



Imagens e autorrepresentações dos procuradores da república sobre a persecução penal da corrupção (Images and self-representations of the federal prosecutors concerning the criminal prosecution of corruption)

OÑATI SOCIO-LEGAL SERIES, VOLUME 11, ISSUE 6 (2021), 1436–1462: SOCIAL CONTROL, JUDICIALIZATION OF SOCIAL PROBLEMS AND GOVERNANCE OF SECURITY IN COMPARATIVE PERSPECTIVES
DOI LINK: [HTTPS://DOI.ORG/10.35295/OSLS.IISL/0000-0000-0000-1199](https://doi.org/10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1199)
RECEIVED 13 AUGUST 2020, ACCEPTED 25 FEBRUARY 2021, FIRST-ONLINE PUBLISHED 04 JUNE 2021, VERSION OF RECORD PUBLISHED 01 DECEMBER 2021

BRUNO AMARAL MACHADO* 

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar as representações sociais dos procuradores da República sobre a persecução penal em casos de corrupção e delitos econômicos no sistema de justiça federal no Brasil. O texto orienta-se pelos seguintes questionamentos: como os procuradores avaliam a investigação criminal dos crimes econômicos e corrupção? Como representam o inquérito policial como procedimento investigatório? No relatório de pesquisa foi possível compreender distintas visões dos atores envolvidos e as práticas da persecução penal da corrupção dos delitos econômicos. Questões organizacionais relacionadas à gestão de recursos escassos, tanto humanos quanto materiais, a definição de prioridades internas, as interações entre as unidades e a definição da unidade de atuação mediante critérios construídos pelas câmaras de coordenação e revisão. Ao final, o percurso exterioriza imagens e autorrepresentações dos sujeitos da pesquisa sobre a persecução penal.

Palavras-chave

Representações sociais; persecução penal; corrupção; delitos econômicos; MPF

Abstract

This article intends to analyze the social representations of the federal prosecutors concerning the investigation of corruption and economic crimes in the Brazilian federal justice system. The text is guided by the following questions: how do federal prosecutors assess the criminal investigation of corruption and economic crimes? How do they represent the *inquérito policial* as an investigative procedure? In the research report we described many applicable interrogations concerning the visions of the actors

* Professor do Departamento de Direito do Uniceub. Campus Asa Norte, Brasília/DF. Email: brunoamachado@hotmail.com.

involved and the practices of the penal prosecution, such as organizational topics and the managing of the resources, both human and material, and the definition of priorities and the interactions between different units. Finally, the itinerary evidences images and self-representations of prosecutors concerning the criminal prosecution.

Key words

Social representations; criminal prosecution; corruption; economic crimes; federal prosecution office

Table of contents

1. Introdução	1439
2. Metodologia	1440
3. A persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos	1442
4. O inquérito e a investigação policial.....	1445
5. Polícia Federal: organização e prioridades na investigação.....	1449
6. A interação com a Polícia Federal: da frágil institucionalização às relações pessoais	1452
7. Conclusões.....	1458
Referências	1459

1. Introdução

As pesquisas sobre a atuação do sistema de justiça criminal vêm ocupando a agenda dos campos da segurança pública e dos estudos empíricos no direito. Os acúmulos sobre identidades policiais e cultura da Polícia são adensados por pesquisas com foco em outras agências do controle penal, ainda em menor volume (Azevedo e Sinhoretto 2018, Muniz *et al.* 2018). Estudos qualitativos expõem a complexidade das funções assumidas, as contradições e os desafios enfrentados pelas agências de controle formal, bem como as trajetórias e as representações sociais dos atores envolvidos (Porto 2010, 2015, Porto e Machado 2015). As análises do fluxo do sistema de justiça criminal conformam campo com resultados relevantes sobre os critérios de atuação dos atores envolvidos ao revelarem os filtros dos casos tramitados no sistema de justiça criminal (Adorno e Pasinato 2007, 2010, Ribeiro e Silva 2010, Vargas 2014, Oliveira e Machado 2018).

O desempenho do sistema de justiça criminal também aparece na agenda de pesquisas e dos gestores públicos. Critica-se a seletividade das organizações e os critérios, nem sempre transparentes, que orientam os processos decisórios das Polícias, do Ministério Público e do Judiciário (Machado 2007a, 2007b, 2011, Costa 2015). Nos últimos anos, estudos sobre o inquérito policial exploram distintas práticas e significados da investigação policial e da persecução penal dos crimes no âmbito estadual. Os arranjos instituídos para o desempenho das atividades evidenciam as soluções construídas ao longo dos anos, e desvelam conflitos e disputas entre diferentes carreiras que integram as organizações que participam da divisão do trabalho jurídico-penal (Costa 2010, Misse 2010, Rattón 2010, Machado 2014, 2015).

Comparativamente em menor número, estudos sobre os crimes de colarinho branco e a criminalidade dos poderosos vêm redirecionando a agenda de pesquisas (Sutherland 1983, Shapiro 1994, Nelken 1994, Ruggiero 2000, Machado e Quezado 2018). Recentemente, a corrupção tem atraído a atenção de formuladores de políticas públicas e diferentes âmbitos acadêmicos. Aponta-se para o escasso interesse em determinadas áreas, como a criminologia, ainda predominantemente preocupada com a criminalidade tradicional, em que pese a relevância do tema pelos danos sociais produzidos (Pemberton 2007, Machado 2016, Machado e Quezado 2018). Outros fatores devem ser considerados. A exposição dos casos pelos meios de comunicação de massa sobre a atuação da justiça criminal nos casos de corrupção política, como a Operação Lava Jato, evidencia as formas de atuação de policiais, procuradores e juízes. De outro lado, sugere dificuldades para o desempenho das atividades e atrai críticas sobre supostas arbitrariedades (Costa *et al.* 2016a, 2016b, Machado 2016).

Alguns desses temas aparecem na pesquisa financiada pela ESMPU (Escola Superior do Ministério Público)/Fórum Brasileiro de Segurança Pública (Costa *et al.* 2016a, 2016b, Machado *et al.* 2016a, 2016b, Jakob *et al.* 2018, Zackseski *et al.* 2018). A pesquisa teve como objeto mapear as práticas e significados da investigação criminal dos casos de corrupção e de delitos econômicos e procurou desvelar as formas como são conduzidos os procedimentos,¹ A pesquisa iniciou-se com a análise do fluxo do sistema de justiça

¹ A partir dos procedimentos concluídos em 2012, o recorte recaiu sobre três estados – Pernambuco, São Paulo, Paraná – e no Distrito Federal e se utilizou de técnicas quantitativas e qualitativas, em relação à investigação e dos seguintes tipos penais: peculato (art. 312 do CPB); inserção de dados falsos para obter vantagem indevida (art. 313 do CPB); extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento (art. 314

federal, tendo como base as investigações denunciadas e arquivadas pelo Ministério Público Federal (MPF) no ano de 2012. Em seguida, foram realizadas entrevistas e grupos focais com servidores públicos de diferentes organizações de controle e fiscalização, policiais (delegados, agentes e peritos), membros do Ministério Público Federal e da Magistratura federal, a fim de mapear as distintas visões sobre o desempenho das atividades, formas de comunicação entre as organizações, bem como conflitos e disputas em torno da investigação criminal (Costa *et al.* 2016a, p. 33).

O objetivo do artigo é, sob a lente da TRS (Teoria da Representação Social), analisar as representações sociais dos procuradores da República que participaram da fase qualitativa da pesquisa. Na perspectiva proposta, o foco se dirige aos saberes produzidos sobre uma dada realidade social. O propósito, assim, é indagar o imaginário de determinados atores ou grupos sociais sobre uma questão específica. Os relatos dos sujeitos da pesquisa constituem-se na matéria-prima para a construção analítica (Porto 2010, Porto e Machado 2015). Por isso, a compreensão do fenômeno remete à forma como os atores selecionados ou um determinado grupo social produzem suas narrativas, baseadas no senso comum. Interessa indagar os valores que emergem nas representações sociais, na medida em que orientam práticas e definem interações sociais. Os valores, crenças e saberes nativos são sociologicamente valiosos por aportarem conhecimento do social (Moscovici 2003). Ação social e representação social articulam-se nos espaços de interações e interdependências. As representações sociais de um fenômeno social, de outro lado, não coincidem com o real e, como dado empírico, devem ser consideradas na análise social.

Se os atores se orientam a partir dos sentidos atribuídos às suas práticas, conforme o contexto em que atuam e interatuam, a partir de processos de socialização organizacional e pautas de atuação, conhecer suas distintas visões permite compreender decisões, omissões e práticas da persecução penal. Nosso percurso orienta-se pelos seguintes questionamentos: como os procuradores avaliam a investigação criminal dos crimes econômicos e corrupção? Como representam o inquérito policial como procedimento investigatório?

2. Metodologia

Na fase qualitativa do trabalho de campo, entre 2014 e 2015, foram realizados grupos focais e entrevistas em profundidade com procuradores da República, procuradores regionais da República e subprocuradores gerais da República. O trabalho de campo incluiu relatos escritos. O ponto de partida foram três entrevistas exploratórias com procuradores da República lotados no Distrito Federal. O foco inicial dirigiu-se a aspectos organizacionais e formas de interação entre os membros e com outros atores do sistema de justiça.

do CPB); concussão (art. 316 do CPB); corrupção passiva (art. 317 do CPB); corrupção ativa (art. 333 do CPB); sonegação de contribuição previdenciária (art. 337-A do CPB); corrupção ativa em transação internacional (art. 337-B do CPB); tráfico de influência internacional (art. 337-C do CPB); crimes contra o Sistema Financeiro Nacional (Lei 7.492/1986); crimes contra a Ordem Tributária (Lei 8.137/1990); crimes de “lavagem” ou ocultação de bens e valores (Lei 9.613/1998); crimes da Lei de Licitações (Lei 9.666/1993) (Costa *et al.* 2016a, pp. 20–21).

A pesquisa exploratória permitiu desvendar dinâmicas internas e percursos para realizar a pesquisa qualitativa. Foi elaborado roteiro para a realização dos grupos focais com procuradores da República em Brasília, Recife e São Paulo. Entrevistamos, ainda, três subprocuradores gerais da República. Em fevereiro de 2015 disponibilizou-se, por intermédio da ESMPU, roteiro para que os membros do MPF tivessem a oportunidade de manifestação livre, segundo a experiência de cada um. Enviaram relatos escritos: 6 procuradores da República lotados no Estado do Paraná (3 lotados em Curitiba), 4 procuradores da República lotados no Estado do Pernambuco (2 lotados em Recife), 1 procurador da República lotado em São Paulo, 1 procurador da República lotado no interior do Estado de São Paulo. Além disso, um relato foi enviado por participantes lotados nos seguintes Estados: Rio Grande do Sul, Pará, Tocantins, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e Rio de Janeiro. Dois procuradores regionais da República, um lotado no Distrito Federal e outro em São Paulo, também enviaram relatos escritos.²

No relatório de pesquisa foram preservados os relatos mais longos a fim de elucidar a diversidade de visões entre os membros do MPF. (Costa *et al.* 2016a, 2016b). Ressalte-se que, em 2010, foi realizado *Survey* que se constituiu no ponto de partida outros estudos (Azevedo 2010). Quanto ao perfil etário dos membros do MPF, 21,4% nasceram antes de 1960, 30% entre 1960 e 1970, 44,4% entre 1970 e 1980, e 4,3% após 1980. Entre os membros, 70,7% são homens e 79,6% brancos. Indagados sobre as funções das penas, 55,7% relataram que era prevenir o delito, 21% punir, 18,6% ressocializar e 4,8% reparar o dano causado (Azevedo 2010).

Por interessar diretamente ao objeto deste estudo, vale recordar que no referido *Survey* os membros do Ministério Público Federal foram questionados se concordam com as seguintes afirmações: 1) “A atuação do MP deveria ser ampliada no âmbito da investigação criminal, passando ele a coordenar diretamente o processo de produção probatória na fase pré-processual”; e 2) “Mesmo sendo o inquérito policial atribuição da Polícia Judiciária, deve o Ministério Público promover investigações paralelas ou complementares”:

² Lista de siglas: Grupos Focais com procuradores da República no Distrito Federal: GF/DF - Procurador 1: PR1, GF/DF. Procuradora 2: PR2, GF/DF. Procurador 3: PR3, GF/DF. Procuradora 4: PR4, GF/DF. Procuradora 5: PR5, GF/DF. Procuradora 6: PR6, GF/DF. Procurador 7: PR7, GF/DF. Grupos Focais com procuradores da República em Pernambuco: GF/PE - Procurador 1: PR1, GF/PE. Procurador 2: PR2, GF/PE. Procurador 3: PR3, GF/PE. Procuradora 4: PR4, GF/PE. Grupos Focais com procuradores da República em Pernambuco: GF/SP - Procurador 1: PR1, GF/SP. Procurador 2: PR2, GF/SP. Procurador 3: PR3, GF/SP. Procurador 4: PR4, GF/SP. Procuradora 5: PR5, GF/SP. Procurador 6: PR6, GF/SP. Procurador 7: PR7, GF/SP. Relação de relatos escritos enviados pelos procuradores da República e procuradores regionais da República: Procuradores lotados no Estado do Paraná - Procuradora 1: PR/PR1, escrita. Procurador 2: PR/PR2, escrita. Procurador 3: PR/PR3, escrita. Procurador 4: PR/PR4, escrita. Procurador 5: PR/PR5, escrita. Procuradora 6: PR/PR6, escrita. Procuradores lotados no Estado de Pernambuco: Procurador 1: PR/PE1, escrita. Procurador 2: PR/PE2, escrita. Procurador 3: PR/PE3, escrita. Procurador 4: PR/PE4, escrita. Procuradores lotados no Estado de São Paulo: Procurador 1: PR/SP1. Procurador 2: PR/SP2. Procuradores lotados em outras unidades da federação: Procuradora 1 (Rio Grande do Sul): PR/RS1, escrita. Procurador 1 (Pará): PR/PA1, escrita. Procurador 1 (Tocantins): PR/TO1, escrita. Procurador 1 (Mato Grosso do Sul): PR/MS1, escrita. Procuradora 1 (Rio de Janeiro): PR/RJ1, escrita. Procuradores Regionais da República: Procurador Regional da República (Distrito Federal): PRR/DF1, escrita. Procuradora Regional da República (São Paulo): PRR/SP1, escrita.

TABELA 1

Resposta	Questão 1	Questão 2
Totalmente de acordo	39,5%	64,7%
Mais de acordo	43,1%	31,1%
Mais em desacordo	15,0%	3,0%
Total desacordo	2,4%	1,2%

Tabela 1. MP e a investigação criminal.
(Fonte: Azevedo, 2010).

Predomina entre os membros do MPF a convicção de que o MP deve também conduzir a investigação criminal. Infere-se, assim que 82,6% concordam (totalmente de acordo/mais de acordo) com a coordenação do inquérito policial e 95,8% tendem a concordar com a condução paralela ou complementar de investigações. O *Survey* aponta para a insatisfação quanto ao desempenho investigatório da PF, que deveria ser suprido por investigações conduzidas pelo próprio MPF. Essas informações foram consideradas relevantes, a serem aprofundadas por meio de entrevistas semiestruturadas. O nosso foco, conforme guia semiestruturado, foi compreender a diversidade de visões e significados atribuídos ao desempenho das funções, as prioridades instituídas e desafios organizacionais. Definida a estratégia inicial, foram realizadas entrevistas, com duração entre 40 minutos e uma hora, e grupos focais, com duração média de 3 horas, com os membros com atuação diretamente relacionada ao objeto desta pesquisa – investigação e persecução penal dos delitos econômicos e corrupção – pois a proposta foi explorar a diversidade de visões e a especificidade das atribuições desempenhadas.

No relatório de pesquisa foi possível desvendar diferentes questões relevantes para compreender as práticas e realidades da persecução penal da corrupção dos delitos econômicos, como questões organizacionais relacionadas à gestão de recursos escassos, tanto humanos quanto materiais, a definição de prioridades internas, as interações entre as unidades e a definição da unidade de atuação mediante critérios construídos pelas câmaras de coordenação e revisão. Neste artigo o foco limita-se às representações sociais sobre a investigação policial por meio de inquérito policial e o desempenho da Polícia Federal. Sempre que relevantes para a análise, achados da pesquisa quantitativa e relatos de outros sujeitos da pesquisa serão utilizados³.

3. A persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos

Estudos no campo da criminalidade de colarinho branco indicam a seletividade do sistema penal. Embora proliferem as leis penais que criminalizam condutas vinculadas à ocupação de funções na empresa e que vulneram interesses econômicos e coletivos, pesquisas apontam para os entraves na persecução penal (Sutherland 1983, Nelken 1994, Shapiro 1994, Machado e Quezado 2018). Com foco na atuação dos tribunais, pesquisa realizada por Beck sustenta mudança na seletividade com as crescentes condenações por crimes de colarinho branco no Brasil (Beck 2013). De outro lado, recente estudo argumenta que, de fato, a criminologia diversificou seus objetos de estudos no transcorrer do século XX. Contudo, ainda dedica escassa atenção à criminalidade dos

³ Neste artigo utilizamos material empírico, entrevistas e relatórios de pesquisa, conforme detalhado em Costa *et al.* 2016a, 2016b.

poderosos, âmbito que produz danos sociais e que deveriam ser prioritários para os criminólogos do sul (Machado e Quezado 2018).

As representações sociais dos procuradores da República ancoram-se em visões compartilhadas sobre a seletividade penal da criminalidade dos poderosos. As narrativas apontam para obstáculos que dificultam a persecução penal, coma a falta de estrutura e a ausência de priorização dos casos e entraves na própria legislação. Os achados da pesquisa de Beck (2010), particularmente sobre a alteração de critérios de seletividade, são contestados pelos sujeitos da pesquisa. As conclusões devem ser tomadas com cautela, alerta um dos entrevistados. Muitos dos julgados analisados no corpus da pesquisa, os quais supostamente confirmariam condenações em instâncias superiores, são alcançados pela prescrição, persistindo a seletividade que o pesquisador parece contestar. Alguns relatos remetem ao *ethos* acadêmico, preocupados em situar a atuação prática no debate teórico. Na descrição dos casos, aparecem referências a tipologias criminológicas; imagens sobre contingências para a atuação da justiça nos crimes de colarinho branco (*white collar crimes*) e na chamada criminalidade do poder (*crime of the powerful*) (Sutherland 1983, Machado e Quezado 2018).

O imaginário sobre a persecução penal emerge como uma corrida de obstáculos: informações enviadas pelas agências de controle nem sempre permitem direcionar a investigação; dificuldades e desafios do judiciário para instrução dos casos envolvendo corrupção e delitos econômicos; necessidade de flexibilizar a obrigatoriedade da ação penal, que permitiria concentrar nos casos mais complexos; dificuldades para o acesso aos dados bancários; entraves processuais como o excessivo número de recursos; foro privilegiado que concentra a investigação nos tribunais superiores, inadequados para conduzirem as investigações complexas; obstáculo criminológico, descrito como aceitação de parte dos atores do sistema de justiça e da sociedade de práticas que produzem danos coletivos; carência de uma dogmática ajustada à peculiaridade dos crimes econômicos; incompatível rigor probatório exigido pelo Judiciário para confirmar autoria e materialidade; carência de apoio técnico para análise documental nas diferentes fases da investigação, persecução penal, instrução e julgamento dos casos.

As narrativas dos participantes da pesquisa mostram visões distintas da investigação da corrupção nas cidades de menor porte. As representações sociais ancoram-se nos contextos locais e nas experiências construídas nas relações cara a cara. Procuradores com experiência no interior de Estados do Nordeste ponderam peculiaridades locais. Na avaliação dos participantes do GF/PE, no interior do Estado, as práticas seriam menos sofisticadas e mais facilmente comprovadas: “No interior do estado, como o nível dos nossos gestores que estão lidando com a Administração Pública e dos particulares que estão lidando com os gestores públicos é muito baixo, as práticas são muito grosseiras e isso facilita muito” (PR2, GF/PE). A situação muda em grandes cidades: “(...) essas práticas são um pouco mais sofisticadas” (PR2, GF/PE). Um dos relatos contrasta a investigação no âmbito federal com a área estadual:

Mas, quando a gente fala em corrupção, na área estadual você tem o que? O guarda de trânsito quando se oferece dinheiro a ele pra ele não multar, ou seja, é um ato de corrupção (...). Então, eles investigam de uma maneira diferente da investigação, por exemplo, do desvio do recurso público (...). Você lida com um processo que, por exemplo, tem fundamento no relatório da CGU (...). Então, normalmente, e muitas vezes essa busca é rotineira, chegou um desvio de recurso de merenda e você vai

perguntar: 'Você fez alguma fiscalização seguida?'; 'Por coincidência passou lá (...) alguma coisa disso aqui?'; 'Tribunal de Contas, você julgou alguma prestação de contas (...)?' (PR2, GF/PE)

Entre os diversos relatos produzidos no trabalho de campo, muitos buscam exemplificar os entraves identificados para a persecução penal dos delitos econômicos e da corrupção. Nesse ponto, as representações sociais dos procuradores exteriorizam autocríticas à gestão do MPF. Destacam-se tanto aspectos técnicos, carências materiais e de pessoal, resistências de agências para atuar em casos complexos, entre outros:

No MPF, a ausência de analistas em contabilidade e engenharia em número suficiente, assim como de servidores treinados e em número suficiente para a realização de diligências externas. Ausência no MPF de sistema que permita a interceptação telefônica, bem como de servidores treinados para operá-lo. Excesso de trabalho. Elevado lapso que se passa entre a ocorrência do fato criminoso e o momento em que eles chegam ao conhecimento do MPF. Pouca participação da sociedade na identificação e comunicação desse tipo de criminalidade. Resistências pontuais do Poder Judiciário em deferir medidas cautelares em desfavor de determinados réus. Na PF, a excessiva lentidão na condução dos inquéritos, o reduzido número de delegados preparados e interessados em atuar na condução desse tipo de investigação. Poucos agentes e peritos, se comparado com o número de delegados. Divisão equivocada da lotação de Policiais entre as regiões e entre capital e interior do Estado. Direcionamento das investigações de acordo com os próprios interesses da Polícia Federal, notadamente, dos interesses corporativos. (PR/PE3, escrita).

As principais dificuldades para investigar esses crimes estão relacionadas à especificidade das provas que eles requerem. De um lado, há dificuldade de obter prova testemunhal; de outro, é preciso realizar análises periciais complexas para comprovar a materialidade (ex.: superfaturamento de um estádio de futebol). A Polícia Federal não possui expertise e recursos suficientes nesse campo. Ou ela segue a metodologia tradicional do inquérito, com oitivas em gabinete, que é insuficiente para descortinar esses crimes, ou aposta tudo na interceptação telefônica, que já não rende muitos resultados. Os acordos de colaboração premiada com o MPF parece ser a ferramenta mais promissora para a investigação desses crimes, como já ocorre em outros países. A Polícia Federal deve investir mais nas modernas técnicas de investigação, como escuta ambiental, por exemplo. (PR/PE4, escrita)

Acredito que as dificuldades se concentram nas limitações estruturais e humanas das instituições que desempenham atividades de investigação (ou seja, faltam servidores e equipamentos), inclusive no MPF. No MPF, o excesso de trabalho e a nossa inapetência para selecionarmos os casos mais relevantes para atuar também terminam por comprometer severamente a qualidade da repressão à corrupção. Para ilustrar: como tenho que atuar tanto em centenas de crimes ambientais de pequena monta quanto num grande esquema de corrupção, não podendo concentrar forças no último – que certamente tem repressão mais relevante –, os resultados terminam não sendo tão proveitosos. A implementação de instrumentos de seletividade de atuação criminal é muito importante nesse aspecto. (PR/PR2, escrita)

São crime complexos cuja investigação interna exigiria pessoal treinado, maior especialização e criação de núcleos especializados. A investigação da Polícia federal, nestes crimes, é burocrática e pouco eficiente. São crimes cuja prova demanda análise acurada e demorada, e que por isto não raro são deixados em segundo plano. Nos casos de maior vulto, quando entregues a grupos especializados, é melhor o desempenho da polícia federal. (PRR/DF1, escrita)

Primeiramente, investigar esses crimes é culturalmente difícil. Há um consenso de que a densidade das provas colhidas tem que ser ainda maior do que o necessário para uma condenação de outros tipos de delito, como tráfico de drogas ou crimes contra o patrimônio, por exemplo. Ou seja, parte-se de uma dificuldade inicial maior, com a mesma estrutura deficitária e arcaica. (PR/RS1, escrita)

As principais dificuldades na investigação da criminalidade econômica são: criminológica, visto que a sociedade e os agentes políticos em geral não compreendem nem rejeitam o crime econômico – nem o seu autor – como deveriam; dogmática e técnica, porque determinados delitos econômicos, além da aparência lícita, dependem de elevada especialização para apuração; A Polícia Federal carece ainda de muita estrutura investigativa nos casos de delitos econômicos e de corrupção. Não há agentes especializados em número e qualidade suficientes para atender a demanda. A investigação, também aqui, padece do grave problema da atividade eminentemente cartorial, em grande parte desenvolvida pela seguinte sequência ‘investigativa’: despacho para emissão de notificações voltadas à recolha de documentos e depoimentos. (PR/MA1, escrita)

Nos extensos relatos sobre os obstáculos para a atuação nos casos de corrupção e delitos econômicos, alguns dos participantes apontam para a inadequada estrutura técnica do MPF para o desempenho das atividades e sugerem questões culturais que dificultam a construção de canais de comunicação com a sociedade bem como a necessidade de definir protocolos para atuação nos casos complexos. Um dos pontos compartilhados nas representações sociais remete à forma instituída para a investigação policial, tema que abordamos em seguida.

4. O inquérito e a investigação policial

Em pesquisa pioneira sobre o inquérito policial conduzido pelas Polícias Cíveis no Distrito Federal, Rio de Janeiro, Pernambuco, Pará e Rio Grande do Sul, agentes de Polícia, promotores de justiça e juizes são em sua maioria críticos ao procedimento, descrito como burocrático e ineficiente (Costa 2010, Misse 2010, Ratton 2010). A visão desses profissionais diverge da retratada pelos delegados da Polícia Civil, que reivindicam a relevância do profissional com formação jurídica na condução das investigações e a formalização dos atos de investigação no inquérito policial (Machado 2014, 2015).

Na fase quantitativa da pesquisa, foi possível identificar as taxas de denúncia e arquivamento nos delitos econômicos e corrupção. Do total de 60.582 casos concluídos em 2012, dos quais quase 50% apuraram crimes de descaminho ou contrabando, conforme Sistema Único, 7.108 correspondem ao escopo da pesquisa (delitos econômicos e corrupção). Os percentuais de denúncias em relação ao total de inquéritos policiais (somatório de denúncias e arquivamentos) indicam que Amazonas tem o maior percentual de denúncias em relação aos procedimentos arquivados (50,30%). São Paulo, Acre e Roraima, respectivamente, apresentam as menores taxas: 8,13%, 5,88% e 2,56%. Na Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Paraíba, Pará, Piauí e Rio Grande do Sul as taxas variam entre 40,5% e 49,49%. Paraná, Rio Grande do Norte, Tocantins, Pernambuco, Santa Catarina, Sergipe e Mato Grosso do Sul registram variações entre 31,09% e 39,81%. Amapá, Mato Grosso, Distrito Federal e Rondônia, entre 26,47% e 29,75%. Rio de Janeiro e Alagoas registraram taxas de denúncia de 10,78% e 15,38%, respectivamente (Costa *et al.* 2016b, pp. 379–380).

Em alguns estados, como São Paulo, onde se identificou o maior volume de investigações concluídas, a maioria dos inquéritos foi arquivada por distintas fundamentações. Na análise detalhada do fluxo do sistema de justiça no DF mapeamos que as investigações com maior probabilidade de gerar ações penais são precedidas de procedimentos administrativos realizados por órgãos e agências públicas, como o Banco Central, o TCU ou a Receita Federal. Os arquivamentos, em sua maioria, decorrem da falta de provas da autoria ou materialidade ou pelo transcurso do tempo (prescrição) (Costa *et al.* 2016a, pp. 247–280).

TAVELA 2

UF	DENÚNCIA	ARQUIVAMENTO	TOTAL	% denúncias
AM	85	84	169	50,30
MG	244	249	493	49,49
PI	32	35	67	47,76
RS	207	228	435	47,59
BA	210	242	452	46,46
GO	68	78	146	46,58
PB	22	26	48	45,83
CE	64	79	143	44,76
PA	85	112	197	43,15
ES	49	72	121	40,50
MS	43	65	108	39,81
SE	33	51	84	39,29
SC	95	180	275	34,55
PE	55	106	161	34,16
TO	35	72	107	32,71
RN	31	66	97	31,96
PR	148	328	476	31,09
RO	36	85	121	29,75
DF	98	239	337	29,08
MT	52	134	186	27,96
AP	27	75	102	26,47
AL	2	11	13	15,38
RJ	98	811	909	10,78
MA	9	94	103	8,74
SP	137	1548	1685	8,13
AC	2	32	34	5,88
RR	1	38	39	2,56
TOTAL	1.968	5.140	7.108	27,70

Tabela 2. Distribuição das manifestações denúncia e arquivamento por Unidade da Federação e respectivos percentuais de denúncias – 2012

(Fonte: Costa *et al.* 2016, pp. 214–215).

O elevado número de arquivamentos, dado coletado no campo, seria evidência de que grande parte do trabalho policial não gera ações penais. A visão predominante entre os participantes é a de que o arquivamento por si só não indicaria uma investigação de baixa qualidade. Se os fatos são apurados, ensejando-se a formação da *opinio delicti*,

atende aos seus objetivos. A análise documental dos procedimentos concluídos no DF apontou para a insatisfação do MPF em relação ao produto oferecido pelo inquérito policial. Não apenas pelo número de arquivamentos com fundamentados na ausência de prova ou prescrição mas também pelo perfil dos procedimentos que geram ações penais: em regra precedidos de procedimentos administrativo, ou seja, aqueles cuja prova é produzida por diferentes órgãos e agências da Administração Pública.

A imagem do inquérito policial nos discursos dos procuradores é a de um procedimento inadequado para os fins a que se destina. Associado à tradição cartorária, descrita como burocrática, morosa e ineficaz. As narrativas apontam para a necessidade de instituir formas mais ágeis e informais. Procuradores da República lotado em São Paulo avaliam: “Particularmente considero o inquérito policial excessivamente burocratizado, formalista ao extremo” (PR/SP1, escrita). Os formalismos inúteis tornariam o procedimento inadequado para o fim que deveria cumprir. Os participantes do GF/SP sugerem via para contornar a “ineficácia” do inquérito policial, construindo padrões de atuação criminal nos órgãos de controle e inteligência. Deveriam ser definidos protocolos para aprofundar a autoria e elementos subjetivos do tipo. Um exemplo seria, nos crimes fazendários, que a investigação já começasse com um viés criminal. A Receita já providenciase “a materialidade e a autoria e a notícia do crime fosse comunicada o mais rápido possível” (PR3, GF/SP). Um dos participantes aponta, contudo, entraves para fomentar a “cultura de investigação criminal” nessas organizações, assim como receios dos servidores em se apontar possível prática de crime (PR1, GF/SP). Um dos participantes do GF relaciona projeto da segunda Câmara:

A câmara em matéria criminal tem projeto para treinar os outros órgãos, cursos para orientar várias unidades justamente tentando dá esse viés. De a Receita tentar descobrir quem realmente é responsável pela empresa, quem foi que teve a iniciativa de fazer determinada coisa (...), isso já evitaria uma quantidade imensa de inquéritos (...) que se perca o medo de fazer essas representações, porque ficou esse receio de sofrer algo por ter apontado algum indício de penal, porque simplesmente eles [estão] cumprindo a obrigação deles, eles não estão acusando, em tese esse é o nosso papel. (PR4, GF/SP)

No GF realizado com procuradores lotados no Estado do Pernambuco, os participantes apontam não apenas a burocracia dos procedimentos, mas também a ausência de direção efetiva nas investigações. As narrativas sugerem desconhecimento ou indiferença em relação ao padrão probatório exigido judicialmente: “Excesso de formalismos, afastamento dos responsáveis pela investigação, demora exagerada no cumprimento de diligências simples, desconhecimento acerca das necessidades probatórias em juízo” (PR/PE1, escrita). Entre os participantes da pesquisa, predomina a visão de que haveria protagonismo exacerbado da figura do Delegado de Polícia, em detrimento da contribuição que agentes poderiam dar, por exemplo, na realização de oitivas” (PR/PE3, escrita). Grande parte do inquérito traz explicações sobre a demora na tramitação, mudança de delegados, a despachos determinando providências investigativas (PR/PE2, escrita).

Os participantes do GF/DF também descrevem as deficiências do inquérito policial. Os procuradores enfatizam que os inquéritos, em regra, são devolvidos para diligências complementares, por não atenderem condições mínimas para a tomada de decisão pelos titulares da ação penal. Os arquivamentos fundamentam-se na ausência de prova, pois as investigações não atendem à necessidade da persecução penal: “Procedimento

anacrônico, moroso, burocrático, que pouco serve para resolução das investigações em curso” (PR/DF1, escrita). Embora reiterem críticas sobre a morosidade e burocracia das investigações realizadas nos inquéritos policiais, os participantes da pesquisa no Paraná relatam boas experiências na interação com a PF em investigações no Paraná. A *expertise* adquirida na investigação de crimes econômicos, especialmente a lavagem de dinheiro, fomentou parcerias tópicas, com base na personalidade e relações de confiança. O transcorrer da nossa pesquisa coincide com a investigação, persecução penal e instrução das primeiras fases da operação Lava Jato (MPF 2014). As forças-tarefa são descritas como modelos ideais para conduzir investigações complexas, superando a burocracia e as formalidades do inquérito. O que supõe a interação próxima entre diferentes atores, com foco na prova ajustada à persecução e futura instrução penal. Um dos participantes expõe sua proposta:

O inquérito policial simplesmente não deveria existir, nem a figura do delegado de polícia. Deveria ser implantado um modelo similar ao que acontece na Europa e nos EUA em que um investigador, que não precisa ser e normalmente não será bacharel em direito, integrante da Polícia (penso que o MP deve ter poder de investigar e deve criar suas estruturas próprias para isso, mas deve investigar apenas nos casos em que tal seja especialmente recomendado. MP não é nem deve ser Polícia, por isso, sou contra um modelo que transfere as funções do delegado de polícia para o MP, especializado na matéria a ser investigada, investiga, com o auxílio de assessores e peritos que forem necessários. (PR/PR3, escrita)

Outros relatos, de procuradores lotados em diferentes unidades da federação, complementam a descrição do inquérito policial:

A Polícia Federal não tem uma equipe técnica disponível para tocar investigações, exceto para ‘operações (em que é destacada uma equipe específica, por tempo determinado). Em consequência disso, os inquéritos ‘ordinários’ (incluindo vários fatos relevantes de corrupção, que, entretanto, já não são atuais) são tocados lentamente, fazendo oitivas, expedindo ofícios ou aguardando meses (às vezes anos) por uma perícia criminal. Essa é a regra para, pelo menos, 90% dos inquéritos. Há excesso de burocracia e apego a formalidades cartorárias, na tentativa de seguir um modelo judicialiforme. Certamente se gasta enorme tempo e recursos humanos nessa formatação de trâmite do inquérito policial. (PR/RS1, escrita)

O distanciamento entre o delegado de Polícia e o titular da ação penal seria uma das possíveis razões. Em outras palavras, a ausência de interações:

O principal problema talvez seja a falta de contato entre o responsável pelo inquérito (delegado) e o destinatário desse trabalho (MPF), que deverá formar sua convicção a partir do resultado da apuração. Há apenas submissão do resultado a cada período de tempo (90 dias, 120 dias, etc.), sem nenhum diálogo ou interação. O delegado faz o que quer (ou o que pode) nesse período, sem preocupar-se com o que efetivamente precisa o titular da futura ação. Óbvio que isso não pode dar certo. (PR/RS1, escrita)

Pela análise dos inquéritos envolvendo esta temática da corrupção e da criminalidade econômica tenho sérias dúvidas se a má condução resulta da desídia dos delegados ou de incapacidade técnica para conduzir uma investigação (...). Os inquéritos são lentos e malconduzidos. A PF parece não saber onde quer chegar com a investigação e vai fazendo diligências soltas. Muitas vezes se passam meses tentando intimar um investigado e deixa-se todo o resto de lado. (PR/PA1, escrita)

As representações sociais dos procuradores desenham imagem negativa do inquérito policial, e permitem confrontar com outros relatos produzidos na fase qualitativa da pesquisa. Peritos e agentes da PF que participaram do estudo não divergem do imaginário dos membros do MPF. Os agentes, em especial, ressentem-se da posição hierárquica dos delegados da PF, e reivindicam que o modelo investigatório deveria prescindir de um profissional do direito, já que o MP cumpriria a função. Os delegados entrevistados, de outro lado, sustentam a relevância do inquérito policial, procedimento que formaliza a produção da prova, a ser conduzido por um profissional do direito. Os procuradores, nas imagens contrapostas dos delegados, estariam distantes do mundo da investigação, não habilitados para investigar e muitas vezes sequer compreenderiam a produção da prova na fase inquisitorial (Costa *et al.* 2016b). As distintas representações sobre o inquérito policial marcam, de outro lado, disputas no mundo policial. A visão dos delegados é contestada pelos relatos de agentes e peritos e, nesse ponto, os aproxima da narrativa dos procuradores.

5. Polícia Federal: organização e prioridades na investigação

Embora seja extenso o campo de estudos da polícia, certamente a PF foi a última a despertar a atenção de pesquisadores. Os estudos apontam para uma organização complexa que acumula tanto funções administrativas quanto a de polícia investigativa no âmbito federal. Sugere-se que os policiais federais passaram por diferentes processos de profissionalização, aproximando-se do que alguns descrevem como polícia de elite. Embora os resultados possam ser discutidos e devem ser aprofundados, deve-se reconhecer que a organização passou por transformações nos últimos 15 anos, redefiniu suas prioridades e parece cada vez mais interessada em se identificar como agência policial anticorrupção e contra a criminalidade econômica. A preocupação em detalhar os resultados obtidos, especialmente valores recuperados nas chamadas grandes operações é parte do processo de reconstrução organizacional e identitária da PF. Há sinais de que a organização passa por fortes conflitos internos entre as carreiras, marcadamente as disputas entre delegados, agentes e peritos. As críticas recíprocas entre delegados e procuradores também aparecem nos recentes achados das pesquisas empíricas (Bajotto 2009, Costa *et al.* 2016a, 2016b, Muniz *et al.* 2018).

As visões dos procuradores da República ancoram-se no ethos profissional do MPF, particularmente nas críticas ao desempenho da PF, cujo trabalho nem sempre atende à necessidade da acusação. Os peritos e a especialização do Instituto Nacional de Criminalística concentram os elogios dos participantes do estudo, embora as condições de trabalho são avaliadas como inadequadas para atender as demandas e, particularmente, por não atenderem diretamente as investigações conduzidas pelos procuradores. Ao contrário, o auxílio pericial é direcionado para as investigações da PF. As críticas vão além. Os procuradores criticam o direcionamento de servidores para atividades burocráticas e funções cartoriais. Atividades como a emissão de passaporte, a fiscalização da segurança privada e a comercialização de produtos químicos, concorrem com a investigação. Os participantes apontam para as transferências de policiais que acabam prejudicando a tramitação dos procedimentos.

Os procuradores ressentem-se da falta de transparência sobre os critérios da polícia que orientam suas prioridades. Nem mesmo as grandes operações seriam precedidas de articulações com o MP para definir estratégias para a persecução penal. Não foram raros

os relatos sobre as dificuldades para o exercício do controle externo da polícia. No GF realizado no DF, narram que foi negado acesso aos procedimentos de investigação que tramitam na direção da PF. Apesar de se desconhecer os critérios, cogita-se sobre possíveis razões que definem as prioridades das investigações: “Notamos que, quando há repercussão política ou para a corporação, há um empenho maior com aquela investigação. E ela tem um andamento que as outras não têm (...)” (PR1, GF/DF). Os relatos de procuradores lotados no DF complementam a imagem sugerida pelos GF/DF: “A estrutura da Polícia é manifestamente inadequada para investigar esses crimes. A Polícia Federal define suas prioridades sem qualquer transparência nos critérios estabelecidos, atendendo a uma pauta oculta que lhe é própria (PR/DF1, escrita).

Os participantes do GF/PE reconhecem que a estrutura material e humana da PF é bastante superior à do MPF. Os procuradores requerem o auxílio da PF para suas investigações e se ressentem da falta de transparência sobre a definição de prioridades. Um dos relatos explicita o argumento: “A estrutura da polícia é bem melhor que a do MP, embora ainda deva ser aperfeiçoada. Não tenho a mínima ideia de como a PF define prioridades. Isso não é transparente” (PR/PE2, escrita). E complementa:

Ainda falta estrutura para o MPF, inclusive treinamento para servidores e membros. Também há relativamente pouca troca de experiências, por meio de grupos de pesquisa e meios análogos. Também a polícia tem problemas de falta de estrutura e de pessoal. Mas, as mudanças de delegados na titularidade dos inquéritos e de estrutura nas superintendências atrapalham. As prioridades da polícia também são definidas de forma pouco transparente. (PR/PE2, escrita)

Entre os relatos dos procuradores lotados em Curitiba e no interior do Paraná, as críticas são compartilhadas em relação à insuficiência da estrutura da PF para investigações mais complexas. A deficiência da estrutura para a recuperação de recursos públicos da PF é objeto de crítica. A necessidade de flexibilizar o princípio da obrigatoriedade da ação penal surge de forma reiterada nos relatos dos sujeitos da pesquisa. Na prática a PF, assim como o MPF, perderiam protagonismo para outras organizações como a Receita Federal, que estabelece prioridades e atua seletivamente:

Minha impressão, em pouco tempo de atuação criminal, é que a PF seleciona as investigações que deseja fazer, normalmente as designa de ‘operações’, e relega a todas as demais investigações um tratamento estritamente burocrático e ineficiente. Talvez eles também não tenham recursos humanos e especializações suficientes para fazer face à generalidade das notícias de crime. Comparando com a Receita Federal, por exemplo, esta tem um amplíssimo poder de seleção (a despeito de o lançamento tributário ser atividade ‘plenamente vinculada’ – CTN, art. 142 – tão obrigatória quanto a ‘obrigatoriedade da ação penal’), enquanto o MPF (e a PF) é obrigado a investigar e processar tudo. Essa visão antiga, própria do direito penal clássico – e incompatível com o direito penal econômico – do princípio da obrigatoriedade da ação penal, faz com que o MPF torne-se um órgão extremamente burocrático (somado ao cada vez maior controle burocrático exercido por uma plêiade de órgãos internos e externos) que perde o protagonismo (paradoxalmente) para os órgãos administrativos do Poder Executivo (mesmo esses não tendo ‘independência funcional nem autonomia institucional). (PR/PR3, escrita)

Certamente a estrutura da PF não é adequada. Basta ver que as UDRPs (unidades criadas em todo o Brasil especificamente para enfrentamento de corrupção) possuem estrutura precária. Não há quadro pericial específico e suficiente, nem número de

agentes suficiente para compor equipes. No caso de Porto Alegre, a UDRP trabalha sob demanda (basicamente, à medida que os fatos vão chegando ao conhecimento da polícia). As operações recentes (investigações de maior vulto) foram realizadas em combinação com o MPF (em alguns casos, a partir de demandas do próprio MPF). Aqui, a criação do NCC (Núcleos de Combate à Corrupção) permitiu essa interação mais efetiva sobre os temas de atuação da UDRP e quais investigações deveriam ser priorizadas. (PR/RS1, escrita)

Como foi detectado em uma das fases da pesquisa, o foco da PF nas operações surge como dado relevante do ponto de vista da análise da evolução institucional e definição das prioridades. Não é irrelevante considerar que as páginas oficiais da PF relacionam o desempenho e se preocupam em detalhar os valores recuperados por ações policiais. A identidade institucional descrita por parte da literatura como “polícia de elite” voltada para a criminalidade de colarinho branco não é isenta de críticas.

No trabalho de campo com os procuradores da República as assim chamadas operações despertam a atenção e não raramente são alvo de críticas. Particularmente entre os participantes de São Paulo, ao priorizar as operações, segundo critérios nada transparentes, a PF define a pauta de atuação das demais organizações. Em regra, o inquérito produziria um “produto de péssima qualidade”:

A polícia entrega, na verdade, um produto de péssima qualidade. Agora eu não vou aqui dizer que a Polícia é a vilã da história, eu acho todas as instituições têm uma parcela de responsabilidade sobre isso (...). Aqui, em São Paulo mesmo eu estou há um ano e pouco numa vara de crimes contra o sistema financeiro e com investigações de uma complexidade inenarrável (...). O que acontece, esse modelo que a Polícia se especializou, de trabalhar para deflagrar operações, é um modelo altamente ineficaz justamente por conta disso que eu acabei de falar. Porque, depois deflagrar a operação, prender 10 pessoas, realizar 70 buscas, etc., etc., a Polícia vai lá na coletiva de imprensa e ela na verdade já vê o trabalho dela como concluído! (PR1, GF/SP)

Entre os relatos, a operação é redefinida na perspectiva que acarreta para o trabalho do Ministério Público e do Judiciário. As operações sugerem conflitos entre atores que participam da investigação e da persecução penal:

Por que como é que na verdade funciona a operação? Na operação digamos que tem 7 delegados de crimes contra o sistema financeiro, ela é uma investigação mais complexa por envolver mais fatos envolver mais pessoas etc, etc. Então, o que acontece, a Polícia Federal, eles têm uma estrutura diferente do Ministério Público ou da Justiça. Eles pegam um delegado e coloca para aquela operação, e às vezes aquele delegado tem um ano com aquela investigação (...). Mas, recentemente, eu tive uma infelicidade muito grande, de pegar uma operação de fundos de previdência pra fraudar investidores e o delegado realmente ele não tinha *know how* para fazer essa investigação, era um delegado altamente concentrador. Nas nossas conversas eu falava assim: ‘venha cá, rapaz, você não acha que isso aqui cabia uma perícia não? Aí ele me falava assim: não, eu acho que não, a prova está diversificada’. Eu acho que esse não é o papel da Polícia (...). O grande problema da gente, nós do Ministério Público não temos controle sobre a deflagração da operação, pelo menos aqui em São Paulo, não sei aí em Brasília, mas deve ser a mesma coisa. O que acontece, ele chega aqui, com uma representação para deflagrar a operação e vai lá, no juiz, e conta uma história, e muitas vezes começa assim. (PR1, GF/SP)

O que acontece, o delegado vai lá: ‘o juiz deu pra gente isso’, já aconteceu comigo não sei com vocês aí, olha pra mim e diz assim, eu acho até uma coisa aterrorizadora o delegado olhar para mim me dizer assim, ‘veja aí o que você pode fazer porque eu já conversei com juiz’ (...). Ele pede a prisão... 30 pessoas. Porque na verdade, o delegado, o que ele quer? Ele quer prender 30 pessoas e usar a prisão. E é uma circunstância em que qualquer ser humano se sente intimidado, você está ali preso, não sabe quanto tempo fica ali. Exatamente o que eles falam? Eles querem arrancar a confissão, isso para alguns crimes é muito interessante, só que para os crimes financeiros, de lavagem de ativos, não vale nada, porque depois vem um escritório de advocacia potente que manda os caras ficarem calados em juízo, e aí junta um monte de documentos, fazem uma série de medidas burocráticas, onde se você não tiver documento e nem perícia, acabou! (PR1, GF/SP)

O relato de caso recente evidencia o que é retratado como “produto” entregue pela PF que gera enormes dificuldades para a persecução penal:

E o que acontece? Eu tive uma infelicidade muito grande agora com a juíza com quem trabalho, ela ficou indignada (...) depois que deflagra a operação é aquele catatau de coisas que vai para o seu gabinete, que não faz o menor sentido, e você tem 5 dias para denunciar, porque tá todo mundo preso. Ai meu amigo, o que eu faço? Eu corro com setecentas diligências. A juíza vira pra mim e diz assim: ‘Doutor, mas agora eu vou ter que me desdobrar, porque eu tenho um monte de gente presa (...)’. Esse é um dos grandes problemas institucionais que nós temos hoje. (PR1, GF/SP)

Os sujeitos da pesquisa são críticos em relação ao procedimento de investigação instituído para a fase policial. Parte dos relatos o descreve como instituto vinculado à criminalidade do século XIX ou início do século XX. Associa-se ao que é descrito na literatura criminológica como criminalidade tradicional. Nos relatos também aparecem imagens associadas às práticas do inquérito: burocrático, moroso, ineficaz. As críticas também apontam para a peculiaridade do caso brasileiro, no qual a um profissional do direito foi conferido o poder de conduzir as investigações, uma forma de “advogado policial”. Nas práticas consolidadas da investigação policial por meio do inquérito policial as narrativas dos participantes estão repletas de alusões às carreiras policiais: os agentes, vistos como os verdadeiros profissionais da investigação, os peritos, nomeados como profissionais da prova técnica, cada vez mais relevantes para a persecução penal, e os delegados de Polícia, carreira que recebe a maior parte das críticas, ao que parece, encontram eco e são ampliadas pelas respectivas associações de classe. O tema remete às imagens dos procuradores sobre os servidores públicos da PF, as formas de interação e conflitos, último tópico do artigo.

6. A interação com a Polícia Federal: da frágil institucionalização às relações pessoais

As pesquisas realizadas sobre a atuação das organizações que participam da divisão do trabalho jurídico-penal apontam conflitos e divergências entre promotores de justiça e delegados da Polícia Civil, especialmente em relação à relevância do inquérito policial como instrumento para a investigação, e ao exercício do controle externo da atividade policial pelo MP (Machado 2014). As críticas não se restringem à insatisfação dos membros do MP. Os diversos relatos produzidos nas pesquisas de campo indicam que os Delegados de Polícia também são alvo da insatisfação dos servidores de outras carreiras policiais (Costa 2010, 2015, Misse 2010, Ratton 2010, Machado 2014, 2015).

Nesta pesquisa, as percepções dos participantes permitem adensar o contexto mapeado no âmbito estadual. Em regra, as relações são pessoais e pouco institucionalizadas. A especialização de delegacias e procuradorias em determinadas áreas, como a corrupção e os delitos econômicos, podem levar a interações mais duradouras e, eventualmente, alianças tóxicas e ações minimamente articuladas. Por outro lado, surgem os conflitos em relação a diferentes perspectivas e interpretações sobre a condução dos casos. Os procuradores descrevem visões distintas sobre as carreiras policiais. De um lado os agentes seriam pouco valorizados na hierarquia policial, relegados a segundo plano nos planos de carreira, embora sejam os “verdadeiros profissionais da investigação”. Os peritos aparecem como atores centrais na investigação da criminalidade complexa. Os peritos são descritos nos relatos como profissionais competentes e que trabalham sem as condições ideais. As visões sobre o delegado associam-se ao seu papel na condução do inquérito policial, procedimento descrito como burocrático e moroso. As atividades cartorárias do delegado seriam desnecessárias e alguns dos relatos sugerem prescindir da figura, aludindo à inexistência da carreira em outros países. Os conflitos com os delegados vinculam-se a diferentes razões: divergências nas estratégias para a condução dos casos; discordâncias quanto às prioridades e alocação dos recursos; critica-se que alguns delegados insistem em se dirigir diretamente ao juiz em suas manifestações em medidas cautelares.

De forma semelhante ao de outras localidades, a interação com os delegados é avaliada negativamente entre os sujeitos da pesquisa em São Paulo. As deficiências de estrutura deveriam levar a formas de atuação conjunta, o que nem sempre é possível.

A relação da verdade nunca esteve totalmente boa. Eu acho que um dos grandes problemas nossos aqui no Brasil, em relação ao sistema penal dos Estados Unidos (...) as nossas parcerias não são institucionais. Eu sozinha no meu gabinete. Agora, em grandes casos assim a gente não consegue resolver, porque envolvem vários órgãos, instituições que, na verdade, você pode ver que ninguém tem perna para muita coisa, não é um problema apenas em São Paulo. (PR3, GF/SP)

Eu já trabalhei na área criminal e fiz várias operações e tive operações desse jeito como ele falou. Uma dessas grandes operações, que foi apreensão de notas falsas, que depois eu fui informada pela delegada que depois que nós tiramos essa quadrilha de mercado, 60 por cento das notas falsas desapareceram quer dizer que ele era um grande produtor de notas falsas, aqui em São Paulo no ABC, e depois distribuía no Brasil inteiro. Nem eu nem a juíza ficamos sabendo! ‘Vou deflagrar hoje’, a sorte é que eu já estava a par dessa operação e já estava tudo bem estruturado porque eu ligava para a delegada e ela nem me atendia na Polícia Federal, ela mandava o escrivão atender, não atendia pessoalmente. Agora em outra operação já trabalhei com delegado, ele vinha aqui, a gente senta frente a frente: ‘Olha, acho que não é desse jeito, tem que ser desse jeito, a pessoa concorda’. (PR3, GF/SP)

Um dos pontos recorrentes nas representações sociais dos procuradores da República é a necessidade de construir protocolos que orientem as comunicações entre organizações distintas, com diferentes estruturas, finalidades e agenda. Na investigação da criminalidade complexa, as trocas de informações revelam-se cada vez mais necessários, o que supõe a construção de estratégias para superar diferenças nos padrões de atuação. O que supõe construir parâmetros que possam suprir lacunas na investigação e evitar conflitos e retrabalho. Os participantes da pesquisa são contudo críticos em relação às

formas de comunicação, muito aquém do necessário para atingir os objetivos. Os canais não seriam institucionalizados, mas construídos a partir de relações pessoais:

Esse é um problema de todos os órgãos, todos nós temos deficiências, o ideal seria que nós estivéssemos sempre em conjunto, mas depende muito de quem está trabalhando. Então, eu sou uma pessoa que pego meu processo, eu vou lá conversar com a Receita Federal, eu não tenho muita intimidade porque eu posso chegar lá e bater com a porta na cara. Se a gente tem receptividade e consegue trabalhar junto, vai bem, vai... Mais rápido e mais completo. (PR3, GF/SP)

Os participantes de Pernambuco também são críticos sobre as relações com os delegados da PF. Embora as informações enviadas por diferentes agências e organizações sejam relevantes, eventuais e pontuais investigações são desempenhadas pelos procuradores. Não se imagina, contudo, prescindir da PF, descrita como necessária entre os participantes do GF/PE:

O que acontece é o seguinte, é diferente em termos de grau a informação, muitas vezes, porque vai depender do acesso ao sistema e, realmente, nós temos órgãos de apoio, e a qualidade de convênio é que faz a diferença, e pra passar a diligência de caráter documental, não é, você vai fazer ofício para o Ministério pedindo esclarecimento e tudo – às vezes é informação técnica; em alguns casos é que você vai evoluir para diligências pessoais onde uma pessoa que é implicada para que ela apresente alguma explicação. Então, assim, e, algumas vezes, vai correr providência pericial ou uma análise técnica da documentação. Então você tem um grau que, normalmente, tem a ver com a qualidade do que nos chegou, né? E tendo em vista a finalidade da nossa instituição não dá pra gente imaginar, por exemplo, do ponto investigativo, nós não vamos substituir ou tornar dispensável a atividade da Polícia – a nossa atividade de investigação ela vem num contexto que, muitas vezes, a Polícia nos é muito necessária. (PR3, GF/PE)

A construção de protocolos de atuação supõe a atuação institucional de diferentes instâncias das organizações envolvidas, o que depende das prioridades definidas e de esforços para superar desconfianças mútuas. Entre os participantes do GF/PE, aparece reiterada a preocupação quanto ao diálogo com os delegados da PF. Na avaliação dos procuradores, melhorar o apoio técnico e operacional seria tão relevante quanto a proximidade e a interação com a PF:

Eu diria que, do ponto de vista de uma equipe para trabalho no campo, eu até acho que, em alguma medida, ela é necessária (...), certamente, eu diria que digamos assim, pelo tamanho aproximado ou equivalente que a Polícia tem (...). Melhoremos o diálogo institucional com a Polícia – e eu acho que é muito importante melhorá-lo, né (...), trabalhar sem ela é tão importante, eu diria, que criar uma equipe própria é tão importante quanto melhorar e praticar o diálogo e a atuação entre parceiros. (PR1, GF/PE)

Turbulenta e de pouco diálogo. Em regra, os delegados se sentem donos da investigação e enxergam o inquérito como um fim em si mesmo, desconsiderando que o trabalho deles é dirigido ao MPF. Poucos nos procuram para tratar de inquéritos policiais por nós requisitados. Em alguns casos isso gera problemas e retarda investigações. As disputas corporativas também contribuem para esse quadro de distanciamento. Por outro lado, nem sempre os Procuradores acompanham os inquéritos com a proximidade desejada. Enfim, é preciso deixar as divergências de lado e procurar aumentar o diálogo. (PR/PE3, escrita)

As representações sociais também sugerem disputas internas entre os integrantes do próprio MPF. Nem sempre as agências que ocupam o topo da hierarquia desempenham o papel desejado. As opções técnicas também podem acirrar tensões e configurar imagens de que as agendas são contraditórias ou que os critérios são juridicamente questionáveis. Um dos participantes, lotado em cidade do interior de Pernambuco, pondera que as câmaras de coordenação e revisão do MPF seriam parcialmente responsáveis pela forma negativa que o MPF é visto entre os policiais: “O fato de as Câmaras insistirem na investigação de bagatelas ou fatos antigos contribui para que a PF veja o MPF com desconfiança, como um órgão burocrata focado em procedimentos e não com resultados” (PR/PE1, escrita). A visão exterioriza valores distintos sobre o que deveria ser prioritário na persecução penal. Sugere-se imagem mais ampla da atuação organizacional, pois aqueles que ocupam posições na base, em distintas procuradorias no interior do país, reivindicam apoio da cúpula na definição de uma política institucional mais realista no âmbito penal.

Durante a realização do GF/DF, os participantes relatam as dificuldades de interação com a PF. A impressão generalizada é a de que haveria poucos delegados operacionais. Um número pequeno de profissionais efetivamente dedicados à investigação. Além disso, as relações pioraram nos últimos anos, especialmente após a tramitação da PEC 37, o que teria reflexo direto para a persecução penal. Outros relatos ponderam que não necessariamente haveria um relacionamento pessoal difícil ou complicado com os delegados: “A relação institucional com a Polícia Federal é muito ruim, apesar do bom contato pessoal com alguns delegados” (PR/DF1, escrita). A visão aproxima-se do relato de procurador regional lotado em Brasília: “Creio, aliás, que as relações individuais são boas e o problema maior está nas relações macroinstitucionais entre PF e MPF” (PRR/DF1, escrita).

Entre os relatos dos participantes lotados em Curitiba e no interior do Paraná, as experiências mais exitosas são aquelas que surgem da interação entre as organizações. A construção de estratégias seria o caminho para o sucesso. Uma das procuradoras, lotada em ofício criminal, relata experiência positiva em operações da PF: “Nos casos em que atuei envolvendo grandes operações, a interação com a Polícia foi excelente. A Polícia se mostrou muito receptiva em atender as diligências (...) e se colocou à inteira disposição. Foi realmente um trabalho de auxílio mútuo para o bem da investigação” (PR/PR6, escrita).

Em Curitiba haveria um distanciamento maior em relação à PF, avalia experiência negativa com delegado da PF (PR/PR3, escrita). A especialização na capital paranaense nem sempre aponta formas de atuação conjunta. As tensões são recorrentes, conforme relato:

A relação com a PF é sempre permeada por alguma tensão. Estou no momento conduzindo uma operação de grande vulto e a relação estava bem cooperativa até que exigi que as representações policiais fossem direcionadas ao MPF, e não ao juiz, em cumprimento da Orientação nº 4/2014, da 7ª CCR, sob pena de considerar ilegal e inválido elemento de prova colhido com autorização do juiz sem prévio pedido feito pelo MPF; ou seja, não é uma questão meramente formal do endereçamento da representação policial, mas a questão material, relativa à ausência de capacidade postulatória da autoridade policial. Foi o suficiente para que o delegado deixasse de manter o diálogo profícuo que existia até então (...) e passasse a adotar uma distância

formal e sem a comunicação adequada para o trabalho conjunto e cooperativo. (PR/PR3, escrita)

A coincidência temática, pela especialização, é positiva. A experiência da NCC leva à proximidade dos delegados lotados em unidades da PF especializadas na investigação do desvio de recursos públicos. Mas a carência de recursos humanos é destacada:

A relação com os delegados é, em geral, boa. Aqui no NCC, temos uma coincidência temática (quase total) com a UDRP (Unidade de Desvio de Recursos Públicos), portanto, se consegue um pouco mais de contato direto com os delegados dessa unidade, nas investigações mais importantes. Entretanto, a UDRP no RS tem uma estrutura bem pequena, com apenas 2 delegados, e não se consegue tocar investigações mais importantes simultaneamente. (PR/RS1, escrita)

Os estudos sobre o controle externo da atividade policial nos estados é um dos pontos de atrito entre promotores de justiça e delegados da Polícia Civil no Brasil. Os delegados ressentem-se das formas de atuação do MP e não são raras as resistências (Misse 2010, Machado 2011, 2014). Na nossa pesquisa sobre a investigação no sistema de justiça federal, o tema ocupa as falas dos participantes. Um dos relatos indica que o exercício do controle externo da atividade policial seria um dos pontos de atrito em Pernambuco:

A relação institucional com a Polícia Federal no geral é boa, mas há sempre uma conflituosidade latente. Em alguns pontos específicos, como no caso do controle externo da atividade policial, a relação é altamente conflituosa (...). Há excesso de atos cartoriais durante a instrução do inquérito e uma tendência à burocratização. Por exemplo, em que pese a possibilidade de registro audiovisual dos depoimentos, as oitivas são tomadas apenas por termo, com prejuízo para a fidedignidade do registro e desperdício de tempo para os delegados. Há poucos registros de diligências de campo. (PR/PE4, escrita)

Os sujeitos da pesquisa descrevem experiências distintas com os delegados da PF e outras instituições. Raramente são estabelecidos contatos diretos com agentes e peritos. A especialização propiciada pela atuação em cidades maiores ou nas capitais leva à construção de relações pessoais, normalmente informais, pela sintonia temática. Mas a proximidade também pode acirrar disputas de poder ou levar a conflitos sobre possíveis invasões de áreas que cada ator ou organização reputa como próprias. Nas procuradorias instaladas em cidades menores, a princípio, haveria mais sinergia entre os atores. Ao longo dos anos, podem ser construídas formas de interação que levem a pautas para a tomada de decisão mediante a discussão prévia e articulação de estratégias. Eventualmente, também podem surgir conflitos; e a escassez de estrutura material e humana pode prejudicar as investigações.

No debate com os procuradores lotados em SP, as críticas à atuação da PF são confrontadas com as boas experiências no interior do Estado. A experiência de atuação conjunta com o MP estadual sugere a construção de parcerias tópicas com outros atores. A PM teria interesse em se aproximar para o apoio das diligências do MP. Porém, tratam-se de experiências não institucionalizadas, orientando-se por relações pessoais, frágeis e pouco estáveis:

Deixe eu fazer um contraponto, eu estive em atuação 11 anos no interior (...). Eu tive algumas experiências positivas com a Polícia militar, eles gostam muito de trabalhar tanto com o MP estadual, e se o MP federal tiver interesse trabalha também, para fazer diligências externas (...). Eu posso dizer que no interior há uma sinergia maior, até

porque o responsável pela área de atuação é só um, então se você conhece lá o tenente responsável pela área de meio ambiente é fácil haver a interação, conversar com ele. (PR3, GF/SP)

A experiência de atuação em parceria não se limitaria ao apoio policial para as atividades. Um dos relatos aponta experiência positiva com a CGU e Receita Federal:

Outra experiência que eu tive nesses 11 anos com a CGU, eles infelizmente diminuíram nesses últimos anos. Eles iam nas cidades, faziam o levantamento das irregularidades, fotos, faziam relatórios e apontavam as irregularidades daquele determinado serviço público. Encaminhava o relatório todo para o MPF ou Receita Federal e ali a gente poderia atuar numa fase bem inicial da coisa, quando o convênio estava sendo executado, então acho assim, que atuação é ruim mas eu acho também que depende um pouco de onde você se encontra, para você poder fazer esse tipo de avaliação eu não acho que esteja tudo perdido, nós temos melhorado bastante. (PR3, GF/SP)

Em Pernambuco, avaliam os participantes do grupo (GF/PE), o contexto e os arranjos previstos em Recife permitem mais proximidade com os órgãos públicos, ao passo que, nas procuradorias no interior do Estado, a sociedade cobraria mais resultados, muito embora as dificuldades são grandes, pois as diversas funções concorreriam entre si, e o apoio operacional seria insuficiente. Nesse sentido:

Só pra complementar a informação do (nome), a investigação (...) em função da natureza da informação que chega, ou seja, Banco Central e COAF de acordo com o local onde o procurador atua (...) é o seguinte, na capital existe uma parceria maior com os órgãos públicos; no interior a parceria com a sociedade é maior porque eles se preocupam mais que o Ministério Público, que a Polícia Federal, de certa forma, atuem. (PR3, GF/PE)

Não necessariamente no interior há uma maior proximidade com a Polícia Federal. Muitas vezes, na capital, em razão da especialização das Delegacias e dos Ofícios das PRs, é possível haver maior interação entre Delegados e Procuradores, quando há boa vontade para superar as dificuldades anteriormente narradas. Por exemplo, estamos tentando marcar reuniões com os Delegados que compõem a Delegacia de Crimes Financeiros, de modo a aumentar a interação durante a investigação e possibilitar que sejam traçadas metas conjuntas. (PR/PE3, escrita)

Já atuei em diversas operações bem-sucedidas em conjunto com a Polícia Federal, como, por exemplo, a Operação (...), resultado de atuação conjunta do MPF, da Polícia Federal e da Corregedoria da Polícia Federal. A operação desarticulou uma quadrilha de policiais rodoviários federais em Pernambuco voltada à prática de corrupção nas estradas. Foram produzidas provas nos três órgãos citados, que serviram não só ao oferecimento de ações penais e de improbidade, mas também à instauração de processos disciplinares que resultaram na demissão de policiais rodoviários federais. (PR/PE4, escrita)

Entre os procuradores da República lotados no Paraná os relatos também apontam para uma maior proximidade com os delegados nas cidades do interior do Estado. Em Curitiba haveria um distanciamento:

Sempre tive uma relação bastante amistosa com a Polícia Federal, sendo que na capital, sem dúvida, acaba por haver um maior distanciamento, em virtude do número de delegados. Em resumo, pode-se dizer que quando o Delegado é diligente e realiza o seu trabalho com esmero, a relação interinstitucional é muito profícua; quando não há comprometimento por parte do delegado que conduz o IPL, muitas vezes é necessária

a adoção de medidas específicas ou até mesmo de se socorrer da Corregedoria do órgão. (PR/PR1, escrita)

Em [cidade] tinha uma relação excelente com a Polícia Federal, inclusive com os Delegados, o que possibilitou sucesso na atuação coordenada em algumas investigações importantes. Em [cidade] o relacionamento também é muito bom, mas a proximidade não é idêntica à vivenciada em [cidade], notadamente porque a Delegacia da PF que atua na região se situa na cidade de Maringá/PR. (PR/PR2, escrita)

Entre as narrativas, poucas experiências foram registradas de interação dos procuradores com peritos e agentes. O relato reforça a peculiaridade da experiência local:

Em [cidade], tinha boa relação com os peritos e com alguns agentes. Em Paranavaí, ainda não tive contato direto com tais profissionais (...). Em [cidade], antes do início de uma investigação relevante, era comum a realização de reuniões para definirmos prioridades e métodos de produção de prova, além de debatermos aspectos jurídicos para evitar futuras nulidades, o que era bastante proveitoso. Aqui em (...), isso está começando a se repetir. (PR/PR2, escrita)

Diversos relatos permitem uma compreensão mais ampla das interações entre delegados da PF e procuradores. Não necessariamente a pequena estrutura do MPF e da PF, em cidades menores, permite a construção de formas de atuação conjunta entre delegados e procuradores da República. Mas há escassez de suporte pessoal e material da PF. Nas cidades com estruturas mais complexas e especialização, podem ser definidos arranjos informais que levem a dinâmicas interorganizacionais de atuação nos casos mais complexos. As relações são construídas com base em relações pessoais e são pouco institucionalizadas. Eventualmente, a proximidade evidencia conflitos e receios mútuos:

No interior, há mais proximidade do MPF com todos os órgãos. Conseguem-se falar rapidamente com um Secretário e até com o Prefeito ou Prefeita. Quanto à Polícia, também há essa proximidade que também é facilitada pela existência de um número menor de agentes policiais. De outro bordo, essa proximidade pode ser motivo de tensões maiores, tendo em vista que o colega acaba respondendo por todos os feitos ou metade deles. Fui lotada em Cascavel, no Paraná, e em [cidade], no RJ, e – salvo exceções – todas as minhas experiências até hoje com delegados de polícia foram ruins: trabalhos mal feitos, vaidades excessivas, e número ínfimo de operações. Em mais de 6 anos de MPF, somente atuei em uma grande operação policial. (PR/RJ1, escrita)

7. Conclusões

As representações sociais dos sujeitos da pesquisa, ancoradas no ethos profissional dos integrantes do MPF, instituição que detém o monopólio da ação penal no sistema de justiça federal, sugerem distintos cenários e desafios da investigação policial e da persecução penal da criminalidade complexa. Ao contrário da criminalidade tradicional, a criminalidade do poder, termo que também emerge nos relatos, supõe, na visão dos procuradores, novos protocolos, agilidade ajustada às novas tecnologias, menos formalismo. Além disso, requer, avaliam os participantes, a articulação entre distintas agências e profissionais com variadas formações.

O inquérito policial é criticado por todos os procuradores participantes da pesquisa como procedimento burocrático e ineficiente, particularmente para a investigação da corrupção e dos delitos econômicos, reforçando-se imagem sugerida no *Survey* (Azevedo

2010). As críticas formais ao procedimento remetem também à divisão das funções entre as carreiras na PF. De um lado, os agentes são descritos como “os verdadeiros profissionais da investigação”, e os peritos surgem nos relatos como “os profissionais da prova técnica”, cada vez mais relevantes para a criminalidade complexa. De outro lado, a posição dos delegados é questionada, vez que associados à reprodução de atos formais e à burocracia da investigação.

A interação com os delegados da PF é representada como difícil e pouco institucionalizada. Escassas são as referências a interações diretas com peritos e agentes da PF. As relações pessoais ainda predominariam nas experiências de atuação conjuntas. Os participantes ressentem-se da falta de transparência da PF na definição das prioridades. As grandes operações, muitas vezes, seriam deflagradas sem o necessário acompanhamento do responsável pela persecução penal. As narrativas descrevem, de outro lado, boas práticas na condução das chamadas operações, particularmente aquelas que resultam da construção de pautas de atuação conjunta, fruto do amadurecimento de distintos atores que parecem compreender a necessidade de superar atuações isoladas, incompatíveis com a persecução penal da criminalidade complexa. Os relatos sugerem dinâmicas distintas nas capitais e cidades do interior do país, reforçando-se a lógica de que os contatos e interações seguiriam relações pessoais e contatos locais, com poucos instrumentos ou nenhum protocolo para atuação conjunta.

As dinâmicas interativas e formas de cooperação entre as organizações que participam da divisão do trabalho jurídico-penal constituem-se em boas práticas. As disputas e conflitos certamente produzem efeitos negativos para a ação penal. Se a investigação policial e posterior persecução penal dependem cada vez mais da articulação entre distintos especialistas para lidarem com o perfil dos casos da pesquisa, as representações evidenciam entraves importantes para o desempenho das funções assumidas.

As narrativas evidenciam valores e crenças que orientam as ações dos procuradores no desempenho de suas atribuições. E sugerem insatisfações que impactam a persecução penal. De outro lado, ao desvelar imagens sobre a atuação policial, a análise permite ir além de visões críticas que mostram o sentimento de corpo e unidade organizacional. Exteriorizam autoimagens e autorrepresentações dos próprios procuradores, que nos permitem pensar mais sobre suas visões e convicções, que efetivamente sobre a qualidade do trabalho policial.

Referências

- Adorno, S., e Pasinato, W., 2007. A justiça no tempo, o tempo da justiça. *Tempo social, revista de sociologia da USP* [em linha], 19(2), pp. 131–155. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20702007000200005> [Com acesso em 21 de março de 2021].
- Adorno, S., e Pasinato, W., 2010. Violência e impunidade penal: Da criminalidade detectada à criminalidade investigada. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social* [em linha], 3(7), pp. 51–84. Disponível em: <https://nev.prp.usp.br/wp-content/uploads/2015/04/Dilemas7Art3.pdf> [Com acesso em 21 de março de 2021].

- Azevedo, R.G., e Sinhoretto, J., 2018. O sistema de justiça criminal na perspectiva da antropologia e da sociologia. *BIB, São Paulo* [em linha], nº 84, pp. 5–12. Disponível em: <https://doi.org/10.17666/bib8406/2018> [Com acesso em 21 de março de 2021].
- Azevedo, R.G., ed., 2010. *Perfil socioprofissional e concepções de política criminal do Ministério Público Federal*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União.
- Bajotto, C.C., 2009. *Polícia Federal: A elite policial traçando identidades e distinções*. Dissertação, Mestrado em Ciências Sociais. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.
- Beck, F.R., 2013. *A criminalidade de colarinho branco e a necessária investigação contemporânea a partir do Brasil: Uma (re)leitura do discurso da impunidade quanto aos delitos do “andar de cima”*. Tese de doutorado, Programa de Pós-Graduação em Direito. São Leopoldo: Universidade do Vale do Rio dos Sinos.
- Costa, A.T.M., 2010. A discricionariedade no sistema de justiça criminal: uma análise do caso do Distrito Federal. In: M. Misse, ed., *O inquérito policial no Brasil*. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ, pp. 191–236.
- Costa, A.T.M., 2015. A (in)efetividade da justiça criminal brasileira: uma análise do fluxo de justiça dos homicídios no Distrito Federal. *Civitas* [em linha], 15(1), pp. 11–26. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2015.1.17088> [Com acesso em 21 de março de 2021].
- Costa, A.T.M., Machado, B.A., e Zackseski, C.M., 2016a. *A investigação e a persecução penal da corrupção e dos Delitos econômicos: Uma pesquisa empírica no sistema de Justiça federal (vol. I)*. Brasília, Fórum Brasileiro de Segurança Pública. ESMPU. Escola Superior do Ministério Público da União.
- Costa, A.T.M., Machado, B.A., e Zackseski, C.M., 2016b. *A investigação e a persecução penal da corrupção e dos Delitos econômicos: uma pesquisa empírica no sistema de Justiça federal (vol. II)*. Brasília, Fórum Brasileiro de Segurança Pública. ESMPU. Escola Superior do Ministério Público da União.
- Jakob, A., Machado, B.A., e Cordeiro, C., 2018. A persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos nos discursos dos magistrados: uma análise exploratória do sistema de justiça federal. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, nº 142, pp. 81–110.
- Machado, B.A., 2007a. *Fiscalías. Su papel social y jurídico-político: una investigación etnográfico-institucional*. Barcelona: Anthropos.
- Machado, B.A., 2007b. *Ministério Público: Organização, representações e trajetórias*. Curitiba: Juruá.
- Machado, B.A., 2011. Representações sociais sobre o controle externo da atividade policial: cultura organizacional e relações institucionais. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, vol. 88, jan.–fev., pp. 273–314.
- Machado, B.A., 2014. *Justiça criminal: Diferenciação funcional, interações organizacionais e decisões*. São Paulo: Marcial Pons.

- Machado, B.A., 2015. O inquérito policial e a divisão do trabalho jurídico-penal. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 9(1), pp. 12–33.
- Machado, B.A., 2016. O controle penal da corrupção e o modelo organizacional do Ministério Público: contexto sociopolítico e fragmentos do debate contemporâneo. *Revista de Estudos Criminais*, 15(60), pp. 143–176.
- Machado, B.A., e Quezado, M., 2018. A corrupção pelos olhos da criminologia: dano social e violação dos direitos humanos. *Revista de Estudos Criminais*, 17(70), pp. 133–174.
- Machado, B.A., Zackseski, C., e Raupp, R.M., 2016a. A investigação e a persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos: uma análise exploratória do sistema de Justiça Federal. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, vol. 118, pp. 299–329.
- Machado, B.A., Zackseski, C., e Raupp, R.M., 2016b. Tempos da investigação: o transcurso do inquérito policial no sistema de Justiça Federal. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, vol. 124, pp. 143–181.
- Ministério Público Federal (MPF), 2014. *Caso Lava Jato* [em linha]. Disponível em: <http://www.lavajato.mpf.mp.br/> [Com acesso em 30 de março de 2015].
- Misse, M., ed., 2010. *O inquérito policial no Brasil*. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ.
- Moscovici, S., 2003. *Representações sociais: Investigações em psicologia social*. Petrópolis: Vozes.
- Muniz, J., Caruso, H., e Freitas, F., 2018. Os estudos policiais nas ciências sociais: um balanço sobre a produção brasileira a partir dos anos 2000. *BIB, São Paulo* [em linha], nº 84, pp. 148–187. Disponível em: <https://doi.org/10.17666/bib8405/2018> [Com acesso em 21 de março de 2021].
- Nelken, D., 1994. *White-Collar Crime*. Sydney: Dartmouth.
- Oliveira, M.V.B., e Machado, B.A., 2018. O fluxo de sistema de justiça como técnica de pesquisa no campo da segurança pública. *Direito & Práxis* [em linha], 9(2), pp. 781–809. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2017/26702> [Com acesso em 21 de março de 2021].
- Pemberton, S., 2007. Social harm future(s): exploring the potential of the social harm approach. *Crime, Law and Social Change*, vol. 48, pp. 27–41.
- Porto, M.S.G., 2010. *Sociologia da violência: Do conceito às representações sociais*. Brasília: Verbena.
- Porto, M.S.G., 2015. Fluxos e dinâmicas do sistema de justiça criminal nas representações sociais dos operadores envolvidos. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 9(1), pp. 82–100.
- Porto, M.S.G., e Machado, B.A., 2015. Homicídio na área metropolitana de Brasília: Representações Sociais dos Delegados de Polícia, Promotores de Justiça e Magistrados. *Sociologias* [em linha], 17(40), pp. 294–325. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/15174522-017004012> [Com acesso em 21 de março de 2021].

- Ratton, J.L., 2010. Refletindo sobre o inquérito policial na cidade de Recife: Uma pesquisa empírica. In: M. Misse, ed., *O inquérito policial no Brasil*. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ, pp. 237–311.
- Ribeiro, L., e Silva, K., 2010. Fluxo do sistema de justiça criminal brasileiro: Um balanço da literatura. *Cadernos de Segurança Pública* [em linha], 2(1), pp. 14–27. Disponível em: <http://www.isprevista.rj.gov.br/download/Rev20100102.pdf> [Com acesso em 21 de março de 2021].
- Ruggiero, V., 2000. *Crime and Markets: Essays in Anti-Criminology*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Shapiro, S.P., 1994. Collaring the crime, not the criminal: reconsidering the concept of white-collar crime. In: D. Nelken, ed., *White-Collar Crime*. Sydney: Dartmouth, pp. 11–39.
- Sutherland, E.H., 1983. *White Collar Crime: The Uncut Version*. Nova Iorque: Holt Rinehart and Winston.
- Vargas, J.D., 2014. Fluxo do Sistema de justiça criminal. In: R.S. Lima, J.L. Ratton e R.G. Azevedo, eds., *Crime, Justiça e Polícia no Brasil*. São Paulo: Contexto, pp. 411–426.
- Zackseski, C., Machado, B.A., e Maciel, W.C., 2018. Investigando os investigadores: Representações sociais sobre a atividades policial no sistema de justiça federal. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, vol. 150, pp. 367–39.