadas as interferências e interseções entre os órgãos utilizando a técnica de mapas cognitivos. Por fim, é apresentada uma proposta de sistemática para estruturação das operações especiais de investigação criminal, onde cada órgão atuará de forma concatenada ao sistema.

Palavras-chave: *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. However, 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. This study starts from the idea of overlapping actions between the institutions participating in the criminal investigation, seeking thus, to structure the process to learn about this 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 (VFT) are identified. Afterwards, an analysis of the intersections and interferences between the actors in the process is made, using cognitive maps technique. Finally, a systematic proposal for structuring special criminal investigation operations is presented, where each body will act concatenated to the system.

Keywords: *Value-Focused thinking*, Causal cognitive maps, Criminal procedure, Criminal investigation .

*Autor para correspondência. E-mail: elton-ceesar@hotmail.com.

DOI: 10.4322/PODes.2022.004

¹Todos os autores assumem a responsabilidade pelo conteúdo do artigo.

1. Introdução

A atividade de investigação criminal no Brasil passa por vários problemas na atualidade, principalmente no que tange ao papel dos atores no processo investigativo. Recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) determinou a suspensão de qualquer procedimento investigatório em curso na Receita Federal que possa ter como alvo integrantes da Corte (Souza, 2019). Nos termos da decisão do 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” (Souza, 2019). A referida decisão judicial traz 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.

Em decisão acompanhada por grande parte dos 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 uso (Coelho, 2019). Nos termos da decisão, “a suspensão abarca o processamento de todos os inquéritos e procedimentos de investigação criminal, atinentes ao Ministério Público 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” (Coelho, 2019).

Referidas decisões judiciais trazem à 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 entre os órgãos federais de investigação, gerando conflitos entre os mesmos, 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 das respectivas instituições públicas atuantes no processo investigativo, o papel de analisarem a situação e sugerir a melhor alternativa. Segundo Chaves et al. (2013), o propósito desta fase é atingir uma compreensão do problema a ser discutido, informando os atores sobre o processo decisório e sobre quais os problemas relacionados, os quais são, inicialmente, identificados.

É crescente a quantidade de modelos na literatura que tratam sobre tomada de decisão e estruturação de problemas complexos (Morais e Almeida, 2010; 2012). Nas palavras de Almeida et al. (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.

Diante disso, busca-se utilizar as técnicas de estruturação de problemas para avaliar 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. E assim, ajudar 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.

Para isso, foram realizadas 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. Todas as entrevistas foram embasadas no *Value-Focused Thinking* (VFT), para

conhecer os atuais valores que norteiam os tomadores de decisão desses órgãos federais envolvidos no processo, tendo em vista que isso pode impactar na forma de condução das investigações por seus respectivos órgãos. Posteriormente foram analisadas as interferências e interseções entre os órgãos utilizando a técnica de mapas cognitivos. Por fim, apresenta-se uma proposta de sistemática para estruturação das operações especiais de investigação criminal, para apoiar os representantes de cada órgão a atuar de forma concatenada ao sistema.

O trabalho é constituído de sete seções, incluindo a introdução: na Seção 2 é apresentado o referencial teórico, discutindo-se sobre métodos para estruturação de problemas com ênfase no VFT e no mapeamento cognitivo; na Seção 3, é apresentado o caso real do CARF; em seguida, a Seção 4 trata dos procedimentos metodológicos para desenvolvimento do trabalho; na Seção 5, são apresentados os resultados; já na Seção 6, é apresentada a proposta de sistemática para a estruturação das operações especiais de investigação criminal; e por fim, são feitas as conclusões do estudo, na Seção 7.

2. Métodos para Estruturação de Problemas

Os métodos para estruturação de problemas ou PSMs (acrônimo em inglês para *Problem Structuring Methods*), ajudam a capturar e representar os pontos de vista de diferentes atores, visando incrementar o entendimento sobre determinada situação problemática e, conseqüentemente, melhorar as negociações e tomadas de decisão (Ackermann et al., 2016).

No caso do presente trabalho, ainda não se conhece, de forma detalhada, quais os limites de atuação de cada um dos órgãos federais objeto de estudo. Não se detém quais os anseios dos atores 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.

Neste contexto, faz-se necessária, no caso em estudo, conhecer a intenção real dos atores, seus valores, as suas dificuldades na execução da atividade fim, bem como quais são os elementos geradores dos conflitos entre os *stakeholders*.

2.1. Value-focused Thinking (VFT)

Dentre os vários métodos de estruturação de problemas, no caso em apreço optou-se inicialmente 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.

Ainda 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.

Nas últimas três décadas, o VFT tem sido amplamente utilizado em diversos contextos para identificar os objetivos dos tomadores de decisão. Höfer et al. (2019), por exemplo, buscaram desenvolver um sistema de objetivos comuns no contexto de gestão energética na Alemanha, onde aplicam o VFT para definir e estruturar os objetivos das partes interessadas e usam a teoria da utilidade multiatributo (MAUT) para avaliar as preferências dos atores em relação a esses objetivos. Poletto et al. (2020) propuseram um *framework* combinando o VFT e o método multicritério FITradeoff para apoiar decisões relacionadas a Terceirização de Tecnologia da Informação. Já França et al. (2021) apresentaram um *framework*

multimetodológico no qual o VFT é adicionado a uma versão revisada de outro PSM, o SSM (*Re-Soft Systems Methodology*), onde aplicam a um estudo de caso para estruturar e definir políticas/práticas no planejamento da inclusão de alunos com necessidades educacionais especiais no ensino médio brasileiro. Além dessas aplicações, muitas outras podem ser encontradas na literatura, na área de gestão estratégica, no contexto militar, tecnologia, gestão ambiental, etc. (Morais et al., 2013; Zhou et al., 2018).

2.2 Mapeamento Cognitivo

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 mapeamento cognitivo.

De acordo com Almeida et al. (2019), 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 usados 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 ideia, uma informação. A partir do elemento *constructo*, Eden (1988) apresenta três pressupostos básicos, quais sejam: (i) o homem está sempre buscando explicar seu mundo; (ii) o homem estabelece o sentido de seu mundo por meio de contrastes e similaridades, assim, o significado de algo deriva do relativismo; e (iii) 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.

Um mapa cognitivo pode ser representado de diferentes formas. Na maioria dos casos, consiste em imagem gráfica, representando as conexões entre ideias, itens ou conceitos. O mapeamento geralmente é um processo valioso que ajuda a desenvolver o pensamento coletivo, a esclarecer um processo de negociação e/ou a destacar as estruturas cognitivas dentro de uma organização (Eden, 1988). 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.

São várias as aplicações do mapeamento cognitivo para obtenção de uma compreensão mais profunda de situações complexas em diversos contextos (Ackermann e Eden, 2020). Por exemplo, Eden e Ackermann (2004) aplicaram o mapeamento cognitivo no contexto de segurança pública para analisar as políticas de um departamento de prisão do Reino Unido. Já, Pereira e Moraes (2020) propuseram um modelo de decisão para priorizar as ações de manutenção nos poços de um sistema de abastecimento de água subterrânea. O modelo proposto possui três fases. A primeira fase consistiu em entender o problema e adquirir dados. Em seguida, ocorreu um processo de aprendizagem, no qual foi aplicado o mapeamento cognitivo. A terceira fase usou o método ELECTRE III para avaliar o problema. Por outro lado, Silva e Fontana (2021) utilizaram o mapeamento cognitivo combinado com o SSM e Programação Linear Multi-Objetivo (PLMO) para desenvolver um modelo integrado a fim de definir ações individuais de gestão de resíduos sólidos que viabilizem a implantação da responsabilidade compartilhada prevista na Política Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil.

Como discutido nessa seção, são muitas as aplicações tanto do VFT quanto do mapeamento cognitivo nos mais variados contextos. Entretanto, a literatura especializada carece de aplicações de ambas as abordagens no âmbito criminal, especialmente no que se refere a crimes financeiros e corrupção, trazendo assim, uma oportunidade de aplicação dessas metodologias na área aqui proposta.

3. O Caso do CARF

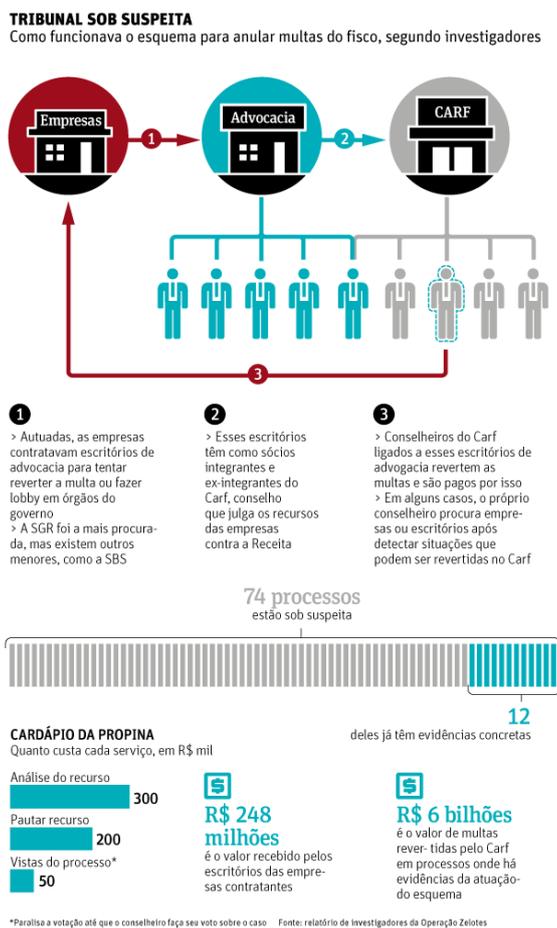
Um caso paradigmático que apresenta a falta de comunicação e cooperação entre os atores envolvidos em um processo investigativo relacionado a crimes financeiros e corrupção seria os supostos crimes perpetrados no bojo do CARF (Conselho Administrativo de Recursos Fiscais) do então Ministério da Fazenda, conhecido como operação zelotes (Folha de São Paulo, 2016). O presente caso representa um sistema em que várias instituições atuam de forma desconexa, buscando resultados a partir de uma competição para a consecução de seus fins almejados.

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 então 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 (CARF, 2019). Insta salientar que as infrações são detectadas quando empresas adotam políticas tributárias em desacordo com a lei.

O processo investigativo partiu da premissa 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. A Figura 1, 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.

Figura 1: Fluxo de Atividades da Operação Zelotes.



Fonte: Folha de São Paulo, 2016.

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.

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.

4. Procedimentos Metodológicos

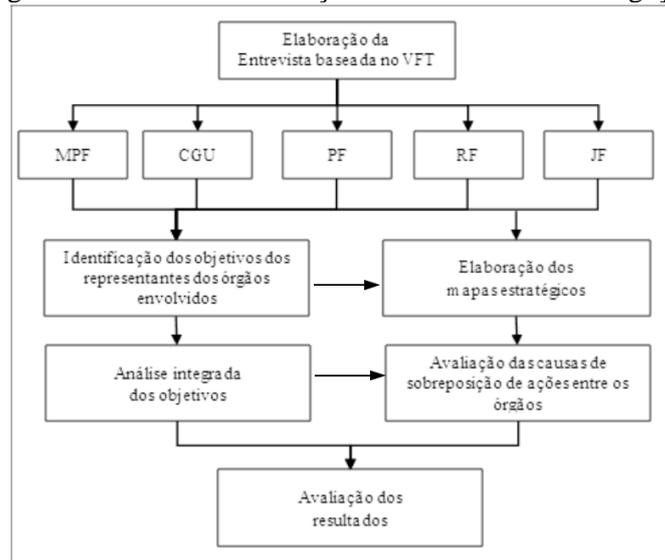
Nesta seção apresenta-se a estruturação do processo de investigação de crimes financeiros e corrupção. Para tanto, foram realizadas entrevistas baseadas na abordagem VFT proposta por Keeney (1992), a fim de verificar os objetivos (meio e fundamentais) dos decisores dos órgãos envolvidos nesse tipo de 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). Vale ressaltar que foi estabelecido um decisor para cada órgão apresentado na pesquisa.

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 mapeamento cognitivo para analisar as causas das sobreposições de ações segundo a visão de cada um. Assim, a partir das entrevistas realizadas, foram desenhados também os mapas estratégicos dos membros entrevistados, enfatizando as ações realizadas por cada órgão, fazendo-se uso do *software Decision Explorer*.

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

Figura 2: Fluxo da Estruturação do Processo de Investigação.



Fonte: Esta Pesquisa, 2021.

4.1. Entrevistas

Foram realizadas entrevistas com cada decisor e a partir das seguintes indagações, a partir do que o VFT (Keeney, 1992) determina como “técnicas para alcançar os objetivos”.

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

- O problema específico
 - a. Considerando o problema 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?

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

- Objetivos restrições e diretrizes.
 - a. Quais são suas aspirações?
 - b. Quais limitações são colocadas sobre você?

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

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

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

- 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.

5. Resultados

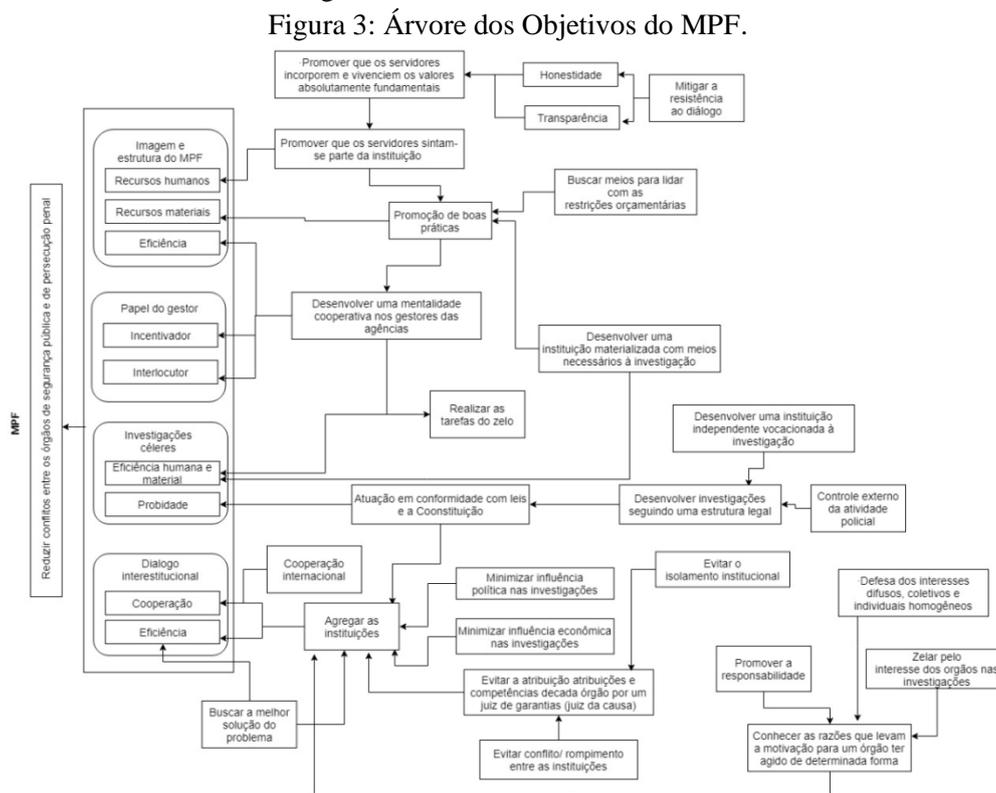
Nessa seção são apresentados os resultados da aplicação do VFT e do mapeamento cognitivo para o problema em questão.

5.1. Identificação dos Objetivos dos Representantes dos Órgãos Envolvidos

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

5.1.1. Membro do MPF

Realizada entrevista com o membro do MPF, chegou-se à seguinte “árvore de objetivos” usando-se o VFT, conforme a Figura 3.



Fonte: Esta pesquisa, 2021.

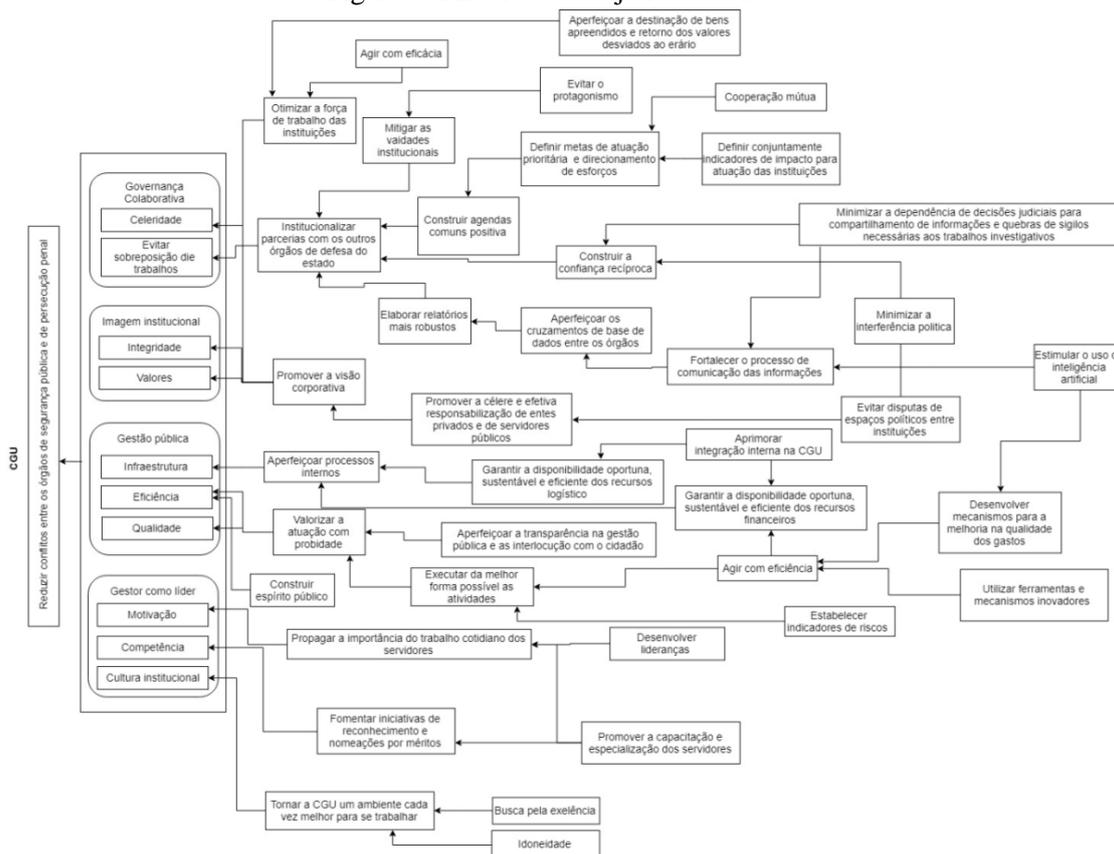
Analisando o resultado, percebeu-se quatro objetivos fundamentais vinculados à ideia de reduzir conflitos entre os órgãos de segurança e persecução penal, quais sejam:

- Imagem e estrutura do MPF: vislumbrando os elementos recursos humanos, recursos materiais e eficiência, o ator 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;
- Papel do gestor: como elemento catalisador de cooperação, o ator vê como segundo princípio fundamental o papel do gestor como incentivador e interlocutor interagências. Vislumbrando o gestor do órgão como elemento de catalisação das cooperações entre os Órgãos;
- Investigações céleres: princípio basilar para a atividade investigativa, o ator entende que o respeito às 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;
- Diálogo interinstitucional: por fim e principalmente, o decisor vê o diálogo interinstitucional a partir de cooperação entre as instituições. Influências externas (econômicas, políticas dentre outras) seriam mitigadas a partir dessa agregação de instituições em um escopo maior. Cooperação e eficiência seriam os princípios basilares.

5.1.2. Membro da CGU

Realizada entrevista com o membro da CGU, chegou-se à seguinte “árvore de objetivos” usando-se o VFT (Figura 4):

Figura 4: Árvore dos Objetivos da CGU.



Fonte: Esta Pesquisa, 2021.

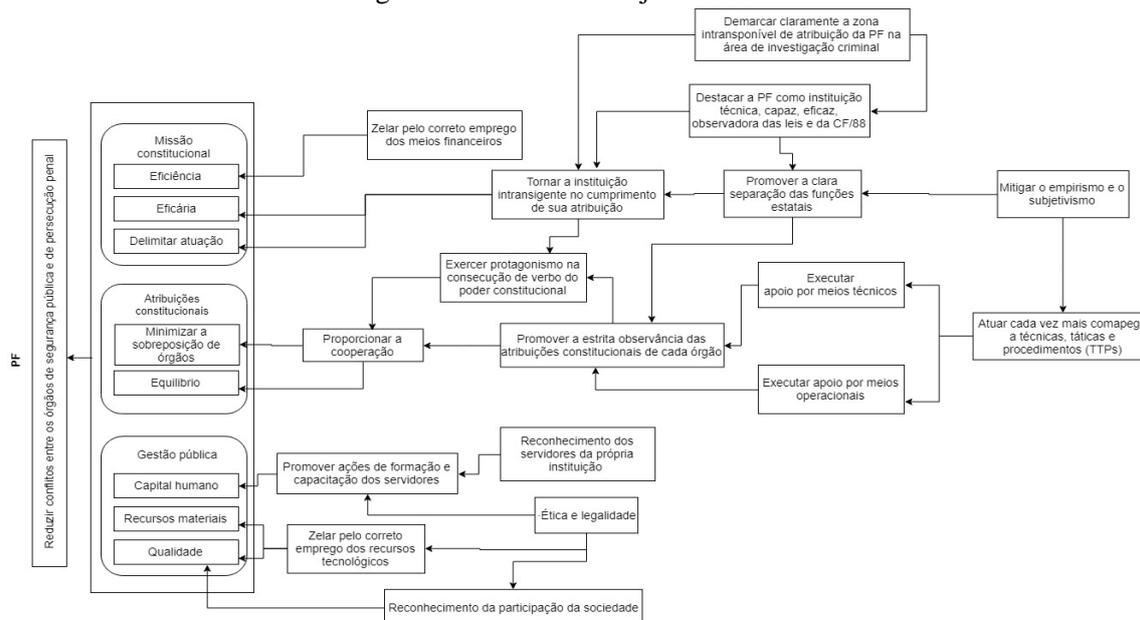
Analisando o resultado, percebeu-se quatro ramos vinculados ao objetivo de reduzir conflitos entre os órgãos de segurança e persecução penal, quais sejam:

- Governança colaborativa: o representante 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 ator buscaria uma governança colaborativa;
- 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;
- Gestão pública: flutuando sobre princípios basilares da administração pública, esse ator 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;
- Gestor como líder: mais uma vez a capacitação, a meritocracia geram, na visão desse ator, as ideias de motivação, competência.

5.1.3. Membro da PF

Realizada entrevista com o membro da Polícia Federal, chegou-se à seguinte “árvore de objetivos” usando-se o VFT (Figura 5):

Figura 5: Árvore dos Objetivos da PF.



Fonte: Esta Pesquisa, 2021.

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

- Missão constitucional: entende o ator 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

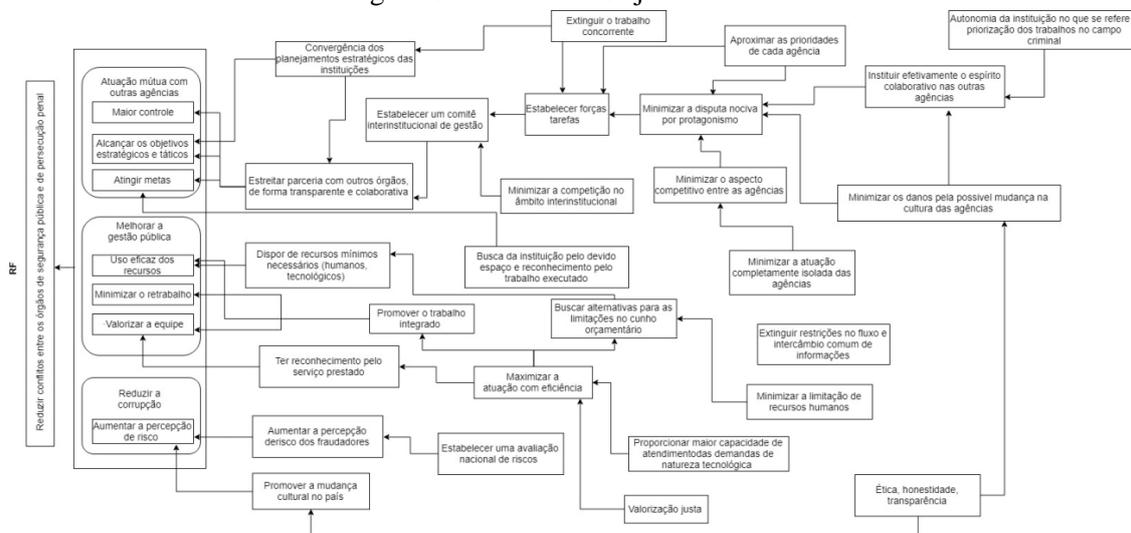
financeiros, a redução do empirismo e subjetivismo, com destaque para uma instituição técnica, capaz e eficaz seriam os elementos catalizadores de princípios basilares de eficácia, eficiência e delimitação das atuações;

- Atribuições constitucionais: os princípios da mitigação da sobreposição entre os Órgãos e o equilíbrio entre estes foi defendido pelo representante 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;
- Gestão pública: a gestão pública como princípio basilar foi identificada pelo representante da Polícia Federal. O investimento em capital humano, recursos materiais e qualidade seriam assim princípios basilares da gestão.

5.1.4. Membro da RF

Realizada entrevista com membro da Receita Federal, chegou-se à seguinte “árvore de objetivos” usando-se o VFT (Figura 6):

Figura 6: Árvore dos Objetivos da RF.



Fonte: Esta Pesquisa, 2021.

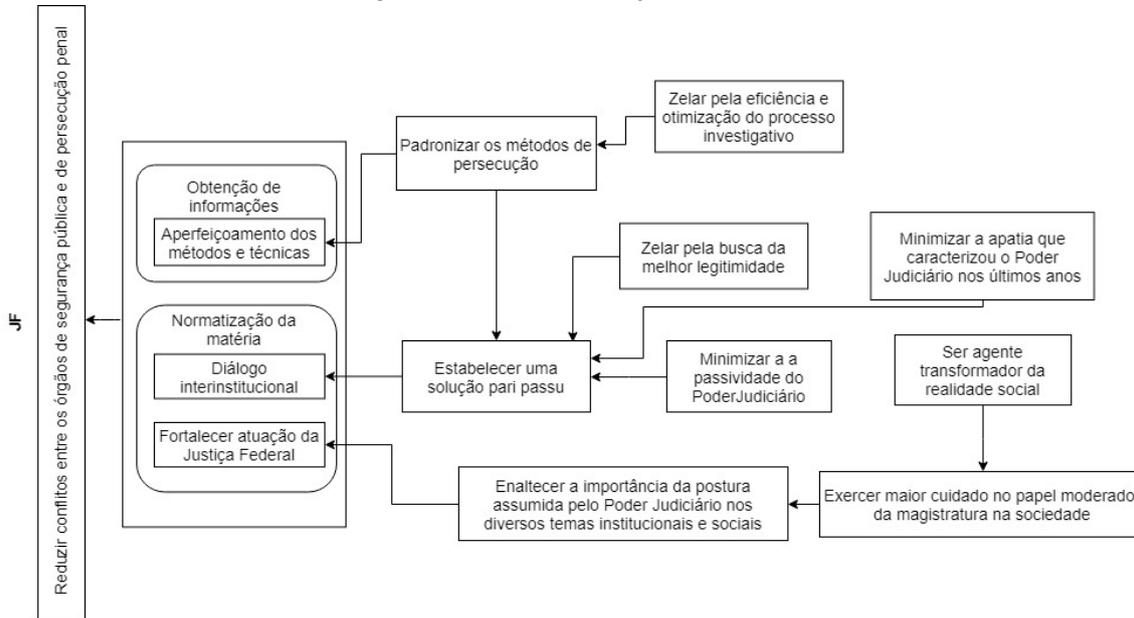
Analisando o resultado, percebeu-se três ramos vinculados ao objetivo de reduzir conflitos entre os órgãos de segurança e persecução penal, quais sejam:

- Atuação mútua com diversas agências: a partir da mitigação das disputas por protagonismo, minimizando a competição interinstitucional, passando pela ideia de colaboração e convergência de planejamentos estratégicos, entende o membro da Receita Federal do Brasil que o princípio da atuação mútua seria alcançado. O objetivo basilar seria mais uma vez a cooperação;
- 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);
- Reduzir a corrupção: por fim, entende o representante 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.

5.1.5. Membro da JF

Realizada entrevista com o membro da Justiça Federal, chegou-se à seguinte “árvore de objetivos” usando-se o VFT (Figura 7):

Figura 7: Árvore dos Objetivos da JF.



Fonte: Esta pesquisa, 2021.

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

- Obtenção de informações: como órgão constitucionalmente inerte no que tange a investigação criminal, o representante 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. Esse ator 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);
- Normatização da matéria: mais um ator enfatiza a necessária normatização do material como princípio basilar.

5.2. Análise Integrada dos Objetivos dos Representantes dos Órgãos

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

Nesse momento, insta identificar, de forma sistemática, os pontos coincidentes e discordantes entre os atores.

5.2.1. Investimento em Recursos Humanos e Materiais

Os membros do MPF, CGU, PF e RF 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 atores, apresentando como objetivo a promoção da imagem positiva da instituição que fazem parte.

5.2.2. A Necessária Cooperação/Comunicação entre os Órgãos

O objetivo cooperação entre as instituições foi identificado por todos os *stakeholders*. Elementos como cooperação mútua, agendas comuns positivas, regulamentação da cooperação se mostraram primordiais para os atores. O diálogo (diga-se comunicação) institucional constante é identificado como preponderante na mitigação até mesmo de influências externas econômicas e políticas.

5.2.3. A Necessária Submissão aos Mandamentos Constitucionais e Legais do País

Objetivo identificado e valorizado por todos os atores 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 RF não aponta o objetivo especificamente, mas aponta necessários planejamentos estratégicos em consonância, o que, necessariamente não prescinde de norma legal.

5.2.4. 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 representantes 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.

5.3. 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 do *software Decision Explorer*.

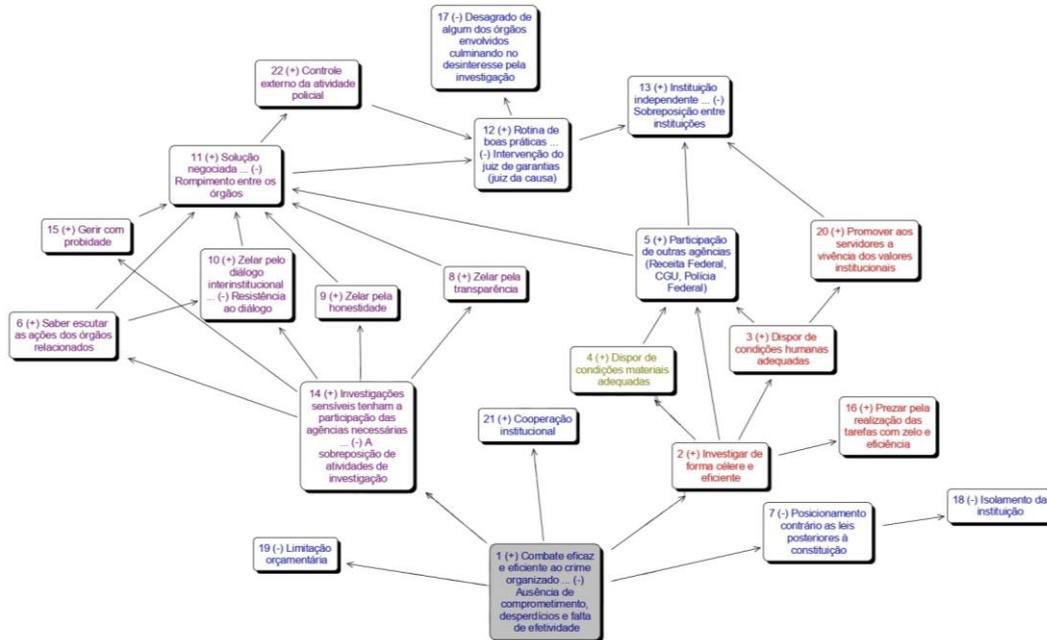
O escopo seria a identificação das causas de sobreposição de atividades entre as instituições participantes do estudo, identificando, nesta fase da pesquisa, elementos apontados pelos *stakeholders* que poderiam enfraquecer a atividade de investigação criminal.

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.

5.3.1. O Mapa Estratégico do MPF

A Figura 8 apresenta o resultado da análise da entrevista do membro da MPF representado como mapa cognitivo.

Figura 8: Mapa Cognitivo do MPF.



Fonte: Esta pesquisa, 2021.

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”.

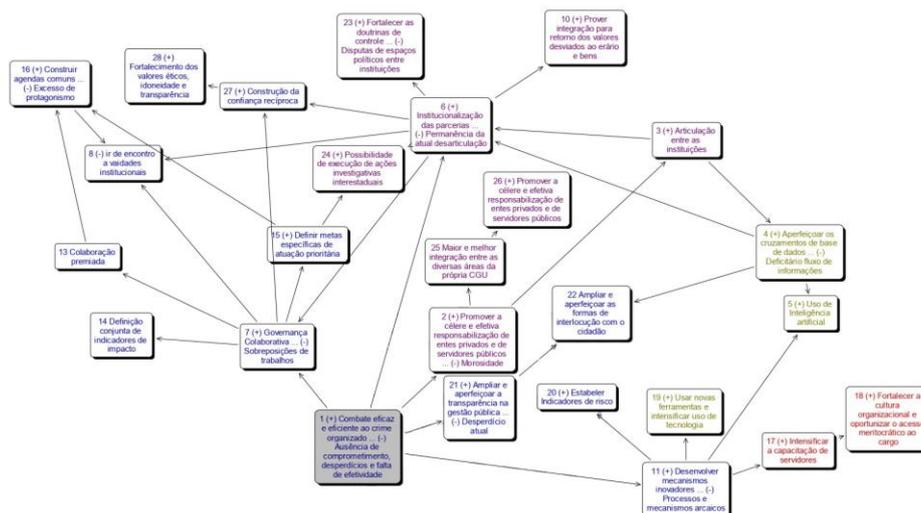
Elementos negativos, a contra sensu, seriam “ausência de comprometimento”, “resistência ao diálogo”, “rompimento entre os órgãos”, “posicionamentos contrários às leis e à constituição Federal”.

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.

5.3.2. O Mapa Estratégico da CGU

A Figura 9 apresenta o resultado da análise da entrevista do membro da CGU representado como mapa cognitivo.

Figura 9: Mapa Cognitivo da CGU.



Fonte: Esta Pesquisa, 2021.

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

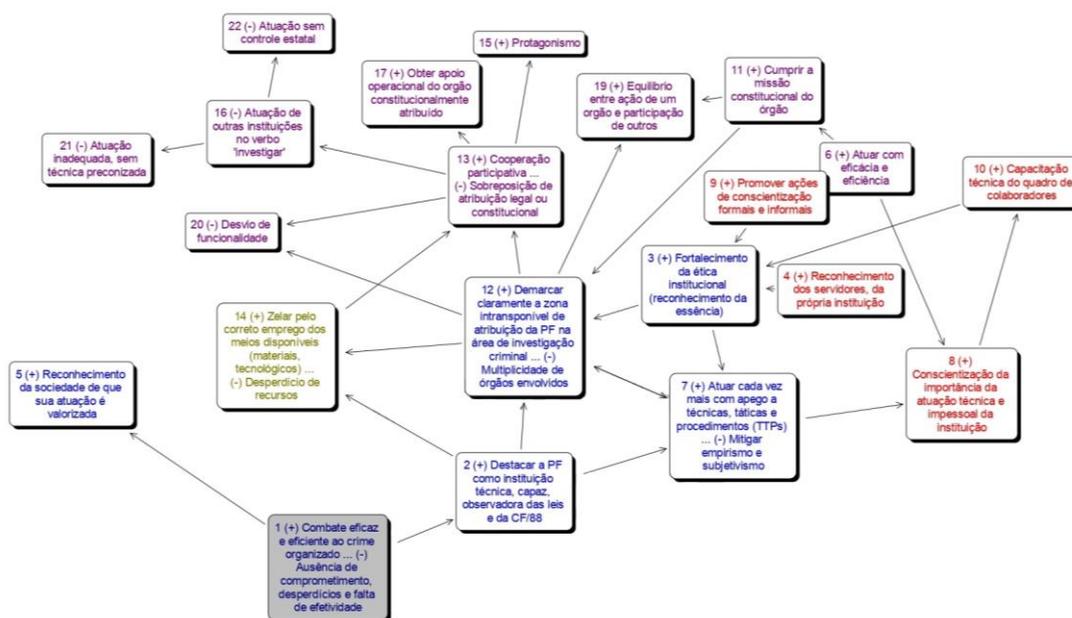
Elementos negativos seriam: o “excesso de protagonismo”, “ vaidades institucionais”, “disputas de espaços políticos entre as instituições”, bem como “processos e mecanismos arcaicos”.

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

5.3.3. O Mapa Estratégico da PF

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

Figura 10: Mapa Cognitivo da PF.



Fonte: Esta Pesquisa, 2021.

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”.

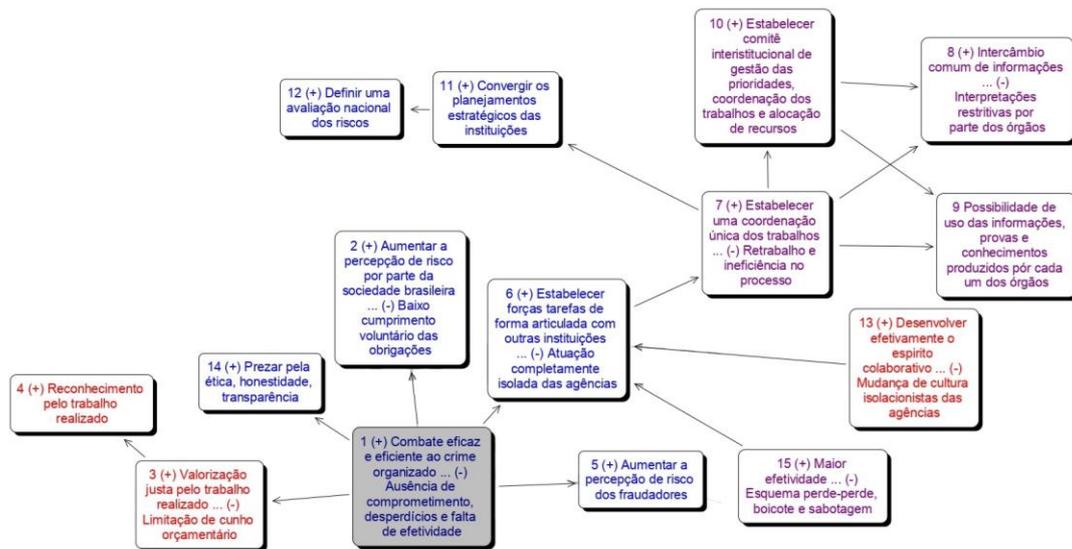
Elementos negativos e geradores de conflito seriam “a multiplicidade de órgãos envolvidos na mesma tarefa específica”, com “desperdício de recursos”, “atuação sem o controle estatal”, bem como “sobreposições de atuações legais ou constitucionais”.

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.

5.3.4. O Mapa Estratégico da RF

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

Figura 11: Mapa Cognitivo da RF.



Fonte: Esta Pesquisa, 2021.

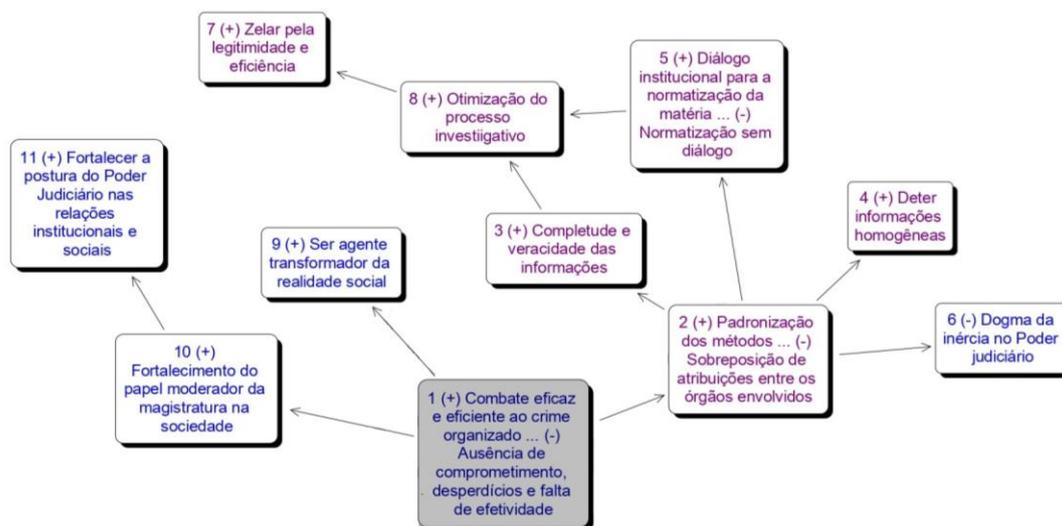
Nos termos do mapa cognitivo apresentado a partir da elicitação junto ao membro da Receita Federal do Brasil, o combate eficaz e eficiente ao crime organizado passa por “desenvolver o espírito colaborativo” entre as instituições, “intercâmbio comum de informações”, “estabelecimento de coordenação única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

5.3.5. O Mapa Estratégico da JF

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

Figura 12: Mapa Cognitivo da JF.



Fonte: Esta Pesquisa, 2021.

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

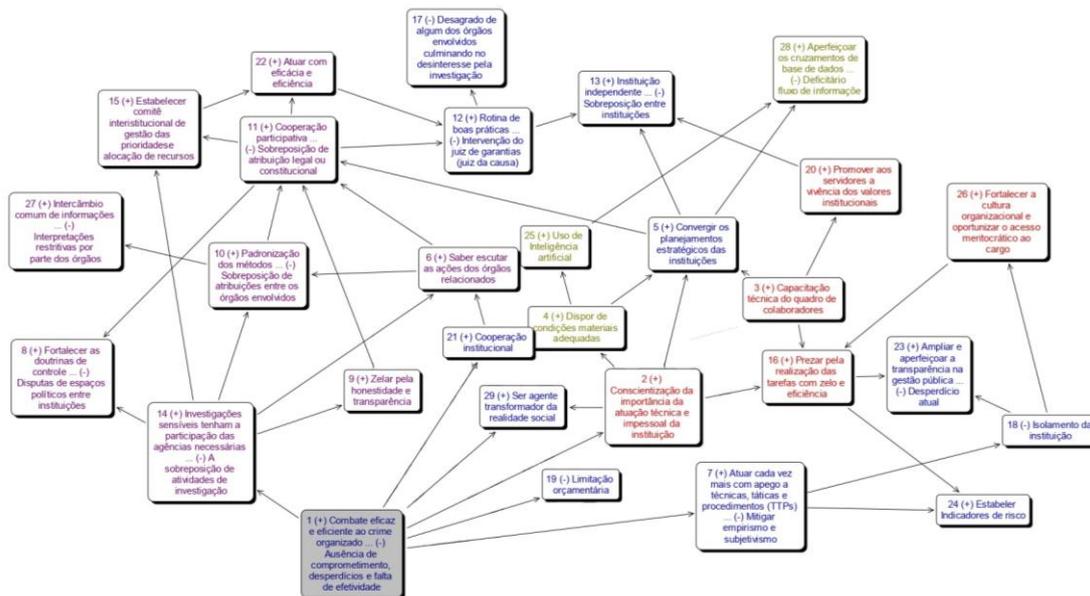
Independentemente da posição, o decisor identifica como objetivo a necessária “normatização do diálogo interinstitucional”.

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.

5.3.6. O Mapa Estratégico Agregado

Baseado nos mapas individuais foi possível construir a Figura 13 representando a agregação desses mapas.

Figura 13: Mapa Estratégico Agregado.



Fonte: Esta Pesquisa, 2021.

Os mapas individuais criados foram apresentados aos decisores. É o momento de validação, em que 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 e seus respectivos relacionamentos.

Diante da validação dos mapas individuais foi possível construir um mapa estratégico (Figura 13). Dessa forma apresenta-se uma única representação, agregando-se as perspectivas de cada decisor.

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

- *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;
- *Alternativas focadas na estrutura externa do órgão e seu relacionamento com outros órgãos (cor lilás):* **14** Participação das agências 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;
- *Alternativas focadas no capital tecnológico (cor verde):* **4** condições materiais adequadas; **25** Uso da inteligência artificial; **28** Aperfeiçoar o cruzamento das bases de dados;
- *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; **3** capacitação técnica do quadro; **20** Promover aos servidores os valores da instituição.

5.3. 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 uníssimos em apresentar a necessária padronização da matéria, ponto bastante ressaltado.

Tomando assim esses elementos, na próxima seção apresenta-se uma proposta de solução através de uma sistemática para estruturação das operações especiais de investigação criminal.

6. Proposta de Sistemática para Estruturação das Operações Especiais de Investigação Criminal

A partir das entrevistas realizadas com os decisores envolvidos 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, baseado na legislação ainda vigente no que tange às atribuições constitucionais dos órgãos participantes da investigação criminal, uma sistemática para as comunicações entre as instituições durante processos de operações especiais de combate ao crime organizado, nos termos da Figura 14.

Figura 14: Proposta de Fluxograma do Processo de Operações Especiais de Investigação Criminal.



Fonte: Esta Pesquisa, 2021.

6.1. 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.

6.2. 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.

6.3. Etapa 3: O Papel Constitucional Duplo do Ministério Público

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 (seta 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.

6.4. 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.

7. 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 uma sistemática para mitigação dos prejuízos causados pelos trabalhos realizados de maneira disforma.

Primeiramente, analisou-se um caso concreto (Operação Zelotes) 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 os decisores representantes da Receita Federal, Ministério Público Federal, Controladoria Geral da União, Polícia Federal e Justiça Federal Brasileira, baseada na abordagem VFT, a fim de identificar os objetivos desses 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 3 a 7).

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 8 a 12 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 proposta uma sistemática para as comunicações entre as instituições durante processos de operações especiais de combate ao crime organizado, nos termos da Figura 14. 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.

Assim conclui-se que, a realização desse trabalho traz contribuições para a sociedade do ponto de vista social e econômico. Uma vez que, os resultados apresentados dispõem aos órgãos investigativos informações importantes que possibilitam esclarecer o papel dos atores no processo investigativo, para que assim, os mesmos possam trabalhar de forma integrada e cooperativa (cooperação mútua) reduzindo a sobreposição de ações e trazendo melhores resultados operacionais. Possibilitando assim, diminuição da impunidade na ocorrência de crimes financeiros e corrupção (mediante nulidades de processo) e proporcionando também uma melhoria referente à utilização dos recursos públicos, como na redução de desperdícios de verbas públicas a partir de retrabalhos nos processos investigativos.

Como sugestão para trabalhos futuros, propõe-se a aplicação de métodos da pesquisa operacional que permitam avaliar a eficiência das operações dos órgãos apresentados nessa pesquisa. Além disso, pode-se utilizar de Grounded Theory para aprofundar a catalogação de percepção dos representantes dos órgãos apresentados e sistematizar as informações mais habilmente.

Agradecimentos. Os autores agradecem aos representantes dos órgãos investigativos federais que participaram dessa pesquisa. Os autores agradecem ainda a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ).

Referências

Ackermann, F. e Eden, C. Strategic options development and analysis. In: Reynolds, M. e Holwell, S. (eds.) *Systems Approaches to Making Changes: A Practical Guide*, cap. 4, p. 139-199. Springer, London, 2020.

Ackermann, F., Eden, C. e Pyrko, I. Accelerated multi-organization conflict resolution. *Group Decision and Negotiation*, v. 25, n. 5, p. 901-922, 2016.

Almeida, S., Morais, D. C. e Almeida, A. T. 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.

Almeida, A. T., Morais, D. C., Costa, A. P. C. S., Alencar, L. H. e Daher, S. F. D. *Decisão em Grupo e Negociação: Métodos e Aplicações*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Interciência, 2019.

CARF - Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. Ministério da Fazenda. *Perguntas frequentes*. 2019. Disponível em: <http://idg.carf.fazenda.gov.br>. Acesso em: 10/03/2019.

Chaves, L. C., Ensslin, L., Ensslin, S. R., Valmorbidia, S. M. I. e Shinohara, K. J. Segurança de software: uma abordagem multicritério para avaliação de desempenho. *Pesquisa Operacional Para o Desenvolvimento*, v. 5, n. 2, p. 136-171.

Coelho, G. *Toffoli suspende processos com dados compartilhados por órgãos de controle*. Consultor Jurídico. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jul-16/toffoli-suspende-processos-dados-compartilhados-coaf>. Acesso em: 25/10/2019.

Damart, S. A cognitive mapping approach to organizing the participation of multiple actors in a problem structuring process. *Group Decision and Negotiation*, v. 19, n. 5, p. 505-526, 2010.

Eden, C. Cognitive mapping: a review. *European Journal of Operational Research*, v. 36, p. 1-13, 1988.

Eden, C. e Ackermann, F. Cognitive mapping expert views for policy analysis in the public sector. *European Journal of Operational Research*, v. 152, n. 3, p. 615-630, 2004.

Folha de São Paulo. *Entenda a Operação Zelotes da Polícia Federal*. 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/04/1611246-entenda-a-operacao-zelotes-da-policia-federal.shtml>. Acesso em: 10/08/2019.

Françoze, R., Paucar-Caceres, A. e Belderrain, M. C. N. Combining Value-Focused thinking and soft systems methodology: a systemic framework to structure the planning process at a special educational needs school in Brazil. *Journal of the Operational Research Society*, 2021. <https://doi.org/10.1080/01605682.2021.1880298>.

Höfer T., von Nitzsch R. e Madlener R. Using Value-Focused thinking and multi-criteria group decision-making to evaluate energy transition alternatives. *Decision Analysis, Articles in Advance*, p. 1-26, INFORMS, 2019.

Keeney, R. L. *Value-Focused Thinking. A path to creative decision-making*. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

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

Morais, D. C. e Almeida, A. T. Group decision making on water resources based on analysis of individual rankings. *OMEGA*, v. 40, n. 1, p. 42-52, 2012.

Morais, D. C., Alencar, L. H., Costa, A. P. C. S. e Keeney, R. L. Using value-focused thinking

in Brazil. *Pesquisa Operacional*, v. 33, n. 1, p. 73-88. 2013.

Pereira, L. S. e Morais, D. C. Multicriteria decision model to establish maintenance priorities for wells in a groundwater system. *Water Resources Management*, v. 34, n. 1, p. 377-392. 2020.

Poleto, T., Clemente, T. R. N., Gusmão, A. P. H., Silva, M. M. e Costa, A. P. C. S. Integrating value-focused thinking and FITradeoff to support information technology outsourcing decisions. *Management Decision*, v. 58, n. 11, p. 2279-2304, 2020.

Silva, W. D. O. e Fontana, M. E. Integrative multi-attribute negotiation model to define stakeholders' responsibilities in the reverse flow channel. *Journal of Cleaner Production*, v. 279, 123752, 2021.

Souza, R. *STF decide suspender investigação da Receita afetando 133 contribuintes*. Correio Braziliense. 2019. Disponível em:
https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/08/02/interna_politica,775041/stf-decide-suspender-investigacao-da-receita-afetando-133-contribuinte.shtml. Acesso em: 13/10/2019.

Zhou, Z., Dou, Y., Tan, Y. e Jiang, J. A review of value-focused thinking (VFT) application. In: *4th International Conference on Control Science and Systems Engineering (ICCSSE)*. IEEE, 2018. p. 555-558.