

Atividade de Inteligência no âmbito do Ministério Público aplicada ao combate à corrupção

Giselle Carvalho Pereira Coelho
Promotora de Justiça Militar.

Data de recebimento: 14/01/2022

Data de aceitação: 17/01/2022

RESUMO: A gravidade dos crimes relacionados à corrupção, desvio de recursos público e lavagem de ativos, associada ao alto grau de complexidade presente na investigação desses ilícitos, está a exigir do Ministério Público brasileiro um passo adiante no combate a essa espécie de criminalidade. Nesse contexto, o presente artigo propõe a criação de uma inteligência ministerial especificamente voltada ao combate à corrupção, capaz de produzir conhecimento para a melhoria das iniciativas institucionais nessa seara, de forma perene e proativa, bem como de propiciar um ganho de eficácia nas respectivas investigações. Para tanto, definiu-se como marco teórico a noção de inteligência de Sherman Kent e buscou-se distinguir este conceito do de investigação criminal. Em seguida, com fulcro na Lei Complementar 75/93, verificou-se a compatibilidade da atividade de inteligência com as funções institucionais do Ministério Público da União. Ademais, o estudo se debruçou sobre o recente fenômeno de criação de núcleos especializados no enfrentamento à corrupção nos Ministérios Públicos estaduais e da União. A constatação é de que não se tratam de verdadeiros núcleos de inteligência, já que, em sua maioria são órgãos de execução, isto é, atuam nas investigações, procedimentos e processos em conjunto com o Promotor Natural do caso ou em substituição a este. No entanto são órgãos que tendem a contribuir para a formação de uma inteligência ministerial na medida em que além da expertise na matéria, estão aptos a funcionar como banco de dados para aplicação de ferramentas de inteligência, como a análise criminal, por exemplo. A conclusão extraída do presente trabalho é que, para o adequado enfrentamento da corrupção, faz-se

necessária a institucionalização da inteligência ministerial enquanto estrutura, processo de produção de conhecimento e produto capaz de fornecer dados relevantes à elaboração de estratégias e ações de prevenção à corrupção e/ou à redução de sua incidência, bem como de tornar mais eficaz a investigação desses crimes.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público. Inteligência. Investigação criminal. Corrupção. Lavagem de ativos.

ENGLISH

TITLE: The Role of Intelligence Services for the Prosecutor's Offices' Fight against Corruption.

ABSTRACT: The serious nature of the crimes related to corruption, to misappropriation of public resources, and to money laundering, associated with the high level of complexity of these investigations, is requiring the Public Ministry to take a step further in the fight against this type of crime. In this context, this article proposes the creation of a Ministerial Intelligence Unit focused on the fight against corruption, able to produce knowledge to improve the institutional initiatives in this area and also to provide an efficiency gain in these investigations. With this purpose, Sherman Kent's definition of intelligence has been elected as a theoretical framework and has been used to differentiate this concept from that of criminal investigation. Furthermore, using Complementary Law 75/93 as a base for analysis, this study verified the compatibility of intelligence activity with the institutional functions of the Public Ministry. The study also has focused on the recent phenomenon of creation of specialized centers within the structure of Prosecutor Offices to assist on cases of corruption. This thesis then observes that these centers are not truly intelligence units, as most of them are agencies of execution, which means that they work in the investigations and processes with the Natural Prosecutor of the case or, instead of him. However, they tend to contribute to the formation of the ministerial intelligence because of their expertise in the matter, and the possibility of composing a database to apply intelligence tools, such as criminal analysis, for example. In the end of the study, the conclusion is that in order to combat properly corruption, it is necessary to institutionalize ministerial intelligence activity within the structure of Public Ministry, as well as legitimize through institutionalization the process of producing knowledge in order to provide the Public Ministry with important data destined to develop strategies and actions to prevent

corruption and/or to reduce its incidence, and also to make the investigation of these crimes more effective.

KEYWORDS: Public Ministry. Intelligence. Criminal Investigation. Corruption. Money Laundering.

SUMÁRIO

1 Introdução – 2 Definição de inteligência – 3 Inteligência e investigação – 4 A inteligência como poder-dever do ministério público da união – 5 Criação de órgãos especializados nos ministérios públicos: primeiros passos para institucionalização da inteligência ministerial – 6 Análise criminal como ferramenta de uma inteligência ministerial voltada ao combate à corrupção – 7 Conclusão.

1 INTRODUÇÃO

Já nos anos 1940, E. Sutherland identificou uma criminalidade organizada elitizada, com alto poder de influência, perpetrando uma violação sistemática, estável e organizada das leis. Verificou ainda que sempre houve uma minimização da importância dessas condutas, em parte motivada pela ausência de vítimas específicas e de apelo à violência. Em consequência, não se buscou criar juízos especiais ou punições adequadas para os chamados “crime do colarinho branco”.

Com o fim da Guerra Fria, o processo de globalização e o crescente desenvolvimento tecnológico, verificou-se maior facilidade para a circulação de mercadorias, pessoas e capitais entre países. Paralelamente, assistimos ao incremento do crime organizado elitizado, altamente capitalizado, que procura otimizar seus lucros corrompendo agentes públicos em troca de medidas favoráveis a seus interesses.

Segundo Giovanni Quaglia, o crime organizado movimentava dois trilhões de dólares por ano, estimando-se que um trilhão seja produto da corrupção (AGUIAR: 2005).

E a corrupção apresenta sua faceta mais cruel justamente nos países pobres e/ou subdesenvolvidos. Isso ocorre porque vultosos recursos que poderiam estar sendo investidos em educação, saúde, segurança, transporte, saneamento, não chegam onde deveriam, seja porque o governo acaba por eleger prioridades diversas dos anseios sociais e mais próximas aos interesses de grandes corporações; seja porque grande parcela dos recursos investidos é desviada. Em síntese, a corrupção condena o Estado ao subdesenvolvimento, na medida em que priva a população menos favorecida do acesso a serviços públicos de qualidade. Os obstáculos ao combate da corrupção no Brasil são diversos, dentre eles, podemos citar a questão cultural; a grande complexidade das investigações em face da estrutura das Polícias; Ministério Público e Poder Judiciário, abarrotados de inquéritos e processos; o sistema recursal e de prescrição.

Nesse contexto, a atividade de inteligência apresenta-se como importante ferramenta para os esforços de prevenção e combate à corrupção. De fato, para combater uma prática criminosa tão arraigada nas estruturas de poder do nosso Estado, e que apresenta efeitos tão devastadores, faz-se necessário produzir conhecimento sobre o assunto e sistematizá-lo, de forma a subsidiar a atuação do poder público tanto na repressão desse tipo de ilícito, quanto na prevenção de condutas futuras.

2 DEFINIÇÃO DE INTELIGÊNCIA

A Lei 9.883, de 7 de dezembro de 1999, instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência com a finalidade de fornecer subsídios para a tomada de decisões pelo Presidente da República em matéria de interesse nacional. Apesar da denominação, não se trata de um verdadeiro sistema brasileiro de inteligência e sim de um sistema de inteligência no âmbito do Poder Executivo Federal, composto por órgãos da Administração Federal, autarquias e agências reguladoras.

Em seu art. 1º, § 2º, a Lei 9883/1999 definiu inteligência nos seguintes termos:

§ 2º Para os efeitos de aplicação desta Lei, entende-se como inteligência a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos 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.
§3º Entende-se como contra-inteligência a atividade que objetiva neutralizar a inteligência adversa.

O conceito legal tem como fundamento a ideia de inteligência enquanto atividade, isto é, método de produção de conhecimento. Restaram excluídos da definição elementos essenciais como o resultado da atividade de inteligência e as estruturas funcionais que devem se ocupar desse mister.

Por sua abrangência, melhor se coaduna com os objetivos do presente estudo a concepção trina de inteligência de Sherman Kent. Segundo o autor, a inteligência deve ser compreendida sob as seguintes perspectivas: produto, processo e organização.

Para Kent, inteligência é produto, pois consiste no resultado de um processo de produção de conhecimento. Sob esse aspecto, a inteligência é identificada como o conhecimento produzido, ou seja, o informe, a informação, a apreciação e a estimativa. Esse produto deve ser tempestivo e útil ao tomador de decisão. Já ao abordar a inteligência como processo, Kent faz referência à atividade por meio da qual dados são reunidos mediante coleta ou busca, analisados e difundidos aos usuários, com o emprego de metodologia própria. Por fim, sob a perspectiva da organização, a inteligência compreende as estruturas estatais responsáveis pela busca do dado negado, produção, difusão e proteção do conhecimento.

Cumprir frisar que a inteligência situa-se no âmbito da assessoria, é dizer: realiza pesquisa e análise de dados com a finalidade fornecer subsídios para o gestor na tomada de decisões.

Lado outro, não se pode olvidar de seu caráter sigiloso. Em outras palavras: os resultados obtidos e o próprio processo de busca do dado negado devem ser mantidos sob sigilo, caso contrário poderão comprometer a utilidade da informação, colocar em risco o agente e inviabilizar a obtenção de novos dados.

Necessário ressaltar ainda que a inteligência no Estado Democrático de Direito deve total respeito aos direitos individuais e às leis, devendo ainda estar submetida a mecanismos de controle. Nesse sentido, GONÇALVES (2016, p. 13) pontua:

O manuseio de dado sigiloso bem como as técnicas sigilosas para obtenção do dado negado são inerentes à atividade de inteligência. Claro que essa característica pode gerar reações da sociedade e das autoridades públicas, que exigem maior transparência na atividade de inteligência. Em regimes democráticos, em que prevalece o respeito aos direitos individuais e às instituições, e impera o Estado de Direito, é fundamental que os serviços secretos estejam sob rígidos mecanismos de controle, em especial externos, para que se evitem abusos e arbitrariedades por parte da comunidade de inteligência.

3 INTELIGÊNCIA E INVESTIGAÇÃO

Tendo em vista que o Ministério Público atua na investigação criminal e que esta utiliza certas técnicas de busca de informações comuns à atividade de inteligência, como a gravação ambiental em locais públicos, o levantamento fotográfico, entre outras, faz-se necessário distinguir inteligência de investigação criminal para uma melhor compreensão da temática.

A investigação criminal é voltada à apuração de fato específico, definido como crime, com o objetivo de reunir provas da materialidade e indícios de autoria que possibilitem a propositura da ação penal. Trata-se de uma atividade reativa, que tem foco no passado (crime consumado ou tentado) e presente. Referida atividade se desenvolve principalmente por meio do Inquérito Policial, procedimento de caráter inquisitivo, que tem seus prazos, definição de atribuições e métodos de obtenção de provas previstos em lei. A Inteligência, por sua vez, é atividade direcionada à obtenção de dados, bem como à ordenação e análise destes para a construção de conhecimentos com o fim de assessorar o gestor na tomada de decisões. Como lembra FEITOZA (2010, p.863), os serviços de inteligência não têm

como objetivo a produção de provas processuais, mas a produção de um conhecimento que permita ao dirigente de uma instituição tomar decisões estratégicas. Ao contrário da investigação, a atividade é perene, não se exaure com o fato, apresenta visão de futuro e é proativa.

Embora sejam atividades conceitualmente diversas, é evidente que o conhecimento produzido e sistematizado nas estruturas de inteligência pode (e deve) auxiliar na condução das investigações, traçando tipologias, cenários, desenvolvendo linhas e técnicas investigativas, capacitando agentes etc.

Paralelamente, o desenvolvimento de uma inteligência ministerial voltada ao combate à corrupção não pode prescindir das investigações, especialmente as já encerradas, como importante fonte de pesquisa. Além de fornecer subsídios para a construção de bancos de dados, o estudo das investigações pretéritas, de seus sucessos e fracassos, permite o desenvolvimento de ferramentas e estratégias de repressão e prevenção a esses crimes.

Em síntese, uma inteligência ministerial voltada ao combate à corrupção deve produzir conhecimento a partir dos dados oriundos, entre outras fontes, das investigações de casos concretos. Ao mesmo tempo, a atividade investigativa tende a ganhar em celeridade e efetividade se norteadas pelo conhecimento produzido pelo serviço de inteligência.

4 A INTELIGÊNCIA COMO PODER-DEVER DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

As funções institucionais do Ministério Público da União, estabelecidas no art. 129 da Constituição e art. 6º da Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993, vão muito além da titularidade da ação penal. Compreendem ainda atribuições como a proteção dos direitos constitucionais, do patrimônio público e social, dos interesses difusos e coletivos. Para tanto, no âmbito judicial, lhe foram expressamente conferidos instrumentos como a ação civil pública, a ação de improbidade administrativa, o mandado de segurança.

Além dos mecanismos jurídicos tradicionalmente conhecidos, o art. 6º da LC 75/93, em seu inciso XIV, atribuiu ao Ministério Público da União, em termos propositadamente genéricos, o poder-dever de promover:

[...] outras ações necessárias ao exercício de suas funções institucionais, em defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, especialmente quanto: a) ao Estado de Direito e às instituições democráticas; b) à ordem econômica e financeira; c) à ordem social d) ao patrimônio cultural brasileiro; e) à manifestação de pensamento, de criação, de expressão ou de informação; f) à probidade administrativa; g) ao meio ambiente. (destacamos)

Por fim, a lei facultou ao Ministério Público da União a expedição de recomendações visando à melhoria de serviços públicos e respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover. Embora não possuam caráter vinculante, as recomendações constituem uma importante ferramenta para prevenção de responsabilidades.

Destacamos a expressão legal “outras ações necessárias ao exercício de suas funções institucionais” porque entendemos que estaria aí compreendida a atividade de inteligência, pois esta deve anteceder e orientar o desempenho das funções institucionais de forma a otimizá-las, especialmente no tocante ao combate à corrupção.

De fato, o nível de complexidade desse crime, caracterizado pela montagem de esquemas que podem envolver as mais altas figuras dos Poderes da República associadas a conglomerados econômicos, exige o emprego da inteligência para um combate minimamente eficiente.

É preciso lembrar que o “dado negado” muitas vezes está disponível a outras esferas da Administração Pública, aos Ministérios Públicos de nível estadual ou podem ser coletados em fontes abertas.

Assim, e sob a perspectiva de inteligência como processo de produção de conhecimento, a atividade de inteligência no âmbito ministerial deve estar voltada ao desenvolvimento de mecanismos eficientes de compartilhamento, reunião, cruzamentos e análise desses dados, além da manutenção de um canal aberto de comunicação com a sociedade e com entidades não governamentais, por onde possam fluir informações relativas à

malversação de verbas públicas. O estudo de casos pretéritos e sistematização destes também constituem uma importante ferramenta para a elaboração de cenários e estimativas que podem direcionar a atuação do Ministério Público em nível estratégico. É dizer: fornecer um produto (na definição de Kent) que possa servir de norte para a definição das medidas a serem tomadas pelo órgão no enfrentamento à corrupção. E não apenas medidas internas – como a criação de um quadro especializado de servidores (ou seu remanejamento), a aquisição de sistemas de informática específicos –, mas também externas – como a realização de campanhas de conscientização, elaboração de recomendações às autoridades, elaboração de anteprojotos de lei, entre outras.

5 CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS ESPECIALIZADOS NOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS: PRIMEIROS PASSOS PARA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA INTELIGÊNCIA MINISTERIAL

A complexidade característica da investigação dos crimes de corrupção, lavagem de ativos e congêneres aliada à importância de se buscar uma resposta penal efetiva a essas espécies de crime têm fomentado a criação de diversos grupos de atuação específica no âmbito dos Ministérios Públicos do Estado e da União.

No âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, por exemplo, a Resolução PGJ nº 13, de 24 de março de 2021, publicada em 25/03/2021, instituiu o Grupo Especial de Promotores e Procuradores de Justiça de Defesa da Probidade Administrativa (GEPP) e do Patrimônio Público na estrutura do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público (CAOPP), com finalidade de prestar auxílio aos órgãos do MPMG na prevenção e repressão de ilícitos civis e penais que atentem contra a probidade administrativa. Na prática, diante de um caso que envolva corrupção ou desvio de recursos públicos e que, por sua gravidade ou complexidade, necessite de meios mais sofisticados de investigação, o promotor natural solicita a atuação do GEPP. Estando de acordo, o GEPP passa a atuar em conjunto com o promotor da comarca.

Em outros estados, esses órgãos especializados estão inseridos na estrutura dos Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECOs), a exemplo do que ocorre no Ministério Público do Estado Rio de Janeiro. De fato, o MPRJ recentemente deliberou pela fusão de seu Grupo de Atuação Especializada no Combate à Corrupção (GAECC/MPRJ) ao GAECO/MPRJ. Nos termos da Resolução GPGJ nº 2403, publicada em 04/03/2021, o GAECO/MPRJ passou a compor-se de dois núcleos temáticos: o Núcleo de Combate à Criminalidade Organizada e o Núcleo de Combate à Corrupção.

Nos termos do art. 6º, parágrafo 2º, da mencionada Resolução, incumbe ao Núcleo de Combate à Corrupção atuar preferencialmente no enfrentamento aos crimes contra a Administração Pública, crimes relacionados a licitações e demais certames de interesse público e delitos de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, sempre que presentes razões que justifiquem a atuação coletiva especializada.

A atuação do Núcleo dá-se no âmbito penal e extrapenal e compreende o acompanhamento de peças de informação, inquéritos policiais e civis, procedimentos investigatórios e preparatórios, ajuizamento de ação civil pública, de ação penal e medidas cautelares cabíveis, celebração de termos de ajustamento de conduta, acordo de leniência e expedição de recomendações.

Importante destacar que a atuação do GAECO/MPRJ, e especificamente de seu Núcleo de Combate à Corrupção, deve ser solicitada ou consentida pelo Promotor Natural, ficando a critério deste a participação conjunta na condução dos trabalhos. Havendo dissenso de posicionamentos, prevalecerá a vontade do Promotor Natural, com a consequente cessação do auxílio (art. 6º, parágrafo 2º, da Resolução GPGJ nº 2401, de 10 de fevereiro de 2021).

Essas iniciativas de especialização e destacamento de grupos de promotores e procuradores, para a atuação nos casos de corrupção, desvio de recursos, lavagem de ativos etc., são de suma relevância na medida em que propiciam um salto de qualidade nas investigações. É preciso atentar para o fato de que as polícias e os Ministérios Públicos, nas diversas localidades do

interior do Brasil, normalmente contam com quadro reduzido de servidores e acesso a poucos recursos tecnológicos. Assim, as investigações complexas e de maior repercussão tendem a ser mais efetivas se realizadas por um órgão central com expertise no tema, com acesso a um maior número de ferramentas tecnológicas e autonomia para buscar e firmar convênios com outras instituições.

Essas estruturas, no entanto, são primordialmente voltadas à repressão civil e criminal desses ilícitos, atuação nos procedimentos investigatórios e adoção das correlatas medidas judiciais.

Ao longo do tempo e com o desempenho de suas funções, tornam-se uma fonte de dados riquíssima, que se bem consolidada e sistematizada pode fornecer subsídios para análises criminais, assessoria das respectivas Procuradorias-Gerais em assuntos afetos a essa temática e definição de estratégias do Ministério Público no combate à corrupção. Assim, podem funcionar como o ponto de partida para o desenvolvimento da inteligência ministerial voltada ao combate à corrupção.

6 ANÁLISE CRIMINAL COMO FERRAMENTA DE UMA INTELIGÊNCIA MINISTERIAL VOLTADA AO COMBATE À CORRUPÇÃO

A análise criminal (AC) consiste em processo de produção de conhecimento próprio da inteligência de segurança pública. Sua origem remonta aos anos 1920, quando os chefes de polícia e xerifes dos Estados Unidos propuseram a criação de grandes bases de dados criminais agregados nacionalmente (*Uniform Crime Report System*). A ideia era possibilitar a observação do fenômeno da criminalidade sob as perspectivas histórica e territorial para melhor direcionar as ações de policiamento.

Por meio da análise criminal, busca-se a detecção de padrões e tendências, tais como: locais e horários de maior incidência de crimes; perfil de criminosos e alvos; relações causais; *modus operandi*; etc. Trata-se de trabalho multidisciplinar que reúne conhecimentos oriundos de diversos

campos científicos como a Estatística, a Criminologia, a Tecnologia de Informação, a Sociologia, a Gestão de Informação.

No intuito de propiciar a realização de análises criminais de forma permanente e profissionalizada, o Estado do Rio de Janeiro criou em 1999 o Instituto de Segurança Pública (ISP), autarquia vinculada à Secretaria de Segurança Pública, em cujas funções inserem-se a compreensão do fenômeno da criminalidade, a elaboração de pesquisa e estatísticas, a divulgação de dados e a tentativa de antecipação de crises.

O ISP trabalha a partir de dados fornecidos pelas polícias e Sistema Único de Saúde para tentar identificar padrões criminais. A partir deles, procura responder às seguintes questões: qual crime? Onde? Quando? Com que meios? Quem? Por quê? O conhecimento produzido destina-se ao assessoramento das autoridades de segurança pública em nível estratégico, possibilitando a tomada de decisões quanto à destinação de recursos financeiros, efetivo policial, necessidade de aquisição de equipamentos etc.

Na mesma linha, a Polícia Federal desenvolve a atividade de obtenção e análise de dados voltados à segurança pública com o fim de subsidiar sua atuação, especialmente no tocante ao combate ao narcotráfico e à criminalidade organizada. Em síntese, a análise criminal tornou-se um importante instrumento de que devem se valer as polícias e o Ministério Público para o melhor entendimento do fenômeno da criminalidade e a elaboração de estratégias eficientes ao enfrentamento às organizações criminosas.

Trata-se de uma ferramenta que pode ser muito útil se empregada para a compreensão dos crimes de corrupção e lavagem de ativos, embora encontre algumas dificuldades práticas. A primeira grande dificuldade para o desenvolvimento da análise criminal nessa seara é justamente a formação de base de dados. É que a AC, via de regra, tem como ponto de partida os registros de boletim de ocorrência. Contudo, o crime de corrupção é perpetrado contra a Administração Pública, desse modo, dificilmente tem-se a formalização de boletim de ocorrência.

Além disso, se nas hipóteses de furto, roubo, homicídio noticiados em BO, a figura típica é perceptível desde o início da apuração, o mesmo fato

nem sempre ocorre nos delitos de corrupção, cuja apuração pode ter início, por exemplo, se uma empresa representa ao Ministério Público alegando ilegalidade na sua desclassificação em determinado processo licitatório.

Nesse contexto, é de suma importância a atuação dos grupos especializados de combate à corrupção no âmbito dos diversos Ministérios Públicos no fornecimento de dados para a realização de análises criminais.

Outro obstáculo para a realização de uma análise criminal confiável consiste na cifra negra, isto é, no número de delitos que não chegam ao conhecimento das autoridades penais por razões diversas, tais como o medo da vítima de sofrer represálias; a vergonha em relatar os fatos; ou a descrença no resultado da investigação policial. Este óbice tende a ser maior quando se fala em corrupção.

Com efeito, a corrupção reveste-se de uma aparência de legalidade. Via de regra, a licitação, a contratação de determinada empresa e o fornecimento de produto ou serviço à Administração estão formalmente regulares. O ajuste e o pagamento de propinas ocorrem de forma não aparente entre corruptor e corrupto. Ambos obtêm vantagens com a prática, não havendo, em princípio, interesse em notificá-la.

Por fim, uma análise criminal voltada à corrupção demandaria um complexo programa de capacitação de analistas, pois além das disciplinas tradicionalmente aplicadas à AC, o estudo desse crime específico demanda ainda conhecimentos sobre Administração Pública e Finanças e, a depender do caso, sobre engenharia, serviços de saúde, educação etc.

Em que pesem as dificuldades, é urgente o desenvolvimento de ferramenta nos moldes da análise criminal, que possibilite a obtenção de diagnósticos, identificação de padrões e tendências e antecipação de cenários no tocante ao crime de corrupção e da correlata lavagem de ativos. Somente com a identificação das condições favoráveis à perpetração de tais crimes, pode-se atuar no sentido de tentar torná-las desfavoráveis.

E mesmo diante de uma pequena amostragem (considerando apenas os grandes escândalos de corrupção levados a público), é possível identificar repetição de padrões e, principalmente, de autores.

Para exemplificar, vejamos o caso do doleiro Alberto Youssef, condenado na operação Lava Jato por corrupção e lavagem de dinheiro a serviço de empreiteiras, partidos políticos e agentes públicos no esquema de desvio de recursos da Petrobrás. Não foi a primeira vez que o nome de Youssef foi ligado à prática dessas atividades criminosas. Vejamos o histórico contido em reportagem de 17/03/2017 do Jornal Estado de São Paulo:

Entre 2000 e 2002, Youssef foi detido outras três vezes, envolvido em esquemas de desvios na administração estadual e municipal. Em 2003 foi preso no primeiro grande escândalo de corrupção, como um dos operadores das contas CC5 (de não residentes), usadas para remessa ilegal de mais de R\$ 30 bilhões ao exterior, na década de 1990, por meio do antigo Banco do Estado do Paraná, o Banestado.

Em 2004 fechou um dos primeiros acordos de colaboração da Justiça brasileira, como o Ministério Público Federal de Curitiba, homologado pelo, até então, desconhecido juiz Sérgio Moro. Dos sete anos que pegou, cumpriu 1 e meio.

Nas ruas, Youssef, o delator do Banestado, se reergueu. Montou empresas de fachada como a MO Consultoria, Empreiteira Rigidez, GFD Investimentos, comprou hotéis, empresa de turismo. Mas tudo voltado à prática da lavagem de dinheiro, segundo a Polícia Federal. “Ele se reestruturou ainda mais poderoso e influente”, afirmou um dos procuradores que mandou prender o doleiro em 2002.

Da mesma forma, a empreiteira Odebrech já havia protagonizado escândalos de corrupção anteriormente. Vejamos fato noticiado pelo mesmo veículo em 16/12/2016:

O ex-diretor de Relações Institucionais da Odebrecht, Claudio Melo Filho, afirmou em sua delação premiada que **o célebre escândalo dos ‘Anões do Orçamento’, que sacudiu o Congresso e deixou Brasília em polvorosa nos anos 1993, fez a empreiteira ‘mudar radicalmente sua forma de atuação estratégica’** nos bastidores da Câmara e do Senado.

“Nesse momento, **os recursos para as obras passaram a ser aprovados e liberados diretamente pelo Poder Executivo, por meio da criação de dotação orçamentária específica, que não mais sofria influência individual de parlamentares**”, contou Melo Filho, à página 68 de sua delação premiada – documento que preenche 82 páginas. (destacamos)

Observa-se, portanto, uma repetição de condutas. Mais que isso: corruptores e corruptos, à medida que vão sendo descobertos, redirecionam suas estratégias para garantir o recebimento de ganhos indevidos em detrimento do Estado.

Nesse sentido, o processo de produção de conhecimento por meio da AC, com as devidas adaptações às especificidades dos crimes de corrupção, desvios de recursos, lavagem de ativos e correlatos, pode constituir uma importante ferramenta para a obtenção de diagnósticos, identificação de padrões e antecipação de cenários, possibilitando o enfrentamento a esse tipo de criminalidade pelo Ministério Público de forma proativa ou, quando reativa, com maior celeridade.

7 CONCLUSÃO

Como sabido, a corrupção traz consequências nefastas ao desenvolvimento econômico e social do nosso país, na medida em que reduz a capacidade do Estado de oferecer serviços básicos à população, aumenta sua ineficiência, afasta investidores e induz à desmoralização das instituições e da democracia.

Assim, é imperioso que se tente atacar essa espécie de criminalidade em seu nascedouro, visando à redução de sua incidência. O que o Ministério Público pode fazer nesse sentido? Como a instituição poderá colaborar para a prevenção desses crimes e estar atenta aos primeiros sinais de sua ocorrência, permitindo o pronto ressarcimento do patrimônio público lesado? São indagações que devem ser feitas neste momento e cujas respostas podem ser mais bem aprendidas a partir da instituição de um programa de inteligência ministerial especificamente relacionado a esses crimes, por meio do qual se possa coletar dados, sistematizá-los e a partir de então traçar estratégias de atuação em nível interno e externo.

Convém observar que, à medida que se obtém êxito nas investigações dessas condutas, são confrontados interesses político-partidários e de grandes empresas, sendo esperada uma reação das classes

políticas no sentido de obstar a continuidade das investigações ou mesmo intimidar os órgãos de persecução penal.

Nesse contexto, a atividade de inteligência é fundamental também para o desenvolvimento de um plano estratégico capaz de orientar a atuação do Ministério Público para a salvaguarda de suas funções constitucionais e para a continuidade do trabalho de enfrentamento à corrupção.

Tendo em vista a natureza perene da atividade de inteligência e, partindo da definição de Kent de inteligência como organização, tem-se, como premissa para o desenvolvimento uma atividade ministerial dessa natureza, a constituição de uma estrutura própria composta por membros e servidores especializados, preferencialmente com conhecimentos nas áreas de estatística, finanças, informática e Administração Pública.

Essa estrutura atuaria na coleta, sistematização e análise de dados oriundos de procedimentos de investigação internos, inquéritos policiais, processos judiciais, acusados, testemunhas; além do intercâmbio de informações com outros órgãos da Administração Pública, de forma a possibilitar ao Órgão Ministerial o conhecimento sobre padrões de comportamentos criminosos, identificação de tendências e elaboração de estratégias e antecipação de ações capazes de prevenir a corrupção e/ou reduzir sua incidência.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ubiratan. Tribunais de Conta e as Estratégias para Reduzir o Risco de Corrupção. *Revista do TCU*, Brasília, ano 35, n. 105, jul-set/2005.

Disponível em:

https://www.researchgate.net/profile/Josimar_Almeida/publication/237196908_JRA2005ARTIGO_CIENTIFICOTCUAvaliacao_Economica_de_Recurso_s_e_Danos_ambientais/links/0046351ba46a805723000000.pdf#page=17.

Acesso em: 02 abr. 2017.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal - Parte Especial*. 9. ed. V. 5. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRANDT, Ricardo; AFFONSO, Julia; MACEDO, Fausto. 3 ANOS depois de preso pela Lavajato, Alberto Youssef passa para o regime aberto. *O Estado de São Paulo*. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/3-anos-depois-de-preso-pela-lava-jato-alberto-youssef-passa-para-o-regime-aberto/>. Acesso em: 21 jun. 2017.

BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 28 dez. 2021.

_____. *Lei Federal nº 9.883*, de 07 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9883.htm. Acesso em: 28 dez. 2021.

_____. *Decreto-Lei Nº 2848*, de 07 de dezembro de 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 28 dez. 2021.

_____. *Resolução GJPG /MPRJ 2403*, de 03 de março de 2021. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1930598/resolucao_2403.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022.

_____. *Resolução GJPG /MPRJ 2401*, de 10 de fevereiro de 2021. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1930598/resolucao_2401.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022.

_____. *Resolução PGJ /MPMG Nº 13*, de 10 de fevereiro de 2021. Disponível em: https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-CCA4-32-res_pgj_13_2021_at.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022.

_____. Ministério da Justiça e Cidadania. Arquivo Nacional. Diretório Brasil de Arquivos. *Comissão Geral de Investigações*. Disponível em: <http://dibrarq.arquivonacional.gov.br/index.php/comissao-geral-de-investigacoes>. Acesso em: 19 maio 2017.

_____. Ministério Público Federal. *A Lava Jato em números*. Disponível em: <http://lavajato.mpf.mp.br/atuacao-na-1a-instancia/resultados/a-lava-jato-em-numeros>. Acesso em: 19 maio 2017.

CASTRO, Clarindo Alves de; RONFON FILHO, Edson Benedito. *Inteligência de Segurança Pública: Um Xeque-mate na Criminalidade*. Curitiba: Ed. Juruá, 2009.

CEPIK, Marco A. C. *Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

CONFIANÇA do brasileiro cai na maioria das instituições entre 2014 e 2015, aponta Direito SP. *Fundação Getúlio Vargas*. Disponível em: <http://portal.fgv.br/noticias/confianca-brasileiro-cai-maioria-instituicoes-entre-2014-e-2015-aponta-direito-sp>. Acesso em: 03 jun. 2017.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. *Nota Complementar de Estudos-2017 DAIE*. Rio de Janeiro, 2017. SUTHERLAND, Edwin H. *Crimes de Colarinho Branco*. 1. ed. São Paulo: Revan, 2015.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FEITOZA, Denilson. *Direito Processual Penal: Teoria, Crítica e Práxis*. 7. ed. Niterói: Ed. Impetus, 2010.

FGV DIREITO SP. *Relatório ICJ Brasil*. 1º semestre /2016. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17204/Relatorio-ICJBrasil_1_sem_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 03 jun. 2017.

GONÇALVES, Joanisval Brito. *O controle da Atividade de Inteligência em Regimes Democráticos: Os casos de Brasil e Canadá*. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1262/1/TESE_2008_JoanisvalBritoGoncalves.pdf. Acesso em: 23 abr. 2017.

GONÇALVES, Joanisval Brito. *Atividade de Inteligência e Legislação Correlata*. 4. ed. Niterói: Impetus, 2009.

GONÇALVES, Joanisval Brito. *Atividade de Inteligência e Legislação Correlata*. 4. ed. Niterói: Ed. Impetus, 2016.

HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBOPE. Disponível em:

http://www4.ibope.com.br/congressoabep/publicacao2008/8_Corruptao_na_Politica_Eleitor_Vitima_ou_Cumpllice.pdf. Acesso em: 05 jun. 2017.

KENT, Sherman. *Informações Estratégicas: Strategic Intelligence for American World Policy*. Rio de Janeiro: Ed. Biblioteca do Exército, 1967.

MATAIS, Andreza; BRANDT, Ricardo; COUTINHO, Mateus; SERAPIÃO, Fábio. 'ANÕES do Orçamento' fizeram Odebrecht mudar estratégia no Congresso, diz delator. *O Estado de São Paulo*. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/anoes-do-orcamento-fizeram-odebrecht-mudar-estrategia-no-congresso-diz-delator/>. Acesso em: 21 jun. 2017.

MENDONÇA, Ricardo. Pela primeira vez corrupção é vista como maior problema do país, diz Datafolha. *Folha de São Paulo*. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/11/1712475-pela-1-vez-corrupcao-e-vista-como-maior-problema-do-pais.shtml>. Acesso em: 05 jun. 2017.

RANGEL, Paulo. *Investigação Criminal Direta pelo Ministério Público: Visão Crítica*. 5. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2016.

SOARES, Gustavo Torres. *Investigação Criminal e Inovações Técnicas e Tecnológicas*. Belo Horizonte. Ed. D' Plácido, 2016.