



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (CRIMINAL)

NOTA TÉCNICA PGR/2ªCCR Nº 9/2019

EMENTA: Medida Provisória (MPV) n. 870, de 2019, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, definindo suas competências e sua estrutura básica.

- Análise do art. 64-A do Projeto de Lei de Conversão sugerido pelo Senador Fernando Bezerra Coelho (MDB-PE), por ocasião da apresentação de seu relatório na Comissão Mista responsável pelo exame da matéria.

AUTOR: Presidência da República

SITUAÇÃO ATUAL:

- 04/02/2019 a 03/06/2019: deliberação da Medida Provisória (art. 10 da Res. 1/2002-CN combinado com o art. 62 da Constituição);

- 21/03/2019 em diante: tramitação em regime de urgência (art. 9º da Res. 1/2002-CN combinado com o art. 62 da Constituição);

- Relatório apresentado pela Comissão Mista responsável pela análise da MPV n. 870, de 2019.

RELATOR: Senador Fernando Bezerra Coelho (MDB-PE)

1. INTRODUÇÃO

A Medida Provisória (MPV) n. 870, de 2019, estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, definindo suas competências e sua estrutura básica.

Na Comissão Mista responsável pelo exame da matéria, o Senador Fernando Bezerra Coelho (MDB-PE) apresentou relatório no sentido da aprovação da Medida Provisória n. 870, de 2019, e das emendas acima indicadas, com rejeição de todas as demais, na forma do projeto de lei de conversão que apresenta.

É a síntese do necessário.

2. ANÁLISE



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (CRIMINAL)

O presente estudo objetiva analisar o art. 64-A do relatório apresentado pelo Senador Fernando Bezerra Coelho (MDB-PE) na Comissão Mista responsável pelo exame da matéria, que possui a seguinte redação, “*verbis*”:

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO
MEDIDA PROVISÓRIA Nº 870, DE 1º DE JANEIRO DE 2019
*Estabelece a organização básica dos órgãos da
Presidência da República e dos Ministérios.*

(...)

Art. 64-A. A Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002 passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art.6º.....

§ 4º. Para os fins do art. 106, inciso I, da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), entende-se que:

I - a competência do Auditor-Fiscal da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil limita-se, em matéria criminal, à investigação dos crimes contra a ordem tributária ou relacionados ao controle aduaneiro;

II - os indícios de crimes diversos dos referidos no inciso anterior, com os quais o Auditor-Fiscal da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil se depare no exercício de suas funções, não podem ser compartilhados, sem ordem judicial, com órgãos ou autoridades a quem é vedado o acesso direto às informações bancárias e fiscais do sujeito passivo.

.....” (NR)

O sugerido art. 64-A do Projeto de Lei de Conversão tem o propósito alterar o art. 6º da Lei n. 10.593/2002, para dispor que a competência do Auditor-Fiscal da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil limita-se, em matéria criminal, à investigação dos crimes contra a ordem tributária ou relacionados ao controle aduaneiro.

Além disso, os indícios de crimes diversos dos crimes contra a ordem tributária ou relacionados ao controle aduaneiro, com os quais o Auditor-Fiscal da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil se depare no exercício de suas funções, não podem ser compartilhados, sem ordem judicial, com órgãos ou autoridades a quem é vedado o acesso direto às informações bancárias e fiscais do sujeito passivo.

Todavia, em que pese sua intenção:

a) o texto sugerido limita, e muito, a atuação da Receita Federal no combate à corrupção, com sérios prejuízos ao País;

b) o combate à corrupção consiste em diretriz prevista em importantes



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (CRIMINAL)

Convenções Internacionais das quais o Brasil é signatário;

c) o importante trabalho de atuação da Receita Federal na identificação de crimes de corrupção se submete sempre à análise do Ministério Público, que é o titular privativo da ação penal pública, conforme previsão constitucional.

Vejamos.

2.1. O COMBATE À CORRUPÇÃO CONSISTE EM DIRETRIZ PREVISTA EM IMPORTANTES CONVENÇÕES INTERNACIONAIS DAS QUAIS O BRASIL É SIGNATÁRIO

Em importante trabalho sobre a visão jurídico-sociológica da corrupção, Emerson Garcia ensina que *“em relação à esfera estatal, a corrupção indica o uso ou a omissão, pelo agente público, do poder que a lei lhe outorgou em busca da obtenção de uma vantagem indevida para si ou para terceiros”*¹. O mesmo doutrinador, na sua destacada obra sobre improbidade administrativa, acrescenta que *“a corrupção se apresenta como um meio de degradação do interesse público em prol da satisfação do interesse privado”*², contrapõe-se à probidade e à transparência² e, em última análise, apresenta-se como risco à democracia.

Para Jorge Malem Seña³, *“la corrupción corroe los fundamentos que de la moderna teoría de la representación que está bajo el ideal democrático”* e, na mesma linha, Alfonso Buteler⁴ anota que a corrupção *“pone em debate el problema capital de la lealtad democrática”*.

Finalmente, Luis José Said⁴, citado por Alfonso Buteler⁵, ressalta que a corrupção indica um problema maior: a tendência de substituir o ideal democrático de co-operação por formas de imposição de interesses individuais:

¹ GARCIA, Emerson. A corrupção. Uma visão jurídico-sociológica. Fórum Administrativo Direito Público - FA, Belo Horizonte, ano 3, n. 30, ago. 2003. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=3820>>. Acesso em 10.03.2015.

² GARCIA, Emerson. Obra citada, p. 67.

³ MALEM SEÑA, Jorge, La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos, Barcelona, Gedisa, 2002, p. 121.

⁴ SAID, José Luis, “La corrupción como causa de nulidad del acto administrativo y el reglamento”, en AA.VV. Cuestiones de acto administrativo, reglamento y otras fuentes del derecho administrativo, Buenos Aires, RAP, 2009, p. 499.

⁵ BUTELER, Alfonso. El control de la corrupción en el Derecho Comparado: los casos de Argentina, Brasil y España. A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 2343, jul./set. 2013.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (CRIMINAL)

“(…) la proliferación de actividades corruptas indica la existencia de un problema mayor y más profundo: la tendencia a sustituir el ideal democrático de cooperación por formas de competencia y de imposición de los propios intereses que contradicen radicalmente ese ideal”.

A partir dessa percepção, a Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1997, publicou a “Declaração sobre a Corrupção e os Subornos nas Transações Comerciais Internacionais”, por meio da qual sugeriu aos Estados que examinassem a possibilidade combater a corrupção⁶.

Nesse sentido, de acordo com estudo realizado pela eminente Subprocuradora-Geral da República Mônica Nicida Garcia⁷, a preocupação com o combate à corrupção levou o Brasil a assinar três importantes “Convenções Anticorrupção”, a saber:

1. A Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, elaborada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), assinada em Paris em 17.12.1997, aprovada pelo Congresso Nacional do Brasil pelo **Decreto Legislativo 125**, de 14.06.2000, e promulgada pelo **Decreto Executivo 3678**, de 30.11.2000;

2. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, assinada em 09.12.2003, na cidade de Mérida, no México, aprovada pelo Congresso Nacional do Brasil pelo **Decreto Legislativo 348**, de 18.05.2005, e promulgada, no Brasil, com força de lei, pelo **Decreto Executivo 5687**, de 31.01.2006 e

3. A Convenção Interamericana contra a Corrupção, adotada em Caracas, na Venezuela, em 29.03.1996, aprovada pelo Congresso Nacional do Brasil pelo **Decreto Legislativo 152**, de 25.06.2002 (com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso “c”), e que passou a vigorar, entre nós, com força de lei, pelo **Decreto Executivo 4410**, de 07.10.2002.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, reconhece a corrupção como problema nocivo para as instituições democráticas, as economias nacionais e o Estado de Direito. Assim, de acordo com o Preâmbulo da Convenção:

“Preâmbulo

*Preocupados com a gravidade dos problemas e com as ameaças **decorrentes da corrupção**, para a estabilidade e a segurança das sociedades, ao enfraquecer as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça e ao comprometer o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito;*

⁶ GARCIA, Emerson. A corrupção. Uma visão jurídico-sociológica. Artigo citado. Acesso: 10.03.2015

⁷ GARCIA, Mônica Nicida, “Três convenções internacionais anticorrupção e seu impacto no Brasil. In: PIRES, Luís Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coord.). *Corrupção, ética e moralidade administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 271-285. ISBN 978-85-7700-175-0.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (CRIMINAL)

Preocupados, também, pelos vínculos entre a corrupção e outras formas de delinquência, em particular o crime organizado e a corrupção econômica, incluindo a lavagem de dinheiro;

Preocupados, ainda, pelos casos de corrupção que penetram diversos setores da sociedade, os quais podem comprometer uma proporção importante dos recursos dos Estados e que ameaçam a estabilidade política e o desenvolvimento sustentável dos mesmos;

Convencidos de que a corrupção deixou de ser um problema local para converter-se em um fenômeno transnacional que afeta todas as sociedades e economias, faz-se necessária a cooperação internacional para preveni-la e lutar contra ela;

(...)

Pela referida Convenção, o Brasil se comprometeu a adotar as medidas legislativas necessárias para “promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção”.

O comprometimento do Brasil o combate à corrupção (a exemplo da tipificação enriquecimento ilícito como crime) também foi assunto expressamente previsto no texto da **Convenção Interamericana contra a Corrupção**. De acordo com o art. IX da norma, “os Estados Partes (...) adotarão as medidas necessárias para tipificar como delito em sua legislação o aumento do patrimônio de um funcionário público que exceda de modo significativo sua renda legítima durante o exercício de suas funções e que não possa justificar razoavelmente”:

“Artigo IX

Enriquecimento ilícito

Sem prejuízo de sua Constituição e dos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, os Estados Partes que ainda não o tenham feito adotarão as medidas necessárias para tipificar como delito em sua legislação o aumento do patrimônio de um funcionário público que exceda de modo significativo sua renda legítima durante o exercício de suas funções e que não possa justificar razoavelmente.

Entre os Estados Partes que tenham tipificado o delito de enriquecimento ilícito, este será considerado um ato de corrupção para os propósitos desta Convenção.

O Estado Parte que não tenha tipificado o enriquecimento ilícito prestará a assistência e cooperação previstas nesta Convenção relativamente a este delito, na medida em que o permitirem as suas leis.

Finalmente, o art. X da **Convenção Interamericana contra a Corrupção** dispõe que “os delitos de suborno transnacional e de enriquecimento ilícito (...) serão considerados atos de corrupção”:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (CRIMINAL)

Artigo X
Notificação

Quando um Estado Parte adotar a legislação a que se refere o parágrafo I dos artigos VIII e IX, notificará o Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos, que, por sua vez, notificará os demais Estados Partes. Os delitos de suborno transnacional e de enriquecimento ilícito, no que se refere a este Estado Parte, serão considerados atos de corrupção para os propósitos desta Convenção a partir de 30 dias, contados da data da referida notificação”.

Portanto, o combate à corrupção decorre das importantes Convenções internacionais ratificadas pelo Brasil, que, por sua vez, balizaram os trabalhos desenvolvidos pela Comissão de Juristas criada, no âmbito do Senado Federal, inclusive para a elaboração do anteprojeto do novo Código Penal, razão pela qual é de bom alvitre assegurar os trabalhos da Receita Federal do Brasil no combate à corrupção.

2.2. O IMPORTANTE TRABALHO DE ATUAÇÃO DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL NA IDENTIFICAÇÃO DE CRIMES DE CORRUPÇÃO SE SUBMETE SEMPRE À ANÁLISE DO MINISTÉRIO PÚBLICO, QUE É O TITULAR PRIVATIVO DA AÇÃO PENAL PÚBLICA, CONFORME A CONSTITUIÇÃO

A título de destaque, “a Lei n. 12.846 (...) entregou poderes inéditos aos organismos de controle interno do Estado (Controladorias e Corregedorias), sendo eles os únicos legitimados a celebrar tais acordos com as empresas envolvidas em corrupção que se disponham a admitir responsabilidades, colaborar e ressarcir danos”. Além disso, pela sua brilhante clareza e acerto, vale transcrever as esclarecedoras palavras do Movimento do Ministério Público Democrático⁸:

“(...) não se pode esquecer que tais organismos de controle interno integram o Poder Executivo, que seus chefes ocupam cargos de confiança nos governos a que servem e que a Lei 12846 não foi aprovada com o simplista objetivo de salvar empresas.

Não se ode dar margem ao oportunismo empresarial, permitindo a empreendedores desonestos que comprem legalmente a impunidade, que cheguem à conclusão de que vale a pena sistematicamente violar a lei, correndo riscos para depois se acertar com o governo e se livrar, por exemplo, da pena de proibição de contratar com o poder público.

Não se pode esquecer também de que o Ministério Público é o titular privativo da ação penal público e colegitimado defensor constitucional independente do

⁸ Disponível em <http://www.conjur.com.br/2015-mar-17/mp-ouvido-antes-acordos-leniencia-associacao>. Acesso em 08.05.2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (CRIMINAL)

patrimônio público (...).

Por tais motivos, e isto fica evidente na chamada Operação Lava Jato, que é de bom tom ouvir o Ministério Público antes de sacramentar acordos de leniência, o que pode ser desde já incluído na regulamentação federal da Lei 12846, medida que se mostra vital para a eficácia da mesma, no pacote anticorrupção (...)" - GRIFAMOS.

Portanto, conclui-se que o trabalho de identificação de crimes de corrupção pela Receita Federal é de fundamental importância para a República. E porque repercutem na esfera penal e na esfera da improbidade administrativa, não prescindem da interveniência do Ministério Público, que é o titular privativo da ação penal pública.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, sugere-se, respeitosamente, a rejeição do art. 64-A proposto pelo Senador Fernando Bezerra Coelho (MDB-PE), por ocasião da apresentação de seu relatório na Comissão Mista responsável pelo exame da Medida Provisória (MPV) n. 870, de 2019.

Brasília-DF, 8 de maio de 2019

Luiza Cristina Fonseca Frischeisen
Subprocuradora-Geral da República
Coordenadora da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão