

**XLI CONGRESSO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS
E DO DF**

ANTONIO AUGUSTO BENNINI

e-mail: abennini@sp.gov.br / abenine@yahoo.com

**COMO RECUPERAR ATIVOS DE FORMA INTELIGENTE – UMA
POLÍTICA PÚBLICA BARATA E EFICAZ**

CAMPINAS – SÃO PAULO

2015

COMO RECUPERAR ATIVOS DE FORMA INTELIGENTE – UMA POLÍTICA PÚBLICA BARATA E EFICAZ

Antonio Augusto Bennini

Pós-Graduado em Direito Imobiliário pela ESAMC. Procurador do Estado de São Paulo. Chefe da Seccional (Matéria Fiscal) da 2ª Subprocuradoria da Procuradoria Regional de Campinas. Desde 2013 atua na prevenção e na repressão de ilícitos fiscais praticados por grandes devedores.

Resumo: Demonstrar que o emprego de aspectos práticos e teóricos do ciclo de produção do conhecimento de inteligência na atividade de recuperação de ativos não exige muitos recursos e torna as estratégias preventivas e repressivas de combate à sonegação fiscal mais eficientes.

Palavras-chave: Recuperação de Ativos – Inteligência Fiscal – medida eficaz e barata

Sumário: 1. A Atividade de Recuperação de Ativos - 2. Aspectos Práticos e Teóricos do Ciclo de Produção do Conhecimento de Inteligência - 2.1 Planejamento – 2.2 Reunião – 2.2.1 Fontes em Inteligência Fiscal – 2.3 Processamento – 2.4 Difusão do Conhecimento – 2.5 Avaliação dos Resultados - 3. A Importância das Parcerias – 4. Conclusão - 5. Referências

1. A Atividade de Recuperação de Ativos

Desde o não recolhimento do tributo até a inscrição do débito em dívida ativa e a sua cobrança judicial há um longo caminho a ser percorrido. Depois do ajuizamento da execução fiscal será ainda necessário citar o devedor.

Em suma, a execução fiscal tem se mostrado um verdadeiro fracasso na recuperação do crédito tributário. Aqueles que trabalham nas Procuradorias Fiscais já se deram conta que a execução fiscal se tornou um instrumento do devedor e não do credor. Isto mesmo. Há uma inversão de papéis. A explicação é muito simples. Os devedores contumazes já perceberam que dever para o Estado não é problema quando se tem um planejamento patrimonial que os proteja de qualquer ato de constrição forçada de seus bens e direitos.

Muitas vezes, o crédito tributário já é constituído estrategicamente em face de um sujeito passivo que não possui qualquer patrimônio. Ou seja, o crédito tributário já nasce morto. Como se verá adiante esta tragédia anunciada pode ser evitada.

No caso dos autos de infração lavrados por infração à legislação tributária há uma longa fase administrativa até a inscrição em dívida ativa. São processos que demoram anos para

serem finalizados. Já na fase administrativa os contribuintes podem lançar mão de vários recursos. A cada dia que passa as chances de recuperação do crédito diminuem.

Se no âmbito administrativo o crédito tributário se arrasta em terreno pantanoso, na esfera judicial, o crédito tributário rasteja com dificuldade na areia movediça do executivo fiscal. De fato, há inúmeros obstáculos que devem ser superados para que o Estado possa receber aquilo que lhe é devido. Todos estes obstáculos podem e devem ser superados com o uso da Inteligência.

2. *Aspectos Práticos e Teóricos do Ciclo de Produção do Conhecimento de Inteligência*

No âmbito da Segurança Pública, há uma definição legal do que seja Inteligência¹. Embora não haja uma definição legal do que seja Inteligência Fiscal, a Inteligência, na essência, é mesma em qualquer área². Assim, se na área de Segurança Pública, inteligência é o exercício permanente e sistemático de ações especializadas para a produção e salvaguarda de conhecimentos necessários para prever, prevenir e reprimir atos delituosos de qualquer natureza ou relativos a outros temas de interesse da Segurança Pública e da Defesa Social, na área fiscal, a finalidade da produção do conhecimento é, em síntese, a prevenção e o combate à sonegação fiscal.

Informação é poder. É preciso conhecer a si mesmo e ao seu oponente. É célebre a lição do General Chinês Sun Tzu no livro a Arte da Guerra:

Aquele que conhece o inimigo e a si mesmo lutará cem batalhas sem perigo de derrota; para aquele que não conhece o inimigo, mas conhece a si mesmo, as chances para a vitória ou para a derrota serão iguais; aquele que não conhece nem o inimigo e nem a si próprio, será derrotado em todas as batalhas.

O método de produção do conhecimento possui 05 (cinco) fases, a saber: planejamento, reunião, processamento, difusão e avaliação dos resultados.

¹ O parágrafo 2º do artigo 1º da Lei Federal n. 9.883/1999 define assim o conceito de inteligência: “Para os efeitos de aplicação desta Lei, entende-se como inteligência a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimento dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.”

² Segundo a Doutrina Nacional de Inteligência, a Inteligência é o exercício permanente de ações especializadas, orientadas para a obtenção de dados, produção e difusão de conhecimentos, com vistas ao assessoramento de autoridades governamentais, nos respectivos níveis e áreas de atribuição, para o planejamento, a execução e o acompanhamento de políticas de Estado.

2.1 Planejamento

Planejar a atividade de inteligência não é muito diferente de planejar a construção de uma casa. Nesta etapa, o profissional deve primeiramente desenhar o que se quer. Estabelecer o seu objetivo final e as etapas necessárias em ordem lógica e cronológica para atingir este objetivo.

Na atividade de recuperação de ativos, o planejamento leva em consideração os seguintes elementos:

- i. *Pessoas/atores envolvidos, o ilícito cometido, o valor do crédito a recuperar, o modus operandi, o lugar e o tempo:* em regra, se estabelece um devedor como alvo principal, o qual muitas vezes integra um Grupo Econômico, e se examina qual o montante, quantidade e a natureza dos débitos que possui, bem como se estes débitos já são objeto de cobrança judicial ou de protesto. Assim, o responsável pela recuperação do ativo já terá uma dimensão do problema que está enfrentando e dos recursos de que precisará para coibir a prática lesiva ao erário. A fraude ou ilícito fiscal possui uma localização geográfico. Isto influencia na questão das competências das autoridades envolvidas na prevenção e na repressão do ilícito. Muitos vezes será necessário fazer um corte na linha do tempo, considerando os prazos prescricionais para a cobrança do crédito tributário;
- ii. *O usuário final do conhecimento que será produzido:* pode ser um Juiz, um Promotor de Justiça ou a Secretaria da Fazenda Estadual. Saber quem é o destinatário final do conhecimento faz toda a diferença, pois isto determina inclusive a forma da apresentação do conhecimento produzido. Não faz sentido apresentar planilhas com dados numéricos e contábeis desacompanhadas de quaisquer explicações para um Juiz, o qual, em regra, não é um expert em matemática ou contabilidade;
- iii. *Finalidade da produção do conhecimento:* é importante saber o que de fato o destinatário (usuário) final da produção do conhecimento necessita. Isto norteará a produção do conhecimento. Muitas vezes, no âmbito da atividade de recuperação de ativos, a finalidade será demonstrar o responsável pelo crédito tributário, a existência de fraude à execução ou de grupo econômico estruturado para a prática de ilícitos fiscais ou reunir elementos para justificar a cassação da inscrição estadual de uma empresa pela Secretaria da Fazenda;

- iv. *Prazo*: em regra, há um prazo a ser respeitado, para que o conhecimento produzido possa atingir sua finalidade. No caso da recuperação de ativos, deve-se estar atento à prescrição da cobrança do crédito tributário, ao prazo de prescrição intercorrente para inclusão de eventuais corresponsáveis no polo passivo da ação, bem como aos prazos dos recursos judiciais e ao potencial lesivo do ilícito fiscal;
- v. *Medidas administrativas e judiciais que serão tomadas e executadas*: é importante ter uma noção de quais medidas serão necessárias para atingir o objetivo. Quais pesquisas serão feitas e quantos ofícios precisarão ser enviados. Para economizar recursos, otimizar o tempo, preservar o sigilo da operação e a segurança pessoal dos agentes envolvidos, deve-se sempre buscar atingir o objetivo final com o menor número de medidas possível.

Em regra, na fase de planejamento, não é possível ter uma dimensão completa do ilícito que está sendo cometido, das pessoas envolvidas, do papel desenvolvido pelos atores e do *modus operandi* do sonegador. Nesta fase, trabalha-se apenas com alguns elementos. No decorrer da investigação, novos elementos surgirão naturalmente na busca das respostas das clássicas perguntas: quem, como, o quê, por que, onde e quando.

A fase de planejamento é importantíssima porque dá um norte inicial para a produção do conhecimento. Ainda que o investigador tenha que mudar de rumo no curso de seu trabalho em razão dos novos elementos encontrados, ele sempre terá um norte seguro como referência que é justamente o seu planejamento inicial. De lá, poderá fazer as correções de rumo, caso sejam necessárias.

2.2 Reunião

Nesta etapa do método de produção de conhecimento, procura-se reunir, por meio de ações de Busca e Coleta, dados e informações sobre tudo aquilo que se quer conhecer e demonstrar.

Nesta fase, o investigador deve buscar os dados e as informações pela forma mais simples, menos custosa e mais segura. Primeiro deve-se tentar uma solução caseira, ou seja, esgotar a capacidade do próprio órgão, antes de se socorrer do auxílio de outros órgãos ou parceiros.

Toda coleta ou busca deve ser criteriosa, para que o investigador ao final desta etapa não se perca em meio a um número muito grande de informações e de dados.

De fato, como se verá adiante, as fontes de dados são muitas. O investigador deve reunir somente os dados e as informações úteis e necessárias. Isto o auxiliará na próxima fase, que é justamente o processamento destes dados e informações.

2.2.1 Fontes em Inteligência Fiscal

Classificações das fontes:

Critério		
Quanto ao acesso	Fontes Abertas: são aquelas que são de livre acesso. Não são protegidas por sigilo. Ex. sites de Tribunais, inclusive o do TSE, para saber o local de votação de determinada pessoa. Outro exemplo é o cadastro nacional dos advogados.	Fontes Fechadas: o acesso não é livre. Ex. CENSEC (pesquisa de atos notariais) e ARISP (pesquisa de imóveis)
Quanto à localização	Fontes Internas: o detentor do banco de dados é o próprio órgão coletor da informação. As fontes internas podem ser subdivididas em fontes de acesso geral (todos os membros da instituição possuem acesso) e em fontes de acesso restrito.	Fontes Externas: o banco de dados é controlado por outros órgãos públicos ou privados

Segue as fontes abertas mais utilizadas por aqueles que trabalham em atividades de recuperação de ativos:

Registro.br	https://registro.br/cgi-bin/whois/	Identificar o responsável por um domínio na internet
Google (google earth e street view)	https://www.google.com.br/?gws_rd=ssl	Identificar processos judiciais em todas as justiças e foros do país. Informações gerais sobre pessoas e coisas
Sites de Tribunais de Justiça (todos Tribunais)	http://www.tjsp.jus.br/ http://portal.trt15.jus.br/	Identificar ações nas quais seu alvo é parte. Muitos processos são eletrônicos atualmente. O que permite a coleta de inúmeros dados. Dica importante: Em sites de Tribunais da Justiça do Trabalho

		não é permitido localizar processos por nome das partes. No entanto, é possível lançar o nome do seu alvo na pesquisa de Jurisprudência (palavras constantes na decisão judicial). Será comum encontrar processos desta maneira. Outra opção é lançar o nome da parte no Google. Como as intimações judiciais são publicadas em diários eletrônicos, o google irá captar várias publicações contendo o número do processo, o nome das partes e o Foro competente.
INPI	http://www.inpi.gov.br/	Pesquisa de marcas e patentes
ANTT	http://www.antt.gov.br/	Consulta pública aos transportadores cadastrados pela ANTT para realizar o transporte rodoviário de cargas no território nacional.
ANP	http://www.anp.gov.br/	Relação de distribuidoras e revendedoras do setor de combustíveis
JUCESP	https://www.jucesponline.sp.gov.br/	Permite o acesso aos documentos arquivados nesta Junta Comercial, inclusive de cópias de procurações e de contratos sociais. É uma fonte riquíssima de informação
Cadastro Nacional de Advogados	http://cna.oab.org.br/	Pesquisa de endereços de advogados
Redes Sociais: Facebook, LinkedIn e outras	https://www.facebook.com/ https://br.linkedin.com/	As pessoas se expõem demais em redes sociais. É possível descobrir relações de parentescos e de amigos e até o patrimônio dos seus alvos
Miami	http://www.miamidade.gov/propertysearch/#/	Permite saber se o alvo é proprietário de imóveis em Miami (EUA)
Portal da NFe	Nota Fiscal Eletrônica http://www.nfe.fazenda.gov.br/portal/principal.aspx	Permite o acesso à cópia da nota fiscal eletrônica com base em sua chave de acesso
TSE	http://www.tse.jus.br/	Permite saber o local de votação de determinada pessoa.
Banco de Falência e Recuperação Judicial	http://www.tst.jus.br/banco-de-falencia	Visa facilitar aos Juizes do Trabalho a obtenção de dados fidedignos referentes à decretação de recuperação judicial e de falência, no âmbito dos Tribunais Regionais do Trabalho da 2ª. e 15ª. Regiões. Tem por objetivo a conjugação de esforços com vistas à efetiva comunicação entre os órgãos partícipes do acordo relativamente à decretação de falência, decisões de ingresso ou superação de empresa falida em empresa

		recuperanda, evitando-se sobreposição de atividades por parte do Judiciário do Trabalho e das varas de falência quando da habilitação de créditos integrantes de sanção jurídica imposta por sentença condenatória transitada em julgado
Atestado de Antecedentes	Banco de dados da Secretaria da Segurança Pública http://www.ssp.sp.gov.br/servicos/atestado.aspx	Informa a existência ou a inexistência de registro de antecedentes criminais, apresentando a situação do cidadão no exato momento da pesquisa nos registros informatizados do Instituto.

Além das Fontes abertas, há as fontes fechadas que podem ser acessadas gratuitamente por órgãos públicos após celebração de Convênio ou Termo de Cooperação Técnica com os órgãos competentes.

CENSEC	O acesso à Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados deve ser autorizado pela Presidência do Conselho Nacional de Justiça. Nos termos do art. 19 do Provimento n. 18 do Conselho Nacional de Justiça poderão se habilitar para acesso às informações da CENSEC todos os órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público, bem como os órgãos públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. http://www.censec.org.br/	Possibilita o acesso a informações e dados correspondentes ao serviço notarial, tais como escrituras públicas e procurações.
ARISP	O acesso ao Sistema de Ofício Eletrônico se dá por acordo de cooperação que deve ser firmado com a Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo - ARISP https://www.oficioeletronico.com.br/	Permite a pesquisa de bens imóveis e a solicitação de certidões digitais.
CRC	A Central Nacional de Informações do Registro Civil – CRC Nacional é o sistema desenvolvido e administrado pela Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais (Arpen-Brasil). O acesso a este banco de dados é permitido pelo Provimento n. 38 do CNJ e se dá mediante Termo de Cooperação assinado pelo Presidente da ARPEN-SP http://www.arpensp.org.br/	A CRC objetiva integrar todas as Serventias de Registro Civil do País, possibilitando a busca, via internet, dos dados registrais de nascimento, casamento e óbito, bem como, possibilitar a expedição de certidões eletrônicas, viabilizando o acesso dos registros ao cidadão.
CNIB	A Central Nacional de Indisponibilidade	A CNIB realiza

	de Bens foi criada e regulamentada pelo Provimento n. 39/2014 da Corregedoria Nacional de Justiça e se destina a integrar todas as indisponibilidades de bens decretadas por Magistrados e por Autoridades Administrativas. A CNIB é operada pela ARISP. https://www.indisponibilidade.org.br/	verdadeiro rastreamento de todos os bens que o atingido pela indisponibilidade possui em território nacional, evitando a dilapidação do patrimônio, constituindo-se em importante ferramenta no combate ao crime organizado e na recuperação de ativos de origem ilícita.
CNE	O acesso a este banco de dados é viabilizado por Acordo de Cooperação a ser assinado com a Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República Mais informações: http://cne.smpe.gov.br/	Permite o acesso ao Cadastro Nacional de Empresas Mercantis – CNE, mantido pelo Departamento de Registro Empresarial. O CNE incorpora dados dos atos arquivados de empresas registradas nas 27 Juntas Comerciais do País.
Ministério do Trabalho e Emprego	Para ter acesso a este banco de dados é preciso firmar Termo de Compromisso com o Coordenador Geral da Coordenação Geral de Estatísticas do Trabalho – CGET	Permite acesso a informações cadastrais da Base da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS do Ministério do Trabalho e Emprego
SACI	O Sistema Integrado de Informações da Aviação Civil é gerenciado pela ANAC. Os órgãos públicos podem pedir autorização para acessar este Sistema. https://sistemas.anac.gov.br/saci/PESQPO/consulta.asp	Permite saber, entre outras coisas, se determinada pessoa é proprietária de alguma aeronave.

Até 2013, a AGU possuía acesso aos seguintes bancos de dados, além dos já mencionados na tabela acima (CENSEC, ARISP, SACI e CNE):

CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – visa possibilitar a análise, em determinado período, do quantitativo de empregados e desempregados de determinada empresa e acessar dados cadastrais de empregados e empregadores.
CEE	Cadastro de Estabelecimentos Empregadores – permite o acesso a diversos dados cadastrais de estabelecimentos empregadores
CCS	Permite saber onde determinada pessoa possui conta bancária
e-RIDF	Permite a consulta a base de dados dos cartórios de Registro de Imóveis do DF
INFOSEG	A Rede Infoseg foi instituída pelo Decreto Federal n. 6.138/07. É um sistema que integra todos os bancos de dados existentes no país, com o fim de facilitar

	a ação das polícias brasileiras na identificação de pessoas que estejam com pendências criminais perante a justiça. Posteriormente, foi integrado ao Sistema a possibilidade de consulta ao cadastro nacional de habilitação (RENACH) e à base de dados da Receita Federal por meio de consulta ao CPF e CNPJ da Receita Federal do Brasil. Pelo INFOSEG é possível acessar ainda dados do: Registro Nacional de Veículos Automotores – RENAVAM; Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN; Sistema de Gerenciamento Militar de Armas do Exército – SIGMA; Sistema Nacional de Armas – SINARM e o Sistema Nacional de Informações Criminais, ambos da Polícia Federal.
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais – informações de empregados e empregadores
SIAFI	Sistema de Administração Financeira do Governo Federal
SICONV	Portal dos Convênios do Governo Federal
SINAPSE	Sistema Administrado pelo Polícia Federal – permite acesso ao Sistema Nacional de Passaportes – SINPA, dentre outros
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural – Lei n. 5868, de 12 de dezembro de 1972 – Permite o acesso a informações sobre propriedades rurais

As fontes da AGU tendem a se aperfeiçoar nos próximos meses. Isto porque o Governo Federal está implementando o projeto eSocial, que é uma ação conjunta dos seguintes órgãos e entidades do governo federal: Caixa Econômica Federal, INSS, Ministério da Previdência, Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria da Receita Federal do Brasil e Ministério do Planejamento. O sistema obriga as empresas a prestarem informações, praticamente em tempo real, sobre obrigações fiscais, previdenciárias e trabalhistas.

Já a PGE/SP, além daquelas fontes fechadas (CENSEC, ARISP, SACI e CRC), possui acesso aos seguintes bancos de dados:

E- PAT	Sistema Administrado pela Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo	Permite o acesso a integra de processos administrativos que tramitam no âmbito da SEFAZ
CADESP	Cadastro de Contribuintes do ICMS.	Este banco de dados também é administrado pela SEFAZ e permite acessar informações cadastrais de empresas
GDOC	Sistema de Gestão de Documentos foi instituído para administrar e controlar a entrada, tramitação, instrução, arquivamento e a	Este banco de dados permite identificar a existência e a localização de documentos que envolvam o registro de atos e fatos de natureza

	destinação final de documentos que tramitam nos diversos órgãos do Estado de São Paulo	administrativa/jurídica nos diversos órgãos do Estado de São Paulo
DETRAN	Departamento Estadual de Trânsito	Permite identificar o proprietário de um veículo
Sistema da Dívida Ativa	Administrado pela PGE/SP	Permite a consulta de débitos de empresas e pessoas físicas e os detalhes sobre estes débitos, além do faturamento das empresas.
Base de dados CPF e CNPJ da Receita Federal do Brasil	Sistema Administrado pela Receita Federal do Brasil	Permite acesso a dados cadastrais de pessoas físicas e jurídicas em âmbito nacional.

A PGE/SP está tentando viabilizar o acesso ao Cadastro Nacional de Empresas Mercantis – CNE e à Central Nacional de Indisponibilidade de Bens – CNIB.

Neste tema é importante ressaltar que há possibilidade da PGE/SP ampliar o atual convênio que mantém com a Receita Federal do Brasil, para ter acesso também aos dados econômicos-fiscais de pessoas físicas e jurídicas mantidos em cadastros da Secretaria da Receita Federal – SRF. Hoje, a PGE/SP só tem acesso aos dados cadastrais.

O fundamento legal é a Instrução Normativa SRF n. 20, de 17 de fevereiro de 1998, a qual disciplina os procedimentos de fornecimentos de dados cadastrais e econômicos-fiscais da Receita Federal a órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta que detenham competência para cobrar e fiscalizar impostos, taxas e contribuições instituídas pelo Poder Público. O artigo 2º da referida instrução normativa estabelece:

art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, consideram-se órgãos e entidades da Fazenda Pública aqueles dotados de competência legal para cobrar e fiscalizar impostos, taxas e contribuições instituídas pelo Poder Público.

A PGE/SP, por força do disposto no artigo 99, inciso VI, da Constituição Estadual, tem como função institucional, promover a inscrição, o controle e a cobrança da dívida ativa estadual.

O acesso ao banco de dados cadastrais da Receita Federal foi disponibilizado à PGE/SP por intermédio de um convênio celebrado em 22.02.2010. Para que fosse viabilizada a consulta, a PGE/SP também precisou firmar em 01.07.2012 contrato com o Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO.

Importante ressaltar que, em razão do disposto na cláusula terceira, alínea “I” do atual convênio, a PGE/SP já franqueou à SRF o acesso de informações econômicos-fiscais de interesse do Fisco Federal, disponíveis nos sistemas informatizados da PGE/SP. Deste modo, os benefícios são recíprocos.

De relevo notar que a Fazenda Nacional já possui acesso à relação de bens dos seus devedores por força de Convênio que mantém com a Receita Federal do Brasil. Considerando que já restou decidido pelo STJ em sede julgamento de Recurso Especial representativo de controvérsia (art 543-C, do CPC) que a penhora da Fazenda Nacional prefere a penhora da Fazenda Estadual sobre o mesmo bem, a Fazenda Nacional possui uma grande vantagem em relação às Fazendas Estaduais, pois tem a sua disposição uma excelente fonte de localização de bens de seus devedores, que, na maioria das vezes, são os mesmos do Fisco Estadual, principalmente, quando se trata de grandes devedores.

A ampliação do convênio entre a PGE/SP e a SRF poderia se dar por termo aditivo, exatamente como fez a AGU em 04.07.2008. Observe que a AGU em razão da ampliação do convênio, passou a ter acesso, para fins de execução, a informações sobre bens, direitos, rendas e faturamento de pessoas físicas e jurídicas.

O acesso a dados econômicos-fiscais certamente potencializará e tornará ainda mais efetiva a cobrança da dívida ativa. Além disso, será mais uma importante ferramenta para a identificação de grupos econômicos e de blindagem patrimonial.

2.3 *Processamento*

A fase de processamento de dados se assemelha a montagem de um quebra cabeça. É o momento de confrontar e integrar os dados. Alguns dados serão colocados de lado, outros serão descartados. Nesta fase se avalia a pertinência e a credibilidade da fonte e do conteúdo da informação. O final desta fase é a interpretação.

2.4 *Difusão do Conhecimento*

O conhecimento produzido deve chegar ao usuário final. Todavia, há diversas formas deste conhecimento ser repassado. Enquanto o conhecimento está com o investigador, ele está relativamente seguro. A partir do momento que ele é confiado a alguém, o investigador perde o controle total da sua confidencialidade. Por isso, nesta etapa, o investigador deve avaliar

quando, como e para quem irá repassar o conhecimento adquirido. Muitas vezes, será prudente postergar a transmissão de parte do conhecimento, para que as investigações avancem com segurança.

2.5 Avaliação dos Resultados

Ao final de cada missão, é importante fazer um levantamento do que deu certo e do que deu errado, para que os erros não se repitam nas próximas investigações. Se a investigação contou com a participação de vários órgãos é importante que todos participem do exame dos pontos positivos e negativos da operação.

3. A Importância das Parcerias

As Instituições Públicas Nacionais não possuem a cultura de trabalhar em conjunto ou de estabelecer parcerias com outros órgãos, em especial, com entes iniciativa privada. Os motivos são vários. Podemos citar interesses corporativistas e a corrupção que corrói a cúpula de muitas instituições. No entanto, esta barreira precisa ser superada. Na essência de qualquer atividade estatal está a defesa do interesse público. Esta razão maior deve superar qualquer entrave, em particular, a vaidade de qualquer servidor público. Os resultados são melhores quando a Advocacia de Estado, o Ministério Público e os Órgãos Fazendários trabalham em conjunto.

A fraude estruturada deve ser combatida por órgãos igualmente estruturados e organizados. Os diversos órgãos que compõem este gigante adormecido que é o Estado, como já ressaltado neste trabalho, possuem acesso a diversos bancos de dados. Estes bancos de dados, quando somados e integrados, muitas vezes permitem um conhecimento total e completo do ilícito que está sendo cometido. A título de exemplo, a Receita Federal está presente no Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF e o Ministério Público, dependendo dos elementos de convicção já reunidos, pode pedir a quebra de sigilo fiscal, telemático ou telefônico das pessoas investigadas. Como se vê, nenhuma fraude pode resistir à união de forças e de expertises dos diversos órgãos estatais.

Além disso, os diversos órgãos públicos são compostos por profissionais de diversas áreas do conhecimento. Cada órgão possui alguma deficiência estrutural, operacional ou técnica que pode ser superada com o apoio de um órgão ou entidade parceira.

Portanto, iniciativas como a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA e o Fórum de Combate à Corrupção no Estado de São Paulo – FOCCOSP são muito bem-vindas, pois aproximam diversas instituições, o que facilita o intercâmbio de informações e as unem entorno de um ideal comum.

Instituída em 2003, sob a coordenação do Ministério da Justiça, a ENCCLA é formada por órgãos dos três poderes da República, Ministérios Públicos e da sociedade civil que atuam, direta ou indiretamente, na prevenção e no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. Todos os anos, os órgãos participantes reúnem-se em plenária para, a partir do consenso, traçar as ações que serão executadas no ano seguinte. Os órgãos são divididos em grupos de trabalho que coordenam, ao longo do ano, a execução de uma das ações elegidas.

Dentre os resultados positivos que podem ser atribuídos à ENCCLA neste ano podem ser citados: o Programa Nacional de Capacitação e Treinamento no Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD); a Rede Nacional de Laboratórios contra Lavagem de Dinheiro (Rede-LAB); O Sistema de Movimentação Bancária (SIMBA); a criação do Cadastro único de Correntistas do Sistema Financeiro Nacional (CCS); proposta que resultou na Lei n. 12.683/12, que modernizou a Lei de Lavagem de Dinheiro.

Dentre os mais de 60 órgãos que compõem a ENCCLA não há qualquer representante da Advocacia Pública Estadual.

O FOCCOSP tem como escopo qualificar os agentes públicos e a sociedade civil na prevenção e repressão à corrupção e à lavagem de dinheiro. A iniciativa partiu do Ministério Público do Estado de São Paulo e foi inspirada na ENCCLA. O FOCCOSP já conta com 29 membros dos três poderes da República, da Administração Pública Federal, Municipal e Estadual. A Procuradoria Geral do Estado de São Paulo não consta dentre os participantes do FOCCOSP.

No âmbito da Recuperação de Ativos, cumpre ressaltar que alguns Estados da Federação já perceberam a importância da atuação em conjunto com outros órgãos. No Estado de Minas Gerais, foi criado o Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos (CIRA) pelo Decreto Estadual n. 44.525/2007. O CIRA é composto pelo Vice-Governador do Estado,

que o presidirá, pelo MP, pela SEFAZ, pelo Secretário de Estado de Defesa Social, pelo Advogado-Geral do Estado, pelo Promotor de Justiça Coordenador do Centro de Apoio Operacional da Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Econômica e Tributária – CAOET/MP, que será o Secretário-Geral do CIRA. O CIRA tem a atribuição de propor medidas a serem implementadas pelos órgãos e instituições públicas, para o aprimoramento das ações e busca da efetividade na recuperação de ativos. A iniciativa já deu muito certo. Segue notícia extraída do site oficial da Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais³:

Mais uma ação do CIRA - Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos identificou sonegação de ICMS do grupo capixaba T.A Oil Distribuidora de Petróleo na importação e distribuição de combustíveis e derivados. Só no Estado de Minas Gerais o prejuízo avaliado foi de aproximadamente R\$ 100 milhões. O valor total da fraude em Minas e no Espírito Santo é de pelo menos R\$ 300 milhões.

A distribuidora deveria recolher o ICMS tanto na importação para o Espírito Santo quanto na revenda para os dois Estados. A substituição tributária era declarada ao Fisco, mas a empresa não efetuava o pagamento, apropriando-se do tributo. Devido à dificuldade da AGE – Advocacia-Geral do Estado em localizar os responsáveis e os bens para Execução, o CIRA iniciou as investigações em 2007 e o Estado capixaba aderiu fornecendo informações sobre o grupo que abriu mais de 80 empresas para dificultar a identificação da fraude.

Presidido pelo vice-governador Antônio Augusto Anastasia, o CIRA é composto pela AGE - Advocacia-Geral do Estado, Secretaria de Estado de Fazenda e pelo Ministério Público Estadual.

Em 2012, foi a vez da Bahia criar o seu Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos – CIRA com o Decreto n. 13.843, de 29 de março de 2012.

Seguindo o exemplo de Minas Gerais e Bahia, o Espírito Santo também através do Decreto Estadual n. 3.612-R, de 10 de Julho de 2014, criou o Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos – CIRA. No Espírito Santo, o CIRA é composto pelo Ministério Público Estadual, pela Secretaria de Estado da Fazenda, pela Procuradoria Geral do Estado e pela Polícia Civil do Estado.

Na sequência foi a vez do Estado do Mato Grosso criar o CIRA instituído pelo Decreto n. 28, de 25 de fevereiro de 2015. No Mato Grosso, o Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos é composto pelo: Governador do Estado, que o presidirá; Secretário

³ <http://www.age.mg.gov.br/comunicacao/banco-de-noticias/724-cira-identifica-fraude-fiscal-de-r-100-milhoes-em-mg>

de Estado de Segurança Pública, que será o Secretário-Geral; Secretário da Fazenda; Representante do Conselho Econômico da Governadoria; Procurador-Geral de Justiça; Procurador Geral do Estado e Delegado-Geral da Polícia Judiciária Civil.

O CIRA também foi instituído recentemente no Rio Grande do Norte pelo Decreto n. 25.0000, de 09 de março de 2015.

No âmbito do Estado de São Paulo, foi criado o Conselho Gestor de Ações Conjuntas de Combate à Evasão Fiscal – CEVAF pelo Decreto n. 46.614, de 19 de março de 2002, com a atribuição de coordenar ações conjuntas que impeçam casos de maior extensão de prejuízo à ordem tributária, assim entendidos os correspondentes aos maiores valores sonegados ou inadimplidos e os que correspondam a práticas sonegatórias, cuja repetição represente grave dano iminente. A portaria conjunta CAT/SUB-G 2, de 15.02.2005 disciplinou a identificação e o tratamento prioritário de práticas evasivas que constituam grave lesão ao Erário.

4. Conclusão

As Procuradorias Estaduais têm um trunfo em suas mãos. A Procuradoria é o órgão da Administração Pública Estadual que possui maior capilaridade, pois está presente e pode saber o que se passa em cada um dos demais órgãos da Administração Estadual. Isto porque cabe à Procuradoria Estadual, dentre outras atribuições, no cumprimento de sua missão Institucional, representar judicial e extrajudicialmente o Estado e suas autarquias e exercer com exclusividade as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo e das entidades autárquicas⁴.

A Procuradoria do Estado é o confidente íntimo do Estado. Teoricamente, é o órgão que tem acesso ao maior número de banco de dados. No âmbito do Estado de São Paulo, são 25 Secretarias e 24 autarquias (já excluindo as Universidades Públicas – USP, Unicamp e Unesp). Cada uma destas Secretarias e Autarquias possui seus bancos de dados próprios e, por convênio ou termo de cooperação técnica, pode acessar os bancos de dados de entes privados

⁴ Art. 3º da Lei Complementar n. 1.270 do Estado de São Paulo, de 25 de Agosto de 2015 – Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo

ou de outros órgãos da Administração Pública direta e indireta de todas as esferas da Federação.

A Procuradoria Geral do Estado de São Paulo está presente em cada uma das Secretarias ou das Autarquias Estaduais. Na maior parte das vezes, esta presença é física. Ou seja, há pelo menos um Procurador do Estado que está lotado naquela Secretaria ou Autarquia, justamente para que tenha maior facilidade no acesso de dados relevantes para bem desempenhar sua missão de assessoramento ou de representação do órgão judicial ou extrajudicialmente.

Deste modo, a procuradoria deve assumir uma postura proativa e ser protagonista no combate à sonegação fiscal, a qual muitas vezes caminha junta com a lavagem de dinheiro e com práticas de corrupção. Ante o exposto, propõem-se que as Procuradorias Estaduais:

- i. Ampliem o rol de bancos de dados que possuem através de convênios com outros órgãos dos três poderes da República e com entes da iniciativa privada. As Procuradorias Estaduais devem ser protagonistas na unificação de bancos de dados no âmbito de seus respectivos Estados;
- ii. Ingressem em iniciativas como a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA e no Fórum de Combate à Corrupção no Estado de São Paulo – FOCCOSP;
- iii. Estimulem a Criação de Comitês Interinstitucionais de Recuperação de Ativos e cobrem assento e participação efetiva nestes órgãos colegiados;
- iv. Adotem práticas de combate ao grande sonegador com o emprego da Inteligência Fiscal

5. Referências

LOWENTHAL, Mark M. – Intelligence: from secrets to policy, 5th ed., CQ Press, Washington, D.C., 2012.

GEORGE, Roger Z.; BRUCE James B. – Analyzing intelligence: origins, obstacles, and innovations, Georgetown University Press, Washington, D.C., 2008.

CLARK, Robert M. – Intelligence analysis: a target-centric approach, 3rd ed., CQ Press, Whashington, D.C., 2010.

MAMEDE, Gladson; MAMEDE Eduarda Cotta – Blindagem Patrimonial e planejamento jurídico, 5ª ed., Atlas, São Paulo, 2015.

HARADA, Kiyoshi; Leonardo Musumeci Filho; Gustavo Moreno Polido – Crimes Contra a Ordem Tributária, 2ª ed., Atlas, São Paulo, 2015.

TZU, Sun – A arte da guerra, traduzido do chinês para o Francês pelo Padre Amiot em 1772, 2ª ed., L&PM, Porto Alegre-RS, 2014.

Campinas-SP, 29 de setembro de 2015