

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO

**ANÁLISE INSTITUCIONAL SOBRE A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO
FEDERAL: CORRUPÇÃO E CRIMES CONTRA A ORDEM TRIBUTÁRIA**

JOYCE COSTA RODRIGUES

RIO DE JANEIRO

2019/1º SEMESTRE

JOYCE COSTA RODRIGUES

**ANÁLISE INSTITUCIONAL SOBRE A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO
FEDERAL: CORRUPÇÃO E CRIMES CONTRA A ORDEM TRIBUTÁRIA**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Geraldo Prado**.

RIO DE JANEIRO
2019/1º SEMESTRE

CIP - Catalogação na Publicação

C696a Costa Rodrigues, Joyce
Análise Institucional do Ministério Público
Federal: corrupção e crimes contra ordem tributária
/ Joyce Costa Rodrigues. -- Rio de Janeiro, 2019.
121 f.

Orientador: Geraldo Luiz Mascarenhas Prado.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
de Direito, Bacharel em Direito, 2019.

1. Ministério Público Federal. 2. Teoria
Institucional. 3. Corrupção. 4. Crimes Contra a
Ordem Tributária. 5. Crimes Fiscais. I. Mascarenhas
Prado, Geraldo Luiz, orient. II. Título.

JOYCE COSTA RODRIGUES

**ANÁLISE INSTITUCIONAL SOBRE A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO
FEDERAL: CORRUPÇÃO E CRIMES CONTRA A ORDEM TRIBUTÁRIA**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Geraldo Prado**.

Data da Aprovação: ___/___/____.

Banca examinadora:

Orientador:

Membro da Banca:

Membro da Banca:

RIO DE JANEIRO
2019/1º SEMESTRE

Dedico esta monografia a minha família, que tanto me deu suporte e apoio nestes 5 anos de graduação em Direito. Para os afrodescendentes, *Umoja* é o princípio da unidade e da comunhão. Na minha vida, vocês são a personificação dele.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pois sem Ele nada é possível.

Aos meus pais, Glória Regina Costa Rodrigues e Laurito Rodrigues Filho, que, com afeto, desde cedo, me mostraram a importância dos estudos.

Às minhas queridas amigas de infância e aos colegas de turma, pelos estudos em conjunto e pelos momentos divertidos compartilhados.

Aos companheiros e companheiras dos grupos de pesquisa, em especial os do LETACI (Laboratório de Estudos Teóricos e Analíticos) e NTDH (Núcleo Teórico de Direitos Humanos), pois o aprendizado não seria o mesmo sem a troca de conhecimento com vocês.

Aos incríveis profissionais da área do Direito e professores, Ana Paula Fohrmann, Carlos Bolonha, Ivone Caetano, Kone Cesário, Luciano Góes, Márcia Cristina Souza e Vanessa Siqueira, pelos ensinamentos e trajetórias inspiradoras.

Ao orientador, Geraldo Prado, pela mentoria na elaboração do projeto final.

Por fim, a todos e todas que contribuíram direta e indiretamente para minha formação. Agradeço imensamente!

RESUMO

O presente trabalho possui o objetivo de fomentar a atual discussão existente sobre o Ministério Público Federal e suas atribuições. Essa instituição também atua como fiscal da ordem jurídica, portanto, iremos verificar de que forma tem sido a sua atuação nas áreas escolhidas neste recorte temático: Combate à Corrupção e Crimes Contra a Ordem Tributária. Para além de um recorte histórico a ser feito, pretendemos analisar qual o impacto dessa atuação na realidade brasileira e de que forma isso tem sido comunicado ao público por meio das mais variadas plataformas, incluindo as que são utilizadas pelo próprio Ministério Público, com a atuação das procuradorias e disponibilização de material. Por isso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com o fim de entender melhor a atuação dos Procuradores Regionais da República e buscar maiores esclarecimentos sobre os Planos Estratégicos e Relatórios anuais da instituição.

Palavras-chave:

Ministério Público Federal; teoria institucional; corrupção; crimes contra a ordem tributária; crimes fiscais.

SUMÁRIO

METODOLOGIA.....	9
INTRODUÇÃO	11
1 MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL ENQUANTO INSTITUIÇÃO.....	14
1.1 Origem histórica do Ministério Público Federal no Brasil	14
1.2 Previsão constitucional e funções	17
1.3 Estrutura organizativa	23
1.4 Transformação institucional.....	26
2 NÚCLEO DE COMBATE À CORRUPÇÃO.....	33
2.1 Combate à corrupção: histórico e origem	33
2.2 Operação Lava Jato.....	42
2.3 Eficácia das medidas adotadas	49
3 CRIMES CONTRA A ORDEM TRIBUTÁRIA.....	54
3.1 Atuação do Grupo Trabalho sobre Crimes Tributários e Fiscais.....	54
3.2 Investigação financeira e crimes tributários	58
3.3 Planejamento tributário	62
CONCLUSÃO.....	65
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	69
APÊNDICE	73

METODOLOGIA

A definição de uma metodologia de pesquisa está intimamente ligada aos seus objetivos e à abordagem de um questionamento, problema ou fato. Deste modo, procuramos nos afastar da narrativa que estabelece uma espécie de “evolução institucional” do Ministério Público Federal e que, para isso, se utilizaria da progressão histórica. Este modelo de pesquisa é mais adequado para a disciplina de História de Direito e também a quem pretende fazer análises dentro da temática do Direito Comparado, o que não é o caso. Neste projeto, a introdução histórica tem uma função meramente norteadora.

O procedimento técnico realizado trata-se da metodologia de pesquisa bibliográfica e o trabalho de campo foi por meio de entrevistas¹ realizadas com Procuradores da República. Trabalhou-se com textos legais e jurídicos de autores atuais, bem como foram utilizados informativos disponibilizados pelo Ministério Público Federal para analisar a atuação institucional sobre a temática do “Combate à Corrupção” e dos “Crimes contra a Ordem Tributária”. Isso foi feito levando em consideração que a sua atuação deve ser sempre em defesa dos interesses metaindividuais, em uma problematização da realidade e na direção da observação dos Direitos Fundamentais garantidos constitucionalmente.

Na delimitação temporal, escolheu-se o período pós-Constituição da República de 1988. Isso acontece pois, no período de democratização, inaugurou-se uma nova estrutura da instituição do Ministério Público Brasileiro. Entretanto, a partir de 2014, com a instauração de operações como a Lava Jato, passamos a ter uma forte perspectiva acerca do cumprimento e das limitações das funções incumbidas constitucionalmente a esta instituição. Tais limitações revelaram tanto para quem o compõe quanto para a sociedade e para acadêmicos da Teoria Institucional, o que demonstra a pertinência temática deste estudo.

De acordo com os relatórios nacionais encontrados, houve um avanço de diálogo com a população. Já com esses dados em mãos, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com Procuradores da República. Nas entrevistas, se tinha como base algumas perguntas, mas

¹ Foi autorizada nesta monografia a reprodução das entrevistas realizadas com os Procuradores Regionais da República Andrea Bayão Pereira Freire e Paulo Fernando Corrêa.

buscou-se induzir novos assuntos, para que o próprio entrevistado trouxesse mais informações. Ou seja, nossas perguntas eram apenas um ponto de partida para a fala do Procurador.

INTRODUÇÃO

Antes de se fazer menção à análise institucional do Ministério Público Federal (MPF) em instâncias específicas, faz-se necessária uma breve explicação sobre a estrutura da instituição, bem como da sua missão e valores. Utilizou-se, para tanto, dados, relatórios e planos de atuação fornecidos publicamente. Para, depois, introduzir uma perspectiva sobre o tema.

Portanto, ter uma perspectiva histórica do Ministério Público Federal (MPF) é o ponto de partida. Ele foi incluído, com a Constituição da República de 1988, como função essencial à justiça, mas não faz parte do Poder Judiciário. Pelo artigo 127, *caput*, da referida lei, o Ministério Público é incumbido da defesa dos interesses sociais indisponíveis.

A carta de 1988, em seu artigo 92, disciplina sobre os órgãos do Poder Judiciário, considerando em seus incisos: o Supremo Tribunal Federal, Conselho Nacional de Justiça, Superior Tribunal de Justiça, os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, os Tribunais e Juízes do Trabalho, os Tribunais e Juízes Eleitorais, os Tribunais e Juízes Militares e os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

Assim sendo, o Ministério Público Federal não integra os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Possui independência funcional e conta com órgãos, que são responsáveis por desenvolver atividades administrativas e executar suas funções conforme a Lei Complementar nº 75 de 1993.

Desta maneira, o enfoque desta pesquisa será em duas atuações temáticas específicas: Núcleo de Combate à Corrupção e Crimes Contra a Ordem Tributária, levando em consideração que também estão inseridas no contexto da Operação Lava Jato.

O Núcleo de Combate à Corrupção tem diversos representantes nas unidades da federação e funciona dentro do âmbito da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão. Ele possui autonomia institucional e atua em relação a atos de improbidade administrativa, aos crimes praticados por funcionário público ou particular e aos crimes contra a administração.

Já o Grupo de Trabalho sobre Crimes Tributários e Fiscais da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão teve suas atividades iniciadas em 2015, quando os seus membros definiram o Plano de Trabalho, como divulgado no Relatório Anual de Atividades² do mesmo ano. O GT acabou sendo anexado ao Grupo de Apoio sobre Lavagem de Dinheiro e Crimes Fiscais e Investigação Financeira (GALD – CFIF) no ano de 2018 (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015).

O tema da monografia foi escolhido pela sua relevância atual. Em 2018, foram celebrados os trinta anos de promulgação da Constituição da República de 1988 e da configuração atual do Ministério Público Federal. A instituição promoveu o Projeto “MPF Cidadão - 30 Anos: uma história de Combate ao Crime e de proteção aos Direitos Humanos”, resgatando assim a sua memória institucional.

Vale ressaltar que as ações promovidas pelo projeto ocorreram durante todo o ano de 2018 e não estiveram restritas somente ao seu quadro de funcionários. Por ter interesse em resgatar o histórico do Ministério Público Federal através da pesquisa documental, destaca a sua atuação nas mais diversas frentes e visa promover a cidadania e interesse do público. Com esse objetivo, foi disponibilizado o calendário anual com as atividades desenvolvidas.

O Ministério Público, conforme estabelecido pelo artigo 127 da Constituição da República de 1988, é a instituição incumbida da defesa dos interesses sociais indisponíveis. Assim, cabe a ele atuar, preferencialmente junto aos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional de Educação, para a elaboração, a fiscalização e a execução de políticas educacionais eficientes, bem como exigir de todos os entes federativos a existência e a adequação dos planos de educação, além de verificar se eles aplicam os recursos mínimos exigidos pela Constituição Federal.

Deve, portanto, buscar os mais diversos mecanismos de participação social e de ação resolutiva. Apesar de não integrar o poder judiciário, atua como articulador e fiscal da implementação de políticas públicas, utilizando-se de meios extraprocessuais, como inquérito

² BRASIL. Ministério Público Federal. Relatório Anual de atividades, 2ª Câmara de Coordenação e Revisão (Matéria Criminal). Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2015. 47 p. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/sobre/gestao-estrategica/relatorio-de-atividades/documentos/relatorio-de-atividades-2015>. Acesso em: 26 jun. 2019

civil, audiências públicas e recomendações administrativas, e dos termos de ajustamento de conduta.

A princípio, a pergunta de partida foi “Qual é a atuação do Ministério Público Federal como fiscal da ordem jurídica?”. Devido à amplitude do questionamento, verificou-se que seria necessário delimitar melhor qual atuação deveria ser analisada mais detalhadamente, visto que existe um mapa estratégico que define sua missão, os valores e visão. Nesse sentido, foi necessário identificar e verificar a atuação do MPF percebendo seus mecanismos específicos de atuação, sua utilização e a forma com que isso ocorre. Também foram realizadas entrevistas com membros da instituição para verificar o cumprimento do Planejamento Estratégico e seus objetivos.

1 MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL ENQUANTO INSTITUIÇÃO

1.1 Origem histórica do Ministério Público Federal no Brasil

Entende-se que no Estado Moderno, o Ministério Público (MP) surgiu como reação à concentração de poderes do monarca. Basicamente, orientava-se em conformidade com “os princípios de superação da vingança privada; entrega da ação penal a um órgão público tendente à imparcialidade; distinção entre juiz e acusador; tutela dos interesses da coletividade e execução rápida e certa das sentenças dos juízes” (MACEDO JÚNIOR, 2010, p.67)

De acordo com o levantamento de pesquisa³ de Ronaldo Porto Macedo Júnior (2010, p.67), o Ministério Público surgiu historicamente com o advento da separação dos poderes. Sendo a proximidade mais direta com os advogados e procuradores do rei, que foram criados na França em meados do século XI. Os primeiros tinham atribuições exclusivamente cíveis, já os procuradores do rei surgem com a organização das primeiras monarquias cumulando a função de defesa do fisco com a função de natureza criminal.

Para o autor (2010)⁴, foram os Códigos Napoleônicos que o instituíram o MP da maneira que a França veio a conhecer na atualidade e esse modelo foi utilizado como parâmetro para vários Estados modernos. Especialmente com o Código de Instrução Criminal e a Lei de 20 de abril de 1810, a instituição constitui-se em verdadeira magistratura, diversa da dos julgadores e seus membros eram popularmente chamados de “magistratura de pé”.

No Brasil, o surgimento do Ministério Público teve origem no direito lusitano. O conceito atribuído pela legislação francesa e a visão do seu povo sobre o Estado favoreceram a emergência e o poder de uma instituição que toma conta do interesse do Estado. Pode-se assim dizer, que o conceito do Estado brasileiro e a cultura brasileira assemelham-se ao Estado e à cultura franceses, que também favorecem o papel forte do Estado na sociedade e na economia.

³ MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. A evolução institucional do ministério público brasileiro. SADEK, M. T. (Org). In: **Uma introdução ao estudo da justiça** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

⁴ Idem.

Por isso, é possível afirmar que o grande poder conferido ao Estado no Brasil foi inspirado também no modelo francês⁵. (SESTER; OLIVEIRA, 2016, p.607)

Entretanto, somente no Código de Processo Penal do Império de 1832 foi dado tratamento sistemático ao Ministério Público. O Promotor Público passou a ser considerado órgão da sociedade e titular da ação penal e poderiam ser promotores aquelas pessoas que pudessem ser jurados, sobretudo os instruídos em leis. Eles deveriam ser nomeados pelo governo na corte ou pelo presidente das províncias e em caso de impedimento ou falta, existia a possibilidade de demissão. (MACEDO JÚNIOR, 2010, p.69)

Com a proclamação da República, novos textos legais foram promulgados e conferiram outras atribuições ao Ministério Público. Ronaldo Porto Macedo Júnior (2010) tratou detalhadamente de cada lei e foi feita uma seleção das alterações que são mais relevantes para a construção teórica desta monografia. Elas aparecem nas seguintes legislações: Código de Processo Penal de 1941 e as Constituições da República dos anos de 1937, 1946, 1967, 1969 e 1988.

O Código de Processo Penal de 1941⁶ consolidou a posição do Ministério Público como titular da ação penal. Assim “deu-lhe o poder de instaurar o inquérito policial e realizar outras diligências no procedimento inquisitorial”. (MACEDO JÚNIOR, 2010, p.71).

A Constituição da República de 1937⁷ “trouxe o Procurador-Geral da República como chefe do Ministério Público Federal e instituiu o “Quinto” constitucional.” Assim, um quinto dos membros dos tribunais passou ser composto por profissionais do Ministério Público e Advocacia alternadamente. (MACEDO JÚNIOR, 2010, p.71).

⁵ SESTER, Peter; OLIVEIRA, Andreia Cristina. O Ministério Público Brasileiro e o Advogado Geral do Tribunal de Justiça da União Europeia: uma breve comparação. **Revista Estudos Institucionais**, v.2, n.2, 2016.

⁶ MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. A evolução institucional do ministério público brasileiro. SADEK, M. T. (Org). In: **Uma introdução ao estudo da justiça** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

⁷ Idem.

A Constituição da República de 1946⁸ tratou do Ministério Público sem vinculação aos outros poderes da República e instituiu os Ministérios Públicos Federal e Estadual. Garantiu “estabilidade na função, concurso de provas e títulos, a promoção e remoção somente por representação motivada da Procuradoria Geral, definindo também sua estrutura e atribuições” (MACEDO JÚNIOR, 2010, p.71).

A Constituição da República de 1967⁹ subordinou o Ministério Público ao Poder Judiciário, criando a regulamentação do concurso de provas. Por outro lado, “a Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969 retirou as mesmas condições de aposentadoria e vencimentos atribuídos aos juízes e perda de sua independência, pela subordinação no capítulo do Poder Executivo” (MACEDO JÚNIOR, 2010, p.71).

O artigo 96 da Constituição da República de 1969¹⁰ foi alterado pela Emenda nº 7 de 1977, que autorizou os ministérios públicos a se organizarem em carreira por leis estaduais. Em alterações posteriores e promovidas pela Lei Complementar nº 40 de 14/12/1981, traçou-se um “novo perfil que definiu o Ministério Público como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado e responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade” (MACEDO JÚNIOR, 2010, p.72).

Já a Lei Maior de 1988 (ROCHA, 2015), acolheu o pensamento dominante entre os Promotores Públicos e delineou um novo perfil institucional¹¹ ao Ministério Público. Para Marfan Martins Vieira (2005)¹²:

“O perfil da instituição como conhecemos hoje só foi traçado pela Constituição de 1988, mas o trabalho de construção começou lá atrás, e o papel destas pessoas foi decisivo para alcançarmos o patamar de defesa da sociedade com a autonomia que possuímos hoje”.

⁸ MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. A evolução institucional do ministério público brasileiro. SADEK, M. T. (Org). In: **Uma introdução ao estudo da justiça** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

⁹ Idem.

¹⁰ Idem.

¹¹ ROCHA, Célio Erthal. **Um olhar sobre o Ministério Público Fluminense** Rio de Janeiro: Nitpress, 2015.

¹² Discurso de agradecimento do Procurador-Geral de Justiça Marfan Martins Vieira pela outorga da Medalha Tiradentes ao Ministério Público em 12/12/2005 a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ).

Como apontam Andreia Cristina de Oliveira e Peter Sester¹³ (2000) na atualidade:” os membros do Ministério Público exercem suas funções inseridos no sistema de freios e contrapesos. O objetivo desse sistema é evitar abusos na esfera dos três poderes da administração pública e assim manter o equilíbrio.”

Por fim, como posto no artigo 127, caput, da Constituição Federal, é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, a ele cabe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. É configurado instituição autônoma e independente e não subordinada aos Poderes da esfera pública. Além disso, a finalidade de sua existência é de defesa da sociedade no regime democrático instituído e sua atuação é comprometida com a defesa da cidadania e da dignidade da pessoa humana.

1.2 Previsão constitucional e funções

O Ministério Público Federal¹⁴ integra o sistema de justiça brasileiro, é dotado de garantias e de autonomia tanto administrativa quanto funcional e não está vinculado a nenhum dos poderes de Estado. Os seus princípios organizativos coincidem com os previstos para o Poder Judiciário. Quais são: “direito de apresentar proposta orçamentária; direito de propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares por concurso público de provas e títulos; seus integrantes não respondem aos outros poderes ou instituições e gozam de direitos como a vitaliciedade, a inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos.” (CASTILHO; SADEK, 2010, p.1)

A Constituição da República de 1988 foi responsável por ampliar a tipificação dos direitos constituintes da cidadania, incorporando a eles os direitos sociais. Então, o Ministério Público passa a agir em outras áreas, a fim de garantir proteção aos interesses e direitos constitucionalmente previstos, de forma a minimizar possíveis abusos do poder. (CASTILHO; SADEK, 2010, p.2)

¹³ SESTER, Peter; OLIVEIRA, Andreia Cristina. O Ministério Público Brasileiro e o Advogado Geral do Tribunal de Justiça da União Europeia: uma breve comparação. **Revista Estudos Institucionais**, v.2, n.2, 2016.

¹⁴ CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer; SADEK, Maria Tereza. **O Ministério Público Federal e a Administração da Justiça no Brasil** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2010. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/qb3pp/pdf/castilho-9788579820373.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2019.

O Ministério Público possui duas esferas de atuação, uma na União e outra nos Estados, existindo ainda uma subdivisão entre eles, que ainda será objeto de estudo neste capítulo. Em resumo, a diferenciação entre os ramos do Ministério Público diz respeito à competência de atuação e não aos instrumentos de que dispõem, garantias ou princípios de atuação.

Sester e Oliveira (2016, p.608), defendem que o MP não integra o Poder Judiciário. Para isso se utilizam das disposições presentes no texto constitucional. Destacam que:

A Constituição de 1988 (ou CF) apresenta as “Funções Essenciais à Justiça” em seu Título IV, Capítulo IV. Lá foram alocados cargos e órgãos que atuam perante o Poder Judiciário, sem, no entanto integrá-lo. Exercem “funções essenciais à justiça”: o Ministério Público, a advocacia pública, a defensoria pública e a advocacia privada. A atuação dessas pessoas ou órgãos é imprescindível ao próprio exercício da função jurisdicional, tendo em conta sobretudo o fato de que o Poder Judiciário não atua de ofício.

Para Marcelo Pedro Goulart, a construção da democracia substantiva seria o objetivo estratégico de todas as entidades republicanas, e também do Ministério Público. Estabelece que “a Constituição da República conferiu ao Ministério Público uma missão peculiar e que delimita o campo de sua atuação”. (GOULART, 2013)

No confronto de interesses que ocorre no processo de construção da hegemonia democrática, que o autor¹⁵ chama de guerra de posição, ao Ministério Público defende os interesses indispensáveis à efetividade do objetivo estratégico da República e à afirmação de vontade geral estabelecida na Constituição de 1988. Esses interesses são sociais e individuais indisponíveis e são considerados essenciais à realização prática do projeto constitucional de emancipação social. (GOULART, 2013)

Desta maneira, o MP assume o compromisso de construir e defender, nos limites de sua missão institucional, a democracia e as massas, como projetado na Constituição e passa a

¹⁵ GOULART, Marcelo Pedrosa, **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

configurar no cenário nacional como agente da vontade política transformadora. Em sendo assim, a sua intervenção deve ser pautada na superação de práticas corporativistas e particularistas, que inibem a articulação dos grupos sociais subalternos e marginalizados, mediando a formação da vontade política transformadora desses grupos.

O *caput* do artigo 127 da Constituição de 1988 disciplina sobre a estrutura do MP *in verbis*: “é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Possui capacidade postulatória, atua em juízo na defesa dos interesses gerais da população, é titular da ação penal pública e foi investido de diversas outras competências fundamentais para a proteção da sociedade. Sua finalidade institucional é própria e não se confunde com a de outras carreiras jurídicas. O texto constitucional também positivou princípios institucionais¹⁶ no parágrafo primeiro do artigo citado anteriormente, que são relacionados às funções e garantias da autonomia de atuação dos membros do Ministério Público. Quais são: a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. (SESTER; OLIVEIRA, 2016, p.609).

O princípio da unidade decorre da existência de um só corpo institucional que está orientado para o interesse público e bem comum da nação e não do Estado. Isto se aplica dentro de cada instância do Ministério Público. Ou seja, não há unidade entre o Ministério Público da União e os Ministérios Públicos dos Estados.

Já princípio da indivisibilidade deriva do princípio da unidade, que também é representado pelo impedimento à subdivisão em Ministérios Públicos autônomos e desvinculados uns dos outros. A atuação dos membros é a atuação da própria instituição em si. Isso significa a não-vinculação dos membros do Ministério Público aos processos em que atuam.

A independência funcional aplica-se a cada membro de forma individual e tem as dimensões externa e interna. A instituição é independente no exercício de suas funções. Ou seja,

¹⁶ SESTER, Peter; OLIVEIRA, Andreia Cristina. O Ministério Público Brasileiro e o Advogado Geral do Tribunal de Justiça da União Europeia: uma breve comparação. **Revista Estudos Institucionais**, v.2, n.2, 2016.

não está subordinada a qualquer dos Três Poderes, assim como os seus membros não se subordinam aos seus superiores hierárquicos. Tendo em vista que a relação de subordinação entre eles é de ordem administrativa e não funcional, a atuação do Ministério Público deve estar vinculada à busca existencial do bem comum, interesse social e proteção dos direitos fundamentais.

Ao Ministério Público brasileiro, asseguram-se as autonomias administrativa, financeira e funcional. (SESTER; OLIVEIRA, 2016, p.611).

Quanto à autonomia administrativa, esta confere ao Ministério Público poderes para propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares. No exercício desta autonomia, o Ministério Público elabora suas próprias folhas de pagamento; adquire bens e contrata serviços; edita atos de concessão de aposentadoria e exoneração de seus servidores. A autonomia financeira- garantida no artigo 168 da Constituição brasileira, há a competência para elaborar sua proposta orçamentária, dentro dos limites e prazos estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Todavia, não pode a lei prever que o órgão não elabore o seu próprio orçamento, devendo essa proposta integrar-se ao orçamento geral submetido ao Poder Legislativo pelo chefe do Poder Executivo.

(...) Por fim, a autonomia do Ministério Público é baseada na autorização do Procurador Geral da República e Procuradores Gerais de Justiça da iniciativa de lei concorrente com chefe do Poder Executivo de lei sobre a organização, respectivamente, do Ministério Público da União e dos Estados (CF, art. 128, §5º).

O artigo 128 §5º da Lei Maior Brasileira dispõe que:

Art. 128. O Ministério Público abrange:

“§5º- Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros”.

A Constituição de 1988 ampliou as funções do Ministério Público na condição de defensor da sociedade, nas esferas penal e cível, conferindo a atribuição de zelar pela moralidade e probidade administrativas. Também existe a possibilidade de que exerça outras funções compatíveis com a sua estrutura organizativa.

Neste sentido, artigo 129, inciso IX da Constituição da República de 1988 disciplina *in verbis*:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Consta no mapa estratégico do Ministério Público Federal dos anos de 2011 a 2020¹⁷ a sua visão, a missão e os valores. Caracteriza-se como sua visão ser conhecido no âmbito nacional e internacional por sua excelência na promoção da justiça, cidadania e combate ao crime e corrupção (MPF, 2011).

Promover a realização da justiça, o bem da sociedade e a defesa do estado Democrático de Direito aparece como missão¹⁸ da instituição. Já os seus valores¹⁹ são autonomia institucional, compromisso, transparência, ética, independência funcional, unidade, iniciativa e efetividade. Ele busca ser percebido como instituição que atua efetivamente na defesa da sociedade por meio do combate à criminalidade e corrupção, proteção do Regime Democrático e promoção dos Direitos Fundamentais, atuação preventiva, aproximação com o cidadão e através de trabalho em grupo e parcerias (MPF, 2011).

As funções do Ministério Público podem ser divididas em típicas e atípicas:

As funções típicas são a promoção da ação penal pública, da ação civil pública, da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, do zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição. São atribuições acometidas ao Ministério Público de forma atípica, que ainda hoje são exercidas de forma supletiva pela instituição: (i) o patrocínio do reclamante trabalhista onde não haja Justiça do Trabalho; (ii) substituição processual das vítimas necessitadas nas ações *ex delicto* e (iii) ação de investigação de

¹⁷ MAPA estratégico do Ministério Público Federal. MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/mapa-estrategico>. Acesso em: 26 jun. 2019.

¹⁸ Idem.

¹⁹ Idem.

paternidade de filhos havidos fora do casamento. Quanto a essas atuações semelhantes às de defensoria, o STF tem entendido, que apenas enquanto não se implemente em cada estado da União o ofício da Defensoria Pública como previsto no art. 134 da Constituição, essa atribuição de assistência judiciária ainda será prestada pelo Ministério Público. (SESTER; OLIVEIRA, 2016, p.617).

Ainda sobre as funções atípicas de atuação, o interesse indisponível é fiscalizado pelo Ministério Público. Assim sendo, em um processo judicial em que exista questão de interesse indisponível, deverá ocorrer a intervenção ministerial. (SESTER; OLIVEIRA, 2016, p.618).

Para Fábio Kerche²⁰, o Ministério Público brasileiro exerce três funções. Além das funções típicas e atípicas, há o *accountability* horizontal em relação aos outros poderes. O autor utiliza o conceito de *accountability* como a análise da improbidade no setor público, no que se refere à prestação de contas, tanto no controle de instituições que são dotadas de autonomia, quanto na capacidade de um agente interferir na ação de outro. O *accountability horizontal* seria então o mecanismo de controle realizado por alguns dos Poderes da esfera pública ou por alguma instituição do estado. Já o *accountability vertical* é o mecanismo de controle na criação e realização de políticas públicas e institucionais demandadas pelos eleitores (KERCHE, 1999, p.7).

Em uma perspectiva crítica, Kerche²¹ considera que, embora o *accountability* horizontal apresente falhas, o papel desempenhado pelo Ministério Público brasileiro relativo ao controle de outras instituições é importante e aumenta as informações sobre a atuação dos Poderes da esfera pública, muito embora, o papel do Ministério Público em reverter políticas decididas pelos agentes eleitos se mostre problemático. Além da falta de controle por parte dos eleitores e dos políticos-eleitos, a instituição pode interferir em decisões que são políticas e não meramente jurídicas (KERCHE, 1999, p.9).

²⁰ KERCHE, Fábio. **O ministério público brasileiro e seus mecanismos de *accountability***. In: Encontro Anual da Anpocs, 23, 1999, Minas Gerais. GT 12, Estado e Economia, 1999. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/23-encontro-anual-da-anpocs/gt-21/gt12-15/4960-fkerche-o-ministerio/file>. Acesso em: 26 jun. 2019

²¹ Idem.

1.3 Estrutura organizativa

Em termos de sua estrutura organizativa²², integram o Ministério Público: o Ministério Público da União, sob a chefia do Procurador Geral da República e que compreende o Ministério Público Federal; o Ministério Público do Trabalho; o Ministério Público Militar; o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e o Ministério Público dos Estados. Falaremos aqui mais especificamente somente da estrutura do Ministério Público Federal. (MPF, 2019)

Como um dos ramos no Ministério Público da União, a organização, funcionamento e as atribuições administrativas²³ dos órgãos e unidades do Ministério Público Federal obedecem ao disposto na Constituição Federal, na Lei Complementar 75/93, no Regimento Interno Diretivo do MPF, no Regimento Administrativo do MPF e nas diretrizes constantes no Planejamento Estratégico Institucional. (MPF, 2019)

Possui mais de 200 unidades no Brasil e sua estrutura²⁴ conta com:

Procuradoria-Geral da República (PGR); Procuradorias Regionais da República (PRRs); Procuradorias da República nos estados e no Distrito Federal (PRs), que são unidades administrativas de gestão; e Procuradorias da República nos municípios (PRMs), as unidades administrativas vinculadas à Procuradorias da República dos Estados. (MPF, 2019)

A partir de 2015, passou a ter dois regimentos internos: o Diretivo e o Administrativo²⁵. Os documentos estão relacionados às estratégias de modernização da instituição e buscam o fortalecimento das Secretarias Nacionais e o espelhamento dos serviços oferecidos com as áreas correspondentes nas suas unidades gestoras. (MPF, 2019)

²² CONHEÇA a estrutura do MPF. MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/conheca-o-mpf-1>> Acesso em: 09/06/2019.

²³ Idem.

²⁴ Idem.

²⁵ REGIMENTOS internos. MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/regimentos-internos>> Acesso em: 09 jun. 2019.

O Regimento Interno Diretivo²⁶ trouxe a visão geral dos órgãos e estruturas e a estrutura administrativa de unidades, secretarias e órgãos. Destaca-se a inclusão do Planejamento Estratégico englobando o Sistema Integrado de Gestão Estratégica e Governança. (MPF, 2019)

Já o Regimento Administrativo²⁷:

Tem foco nas competências e no funcionamento das estruturas administrativas e de apoio às atividades finalísticas. Entre as novidades, a descrição dos serviços oferecidos por cada uma das áreas e não exclusivamente atribuições específicas dos setores. Alinhado à nova concepção de administração do MPF, com foco no caráter nacional da instituição, o Regimento Administrativo pontua o papel das Secretarias Nacionais e suas atribuições, além das estruturas administrativas correlatas nos estados. (MPF, 2019)

Com relação à atuação temática²⁸ do Ministério Público Federal (2019), existem sete câmaras de coordenação e revisão, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) e a Secretaria de Cooperação Internacional. Em seguida, uma breve apresentação sobre cada uma delas:

A 1ª Câmara de Coordenação e Revisão²⁹, de Direitos Sociais e Fiscalização de Atos Administrativos em geral, está organizada em atuação extrajudicial, atuação judicial, iniciativas de coordenação e eventos. Discute tópicos relacionados à temática dos direitos sociais e atos administrativos em geral. (MPF, 2019)

A 2ª Câmara de Coordenação e Revisão³⁰ está incumbida da coordenação, da integração e da revisão do exercício funcional dos membros do Ministério Público Federal na área criminal, com exceção dos temas de atuação das 4ª, 5ª e 6ª e 7ª Câmaras, cujas funções serão explicitadas a seguir. (MPF, 2019)

²⁶ REGIMENTOS internos. MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/regimentos-internos>> Acesso em: 09 jun. 2019

²⁷ REGIMENTOS internos. MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/regimentos-internos>> Acesso em: 09 jun. 2019

²⁸ CÂMARAS de Coordenação e Revisão. MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/atuacao/camaras-de-coordenacao-e-revisao>> Acesso em: 09 jun. 2019

²⁹ SOBRE a 1CCR. MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr1/sobre>> Acesso em: 09 jun.2019

³⁰ SOBRE a 2CCR. MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/sobre>> Acesso em: 09 jun.2019

Na 3ª Câmara de Coordenação e Revisão³¹ que é a do Consumidor e Ordem Econômica, trata-se da defesa do consumidor, da concorrência e da regulação da atividade econômica, acompanhando as respectivas políticas públicas. (MPF, 2019)

A 4ª Câmara de Coordenação e Revisão³² é a do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural, que está relacionada aos seguintes temas: flora, fauna, áreas de preservação, gestão ambiental, reservas legais, zona costeira, mineração, transgênicos, recursos hídricos e preservação do patrimônio cultural. A 5ª Câmara de Coordenação e Revisão³³ atua no combate à corrupção e também em relação aos atos de improbidade administrativa. A 6ª Câmara de Coordenação e Revisão³⁴ é a câmara temática das populações indígenas e comunidades tradicionais. (MPF, 2019)

Já a 7ª Câmara de Coordenação e Revisão³⁵ é o órgão colegiado com atribuições de Coordenação, Integração e Revisão da atuação funcional dos Membros do Ministério Público Federal relativamente às matérias concernentes ao controle externo da atividade policial e sistema prisional. (MPF, 2019)

Por fim, a Secretaria de Cooperação Internacional³⁶ é responsável por assuntos de cooperação judiciária e jurídica internacional com autoridades estrangeiras e organismos internacionais, bem como no relacionamento com órgãos nacionais voltados às atividades próprias da cooperação internacional. (MPF, 2019)

³¹ SOBRE a 3CCR. MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr3/sobre>> Acesso em: 09 jun.2019

³² SOBRE a 4CCR. MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/sobre>> Acesso em: 09 jun.2019

³³ SOBRE a 5CCR. MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/sobre>> Acesso em: 09 jun.2019

³⁴ SOBRE a 6CCR. MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/sobre>> Acesso em: 09 jun.2019

³⁵ SOBRE a 7CCR. MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr7/sobre>> Acesso em: 09 jun.2019

³⁶ SOBRE a SCI. MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/sobre>> Acesso em: 09 jun.2019

A PFDC³⁷, por sua vez, dialoga e interage com órgãos de Estado, organismos nacionais e internacionais e representantes da sociedade civil, persuadindo os poderes públicos para a proteção e defesa dos direitos individuais indisponíveis, coletivos e difusos. (MPF, 2019)

1.4 Transformação institucional

Segundo o Procurador da República Danilo Pinheiro Dias, na atualidade, o Ministério Público Federal (MPF) passa por uma “crise institucional”³⁸, por essa razão procura rediscutir internamente suas funções e traçar novos planos estratégicos e de gestão. Em sua visão, os modelos de atuação e de organização adotados nos últimos 20 anos não mais correspondem às necessidades atuais (DIAS, 2013, p.61).

O autor³⁹ entende que “crise institucional” é mais profunda e diz respeito à própria identidade do MPF. A instituição que precisa decidir qual o seu caráter marcante e em que atribuições abstratas pode atuar de forma mais direcionada. Por outro lado, deve desenvolver a competência para melhor dialogar com os poderes constituídos, principalmente o Executivo e o Legislativo, e os atores políticos que operam nessa seara (DIAS, 2013, p.61).

O já citado Procurador da República⁴⁰ ainda estabelece que é ingênua a concepção dos que acreditam que o MPF deve continuar a atuar em todas as áreas de interesse da sociedade. Ele não considera razoável a continuidade de atuação em todas as áreas da tutela coletiva (patrimônio público, questão indígena, ambiental, patrimônio histórico, direitos humanos) e na área criminal com a máxima eficiência. Para ele: “Uma instituição que estivesse apta a atuar em todas essas áreas, nos parâmetros hoje utilizados no Ministério Público Federal, com eficiência e expertise, já teria se substituído ao Poder Executivo com folga” (DIAS, 2013, p.62).

³⁷ O QUE é a PFDC. MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/pfdc/sobre>> Acesso em: 09 jun. 2019.

³⁸ DIAS, Danilo Pinheiro. Ministério Público Federal - por que temer o futuro?: Algumas reflexões sobre os caminhos institucionais. **Revista Pensar**. Ministério Público Federal. Brasília, v. 1, p. 59-68, 2013.

³⁹ Idem.

⁴⁰ Idem.

Sugere a reconstrução do modelo institucional⁴¹ mais apto a dialogar com os demais atores políticos e com a sociedade seria mais benéfica. Assim, as áreas de atuação em que o MPF é indispensável aos interesses da sociedade seriam redefinidas. Ficaria apenas com a atuação na esfera criminal de “combate à corrupção” e a promoção de direitos humanos, mesmo que isso impacte em outras áreas (DIAS, 2013, p.64).

Dias⁴² (2013) destaca que:

A atuação criminal está na gênese do Ministério Público, a ação penal pública é privativa do Parquet, mas apesar disso a instituição não tem se firmado como agente protagonista, seja na investigação criminal ou na formulação de políticas de segurança pública.

(...) Por outro lado, a promoção dos direitos humanos, por meio especialmente da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão – PFDC, deve, a nosso sentido, integrar também as linhas de ação prioritária da instituição. Nessa área, o trabalho do MPF será sempre imprescindível, independentemente do desenvolvimento econômico, social e institucional que o país venha a alcançar no futuro.

(...) Atuando o MPF como um eficiente mediador no contexto de uma sociedade altamente conflituosa. Acatar isso implica necessariamente aceitar também que a atuação do Ministério Público nas demais áreas, só faz sentido se se entender que sua atribuição não penal é meramente residual. Ou seja, que a atuação especialmente na tutela coletiva, deve ser rigorosamente seletiva, de forma que a instituição não se substitui aos órgãos públicos e à própria sociedade civil organizada, aceitando inclusive o direito de errarem. Aqui, a presença do MPF deve ser restrita e eventual, mas não menos importante. Para isso, o plano de ação institucional na tutela do meio ambiente, do patrimônio histórico e cultural, de minorias, do consumidor etc. deve, na maioria das vezes, priorizar o trabalho desenvolvido por órgãos públicos especializados nas respectivas matérias; ou em outros, a atuação de organizações da própria sociedade civil.

Os motivos do isolamento institucional⁴³ do Ministério Público Federal são suas próprias falhas estruturais. Também há uma grande influência do ambiente político em sua atuação, que

⁴¹ DIAS, Danilo Pinheiro. Ministério Público Federal - por que temer o futuro?: Algumas reflexões sobre os caminhos institucionais. **Revista Pensar**. Ministério Público Federal. Brasília, v. 1, p. 59-68, 2013.

⁴² Idem.

⁴³ ARAGÃO, Eugênio José Guilherme. O Procurador Geral da República e imagem institucional do Ministério Público Federal. **Revista Pensar**. Ministério Público Federal. Brasília, v. 1, p. 69-76.

é estimulado midiaticamente por embates entre os Poderes Executivo e Legislativo. (ARAGÃO, 2013, p.70)

A instituição foi idealizada na Constituinte de 1988 para ultrapassar a tradição como órgão de persecução penal. A partir da redemocratização de 1985⁴⁴, parte de seus integrantes foi capaz de oferecer, inovadoras políticas públicas para a realização de direitos coletivos e interesses difusos que conduziram a um novo desenho constitucional. Assumiu a posição de interlocutor estatal entre sociedade e governo e para tal, valeu-se do inquérito civil e da ação civil pública. (ARAGÃO, 2013, p.70)

Conforme, Aragão⁴⁵ (2013, p.71):

A Lei Orgânica do MPU e a Lei da Improbidade Administrativa fortaleceram esses instrumentos, por um lado garantindo aos membros plena independência de atuação orgânica de conformidade com os princípios de unidade e indivisibilidade institucional; por outro lado, outorgando-lhes capacidade de admoestação administrativa, com poderes requisitórios e de ampla investigação de práticas lesivas ao patrimônio público. Internamente, o Ministério Público Federal em particular, organizou-se de forma a esvaziar o poder de interferência de órgãos de sua estrutura central na atuação periférica; criou um ambiente funcional não hierarquizado, calcado no princípio eletivo para o provimento da maioria dos cargos de revisão e coordenação interna.

Apenas o cargo do Procurador-Geral da República continuou a ser provido por livre escolha da Presidência da República, sujeitando somente à aprovação do Senado Federal para nomeação por mandato de dois anos renováveis. Essa foi a maneira de se estabelecer a organização interna de forma mais democrática. Podendo ser interpretada como reação às práticas do regime militar. Para Eugênio José Guilherme Aragão (2013, p.71): “A razão teórica era fundada na missão constitucional da renovada instituição como órgão de defesa da democracia, era o senso comum, o Ministério Público tinha que se organizar de forma “democrática””.

⁴⁴ ARAGÃO, Eugênio José Guilherme. O Procurador Geral da República e imagem institucional do Ministério Público Federal. **Revista Pensar**. Ministério Público Federal. Brasília, v. 1, p. 69-76..

⁴⁵ Idem.

Recentemente, como parte do processo de modernização, contruiu-se o planejamento estratégico⁴⁶ do Ministério Público Federal. Apontou-se uma direção a seguir para o futuro com a definição de o que, quem, como e quando fazer. Tratou-se de momento crucial para a gestão estratégica, ocorreu o exame de adequação dos atuais modelos de coordenação, integração e revisão. A organização e a normatização existentes para os órgãos de execução em todos os níveis da carreira também foi analisada (NETO, 2013, p. 79).

Em entrevista semiestruturada⁴⁷ concedida para a estruturação desta monografia, a Procuradora-Geral da República Andrea Bayão Pereira Freire (Núcleo de Combate à Corrupção- Procuradoria Regional da República da 2ª Região) comentou que a modernização estrutural do MPF pode ser vista mais claramente na área de Combate à Corrupção. Veja seu depoimento abaixo:

Eu acho que na área da corrupção foi a parte que a gente mais avançou aqui, porque uma das estratégias era “fomentar e acompanhar a produção, buscar maior protagonismo”... Não é esse aqui não... É combate ao crime-. “Ser percebido como uma instituição que atue efetivamente na defesa da sociedade por meio de: objetivo 21 - combate à criminalidade e corrupção”, né? E pra isso tá dizendo aqui que a gente teria que aperfeiçoar, fortalecer a nossa atuação extrajudicial, fortalecer também aqui... E isso acho que a gente avançou bastante... “Assegurar um corpo flexível de demandas, fortalecer e investigar a estrutura de apoio à investigação”... Isso a gente também avançou. E uma coisa interessante aqui também, que [ininteligível] tem a ver com o trabalho da 7ª Câmara, que tá escrito...

A exigência de prestação institucional de contas de suas ações à sociedade⁴⁸ cresceu interna e externamente, assim como a necessidade de maior transparência e melhoria na qualidade do gasto público. Por isso realizaram-se debates sobre a necessidade de elaboração do planejamento estratégico, sempre equilibrando os princípios da unidade e da independência funcional, como meio de política institucional. (NETO, 2013, p. 79).

⁴⁶ NETO, Laura Pinto Cardoso. A implementação do Planejamento Estratégico na Atuação Finalística do Ministério Público Federal **Revista Pensar**. Ministério Público Federal. Brasília, v. 1, p. 77-86.

⁴⁷ Apenas foram reproduzidos os trechos autorizados pela entrevistada e as transcrições se encontram no Apêndice desta monografia.

⁴⁸ NETO, Laura Pinto Cardoso. A implementação do Planejamento Estratégico na Atuação Finalística do Ministério Público Federal **Revista Pensar**. Ministério Público Federal. Brasília, v. 1, p. 77-86.

A empresa de consultoria estratégica, PriceWaterhouseCoopers⁴⁹ em sede de relatório fez sugestões para garantir a construção de uma gestão mais participativa (NETO, 2013, p.80)

Os esforços do planejamento participativo e a construção coletiva garantiram três grandes vetores de qualidade, os quais funcionarão como catalisadores de fatores de sucesso para realização das atividades: (i) conhecimento do propósito; (ii) conhecimento da estrutura e trâmites administrativos; e (iii) comprometimento.

Criou-se o Sistema Integrado de Gestão Estratégica e Governança (SIGE)⁵⁰. Esse modelo de gestão têm o compromisso de cumprir as atividades estabelecidas no planejamento estratégico, sua composição é caracterizada por (NETO, 2013, p.81):

(i) Comitê de Gestão Estratégica (CGE); (ii) Subcomitê de Gestão Administrativa (SGA); (iii) Subcomitê Gestor de Tabelas (SGT); (iv) Subcomitê Consultivo de Projetos (SCP); (v) Subcomitê Estratégico de Tecnologia da Informação (SETI); (vi) Subcomitê de Comunicação Social (SICOM); e (vii) Grupo Técnico em Tecnologia da Informação (GTTI).

Por fim, na primeira etapa de formulação do planejamento estratégico⁵¹, os objetivos perseguidos foram a transparência, prestação de contas, sustentabilidade orçamentária e foco em resultados. Assim foram criados a coordenação de projetos, o escritório de processos de trabalho, os serviços de informação e de atendimento e a Ouvidoria. Prosseguiu-se a implementação de políticas de gestão organizados em planejamentos orçamentários anuais e plurianuais tratando da governança, estruturação administrativa e alocação de força de trabalho. (NETO, 2013, p.81)

A segunda fase do planejamento estratégico⁵² iniciou-se no ano de 2012. Assim foi criado o planejamento temático com métodos e processos de trabalho diferenciados. Em resumo, a intenção era aperfeiçoar tecnicamente os agentes executores das tarefas (NETO, 2013, p.82):

⁴⁹NETO, Laura Pinto Cardoso. A implementação do Planejamento Estratégico na Atuação Finalística do Ministério Público Federal **Revista Pensar**. Ministério Público Federal. Brasília, v. 1, p. 77-86.

⁵⁰ Idem.

⁵¹ Idem.

⁵² Idem.

As Câmaras de Coordenação e Revisão e a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão elaboraram o planejamento temático. As Assessorias Especializadas do Procurador-Geral da República, as Procuradorias Regionais e Procuradorias da República e as Secretarias Nacionais construíram seus painéis de contribuição. Organizou-se, o Plano Estratégico de Tecnologia da Informação – PETI – e o Plano Diretor da Tecnologia da Informação – PDTI. A Corregedoria formulou seu plano de ação e o Procurador-Geral da República aprovou a nova estrutura para o funcionamento de seu gabinete, considerando os elementos críticos relacionados à gestão de suas atividades e à amplitude de sua liderança.

(...)As CCRs e a PFDC elegeram 59 (cinquenta e nove) objetivos estratégicos, 146 (cento e quarenta e seis) ações e 68 (sessenta e oito) indicadores, organizados em perspectivas de aprendizado e crescimento, de processos internos, do cidadão e da sociedade. Avaliando-se os esforços e o resultado pretendido, 73% das ações foram consideradas como de alto resultado.

Atualmente as instâncias não são integradas entre si e aos órgãos de coordenação na atuação finalística. Existem diversas Câmaras e as unidades estão organizadas nas temáticas cível e criminal. Algumas adotaram a atribuição plena para o combate à corrupção mas regra é a cumulatividade de atribuições temáticas. Entretanto, o alinhamento das atuações⁵³ precisa estar previsto normativamente (NETO, 2013, p.84):

O alinhamento da atuação finalística aos órgãos de coordenação é imperativo legal. Nos termos da Lei Orgânica do MPU, as Câmaras de Coordenação e Revisão serão organizadas por função ou matéria, através de ato normativo, e seu funcionamento será disposto em regimento interno elaborado pelo Conselho Superior do Ministério Público Federal.

(...) Competirá às Câmaras promover a integração e a coordenação dos órgãos institucionais que atuem em ofícios ligados ao setor de sua competência, mesma atuação temática, observado o princípio da independência funcional. A independência funcional, no caso, não poderá ser instrumento de livre arbítrio, mas de exercício independente de consciência jurídica nas ações institucionais coordenadas à execução da estratégia.

(...) A modernização das ações de coordenação seria interessante para garantir a uniformidade das atividades, pois não há sequer regimento interno único para o funcionamento das Câmaras. A unificação das estruturas de apoio às Câmaras e sua vinculação ao Conselho Institucional seria solução eficaz.

⁵³ NETO, Laura Pinto Cardoso. A implementação do Planejamento Estratégico na Atuação Finalística do Ministério Público Federal **Revista Pensar**. Ministério Público Federal. Brasília, v. 1, p. 77-86.

Por fim, um Plano Diretor de atuação finalística⁵⁴ pode ser formalizado, contando com o suporte do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e do Plano Diretor Administrativo, esse último constituído pelos painéis de contribuição e acordos de resultados da Secretaria-Geral e das Unidades Administrativas de Gestão. Tudo e todos estariam alinhados à estratégia do Ministério Público Federal rumo a 2020 (NETO, 2013, p.85).

⁵⁴ NETO, Laura Pinto Cardoso. A implementação do Planejamento Estratégico na Atuação Finalística do Ministério Público Federal **Revista Pensar**. Ministério Público Federal. Brasília, v. 1, p. 77-86.

2 NÚCLEO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

2.1 Combate à corrupção: histórico e origem

A partir do século XX, diversas teorias sociais se dedicaram a estudar o fenômeno do combate à corrupção⁵⁵. De certa forma, existe um ponto comum entre elas e que é alvo de críticas nos estudos de Fernando de Barros Filgueiras (2004)⁵⁶. O pesquisador entende o conceito de corrupção como a sobreposição das vantagens privadas ao bem comum. O ponto chave é entender a formação do bem público. Se existe o bem público, então são possíveis a ação coletiva e o compartilhamento de valores comuns entre os agentes políticos na esfera pública.

Para tanto, faz-se a contraposição entre honestidade e transparência *versus* corrupção. Portanto, o conceito de corrupção não é anterior à noção de dever e seu núcleo de definição está no campo dos valores. Nos tempos da modernidade, esta concepção transferiu-se para o campo das instituições.

Há um movimento em torno do tema transparência que levanta questionamentos sobre o que significa a ideia de transparência no contexto social das organizações. Para entender isso, aprofundar o conhecimento sobre transparência é uma necessidade, assim como é necessária a existência de métodos que possibilitem estabelecê-la nas organizações e de modelos que permitam verificar a forma como está estabelecida e com a qual atende às necessidades da sociedade.

Na busca de um entendimento do conceito de transparência, foram estabelecidos princípios para o que se chama Transparência Organizacional⁵⁷, que é definida através de Transparência do Processo e Transparência da Informação. Entendeu-se que a área de

⁵⁵ O título do capítulo se justifica pela denominação adotada no Ministério Público Federal. No entanto, o uso da expressão “Combate à corrupção” sugere um sentido bélico. Assim, a terminologia “controle da corrupção” é mais adequada.

⁵⁶ FILGUEIRAS, Fernando de Barros. Notas críticas sobre o conceito de corrupção: Um debate com juristas, sociólogos e economistas. **Revista de informação legislativa**, v. 41, n. 164, p. 125-148, out./dez. 2004. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/1011>. Acesso em: 26 jun. 2019.

⁵⁷ CAPPELLI, Cláudia. **Uma abordagem para transparência em processos organizacionais utilizando aspectos**. Orientador: Julio Cesar Sampaio do Prado Leite. 2009. 328 f. Tese (Doutorado em Informática) - Centro Técnico Científico da PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www-di.inf.puc-rio.br/~julio/tese-cappelli.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2019.

tecnologia busca a oferta de mecanismos adequados para uma relação transparente eficiente e efetiva dos Sistemas de Governo, utilizando de habilidades avançadas de administração e gestão de seus processos internos, capazes de viabilizar a visibilidade e gestão de seu funcionamento no nível necessário a permitir a identificação das possibilidades de transparência e acesso à informação de seus processos.

O princípio da transparência funcionou para a democratização⁵⁸ do Estado e como aprofundamento da *accountability*. Nesses termos, a democratização do Estado deve promover uma abertura do sistema político, tornando-o mais visível à avaliação do público. A política da transparência articula uma concepção de *accountability* e uma perspectiva prática balizada por desenhos institucionais e pelo discurso político.

Por possuir ampla abrangência nas pesquisas empíricas, falta à noção de *accountability* um tratamento normativo mais apropriado, que vise resgatar uma perspectiva conceitual abrangendo os problemas propriamente políticos das sociedades democráticas. O objetivo normativo é claro, mas falta a ele uma conformação mais adequada à ideia de democracia e ao modo como opera na política cotidiana e não se restringe aos problemas de gestão e eficiência econômica, ou, pelos menos, não deveria.

Pelo exposto, se faz fundamental pensar o problema da transparência no sentido de aprimorar a noção de responsabilidade do Estado diante da sociedade. Aprimorar este conceito de *accountability* depende da compreensão do lugar do conhecimento social na construção da responsabilidade política e no tratamento normativo na esfera das instituições políticas.

Embora tenham pressupostos epistemológicos diferentes, as teorias sociais sobre a corrupção compartilham a ideia de que ela ocorre quando o bem comum é subordinado aos interesses privados. O erro comum é atribuir uma noção de interesse público⁵⁹ que não considera certos valores comuns aos agentes políticos responsáveis por estimulá-lo, eliminando

⁵⁸ FILGUEIRAS, Fernando de Barros. **Além da transparência: accountability e política da publicidade**. Lua Nova, São Paulo, 2011.

⁵⁹ FILGUEIRAS, Fernando de Barros. Notas críticas sobre o conceito de corrupção: Um debate com juristas, sociólogos e economistas. **Revista de informação legislativa**, v. 41, n. 164, p. 125-148, out./dez. 2004. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/1011>. Acesso em: 26 jun. 2019.

a característica normativa que é inerente ao seu conceito. Ao assumir um viés estritamente racional, desconsidera-se a ética no âmbito da esfera pública, que é responsável por dar concretude ao interesse público.

No positivismo jurídico, a lei materializa o interesse público. Segundo essa teoria, o Direito funciona como instrumento da paz entre os homens no estado de natureza, a partir do caráter formal e do conteúdo coercitivo da norma. Na verdade, há uma lacuna conceitual a respeito do interesse público.

A eficácia da norma de Kelsen está em contradição com o princípio que considera que a norma reproduz o interesse público (bem comum). Portanto, para que a eficácia exista, é necessário um consentimento anterior e que está acima do estado de natureza na acepção hobbesiana. O entendimento de que a corrupção é uma infração formal da lei não é capaz de prever que ela é assentada em uma concepção moral em torno do bem comum que a antecede e cria sua eficácia. Então, a noção de corrupção transcende os limites da norma jurídica, pois está relacionada à capacidade da comunidade de empreender coletivamente, pelo consentimento, a eficácia da ordem política.

Já no estrutural-funcionalismo, as instituições materializam o interesse público e há a perspectiva de que a corrupção pode ter uma função positiva ou uma função negativa. Samuel Huntington foi um grande expoente deste pensamento. Nesta teoria, as sociedades se modernizam e o resultado dessa modernização depende de fatores estruturais e funcionais que vão informar o patamar que determinada sociedade ocupa no desenvolvimento.

A corrupção é analisada em função da institucionalização e vista como um problema funcional e estrutural tendo em vista o estágio de desenvolvimento da sociedade. Faz uso da mesma lógica da subordinação do interesse público ao interesse privado, mas não define se as instituições políticas são suficientes para materializar o interesse público. Entretanto, se a corrupção ocorre a partir da institucionalização, é necessário demonstrar a forma segundo a qual ela irá influenciar na formação do interesse público.

Por fim, no *public choice*, o interesse público é um conjunto de interesses privados estabilizados. Não leva em consideração que a esfera pública é feita de valores compartilhados

de maneira comum. O ponto central para o estudo da corrupção na política é a consideração dos sistemas de incentivos criados pela burocracia.

Os teóricos defendem a reforma do Estado e dissolução dos monopólios estatais, de fragmentação das burocracias profissionais e da privatização de empresas controladas pelo governo. Por último, o combate à corrupção se dá por meio da criação de uma estrutura constitucional que limite o nível dos benefícios dos monopólios sobre controle do Estado.

A corrupção é uma ação que pode ser praticada por qualquer ator social que busca a obtenção de vantagens materiais ou imateriais por meio do descumprimento das normas institucionalizadas e legitimamente aceitas pela sociedade. Por assim dizer, ela é, em certa medida, o resultado do arranjo institucional de um dado sistema político, a partir do qual é assegurada a transparência nas relações entre o público e o privado.

De outro lado, a corrupção é uma função dos padrões recorrentes de interação dos indivíduos de uma dada coletividade. Por essa razão, deve haver uma estrutura compatível entre instituições políticas e valores compartilhados na esfera pública. Apenas assim será assegurada a transparência e a honestidade dos agentes políticos no trato com a coisa pública.

Partindo para a atuação prática e específica no Combate à Corrupção do Ministério Público Federal, entende-se que o modelo de organização tradicional apresentava deficiências e que o novo modelo de Núcleos de Combate à Corrupção pretende representar um funcionamento mais profissional e eficiente para o enfrentamento desse problema.

A partir de 2014, aliado com diversos órgãos, liderou a Operação Lava Jato⁶⁰, considerada a principal ação institucional de combate à corrupção do Brasil e uma das maiores do mundo. Nesse contexto, o Ministério Público assumiu protagonismo. Principalmente devido à sua capacidade investigatória, foi capaz de estabelecer como principal meta no seu planejamento

⁶⁰ Reconhecer o protagonismo na Operação Lava Jato significa entender a sua importância no contexto da atuação do Ministério Público Federal. Sem que se faça juízo de valor, não necessariamente estamos falando de um agente público em especial ou eventuais atitudes tomadas em exercício de sua função.

estratégico⁶¹ ser reconhecido, até 2020, nacional e internacionalmente, pela excelência na promoção da justiça, da cidadania e no combate ao crime e à corrupção.

Em sua estrutura clássica, o Ministério Público Federal atribuiu a dois departamentos⁶² autônomos a missão de combater a corrupção: o Núcleo do Patrimônio Público e Social e o Núcleo Criminal, cada um deles com procuradores da República e atribuições vinculadas.

Essa divisão foi estruturada para acolher as Câmaras de Coordenação e Revisão criadas no âmbito da Procuradoria-Geral da República, que têm o objetivo de estabelecer coordenação e revisão das atividades desenvolvidas em cada núcleo. Seguindo essa lógica, o Núcleo do Patrimônio Público e Social se reportaria à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão e o Núcleo Criminal se submeteria à 2ª Câmara de Coordenação e Revisão.

Dentro desse protocolo de atuação institucional, ocorrem duas atuações e duas distribuições. Portanto, o feito administrativo será distribuído ao Núcleo do Patrimônio Público e Social e o outro procedimento é encaminhado ao Núcleo Criminal. Nesse modelo organizacional, que tem apresentado incongruências e deficiências, dois procuradores naturais empreenderão investigação e persecução em suas respectivas áreas temáticas.

Podem-se listar os principais problemas causados por essa divisão tradicional. São eles: sobrecarga de trabalho, tempos de resposta diferentes, risco de decisões conflitantes, não compartilhamento de provas, dificuldade de selar acordos de cooperação do investigado, atuação meramente repressiva e conflito na divisão interna de trabalho.

Em função da deficiência organizacional, foi construído um novo modelo e conceito de combate à corrupção. De forma pioneira no Ministério Público Federal, a Procuradoria da República no Rio Grande do Norte, implementou em 1º de junho de 2007 o Núcleo de Combate à Corrupção na Procuradoria da República no Rio Grande do Norte.

⁶¹ MAPA estratégico do Ministério Público Federal. MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/mapa-estrategico>. Acesso em: 26 jun. 2019.

⁶² QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. Núcleos de combate à corrupção: um novo arranjo institucional para uma atuação ministerial eficiente. Coletânea de artigos: **avanços e desafios no combate à corrupção após 25 anos de vigência da Lei de Improbidade Administrativa** / 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, Criminal. – Brasília: MPF, 2018. p. 122-141. Disponível em: <http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/combate-a-corrupcao/publicacoes>. Acesso em: 26 jun. 2019.

Existe apenas um procurador para atuar perante o fato, com plena atribuição para cuidar de todo o direito sancionador relacionado às consequências jurídicas decorrentes, além de poder identificar a causa e propor medidas de prevenção de novos ilícitos. A cada provocação com notícia de fato versando sobre prática de corrupção, autua-se e distribui-se apenas um feito administrativo de dupla tipicidade, vinculado a um ofício de combate à corrupção com competência para investigações criminais e civis.

Com esses novo modelos, a pretensão era de corrigir os problemas do modelo clássico por meio de otimização do trabalho, visão completa do caso, aumento dos instrumentos de investigação, garantia da simetria da prova, aumento da produtividade, diminuição da carga de trabalho, ampliação e maior aproximação das instituições parceiras (os procuradores têm em qualquer agência uma potencial parceira de trabalho, facilitando a comunicação e a criação de laços de confiança recíprocas, reduzindo risco de decisões conflitantes) e aumento na repercussão do trabalho (despertar o interesse dos veículos de comunicação e facilitar a prestação de contas à sociedade).

No estudo empírico acerca da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa no âmbito da Seção Judiciária no Rio Grande do Norte sediada em Natal, foi feita a análise de todas as ações ajuizadas entre janeiro de 2008 e dezembro de 2013, constatando que a taxa de sucesso é de 69%. Assim, no tocante à atuação no Rio Grande do Norte no combate à corrupção, a cada dez (10) ações ajuizadas, quase sete (7) são julgadas procedentes (QUEIROZ, 2018 apud MARINHO, 2014).

Abaixo está o gráfico disponível no Relatório de Atividades da Procuradora-Geral da República de setembro de 2017 a setembro de 2018:

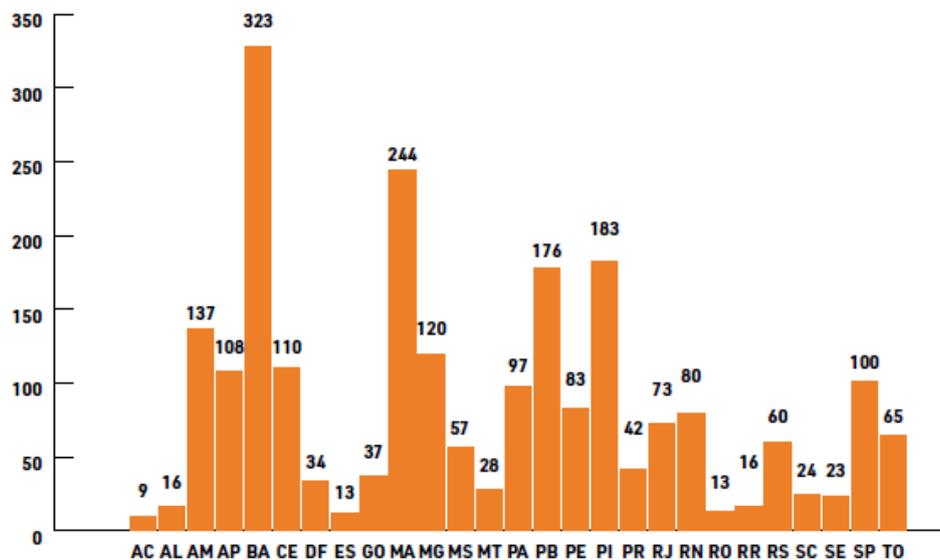


Gráfico 1 – Quantidade de Ações de Improbidade Administrativa Ajuizadas em 2017, por UF. Fonte: Brasil. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 5. Relatório de atividades 2017 / 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, Combate à Corrupção. – Brasília: MPF, 2018. 67 p. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/docs-relatorio-de-atividades>. Acesso em: 26 jun. 2019.

O Núcleo de Combate à Corrupção pode ser implantado em qualquer unidade do Ministério Público Federal. Por essa razão, em diversas unidades foi possível identificar pelo menos duas espécies ou modelos de organização interna desse novo núcleo: o Núcleo de Combate à Corrupção Puro e o Núcleo de Combate à Corrupção Misto.

O modelo ideal é o do NCC Puro, já que a especialização consiste em maior eficiência e obtenção de resultados, principalmente pelo acúmulo de expertise na atuação e padronização de rotinas.

Em algumas procuradorias ocorreu a fusão completa do Núcleo Criminal com o Núcleo do Patrimônio Público e Social, o chamado Núcleo de Combate à Corrupção Misto. Este engloba um leque maior de atribuições, envolvendo feitos de natureza dúplice, matérias exclusivamente penais ou cível-patrimoniais. O modelo misto é recomendado para procuradorias de porte pequeno ou médio.

Também foi implantado o modelo do Núcleo de Combate à Corrupção Puro, que, com atribuição apenas para cuidar dos feitos de natureza dúplice, mantém na unidade o Núcleo do Patrimônio Público residual (atos sem correspondência criminal) e o Núcleo Criminal (atos sem correspondência cível).

O próximo passo é trabalhar a ideia dos Núcleos de Combate à Corrupção nas Procuradorias Regionais da República e na Procuradoria-Geral da República. O desenho institucional das atividades nas Procuradorias Regionais da República atende às peculiaridades da atuação do MPF em segunda instância perante os Tribunais Regionais Federais, de modo que o Núcleo Criminal cuida tanto da matéria recursal como da matéria originária.

Por isso, a atribuição do Procurador Regional da República compreende a função de *custus juris* (recursos interpostos a partir da primeira instância), de órgão recorrente (recursos para o STJ e o STF) e as atividades de investigação e persecução contra autoridades com prerrogativas de foro no Tribunal Regional Federal, como no artigo 108, I, “a” da Constituição de 1988.

É essencial que, nas Procuradorias Regionais da República, se acione a apenas um Procurador Regional a atribuição para tratar da corrupção, em suas variadas consequências jurídicas. Isso garante coerência e integridade na interpretação do direito sancionador para o caso e também a otimização do trabalho. Para que isso ocorra no NCC, cumprem-se regras e controles de prevenção que visam garantir que todos os recursos, das diversas áreas, relativos ao mesmo fato, aportem em um só gabinete, havendo um só procurador natural de segundo grau para o fato.

Mesmo quando o caso envolver autoridade com prerrogativa de foro e a atuação criminal do Procurador Regional da República for originária, o modelo de NCC garante maior rapidez, já que a ação de improbidade nascerá em primeiro grau e será necessária atuação coordenada entre os dois procuradores atuantes no mesmo fato de corrupção.

Desafio maior consiste na criação do Núcleo de Combate à Corrupção no âmbito da Procuradoria-Geral da República. As ações criminais de foro por prerrogativa de função são de exclusividade do procurador criminal natural das autoridades que tem foro nas ações penais originárias no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça, sendo que ele pode delegar essas atribuições para os Subprocuradores-Gerais da República.

Os Subprocuradores-Gerais da República também atuam perante o STF e o STJ, sendo difícil fixar em um só procurador natural de instância superior a atribuição para cuidar do

mesmo fato de corrupção, justamente porque o recurso de segundo grau pode desembocar no STJ, onde atua um SPGR com designação específica, ou no STF onde atua outro SPGR previamente designado. Ainda assim, a ação penal originária pode ser proposta pelo PGR ou por SPGR designado para o caso.

Para além do que já foi colocado, é possível se pensar na adoção de um modelo de NCC que confira atribuição ao PGR ou a SPGRs com capacidade plena para atuar concomitantemente no STJ e no STF, acompanhando o fato de corrupção. Este modelo já existe no Grupo Especial de Subprocuradores-Gerais da República criado para acompanhar e dar continuidade perante o Superior Tribunal de Justiça aos feitos da Lava Jato que chegam na PGR por meio de *habeas corpus*, reclamações e recursos especiais.

Os resultados concretos positivos do NCC estimularam a sua criação em múltiplas unidades. Por outro lado, todas se depararam o mesmo problema da não existência de Câmara de Coordenação e Revisão com correspondência específica para esse núcleo.

Importante frisar que a 2ª e a 5ª Câmaras Regionais de Revisão sempre foram entusiastas dos modelos de NCC, inclusive recomendando a sua implementação nas unidades do MPF. Todavia, diante da autonomia das CCRs, não era viável se alcançar uma coordenação concentrada e unificada.

Por este motivo, o então Procurador-Geral da República Rodrigo Janot, apresentou a proposta para ampliar e reformular as Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. Após a proposta ser aprovada em sessão ordinária, o Conselho Superior do Ministério Público Federal (CSMPF) editou a Resolução no 148, de 1º de abril de 2014, publicada no DOU de 24/4/2014. Desta maneira, foi criada a Câmara de Combate à Corrupção (5ª Câmara de Coordenação e Revisão). Já surgiu com grande legitimidade, considerando que foi idealizada a partir de uma realidade surgida nas bases do MPF.

Assim, o CSMPF deixou para a 1ª Câmara de Coordenação e Revisão cuidar dos Direitos Sociais e do Controle dos Atos Administrativos em geral (Patrimônio Público Residual). A matéria Criminal Residual ficou com a 2ª CCR e o Controle Externo da Atividade Policial e o Sistema Prisional, com a 7ª CCR.

A 5ª Câmara de Coordenação e Revisão surgiu para desempenhar o trabalho do MPF de articular em plano nacional de forma efetiva e eficaz o Combate à Corrupção no Brasil. Um dos seus desafios será acompanhar e finalizar a implementação nas demais unidades, absorvendo as experiências dos núcleos já implantados e prestando apoio técnico na adaptação desse modelo organizacional em todo o Brasil.

2.2 Operação Lava Jato

Em fevereiro de 1992, em Milão, na Itália, o administrador de um hospital público e membro do Partido Socialista foi pego recebendo propina. A partir desse caso, a Operação Mãos Limpas foi iniciada no sistema judicial italiano. Como reflexo das operações de combate à corrupção, o sistema partidário italiano sofreu alterações expressivas e o antigo equilíbrio político construído no pós-guerra teve fim.

O combate à corrupção pela via judicial da Itália foi utilizado como fonte de inspiração para o sistema judicial brasileiro. Do ponto de vista institucional⁶³, é interessante analisar as semelhanças entre os integrantes da Força Tarefa da Lava Jato e os magistrados italianos que conduziram a Operação Mãos Limpas.

O nome “Lava Jato”⁶⁴ decorre do uso de uma rede de postos de combustíveis e lava a jato de automóveis para movimentação de recursos ilícitos de uma das organizações criminosas investigadas. Pode ser considerada como a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro do Brasil. Estima-se que o volume de recursos desviados dos cofres da Petrobras esteja na casa de bilhões de reais.

Os números⁶⁵ são expressivos: “2476 procedimentos instaurados, 1237 mandados de busca e apreensões, 160 mandados de prisões preventivas, 227 mandados de condução

⁶³ KERCHE, Fábio. **Ministério Público, Lava Jato e Mãos Limpas: uma abordagem institucional**. Lua Nova, São Paulo, 2018.

⁶⁴ ENTENDA o caso. MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em: 22 jun. 2019.

⁶⁵ A Lava Jato em números no Paraná. MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/resultado>. Acesso em: 26 jun. 2019

coercitiva, 155 mandados de prisões temporárias, 6 prisões em flagrante, 184 acordos de colaboração premiada firmados com pessoas físicas e 11 acordos de leniência” (dados atualizados até 20/05/2019).

No primeiro momento, em março de 2014, perante a Justiça Federal em Curitiba, foram investigadas e processadas quatro organizações criminosas lideradas por doleiros (operadores do mercado paralelo de câmbio). Após isso, foram recolhidas provas de um esquema criminoso de corrupção envolvendo a Petrobras.

Outra linha de investigação foi iniciada em março de 2015, quando o Procurador-Geral da República apresentou ao Supremo Tribunal Federal 28 petições para a abertura de inquéritos criminais. Dentre os investigados estavam titulares de foro por prerrogativa de função. São pessoas que integram ou estão relacionadas a partidos políticos responsáveis por indicar e manter os diretores da Petrobras e foram citadas em colaborações premiadas feitas na primeira instância mediante delegação do Procurador-Geral.

A Constituição de 1988, assim como a Constituição italiana de 1948 buscava responder ao período não democrático anterior. Dessa forma, o modelo burocrático de Ministério Público no Brasil foi desfeito. No lugar de um órgão ligado ao governo e orientado por políticos, os promotores brasileiros passam a receber as mesmas garantias dos juízes e ser significativamente autônomos em relação a outras instituições públicas e eleitores, com exceção do Poder Judiciário. Por obviedade, essa autonomia não se refere somente aos atores externos, mas também à própria estrutura interna.

Uma maneira de contornar determinadas limitações foi a criação, por parte do Procurador-Geral da República, assim como dos procuradores-gerais de justiça dos estados, de forças-tarefas ou grupos especiais para o combate a crimes mais complexos, o que foi feito na Operação Lava Jato. A chefia da instituição pode escolher os promotores mais afinados ou incentivar um alinhamento.

Autonomia não deve ser sinônimo de baixa discricionariedade. Assim, os promotores brasileiros são obrigados pelo princípio da legalidade a levar todos os casos encaminhados pela Polícia ao Poder Judiciário.

O modelo criado pelos constituintes brasileiros se aproxima do italiano pelos seguintes pontos: autonomia da instituição em relação aos atores externos; proteção dos promotores contra ingerências de supostos chefes e adoção do princípio da legalidade em relação à ação penal, limitando a discricionariedade do promotor⁶⁶.

Na mesma linha de raciocínio, as diferenças entre o sistema de justiça de primeira instância entre os dois países eram: juízes e promotores não fazem parte da mesma instituição e promotores não são responsáveis por conduzirem investigações criminais, ambas iniciativas que limitam poder e aumentam as chances de correção de erros e arbitrariedades da própria justiça.

A Constituição brasileira de 1988 garantiu autonomia aos promotores e, por outro lado, gerou uma espécie de *checks and balances* interno ao sistema. Esse modelo, de certa forma, dificulta o combate à corrupção se comparado ao caso italiano, pois os custos de transação são mais altos. Todavia, gera maior possibilidade de correção dos eventuais erros durante o processo. No modelo italiano, todas as etapas de investigação, acusação e julgamento são concentradas na mesma instituição. (KERCHE, 2018)

As diferenças entre os casos brasileiro e italiano foram minimizadas por aparentes acordos tácitos entre os atores da Lava Jato e mudanças na legislação que diminuíram os custos de transação ao combate à corrupção também no Brasil. Pode-se dizer, de certa forma, que os instrumentos de *checks and balances* internos ao sistema de justiça tornaram-se mais frágeis e ocorreu uma migração, não necessariamente permanente, do modelo autônomo de promotoria brasileira para algo mais próximo ao modelo independente encontrado na Itália.

Com a promulgação da “Lei da Delação Premiada” (Lei 12.850/2013), os promotores passaram a poder negociar, sem a interferência direta de um juiz, penas menores para um acusado em troca de denúncias de supostos comparsas, nivelando com matérias cíveis a discricionariedade do Ministério Público para assuntos criminais.

Além disso, o STF, em 2015, deu autorização definitiva para a condução de inquéritos penais pelo Ministério Público. Ou seja, tornou legal prática já exercida por determinados

⁶⁶ KERCHE, Fábio. **Ministério Público, Lava Jato e Mãos Limpas**: uma abordagem institucional. Lua Nova, São Paulo, 2018.

agentes, mas contrária ao que está previsto constitucionalmente. Os promotores podem atuar mais ativamente e com maior independência da Polícia em vez de aguardar o resultado das investigações da Polícia para só então apresentar o caso ao Poder Judiciário

De todo modo, existiu colaboração da Polícia Federal com os promotores na primeira instância da Lava Jato. Não significa, porém, que tenha sido harmoniosa em todos os momentos.

A parceria do juiz não é tão evidente, mas alguns indícios reforçam a sua existência. Para Rogério Bastos Arantes⁶⁷, a mudança da estratégia da ação civil para a penal apenas foi possível mediante a cooperação entre esses atores e o Poder Judiciário⁶⁸. Existem críticas recorrentes de que a defesa estaria em desvantagem em relação à acusação na Lava Jato e que o Ministério Público estaria sendo privilegiado pelo juiz de primeira instância.

Para além disso, as medidas solicitadas pela Polícia Federal e MP que são autorizadas pelo juiz na fase de investigação possuem maior chance de condenação para o acusado pelo MP. Dos 117 réus, 92 (78,6%) foram considerados culpados em ao menos uma das acusações, vide as estatísticas disponibilizadas no Relatório de Atividades do MPF no Combate à Corrupção no ano de 2017:

⁶⁷ ARANTES, Rogério Bastos. Maluf x Genoino: (des)caminhos da Justiça no combate à corrupção no Brasil. Paper apresentado no IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Brasília, 4 a 7 de agosto, 2014.

⁶⁸ KERCHÉ, Fábio. Ministério Público, Lava Jato e Mãos Limpas: uma abordagem institucional. Lua Nova, São Paulo, 2018.

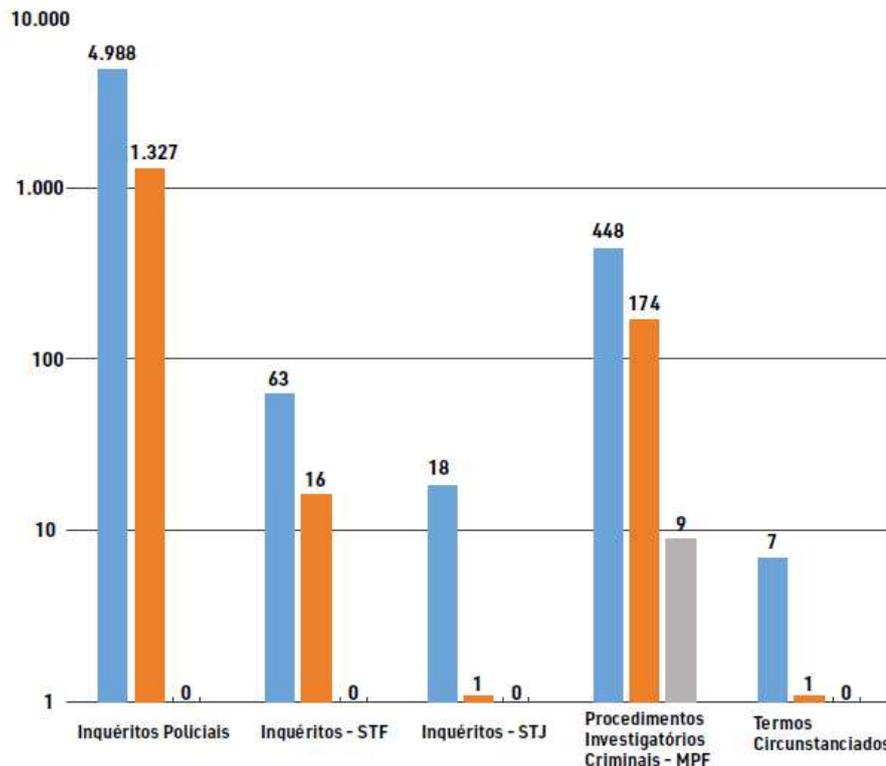


Gráfico 2 - Quantidade de Procedimentos de Investigação Criminal Relacionados a Atos de Corrupção, Atuados em 2017, por Situação. Fonte: Brasil. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 5. Relatório de atividades 2017 / 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, Combate à Corrupção. – Brasília: MPF, 2018. 67 p. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/docs-relatorio-de-atividades>. Acesso em: 26 jun. 2019.

Essas mudanças diminuem as diferenças entre o sistema italiano e brasileiro, apesar do foro por prerrogativa de função e do protagonismo do Procurador-Geral da República com as forças-tarefas no Brasil. Além do baixo grau da *accountability* do Ministério Público Federal, da falta de hierarquia e do princípio da legalidade, o sistema de justiça na primeira instância da Lava Jato, as fronteiras institucionais dos atores envolvidos não são mais tão demarcadas e a possibilidade do MP trabalhar em conjunto com a Polícia ou investigar de modo próprio foram reforçadas.

Na Operação Lava Jato, em sua instância inicial, os custos de transação de uma ação penal para o combate à corrupção diminuíram, pelo afrouxamento das fronteiras institucionais entre Poder Judiciário, Ministério Público Federal e Polícia. Como disponibilizado publicamente, no exercício de 2017, o orçamento da Câmara foi de R\$ 316.667,00 (trezentos e dezesseis mil, seiscentos e sessenta e sete reais).⁶⁹

⁶⁹ Brasil. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 5. Relatório de atividades 2017 / 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, Combate à Corrupção. – Brasília: MPF, 2018. 67 p. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/docs-relatorio-de-atividades>. Acesso em: 26 jun. 2019.

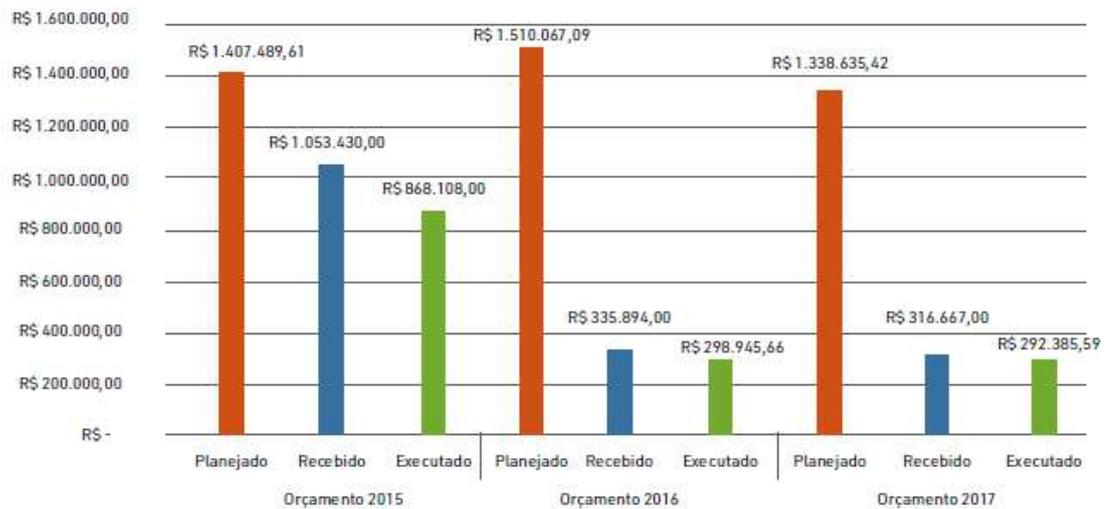


Gráfico 3 - Planejamento orçamentário 2017. Fonte: Brasil. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 5. Relatório de atividades 2017 / 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, Combate à Corrupção. – Brasília: MPF, 2018. 67 p. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/docs-relatorio-de-atividades>. Acesso em: 26 jun. 2019.

Essas estratégias de atuação aproximaram o Brasil do modelo italiano e divergem do modelo institucional previsto e aprovado pelos constituintes brasileiros. Nota-se que os atores do sistema de justiça da Operação Lava Jato empregaram estratégias similares às dos magistrados da Operação Mãos Limpas, inclusive por meio o abastecimento de veículos de imprensa com informações confidenciais.

Partindo para uma descrição mais específica do caso, a operação Lava Jato começou em 2009, com a investigação de crimes de lavagem de recursos relacionados ao ex-deputado federal José Janene, em Londrina, no Paraná. Também estavam envolvidos nos crimes, os doleiros Alberto Youssef e Carlos Habib Chater. O primeiro citado já havia sido investigado e processado por crimes contra o sistema financeiro nacional e de lavagem de dinheiro no caso Banestado⁷⁰, onde foi assinado o primeiro acordo de colaboração no Brasil.

Em 17 de março de 2014, foi iniciada a primeira fase ostensiva da operação sobre as organizações criminosas dos doleiros e do ex-diretor da Petrobras e vinculado à empresa Costa Global, Paulo Roberto Costa. O resultado foi o seguinte: “81 mandados de busca e apreensão,

⁷⁰ POR onde começou. MPF. Disponível em: www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/investigacao/historico. Acesso em: 22 jun. 2019.

18 mandados de prisão preventiva, 10 mandados de prisão temporária e 19 mandados de condução coercitiva, em 17 cidades de 6 estados e no Distrito Federal”.

Em 20 de março de 2014, já na segunda fase ostensiva da operação, o ex-diretor da Petrobras Paulo Roberto Costa foi preso e foram cumpridos seis mandados de busca e apreensão no Rio de Janeiro.

Inicialmente, mais de 80 mil documentos, equipamento de informática e celulares foram apreendidos pela Polícia Federal. Este material, bem como os monitoramentos telefônicos e dados bancários dos investigados, foram coletados e analisados eletronicamente no SIMBA (Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias), do Ministério Público Federal.

Em seguida, no mês de abril, o então o Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, designou um grupo de procuradores da República para análise do material apreendido. Foi formada uma Força-Tarefa e seus integrantes ofereceram as primeiras denúncias.

Paulo Roberto Costa assinou em 27 de agosto de 2014 um acordo de colaboração com o Ministério Público Federal, que foi homologado pelo STF e autorizado pelo PGR. Alberto Youssef teve a mesma iniciativa. Os depoimentos e provas colhidos em decorrência das colaborações e a análise de permitiram o avanço das apurações em direção às grandes empresas. Em 14 de novembro de 2014, foram executados, pela Polícia Federal em conjunto com a Receita Federal, ‘85 mandados, sendo 4 de prisão preventiva, 13 de prisão temporária, 49 de busca e apreensão e 9 de condução coercitiva. Dentre as envolvidas, estavam empresas no ramo de construção. ‘

Na semana de combate à corrupção, em 11 de dezembro de 2014, a Força-Tarefa da Lava Jato ofereceu cinco denúncias criminais contra 36 pessoas pela prática de 154 crimes de corrupção e 215 de lavagem de dinheiro e de organização criminosas. Dentre os acusados, 23 pertenciam aos quadros das construtoras OAS, Camargo Correa, UTC, Mendes Júnior, Galvão Engenharia e Engevix. O valor da propina apontado nas acusações é da ordem de R\$ 300 milhões. O Ministério Público pediu o ressarcimento de aproximadamente R\$ 1,2 bilhões.

Em 14 de dezembro de 2014, foi protocolada denúncia criminal contra o ex-diretor da área Internacional da Petrobras, Nestor Cerveró, pela prática de corrupção. Em 14 de janeiro de

2015, em pleno recesso judiciário, foi realizada a prisão preventiva. Também foram cumpridos mandados de busca e apreensão em sua residência e de seus familiares por envolvimento em crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro.

Em 22 de janeiro de 2015, foi decretada nova prisão preventiva de Nestor Cuñat Cerveró, pelo juiz Sérgio Moro. De acordo com novas evidências, a empresa Jolmey foi utilizada para que Nestor da propina que ganhou no exterior, conferindo a aparência de dinheiro legítimo.

A pedido da Força-tarefa do MPF e com o apoio da Receita Federal, a Polícia Federal desencadeou mais uma fase da Operação Lava Jato. O objetivo era o de produzir provas sobre pagamentos de propinas para agentes públicos relacionados à diretoria de serviço da Petrobras e à BR Distribuidora, subsidiária da empresa. O saldo foi o cumprimento de um mandado de prisão preventiva, três de prisão temporária, 18 de condução coercitiva e 40 de busca e apreensão, nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia e Santa Catarina.

2.3 Eficácia das medidas adotadas

Para tratar sobre a eficácia das medidas adotadas no âmbito do Núcleo do Combate à Corrupção, foi necessário entender de que forma a modernização estratégica contribuiu para isso. Portanto, além de verificar o que é veiculado publicamente por meio dos relatórios de gestão dos anos de 2017 e 2018, foram feitas entrevistas de campo com dois Procuradores da República: Paulo Fernando Corrêa (Núcleo de Apoio Operacional- Procuradoria Regional da República da 2ª Região) e Andrea Bayão Pereira Freire (Núcleo de Combate à Corrupção- Procuradoria Regional da República da 2ª Região).

Nessas entrevistas, foi utilizado o roteiro semiestruturado. Os entrevistados ouviram uma breve explicação sobre de que se tratava a pesquisa e as perguntas iniciais foram “Qual é a sua visão sobre a estrutura organizacional do Ministério Público Federal?” e “Como o planejamento estratégico e institucional do Ministério Público Federal contribui para a atuação do Grupo de Trabalho que se propõe combater à corrupção?”. Conforme evoluíam em suas explicações, foram instigados a aprofundar a discussão.

Para Paulo Fernando Corrêa, Procurador da República do Núcleo de Apoio Operacional – Procuradoria Regional da República da 2ª Região –, até a Constituição de 1988, a divisão de

funções e a estrutura organizacional do Ministério Público Federal era totalmente diferente. Segundo ele, “não havia uma divisão entre as funções que nós exercemos hoje como Ministério Público e a função que hoje é exercida pela Advocacia-geral da União. Só que, com a Constituição de 1988, foi prevista a separação”.

De 1988 até 1993, ainda continuou a função dupla de órgão de defensor da *societate lato senso* e defensor da União, o que o Procurador da República entende não ser muito adequado. No seu entendimento, muitas vezes a atuação como defensor da sociedade está em contraste com a atuação de defensor da União. Até 1988, o Ministério Público Federal tinha sua atuação ainda mais voltada para a atuação na área criminal. Dr. Paulo cita que, para além dessa atuação específica, “praticamente não existia um arcabouço jurídico, legal, que desse não só autonomia, mas autonomia de atuação que a Constituição conferiu não era compatível com a sua função de Procurador da União”.

A prioridade da gestão da Procuradoria-Geral da República é a atuação na área criminal, sendo um dos seus principais objetivos⁷¹ o combate à corrupção. Para aprimorar a administração e modernizar a estrutura de trabalho. Criou-se a Secretaria da Função Penal Originária no Supremo Tribunal Federal por meio da Portaria nº 968, de 18 de setembro de 2017 (MPF, 2018, p.16).

Nesse sentido cabe adicionar que, na entrevista, a Procuradora da República Andrea Bayão Pereira Freire (Núcleo de Combate à Corrupção – Procuradoria Regional da República da 2ª Região) comenta que grande parte do amadurecimento institucional se deu pelo avanço tecnológico, com a utilização de sistemas mais modernos no Ministério Público Federal e a criação da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão. Em sua fala na íntegra, ela diz que o combate à corrupção foi um processo gradativo.

O Ministério Público tem um trabalho, né, de combate à corrupção... Ele foi um processo gradativo, um processo de avanço tecnológico, de modificação legislativa e de

⁷¹ BRASIL. Ministério Público Federal. Relatório de Atividades da Procuradora-Geral da República set. 2017/set. 2018: combate à corrupção, direitos humanos, eficiência, transparência, memória institucional, celeridade, defesa da democracia Brasília, DF: Ministério Público Federal, 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br> . Acesso em: 09 jun.2019.

amadurecimento institucional. Uma das coisas que ajudou muito foi a criação da 5ª Câmara, que é uma Câmara de combate à corrupção.

A Secretaria da Função Penal Originária no Supremo Tribunal Federal vincula-se⁷² ao Grupo de Trabalho da Operação Lava Jato e à Secretaria da Função Penal Originária no Superior Tribunal de Justiça (STJ) (MPF, 2018, p.16).

Ainda na entrevista, ambos procuradores apresentaram uma visão positiva sobre a secretaria. Para eles “houve uma possibilidade de trabalhar a sistemática, a questão da corrupção de uma forma mais integral”.

No início da gestão, algumas alterações estruturais foram implementadas. A Secretaria de Pesquisa, Perícia e Análise (SPPEA) realizou a incorporação da Assessoria de Apoio Técnico à Investigação (AATI) à Secretaria de Cooperação Internacional (SCI). A SCI busca instrumentalizar e auxiliar investigações criminais em curso. No Relatório de atividades da PGR (2018, p. 21)⁷³, se estabeleceu que “somente na Operação Lava Jato, a SCI recebeu 113 pedidos de cooperação de 24 países e encaminhou 69 pedidos de cooperação jurídica a 22 países”.

Sobre os avanços tecnológicos implementados e as alterações estruturais, retrata a Dr. Andrea Bayão Pereira Freire (Núcleo de Combate à Corrupção – Procuradoria Regional da República da 2ª Região) foram amadurecimentos institucionais que surgiram após o escândalo Mensalão:

. O Mensalão foi quem criou, dentro da nossa instituição, o setor que hoje se chama SPPEA, que foi o que gerou o sistema hoje chamado SIMBA, que é o sistema de análise de dados bancários, que foi utilizado, que foi feito para o Mensalão e depois projetado, né, de forma... uma estrutura e utilizado em vários outros casos. E hoje esse sistema SIMBA, ele é adotado, assim, eu não lembro por instituições como o sistema realmente que deve se fazer as análises bancárias, então o Banco Central usa os ministérios do Brasil inteiro usam, a polícia usa, e

⁷² BRASIL. Ministério Público Federal. Relatório de Atividades da Procuradora-Geral da República set. 2017/set. 2018: combate à corrupção, direitos humanos, eficiência, transparência, memória institucional, celeridade, defesa da democracia Brasília, DF: Ministério Público Federal, 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br> . Acesso em: 09 jun.2019.

⁷³ Idem.

foi um sistema implementado durante investigação do Mensalão. E houve ali já um amadurecimento também institucional, né, com a questão dos meios tecnológicos, né.

A Secretaria de Cooperação Internacional e a Secretaria de Pesquisa, Perícia e Análise possuem alcance nacional e atendem a pedidos apresentados em todas as unidades do Ministério Público Federal, sendo grande parte da demanda relacionada à matéria penal, mas não se restringindo somente nessa área. O acréscimo na base de dados foi perceptível⁷⁴, já que foram abertos cerca de ‘904 Procedimentos de Cooperação Internacional relativos a solicitações de assistência jurídica 510 passivas e 394 ativas, apenas no período de setembro de 2017 a junho de 2018. (MPF, 2018, p. 22).

A Dr.^a Andrea Bayão Pereira Freire comentou que a atuação das secretarias foi aos poucos evoluindo. Chegou inclusive a comparar a diferença de produtividade em tempos passados e o presente. Em suas palavras,

Hoje em dia a cooperação é muito rápida, até com... às vezes até com um grau de informalidade, com um nível de recuperação de valores e de colaboração de provas muito ágil, muito rápido. O que era muito mais demorado na época da Beacon Hill, que também já foi um caso que trabalhou muito com cooperação.

Com o objetivo⁷⁵ de garantir mais celeridade e efetividade nas investigações criminais transnacionais, o Ministério Público Federal agora integra a Rede Especializada de Procuradores Anticorrupção da Associação Ibero-Americana de Ministérios Públicos e a Rede Judiciária Europeia.

Os Procedimentos⁷⁶ de Cooperação Internacional no Gabinete da Procuradoria-Geral da República são diversos. Portanto, envolvem desde pedidos de informações sobre imóveis

⁷⁴ BRASIL. Ministério Público Federal. Relatório de Atividades da Procuradora-Geral da República set. 2017/set. 2018: combate à corrupção, direitos humanos, eficiência, transparência, memória institucional, celeridade, defesa da democracia Brasília, DF: Ministério Público Federal, 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br> . Acesso em: 09 jun.2019.

⁷⁵ BRASIL. Ministério Público Federal. Relatório de Atividades da Procuradora-Geral da República set. 2017/set. 2018: combate à corrupção, direitos humanos, eficiência, transparência, memória institucional, celeridade, defesa da democracia Brasília, DF: Ministério Público Federal, 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br> . Acesso em: 09 jun.2019.

⁷⁶ Idem.

localizados no exterior e bloqueio e repatriação de recursos públicos brasileiros desviados de empresas públicas até cópia de documentos relativos à empresa e identificação de bens imóveis, contas bancárias, investimentos e aplicações financeiras. (MPF, 2018, p. 21).

Por fim, segundo o Relatório de atividades da Procuradora-Geral da República e os Procuradores da República entrevistados, para uma atuação mais eficiente, o foco têm sido a execução do Projeto de Modernização dos Gabinetes. O propósito é finalizar o processo de modernização do MPF, dando efetividade ao Planejamento Estratégico Institucional de 2011 até 2020. O projeto teve início em 2015 por meio iniciativa da Secretaria de Modernização e Gestão Estratégica (SGE). A pretensão é modernizar a área finalística do Ministério Público Federal dando foco em temas determinantes para o seu avanço (MPF, 2018, p. 84)⁷⁷.

Até 2020, o MPF busca dar viabilidade ao Planejamento Estratégico⁷⁸ por meio da:

estruturação das unidades de gestão estratégica, modernização de métodos de trabalho e aprimoramento de serviços disponibilizados aos gabinetes de membro, ampliação do uso da gestão de projetos, gestão de processos e fortalecimento da gestão e monitoramento da imagem da instituição. (MPF, 2018, p. 85).

⁷⁷ BRASIL. Ministério Público Federal. Relatório de Atividades da Procuradora-Geral da República set. 2017/set. 2018: combate à corrupção, direitos humanos, eficiência, transparência, memória institucional, celeridade, defesa da democracia Brasília, DF: Ministério Público Federal, 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br> . Acesso em: 09 jun.2019.

⁷⁸ Idem.

3 CRIMES CONTRA A ORDEM TRIBUTÁRIA

3.1 Atuação do Grupo Trabalho sobre Crimes Tributários e Fiscais

Segundo o Relatório Anual de Atividades da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão de 2015 (2ª CCR) ⁷⁹, em março daquele ano foi constituído por meio da Portaria nº 169, o Grupo de Trabalho sobre Crimes Tributários e Fiscais. Suas atividades foram iniciadas no mesmo ano e os seus membros definiram o Plano de Trabalho (MPF, 2015, p. 37).

Dentre as atividades que foram apresentadas pelo Plano de Trabalho do Grupo⁸⁰, estão (MPF, 2016, p. 38):

- 1) Elaboração de proposta de Projeto de Lei versando sobre crimes contra a ordem tributária
- 2) Levantamento da situação atual da consolidação, controle e taxa de recuperação dos créditos tributários objeto de parcelamento, visando subsidiar os considerados da proposta referida no item 1;
- 3) Levantamento da situação das programações fiscais e seus critérios, visando ao atendimento de requisições do Ministério Público Federal. A questão do interesse fiscal e o interesse da investigação criminal. Verbete nº 24 da súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal;
- 4) Estreitar o relacionamento com a Receita Federal e a Procuradoria da Fazenda Nacional. Qualidade das representações fiscais para fins penais. Acesso aos sistemas eletrônicos da Receita Federal e da Procuradoria da Fazenda Nacional. Representações fiscais relativas a fraudes identificadas nas execuções fiscais;
- 5) Levantamento dos bancos de dados disponíveis na Secretaria de Pesquisa e Análise e das possibilidades de sua utilização, mediante cruzamento de dados, para a persecução dos crimes contra a ordem tributária, inclusive para planejar, de forma coordenada, as investigações criminais;
- 6) Buscar soluções para deficiências pontuais já identificadas pelo Grupo

⁷⁹ BRASIL. Ministério Público Federal. Relatório Anual de atividades 2015, 2ª Câmara de Coordenação e Revisão (Matéria Criminal). Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2016. 47 p. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/sobre/gestao-estrategica/relatorio-de-atividades/documentos/relatorio-de-atividades-2015>. Acesso em: 26 jun. 2019

⁸⁰ Idem.

Em sua primeira reunião presencial, estabeleceu-se que seriam estudadas e reunidas as propostas de reformulação do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF). Também foi dito que deveria ser agendada reunião com a Secretaria de Pesquisa e Análise do Ministério Público Federal (SPEA) para análise do seu banco de dados. (MPF, 2015, p. 38).

Nas reuniões⁸¹ que se seguiram, discutiram-se a completção dos dados do sistema da Secretaria de Pesquisa e Análise; o acesso aos dados não fiscais da Receita Federal; a complementação dos dados não fiscais na Declaração de Operações Imobiliárias (DOI); questões relacionadas ao sigilo bancário e a Receita Federal e por fim, a proposta para o Regimento Interno do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF). Veja a seguir (MPF, 2015, p. 38):

Na reunião seguinte, esteve presente o Procurador da República Daniel de Resende Salgado, secretário da Secretaria de Pesquisa e Análise. Na ocasião, foi anunciado que os sistemas atualmente disponíveis ao Ministério Público Federal necessitam ser complementados e refinados com outros sistemas que revelem a capacidade econômica e contributiva de possíveis investigados.

Pontuou-se acerca da viabilidade técnico-operacional de acesso às bases de dados não fiscais da Receita Federal, cujas tratativas já foram iniciadas pela SPEA/ PGR. Na mesma ocasião, o GT estabeleceu contato e intercâmbio de informações com excelentíssima procuradora regional da República Raquel Branquinho P. M. Nascimento (PRR 1) e o excelentíssimo procurador da República Frederico Paiva (PRDF), membros integrantes da força-tarefa constituída com a finalidade de promover a persecução criminal dos fatos ocorridos no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) - “Operação Zelotes”.

O GT ressaltou o debate interno alguns pontos principais referentes à reformulação do funcionamento do CARF. Tais possíveis propostas foram compartilhadas com a Força-Tarefa visando à obtenção de eventuais sugestões e críticas, a fim de se conferir um posicionamento institucional uniforme do MPF sobre a matéria.

O GT se reuniu ainda com representantes da Receita Federal, que indicaram que os dados não fiscais presentes na Declaração de Operações Imobiliárias (DOI) não seriam completos e atualizados, sendo mais útil dar prosseguimento ao sistema Sinter, um sistema que reúne dados de cartórios desenvolvido em regime de parceria, com participação do Ministério Público Federal (GT Terras Públicas, da 1ª Câmara de Coordenação e Revisão). Os representantes da Receita Federal também destacaram o trabalho realizado pelo Dr. Uendel

⁸¹ BRASIL. Ministério Público Federal. Relatório Anual de atividades 2015, 2ª Câmara de Coordenação e Revisão (Matéria Criminal). Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2016. 47 p. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/sobre/gestao-estrategica/relatorio-de-atividades/documentos/relatorio-de-atividades-2015>. Acesso em: 26 jun. 2019

Domingues Ugatti no aprimoramento da qualidade das representações fiscais para fins penais.

Em nova reunião, o GT debateu as demandas encaminhadas pela 2ª Câmara de Coordenação e Revisão ao Grupo de Trabalho. Uma delas diz respeito à sugestão de que, quando a Representação Fiscal para Fins Penais contiver dados protegidos por sigilo bancário, a Receita Federal encaminhe a representação à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, para que esta postule em juízo a quebra do sigilo bancário. Os membros do GT que participaram da reunião ponderaram que tal encaminhamento poderia comprometer a eficiência da investigação criminal.

Pelos motivos elencados naquela oportunidade, firmou-se o entendimento de que nada impediria que o próprio MPF postulasse em juízo autorização para acesso à documentação sigilosa, a partir de uma comunicação mais genérica da Receita Federal, sem mencionar dados específicos ligados ao sigilo bancário.

Houve pronunciamento também acerca da necessidade de preservação de amostra de mercadoria para posterior realização de perícia quando houver apreensão de mercadorias com indícios de contrafação.

A respeito dos sistemas de gestão de parcelamento, especialmente no que concerne à implementação de funcionalidade para a exclusão ou rescisão de parcelamentos em situação de inadimplência, o Grupo de Trabalho buscará mais informações com os órgãos fazendários competentes, as quais serão posteriormente repassadas à 2ª CCR.

O GT procedeu à verificação das adaptações nas propostas relacionadas ao Regimento Interno do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) e encaminhou a versão final ao colegiado da 2ª CCR para deliberação em 2016.

De acordo com Relatório Anual de Atividades da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão de 2016⁸² não foram realizadas reuniões no primeiro semestre daquele ano mas se deu seguimento às atividades do ano de 2015, com destaque para a gestão de parcelamento. Encaminharam-se expedientes aos órgãos fazendários competentes, que foram repassados à 2ª Câmara de Coordenação e Revisão, com as devidas respostas dos órgãos. Foi expedido ofício à Receita Federal para verificar se poderiam ser mantidas amostras de mercadorias apreendidas para realização de perícia. A Receita respondeu ‘que realiza a guarda de amostra quando da

⁸² BRASIL. Ministério Público Federal. Relatório Anual de atividades 2016, 2ª Câmara de Coordenação e Revisão (Matéria Criminal). Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2016. 59 p. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/publicacoes/relatorios/002_16_relatorio_de_atividades_2accr_2016. Acesso em: 26 jun. 2019.

destruição de mercadorias apreendidas. Assim consta na Portaria RFB nº 3.010, de 2 de junho de 2011, art. 42.’’ (MPF, 2016, p.33).

Por fim, na reunião do segundo semestre de 2016⁸³, revisitou-se o Plano de Trabalho e foram apresentadas manifestações sobre os procedimentos de revisão e coordenação relacionados a temática do Grupo de Trabalho (MPF, 2016, p.34).

No ano de 2017⁸⁴ foram planejadas atividades voltadas à persecução penal tributária. Inicialmente, o foco foi nas ferramentas de análise dos parcelamentos tributários por meio de sua consolidação e rescisão. Para que isso fosse possível, realizaram-se reuniões com a Receita Federal para pensarem em conjunto em uma saída tecnológica a ser realizada. Também formularam minuta de nota técnica sobre o Programa Especial de Regularização Tributária (PERT) com a finalidade de revelar a suposta ilegalidade da lei por descumprimento de regra prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal. (MPF, 2017, p. 35).

Para a identificação de crimes fiscais na tramitação das ações de execução fiscal⁸⁵, ocorreu aproximação do MPF com Divisão de Grandes Devedores da Procuradoria da Fazenda Nacional (PFN) para construir em conjunto a regulamentação infralegal das representações fiscais para fins penais e indicaram quais medidas devem ser adotadas e quais documentos eram imprescindíveis na representação. (MPF, 2017, p. 35).

Dando seguimento as proposições de alterações legais do Relatório Anual de Atividades da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão de 2017 (MPF, 2017, p. 35):

No plano legislativo, houve a construção de proposta de alteração legislativa na redação do *caput* do art. 1º da Lei nº 8.137/1990. Hoje é possível cogitar hipóteses de ilícitos tributários

⁸³ BRASIL. Ministério Público Federal. Relatório Anual de atividades 2016, 2ª Câmara de Coordenação e Revisão (Matéria Criminal). Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2016. 59 p. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/publicacoes/relatorios/002_16_relatorio_de_atividades_2accr_2016. Acesso em: 26 jun. 2019.

⁸⁴ BRASIL. Ministério Público Federal. Relatório Anual de atividades, 2ª Câmara de Coordenação e Revisão (Matéria Criminal). Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2017. 56 p. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/publicacoes/relatorios/relatorio-de-atividades-2017>. Acesso em: 26 jun. 2019.

⁸⁵ Idem.

mas que só com algum esforço interpretativo que poderiam ser alcançadas pelo tipo penal. Assim, a proposta pretende deixar claro que o crime de sonegação tributária ocorrerá com a redução ou supressão de tributo por qualquer meio fraudulento, não importando qual foi a forma especificamente adotada para a concretização da fraude não importa.

Por fim, houve uma reorganização do plano de trabalho, que passa a priorizar a criação, em âmbito federal, do Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos, iniciativa adotada há 10 anos pelo Ministério Público de Minas Gerais e que vem se estendendo a diversos outros estados, como Bahia, Goiás e Rio de Janeiro.

Em 2018, o GT teve suas atividades incorporadas ao Grupo de Apoio sobre Lavagem de Dinheiro⁸⁶. Assim, foi criado pela Portaria 2ª Câmara nº 14, o Grupo de Apoio sobre Lavagem de Dinheiro e Crimes Fiscais e Investigação Financeira (GALD – CFIF), com validade de 1 ano a partir de 13 de agosto de 2018 (MPF, 2019).

A finalidade⁸⁷ deste novo GT é dar apoio ao Procurador da República em casos que envolvem ‘lavagem de dinheiro, crimes tributários e fiscais e investigação financeira’, além de trabalhar assuntos como medidas cautelares reais, persecução patrimonial e outros que forem relacionados ao tema do grupo e estejam inseridos na competência criminal da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão (MPF, 2019).

3.2 Investigação financeira e crimes tributários

Segundo Tiago Misael de Jesus Martins⁸⁸ (2018, p. 12), a utilização do sistema financeiro para transferir e guardar o lucro do crime é um desafio aos órgãos de investigação do Estado, principalmente na análise e apresentação de provas das movimentações financeiras e a recuperação de ativos confiscáveis.

⁸⁶ Brasil. Ministério Público Federal. 2ª Câmara de Coordenação e Revisão. Portaria nº 14, de 04 de Agosto de 2018. Brasília: Público Federal, 04 ago. 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/coordenacao/comissoes-e-grupos-de-trabalho/lavagem-de-dinheiro-e-crimes-fiscais>. PDF. Acesso em: 23 jun. 2019.

⁸⁷ Idem.

⁸⁸ MARTINS, Tiago Misael de Jesus. **Investigação Financeira**. Coletânea de artigos: Crimes fiscais, delitos econômicos e financeiros, 2ª Câmara de Coordenação e Revisão, Criminal, Brasília, MPF, 2018.

A Investigação Financeira⁸⁹ (IF) é um método de investigação que atinge os assuntos financeiros relacionados à conduta ilícita. Tenta identificar e documentar a movimentação de dinheiro durante a execução da atividade criminal para fins probatórios. Também pode trazer à tona informações e provas da atividade criminosa, sendo possível identificar a relação entre a origem do recurso e seus beneficiários (MARTINS, 2018, p.13 *apud* FATF, 2012, p. 3).

A informação financeira (dado financeiro)⁹⁰ é um conceito importante para se entender do que se trata a IF:

Trata-se, portanto, de informação presente em quase todos os aspectos da vida de uma pessoa (sua casa, trabalho e planos, presentes e futuros). Os métodos transacionais não baseados em moeda física, como os cartões de crédito e cartões de fidelidade de loja, igualmente geram informações financeiras. Na IF, agentes do estado analisam essas informações para obter material auxiliar à investigação, com o objetivo de, por exemplo, evidenciar as possíveis intenções por trás do cometimento de um delito ou identificar se um agente público está vivendo além de seus meios e rendimentos. A informação financeira é a obtida sobre assuntos financeiros de alvos que ajudariam a entender sua natureza, recursos, estrutura e capacidade, e que ajuda a prever futura atividade e localizar ativos (MARTINS, 2018, p.13 *apud* FATF, 1993, p. 18).

De maneira recorrente utiliza-se a IF retrospectiva ou reativa⁹¹, que se desenvolve após o ato ilícito e procura ter acesso a dados para reconstrução do cenário financeiro e solucionar o caso concreto. O maior uso dessa técnica se justifica pela semelhança em relação à atividade de investigação tradicional, que também só acontece após a descoberta do ilícito pelo órgão de investigação do Estado (MARTINS, 2018, p. 13).

Entretanto, também é possível a aplicação da IF de forma prospectiva ou proativa⁹² devido o avanço da tecnologia, no monitoramento das movimentações financeiras em tempo real. Os dados financeiros coletados como inteligência financeira e os do Conselho de Controle

⁸⁹ MARTINS, Tiago Misael de Jesus. **Investigação Financeira**. Coletânea de artigos: Crimes fiscais, delitos econômicos e financeiros, 2ª Câmara de Coordenação e Revisão, Criminal, Brasília, MPF, 2018.

⁹⁰ Idem.

⁹¹ Idem.

⁹² Idem.

de Atividades Financeiras (COAF), por exemplo, servem para auxiliar na adoção de passos investigativos e informar na tomada de decisões dos órgãos de investigação (MARTINS, 2018, p.13 apud SLOT, 2015, p. 41).

Por “investigador financeiro”⁹³ entende-se tratar do agente do estado que faz análise e uso de informações financeiras para garantir a execução dos objetivos da instituição em que trabalha.

Assim, seriam investigadores financeiros um policial das polícias judiciárias estadual ou federal que analise dados financeiros bem como um perito contábil dessas mesmas polícias, membros do Ministério Público (MP) estadual ou federal, analistas do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) que realizem uma IF prospectiva, ou agentes da receita federal que tenham acesso a dados bancários do alvo e os empreguem em uma investigação civil, penal ou administrativa.

Essa conceituação de investigador financeiro leva à necessidade de se perquirir se eles têm o dever legal de realizar a IF, necessariamente, em cada caso que atuem. Para tanto, convém se recordar que a IF é um método investigativo, de modo que, sendo ela útil à busca de elementos que desincumbam esses agentes públicos de suas atividades legais, entende-se que lhes é obrigatório o emprego da IF. (MARTINS, 2018, p. 14).

Para Tiago Misael de Jesus Martins, o Ministério Público está obrigado legalmente a realização da Investigação financeira quando ela for exigida e necessária a persecução em face de ilícitos. Isto pois o uso de todos os meios disponíveis a solucionar o crime decorre da obrigatoriedade da ação penal no Direito Processual Penal (MARTINS, 2018, p. 15).

De acordo com o Financial Action Task Force, a Instigação Financeira possui os objetivos de ⁹⁴:

a) investigação patrimonial, voltada para a o rastreamento de ativos e o sequestro cautelar e confisco final; b) investigação financeira voltada a lavagem de dinheiro; c) investigação financeira voltada para o financiamento do terrorismo; e d) investigação financeira voltada a organizações criminosas (MARTINS, 2018, p. 22).

⁹³ MARTINS, Tiago Misael de Jesus. **Investigação Financeira**. Coletânea de artigos: Crimes fiscais, delitos econômicos e financeiros, 2ª Câmara de Coordenação e Revisão, Criminal, Brasília, MPF, 2018.

⁹⁴ Idem.

No Brasil, existem as técnicas tradicionais de investigação⁹⁵ as que estão previstas no Código de Processo Penal (CPP), para os casos criminais, e no Código de Processo Civil (CPC), para os casos civis e criminais em aplicação subsidiária. O dito tradicionalismo se refere a aplicabilidade na totalidade dos casos cíveis ou criminais, sem que exista qualquer particularidade a ser cumprida, exceto pelos requisitos previstos na legislação. (MARTINS, 2018, p. 29).

No Código de Processo Penal, encontram-se técnicas de investigação que independem de ordem judicial, dentre elas está a prova documental nos artigos 231 a 238. A busca e apreensão dos artigos 240 a 250 por outro lado, não faz parte de rol e necessita de autorização judicial. Interessa na verdade, entender quais destas técnicas são úteis a Investigação Financeira para a coleta de dados. (MARTINS, 2018, p. 29).

Sendo assim, a prova documental⁹⁶ cedida pelo investigado ou autorizada por ordem judicial é importante pois “diversos dados financeiros estão registrados em documentos físicos ou eletrônicos, como planilhas, arquivos de computador, extratos bancários, contratos, recibos de pagamento, balancetes de empresas e livros empresariais.” (MARTINS, 2018, p. 29).

Existem também as técnicas especiais⁹⁷ como a quebra do sigilo bancário e outros meios inovadores de obtenção de provas como a colaboração premiada, que foram trazidos pela Lei nº 12.850/2013 e podem contribuir para a Investigação Financeira. Em resumo:

Não por outro motivo, a Lei nº 12.850/2013, ao tratar da investigação criminal e dos meios de obtenção de provas relacionados às organizações criminosas, elencou, sem prejuízo de outras previstas em outras leis: a) colaboração premiada (arts. de 4º a 7º); b) captação ambiental de sinais eletromagnéticos, ópticos ou acústicos; c) ação controlada (arts. 8º e 9º); d) acesso a dados telefônicos; e) acesso a dados telemáticos; f) interceptação das comunicações telefônicas; g) interceptação das comunicações telemáticas; h) afastamento do sigilo financeiro e bancário; i) afastamento do sigilo fiscal; e j) infiltração policial (arts. de 10 a 14).

⁹⁵ MARTINS, Tiago Misael de Jesus. **Investigação Financeira**. Coletânea de artigos: Crimes fiscais, delitos econômicos e financeiros, 2ª Câmara de Coordenação e Revisão, Criminal, Brasília, MPF, 2018.

⁹⁶ Idem.

⁹⁷ Idem.

(...) Na medida em que informações ou dados financeiros representam informações que estão ligadas a dinheiro, ativos, despesas e finanças, a IF não se restringe ao afastamento do sigilo bancário. Os dados financeiros incluem dados bancários, fiscais, empresariais (contábeis) e telemáticos que tenham importância para conectar pessoas, locais e eventos no curso da atividade criminal.

As técnicas especiais de investigação do afastamento do sigilo bancário, fiscal e telemático, bem como a interceptação de dados telemáticos e, em alguma medida, a interceptação de comunicações telefônicas, a captação ambiental e o acesso a dados telefônicos, igualmente, podem contribuir para a obtenção de dados financeiros e fazer parte de uma IF. A colaboração premiada e a infiltração de agentes policiais também podem ser úteis à obtenção de dados financeiros e se prestam à conectividade que caracteriza a IF. (MARTINS, 2018, p. 32).

Em conclusão, a Investigação Financeira não é um método popularmente utilizado no Brasil a não ser em grandes operações⁹⁸. Entende-se que ela termina quando não for mais útil ao fim público ou quando a interpretação dos dados financeiros nada revelar. Assim, outro método investigativo pode ser utilizado (MARTINS, 2018, p. 32).

3.3 Planejamento tributário

O planejamento tributário⁹⁹ é o conjunto de procedimentos que pode ser realizado para reduzir ou eliminar a incidência de tributos. Este é um direito garantido constitucionalmente ao contribuinte nos artigos 150, I; 5º, XXII; e 170 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e dever do administrador de empresas (VOLPI; VOLPI, 2018, p.149 apud ROTHMANN, 2016, p. 13-16).

Na doutrina de José Carlos Carota¹⁰⁰:

Abrange não apenas o procedimento intelectual, consistente em ideias voltadas à redução da carga tributária mas também no conjunto de ações realizadas para efetivar o plano. A implementação do planejamento tributário, por sua vez, pode representar um

⁹⁸ MARTINS, Tiago Misael de Jesus. Investigação Financeira. Coletânea de artigos: Crimes fiscais, delitos econômicos e financeiros, 2ª Câmara de Coordenação e Revisão, Criminal, Brasília, MPF, 2018.

⁹⁹ VOLPI, Matheus Tauan; VOLPI Murilo Alan. Planejamento tributário e crime contra ordem tributária. Crimes fiscais, delitos econômicos e financeiros /2ª Câmara de Coordenação e Revisão, Criminal. – Brasília, MPF, 2018.

¹⁰⁰ Idem.

redirecionamento das atividades do contribuinte, abrangendo desde a mera alteração da forma de exteriorização das atividades como também as atividades materiais realizadas pelo contribuinte (VOLPI; VOLPI, 2018, p.149 apud CAROTA, 2016, p. 90-91).

Os fundamentos do planejamento tributário são¹⁰¹ “livre iniciativa, princípio da legalidade e a proibição da tributação por analogia”. Contudo que não viole regra jurídica, o contribuinte pode optar tributariamente pelo caminho menos oneroso. Nesse sentido, inclusive, diversas Constituições consagram o princípio da legalidade, que é a mais importante limitação ao poder de tributar. É regra prevista constitucionalmente (artigo 150, I da CRFB). Por isso, o legislador infraconstitucional não está autorizado a criar exceções (VOLPI; VOLPI, 2018, p. 150).

Por outro lado, em razão dos princípios da legalidade e repartição de competências, o princípio da capacidade contributiva sofre um duplo corte¹⁰². Ou seja, a simples existência de capacidade contributiva ou a repartição dos gastos do Estado na sociedade não são suficientes para justificar a cobrança de tributos. A importância do planejamento tributário consiste na possibilidade do contribuinte de organizar os seus negócios possuindo a mesma capacidade contributiva. Entretanto, existem limites para essa prática (VOLPI; VOLPI, 2018, p.150 *apud* SCHOUERI, 2010, p. 5).

A origem de correntes teóricas como o propósito comercial, que tratam do Planejamento Tributário está numa jurisprudência que ganhou destaque na Suprema Corte dos Estados Unidos, o caso *Gregory vs Helvering*. Entendeu-se que o Planejamento Tributário é possível mas a tentativa de reorganização tributária deve ser específica. Em resumo:

A Sra. Evelyn Gregory pretendia transferir para si todas as 1.000 ações da Monitor Securities Corporation (Monitor) e vendê-las posteriormente. Para tanto, e com o objetivo de reduzir o montante de tributos devidos, ela articulou um complexo plano de “reorganização societária”, que não era tributado.

Em 18 de setembro de 1928, a Sra. Evelyn Gregory constituiu a empresa Averill Corporation (Averill). Três dias depois, transferiu as 1.000 ações da Monitor para a recém-criada Averill. Todas as ações da Averill pertenciam a Evelyn Gregory. Em seguida, no dia 24 de setembro,

¹⁰¹ VOLPI, Matheus Tauan; VOLPI Murilo Alan. Planejamento tributário e crime contra ordem tributária. Crimes fiscais, delitos econômicos e financeiros /2ª Câmara de Coordenação e Revisão, Criminal. – Brasília, MPF, 2018.

¹⁰² Idem.

a Averill foi dissolvida, e subsequentemente liquidada, mediante a distribuição de seus ativos para a petionária: as 1.000 ações da Monitor.

Formalmente, o plano estava em total conformidade com as regras existentes. Por outro lado, era incontroverso que, se o modelo de “reorganização” não fosse utilizado, Evelyn Gregory seria responsável por uma soma de imposto de renda muito maior como resultado da transação.

Analizando o plano realizado, o Fisco firmou posição de que a “tentativa de reorganização” não tinha substância e deveria ser desconsiderada. Asseverou que a petionária era responsável por tributos como se a empresa United Ihe tivesse pagado dividendos no exato valor obtido com a venda das ações da Monitor Securities Corporation. Inicialmente, em um procedimento perante o Board of Tax Appeals, a pretensão do Fisco foi rejeitada, reputando válida a reorganização realizada por Evelyn Gregory. Em recurso, todavia, a decisão foi revertida e, posteriormente, confirmada pela Suprema Corte dos Estados Unidos.

Hugo de Britto Machado¹⁰³ procurou trazer a teoria do propósito negocial para doutrina e jurisprudência do Brasil. Entretanto, há variação em alguns casos. Entende que o propósito negocial está presente na atividade empresarial mas muito mais do que necessário o propósito negocial, deve existir propósito extratributário, que não seja exclusivamente o de eliminar ou reduzir o ônus tributário (VOLPI; VOLPI, 2018, p.156 *apud* MACHADO, 2016 p. 36).

Por fim, o propósito negocial pode ser entendido de duas formas como um elemento que pode ser traduzido para o ordenamento jurídico brasileiro ou critério isolado para avaliar se é válido o planejamento tributário, o que não é compatível com o nosso ordenamento jurídico, lembrando que no direito nacional existem limites ao poder de tributar na Constituição da República como, por exemplo, o princípio da legalidade (VOLPI; VOLPI, 2018, p.157).

¹⁰³ VOLPI, Matheus Tauan; VOLPI Murilo Alan. Planejamento tributário e crime contra ordem tributária. Crimes fiscais, delitos econômicos e financeiros /2ª Câmara de Coordenação e Revisão, Criminal. – Brasília, MPF, 2018.

CONCLUSÃO

Na delimitação metodológica desta monografia, foi estabelecido que não se usaria uma perspectiva histórica de “evolução institucional”, mas sim uma verificação da transformação que a instituição do Ministério Público Federal (MPF) passou ao longo do tempo, principalmente após a promulgação da Constituição da República de 1988.

Utilizou-se a pesquisa bibliográfica e também foram realizadas entrevistas com Procuradores da República para verificar a atuação dos membros do MPF na prática e a sua perspectiva sobre o Plano Estratégico Institucional. Como base teórica, foram lidos textos legais, jurisprudências e textos jurídicos de autores atuais, bem como nos utilizamos de informativos disponibilizados pelo Ministério Público Federal para analisar a atuação institucional sobre a temática do “Combate à Corrupção” e dos “Crimes contra a Ordem Tributária”.

O Ministério Público brasileiro teve as suas origens baseadas no Direito Lusitano, que, por sua vez, se inspirou no modelo francês. Assim, para situar a identidade institucional, tratamos dos diplomas legais que legitimaram a sua construção. A configuração do novo perfil institucional foi inaugurada na Constituição da República de 1988. O caput do artigo 127 da legislação a definiu como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado e responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Conferiu-lhe autonomia, independência e atuação comprometida com a defesa da cidadania e da dignidade da pessoa humana.

Foram positivados princípios institucionais relacionados às funções e garantias da autonomia de atuação dos membros do Ministério Público, sendo eles a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. O princípio da unidade deriva da existência de um só corpo institucional que está orientado para o interesse público e bem comum da nação, e não do Estado, em cada instância e unidade do Ministério Público. Deriva dele a indivisibilidade, que é a atuação desvinculada dos membros que compõem a instituição, eles são autônomos. A independência funcional estabelece que o MP é independente no exercício de suas funções e não se subordina a qualquer dos Três Poderes e garante, constitucionalmente, o autogoverno por intermédio da autonomia administrativa, orçamentária, financeira e funcional.

O mapa estratégico do Ministério Público Federal dos anos de 2011 a 2020 demonstra a sua visão, a missão e os valores deste órgão. Na perspectiva da sua visão, procura ser conhecido no âmbito nacional e internacional por sua excelência na promoção da justiça, cidadania e combate ao crime e corrupção. A sua missão é promover a realização da justiça, o bem da sociedade e a defesa do estado Democrático de Direito. Por último, os seus valores são autonomia institucional, compromisso, transparência, ética, independência funcional, unidade, iniciativa e efetividade. Ele busca ser percebido como instituição que atua efetivamente na defesa da sociedade, por meio do combate à criminalidade e corrupção, proteção do Regime Democrático, promoção dos Direitos Fundamentais, atuação preventiva, aproximação com o cidadão e através de trabalho em grupo e parcerias.

Em termos de estrutura organizativa, o MPF opera como uma das esferas do Ministério Público da União. Assim, a organização, funcionamento e as atribuições administrativas dos órgãos e unidades obedecem ao disposto na Constituição Federal, na Lei Complementar nº 75 de 1993, no Regimento Interno Diretivo do MPF, no Regimento Administrativo do MPF e nas diretrizes constantes no Planejamento Estratégico Institucional. As unidades espalhadas pelo país contam com a Procuradoria-Geral da República; Procuradorias Regionais da República; Procuradorias da República nos estados e no Distrito Federal; Procuradorias da República nos municípios; e à Procuradorias da República dos Estados.

Já na divisão por atuação temática, existem sete câmaras de coordenação e revisão, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) e a Secretaria de Cooperação Internacional. Tratamos especificamente de duas: a 2ª Câmara de Coordenação e Revisão e a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão; o interesse era o estudo das atuações específicas no combate à corrupção e dos crimes contra ordem tributária.

Ao tratar da suposta “crise institucional”, revisitamos o debate interno das funções e dos planos estratégicos e de gestão. O modelo de atuação e de organização adotado nos últimos 20 anos está sendo rediscutido pelo próprio Ministério Público Federal. A conclusão foi a de que é necessário delimitar melhor o foco em áreas de atuação específicas, quais sejam a de combate à corrupção e atuação em defesa dos direitos fundamentais.

Isso se confirmou, inclusive, na entrevista semiestruturada realizada com os Procuradores da República Paulo Fernando Corrêa (Núcleo de Apoio Operacional – Procuradoria Regional

da República da 2ª Região) e Andrea Bayão Pereira Freire (Núcleo de Combate à Corrupção – Procuradoria Regional da República da 2ª Região).

Assim, percebe-se a necessidade de decidir qual o caráter marcante da atuação institucional e em que espectro de suas atribuições deve atuar, além de desenvolver a competência para melhor dialogar com os poderes constituídos, principalmente o Executivo e o Legislativo, e os atores políticos que operam nessa seara.

A 5ª Câmara de Coordenação e Revisão inovou com os modelos de Núcleo de Combate à Corrupção, com o objetivo de articular em plano nacional de forma efetiva e eficaz o combate à corrupção no Brasil. Identificou-se como parte dos seus desafios, o acompanhamento e a finalização da implementação desses núcleos nas demais unidades da federação, além de conseguir administrar a capacidade de absorver as experiências dos núcleos já implantados e prestar apoio técnico na adaptação desse modelo organizacional.

O protagonismo da 5ª CCR também pode ser observado pela ótica da Operação Lava Jato, que foi inspirada na Operação Mãos Limpas, na Itália, nos seus modelos de investigação inovadores e na definição do conceito de “corrupção” por eles utilizada. Os números por si só são impressionantes. Conforme dados disponibilizados na plataforma online até a data de 22/05/2019, foram: “2476 procedimentos instaurados, 1237 mandados de busca e apreensões, 160 mandados de prisões preventivas, 227 mandados de condução coercitiva, 155 mandados de prisões temporárias, 6 prisões em flagrante, 184 acordos de colaboração premiada firmados com pessoas físicas e 11 acordos de leniência” (MPF, 2019).

Já sobre o Grupo de Trabalho sobre crimes tributários e fiscais, constituído em março de 2015, na 2ª Câmara de Coordenação e Revisão, pela Portaria nº 169, definiu em seu Plano de Trabalho atividades como a elaboração de proposta de Projeto de Lei versando sobre crimes contra a ordem tributária, o levantamento da situação atual da consolidação, controle e taxa de recuperação dos créditos tributários e o levantamento da situação das programações fiscais e seus critérios, visando ao atendimento de requisições do Ministério Público Federal. Por essa razão, tratamos de dois temas que foram discutidos nesse GT: a investigação financeira e o planejamento financeiro.

O grupo trabalhou no estreitamento da relação com a Receita Federal e a Procuradoria da Fazenda Nacional, na análise dos bancos de dados disponíveis na Secretaria de Pesquisa e Análise e das possibilidades de sua utilização e a possibilidade do cruzamento de dados, para a persecução dos crimes contra a ordem tributária e buscar soluções para deficiências pontuais já identificadas.

Entretanto, existiu uma reorganização do plano de trabalho, que priorizou a criação do Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos, iniciativa adotada há 10 anos pelo Ministério Público de Minas Gerais. Por essa razão, o GT teve suas atividades incorporadas ao Grupo de Apoio sobre Lavagem de Dinheiro. Assim, foi criado pela Portaria 2ª Câmara nº 14 o Grupo de Apoio sobre Lavagem de Dinheiro e Crimes Fiscais e Investigação Financeira (GALD – CFIF), com validade de 1 ano a partir de 13 de agosto de 2018.

A proposta de modernização institucional que advém do Planejamento Estratégico do Ministério Público Federal dos anos de 2011 a 2020 busca renovar o modelo de gestão e proporcionar um ambiente de confiança nos gestores, o acesso à informação e a correta organização das rotinas de trabalho e projetos. Por isso, foram incluídos diversos sistemas informacionais e criou-se uma cultura de transparência, prestação de contas, sustentabilidade orçamentária e foco em resultados. Entretanto, a divulgação dos relatórios de gestão anuais é restrita a determinados meios de comunicação do próprio MPF, assim como a organização de eventos está um pouco mais focada no aprimoramento dos membros da instituição. Além disso, a interpretação dos dados e material disponibilizados nem sempre é uma fácil tarefa.

Por fim, como consta nos Relatórios de Gestão anuais da Procuradoria Geral da República, a instituição tem se posicionado, por meio de manifestações, recursos e memoriais, na defesa do sistema acusatório.

Ou seja, defendendo a adoção plena do sistema penal acusatório, em substituição ao sistema inquisitorial, de caráter medieval, vigente até a Constituição de 1988. Há assim a separação das funções de acusar, defender e julgar e de garantir a atribuição constitucional do Ministério Público como titular exclusivo da ação penal pública e responsável por acusar ou arquivar e garantir a paridade de armas no processo penal. Verificou-se também, que a defesa do sistema acusatório depende também em grande parte da atuação do Procurador da República em exercício da sua autonomia para além da ampla recomendação institucional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A LAVA Jato em números no Paraná. MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/resultado>. Acesso em: 22 jun. 2019

ARAGÃO, Eugênio José Guilherme. O Procurador Geral da República e imagem institucional do Ministério Público Federal. **Revista Pensar**. Ministério Público Federal. Brasília, v. 1, p. 69-76.

ARANTES, Rogério Bastos. Maluf x Genoio: (des)caminhos da Justiça no combate à corrupção no Brasil. Paper apresentado no IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Brasília, 4 a 7 de agosto, 2014.

BRASIL, **Lei Complementar nº 75**, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, [1993]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm. Acesso em: 26 jun. 2019

BRASIL, **Lei nº 1.341, de 30 de janeiro de 1951**. Lei Orgânica do Ministério Público da União. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, [1951]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1341-30-janeiro-1951-361819-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 26 jun. 2019

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 jun. 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. 2ª Câmara de Coordenação e Revisão. Portaria nº 14, de 04 de agosto de 2018. Brasília: Público Federal, 04 ago. 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/coordenacao/comissoes-e-grupos-de-trabalho/lavagem-de-dinheiro-e-crimes-fiscais>. Acesso em: 26 jun. 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. Relatório Anual de atividades 2015, 2ª Câmara de Coordenação e Revisão (Matéria Criminal). Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2016. 47 p. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/sobre/gestao-estrategica/relatorio-de-atividades/documentos/relatorio-de-atividades-2015>. Acesso em: 26 jun. 2019

BRASIL. Ministério Público Federal. Relatório Anual de atividades 2016, 2ª Câmara de Coordenação e Revisão (Matéria Criminal). Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2016. 59 p. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/publicacoes/relatorios/002_16_relatorio_de_atividades_2accr_2016. Acesso em: 26 jun. 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. Relatório Anual de atividades, 2ª Câmara de Coordenação e Revisão (Matéria Criminal). Brasília, DF: Ministério Público Federal, 2017. 56 p. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/publicacoes/relatorios/relatorio-de-atividades-2017>. Acesso em: 26 jun. 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. Relatório de Atividades da Procuradora-Geral da República set. 2017/set. 2018: combate à corrupção, direitos humanos, eficiência, transparência, memória institucional, celeridade, defesa da democracia Brasília, DF: Ministério Público Federal, 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br> . Acesso em: 09 jun.2019.

CÂMARAS de Coordenação e Revisão. MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/atuacao/camaras-de-coordenacao-e-revisao>> Acesso em: 09 jun. 2019

CAPPELLI, Cláudia. **Uma abordagem para transparência em processos organizacionais utilizando aspectos**. - Centro Técnico Científico da PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www-di.inf.puc-rio.br/~julio/tese-cappelli.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2019.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer; SADEK, Maria Tereza. **O Ministério Público Federal e a Administração da Justiça no Brasil** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2010. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/qb3pp/pdf/castilho-9788579820373.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2019.

CONHEÇA a estrutura do MPF. MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/conheca-o-mpf-1>. Acesso em: 09 jun. 2019.

DIAS, Danilo Pinheiro. Ministério Público Federal - por que temer o futuro?: Algumas reflexões sobre os caminhos institucionais. Revista Pensar. Ministério Público Federal. Brasília, v. 1, p. 59-68, 2013. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/o-mpf/gestao-estrategica-e-modernizacao-do-mpf/sobre/publicacoes/pdf/revista_pensar_mpf_online_1.pdf. Acesso em:09 jun.2019.

ENTENDA o caso. MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em: 22 jun. 2019

FILGUEIRAS, Fernando de Barros. **Além da transparência: accountability e política da publicidade**. Lua Nova, São Paulo, 2011.

FILGUEIRAS, Fernando de Barros. Notas críticas sobre o conceito de corrupção: Um debate com juristas, sociólogos e economistas. **Revista de informação legislativa**, v. 41, n. 164, p. 125-148, out./dez. 2004. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/1011>. Acesso em: 26 jun. 2019.

GOULART, Marcelo Pedroso, **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

KERCHE, Fábio. **Ministério Público, Lava Jato e Mãos Limpas: uma abordagem institucional**. Lua Nova, São Paulo, 2018.

KERCHE, Fábio. **O ministério público brasileiro e seus mecanismos de accountability**. In: Encontro Anual da Anpocs, 23, 1999, Minas Gerais. GT 12, Estado e Economia, 1999. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/23-encontro-anual-da-anpocs/gt-21/gt12-15/4960-fkerche-o-ministerio/file>. Acesso em: 26 jun. 2019.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. A evolução institucional do ministério público brasileiro. SADEK, M. T. (org.). In: **Uma introdução ao estudo da justiça** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

MAPA estratégico do Ministério Público Federal. MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/mapa-estrategico>. Acesso em: 26 jun. 2019.

MARINHO, Isaac Morel. **A eficácia da lei de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92) na Seção Judiciária de Natal da Justiça Federal do Rio Grande do Norte**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

NETO, Laura Pinto Cardoso. A implementação do Planejamento Estratégico na Atuação Finalística do Ministério Público Federal. **Revista Pensar**. Ministério Público Federal. Brasília, v. 1, p. 77-86. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/o-mpf/gestao-estrategica-e-modernizacao-do-mpf/sobre/publicacoes/pdf/revista_pensar_mpf_online_1.pdf. Acesso em: 09 jun. 2019.

O QUE é a PFDC. MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/pfdc/sobre>> Acesso em: 09 jun. 2019.

POR onde começou. MPF. Disponível em: www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/investigacao/historico. Acesso em: 22 jun. 2019.

PROJETO MPF 30 Anos: Uma história de Combate ao Crime e de Proteção aos Direitos Humanos, 2018. MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/mpf-cidadao-30-anos-apresentacao-e-linha-do-tempo/>. Acesso em: 26 jun. 2019

QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. Núcleos de combate à corrupção: um novo arranjo institucional para uma atuação ministerial eficiente. Coletânea de artigos: **avanços e desafios no combate à corrupção após 25 anos de vigência da Lei de Improbidade Administrativa / 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, Criminal**. – Brasília: MPF, 2018. p. 122-141. Disponível em: <http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/combate-a-corrupcao/publicacoes>. Acesso em: 26 jun. 2019.

REGIMENTOS internos. MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/regimentos-internos>> Acesso em: 09 jun. 2019.

ROCHA, Célio Erthal. **Um olhar sobre o Ministério Público Fluminense** Rio de Janeiro: Nitpress, 2015.

SESTER, Peter; OLIVEIRA, Andreia Cristina. **O Ministério Público Brasileiro e o Advogado Geral do Tribunal de Justiça da União Europeia: uma breve comparação.** Revista Estudos Institucionais, v.2, n.2, 2016.

SOBRE a SCI. MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/sobre>>
Acesso em: 09 jun.2019

SOBRE a 1CCR. MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr1/sobre>>
Acesso em: 09 jun.2019

SOBRE a 2CCR. MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/sobre>>
Acesso em: 09 jun.2019

SOBRE a 3CCR. MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr3/sobre>>
Acesso em: 09 jun.2019

SOBRE a 4CCR. MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/sobre>>
Acesso em: 09 jun.2019

SOBRE a 5CCR. MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/sobre>>
Acesso em: 09 jun.2019

SOBRE a 6CCR. MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/sobre>>
Acesso em: 09 jun.2019

SOBRE a 7CCR. MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr7/sobre>>
Acesso em: 09 jun.2019

VOLPI, Matheus Tauan; VOLPI Murilo Alan. Planejamento tributário e crime contra ordem tributária. In: MPF (org.). Crimes fiscais, delitos econômicos e financeiros 2ª Câmara de Coordenação e Revisão (Matéria Criminal). Brasília, DF: Ministério Público Federal, 2018. p. 144-163. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/publicacoes>. Acesso em: 26 jun. 2019.

APÊNDICE

ENTREVISTA COM OS PROCURADORES DA REPÚBLICA PAULO FERNANDO CORRÊA (NÚCLEO DE APOIO OPERACIONAL- PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 2ª REGIÃO), IDENTIFICADO COMO PFC, E ANDREA BAYÃO PEREIRA FREIRE (NÚCLEO DE COMBATE À CORRUPÇÃO- PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 2ª REGIÃO), IDENTIFICADA COMO ABPF.

PFC: Você está em que ano lá?

E1: Eu sou do mestrado da UFRJ, sou da pós-graduação, e as meninas são da graduação, do quinto e...

E2: Sétimo período.

PFC: Ok. Bem, enfim, eu... sei da tua disposição. De qualquer maneira, seria bem interessante deixar claro que eu acho que seria bom vocês conversarem, aqui no Rio, principalmente com a PRDC, que é a Procuradora, digamos, que representa a PFDC no Rio. Aqui, na Ordem, seria um órgão de assessoramento à PFDC, porque a PFDC, ela tem atribuição nacional, e ela não tem condições de sozinha, examinar todos os procedimentos de arquivamento ou declínio de atribuição quando os Procuradores de primeira instância encaminham para outras unidades, para outros Ministérios Públicos do estado, enfim. É... não dá pra PFDC examinar isso pro Brasil inteiro, então ela descentralizou essa atividade. A PFDC, a doutora Débora Duprat, hoje, né, ela já estava... Ela foi reconduzida agora, pela doutora Raquel, ela já tinha sido indicada pelo doutor Jano antes, ela foi reconduzida tem o quê? Uns dois, três meses, eu acho. Acredito que o mandato dela deve ir até... hoje é 2018, até 2020 que vá o mandato dela, independentemente de alteração... Isso aí é complicado, mas independentemente de alteração que haja - e deve haver - na PGR, com o fim do mandato da doutora Raquel, que acredito que seja meados do ano que vem. Se vai ser reconduzido ou não, é um mistério, né, a gente não sabe o que vai acontecer. Mas, enfim, tô à disposição de vocês, mas, como eu mencionei, pra vocês entenderem como funciona o sistema, digamos assim, PFDC/PRDC, é muito importante que vocês conversem lá com a doutora Ana Padilha, que é aqui na Nilo Peçanha, que é a PRDC.

Aliás, ainda é a PRDC? Porque ela tá pra... Eu acho que eles tão pra alterar...

H2:

Sim...

PFC: Vai inverter, vai ser o...

H2: Vai ser o doutor Renato.

PFC: Vai ser o Renato, que é o atual vice. Mas acho que ainda é ela que é a PRDC. Que cada estado, como eu falei, tem um representante, né, e esse representante, digamos assim, seria o que faz dentro de cada estado, que faz o papel da PFDC. O que eu posso te falar, além de... E se antes vocês quiserem perguntar qualquer coisa, eu tô à disposição, mas, assim, o que que é PFDC? A PFDC é uma espécie de defensora geral da Cidadania, é uma coisa meio... A definição disso ela não é uma... não existe ali, tá escrito "o que é PFDC", mas é isso. A PFDC, inclusive, ela tem uma atribuição meio difusa exatamente todas as questões envolvendo Cidadania, envolvendo direitos humanos, é... direitos humanos na sua maior extensão, porque direitos humanos é praticamente tudo, é direito à educação, é direito à saúde, o direito a... o respeito às minorias, enfim... Então essa dimensão, ela passa por muita... Essa atividade da PFDC... Aliás, a PFDC, ela não tem nem atividade judicial, ela não atua judicialmente, quem atua judicialmente são os órgãos... A PFDC mesmo, ela não tem, ela não ajuíza uma ação, ainda que seja na atribuição dela, então ela é um órgão mais de defesa, mas é uma defesa, perante vários organismos, a PFDC sempre é chamada para participar de reuniões das mais diversas, desde agora essa questão da Venezuela, por exemplo, da situação dos imigrantes, até, enfim... É um campo muito extenso, muito vasto de atribuições dela, como eu falei. Aqui na Ordem, o que que a gente é? A gente é um órgão de revisão das decisões, pra confirmar ou eventualmente não confirmar, ou achar que tem que fazer algumas diligências a mais, das decisões que os Procuradores... não só a... Porque não é... A PRDC é representante, mas ela não atua exclusivamente, só ela, em matérias de cidadania. Porque tem, como eu falei, essa matéria, ela passa por questões de saúde, por questões de educação, no aspecto do respeito, da questão da pessoa com deficiência, não esquecendo que é uma coisa muito importante, enfim... Essas questões, elas passam por vários, digamos, ofícios, que são as divisões de trabalho, que existem nas mais diversas Procuradorias do país. Aqui, por exemplo, a gente recebe... Rio e Espírito Santo, né, no caso, que é a nossa atribuição. Então, tem várias Procuradorias dos municípios, né, que tem lá aquela atuação, aquela atribuição que seria envolvendo matérias de cidadania, mas mesmo na capital, onde tem ofício da doutora Ana Padilha, que é o ofício da PRDC, existem questões de saúde, por exemplo, que também vêm para cá, quando não é sobre o funcionamento em si do serviço, e sim como o serviço é prestado na ótica do cidadão. Então aquele cidadão tá ali, sei lá, a questão de um atendimento que... O que o cidadão não consegue

não é o cidadão individualmente, o que os cidadãos como um todo não conseguem de uma determinada especialidade médica, por exemplo. Em regra, em geral, isso, a análise disso fica cargo da área da Cidadania. Eu tô falando isso em linhas gerais, mas eu fico à disposição do que vocês quiserem me perguntar, tá?

E1: Acho muito interessante já esse panorama geral, que o nosso primeiro questionamento era exatamente como o [ininteligível] funciona. Porque o trabalho, o objetivo dele, é entender como vocês trabalham com a educação, né, a atuação...

PFC: É, a educação, ela vai ter essa... é até uma discussão... A educação é muito, muito ligada à área, assim, da cidadania. Existe um conflito... Não um conflito, existe uma dificuldade às vezes de se entender se seria... a parte de educação seria sim na área da cidadania ou se a área da educação estaria tratando apenas da questão da... do funcionamento regular, da destinação da verba, que aí não seria propriamente a área da cidadania, seria outras áreas dentro da estrutura da Procuradoria Geral da República. No caso, existem as Câmaras, né, que são a 1ª até a 7ª Câmara e mais o PFDC. Mas essa... Sem esquecer que também tem a parte do [ininteligível] estadual, que também tem atuação em diversas áreas, inclusive na educação. Às vezes até... a educação é uma área até bastante afeta até à atividade deles. Em especial, assim, o estado do Rio de Janeiro, ele não há a complementação... Espírito Santo acho que também não, mas o Rio de Janeiro eu tenho certeza. Não há a verba, o repasse de verbas para a educação não é complementado pela União, é apenas... os Estados mais pobres normalmente que recebem a verba da União para a educação. FUNDEB, né, no caso, que é basicamente a verba repassada. Em sendo assim, normalmente... Não é que “normalmente”, mas não são tantos os casos assim de educação que tem aqui como teria em outro lugar. Não é que não tenha, tem. É porque às vezes normalmente tem um convênio Federal, e tal, mas na parte de educação, acho que seria interessante, se o foco é esse, seria interessante conversar com o Ministério Público Estadual, não só com a colega lá da minha instância. Inclusive lá na 1ª instância, além da doutora Padilha tem até os ofícios da educação também. Tem o MPEduc, que é um projeto, né, do Ministério Público que até a Dra. Maria Cristina, que é aqui do Rio, que é a coordenadora desse projeto, ela... É um projeto, assim, que busca, é... Deixa eu tentar explicar com poucas palavras, o [Leonardo?] pode até me ajudar. É... O MPEduc, ele busca, através de contatos com... até as prefeituras, por exemplo, buscar quais são os problemas que tão sendo enfrentados. É mais uma atuação. Tenta ser uma atuação preventiva, assim, tipo, conjunta, digamos assim. Chega numa prefeitura, por exemplo, vai e chama o prefeito pra conversar. “Quais são as dificuldades?” “As dificuldades são essas.” “Então vamos tentar pensar junto”, e tal. E tem dado bons resultados,

pelo que se vê. Porque, digamos assim, alguns têm bons resultados, outros, infelizmente, não. Mas a gente já viu bons resultados, porque aí acaba sendo um trabalho, mais o trabalho de parceria do que um trabalho de cobrança. Quando não dá é cobrança, né, não tem jeito. Mas já vi situações em que houve parcerias em Secretarias de Educação, entre Prefeituras, enfim, com o Ministério Público, pra se chegar ao objetivo maior, que é uma escola funcionando de forma... a propiciar tudo o que tem que ser. Mas existem várias questões envolvendo educação. Uma questão complicada, aí ainda bastante polêmica, as questões de gênero, né, na educação. Existe uma resistência muito grande, por parte de diversas camadas da sociedade de não entender essa questão como sendo uma questão, que, na minha opinião é de fundamental importância, que é uma questão de cidadania, de respeito, de buscar ver o outro, entre aspas, “diferente”, como uma pessoa a ser inserida na sociedade, não uma pessoa a ser tratada como um problema, ou uma questão paralela, né. E essas questões envolvem... a discussão da ideologia de gênero, ela tem um viés ideológico muito forte, que não deveria ter. Essa ideologia é... Assim... direita e esquerda são formas de ver economia, basicamente. E não direitos humanos, não direito do cidadão, não respeito às diferenças, isso não tem nada a ver com... E isso tá sendo trazido pro discurso... Tá sendo trazido como um dos problemas do país, como se o país... Com o país com não sei quantos milhões de desempregados, um país com o seu abismo social que tem... Aí se traz para a questão da... uma questão que nos países um pouquinho mais desenvolvidos não é uma questão, entendeu? Não é a questão. Num país desenvolvido se resolve aí... emprego, forma de conduzir a economia, relacionamentos com o comércio internacional, comércio exterior, como é que vai fazer e tal, aí se discute isso com uma linha de direita, esquerda, aí você discute, aí você escolhe. Mas não, aí você traz pra uma discussão... Você pega uma discussão, você toca num ponto em que a sociedade é pouco esclarecida, infelizmente. Eu acho que é papel de todo mundo, inclusive do Ministério Público também, de buscar os esclarecimentos. Eu acho...é engraçado, a mídia, atualmente, a Globo... A Globo hoje virou de esquerda hoje, porque a Globo, ela é acusada de ser uma organização... Porque, é... “a Globo colocando nas suas novelas”... Enfim, coisas que, eventualmente... São discussões, absolutamente... Que... São não-discussões, na realidade são traduzidos pro campo ideológico como sendo essa a questão principal, como sendo “Nós, oh, vamos ganhar a presidência pra resolver isso”, quando isso não parte... Isso, assim, trazendo para o mundo real... Eu tenho certeza que o, lá, o Donald Trump, com todo seu... com toda sua excentricidade, ele não tá preocupado com esse tipo de questão... ali, o que tá acontecendo na escola ali, tal... Ninguém... Ele não se preocupa, a discussão não é essa. A discussão não é essa. A discussão é como é que eu vou fazer, vou... No caso dos Estados Unidos, quem vai... a questão da

imigração, a questão da... E a questão da imigração é muito também uma questão de emprego, também. Questão de economia. Não é questão de... porque não gosta, porque... Não é a questão que aflora, aqui no Brasil como aflora o racismo. Que aqui no Brasil, o racismo, ele é... Se nos EUA o racismo existe e é... Não vou dizer que não é uma realidade deles, mas... é diferente o tratamento do racismo. Até porque lá existe, assim: “Eu não gosto de você. Eu tenho o direito de não gostar de você. Dentro do estado liberado, o liberalismo extremo que se defende, isso pode até vir a ser admitido, mas aqui no Brasil não. Aqui no Brasil, “Ah, eu gosto de você, mas eu te trato mal, porque você é inferior a mim, ninguém precisa ficar sabendo disse, porque eu não posso falar isso.” No Brasil existe a hipocrisia, aqui no Brasil, a gente vive uma sociedade hipócrita e acho que tá sendo captado esse sentimento... tá trazendo isso pra uma discussão que não era pra ter a discussão, mas enfim... Mas, como... o que mais que eu posso falar?

E1: Não, então, a gente queria saber como é feita essa escolha dessas escolas, né, que fazem parte... Que a nossa dúvida de como funcionava [ininteligível] veio das próprias informações que existem já disponíveis [ininteligível] da atuação...

E2: Da PFDC.

E1: Da PFDC. Então a gente queria saber como essas escolas são escolhidas, quem são os Procuradores que fazem parte...

PFC: Olha, pois é, isso, é... essa informação acho que é mais a primeira instância mesmo, porque isso... eu não saberia responder. Acredito, por exemplo, no MPEduc, eu acho que é uma coisa meio que... tô falando também... pelo amor de Deus, eu tô... ACHO. Isso é bem “acho” mesmo. Eu acho que a MPEduc é escolha... eles... O Procurador procura

H2: Ele pode ser provocado por qualquer cidadão ou associação ou através ofício, em regra ele solicita o auxílio do Ministério Público estadual no nível de parceria.

E1: Ah, então existe um auxílio do Ministério Público estadual...

H2: Mas não é um determinante.

PFC: No MPEduc, nesse programa específico, que foi um programa criado na gestão anterior, da doutora Débora, na gestão do doutor Aurélio, nesse é uma atuação conjunta, com certeza uma atuação conjunta, pelo que eu sei, se identifica os problemas, e depois de identificados os problemas, se tiver que cobrar alguma solução, o que for do Ministério Público Estadual vai pro Ministério Público Estadual, o que for do Ministério Público Federal vai pro Ministério Público Federal. Essa é a sistemática. Agora... é melhor conversar com a doutora Maria Cristina Cordeiro, que é a... ela é aqui do Rio, ela é a... não sei se é coordenadora, mas ela está à frente...

E1: Eu acho que é ela sim, acho que ela...

PFC: Não, ela continua à frente, eu não sei se é esse título de coordenadora ou se ela apenas... enfim...

E1: Ela já tá no núcleo, eu acho...

PFC: É, pois é... eu acho que a parte da educação é importante conversar com ela, mas também é importante conversar com a PRDC, porque alguma coisa não passa por esse projeto, entendeu? Porque o projeto é uma finalidade específica, e o outro... E eu não sei se há outros ofícios próprios de educação, além do ofício da doutora Maria Cristina que trata do MPEduc, acredito que tenha, não sei... Tem outros...

H2: Tem... tem... o doutor Fábio, né?

PFC: Ah, é, tem o doutor Fábio de Aragão, mas é esse... Eu acharia melhor vocês conversarem com a doutora Padilha, Maria Cristina... O doutor Aragão, ele tem umas posições meio... É, mas eu acho que é importante, talvez seja importante conversar... Ele é uma pessoa mais conservadora, ele é...

E1: Mas ele é de onde?

PFC: É aqui do Rio também. Ele... Quem mais que, além do Fábio Aragão e...

H2: Acho que o doutor Alexandre...

PFC: Ah, Alexandre é saúde. Pois é, o doutor Fábio com certeza é da educação sim. Mas ele, no caso, é uma pessoa bastante conservadora. Talvez seja interessante para fazer esse contraponto.

E1: Até fazer o contraponto...

PFC: É, exatamente.

H2: E, como o senhor falou, algumas questões que são... que tangenciam, como a questão de cortes, geralmente vai pra PRDC e não pro ofício de Educação.

PFC: É, então, exatamente... Mesmo envolvendo questões educacionais, mas se tratar de matéria sobre cota, acesso à universidade, enfim... Ela, de fato não fica no ofício próprio da educação, e sim no... na matéria de PR... Assim... Não é que não tem ofício próprio. Até fica, até passa por ele, mas é submetido à análise da PRDC, então, por exemplo, tem coisas que o doutor Fábio Aragão atua... Por exemplo, eu tô falando dele porque foi citado, mas podia ser qualquer outro... Que se ele, por exemplo, arquivar uma determinada situação envolvendo cotas, vai vim para análise aqui do NAOP, que é uma matéria afeta a PFDC, no caso, que como nós somos os representantes da PFDC aqui e nas outras regionais que existem, né? É... Como são escolhidas, enfim, isso realmente é uma dúvida, mas como o Bernardo falou, às vezes a questão é... quem faz a escolha é o cidadão, que... enfim, que representa... O próprio Procurador pode ter conhecimento de outra forma, de jornal, enfim...

E1: Mas você sabe dizer se é mais comum ser difícil, se é mais complicado...

PFC: Olha, é mais comum haver representação de cidadão. É mais comum haver representação de cidadão. Às vezes, uma vez ou outra, acho que... outros órgãos públicos, sei lá, TCU às vezes pode constatar uma...

E1: Eles entram em contato...

PFC: É, eles mandam, eles encaminham uma documentação formal, entendeu?

E1: Então acaba tendo um diálogo, assim, até com outras instituições...

PFC: Sim, sim... eu acho que existe muitas organizações, ONGs ou não, mesmo que não sejam ONGs, muitas organizações da sociedade que provocam a atuação. O Ministério Público, o MPF, e acredito que o Ministério Público Estadual também, ele é muito demandado, em matéria... em todas as matérias, mas em matéria de educação é, com certeza, é muito demandado. Porque eu acho que hoje em dia até há uma facilidade maior, o acesso pela internet, e tal, mas eu acho que independentemente disso, acho que há uma conscientização maior, as pessoas estão buscando mais os seus direitos, né. Às vezes, como eu tô falando sobre essa questão do... Às vezes procuram o MPF e nem é caso do MPF, e nem é caso... Às vezes as pessoas procuram muito também para resolver os seus problemas individuais, que também o caso, ele teria que... O Ministério Público não é advogado de ninguém, né, é advogado, digamos, da sociedade. Casos específicos, particulares, eles têm que ser ou pro advogado ou pela Defensoria Pública, que, ainda, na União, ainda é bastante incipiente, ainda precisa de bastante reforço, por exemplo, nos municípios do interior praticamente não existe, né... A defensoria pública da União. Do estado não, mas a da União... Do estado é até bem estruturado aqui no Rio de Janeiro, é, acho que é até uma das... Acho não, eu fui defensor público do Estado, ela é uma das pioneiras do Brasil, né, a Defensoria pública, e ela é estruturada, assim, de forma bastante satisfatória. Se todas as Defensorias públicas do Brasil fossem igual à do Rio de Janeiro, acho que tava melhor um pouco a... E olha que é difícil... Funciona... É uma tristeza, mas tem uma certa estrutura...

E1: É, eu conheço, e sei que o trabalho lá é forte. Você sabe dizer se existe uma comunicação também... Porque a Defensoria também defende direitos coletivos... Se existe um diálogo com a defensoria pública do estado...

PFC: É... Os defensores públicos aqui do Rio de Janeiro, eles têm uma atuação de fato na parte coletiva, também, bastante efetiva. Na parte de educação, eu confesso que eu não estou aqui lembrando de algum caso específico, mas na área da saúde, por exemplo, é recorrente a atuação coletiva da Defensoria pública. Várias ações, ações civis públicas, principalmente, né, que são de iniciativa do defensor, que acaba o Ministério Público atuando como fiscal da lei, assim, ele

acaba sendo chamado a atuar na primeira instância. Em matéria de educação, acredito que tenha... Acho que tem, eu já vi coisa de Colégio Pedro II... Porque aí que tá... na área de educação, para a coisa ir a juízo, você tem que ter um pouco, o quê? Aqui no Rio ainda tem o Colégio Pedro II, tem os colégios de Aplicação da UFRJ e tem as quatro, cinco Universidades Federais, né, são... É UFRJ, a UFF, a Rural e a UNIRIO, quatro. E fora as suas ramificações pelo estado todo, né? E... Pois é, eu já... eu me lembro da atuação da defensoria em algo envolvendo o Colégio Pedro II, eu me lembro.

E1: É que a dúvida era se não existia uma...

PFC: Superposição?

E1: Superposição.

PFC: Não, não há. Assim... não é pra haver. Não tô dizendo que não há. Pode até ser que haja na prática. O que acontece às vezes, e aí é uma questão delicada de se ponderar, é que a legitimidade da Defensoria Pública, ela é única e exclusivamente para as pessoas que não... para os desassistidos financeiramente. Ela não tem uma legitimidade plena, como o Ministério Público não tem essa limitação de atuação... “Ah, eu só posso atuar pelas pessoas que não tenham condições de pagar advogado”, não. O Ministério Público pode atuar em prol da sociedade como um todo. Então, nem sempre essa questão é, digamos assim, bem definida nas atuações da defensoria, e isso de fato é uma questão que... Digamos assim, isso não seria um problema na atuação do Ministério Público, mas... Se bem que não seria... Eu já vi um uma ocasião, mas não aqui no Rio, em São Paulo, exatamente numa atuação do PRDC lá, que o desembargador resolveu entender que o Ministério Público não tinha atribuição, porque PRDC não existia. Apesar de existir, tinha o ofício, enfim... Na defensoria, pode acontecer isso do defensor entrar com uma ação na questão educacional e alguém questionar que ele não tem legitimidade, porque não tá especificado ali que aquelas pessoas que ele está representando seriam pessoas com [ininteligível] suficiente. Porque o fato de estar no Pedro II necessariamente, por exemplo, tô falando o Pedro II porque é o exemplo, pra estudar no Pedro II, necessariamente não quer dizer que seja hipossuficiente. Ah, ele tá representando todos? Tá representando um grupo? Aí, vamos dizer, ele dá uma decisão e vai atingir a todos... De fato, existe uma zona cinzenta aí, mas muito por conta dessa limitação que a defensoria tem de ser legitimada para atuar que nós não temos. Mas, de fato, às vezes, tem, às vezes há... Na maioria das vezes, me parece que acaba havendo uma atuação... Eu me lembro aqui de um caso grande de saúde aqui, que eu atuei em segunda instância, que a atuação era bem... a ação foi proposta pela defensoria e o Ministério Público depois, quando atuou lá no processo, também atuou em conjunto, trouxe elemento também, pra [ininteligível] uma atuação que foi [ininteligível]... Em

geral é. Nesse ponto, em geral é. Até porque o interesse é da sociedade, acredito. Acho que as vaidades, aí elas têm que ficar em segundo plano. E por isso que, às vezes, eu não sei se é a melhor atuação. Às vezes, para evitar qualquer questão, seria melhor que a atuação partisse do Ministério Público e evitar qualquer discussão sobre legitimidade e tal, mas não é assim às vezes que acontece, e não vai ser por isso que não vai, que o negócio não vai caminhar. Já é tão difícil, né?

E1: É... Eu fiquei na dúvida porque o senhor disse sobre os colégios de aplicação, as universidades federais, então o [ininteligível], ele vai atuar nos núcleos da União, né? Os colégios da União.

PFC: É, o da ordem atua, por exemplo... Uma questão envolvendo a UERJ, ela não será...

E1: Não vai ser provocada.

PFC: Não será objeto de atuação nem do MPF, lá da primeira instância, será do Ministério Público estadual. Uma questão envolvendo a UERJ, uma questão envolvendo as escolas municipais, como eu falei, aqui no Rio de Janeiro não há repasse de verba. Em regra, não há repasse de verba, pode haver um convênio, e tal, mas não há repasse de verba federal para as escolas, as escolas estaduais. Isso tudo não está no âmbito de atribuição do MPF. E, por consequência, porque o NAOP é o órgão revisional de algumas... Inclusive, a gente... Como eu falei, também, a gente que atua... às vezes o colega lá no 1o grau ele vê que não há atribuição do Ministério Público Federal e tem que submeter essa deliberação dele à nossa análise aqui, pra que nós... Se a gente pode [ininteligível] “Não, pera aí, não é, mas tem aqui alguma coisa que eu acho que é, então...” Entendeu? Mas, em regra, a gente concorda. A gente faz esse controle. Exatamente esse controle de... enfim. A gente erra por último. Ou não, né. Pode recorrer da nossa decisão. Mas... É... Enfim, quê mais?

E1: Não, e essa revisão é só nesse tipo de decisão?

PFC: A revisão em geral, a revisão, ela tem esse caráter de... Porque, assim, existe a função de coordenação também, porque... Pouco exercida, porque... aí eu acho que é uma zona complicada, porque a gente é, como eu falei, a gente atua como se fosse um representante da PFDC. E aí nem sempre, por exemplo, todo mundo vai ter o mesmo pensamento, a mesma forma, então acho que a gente atua mais em coordenação...

H2: Aliás, tem que ver aqueles officios lá, do negócio da vacinação... Já foi? Mandou, né?

PFC: Sim, esses já têm resposta. A gente atua, por exemplo... Dou um exemplo aqui de coordenação. Essa questão da vacinação...

H2: Da poliomielite.

PFC: Da poliomielite especificamente, né? Da cobertura vacinal, né... A doutora Débora mandou para todas as prefeituras que estavam identificadas com o problema, né, um ofício cobrando para saber explicações, tal, e encaminhou até o NAOP esse ofício, pra, exatamente, pra que nós... Nós vamos fazer uma espécie de análise, de coordenação, como é que tá, o que tá sendo feito, e tal. Então, nosso trabalho é basicamente de revisão das decisões de arquivamento... O que que é a decisão de arquivamento? Arquivamento pode ser: “já resolvi o problema” ou “não existe problema” ou... Sei lá, o que é, eu tô falando, assim, de forma mais por alto. Por exemplo, se, às vezes existe, eu ingressei com uma ação, aí informa aí sobre essa ação e arquivar o procedimento, ou eu fiz um acordo, que é o chamado TAC, né, o Termo de Ajustamento de Conduta, e o TAC... Aqui é mais raro de ter TAC pra homologar, né? É porque...

H2: É porque, na verdade, o TAC não é sujeito a homologação, ele arquiva com base no TAC.

PFC: É...

H2: Mas vem pra gente, [ininteligível]

PFC: É, mas é mais raro. Não tem muito... Não lembro de ter visto TAC por aqui não.

H2: Só aqueles de acessibilidade, que o senhor falou que inclusive não pôde ser executado.

PFC: É, da doutora Márcia, né?

H2: Isso.

PFC: Pois é. Não é muito... Mas o TAC poderia, em tese, haver também... Por exemplo, o TAC da... eu lembro que aqui um TAC... homologou algum TAC, da... do acordo aqui, até envolvendo a Lava Jato.

H2: É, em [ininteligível], até pegou aquele caso de Memória e Verdade. Foi promovido o autuamento com bate na anulação do TAC e não-homologação do NAOP foi com base na nulidade da decisão do...

PFC: Que era pra continuar exatamente a execução do TAC, pois é.

H2: Penso que poderia ser alguma situação semelhante.

PFC: Mas, em regra, o nosso trabalho é esse. É de verificar os arquivamentos, se de fato a situação foi resolvida dentro de uma [ininteligível], verificar se [ininteligível] que aquela situação não ocorreu mesmo, apesar de todas as diligências feitas, não se conseguiu comprovar que aquela situação ocorreu, ou, como eu falei, essa questão da [ininteligível]. E essa questão dos declínios, né, como eu falei, que a colega entende “Não, isso aqui não é nossa atribuição, é atribuição do Ministério Estadual” ou, mais raro, da defensoria, pode acontecer também. E a gente pode, eventualmente, não concordar e dizer que “não, isso aqui eu acho que é Federal”. Por exemplo, se ele mandou pra defensoria é que ele entendeu que era uma questão individual.

“Não, mas tem um aspecto coletivo, tem que ser analisado”, enfim... A nossa atribuição é essa de fazer uma revisão, mas não é em cima da atuação. Em regra, a atuação dele é quando ele atua, e quando ele atua não é a gente vai... Ele vai atuar, vai atuar perante o juiz, né, se ele vai pra alguma ação... Aí eu posso atuar assim aí no processo, aí não aqui, não na ordem. Eu atuo quando o processo eventualmente tem recurso e tal, aí vem, no caso, especificamente, eu atuo na área cível, então eu atuo em processos dessa natureza, né. Outros colegas também, mas isso não tem nada a ver com a ordem. Tem com a atuação dentro do processo.

E1: Então é raro a atuação no âmbito coercitivo, né? Sem ser provocado, ir nas escolas...

PFC: Olha, não digo que seja raro... Isso eu acho que é uma pergunta que quem pode responder melhor é o pessoal lá de baixo. Mas não digo que seja raro. Eu acredito que, pelo pelo volume da demanda, a pessoa não tem tempo de...

E1: Para investigação...

PFC: De sair e correr atrás, é, acredito. Mas é possível que haja. É possível que haja até uma programação de um trabalho, até o MPEduc é um pouco disso. O MPEduc parte de uma... Eles encaminham tipo um questionário ao Secretário da Educação, ou ao prefeito indagando “Com quantas escolas tá? Com quantas condições?”, entendeu?

E1: Faz uma pesquisa ele mesmo.

PFC: Isso, ele tem lá tipo um questionário e, a partir dessas respostas do questionário, ele vai pautar a atuação dele, entendeu? Só que, por exemplo, questões de acessibilidade, por exemplo, envolve... Por isso que a questão do MPEduc tem muita pertinência com a área da PFDC, porque, por exemplo, a questão da acessibilidade... Existe essa questão, que se discute. Que escola tem que ter acessibilidade. São raras as escolas que têm acessibilidade.

E1: Que é uma coisa que tá envolvida, né? Pra pessoa ter o acesso à educação...

PFC: A acessibilidade, a questão do tradutor, a questão do... de LIBRAS, né, por exemplo, a questão da escola ser inclusiva para pessoas com deficiência. Não é aquela imagem que um deficiente tem que ficar confinado numa escola só com deficientes, isso é uma coisa, ainda bem que não prevalece mais, mas ainda é uma resistência. E isso, inclusive, mais nas escolas particulares que nas escolas públicas. Isso é um problema que talvez o Ministério Público estadual, que atuaria aí nas escolas particulares também, enfrente mais do que a gente. As escolas, inclusive, entraram e perderam uma ação no STF contra a obrigatoriedade delas...

E1: Da acessibilidade?

PFC: Não só a acessibilidade, mas... As escolas alegam que você tem que ter profissionais específicos, e você não pode, por conta disso, cobrar mais do aluno.

E1: Onerar, né?

PFC: Onerar... Claro que no final das contas acaba onerando a todos, mas eles não querem onerar a todos, porque aí é aquela história de que nós... Infelizmente, o brasileiro é solidário até a hora que ele pode aparecer na televisão pra fazer uma campanha. Mas ele não é nem um pouco solidário na hora que ele tem que pagar um pouco mais na sua mensalidade para que o aluno especial tenha um acompanhante. Uma pessoa com autismo, por exemplo, tenha seu cuidador, né... É cuidador o nome?

H2: Profissional de apoio.

PFC: Profissional de apoio.

H2: Cuidador é mais específico.

PFC: Enfim, a cidadania, a gente nunca aprendeu na escola, né? A gente... Cidadania aqui é cantar hino, olhar pra bandeira. As pessoas acham que cidadania é isso. Eu acho que, inclusive, isso é muito banalizado. Hoje, por exemplo, qualquer jogo de futebol tem hino. Como se isso fosse estimular que as pessoas fossem patriotas, gostassem do seu país...

E1: O MPF tem algumas diretrizes de atuação? [ininteligível] Está se [ininteligível] algumas formas de atuar, né? Eu sei que na criminal tem isso, mas eu queria saber se, por exemplo, na cidadania também tem.

PFC: Na cidadania, sim, tem. Como eu falei, a Dra. Débora tem uma linha específica. É uma linha até, de certa forma, ousada. A Dra. Débora é muito criticada pelos setores mais conservadores da sociedade... Ela tem essa linha, ela procura com essa linha... Essa linha é a diretriz de atuação na... que ela atua na instância de primeiro grau, né? Que deveriam [ininteligível], uns não seguem. Tem alguns lugares aí do Brasil que não mais complicados. Aqui, graças a Deus, a gente não tem tanto esse problema. Mas, sim, há uma linha, por exemplo, digamos, tá na ordem do dia a questão da Escola Sem Partido. Há diversas Leis Municipais, Brasil afora, que proíbem, que estabelecem a obrigatoriedade daquele cartazinho lá da Escola Sem Partido, enfim... Que essas leis têm sido questionadas. E, graças a Deus, por enquanto, o questionamento tem sido bem-sucedido pela PGR agora, junto ao Supremo, com ações diretas de inconstitucionalidade, e tem sido, por enquanto, tem sido derrubadas essas leis. Não sei até quando, né, que isso vai, nós iremos ter... Como eu tô lhe falando, a escola sem partido vai ganhar... A escola sem partido, normalmente, a ideologia de gênero tá do outro lado. A ideologia de gênero também é outra questão, mas essa há de reconhecer que é mais dedicada, porque... as pessoas, eu acho que a ideologia de gênero, ela falta um pouco de conhecimento do que é e do que não é, que existe muito folclore...

E1: Sim...

PFC: O folclore é fácil, falar que... O cara ir pra televisão falar a bobagem que quiser falar, sem nem entender nada de nada, o cara fala o que ele quiser, e aí a imagem que passa... Enfim... existe a diretriz. As diretrizes são, normalmente, por exemplo, a PFDC solta notas técnicas sobre determinados assuntos, que não deixam de ser uma diretriz. Existem diversos grupos de trabalho vinculados à PFDC que fazem, na parte de educação existe sim, também, a questão da... Que a FEDuc não é propriamente um grupo de trabalho, mas o que são os chamados [ininteligível]? Eles são grupos que alguns Procuradores se reúnem e traçam objetivos de alguma questão específica. Lembrar aqui, sei lá... classificação indicativa pra...

E1: É realmente bem específico...

PFC: É, pois é. Tô dando um exemplo de um grupo de trabalho... Existem grupos de trabalho de saúde, grupos de trabalho de educação, de direitos reprodutivos, grupos de trabalho de direitos da verdade, aquela [ininteligível] lá da tortura, enfim... Eles traçam o trabalho e, por vezes, as conclusões deles são levadas ou ao conhecimento da carreira como um todo, ou se disser que “Ah, não, vamos entrar com uma ação aí...” Aí eu não sei, porque é o critério de cada grupo de trabalho que elege um local pra entrar com uma ação específica sobre aquilo que se concluiu. Então, as diretrizes não são de uma pessoa só, mas de qualquer maneiras, é claro que as diretrizes do PFDC no caso de matéria de cidadania ela acaba se prevalecendo porque... Por exemplo, não haverá nunca um [ininteligível] de educação na gestão da Dra. Débora defendendo a escola Sem Partido, por exemplo, isso não vai haver. Pode ser que mude isso, mas por enquanto não vai haver. Entendeu? Então, é... Sim, existe uma diretriz. Na parte criminal existe uma diretriz? Eu acho que existe, mas acho que, na parte criminal...

E1: Ainda acho que ainda são coisas muito específicas...

PFC: Ah, mas existem situações que eu acho que podem, que de repente vão começar a ter uma luz, por exemplo. Não tem nada a ver com a entrevista aqui, mas eu acho que na parte criminal, por exemplo, essa questão do encarceramento. É... Eu não sei se existe uma unanimidade entre os integrantes do Ministério Federal quanto a essa política de que precisamos prender mais gente.

E1: [ininteligível] Ah, em caso tal é possível arquivamento ou em caso tal há uma... [ininteligível]

PFC: Essa diretriz é uma diretriz, digamos de sobrevivência, porque se a gente for descer ali embaixo na Uruguiana e for denunciar todo mundo, acabou a...

E1: É impraticável.

PFC: Impraticável. E no caso da parte de cidadania, acho que também há... se elenca prioridades também. Eu acho que essa questão de prioridade, ela é importante, né, é

fundamental. A gente não pode, a gente tem... Por exemplo, nosso sistema único de saúde é um dos mais avançados do mundo, só que entre a teoria e a prática vai uma distância colossal. Então não adianta, por exemplo, vamos falar, às vezes o colega arquiva um negócio dentro do que é possível. Ele resolveu o problema? Não, não resolveu. Mas a gente tem que entender, às vezes, que não era possível resolver, diante de uma razoabilidade... E1: [ininteligível], mas como é que esses grupos de trabalho se formam? Esses núcleos?

PFC: Eles se formam... É uma... Não há uma regra específica não, eu acho que esse que cria o grupo e se abre para quem quer compor.

E1: Uma pessoa com interesses atuais, por exemplo, “Está havendo muitos processos sobre tal assunto... Vou formar um grupo de trabalho” e convida colegas.

PFC: Exatamente. Aí normalmente são pessoas que já estão trabalhando na área, né, mas não necessariamente, porque, por exemplo, há muitos Procuradores regionais que não têm atuação em primeira instância e que compõem, e eu não componho nenhum grupo de trabalho não. Mas tem muitos Procuradores regionais que compõem grupos de trabalho...

E1: Não pode... Pode misturar e compor?

PFC: Pode, não precisa ser necessariamente só Procurador de 1ª instância com atuação. É uma atuação extrajudicial, que pode gerar uma recomendação, que é um instrumento dentro do... Que é, tipo, você recomenda se um órgão público qualquer... não só público, mas um órgão qualquer agir de determinada forma. Se não agir, pode entrar com ação. Ou um grupo de trabalho pode fazer um TAC, né, que é um Termo de Ajustamento de Conduta... Agora a nossa Procuradora-chefe aqui que integra o grupo de educação pro [ininteligível]. [ininteligível] conversar com a Márcia sobre um assunto específico. Que, inclusive, eles fizeram um termo de conduta específico pro livro acessível. Que é com algumas editoras aí pra que fosse possibilitado a questão do livro pra pessoas com deficiência, né. E por aí vai. Não há uma normatização específica, não tá escrito na lei ali “oh, grupo de trabalho”. A PFDC até existe e tal, as câmaras existem, e tal, mas o grupo de trabalho não existe uma regra. Se existir, eu desconheço. Eu tô falando que não existe... mas eu acho que não existe.

E1: Mas aí vocês fazem como? Vocês acumulam a...

PFC: Sim, eu acho que não há nenhuma desoneração. Até porque, como eu falei, não há uma regra específica de... Claro, o cara vai participar de uma reunião, vai deixar de receber processo naquele dia, mas isso...

E1: Não, não como [ininteligível] não, mas assim, vocês acabam tendo que trabalhar mais.

PFC: Mais. É. Esse voluntarismo também não me agrada não, eu acharia que seria melhor uma coisa mais específica do que uma coisa mais voluntária.

E1: Mas acaba sendo voluntária.

PFC: Mas não deixa de ser bom, porque o voluntário é a pessoa tá com interesse. Às vezes se fosse obrigada, a pessoa não ia atuar com tanto interesse.

E1: É, pode ser...

PFC: Os dois tem a vantagem e a desvantagem. Voluntarismo é ruim porque você, às vezes, se ninguém tiver interesse, aquele problema vai ficar ali, não vai ser enfrentado. E a obrigatoriedade é ruim, porque o cara não tem tanto interesse assim e vai fazer de qualquer jeito, então... Mas se resolve aí. Eu acho que tem funcionado, não sei se a contento, até porque hoje existe um problema, que é um problema sério pros GTs, que é a questão da restrição orçamentária, então raramente eles tão se reunindo pessoalmente, a reunião tem que ser por videoconferência e tal, e não é a mesma coisa, né, esse contato.

E1: Que dificulta o diálogo, né?

PFC: Dificulta o diálogo e tal, enfim... Às vezes o sinal cai, enfim... Uma série de... Mas tá havendo isso. Com certeza, em 2000, com a PEC, então, dos gastos, os GTs estão... Como eu falei, eu não faço parte, mas eu sei que eles têm tido uma grande dificuldade de atuação, por conta das restrições orçamentárias. Tem como ser liberado passagem, diária, essas coisas, para que...

E1: Possam se reunir e debater...

PFC: Se reunir. Então, normalmente, as reuniões têm sido mais virtuais do que presenciais.

E1: A minha principal pergunta era essa mesmo: como funcionava esses grupos? Porque a impressão que eu tinha era essa, que vocês acabam tendo que fazer isso voluntariamente, trabalham mais por isso, né...

PFC: Sim. Mas os grupos são... esses grupos de trabalho, formados... não só na PFDC, mas em outras câmaras, né, esses grupos específicos só das câmaras. Aqui são 7 câmaras, né, mais a PFDC, então seriam 8, que é 1a câmara é de constitucional e...

H2: Administrativo.

PFC: De administrativo, a 2a câmara é criminal, a terceira é consumidor, a quarta meio-ambiente, a quinta é improbidade, a quinta é de combate à corrupção, improbidade e tal... A sexta é de índios e a sétima é controle externo, da [ininteligível]

E1:[ininteligível] separadas assim

PFC: Sim. São 7 câmaras mais a PFDC. Existe as câmaras... A PFDC funciona a doutora Débora, que tem os PFDCs adjuntos, que são, atualmente, são é um subprocurador-Geral também, e mais dois Procuradores regionais de São Paulo, que atuam como Procuradores adjuntos. E as câmaras têm sua composição também, normalmente com subprocuradores e com

Procuradores regionais também. Aqui do Rio, por exemplo, um Procurador que é até do NAORC também, ele compõe a 7ª câmara, que é a de controle externo. As câmaras da PFDC estão definidas na lei. Os GTs são ramificações das câmaras.

E1: Ah, sim, agora faz sentido.

PFC: Que não estão... Os GTs, com eu falei, eu acho que não existe... As câmaras não é voluntarismo não. As câmaras têm que ter, tem que participar, há uma organização, está lá definido como um...

E1: Por exemplo, vocês acabam criando uma forma de trabalho, também, [ininteligível] pra facilitar a especificação.

H2: Sim, a especificação e, com o NAOP, uma divisão geográfica pra facilitar o acesso à denúncia de irregularidade, né, à questão de fato.

E2: E aí acaba sendo uma atuação bem extrajudicial mesmo, né?

H2: Sim. No caso do NAOP, exclusivamente extrajudicial.

E1: [ininteligível] só pra revisão, né?

H2: Sim.

E1: Mas esses grupos, eles existem em todos os estados? Existe um NAOP em todo lugar, todos os Estados?

H2: Não, são coisas diferentes. Os NAOPs existem... Existe um NAOP em cada região da [ininteligível] Federal.

E1: Ah, região...

H2: E a PFDC, ela mantém a [ininteligível] nos estados da Bahia e Minas Gerais.

PFC: É, como a PFDC não teria condição de fazer o Brasil inteiro, ela manteve Bahia, porque na região também são muitos estados. É Bahia... Vai de Minas Gerais até Amazonas, é muita coisa.

E1: Tem essa divisão também?

PFC: Tem essa divisão. NAOP da primeira região pega todos os estados da 1ª região, menos Minas e Bahia, que fica com a PFDC. E NAOP da 4ª região é Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. NAOP da 3ª região, São Paulo e Mato Grosso do Sul. Nós, Rio e Espírito Santo e 1ª região o resto. Eu não vou falar o resto! Tirando Bahia e Minas, que fica na PFDC.

E1: Essa divisão, ela é...

PFC: Ela é a divisão dos tribunais, entendeu?

E1: Então vocês seguiram só...

PFC: É, nesse aspecto, segue o tribunal. Existe a previsão de criar novos tribunais regionais, que está lá na previsão e... acho que tão cedo, com esse quadro de congelamento de gastos, não vai acontecer.

E1: Eu acho que a nossa principal dúvida era entender mesmo a estrutura da PFDC e qual era o papel do NAOP.

PFC: É, mas é importante que vocês conversem com a PRDC, pra entender como é o papel da PFDC no dia a dia, e, no caso, como o foco de vocês é a educação, seria muito importante conversar com a doutora Valentina, que é a do RP2, né. Que eu acho que ela pode dar um panorama exato de como funciona e quais são os objetivos, quais são os propósitos futuros, enfim...

E2: Nós conseguimos o contato dela facilmente na internet?

PFC: Elas trabalham na Procuradoria da república aqui no 1o grau, aqui na Avenida Nilo Peçanha. Ambas trabalham ali, na Nilo Peçanha, 31. Acho que tem. Não é difícil. Ambas trabalham ali.

E1: Pra compreender como funciona realmente o organismo, é difícil.

PFC: Qualquer dúvida adicional que vocês tiverem, vocês podem voltar aí, não tem problema não.

E2: Nossa, mas muito obrigada.

E1: Muito obrigada mesmo.

E1: Gostaria que fizesse comentários sobre a evolução institucional na estrutura do Ministério Público Federal.

PFC: O Ministério Público Federal até a Constituição de 1988, tanto que nós temos esse nome de Procurador da República não é à toa. Por quê? Porque até '88, até a Constituição de '88, era previsto... Não havia uma divisão entre as funções que nós exercemos hoje como Ministério Público e as funções que hoje é exercida pela Advocacia-geral da União. Só que, com a Constituição de '88, foi prevista a separação. Só que entre '88 e até '93, que foi quando houve a lei complementar da AGU, ainda continuou com essa função dupla. O MP atuando como advogado da União também. Pode parar agora que senão vai... Até vai continuar, mas dá uma paradinha.

ABPF: O seu trabalho é sobre o que?

E1: Então, meu trabalho tem o seguinte tema... A análise institucional do Ministério Público Federal, falo de uma maneira geral e também as atuações específicas de corrupção e crimes contra a ordem tributária.

PFC: Isso vai ser a atuação específica do trabalho dela.

E1: Que está dentro de criminal.

ABPF: É um trabalho de faculdade ou um trabalho de conclusão de curso?

E1: É, é um trabalho de monografia de conclusão de curso

ABPF: Ah, de monografia, entendi.

ABPF: Qual o foco? A questão da estrutura do Ministério Público?

E1: Falar da questão da estrutura do Ministério Público e falar sobre essas atuações temáticas, assim, como você enxerga hoje em dia e também, por exemplo, o próprio Ministério Público, ele sempre tem umas revistas, por exemplo, “Pensar MPF”, que vários Procuradores colocam lá seus artigos, suas opiniões sobre a atuação específica e queria saber qual a opinião de vocês sobre toda a atuação, atualmente.

ABPF: Entendi. Você tem algumas perguntas específicas?

E1: É uma entrevista semiestruturada mesmo, tenho alguns apontamentos e quero saber a posição de vocês no geral.

Observação: Nesse momento o entrevistado pede que pare de gravar e depois de um período autoriza a gravação novamente.

PFC: Como eu tava falando, de ‘88 até ‘93, ainda continua com essa função dupla de órgão de defensor da sociedade lato senso e defensor da União. Isso, de fato, não era muito adequado, porque muitas vezes a nossa atuação como defensor da sociedade, ela se contrasta com atuação de defensor da União. Então era muito necessário que essa lei... Eu não vivenciei isso, eu entrei na Procuradoria da república em ‘95, mas eu imagino que deve ter sido muito complicado você ter essa atuação com o Ministério Público com toda a demanda constitucional que hoje está na Constituição, com toda a sua... Porque o Ministério Público até ‘88 era um órgão...

praticamente um órgão criminal, digamos assim. Um órgão de certa parte criminal. A parte dela fora da parte criminal praticamente não existia um arcabouço jurídico, legal, que desse não só autonomia, mas...principalmente autonomia, a autonomia de atuação que a Constituição conferiu não era compatível com a sua função de AGU, digamos assim, de Procurador da União. Finalmente, em '93, quando houve a edição da lei da AGU, que ainda foi até antes da nossa... A nossa lei complementar é de '95, né?

E1: Tem a lei complementar de '75...

PFC: Ah, sim, a lei complementar de 75... E a lei complementar da União da AGU é lei complementar de '73, a deles até saiu antes. Era, realmente, os LOAS são de '93, mas a da AGU é de antes. Mas, enfim, como eu tava falando, a partir de então, da estruturação constitucional do Ministério Público, a própria lei complementar de '75, de '93, que deu também uma estrutura... Existe também a lei 8.625, que a lei do Ministério Público geral que se aplica subsidiariamente à gente, que é a lei que estrutura os Ministério Público como um todo, dos estados, também, e que... O Ministério Público passou a ter uma autonomia com relação à sua atividade. Com relação ao executivo, melhor dizendo, a gente é vinculado ao executivo... Ao mesmo tempo que é vinculado ao executivo não existe essa subordinação administrativa. E isso... Digamos assim, são pequenos detalhes, mas, por exemplo, quem nomeia um Procurador da república não é o presidente da república, é o Procurador geral da república, tô dando só um exemplo de como essa autonomia... fora as outras questões. Como eu tava dizendo, era bastante complicada essa atuação dupla que, com a constituição e com as leis complementares, finalmente houve cada um... A própria AGU teve condições de se desenvolver como carreira, também, mais estruturada, né? E não, digamos, um apêndice da carreira do Ministério Público... e nós podemos ter essa atuação mais direcionada ao que a Constituição estabelece, e a Constituição e a lei estabelece como a nossa atuação. Não só no crime, é claro. Também no crime, a atuação no crime, ela não deixou de ter a sua importância, não deixou de ter a sua relevância, muito pelo contrário, eu acho que ela sempre foi e acho que sempre vai ser o carro chefe da atuação do Ministério Público, isso daí não tem dúvida, porque nada... a gente não pode pensar em implantação de direitos humanos se a gente viver num país com a corrupção da maneira como sempre foi e na minha opinião continua sendo. Muito do que os direitos humanos não se implementam, é muito por causa da nossa cultura, digamos assim de... do mais forte, daquele que tem o poder... E isso tudo, a corrupção ela perpassa por toda

essa situação. Então, enfim, eu acho que dessa parte estruturante, se você tiver mais alguma pergunta eu poderia falar, aí pode interromper...

E1: Ok...

PFC: mas isso é o Ministério Público como um todo, o próprio país tá inserido. Pelo menos até o final do ano passado estava. Não sei como é que tá hoje, como é que é a visão hoje... Tô falando o país como a diplomacia da país, colocando assim. Porque, de fato, isso é uma adesão, é uma agenda da ONU, né, que envolve algumas coisas, inclusive sobre o aspecto das pautas identitárias, né?

PFC: Essa tem muita coisa que está ali na agenda de 2030 que eu não sei vai mudar... É intenção do governo cumpri-las, seja por qualquer situação, seja por opção política, enfim... É, realmente eu não sei, isso é uma questão que eu não teria como responder, mas eu sei disso, eu sei que existe pro Ministério Público até então, como órgão próprio e, no caso o próprio governo estaria engajado nessas metas ambientais, né?

E1: Também, ia ser melhor...

PFC: É isso que eu tô dizendo, a agenda de 2030 tem várias situações que hoje estão sendo... Que a gente tá vivendo um momento de turbulência, que eu não sei até que ponto...

E1: Serão viáveis?

PFC: Serão viáveis ou não o serão...

ABPF: Se haverá retrocesso...

PFC: Não digo nem retrocesso, digo... a partir do momento que você não caminha, aí vai ser difícil chegar ao 2030. O retrocesso pode ser que haja ou não, eu também acho que não haverá, eu não tô nem entrando... Eu tô eu analisando sob o aspecto que, a partir do momento que você não dá continuidade a um trabalho, por achar que esse trabalho está contaminado por alguma...

E1: Pode ser diversos motivos?

PFC: Sim. Porque isso é um trabalho contínuo, né? Isso é um trabalho que não é da noite para o dia que a gente vai atingir esse objetivo.

E1: Existe todo um aparato, né?

PFC: É, então... aí depende muito do... isso depende do engajamento do país como... não basta da sociedade civil, que eu quero dizer, entendeu? Ainda que a sociedade civil continue, é... traçando essas metas, se o país... Por exemplo, se houver um afrouxamento, por exemplo, na legislação ambiental, muito provavelmente ainda que se tente aí, a gente não vai conseguir às metas, que eu não sei ao certo, não tenho como detalhar quais são... Mas isso, agora, especificamente essas de 2020, aí nem eu nem ela poderíamos te dar detalhe, porque com certeza isso deve ter passado...

E1: Existe um documento bem interessante, na internet, que é divulgado por vocês mesmos, que é chamado “MPF Cidadão”, pela comemoração do aniversário da Constituição de 1988. Tem vários eventos superlegais que mostram o que tá acontecendo durante os anos de 2018, 2020... 2019, 2020... Eu achei bem interessante isso, né, como a instituição se planeja para trazer alguns debates interessantes em relação à sociedade.

PFC: A gente tá vivendo também uma situação meio de transição aqui, né, porque... Hoje até mesmo tá tendo a eleição aí da [ininteligível] tríplice pra PGE, então se vai ser ou não observado pelo presidente, a gente não sabe, mas, qualquer maneira, em setembro, aparentemente, haverá uma outra, um outro titular no cargo de Procurador-Geral da república, e isso também depende muito da condução que o Procurador-Geral da República irá dar. A atual PGR, ela era até uma Procuradora bastante atuante, pelo menos na época dela antes de ser PGR.... Ela tá enfrentando uns probleminhas aqui como PGR, mas antes ela era uma Procurador bastante atuante nessa área de direitos fundamentais. Ela teve aí, até, analisando sob aspecto criminal, né, ela teve uma atuação bastante marcante naquele... Você é nova, não sei se vai se lembrar, mas enfim... Teve um... não sei se ele era deputado... O Hidelbrando, lá no Acre...

ABPF: Pascoal...

PFC: É, Hidelbrando Pascoal, que ele era um coronel da PM que... ele comandava lá um esquadrão da morte, esquartejava as pessoas vivas, enfim... E ele comandava a política local no Acre, né, e ela teve uma atuação bastante marcante nisso. Teve uma atuação bastante marcante também no processo de Justiça de transição, né, que é a questão da tentativa da punição... Porque o Brasil já foi responsabilizado em 2 episódios pelos crimes cometidos na época da ditadura, que foi o caso do Vladimir Herzog e do [ininteligível], que é lá... é outro

episódio também de morte que o Brasil não... E tá tendo agora um daqui, até do Rio de Janeiro. Esse tá... não sei se já foi concluído, que aquela chacina lá da... que foram 14 que morreram, já tem bastante tempo, na favela... ali na Penha, esqueci. Enfim... esse também... Esse você que não é nem mais com a ditadura, tem a ver com... isso já foi na época da democracia. Porque o programa de respeito aos Direitos Humanos, e isso para mim é fato...

E1: Passível a qualquer época...

PFC: Ele não cessou, muito pelo contrário... Eu acho que, agora, a gente tem um suposto arcabouço legal para que essas iniquidades continuem a acontecer. Basta ver o que acontece nos presídios, enfim, né... A gente... e aí, né... Isso não tem ideologia, isso aí eu acho que se a gente for ver os números do crescimento da criminalidade em um governo que, em tese, teria diminuído a desigualdade, a gente fica espantado, como é que pode ter acontecido, né? Se a origem da criminalidade... Se a gente acha, pensa que a criminalidade

E1: Será que entramos na gênese, né?

PFC: Se a criminalidade está relacionada com a pobreza... Pobreza no sentido da falta de oportunidade, então... o Brasil, ele desmente muitos estudos, né, porque de fato a gente vive, viveu, não sei se ainda vive, mas viveu, durante... Uma explosão de criminalidade enorme com uma...

E1: Também avanço do encarceramento, todas essas coisas...

PFC: É, isso também, mas, então... o avanço do encarceramento num governo que, em tese, seria o governo de esquerda, sei lá se era, eu acho que não era muito de esquerda não, mas enfim... ele era tido como um governo de esquerda e você vê que situações... A gente, é... A realidade que a gente estava vivendo era uma realidade... que a gente estava vivendo não, que a gente está vivendo, nessa área, é uma realidade que não era exatamente... é incompatível essa realidade de violência com uma melhora da condição de vida das pessoas. Não era para estar acontecendo. Então algo de errado está havendo aí. Mas eu não sei.

ABPF: Até enquanto vocês estavam falando aqui, eu fui olhar na questão do Mapa Estratégico do Ministério Público, que eu vi aqui...

E1: Eu queria que vocês fizessem alguns comentários sobre esse mapa estratégico. A prospecção dele é até 2020 e o trabalho fala bastante sobre isso. Quais estratégias estão sendo traçadas por fora?

ABPF: Eu acho que na área da corrupção foi a parte que a gente mais avançou aqui, porque uma das estratégias era “fomentar e acompanhar a produção, buscar maior protagonismo”... Não é esse aqui não... É combate ao crime-. “Ser percebido como uma instituição que atue efetivamente na defesa da sociedade por meio de: objetivo 21 - combate à criminalidade e corrupção”, né? E pra isso tá dizendo aqui que a gente teria que aperfeiçoar, fortalecer a nossa atuação extrajudicial, fortalecer também aqui... E isso acho que a gente avançou bastante... “Assegurar um corpo flexível de demandas, fortalecer e investigar a estrutura de apoio à investigação”... Isso a gente também avançou. E uma coisa interessante aqui também, que [ininteligível] tem a ver com o trabalho da 7ª Câmara, que tá escrito...

ABPF: Eu vi que é a questão de você se aproximar da sociedade civil...

E1: É essa aproximação que me interessou. “De que forma que eles estão fazendo o debate?”

ABPF: Como é o nome daquele trabalho lá, do... daquele grupo do Marcelo?

PFC: Gabinete interinstitucional.

E1: É, doutor Marcelo, eu me lembro... Eu estagiei com o Doutor Carlos Aguiar e às vezes eu via o doutor Marcelo.

ABPF: Então, esse gabinete interinstitucional, ele agrega várias entidades da sociedade civil.

E1: Muitas pessoas não entendem ainda o que é o núcleo de combate à corrupção. Ele parte do Ministério Público federal, faz parte do Ministério Público da União. O que vocês entendem disso?

ABPF: Bom, eu acho que a gente chegou a esse patamar também, desse reconhecimento, esse reconhecimento que a gente chegou hoje para a sociedade, que é inegável...

E1: Muita gente entende como uma coisa una.

ABPF: ...que o Ministério Público tem um trabalho, né, de combate à corrupção... Ele foi um processo gradativo, um processo de avanço tecnológico, de modificação legislativa e de amadurecimento institucional. Uma das coisas que ajudou muito foi a criação da 5ª Câmara, que é uma Câmara de combate à corrupção.

E1: Ela é específica, não está na criminal, né? Isso que eu achei intrigante.

ABPF: É específica... Então ela junta a área de improbidade junto com a área de crime. Isso você consegue pela internet, lá tem tudo.

E1: É, tem a divisão das sete câmaras. Também a atuação da PFDC, tem e a atuação internacional.

ABPF: Tem... Então a partir disso, houve uma possibilidade de trabalhar a sistemática, a questão da corrupção de uma forma mais integral. Porque às vezes tinham duas pessoas fazendo a mesma coisa, tanto na área da improbidade como na área criminal. Mas, de qualquer forma, eu acho que isso não avançou tanto quanto a gente esperava. Porque o que a gente verifica até no modelo do força-tarefa é que a gente anda muito rápido no combate da área criminal, mas não tão rápido na área de improbidade, né? Sempre, pelo menos aqui no Rio de Janeiro, o maior protagonismo é da área criminal. Lá em Curitiba eles até conseguiram avançar mais...

E1: Mais do que aqui?

ABPF: Eu acredito que sim, não tenho conhecimento muito específico, mas eu acredito que sim. Porque aqui, o que tem acontecido é que muitas das ações na área da improbidade têm sido realmente levadas a cabo pelo Ministério Público estadual, eu não conheço nenhuma que tenha sido feita pelo Ministério Público Federal aqui, em relação ao combate à corrupção. Né?

PFC: Teve uma que veio até tarde, que foi um declínio, mas começou no Ministério Público estadual.

ABPF: É, tem muitas, né, e no Ministério Público estadual...

E1: Chegaram a emitir parecer?

PFC: Sobre isso? Não, porque ainda não subiu. O que eu... até eu mesmo emiti parecer, mas foi nos agravos, né? Que pedido de indisponibilidade de bens, decisão de indisponibilidade de

bens que eles, que os réus... Me lembro que no caso aqui era aquele que era presidente da Petrobrás, o Gabriele e alguns outros, sobre a... envolvia a questão do CEMPES, ali, aquele centro da Petrobras na UFRJ. Mas não, não especificamente sobre o [ininteligível], mas sobre essa questão aí porque ainda não subiu, ainda tá em andamento na [ininteligível]. Mas, sobre a questão do bem ficar ou não apreendido. Mas eu digo que, realmente, eu não sei se tem outra, e essa que tem começou no estado, aí houve até um... Começou no estado, aí foi para Curitiba, o juiz de Curitiba falou que não era com ele, aí chegou aqui, aí aqui acabou que o juiz aceitou. Não chegou a ir pro STJ não. Ou foi? Eu acho que foi pro STJ. Acho que foi pro STJ... ou foi pra [ininteligível]? Não, foi pro STJ, porque, o seguinte, acho que o juiz daqui suscitou um conflito com o juiz de Curitiba, com os dois juízes federais, mas aí o STJ entendeu que tinha que ficar aqui no Rio mesmo.

ABPF: É, deixa eu te explicar, né... Eu trabalho no núcleo de combate à corrupção aqui, da região, junto com o Carlos Aguiar e mais doutora Silvana e o doutor José [ininteligível], que faz parte também do primeiro grau, da força-tarefa da lava jato primeiro grau. Então assim, unificando as duas pontas do seu trabalho, ou seja, como é que o trabalho, no meu caso mais específico, trabalho de combate à corrupção, junto com esse planejamento estratégico, eu vejo realmente aquilo que eu te falei... é legislação, avanço tecnológico e amadurecimento institucional. Por quê? Que o amadurecimento institucional, dentro do qual está a questão da 5ª Câmara. Mas antes disso também tem a questão do fortalecimento dos mios...

E1: De investigação?

ABPF: De investigação, que foram criados, que foram iniciados junto com o Mensalão.

E1: Ah, que interessante!

ABPF: Eu trabalhei em três casos aqui, que eu vejo claramente a questão do avanço tecnológico. Eu quando entrei aqui em '97, mais ou menos, eu fui trabalhar no caso do Banco Nacional, que era uma grande fraude no sistema financeiro, que eu acho que foi um dos primeiros casos emblemáticos em que efetivamente houve denúncia. Não lembro se eles chegaram a ser presos, mas eu acho que em algum momento chegaram a ser presos. Então foi um caso bem emblemático. O Banco Nacional tinha feito um... ele inventava créditos para... Então ficava muito alavancado, pra fazer um mascaramento na sua contabilidade.

PFC: Pra não reconhecer a situação precária que eles já estavam há muito tempo.

ABPF: É, e depois disso veio a questão do PROER, então, quer dizer, era um caso bem emblemático, em que a amuração era feita com dedinho, que os cheques eram pegos, eram microfilmados... Então era um trabalho muito artesanal.

E1: Bem rudimentar.

ABPF: Bem rudimentar. E, pelo que eu sei, esse processo até pouco tempo, efetivamente não tinha acontecido...

PFC: É, o que aconteceu com esse processo é que de fato com a demora, o que aconteceu com ele? Esse processo eu atuei aqui, no 2o grau. Em dois deles, que foram eles foram desmembrados, né?

ABPF: Mas não deu resultado, né, basicamente isso que eu...

PFC: Não, mas deu mais ou menos, aí foi uma questão...

ABPF: Efetivamente, ninguém cumpriu pena.

PFC: Não cumpriu pelo problema de ordem... Exatamente, o que você falou que havia uma dificuldade de apuração, então houve uma certa demora, na conclusão. O que que aconteceu? O juiz de 1o grau deu uma pena alta, talvez um pouco exagerada, mas...

ABPF: E uma nulidade, voltou pra ser julgado duas vezes.

PFC: É, também teve isso, teve vários...

ABPF: Ou seja, independentemente dos detalhes, o que eu acho importante é:

PFC: Foram condenados, mas na prospecção beneficiou quase todo mundo.

ABPF: Esse primeiro processo, ele tinha pouca... Ele tinha começado... Você vê que era um caso emblemático, que foi tratado lá em cima, na cúpula mesmo, na questão da análise desse material, desses cheques, dessa verificação das perícias e ele era um processo que teve que enfrentar muita nulidade e essas nulidades tinham receptividade, né. Elas eram... Encontravam eco no poder judiciário, você ainda não tinha meios tecnológicos muito apurados

E1: Para poder aferir isso, né?

ABPF: Até que, dentro do possível, foi um caso...

PFC: Não, eles foram condenados, as condenações foram mantidas em sua grande maioria, só que diminuiu a pena. E a partir do momento em que diminui a pena, e como quase todo mundo lá tinha mais de 70 anos, aí a...

ABPF: Mas foi um trabalho sem nada disso que você imagina hoje.

E1: Sem nenhuma Força-tarefa?

ABPF: Não. Força-tarefa nos moldes de hoje não, havia um grupo de trabalho. Que era Silvana, que era Rogério, acho que... eu não sei se o Arthur chegou com pouco tempo... Eu sei que era a Silvana e o Rogério, quando eu cheguei, entrou eu e o Marcelo. E a gente já pegou na parte da ação penal e ele atuaram na [fase?], mas não era um trabalho estruturado como o de força-tarefa, né? Nem um trabalho totalmente integrado com vários grupos, né? Inclusive fora. E que acabou, né, praticamente, numa impunidade. Você pode resgatar como tá hoje o processo, mas pelo que eu sei isso acabou gerando nenhuma pena...

E1: Tem algum nome específico pra esse caso?

PFC: Magalhães Pinto.

ABPF: Banco Nacional.

E1: Caso do Banco Nacional?

PFC: Banco Nacional e Magalhães Pinto, da família Magalhães Pinto. Era Marco, o presidente.

ABPF: Ele era o banco que patrocinava o Ayrton Senna.

PFC: Patrocinava o Ayrton Senna, mas era o jornal nacional, tem esse nome por causa disso. É... Magalhães Pinto. É o Marcos [ininteligível] Magalhães Pinto, que era o presidente.

ABPF: Ele gerou a questão do PROER, né? Não foi? Que foi botar dinheiro lá, depois que você tinha que fazer aqueles depósitos obrigatórios... É um caso muito emblemático.

PFC: É, o Banco Nacional de certa forma, não deixa de ter pezinho com a lava jato, porque havia lá já...

ABPF: Quando eu fui com uma colega lá em Brasília, até com o Rogério... E que, assim, o que me chamou atenção é que, assim, todo o trabalho foi manual.

E1: Todo o trabalho foi manual? Essa questão do avanço tecnológico não teve?

ABPF: Todo manual, de tirar a cópia dos microfimes... Me lembro lá na Polícia Federal lá em Brasília, eles mostrando como que foi feito todo o trabalho, mas eu não atuei muito na parte da investigação, atuei mais na parte da ação penal.

PFC: Você ia falar três trabalhos.

ABPF: Aí depois chegou a questão do Mensalão. O Mensalão foi quem criou, dentro da nossa instituição, o setor que hoje se chama SPEA, que foi o que gerou o sistema hoje chamado SIMBA, que é o sistema de análise de dados bancários, que foi utilizado, que foi feito para o Mensalão e depois projetado, né, de forma... uma estrutura e utilizado em vários outros casos. E hoje esse sistema SIMBA, ele é adotado, assim, eu não lembro por instituições como o sistema realmente que deve se fazer as análises bancárias, então o Banco Central, usa os ministérios do Brasil inteiro usam, a polícia usa, e foi um sistema implementado durante investigação do Mensalão. E houve ali já um amadurecimento também institucional, né, com a questão dos meios tecnológicos, né. E, também, eu acho que houve uma questão de uma evolução em relação à questão das nulidades e, assim... A sociedade realmente foi chamada a compreender melhor essas questões, até por conta de ter uma participação da cúpula, do PT...

E1: Tinha apelo social?

ABPF: Aí as pessoas começaram a acompanhar mais essa situação. Achavam que isso não ia dar em nada... e veio a denúncia.

PFC: O que eu acho que houve, passou a haver uma...

E1: Um clamor social, né, digamos...

PFC: Eu acho que muita coisa há uma pressão da sociedade mesmo, sobre... para que não deixasse, digamos assim...

ABPF: E qual é a grande importância? Eu acho que esses pontos são interessantes. Se você trabalhar com eles. Porque o que que aconteceu aí também? Houve uma mudança de

jurisprudência, que permitiu a condenação, ou seja... Porque no caso Collor, eles entendiam que se você não dissesse exatamente qual era a conta prestação daquela corrupção, você não podia condenar. Então o Collor... No caso, o Collor, a denúncia foi considerada, na época, por isso. Quando chegou no caso do Mensalão, mudou essa jurisprudência. E houve muita questão até que foi muito debatida na doutrina, na jurisprudência, muitas críticas aos votos, na academia todo mundo só criticava. Houve muita questão teoria do domínio do fato. Houve uma aplicação efetiva da teoria do domínio do fato, sendo que é interessante a apropriação que se faz na prática sempre é muito distante do que se pensa em termos de academia, então o próprio [ininteligível] veio... Principalmente pessoas que era muito agregadas... Que era discípulos dele, que estudaram com ele na Alemanha, fizeram vários artigos dizendo que essa teoria foi aplicada mal, ou seja, há uma reação da academia. Há sempre uma reação da academia quando se entra nesses casos, né? É uma reação grande. Então você vê que esse caso... acho interessante você trazer esses links aí... O que que o caso do Mensalão foi agregado? Uma mudança de jurisprudência importante.

E1: Uma mudança de jurisprudência em relação ao caso Collor...

ABPF: E a questão da SPEA e do SIMBA. O SIMBA, que é um sistema, hoje, que foi...

PFC: SIMBA é o sistema, EPEIA é o órgão.

ABPF: SPEA é o órgão. Mas esse SIMBA de análise de informação, ele foi uma grande evolução. E ele é um sistema muito importante porque aqui, diferente... Eu já conversei com o pessoal lá de Brasília, que criou, que foram os próprios funcionários do Ministério Público que criaram esse sistema de análise. Agora isso é possível por quê? Porque o Banco Central, ele centraliza todas as informações das instituições financeiras. Um sistema como esse não seria possível, por exemplo, nos Estados Unidos, porque lá eles são descentralizados. Então o pessoal já veio aqui, já analisou, eles acharam isso fantástico, mas pra eles era inviável, porque o Banco Central, no caso, ele vai e pede pra todas as instituições bancárias remeter pra eles, eles colocam essas informações trabalhadas no sistema, a gente já não precisa usar o dedinho registrado, a gente não precisa fazer microfilme, e o sistema já traz várias análises pra gente.

PFC: É, mas ao mesmo tem que hoje tá tão concentrado o sistema bancário, né... O sistema bancário hoje é praticamente, assim, cinco bancos, ne...

ABPF: Sim, pra gente que trabalhou na época que vinha no papel, e que a gente tinha que fazer no dedinho, nossa, isso é um avanço tecnológico enorme...

E1: Para mim, que sou de outra geração, é bem diferente...

PFC: Sim, mas o que eu tô dizendo é... essa concentração bancária hoje, ela praticamente... hoje a gente tem cinco bancos, sendo que dois são estatais, tem...

ABPF: Mas, por exemplo, num relatório de 3 mil páginas, de movimentação, como foi o caso da cadeia velha e dos deputados... Eu quero saber um nomezinho ali, o que que eu faço naquele nomezinho? O que que eu faço naquele nomezinho? Eu joga ali, já vai me aparecer exatamente as operações que foram feitas. Ele vai me...

PFC: Não, o sistema é muito bom...

ABPF: E ele apresenta assim, é... O volume do que foi feito em espécie, as maiores pessoas que negociaram, então, assim, é... incrível, né?

PFC: Que era impossível antes.

ABPF: E o que que aconteceu também, no caso... Isso todo mundo sabe, isso não é novidade... É uma percepção de toda a comunidade jurídica, de que sem Mensalão não haveria lava-jato, né? Por quê? No Mensalão também houve a questão do exemplo. Os empresários foram condenados e ganharam o [ininteligível]. Por exemplo, o Marcos Valério. Então, os outros ficavam... quando chegou a questão da lava jato, os empresários ficaram com medo de só eles ficarem com as penas grandes e os políticos saírem, então isso incentivou muito a colaboração. Então nós já temos aí a questão do avanço tecnológico, do amadurecimento institucional, né, até com a criação dos sistemas, a criação da 5ª Câmara, que juntou as duas áreas, né... A questão do avanço da própria jurisprudência, a evolução jurisprudencial, né? E é importante a legislação, porque aí veio a lei de organização criminosa, que a gente não tinha esse tipo, né? A questão da colaboração também, ela foi legalizada, né, foi regulamentada.

PFC: Isso eu até já tinha falado com ela, eu acho que hoje a colaboração, ela é... Não existe ação penal, caso grande, sem colaboração, não existe. É uma...

ABPF: Vamos chegar lá. Agora, essa questão da colaboração, eu acho interessante também... um outro caso que eu acho interessante você anotar aí, que é uma coisa que você pode puxar...

Porque você quer fazer o trabalho, paralelamente ao que que aconteceu dentro do Ministério Público. Eu tô te dando alguns casos que são...

E1: Bem interessante, eu tô anotando bastante coisa...

ABPF: ...que são os casos vitais, importantes pra você entender. E no caso da colaboração, é vital você entender o caso da Banestado CC5, escreve aí.

PFC: É, que foi o primeiro caso do onde aparece o Youssef.

ABPF: É, e quando se começou a gestar no Ministério Público a questão da colaboração, que foi, por incrível que pareça, com o próprio Moro, né?

E1: olha...

PFC: E com o próprio Youssef... O Youssef como colaborador e o...

ABPF: Aí nesse caso, do Banestado da CC5, que depois gerou uma coisa chamada Beacon Hill, que é o caso do... Você vai jogar isso no Google, você vai... Tô te dando aqui só mais ou menos o mapa.

PFC: O Beacon Hill era a principal conta, mas tinham outras também.

ABPF: É, a Beacon Hill tinham as contas, depois as subcontas, né? O que que acontece, nesse caso da Beacon Hill? É um caso que começou lá no paraná, na 2a vara, que o doleiro Youssef, que é esse também que começou a lava jato, que é a primeira delação da lava jato, foi que começou a se aplicar realmente o instituto da delação.

PFC: Era uma época... Deixa só eu te explicar o que que era isso, rapidamente...

ABPF: Deixa eu só fazer um parêntesis... Só que nessa época, a Lei... não existia lei, então você não tinha um método de fazer isso. E lá, os nossos colegas lá, o Vladimir Aras, escreve o nome dele aí...

E1: Vladimir Aras.

PFC: Pode ser até o PGE.

ABPF: É... E o outro lá, aquele lá que agora saiu, se aposentou...

PFC: Carlos Fernando.

ABPF: Carlos Fernando.

PFC: Que também atuou na lava jato.

ABPF: Eles começaram a fazer sem a lei, os primeiros acordos de colaboração por escrito, o que causou uma grande estranheza inicialmente, a todo mundo... Eu mesma, quando vi aquilo, eu achei aquilo muito estranho. Eles faziam acordo de colaboração. E essa estrutura, depois ela foi acolhida nessa lei, na lei da... esqueci o número da lei.

PFC: Doze mil e alguma coisa.

ABPF: É... E eu tô botando isso, vou até pular aqui um instantinho, porque aí o Carlos Fernando... Depois eu vi o Carlos Fernando... Ele foi... Agora, depois de lei, ele foi o primeiro a fazer um acordo de leniência, que não existe, na lei praticamente não existe o acordo de leniência. Ele disse foi o primeiro a fazer o acordo de colaboração por escrito, antes mesmo da lei.

E1: Por escrito, antes mesmo da lei.

ABPF: e muito do que se usou nesse caso da Beacon Hill, que era justamente, que tinha alguns dos mesmos personagens de agora com a lava jato, que era o próprio Sergio Moro, o Youssef... Esse modelo de força-tarefa já foi gestado aí...

PFC: Deixa eu só te explicar, que é uma diferençazinha... A Beacon Hill podia até ter... Acho que até tinha político, mas a Beacon Hill, ela... O que que era as contas? Era o Brasil, uma época que eu acho que você também não viveu, época de inflação desenfreada, que todo mundo fazia a sua... todo mundo que tinha dinheiro fazia suas economias em dólar.

E1: Na época do Fernando Henrique, né? E, em fazendo as suas economias em dólar, eles remetiam lá, esses dólares para fora com auxílio dos doleiros. Normalmente, ou o doleiro recebia o dinheiro aqui e liberava lá fora, ou mesmo que não fosse assim, essa era uma das vertentes, né?

ABPF: É, por que que eu falei? A Beacon Hill foi um filhote do Banestado, das contas CC5.

PFC: É, a CC5 era uma conta que existia, era conta assim... você podia ter um filho...

ABPF: O estrangeiro, o não-residente, que tinha uma conta em dólar, não é isso?

PFC: É, ou a gente mandava dinheiro para fora, para um filho que eu morasse no exterior. Só que as pessoas começaram a usar conta para mandar dinheiro...

ABPF: De maneira ilegal.

PFC: De maneira ilegal.

ABPF: Então se verificou lá a questão desse bando Banestado, e as contas CC5 vinculadas a eles, e a partir disso se chegou lá, através de uma trilha, a essa conta Beacon Hill, que ela tinha várias subcontas, e quando se começou a analisar essas contas lá no exterior, aí se identificou um monte de a gentes públicos com contas no exterior, e não tinham ficado essas contas aqui.

PFC: Também, mas não só... Mas a gentes públicos e pessoas... Assim basicamente... os a gentes públicos com dinheiro de corrupção, mas assim, era dinheiro de corrupção e dinheiro de sonegação. Basicamente, o que alimentava essas contas lá fora era isso. Era corrupção e sonegação, até as duas coisas que você tá mexendo aí. Crime contra a organização tributária...

PFC: É, o que eu quero falar é uma coisa importante que é uma jurisprudência recente do supremo, que eu acho que isso é importante. Em relação ao foro de prerrogativa, né, o foro privilegiado. O que... a decisão do supremo ano passado ou ano retrasado, não me lembro bem agora, de só vincular o foro privilegiado às atividades que estejam relacionadas com a atividade parlamentar, ela vai melhorar muito, eu acho, a possibilidade de percepção... das pessoas com foro privilegiado, dos corruptos, digamos assim, né. Em geral, infelizmente, os corruptos geralmente estão entranhados na política. Por que isso? Porque isso permite exatamente... Ela falou "ah, tem que cortar". Tem que cortar, mas hoje em dia de repente, você corta já com a expectativa... Você corta por quê? Você tem quem vai decidir se continua ou não continua lá vai ser sempre o supremo. Antigamente, você tinha a expectativa: foi pro supremo, vai morrer lá, porque muito difícil, muita coisa e tal. Hoje não, hoje vai pro supremo... A jurisprudência do supremo é no sentido que... Tanto que no caso recente... que não tem nada a ver especificamente com isso, mas até do senador lá, do Flávio Bolsonaro... Ele quis levar a

questão pro supremo, o relator lá de forma liminar indeferiu. Tanto que as investigações continuam no âmbito da justiça estadual aqui do RJ. Exatamente por isso. Então essa separação, essa jurisprudência já vai ser, eu acho que vai ser... é um grande avanço em relação ao que tinha até então. De você, de fato, você só vincular o foro privilegiado àquelas funções. Vai resolver tudo? Não, vai ter situações que o sujeito vai se prevalecer do foro e vai continuar isso até o dia que essa excecência deixar de existir, mas enquanto ela existe... Pelo menos o Supremo já conseguiu... Por que o que acontecia? O cara era senador, tinha cometido um crime lá quando era prefeito não sei da onde, de uma cidade do interior. Ele ia pro supremo, que já é assoberbado de coisa, né... Então isso, de fato, isso não acontece mais, de acordo com a decisão do supremo, ela vinculou o foro de prerrogativa à função. Era o Barroso, que foi o relator, né?

ABPF: Foi.

PFC: O Barroso que foi relator. Então, eu acho que essa decisão do supremo é uma das mais importantes em relação a possibilitar o combate eficaz à corrupção. E, enfim... Não sei mais o que que a gente poderia falar. Não, você falou de três casos... O Mensalão...

E1: Você falou Mensalão, Beacon Hill, e você falou que teria um outro que teria possibilitado a lava jato, pelo que eu entendi...

ABPF: Não, foi o Mensalão. Foi o Mensalão... ele foi importante. Em termos de colaboração, ele ajudou muito os empresários visualizar que poderia, eles poderiam pagar o pato, como Marcos Valério acabou... Ele foi o único que pegou uma pena efetivamente, enorme e ficou preso. Então isso motivou muitas pessoas, com medo de isso acontecer, de virarem Marcos Valério, a começarem a colaborar, né?

ABPF: Mas, assim, eu acho assim... Eu tô tentando dar uma evolução aqui. Uma evolução assim, do que que a gente foi fazendo... Uma evolução através de casos, né? De casos e o que que a gente vai ganhando de experiência e o que que é a própria jurisprudência, né. Agora, essa questão da colaboração, ela tá nesse processo.

E1: É, quais foram os avanços, e o que pensar, o que repensar, né?

ABPF: Entendeu? Mas aí no caso da Beacon Hill, o que que gerou? Gerou a questão da grande experiência dos colegas, que inclusive colaborou pra lei, a questão de estruturar os acordos de colaboração, né, modelo de força-tarefa foi utilizado. Não que não tivesse sido já utilizado em

outros casos. Mas nesse caso também, houve... o modelo de força-tarefa foi bem forte entre polícia, Receita, Ministério Público, principalmente...

PFC: é, as forças-tarefas, de uma forma geral, mesmo antes da lava jato, tal, elas sempre esbarravam na questão do poder político, né? Isso, assim... quem... Os colegas...

ABPF: Mas aí, isso você até vai encontrar, se jogar no Google... É até interessante, se você jogar no Google, você vai encontrar a declaração dos colegas. Eu só não me lembro exatamente o nome da operação. Mas pra gente chegar numa lava jato, a gente precisou também...

E1: Operação mãos limpas, na Itália?

PFC: Não, isso o que ela tá dizendo é a...

ABPF: Não, tô falando a que a gente precisou...

PFC: Nas que deram errado... Ou seja, Castelo de Areia...

ABPF: Exatamente, a Castelo... eu lembrei a Boi Barrica e Castelo de Areia. Escreve aí, operações Boi Barrica e Castelo de Areia, como exemplo do que não fazer.

PFC: a Boi Barrica envolvi a Sarney, né?

ABPF: Por quê? A Castelo de Areia era uma operação que já tava a lava-jato lá. A lava jato já tava lá, a ponta da lava jato já tava lá. Só que como... A Castelo de Areia anulou tudo, por alguma questão lá, não sei se era a questão do COAF [ininteligível], se é Boi Barrica, eu já não me lembro mais os detalhes, que essas operações não são [ininteligível]

PFC: A Castelo de Areia envolvia principalmente a Camargo Correia, uma das empreiteiras. Mas o esquema...

ABPF: Você joga no Google, você vai pegar essa parte mais específica.

PFC: Os sistemas eram semelhantes.

ABPF: Mas a Castelo de Areia e a Boi Barrica são operações em que...

E1: O que não fazer?

ABPF: Por que que a gente chegou lá? Porque a gente... É exatamente isso, é também um amadurecimento do judiciário. Porque eu sempre brinco com os colegas, eu falo assim: antigamente tudo era nulo, o judiciário, ele tinha uma questão de reconhecimento de nulidade muito amplo. Qualquer bobagem era nulo, tanto é que gerou... Você pode ver o maior paradigma dessa questão de nulidade, é a furacão, né? Que tá sendo julgada há sei lá quantos anos e já foi anulada umas duas ou três vezes, porque ou não foi ouvida uma testemunha em tal lugar, por carta precatória, que não aparecia...

PFC: É, essa foi a coisa mais absurda.

ABPF: Era assim, eram coisas... tudo era nulo. Então houve também essa evolução.

PFC: E depois quando foi ouvindo não falou nada.

ABPF: Não falou nada...

PFC: O advogado não perguntou nada.

ABPF: Eu vivi e vi, enfim, todas as grandes operações, todos esses grandes casos geravam muitas nulidades, e esses dois casos geraram nulidade, e impediram avanços. E muitas coisas, muitas pontas da lava jato, claramente já tava aqui.

PFC: Outra que, um pouco diferente dessas, mas que também foi uma operação...

ABPF: Mas isso todo mundo fala, se você jogar no Google, você vai achar isso...

PFC: A Satiagraha também, a Satiagraha, ela foi...

ABPF: Se você pegar... Você tem que ler aquele livrinho do Deltran Dallagnol, que ele explica muito bem isso, muito bem isso. E não... É o livro dele jornalístico... Esqueci o nome.

PFC: A Satiagraha, ela foi uma operação que envolvia o... basicamente aquele banqueiro Daniel Dantas, né, que foi uma operação que aquele delegado que foi deputado, que hoje ele tá foragido, coitado, não sei se por... Ele foi para Suíça, ele saiu da polícia, foi... chegou a ser deputado federal um tempo, aí depois quando ele perdeu o mandato, ele fugiu para a Suíça. Ele tá condenado pelo crime de violação de sigilo, parece, alguma coisa assim. Se ele voltar pro Brasil, ele é preso, o tal Protógenes Queiroz. Assim... não sei se ele... ele tá condenado por uma

coisa que, enfim, talvez até um mal menor do que... Porque ali, aquela operação, ela envolvia muito... eu não posso falar aqui, mas havia muita proximidade inclusive com altas autoridades do poder judiciário nessa operação Satiagraha, que foi anulada por isso que ela falou, por essa... O que eu acho é o seguinte, o que aconteceu...

ABPF: A Satiagraha eu não lembro muito bem, eu sei que tinha uma questão do banqueiro lá, do Banco Oportunity, né? Eu me lembro e tal, mas assim, as que eu sei que tem um relacionamento que tinha uma coisa bem clara relacionada era Boi Barrica e, principalmente, a Castelo de Areia.

PFC: Mas a Satiagraha, eu acho que não foi nem... A Satiagraha foi mais a questão do poder... De situações outras que levaram...

ABPF: Ou seja, nós precisamos ter muitas derrotas para chegar a um nível de sucesso que hoje tem na lava jato. Então houve aí: avanço tecnológico, avanço legislativo, amadurecimento institucional e evolução jurisprudencial. São os quatro...

PFC: Se não fosse o Mensalão, de fato...

ABPF: São os quatro pilares, pra gente chegar aonde?

PFC: Porque o Mensalão, a coisa boa do Mensalão ter sido... pode ter atrasado o trabalho, mas foi bom ter tirado esse tempo, porque muitas das jurisprudências que eram contrárias a tudo que se decidiu ali no Mensalão passaram a se submeter a tudo que se decidiu ali no Mensalão, exatamente porque todo mundo fala “Ah, você não acha não, ali no Mensalão não achou isso”, entendeu? E aí começou a reverter, basicamente, a questão aí do domínio do fato e a questão do ato, né, [nesse estágio do ato?] pra caracterizar a corrupção.

PFC: Pois é, se não fosse... Mas é o que eu tô falando. Se não fosse o Mensalão... De fato, se não fosse o Mensalão, a gente ia até quando... As Castelos de Areia da vida continuariam existindo. Com acerto ou com erro, não tô nem querendo dizer que ele acertou em tudo que ele fez, que eu concordo com tudo que ele decidiu.

ABPF: No meio do caminho disso tudo, teve uma coisa muito importante, né? No STF, na questão do amadurecimento, da evolução jurisprudencial... ele considerou condicional o nosso poder de investigação. Porque tudo passa por aí.

ABPF: O Mensalão foi o que despertou o interesse da sociedade, que começou a acompanhar e fazer uma grande pressão popular, né. E isso também vai mais ou menos na época que o STF começou a transmitir... TV Justiça...

E1: É, o TV Justiça, né, o pessoal costuma acompanhar...

PFC: O Mensalão foi muito importante...

ABPF: A transparência...

PFC: Sim. O Mensalão foi extremamente técnico. E o Mensalão, ele foi um processo, na minha opinião, emblemático.

ABPF: Uma coisa muito importante, também, de amadurecimento institucional, foi a gente ter tornado bem mais profissional a parte de cooperação técnica internacional. Isso ajudou demais.

PFC: É, com certeza.

ABPF: Com a era Janot, ele criou... O Janot foi um diferencial também pra isso tudo. Por quê? Porque o Janot profissionalizou. E vem muito nessa onda do planejamento estratégico. Né? Então ele deu muita transparência, ele profissionalizou... Foi a primeira vez que ele chamou procuradores pra coordenar áreas lá no gabinete da PGR. Então ele... A Secretaria de cooperação internacional foi o Vladimir, que é aquele lá do Beacon Hill.

E1: Vladimir Aras, né?

ABPF: Foi ele que assumiu e melhorou muito. Teve uma grande evolução, isso foi muito importante.

PFC: O Janot profissionalizou.

ABPF: E esse trabalho começou lá também. Porque, você vendo, assim... conforme o planejamento estratégico, ele também tá permeando isso tudo aí que você tá falando. Melhorou a nossa estrutura de investigação, a nossa estrutura de relacionamento com os outros órgãos e

o maior exemplo disso são as melhorias técnicas aqui, que é a questão do ASPA, do SIMBA, né? A gente criou uma Secretaria pericial...

PFC: É, o ASPA é uma espécie de um embrião de um...

ABPF: Pesquisa, ele reúne vários bancos de dados para fazer pesquisas e análise...

PFC: Eu acho que a gente ainda não tem...e isso ao contrário do... Os Ministérios Públicos Estaduais têm... Acho que a gente ainda não tem uma estrutura de investigação estruturada, né, acho que a gente tem...

ABPF: É, a gente ainda tem um caminho muito grande.

PFC: A gente tem assim o SIMBA, é o que ela falou.

ABPF: Mas a gente tá tentando evoluir, aqui ó, que tem muita coisa que a gente não atingiu. A questão mesmo de uma autonomia da análise pericial, uma maior independência. Isso realmente, a gente tá... no planejamento estratégico é vital. Deixa a gente tentar fechar isso que eu te...

E1: Outros órgãos... Relacionamento com outros órgãos, organização, criação das Secretarias e os sistemas.

ABPF: Você colocou aí? ESPEA, ASPA...

E1: Sim, coloquei.

ABPF: E a Secretaria de relacionamento... Não, a... SCI.

PFC: Secretaria de Cooperação Internacional.

ABPF: Isso, SCI, também. Que isso também foi evoluindo aos poucos, né? De acordo com esses trabalhos aí, foi evoluindo essa Secretaria. Hoje em dia a cooperação é muito rápida, até com... às vezes até com um grau de informalidade, com um nível de recuperação de valores e de colaboração de provas muito ágil, muito rápido. O que era muito mais demorado na época da Beacon Hill, que também já foi um caso que trabalhou muito com cooperação. Eu acho que no Banco Nacional até foi pedido, mas a gente não... Pra você ver como é a questão da evolução...

PFC: Teve vários casos, aqui no RJ, por exemplo, da cooperação, o próprio Propinoduto, né, foi uma via, mas uma via diversa. A Suíça identificou uns...

ABPF: Mas isso também foi reboque da própria evolução, né, da globalização, da facilidade hoje em dia, que os [ininteligível] se comunicam.

PFC: Mas isso no Propinoduto, salvo engano, posso tá enganado... Mas acho que foi a parte... que a Suíça sempre foi acusada de ser um paraíso de criminosos, né...

ABPF: Naquela época, eu acho que a gente só tinha... A gente tinha praticamente um acordo de cooperação internacional, que era dos Estados Unidos. Hoje em dia a gente tem acordo de cooperação inclusive com a China, com quase todos os países, a gente tem acordo de cooperação.

PFC: A Suíça começou a ser muito por conta de que se acusou que a Suíça guardava fortuna dos nazistas, né, que tinham roubado dos judeus, tal, então acho que começou a se aflorar muito, acho que a Suíça começou a querer, então começou a... nesse caso específico do Propinoduto, foram as autoridades suíças que identificaram lá movimentações de 18 Milhões de Dólares na de um, e 7 milhões de dólares na conta de outro. Dois fiscais do estado aqui. E, enfim...

ABPF: Então a gente chegou na lava jato... E aí... eu queria só falar um pouquinho da questão da colaboração. O que que a lava jato... A gente até brinca, né, o [PFC] sempre falou isso, que a questão da interceptação... que a colaboração é a interceptação telefônica de antigamente, né? Que a gente consegue a fonte direto. E quando a gente vem com a questão da colaboração, abre um leque pra gente, que a gente sempre desconfiou que existia, que era realmente o envolvimento da cúpula, que sempre tavam, né... Assim, pelo menos pra gente que trabalha há muito tempo em questão de corrupção, a gente trabalhava com a lógica de baixo pra cima. A gente pegava o contrato de licitação, via quem trabalhava no contrato de licitação, tentava ouvir aquelas pessoas lá da Comissão permanente de licitação, entendeu? Do gestor que pediu... Dos funcionários subalternos. A gente trabalhava de baixo para tentar chegar ao gestor, né, o gestor público, e a empresa na parte de direção. Então o que que é lava jato mudou? Ela mudou a inversão. A gente está começando a trabalhar de cima pra baixo. Ou seja: o lá de baixo só tá seguindo uma orientação do que é dito lá em cima. Que são pessoas que não colocam a mão, né, e que não deixam os rastros, né, porque eles não assinam os documentos. Por exemplo, o governador do estado do RJ não assinou nenhum documento praticamente de todo esse

procedimento licitatório. Se a gente tivesse investigando, a gente... enquanto tava investigando todas essas licitações aqui no RJ de baixo pra cima, a gente não tava chegando a lugar nenhum, porque a gente não conseguia... E isso também, a jurisprudência não permitia a gente avançar, porque ela entendia realmente que a gente estava com responsabilidade objetiva, que a gente não tinha demonstrado realmente a participação na questão dos administradores... Então a colaboração foi isso, mostrou o seguinte: a corrupção ela vem da cúpula pra baixo, e ela é um sistema muito mais complexo do que a gente imaginava.

PFC: Ela mostrou não, ela evidenciou. Eu acho que a gente sempre soube disso.

ABPF: Algumas coisas, eu fiquei bastante surpresa.

PFC: Assim, a gente sempre sabia, por exemplo, que as nomeações... Para que que serve? Por que que os políticos brigam tanto por nomeação de cargo? Isso aí é óbvio.

ABPF: Uma coisa que me surpreendeu: eu não achava que... isso eu até falei com alguns colaboradores que eu vi... eu não achava que tava na pauta de um grande executivo, por exemplo, como a Odebrecht, tratar da corrupção no dia a dia. Jamais pensei que um... E a corrupção lá era tratada por poucos. A corrupção era uma coisa que era de cima, realmente. Era de cima.

PFC: É, era estruturada.

ABPF: Era estruturada. E o setor só de propina da Odebrecht. E o que que demonstrou? Outra coisa que a gente sempre trabalhava... Eu sempre trabalhei nesses casos de corrupção pela lógica de baixo para cima, porque a gente não conseguia trabalhar de cima para baixo, e seguir, né, a movimentação financeira. Ou seja, a gente via lá: a empresa recebeu duzentos mil, então eu vou quebrar a conta do sigilo bancário dessa aqui de 200 mil, para ver o que que ele fez com esse dinheiro, se ele repassou para alguém que eu possa criar um link, né, que eu possa dizer que ele dividiu o dinheiro que ele recebeu daquela licitação, daquele pagamento, daquele contrato, com algum gestor público. E normalmente não chegava a lugar nenhum. Porque, o que é a lava jato demonstrou? Que nem sempre tem essa correspondência, que foi o que p STF decidiu lá na questão do Mensalão. Nem sempre tem essa correspondência, realmente ela é difícil. Ela é quase impossível provar. Porque muitas vezes... Assim, a impressão que eu tinha quando vieram à tona todas essas colaborações da Odebrecht... Até brinco, que eles pegavam e jogavam falando assim: “Quem quer dinheiro? Quem quer dinheiro?” Porque eles davam

dinheiro pra todo mundo, é uma coisa inseminada. “Algum dia, se eu precisar de você, eu peço”, e eles percebiam isso que não era corrupção. Eles tavam dando dinheiro e não havia essa correspondência.

PFC: Era assim, era uma forma de administrar, né?

ABPF: Por exemplo, as pessoas tinham contas correntes junto à Odebrecht, a esse setor de propina da Odebrecht, que elas poderiam gastar hoje, amanhã, dez anos depois... Então eu, por esse rastreamento da conta que recebeu esse dinheiro, e ouvir o pessoal da comissão de licitação pra cima, eu nunca ia chegar na cúpula. Então isso demonstra, pra mim, que eu acho que a grande luta que a gente vai viver hoje, é que realmente, aí é que vai começar a questão da evolução e que novamente a academia grita e berra... é a questão da prova. A gente tem que mudar esse patamar de prova. A gente... realmente a prova indiciária e a colaboração, sem isso é impossível. A gente não pode provar o impossível, a gente não pode provar o que não deixa rastro.

PFC: Mas é isso que eu ia falar, esse é o problema da prova... Esse que é o limite da colaboração.

ABPF: Aí é o que tá se discutindo agora.

E1: Qual o limite da colaboração?

PFC: Eu acho que o limite da colaboração é você saber...

ABPF: A colaboração não é prova, é meio de prova. Disso ninguém tem dúvida. Agora, o quê que você vai dizer que... Agora, obviamente, ela passa por vários crivos, né, e, na medida em que a colaboração é mais coerente, tem mais credibilidade, eu acho que a prova que ela exige pra ser complementada, ela vai ser... precisa ser uma prova menor. Né? Então o que tá se discutindo muito é isso. O que que é elemento de corroboração? O que a defesa briga, o que que é elemento de corroboração? Aí eu te pergunto: o que que a gente tem usado como elemento de corroboração? O que que a lava jato tem utilizado como elemento de corroboração?

PFC: Mas o limite, o limite não é nem esse, o limite é o que o colaborador esconde. O problema não é o que o colaborador fala, o problema é o que o colaborador não fala. E como é que a gente consegue vencer isso? Eu não sei.

ABPF: No início, realmente...

PFC: porque o colaborador acaba escolhendo quem ele vai, digamos...

ABPF: Bom, mas ele também pode escolher, mas ele tem que saber que se a gente descobrir que ele mentiu, como aconteceu com o... Wesley... É Wesley?

PFC: Wesley e Joesley, os dois.

ABPF: É... Como aconteceu com eles, que eles perderam os benefícios da colaboração, e o que eles disseram é válido. Porque eles mentiram. A gente também não tem como controlar isso, e a gente não tem... E é um ônus do colaborador. Porque se a gente descobre que ele mentiu, ele vai perder os benefícios e a gente continua com a prova.

PFC: O que eu tô dizendo é o seguinte...

ABPF: Mas isso a gente não controla...

PFC: Eu sei que não controla, mas esse que é o limite. O limite disso é você conseguir... Seria o... Por isso que tem que avançar, como você falou. Você mesma... A gente tá concordando, só que a gente está falando de forma um pouco diferente. A gente tem que avançar, não pode ficar só no limite do colaborador, porque senão você fica na mão do colaborador.

ABPF: Mas a gente não fica no limite do colaborador. A gente não fica no limite do colaborador. Agora, a grande batalha judicial é: o que que é elemento de corroboração. O que é suficiência do elemento de corroboração. Porque o que é bastante claro é que a forma que o crime é cometido, ela é quase impossível de se provar pelos meios usuais, normais, porque o que mudou? A gente sempre achava que o cara da cúpula tava responsável...

PFC: Só que não tinha ninguém dizendo isso.

ABPF: Aí o que que a gente ia investigar, na licitação? "Ah, deve ter um direcionamento de licitação, deve ter alguma cláusula que só atende aquela pessoa." Mas as cláusulas são tão sofisticadas, né, nessas grandes licitações, como Petrobrás, é tudo tão complicado... Isso o Deltran fala até no livro dele, que pra cada cláusula daquelas que você entende como restritiva de competitividade, vai ter um batalhão de advogados do outro lado defendendo. A crítica que eu faço, um pouco à lava jato é que nesse lado a gente não evoluiu absolutamente nada. A gente

só denuncia pela corrupção, a gente não denuncia pelo 312. A gente não conseguiu definir os desvios de recursos concretamente. A gente parte sempre do pressuposto que se houve corrupção, é porque houve dinheiro pra ser distribuído. Ou seja, se gastou mais do que se deveria, houve um desperdício de dinheiro. Agora, se você olhar o histórico das denúncias da lava jato, você não vai achar praticamente nenhum 312.

PFC: Peculato.

ABPF: Peculato. Você vai encontrar a questão da corrupção, da lavagem, do cartel, da fraude à licitação. Essa parte, a forma que isso é implementado... Isso a gente não evoluiu muito, a gente não conseguiu criar, ou seja, a gente não conseguiu ainda a independência ainda do colaborador. Eu acho que a independência do colaborador, ela é praticamente impossível, mas a gente também não conseguiu avançar nisso.

PFC: É, eu digo isso.

ABPF: Talvez isso seja muito difícil, seja quase impossível, realmente, né, o que demonstra que a prova, ela tem que ser uma prova diferenciada, que tem que ter uma evolução do pensamento em relação às provas clássicas, né? Isso tem um livro do Deltran que é excelente, que ele fala isso, né, que é... Joga lá Deltran Dallagnol que você vai ver o livro dele. Que é a grande discussão desses processos, que o STF diz “Não, isso não vale como elemento de corroboração, isso não vale...” Agora, você tem que entender o seguinte: que o elemento de corroboração, ele não pode ter força... ele não pode ser autossuficiente. Que se ele fosse autossuficiente, você poderia prescindir da colaboração, e a gente não pode prescindir da colaboração. Eu nunca conseguiria visualizar isso pelos métodos normais de investigação, que eu te falei, de baixo pra cima, pelo rastreamento bancário... Porque nem sequer... A gente descobriu que nem existe essa correspondência no tempo. Eu hoje ganho um rio de dinheiro por alguma coisa que eu vou fazer 2, 3 anos depois. Ou eu te dou um rio de dinheiro lá na época da campanha, né? E eu só vou ter o benefício daqui a 3, 4 anos. Então como é que eu vou fazer essa correspondência? É muito difícil... É muito difícil... Ainda mais que a gente está nesse momento.

PFC: A realidade é assim... É a alimentação do esquema político, porque não tinha acordo partidário, dava dinheiro para todo mundo, né... É isso basicamente que a Odebrecht fazia...

ABPF: A Odebrecht, ela dava dinheiro pras pessoas porque ela achava aquela pessoa interessante, ela achava que aquela pessoa podia ter o potencial, e poderia beneficiar... Muitas vezes, ela nem pedia nada pra aquela pessoa mais lá na frente. Teve um caso lá, daquele pastor... Que eles mesmos falam na televisão... “Não, porque o pastor...” Como era o nome? Não foi nessa não, foi na... na outra. Aí que o pastor realmente, né... Que que aconteceu no debate? “Ah, você faz pergunta para o candidato tal para permitir que ele responda a contrapartida”. O pastor... Assim... não tinha essa correspondência. Então eu fico pensando: como que eu vou provar isso? Se eu não tivesse uma colaboração? Então a gente tá nesse momento. A pauta hoje, a discussão é o que que é o elemento de corroboração. Né? E qual é...

PFC: Que pode sofrer um abalo muito grande com as injunções políticas, por [ininteligível] disso.

ABPF: E eu digo que o STF tá bem restritivo, em relação ao que é elemento de corroboração. O que que ele tem utilizado em elemento em elemento de corroboração? Pelo menos aqui bem na força lava jato do Rio de Janeiro... Primeira coisa ele fala: “Olha...” Porque o que que eu tenho aqui? Eu tenho um doleiro que chega e... Porque... E além disso tudo, as coisas, elas são, é... cada... Elas são profissionalizadas. Eu tenho alguém só pra cuidar da propina, eu tenho aquele que vai conversar com o político que vai conversar com um determinado empresário, né? E eu tenho aquele operador financeiro do político. Então, às vezes, eles... E o que acontece? Quem cuida daqui da propina, não conhece o verdadeiro beneficiário, ele só conhece o intermediário do beneficiário. Porque quem pega o dinheiro e diz aonde vai receber o dinheiro é... e eles usam... Por exemplo, “eu sou político. Olha, você tem que dar tanto dinheiro pro João.” Só que ele não sabe que o João é quem recebia o dinheiro. Então como é que eu faço essa prova, se eu não tiver alguém para linkar? Porque, às vezes, o próprio colaborador aqui, ele diz o seguinte: “quem recebia dinheiro aqui era o João, mas eu não sei o que João recebia para quem.” Isso é o que a gente teve em vários casos. Né? Aí ele usava elemento de corroboração. Ah, tá, então João tem uma vinculação com o verdadeiro... quem se diz o verdadeiro beneficiário? Ah, ele tem uma ligação. O João ligava tanto pro beneficiário como para quem distribuía o dinheiro? João ligava. Ah, ele falou aqui na planilha dele, que ele entregou no dia cinco do seis, 200.000 em tal lugar. Aí a gente vai lá no celular, pelo GPS. Ele tava nesse lugar nesse dia? Ele estava, mas a gente não vai conseguir fazer essa correspondência nessas cem vezes que ele recebeu. A gente vai fazer essa correspondência, talvez uma, duas, três vezes. E aí a gente diz que isso é suficiente para corroborar todo aquele conjunto probatório,

porque a gente não tem como reconstruir essa prova, a não ser por... né? Assim... Mas aí tem toda essa discussão dizendo que você... O elemento de corroboração, ele não precisa esgotar todos as situações que são referentes a um determinado fato. Que receber propina... Aí você vai ver evolução patrimonial dessas pessoas, qual a evolução patrimonial dela...

PFC: Enfim, eu tenho que... tenho que concluir, porque eu tenho que ir embora, mas eu acho que o que a Andreia falou é o mais importante de tudo, que a gente tá numa fase ainda de definição, né, da...

ABPF: E aprender a lidar com [ininteligível]. A gente levou duas grandes pauladas, né? Ela... trouxe muitos benefícios, mas trouxe a questão lá do... Wesley, né? Que foi, realmente, que foi...

PFC: Pois é, e ali foi diretamente com o PGS, né?

ABPF: É, houve uma grande crítica, porque essa sociedade já entendeu que realmente, que ele sai muitos favorecidos, né... Os favores que eles ganharam foram muito superior...

PFC: A sociedade entendeu isso naquele caso, porque aquele caso teve muita repercussão.... Mas isso, muita gente sai favorecido...

ABPF: Mas isso, basta você ver, a Odebrecht foi dita como? “A colaboração do fim do mundo”. Já saíram várias matérias jornalísticas dizendo o que que essa colaboração do fim do mundo produziu. Muito pouco, muito pouco... Porque é uma prova muito difícil. Na cadeia velha, a gente trabalhou com essa colaboração da Odebrecht. O próprio a gente disse que houve uma corrupção, porque ele deu tanto dinheiro pra tal. O próprio réu, colaborador, entende aquilo que não é uma corrupção. Então eu não posso, eu não posso... É o que a gente fala, a tipificação é nossa, não é deles. Mas como... Eu já até esqueci por que que eu tava falando isso. Espera aí...

E1: Você tava falando sobre a suficiência do elemento de corroboração, e falou que era[ininteligível] todas as situações pra constituir um fato.

ABPF: Não, mas eu tava explicando isso por alguma razão... Eu tava falando do... Ah, eu tava falando do negócio da Odebrecht, da colaboração do fim do mundo, né? E que os processos que vieram dessa colaboração são poucos. E muitos... lá no STF, praticamente nenhuma denúncia foi recebida e aí você vê as reações, né? Lá você não faz disso...

PFC: Teve até arquivamento...

ABPF: Teve arquivamento... Porque é uma prova muito, extremamente difícil... O que que eles falam? Eles não consideram como elemento de corroboração? Eles... algumas coisas que a gente faz aqui, eles consideram que não é elemento de corroboração, entendeu? Isso pode fazer cair tudo, né, vamos ver... Mas outra reação clara foi a questão do eleitoral, né? Esse caso da Odebrecht, quase todos foram parar na justiça eleitoral, por conta da questão do entendimento que a questão da conexão prevalece à jurisprudência.

PFC: Crime de caixa dois.

ABPF: Não, tem a conexão. Você pode ter a corrupção, mas se tiver lá o caixa dois, né? Que é completamente contramão à própria jurisprudência que ele está, porque na realidade... não que eles sempre tenham considerado a justiça eleitoral como prevalente, isso ok, né? A ainda que a gente não concorde, ok. Mas a justiça eleitoral é extremamente restritiva em relação a conexão. Primeira coisa que ele faz quando tem um crime eleitoral e outro é falar que não tem conexão e separa os dois.

PFC: É, tudo isso é... Assim... Eu acho que a gente tá num momento complicado...

ABPF: Isso são reações, tá? Num primeiro momento, é um momento de lua de mel, né? Eu acho que a própria sociedade já tá cansada, né? Já não aguenta mais, tá querendo fechar a Caixa de Pandora.

PFC: O recado do Mensalão não foi bem entendido. Eu acho isso. O recado do Mensalão não foi bem entendido. Por todo mundo. O recado do Mensalão: ou muda ou isso aqui vai virar o que está virando, entendeu?

ABPF: Eu acho que está num momento de definição aí da questão da prova técnica, do que são os elementos de corroboração, e da gente aprender a lidar melhor com esse estúdio da colaboração...

PFC: O Mensalão...

ABPF: A gente começar a ficar mais exigente em relação aos colaboradores, porque a experiência já nos demonstrou, no caso a Odebrecht, a gente conseguiu muito pouca coisa com uma colaboração que a gente esperava que fosse realmente muito mais efetiva.

PFC: Então, [ABPF], mas eu tô falando, o Mensalão foi sem a colaboração, né? O Mensalão não foi... A lei de colaboração como ela é hoje, ela não existia. O Mensalão só tinha ali aquela questão da oneração criminosa, pouquinho coisa, mas não tinha a lei como ela é hoje, não existia. Eu acho que do Mensalão em diante, por circunstâncias várias, inclusive políticas, né? A gente não aprendeu. E eu acho que se tivesse aprendido ali o Mensalão, o outro caminho teria sido pro país como um todo. Eu acho que a corrupção, não sei se diminuiria, mas acho que a corrupção teria... as pessoas teriam tido um pouco de pudor, pelo menos, porque o que aconteceu... O que se mostrou da corrupção do Mensalão para a lava jato... mostrou que o pudor não houve nenhum, né? Muito pelo contrário. Se disseminou, né?

E1: Deu pra ter bastante ideia. Ainda mais essa parte aqui que você falou sobre a divisão entre... aqui na 5ª Câmara, né, de corrupção e improbidade administrativa, que nessa parte improbidade tem protagonismo do MPE é muito interessante.

ABPF: Ah, não... Ah... Hm... Eu acho que nem... O protagonismo do MPE nesse caso aí, ele é um pouco a reboque, porque na realidade eles só pegam as denúncias e reproduzem praticamente, lá na área do Ministério Público estadual e botam uma coisa da improbidade. Mas por que que a improbidade não evoluiu tanto que nem um crime? Porque a questão da colaboração na improbidade, ela é muito discutida, né? A questão dos acordos de leniências, ela é muito discutida em relação aos efeitos que ele tem em relação às outras instituições, como os tribunais de contas... Existe uma... por exemplo, se eu faço uma de colaboração no crime, né, depois o Ministério Público Estadual quer cobrar mais uma parte, que aquele treco traga mais multas, né? Além daquelas que foram cobradas no crime. Então isso também tá tendo uma briga muito grande. E porque a gente não tem pernas pra pegar na improbidade, por que o planejamento estratégico ainda não foi efetivado de forma completa. Na parte de improbidade, a gente depende muito dos órgãos ainda, muito dos órgãos de controle. CGU, Tribunal de Contas, ou seja, a gente precisa daquele trabalho difícil, de verificar... Coisas que a gente não consegue avançar... Questão do superfaturamento, isso é uma coisa extremamente sofisticada, que nesses contratos muito grandes, a gente não consegue. A questão do superfaturamento, a questão do desvio... A nossa estrutura interna, ela é muito aquém ainda do que a gente precisa pra ter autonomia na a nossa área. Muito difícil. Não é?

PFC: Sim.

ABPF: Muito difícil. A gente não tem trabalho pericial suficiente. As filas aqui às vezes demoram dois anos para realizar uma perícia. Ou seja, a gente acaba entrando, né, na dependência. E se o órgão de fora não quiser colaborar ou tiver sua própria pauta...

PFC: Sem contar que às vezes os órgãos... Bem, o Estado do Rio de Janeiro não é à toa que está do jeito que tá com o Tribunal de Contas que tem, né? O Tribunal de Contas hoje do Estado todo ele, é, tá afastado...

ABPF: O Janot começou que ano?

PFC: Janot? Vai para trás... 2 anos, quatro anos pra trás. A Raquel tava fazendo 2017, Janot começou em 2013.

ABPF: Por exemplo, no caso do Banco Nacional... A gente nem fazia a investigação. A gente não tinha procedimento de investigação, não tinha nada. Quando chegou no Mensalão, a gente não tinha esses sistemas pra fazer análise de provas e a gente criou. Agora chegou na lava jato, a gente já tem um sistema, a gente já faz a investigação, a gente já tem um bom relacionamento com os órgãos, tem uma boa estrutura na cooperação internacional. Entendeu? Então, isso tudo é um planejamento que a instituição tá fazendo, aprendendo, né, logicamente não só a instituição, tem outras coisas acontecendo paralelamente que ajudam, colaboram, né? Mas a gente tá, dentro dessa perspectiva eu acho que a gente tá evoluindo, e nessa área que é a área que eu atuo, que é a parte mais criminal e de combate a corrupção, eu vejo que a gente tá se aproximando a... realmente tá tentando trilhar aquele caminho do planejamento estratégico. E eu acho que a gente conseguiu um grande sucesso.

PFC: Bem, eu tenho que ir, senão...

E1: Obrigada, gente! Ficamos por aqui muito tempo! Muito obrigada mesmo!

ABPF: Com esse material já dá para você fazer um trabalho bacana.

PFC: Boa sorte no seu trabalho!