

CIRA

**Comitê Interinstitucional
de Recuperação de Ativos**

**DIAGNÓSTICO E
PERSPECTIVAS
2024 | 2025**



CIRA

**Comitê Interinstitucional
de Recuperação de Ativos**

DIAGNÓSTICO E PERSPECTIVAS 2024 | 2025





ENCONTRO NACIONAL DOS
PROMOTORES DE JUSTIÇA
DA ORDEM TRIBUTÁRIA

"Onde a justiça fiscal cria raízes, florescem os direitos".

Presidente CNPG

Georges Carlos Fredderico Moreira Seigneur (MPDFT)

Presidente do GNDDET

Francisco Zanicotti (MPPR)

Secretário Executivo GNDDET

William Garcia Pinto Coelho (MPMG)

Comissão Permanente do MP no CIRA

Flavio Caliri Schmidt (MPPR)

Anne Karine Louzich Hugueney (MPMT)

Renata Carvalho da Luz (MPPB)

Karine Susan de Cuesta (MPRJ)

Alexandre Castilho (MPSP)

Marcelo Crepaldi Dias Barreira (MPGO)

Rodrigo Antônio Ribeiro Storino (MPMG)

Consolidação dos dados

William Garcia Pinto Coelho (MPMG)

Janaina de Andrade Dauro (MPMG)

Pontos focais no diagnóstico por unidade do Ministério Público

Adenilson de Souza (MPAC)

Alexandre Affonso Castilho (MPSP)

Anne Karine Louzich Hugueneu Wiegert (MPMT)

Augusto Carlos Rocha de Lima (MPRN)

César Medeiros Cupertino (MPM)

Cyro Eduardo Blatter Moreira (MPAL)

Diego Rosito de Vilas (MPRS)

Elaine Costa de Lima (MPES)

Fábio Rodrigo Casaril (MPRO)

Flávio Caliri Schmidt (MPPR)

Francisco de Assis Santos Lauzid (MPPA)

Giovanni Papini Cavalcanti Moreira (MPMA)

Gevair Ferreira Lima Junior (MPMS)

Guilherme Luiz Dutra (MPSC)

Hugo Casciano de Sant'anna (MPBA)

Igor Starling Peixoto (MPAM)

João Paulo de Oliveira Furlan (MPAP)

Karine Susan Oliveira Gomes de Cuesta (MPRJ)

Laíla de Oliveira Cunha Nunes (MPRO)

Marcelo Crepaldi Dias Barreira (MPGO)

Maria Carolina Miranda Jucá Cavalcanti (MPPE)

Mário Antonio Gomes (MPT)

Plácido Barros Rios (MPCE)

Rafael Augusto del Castillo da Fonseca (MPAM)

Renata Carvalho da Luz (MPPB)

Rodrigo Roppi de Oliveira (MPPI)

Romulo Lins Alves (MPSE)

Rubin Lemos (MPDF)

SUMÁRIO

Apresentação Institucional	08
Francisco Zanicotti (Presidente do GNDOET)	
Parte I Contextualização	10
Prefácio Executivo	
Breve História do CIRA no Brasil	
Metodologia da Pesquisa	
Parte II Diagnóstico Nacional dos CIRAs	18
Seção 1 Aspectos Gerais dos CIRAs	18
1.1. Criação e Instrumentos de Formalização	
1.2. Objeto de Atuação	
1.3. Composição Básica dos Comitês	
Seção 2 Estrutura e Governança	25
2.1. Presidência	
2.2. Secretaria Executiva	
2.3. Forma de Escolha e Mandato	
2.4. Grupos Diretivos, Operacionais e Conselhos Gestores	
2.5. Identidade Visual e Comunicação	
Seção 3 Ministério Público no CIRA	33
3.1 Membros com Atribuição Específica	
3.2 Centros de Apoio e Grupos Especiais	
3.3 Atuação Exclusiva ou Compartilhada	

Seção 4	Receita Estadual	39
	4.1. Designação e Exclusividade dos Auditores	
	4.2. Atribuições e Acesso a Dados Fiscais	
Seção 5	Advocacia Pública	44
	5.1. Atuação dos Advogados Públicos	
	5.2. Exclusividade e Integração com o Comitê	
Seção 6	Apoio Policial	49
	6.1. Presença das Polícias no CIRA	
	6.2. Apoio à Investigação e à Segurança	
	6.3. Papel das Secretarias de Segurança Pública	
Seção 7	Tecnologia e Capacidade Investigativa	54
	7.1. Coleta de Evidências Digitais	
	7.2. Equipamentos e Equipes Técnicas	
	7.3. Compartilhamento de Dados e Ferramentas	
Parte III	Conclusões	60
	Análise Consolidada	
	Perspectivas e Sugestões	

APRESENTAÇÃO INSTITUCIONAL

MP junto aos CIRAs: Diagnóstico e Perspectivas

Precisamos de um ambiente de negócios que inspire confiança, em que a honestidade seja a norma. Este é, possivelmente, um momento histórico propício para transformar essa visão em realidade. A aprovação da Emenda Constitucional nº 132/2023, que institui a aguardada reforma tributária, inaugura uma nova fase da vida econômica e institucional do país. Embora não resolva todos os nossos entraves estruturais, representa uma oportunidade única de reconfigurar o sistema fiscal, ampliar a justiça tributária e fortalecer as bases da cidadania econômica no Brasil.

Essa transformação, contudo, traz consigo novos riscos. A reforma poderá estimular a emergência ou a adaptação de formas ainda mais sofisticadas de macrocriminalidade tributária corporativa. Empresas estruturadas para fraudar o sistema – que prosperaram com sua fragmentação – buscarão novas arquiteturas ilícitas, prejudicando a livre concorrência e drenando recursos públicos.

Nesse contexto, os Comitês Interinstitucionais de Recuperação de Ativos (CIRAs) assumem papel central. Em um país que perde mais de R\$ 500 bilhões anuais por causa de sonegação fiscal, os CIRAs oferecem uma resposta prática, coordenada e institucional à fraude estruturada. Eles representam um modelo de governança interfederativa que articula Ministério Público, Fazenda Estadual, Procuradorias e forças de segurança, combinando inteligência, ação penal qualificada e recuperação de ativos.

Ao longo dos últimos anos, os CIRAs provaram sua eficácia em diversos estados. Recuperaram bilhões para os cofres públicos, desmontaram sofisticados esquemas de fraude e promoveram responsabilizações cíveis e penais. Ainda assim, são estruturas assimétricas, com diferentes graus de formalização, recursos e maturidade institucional.

Por isso, o Ministério Público brasileiro, por meio do CNPG e do GNDOET, está diante de uma oportunidade estratégica: consolidar nacionalmente os CIRAs, com estrutura mínima comum, governança estável e suporte técnico contínuo. Em tempos de reforma tributária, a omissão custará caro. O fortalecimento da atuação na ordem tributária é uma agenda de Estado – e o MP deve liderá-la.

Este relatório é parte desse compromisso e foi elaborado a partir da sistematização e análise dos dados coletados em agosto de 2024, obtidos por meio de instrumentos estruturados aplicados em formulários eletrônicos, devidamente preenchidos e encaminhados por todos os Ministérios Públicos participantes da pesquisa. Ele sistematiza a realidade dos CIRAs no Brasil, identifica boas práticas e propõe caminhos concretos. Mais que um diagnóstico, trata-se de um convite à ação institucional coordenada. O momento é agora.

Francisco Zanicotti
Procurador-Geral de Justiça – MPPR
Presidente do GNDOET

Parte I

CONTEXTUALIZAÇÃO

Prefácio Executivo

A defesa da ordem econômica e tributária é compromisso inegociável do Ministério Público brasileiro. Não apenas como dever jurídico, mas como responsabilidade institucional frente à construção de um país mais justo, onde os recursos públicos sustentem direitos e garantias fundamentais.

Com esse propósito, o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPJ) instituiu, em 2024, o Grupo Nacional de Defesa da Ordem Econômica e Tributária (GNDOET).

Este relatório é fruto direto da criação do GNDOET e da realização do Encontro Nacional dos CIRAs, em Belo Horizonte (2024), ocasião em que foi lançada a ideia de um diagnóstico inédito sobre os Comitês Interinstitucionais de Recuperação de Ativos (CIRAs). Mais do que uma iniciativa técnica, trata-se da consolidação de um esforço coletivo – construído a muitas mãos, e que se sustenta sobre a dedicação de inúmeros promotores de justiça que, mesmo antes da formalização do GNDOET, já atuavam de forma integrada, inovadora e cooperativa na proteção da ordem tributária.

A metodologia foi simples, mas eficaz: um formulário eletrônico com perguntas estruturadas, respondido por promotores de justiça com atuação direta nos CIRAs. A escuta qualificada, abrangendo realidades diversas, permitiu a coleta de dados valiosos sobre práticas, arranjos institucionais, desafios e potencialidades. Esta publicação sistematiza esses resultados e propõe caminhos estruturantes para a consolidação de modelos replicáveis e eficientes.

O documento está organizado em sete grandes eixos temáticos: estrutura institucional, papel do MP, Receita Estadual, Advocacia Pública, apoio policial, seleção de casos e tecnologia. Ao final, consolida-se uma visão crítica e propositiva sobre o fortalecimento dos CIRAs como política pública nacional.

Mais do que uma fotografia estática, esta publicação é um gesto de afirmação institucional do trabalho transformador de tantos colegas, que fizeram da recuperação de ativos e da justiça fiscal uma missão institucional. A todos que participaram direta ou indiretamente dessa construção – respondendo ao formulário, participando dos encontros, debatendo propostas, refinando ideias –, nosso reconhecimento e agradecimento.

William Garcia Pinto Coelho
Promotor de Justiça – MPMG
Secretário Executivo do GNDDET

Breve história do CIRA no Brasil

A criação dos Comitês Interinstitucionais de Recuperação de Ativos (CIRAs) representa um marco no enfrentamento qualificado à macrocriminalidade corporativa no Brasil, especialmente na repressão à sonegação fiscal estruturada e na recuperação de ativos desviados do erário.

Esse modelo inovador nasceu em Minas Gerais, em 2007, com a instituição do CIRA-MG, por meio do Decreto Estadual nº 44.525. Sua origem está diretamente relacionada à necessidade de articulação entre instituições públicas para enfrentar crimes econômicos complexos, especialmente após o assassinato do promotor Francisco Lins do Rêgo, em 2002, quando este liderava investigações contra fraudes no setor de combustíveis. O episódio expôs as vulnerabilidades das atuações isoladas e impulsionou a criação de uma governança interinstitucional.



O assassinato do promotor Francisco Lins do Rêgo, em 2002, durante investigação contra fraudes no setor de combustíveis, motivou o início da articulação que culminaria na criação do CIRA-MG.

Crédito: Ascom/MPMG

O CIRA-MG foi construído com base em experiências anteriores de cooperação informal entre o Ministério Público, a Secretaria da Fazenda e a Advocacia-Geral do Estado, posteriormente incorporando as forças de segurança e o Tribunal de Justiça. Desde então, consolidou-se como uma política pública permanente, baseada na colaboração institucional, na inteligência investigativa e na ação conjunta para responsabilização e recuperação de ativos. Até 2024, o CIRA-MG já havia recuperado mais de R\$ 16 bilhões para os cofres públicos estaduais.

Inspirados por esse exemplo, todos os estados da Federação criaram, ao longo dos anos, seus próprios comitês, adaptando o modelo mineiro às suas realidades locais. Ainda que com diferentes graus de institucionalização e formatos operacionais, os CIRAs estaduais compartilham os mesmos pilares: integração, cooperação técnica, prevenção à sonegação fiscal e eficiência na recuperação de recursos.

Estado	Ano de Criação do CIRA
Minas Gerais	2007
Bahia	2012
Espírito Santo	2014
Rio Grande do Norte	2015
Mato Grosso	2015
Piauí	2015
Rio de Janeiro	2016
Goiás	2017
Alagoas	2017
Amazonas	2017
Santa Catarina	2017
Amapá	2018
Pará	2018
Paraíba	2018
Rio Grande do Sul	2018
Paraná	2018
Distrito Federal	2018
Acre	2018
Pernambuco	2019
Maranhão	2019
Rio de Janeiro	2019
Ceará	2019
São Paulo	2020
Rondônia	2022
Sergipe	2024

Para além da institucionalização dos CIRAs, há cerca de 10 anos, promotores de justiça que atuam na defesa da ordem econômica e tributária de diversos estados da Federação se organizaram em um grupo informal, autodenominado “MPORT” - Ministério Público na defesa da Ordem Tributária. O MPORT ocupou relevante espaço de interlocução, funcionando ativamente como um foro especializado para troca de experiências, atuação colaborativa em casos concretos e organização de encontros para debater questões jurídicas e desafios práticos.



Curitiba sediou o encontro do grupo MPORT – Ministério Público na defesa da Ordem Tributária, em junho de 2025.
Crédito: Ascom/MPMG

Em 2024, o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPJ) instituiu o Grupo Nacional de Defesa da Ordem Econômica e Tributária (GNDOET), fortalecendo o compromisso do Ministério Público brasileiro com a temática. No mesmo ano, durante o Encontro Nacional dos CIRAs, realizado em Belo Horizonte-MG, foi lançada a proposta de realização de um diagnóstico nacional para mapear estruturas, práticas e desafios dos comitês no país.



Em 2022, aconteceu o II Encontro Nacional dos Promotores de Justiça da Ordem Tributária, em Vitória, no Espírito Santo.

Crédito: MPES



O Encontro Nacional dos CIRAs aconteceu na cidade de Belo Horizonte, em 2024.

Crédito: Eric Bezerra/MPMG

Metodologia da Pesquisa

A proposta de realização de um diagnóstico nacional sobre os CIRAs surgiu durante o Encontro Nacional dos Promotores de Justiça com atuação nos Comitês Interinstitucionais de Recuperação de Ativos (CIRAs), realizado em Belo Horizonte, em 2024. Na ocasião, representantes de diversos estados relataram experiências exitosas, desafios comuns e diferentes estágios de institucionalização dos comitês. Diante desse cenário, identificou-se a necessidade de mapear, de forma sistemática, a estrutura, o funcionamento e a composição dos CIRAs no Brasil, com vistas à consolidação de boas práticas e à formulação de diretrizes nacionais mínimas.

Com base na experiência acumulada pelo CIRA de Minas Gerais e nas discussões conduzidas no âmbito do Grupo Nacional de Defesa da Ordem Econômica e Tributária (GNDOET), foi elaborado um formulário estruturado com sete eixos temáticos. O objetivo foi captar, com precisão e comparabilidade, os diferentes arranjos organizacionais e operacionais adotados pelas unidades da federação.

A coleta de dados foi realizada diretamente com promotores de justiça com atuação nos CIRAs estaduais, os quais articularam internamente, quando necessário, a colaboração de outros órgãos e instituições integrantes dos respectivos comitês. O formulário permitiu reunir um conjunto robusto de informações que subsidiaram este relatório.

O instrumento de coleta foi organizado em sete seções, que também estruturam este diagnóstico:

1. Aspectos Gerais dos CIRAs;
2. Estrutura e Governança;
3. Ministério Público no CIRA;
4. Receita Estadual;
5. Advocacia Pública;
6. Apoio Policial;
7. Tecnologia e Capacidade Investigativa.

A consolidação das respostas revelou um retrato detalhado da realidade dos CIRAs no país, identificando boas práticas replicáveis, lacunas estruturais, fragilidades institucionais e possibilidades de uniformização mínima.

Em setembro de 2024, durante o IV Encontro Nacional dos Promotores de Justiça da Ordem Tributária, realizado em São Paulo-SP, a equipe técnica do GNDDET apresentou uma consolidação inicial dos dados e promoveu debates qualificados sobre os primeiros achados do levantamento, possibilitando ajustes, esclarecimentos e o refinamento da análise.

Como etapa final do processo, os resultados e as propostas expostos neste relatório foram apresentados e validados coletivamente no Encontro Nacional dos Promotores de Justiça com atuação nos CIRAs, realizado em Cuiabá, em junho de 2025. Após a validação, a versão final será publicada e submetida ao Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPJ), para análise e encaminhamentos institucionais.

Parte II

DIAGNÓSTICO NACIONAL DOS CIRAs

Seção 1 | Aspectos Gerais do CIRA

A presente seção reúne os principais dados sobre a criação, o fundamento jurídico e a composição essencial dos Comitês Interinstitucionais de Recuperação de Ativos (CIRAs) nas unidades da federação. Esses aspectos estruturais são decisivos para compreender o grau de institucionalização e a maturidade dos comitês em cada estado.

Os dados revelam que os CIRAs vêm sendo implementados com diferentes arranjos normativos e institucionais, refletindo tanto a autonomia dos entes federados quanto a influência do modelo pioneiro de Minas Gerais. A análise abrange três dimensões principais:

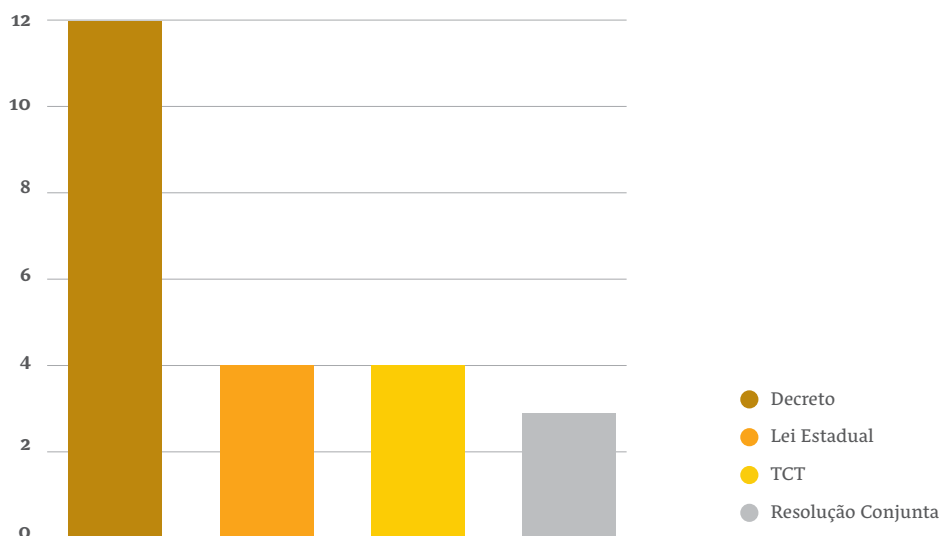
- Os instrumentos legais e formais de criação dos comitês, que variam entre decretos, leis estaduais, termos de cooperação, convênios e resoluções conjuntas;
- O objeto de atuação, que, em regra, se concentra na recuperação de ativos derivados de ilícitos tributários, mas que pode também alcançar outras formas de infrações econômicas relevantes;
- A composição básica dos membros permanentes e colaboradores eventuais, destacando o papel central do Ministério Público, da Secretaria de Fazenda, da Procuradoria-Geral do Estado e, em alguns casos, de forças policiais e de outros atores institucionais.

Essas dimensões ajudam a identificar tendências de consolidação institucional, níveis de integração entre os órgãos parceiros e potenciais lacunas na formalização ou abrangência de atuação dos CIRAs.

1.1 Criação e Instrumentos de Formalização

A formalização do CIRA em cada unidade da federação revela diferentes caminhos jurídicos e institucionais, refletindo tanto a autonomia normativa dos estados quanto a ausência, até o momento, de uma diretriz nacional padronizada para a constituição dos comitês. O levantamento identificou uma predominância do uso de decretos estaduais como principal instrumento de criação, mas também a utilização de leis, de termos de cooperação, de convênios e de resoluções conjuntas.

Em 12 estados, o CIRA foi criado formalmente por meio de decreto do Poder Executivo, sendo esse o modelo mais adotado. Quatro estados utilizaram leis estaduais para instituir seus comitês, e outros quatro optaram por termos de cooperação técnica como fundamento normativo. Ainda foram registrados casos de resoluções conjuntas entre órgãos signatários, atos normativos específicos e convênios.



Apenas um dos estados não formalizou efetivamente o CIRA, embora existam iniciativas em andamento ou experiências de articulação interinstitucional com outro formato ou outra nomenclatura. Também foi identificado ao menos um caso em que o CIRA foi instituído por instrumentos múltiplos, como decreto e lei em conjunto, ou com dupla formalização em fases distintas.

Esse cenário de diversidade normativa demonstra o caráter descentralizado da política de recuperação de ativos, mas também sinaliza a necessidade de diretrizes nacionais mínimas que promovam maior segurança jurídica, padronização institucional e equivalência entre os estados. A falta de formalização ou a informalidade em alguns contextos fragiliza a governança dos comitês e pode comprometer sua capacidade de atuação integrada e perene.

Síntese Diagnóstica

- O instrumento mais utilizado para a criação dos CIRAs é o decreto estadual (12 estados).
- Leis estaduais e termos de cooperação técnica foram usados por quatro estados cada.
- Há diversidade de formatos, incluindo convênios, atos normativos conjuntos e resoluções conjuntas.
- Todos os estados possuem formalmente articulações interinstitucionais semelhantes ao CIRA, apesar de alguns, na prática, não desenvolverem atividades articuladas e sistemáticas.
- Alguns comitês têm dupla formalização, com mais de um instrumento jurídico.
- A heterogeneidade revela autonomia local, mas também falta de padronização nacional, o que impacta a segurança jurídica e a governança dos comitês.

1.2 Objeto de Atuação

O objeto de atuação dos CIRAs é um dos principais elementos de definição institucional dos comitês. Embora o foco comum esteja na repressão aos ilícitos tributários, o diagnóstico revela que diversos estados têm ampliado esse escopo para abranger outras infrações econômicas relevantes à recuperação de ativos públicos.

Em praticamente todos os estados, os comitês atuam sobre crimes tributários e ilícitos cíveis relacionados à ordem tributária. Entretanto, cerca de um terço dos CIRAs também declararam atuar sobre outros ilícitos conexos, como fraudes fiscais estruturadas, lavagem de dinheiro, crimes contra a administração pública, falsidade documental e simulação societária. Essa ampliação ocorre, em alguns casos, com previsão normativa expressa e, em outros, por interpretação funcional da atuação integrada dos órgãos membros.

A heterogeneidade das respostas sugere que, embora haja núcleo comum de atribuição nos ilícitos tributários, a definição de “recuperação de ativos” tem sido interpretada de forma mais abrangente nos estados com maior maturidade institucional. Isso gera implicações relevantes para a composição do CIRA, para as competências dos órgãos participantes e para a complexidade dos casos tratados.

Também se observa que estados com maior escopo de atuação têm maior necessidade de equipes multidisciplinares, apoio policial constante e protocolos avançados de investigação financeira e contábil.

Síntese Diagnóstica

- O objeto de atuação principal dos CIRAs é a repressão aos ilícitos tributários civis e criminais.
- Cerca de 1/3 dos estados ampliam o escopo para outros ilícitos econômicos relevantes, como lavagem de dinheiro e fraudes estruturadas.
- Há variação quanto à formalização dessa ampliação: alguns a preveem em normas; outros a adotam na prática.

- A amplitude do objeto impacta a composição, os recursos técnicos e o tipo de articulação interinstitucional dos comitês.

1.3 Composição Básica dos Comitês

A composição dos Comitês Interinstitucionais de Recuperação de Ativos nos estados reflete os diferentes graus de institucionalização e a maturidade das articulações locais. Embora o tripé formado por Secretaria da Fazenda (SEF), Ministério Público (MP) e Procuradoria-Geral do Estado (PGE) esteja presente em praticamente todos os comitês formalizados, o diagnóstico revela modelos variados quanto à estrutura organizacional, inclusão de outros órgãos e definição de papéis institucionais.

Parte significativa dos estados adota uma estrutura dual, composta por:

- um grupo diretivo ou deliberativo, encarregado pela formulação estratégica, pela validação de casos e pela articulação política;
- um grupo operacional ou técnico, responsável pela execução dos casos, pela elaboração de análises e pela proposição de medidas jurídicas.

Além da composição básica, alguns comitês contam com a participação da Polícia Civil, especialmente por meio de delegacias fazendárias ou de núcleos especializados. Em menor escala, contam com a participação de órgãos como Tribunais de Contas, Polícia Militar, Receita Federal, Procuradoria Geral da Fazenda Nacional ou Controladorias Internas.

Há também variação quanto à presidência do comitê (que pode ser rotativa, fixa ou compartilhada entre instituições) e à existência de secretaria executiva formal, o que impacta diretamente a continuidade administrativa e a governança.

Em estados nos quais o CIRA ainda não está implantado, as iniciativas permanecem em estágio inicial de articulação, o que limita a consolidação de uma composição estruturada.

Além da composição básica, diversos CIRAs possuem colaboradores eventuais, como se destaca:

Estado	Membros Principais	Colaboradores Eventuais
Acre	MP, SEFAZ, PGE, PC.	PF, IDAF, SEFIN, PGM.
Alagoas	Não há CIRA. Há Grupo de Atuação Especial de Combate à Sonegação Fiscal (GAESF).	MP, SEFAZ, SSP, RF, PGE, PC, PM, PF, PRF.
Amapá	SEFAZ, SSP, PGE, Governo do Estado	Não há.
Amazonas	MP, SEFAZ, PGE, GOVERNO DO ESTADO, TJ, PC.	COAF, DRCI-MJ, MPE, SECRETÁRIO MUNICIPAL DE FAZENDA.
Bahia	MP, SEFAZ, SSP, PGE, TJ, SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO.	PC, PM.
Ceará	MP, SEFAZ, PGE, SSP, PC.	RF, MP de Contas, DRCI, TCDF.
Distrito Federal	PGE, SEFAZ, SSP, PC.	MP, PF, RFB, DRCI/MJ, TCDF.
Espírito Santo	MP, SEFAZ, PGE, PC.	Não há.
Goiás	MP, SEFAZ, SSP, PGE, PC.	Não há.
Maranhão	MP, SEFAZ, PGE, PC, TJ.	Não há.
Mato Grosso	MP, SEFAZ, SSP, PGE, CGE/MT.	Governo do Estado.
Mato Grosso do Sul	MP, SEFAZ, SSP, TJ, PGE.	Não há.
Minas Gerais	MP, SEFAZ, SSP (PC, PM), AGE, TJ.	COAF, DRCI, PRF.
Pará	MP, SEFAZ, PC, PGE.	Não há.
Paraná	MP, SEFAZ, PGE.	No Ato Constitutivo do CIRA-PR (TCT n. 032/2018) inexistiu previsão expressa quanto à participação de colaboradores eventuais. Consta apenas que autoridades públicas poderão ser convidadas a participar das reuniões do Comitê.
Paraíba	MP, SEFAZ, PGE, SSP.	RFB, PRF, PF, PM, CONTROLADORIA-GERAL, FGFN.
Pernambuco	MP, PGE, SEFAZ, SSP.	PC, PM, PGFN.
Piauí	MP, SEFAZ, SSP, PGE.	Não há.
Rio de Janeiro	MP, SEFAZ, PGE, SSP.	SSP, PC, PF, COAF, DRCI/MJ e outros, a depender da pertinência temática.
Rio Grande do Norte	MP, SEFAZ, SSP, GOVERNO DO ESTADO.	COAF, DRCI, MPE.
Rio Grande do Sul	MP, SEFAZ, PGE.	RFB, MP, PGE.
Rondônia	MP, SEFAZ, PGE, PC.	PM.
Santa Catarina	MP, SEFAZ, PGE.	PC.
São Paulo	MP, SEFAZ, PGE.	RFB, PC, PM, PGFN.
Sergipe	MP, SEFAZ, PGE, Governo do Estado, TJ.	PC.
MPM (Ministério Público Militar)	Não há CIRA.	
MPT (Ministério Público do Trabalho)	Não há CIRA.	

Síntese Diagnóstica

- A composição básica recorrente dos CIRAs envolve SEF, MP e PGE.
- Muitos comitês operam em duas frentes: Grupo Diretivo e Grupo Operacional.
- Polícia Civil está presente como membro efetivo ou como colaborador em parte dos estados.
- A participação de outros órgãos especializados é pontual e ainda pouco institucionalizada.
- A forma de presidência e secretaria executiva varia entre modelos rotativos e fixos.
- É desejável a padronização mínima da composição do CIRA para promover governança, perenidade e integração institucional dos comitês.

Seção 2 | Estrutura e Governança

A governança institucional dos CIRAs é um dos pilares para o seu funcionamento efetivo, com impacto direto na capacidade de articulação, na continuidade das ações e na institucionalização das práticas interinstitucionais. Esta seção tem como objetivo examinar os principais elementos estruturais que definem a organização interna dos comitês nos estados.

O foco recai sobre a designação das funções de presidência e de secretaria executiva, os critérios de escolha e mandato dos membros dirigentes, a existência de instâncias auxiliares, como grupos diretivos ou conselhos gestores, e os mecanismos de identidade institucional e de comunicação.

A análise permite identificar modelos mais verticalizados, nos quais a condução do comitê se concentra em poucos atores, bem como em estruturas mais colegiadas e participativas. Também



Reunião de balanço das operações do CIRA-MG, realizada no Palácio da Liberdade, em Belo Horizonte, ao final de 2024.

Crédito: Camila Soares/MPMG

são mapeados os níveis de formalização dos cargos de gestão, a periodicidade das reuniões e o uso (ou ausência) de ferramentas de gestão visual e de comunicação externa, como logomarcas, sites e canais oficiais.

Ao sistematizar esses dados, busca-se compreender em que medida os CIRAs estão estruturados para atuar de forma estável, previsível e colaborativa, superando a dependência de lideranças individuais e garantindo a perenidade das ações integradas.

2.1 Presidência

A definição da presidência do CIRA é um aspecto central para a governança do comitê, pois influencia diretamente a capacidade de articulação interinstitucional, a autoridade política do grupo e a condução estratégica das ações. O diagnóstico revela a inexistência de um padrão nacional, com arranjos diversos adotados pelos estados, conforme o grau de institucionalização e o contexto político-institucional local.

Os modelos mais recorrentes atribuem a presidência à Secretaria da Fazenda, ao Ministério Público, à Procuradoria-Geral do Estado ou, diretamente, ao Governador/Vice-Governador. Há ainda casos de presidência compartilhada ou de escolha por consenso ou alternância, o que reflete tentativas de equilíbrio institucional.

A presença da chefia do Executivo Estadual como presidente formal, embora não seja majoritária, demonstra o peso político que alguns estados têm conferido ao CIRA, o que pode potencializar sua legitimidade, mas também gerar dependência de vontades políticas conjunturais. Por outro lado, presidências exercidas por órgãos técnicos (como MP, SEF ou PGE) tendem a favorecer a continuidade administrativa, especialmente quando associadas a secretarias executivas permanentes.

A diversidade de arranjos evidencia a ausência de diretriz nacional sobre o tema, o que diminui a previsibilidade de um modelo de governança padronizado. Ainda assim, essa variedade de soluções confirma a adaptabilidade do modelo, que se mostra replicável em contextos político-institucionais bastante diversos.

Síntese Diagnóstica

- A presidência dos CIRAs é exercida, principalmente, por:
 - Secretarias da Fazenda (4 estados);
 - Governadores ou Vice-Governadores (4 estados);
 - Ministério Público (2 estados);
 - Procuradorias-Gerais do Estado (2 estados).
- Há modelos de presidência compartilhada ou por alternância em menor número.
- Parte das unidades da federação ainda não possui CIRA formalizado ou não definiu a presidência.
- A ausência de diretriz nacional reduz a previsibilidade institucional, mas a diversidade de arranjos demonstra flexibilidade e potencial de replicação adaptada à realidade de cada estado.

2.2 Secretaria Executiva

A Secretaria Executiva é elemento essencial para garantir a continuidade administrativa, a gestão operacional dos fluxos internos e o suporte técnico-organizacional das ações no âmbito dos CIRAs. Apesar dessa relevância, o diagnóstico revelou uma considerável heterogeneidade na definição, institucionalização e exercício dessa função pelos estados.

O modelo mais comum atribui a secretaria ao Ministério Público, que desempenha essa função em oito estados. Em seguida, aparece a Secretaria da Fazenda, responsável por essa tarefa em quatro unidades da federação. Também foram identificadas experiências de secretarias executivas compartilhadas entre órgãos (MP, SEF e PGE), bem como casos de alternância entre instituições ou de atribuição consensual não prevista formalmente.

Um número significativo de estados declarou que a função não está prevista nos atos normativos, ainda não foi constituída ou encontra-se em fase de negociação. Esse quadro compromete a eficiência e a estabilidade organizacional dos comitês, além de gerar dependência de iniciativas pessoais.

Nos estados onde a secretaria está institucionalizada, observam-se benefícios como maior regularidade nas reuniões, registro histórico das deliberações, monitoramento de casos em andamento e comunicação ativa entre os membros. Já nos comitês em que a função é inexistente ou informal, as ações tendem a ser mais pontuais, descontinuadas ou dependentes de agentes específicos.

Síntese Diagnóstica

- A Secretaria Executiva é exercida pelo Ministério Público em oito estados e pela Secretaria da Fazenda em quatro.
- Há experiências de secretarias compartilhadas ou com alternância institucional, embora minoritárias.
- Diversos estados ainda não instituíram a função formalmente ou não a previram nos normativos de criação do CIRA.
- A ausência de uma secretaria executiva estruturada compromete a continuidade administrativa e a memória institucional do comitê.
- O fortalecimento dessa função é essencial para a gestão técnica e para a consolidação dos CIRAs como estruturas permanentes.

2.3 Forma de Escolha e Mandato

A definição da forma de escolha dos dirigentes dos CIRAs, bem como a existência de prazos, alternância ou designações fixas, é um aspecto ainda pouco padronizado e, na maioria dos estados, informal. As informações sobre esse tema aparecem, em geral, como anotações complementares e não como parâmetros estruturados da governança.

Foram identificadas pelo menos quatro unidades da federação que instituíram designação formal por decreto ou lei, atribuindo a função de presidência ou de secretaria executiva a determinado órgão de forma permanente. Em dois estados, a eleição interna entre os membros do comitê é o critério adotado para a escolha das funções diretivas. Também surgem referências à designação

direta pelos chefes dos órgãos participantes como método de escolha de representantes, sem previsão de alternância.

A prática de alternância institucional é mencionada de forma incipiente e, quando existente, decorre de acordo entre as partes, sem regulamentação expressa. Na maior parte dos estados, não há prazos delimitados para as funções diretivas.

A definição de normas claras sobre a escolha e o mandato dos dirigentes fortalece a transparência da governança e a continuidade organizacional.

Síntese Diagnóstica

- A maioria dos estados não possui regras claras ou normatizadas sobre escolha e mandato das funções diretivas do CIRA.
- Há designação formal por lei ou decreto em, pelo menos, quatro estados, com funções atribuídas permanentemente a órgãos específicos.
- Dois estados utilizam eleições internas entre os membros do comitê para definir dirigentes.
- A alternância institucional é adotada pontualmente, sem padronização ou previsão normativa.
- A definição de prazos e de formas de escolha fortalece a transparência, a alternância legítima e a sustentabilidade institucional dos comitês.

2.4 Grupos Diretivos, Operacionais e Conselhos Gestores

A estrutura organizacional dos CIRAs em vários estados vem evoluindo para modelos que distinguem instâncias diretivas e operacionais, a fim de garantir maior eficiência, clareza de papéis e especialização das funções. Esse arranjo, embora ainda não uniforme, revela tendência positiva nos estados com maior maturidade institucional e maior volume de atuação do comitê.

O Grupo Diretivo (também denominado colegiado deliberativo ou estratégico) costuma ser composto por representantes de alto nível dos órgãos signatários – normalmente SEF, MP, PGE e, em alguns casos, Polícia Civil. Suas atribuições incluem a definição de diretrizes estratégicas, a seleção de casos prioritários e o acompanhamento de resultados.

O Grupo Operacional (ou núcleo técnico) é formado por servidores, auditores, promotores e analistas com atuação direta nos processos e diligências. Sua função é executar as decisões do grupo diretivo, elaborar análises, articular medidas jurídicas e coordenar ações interinstitucionais.

Alguns estados também relataram a existência de Conselhos Gestores ou de Comitês Estratégicos, voltados à avaliação de políticas, revisão de metas e formulação de diretrizes transversais.

Apesar dos avanços, nem todos os estados formalizaram essa divisão por meio de atos normativos. Em diversas unidades federativas, os grupos existem de fato, mas sua estrutura está apoiada apenas em acordos informais ou práticas reiteradas, o que pode funcionar, mas, eventualmente, compromete a estabilidade e a previsibilidade das ações.

Síntese Diagnóstica

- Ao menos 5 estados estruturaram formalmente os CIRAs em Grupos Diretivo e Operacional.
- O Grupo Diretivo é responsável pela deliberação estratégica, pela seleção de casos e pela definição de metas.
- O Grupo Operacional conduz a execução técnica das ações, das investigações e da articulação entre os órgãos.
- Alguns estados contam com Conselhos Gestores ou Comitês Estratégicos, com função de supervisão e planejamento.
- A formalização ainda é incipiente: muitos grupos funcionam com base em acordos práticos, sem respaldo normativo, o que pode representar risco para a segurança institucional e para a continuidade.

2.5 Identidade Visual e Comunicação

A criação de identidade visual própria pelos CIRAs tem potencial para fortalecer sua visibilidade institucional, seu reconhecimento público e sua capacidade de articulação externa. Apesar disso, os dados do diagnóstico revelam que essa dimensão ainda é pouco explorada pela maioria dos comitês estaduais.

Dos 29 estados que participaram da pesquisa, apenas 12 declararam possuir identidade visual própria para o CIRA, geralmente na forma de logomarca, papelaria ou elementos gráficos padronizados. Em contrapartida, 17 estados informaram não dispor de qualquer identidade visual formalizada, o que evidencia o estágio inicial de institucionalização da comunicação oficial.

Não foram relatadas outras ferramentas de comunicação estruturada, como portais públicos, canais de divulgação, relatórios periódicos ou presença em redes sociais. Essa lacuna pode ser explicada, em parte, pela natureza técnica e restrita das ações dos CIRAs, mas também reflete uma subvalorização da comunicação como ferramenta estratégica.

Nos estados com identidade visual estabelecida, observa-se um maior esforço de interação com outros órgãos públicos, entidades representativas e imprensa especializada, o que tende a ampliar a legitimidade das ações e o engajamento da sociedade no combate aos ilícitos tributários.

Síntese Diagnóstica

- Apenas 12 estados declararam possuir identidade visual própria para o CIRA.
- 17 estados não possuem qualquer elemento visual institucionalizado.
- É desejável a padronização nacional da identidade visual dos CIRAs.

- Não foram relatadas estratégias de comunicação pública estruturada, como portais, relatórios, boletins ou redes sociais.
- A ausência de identidade visual limita a visibilidade e a legitimidade externa dos comitês.
- A comunicação ainda é percebida de forma acessória, e não como eixo estratégico de institucionalização e transparência.

Seção 3 | Ministério Público no CIRA

O Ministério Público desempenha papel central nos Comitês Interinstitucionais de Recuperação de Ativos, atuando como articulador qualificado entre os órgãos participantes e como protagonista na condução de investigações criminais e de medidas judiciais para reprimir ilícitos tributários e sonegação fiscal qualificada.

Esta seção analisa as diferentes formas de inserção do Ministério Público nos CIRAs estaduais, com ênfase na atribuição institucional específica para a atuação na ordem tributária, na estrutura de apoio disponível aos promotores (como Grupos Especiais e Centros de Apoio Operacional) e na definição de modelos de atuação exclusiva ou compartilhada com outras áreas do MP.

Os dados revelam graus distintos de especialização e institucionalização dessa atuação. Em algumas unidades federativas, há promotores com dedicação exclusiva ao tema e forte suporte técnico; em outras, a atuação ocorre de forma mais dispersa e cumulativa, refletindo ainda o estágio inicial de consolidação do CIRA local.

Sob esse viés, busca-se compreender como a atuação do Ministério Público no âmbito dos comitês contribui para a efetividade das ações repressivas e preventivas, bem como para a estabilidade institucional e a continuidade das estratégias interinstitucionais de recuperação de ativos.



As operações dos diversos CIRAs nos estados brasileiros sempre contam com atuação conjunta e interinstitucional.
Crédito: CIRA

3.1 Membros com Atribuição Específica

A definição de órgãos de execução do Ministério Público com atribuição específica para a defesa da ordem tributária é um elemento estruturante para a atuação coordenada no âmbito dos CIRAs. Ela favorece a especialização, o acúmulo de experiência, a articulação interinstitucional e a continuidade das ações, especialmente em investigações mais complexas ou de maior impacto fiscal.

O diagnóstico nacional mostra que 22 estados já possuem órgãos de execução com atribuição específica para a matéria, o que representa uma ampla adesão à ideia de especialização funcional dentro do MP. Em alguns casos, essa atribuição está formalizada em resoluções internas, portarias do PGJ ou normativos institucionais, consolidando o vínculo entre o membro e as funções estratégicas do comitê.

Nos demais 7 estados, a atuação ainda é considerada difusa, sendo compartilhada entre diversos órgãos de execução, sem estrutura exclusiva ou membro designado para a função. Esse modelo pode limitar a continuidade e dificultar a articulação direta com os demais integrantes do CIRA, além de depender da iniciativa pessoal dos membros eventualmente envolvidos.

É importante destacar que a existência de atribuição específica não implica, necessariamente, dedicação exclusiva, mas já representa um avanço institucional relevante, sobretudo como sinalização para o sistema de justiça e para os órgãos parceiros sobre o compromisso do MP com a recuperação de ativos tributários.

Síntese Diagnóstica

- 22 estados possuem órgão de execução do MP com atribuição específica para a defesa da ordem tributária.
- 7 estados indicam atuação difusa, sem designação formal ou estrutura especializada.
- Atribuições específicas contribuem para maior especialização, articulação e continuidade institucional.

- A inexistência de designação clara pode comprometer a interlocução com os demais órgãos e a regularidade da atuação no CIRA.
- A consolidação de atribuições específicas configura uma boa prática recomendável para os MPs estaduais.

3.2 Centros de Apoio e Grupos Especiais

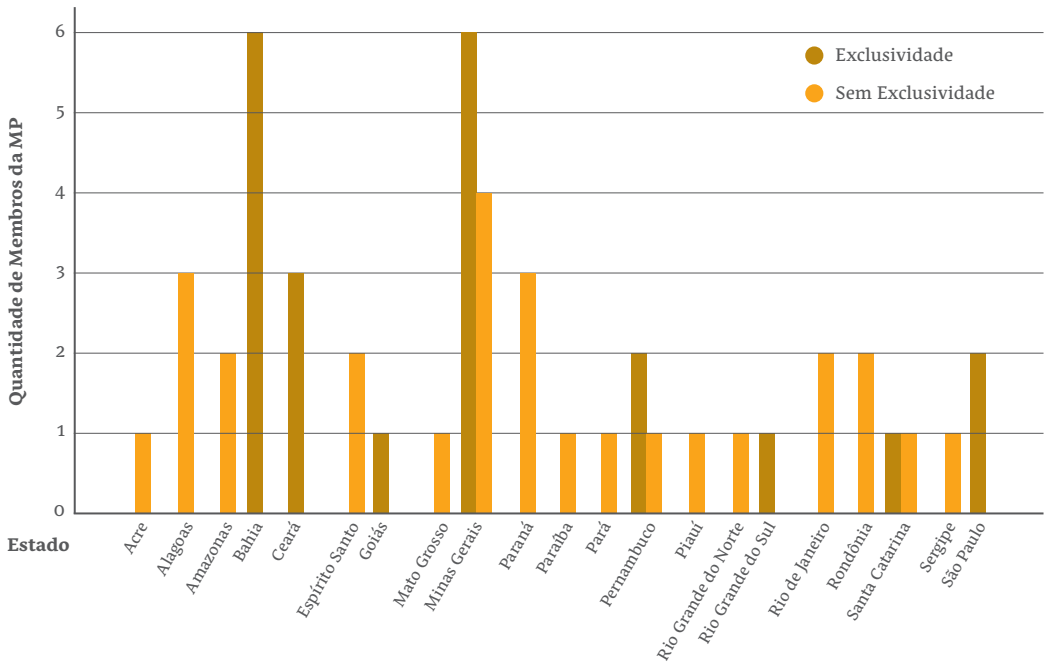
Os Centros de Apoio Operacional (CAOs) são órgãos auxiliares estratégicos do Ministério Público responsáveis por fomentar a atuação coordenada, subsidiar os órgãos de execução e propor medidas institucionais em sua área de atribuição. Sua existência com foco na ordem tributária é um forte indicador de comprometimento institucional com o fortalecimento do CIRA.

Segundo os dados do diagnóstico, apenas quatro estados possuem CAO exclusivo para a defesa da ordem tributária. Em outros sete estados, a temática está incluída nas atribuições de CAOs mais amplos – normalmente vinculados às áreas de patrimônio público ou de combate à corrupção. Já dezoito estados declararam não dispor de qualquer CAO com atuação específica na matéria, o que revela uma lacuna organizacional importante.

A ausência de estrutura especializada pode comprometer a capacidade de articulação regional, dificultar o monitoramento das atividades dos CIRAs e enfraquecer o apoio técnico à atuação dos promotores com atribuição direta. Por outro lado, a existência de CAOs – mesmo que não exclusivos – tende a favorecer a circulação de boas práticas, a elaboração de diagnósticos estratégicos e a institucionalização da política de enfrentamento à sonegação fiscal.

Além dos CAOs, alguns estados relataram a atuação de grupos especiais ou núcleos temáticos voltados à matéria tributária, ainda que com natureza temporária ou focada em casos concretos. Essas estruturas, quando existentes, também representam boas práticas a serem fortalecidas e institucionalizadas.

Atuação de membros do MP no CIRA por tipo de designação:



Síntese Diagnóstica

- Apenas quatro estados possuem Centro de Apoio exclusivo para a ordem tributária.
- Sete estados contam com CAOs que atuam de forma não exclusiva, vinculados a outras áreas, como patrimônio público ou corrupção.
- Dezoito estados não possuem qualquer CAO com atribuição na matéria tributária.
- A ausência de CAOs especializados limita a capacidade de coordenação, apoio técnico e articulação interinstitucional.
- A existência de grupos especiais ou núcleos temáticos é positiva, mas requer maior formalização e continuidade.

3.3 Atuação Exclusiva ou Compartilhada

A fixação de atribuições para a defesa da ordem tributária no âmbito do Ministério Público pode assumir diferentes formatos institucionais. Os dados qualitativos coletados indicam que os estados adotam, em sua maioria, um modelo de atuação compartilhada ou concorrente entre diferentes órgãos de execução, embora também existam experiências com atribuição exclusiva e centralizada.

Alguns estados, como Paraná, Minas Gerais, Espírito Santo e Distrito Federal, mencionam expressamente a existência de promotorias especializadas ou exclusivas, com atribuição formal para atuar em casos envolvendo ilícitos tributários e econômicos. Essas estruturas tendem a favorecer a especialização funcional, a continuidade e a articulação estratégica com os demais integrantes do CIRA.

Por outro lado, muitos estados adotam modelos em que vários promotores compartilham a atribuição tributária, seja por distribuição regional, seja pela vinculação à promotoria do patrimônio público ou do crime organizado. Embora essa estratégia amplie a cobertura territorial, pode também dificultar a uniformização de estratégias e a consolidação de boas práticas.

Além disso, foram mencionadas estruturas híbridas, como núcleos regionais ou grupos temáticos compostos por membros com experiência acumulada, mas sem atribuição exclusiva formalizada. A existência de tais arranjos demonstra esforço institucional em qualificar a atuação, mesmo na ausência de estrutura especializada.

Síntese Diagnóstica

- A maioria dos estados adota modelos de atuação compartilhada ou concorrente para a ordem tributária.
- Há experiências consolidadas com atribuição exclusiva, especialmente em estados com promotorias especializadas.

- Alguns estados organizam a atuação via núcleos regionais ou grupos temáticos, mesmo sem exclusividade formal.
- A atuação exclusiva favorece a especialização e a estabilidade, enquanto a atuação concorrente pode gerar fragmentação estratégica.
- A definição clara do modelo de atuação contribui para a coordenação interna do MP e a articulação com os demais órgãos do CIRA.

Seção 4 | Receita Estadual

A participação da Receita Estadual é um componente técnico e estratégico fundamental para o funcionamento eficaz dos CIRAs. Como órgão responsável pela fiscalização tributária, lançamento de créditos, fornecimento de dados econômico-fiscais e tutela do sigilo fiscal, sua atuação sustenta a qualidade das investigações e embasa as medidas judiciais e administrativas de recuperação de ativos.

Esta seção analisa a forma de designação dos auditores fiscais que atuam nos comitês, verificando se há equipes exclusivas ou designações pontuais, bem como o nível de institucionalização dessa participação e as atribuições efetivamente exercidas pelos representantes da Fazenda Estadual no âmbito do CIRA.

Também são abordadas questões relativas ao acesso a dados fiscais, à produção de análises estratégicas e ao intercâmbio com o Ministério Público e demais órgãos, aspectos que impactam diretamente a agilidade e a profundidade das ações integradas.

Ao sistematizar essas informações, esta seção busca evidenciar o grau de comprometimento institucional das Secretarias de Fazenda com os comitês e identificar os modelos mais eficazes de integração entre a atuação fazendária e a persecução penal qualificada.



A participação da Receita Estadual é um componente técnico e estratégico fundamental para o funcionamento eficaz dos CIRAs.

Crédito: CIRA

4.1 Designação e Exclusividade dos Auditores

A presença de auditores fiscais formalmente designados para atuação nos CIRAs é um componente estrutural relevante para garantir análises fiscais qualificadas, integração com os demais órgãos e continuidade institucional das ações. O diagnóstico nacional evidencia três modelos predominantes de organização dessa função no âmbito das Secretarias de Fazenda.

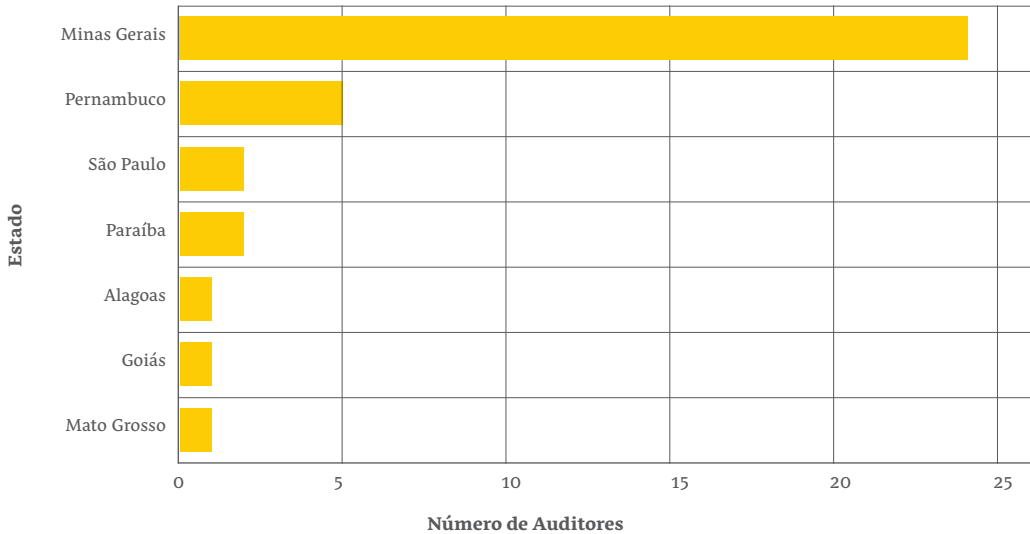
Em 7 estados, há auditores fiscais designados com dedicação exclusiva para atuação no CIRA. Esses profissionais atuam de forma contínua, com prioridade nas demandas do comitê, o que permite maior profundidade analítica, celeridade no intercâmbio de dados e construção de conhecimento acumulado sobre práticas de evasão fiscal.

Em 12 estados, os auditores designados atuam sem exclusividade, acumulando funções ordinárias da fiscalização com as atividades do comitê. Embora isso permita alguma dedicação técnica, esse modelo tende a limitar a disponibilidade e a estabilidade da equipe operacional do CIRA.

Por fim, 10 estados declararam não possuir qualquer auditor formalmente designado para as atividades do comitê, o que indica fragilidade institucional da participação fazendária e tende a dificultar a consolidação de estratégias interinstitucionais consistentes.

A análise evidencia que a designação formal – especialmente com dedicação exclusiva – é uma boa prática institucional, pois favorece a criação de equipes técnicas estáveis, a qualificação das investigações e o fortalecimento da integração com o Ministério Público, a PGE e as forças policiais.

Audidores fiscais com exclusividade nos CIRAs (2024):



Síntese Diagnóstica

- Sete estados possuem auditores fiscais com dedicação exclusiva ao CIRA.
- Doze estados têm auditores atuando sem exclusividade, acumulando com outras funções.
- Dez estados não possuem auditores formalmente designados para o CIRA.
- A designação formal de auditores é essencial para garantir continuidade, profundidade técnica e articulação institucional.
- A dedicação exclusiva representa uma boa prática a ser fomentada como referência nacional.

4.2 Atribuições e Acesso a Dados Fiscais

A atuação qualificada dos auditores fiscais no âmbito dos CIRAs exige não apenas designação formal, mas também acesso pleno e seguro aos bancos de dados fiscais, resguardadas as regras do sigilo tributário e a reserva de jurisdição. Esse acesso é indispensável para mapear estruturas de sonegação, identificar fraudes complexas e subsidiar o Ministério Público e os demais órgãos com informações técnicas robustas.

De acordo com os dados do diagnóstico, quatorze estados declararam que os auditores fiscais atuantes no CIRA possuem acesso regular às bases de dados fiscais, inclusive estruturadas (como sistemas internos de inteligência e de cruzamento de informações). Isso reflete um nível mais avançado de institucionalização e de confiança interinstitucional, além de viabilizar respostas rápidas e bem fundamentadas.

Por outro lado, 4 estados relataram que o acesso ainda é parcial ou condicionado, seja por ausência de previsão normativa no ato de criação do CIRA, seja por restrições técnicas internas. Nesses casos, a atuação dos auditores tende a ser mais dependente de solicitações formais e com menor capacidade analítica autônoma.

As demais unidades da federação indicaram situações de indefinição institucional, com respostas prejudicadas, ausência de CIRA implantado ou ainda em fase de negociação com o Executivo estadual.

A integração segura e responsável dos dados fiscais é uma das condições mais relevantes para consolidar os CIRAs como estruturas efetivas de recuperação de ativos. Sua regulamentação adequada, com respeito ao sigilo e ao devido processo legal, é fundamental para ampliar o impacto das ações e reduzir vulnerabilidades jurídicas.

Síntese Diagnóstica

- Quatorze estados declararam que os auditores fiscais atuantes no CIRA possuem acesso direto aos bancos de dados fiscais.
- Quatro estados relataram acesso parcial ou restrito, por limitações técnicas ou normativas.
- Outros estados apresentaram CIRA inativo, indefinido ou em fase de articulação institucional.
- Acesso pleno e controlado aos dados fiscais permite respostas céleres, embasadas e integradas, sempre resguardadas as regras do sigilo fiscal e a reserva de jurisdição, quando for o caso, para o compartilhamento com segurança jurídica.
- A falta de previsão formal compromete a efetividade da atuação fazendária e a articulação com os demais órgãos.

Seção 5 | Advocacia Pública

A Advocacia Pública, por meio das Procuradorias-Gerais dos Estados, tem papel essencial na atuação dos CIRAs, sobretudo no que se refere à cobrança judicial dos créditos tributários, ao ajuizamento de execuções fiscais qualificadas e à defesa jurídica das ações estruturadas de recuperação de ativos.

Esta seção examina as formas de participação da Procuradoria nos comitês, incluindo a designação de procuradores específicos, a existência (ou não) de núcleos especializados ou equipes dedicadas e o grau de integração com os demais órgãos participantes.

A análise também considera o envolvimento da Advocacia Pública em ações coordenadas que demandam atuação conjunta com o Ministério Público e com a Receita Estadual, especialmente em estratégias de bloqueio de bens, desconsideração de personalidade jurídica, responsabilização de terceiros e combate a fraudes estruturadas.

Ao mapear essas práticas, esta seção busca identificar o nível de articulação entre a atuação jurídica estatal e a estratégia interinstitucional dos CIRAs, evidenciando modelos de governança jurídica mais proativos e mais colaborativos.

5.1 Atuação dos Advogados Públicos

A presença da Advocacia Pública no âmbito dos CIRAs, por meio das Procuradorias-Gerais dos Estados (PGEs), é um fator decisivo para a eficácia da cobrança judicial dos créditos tributários e para a construção de estratégias jurídicas integradas. Os dados do diagnóstico revelam, no entanto, níveis distintos de institucionalização e de integração dessa participação entre as unidades federativas.

Em alguns estados, a atuação da PGE no CIRA é formalizada e estruturada, com designação de procuradores específicos, vinculação a núcleos especializados ou integração direta com os grupos diretivos do comitê. Há casos em que a presidência do CIRA é exercida pela própria PGE, o que confere protagonismo à Advocacia Pública na condução estratégica do comitê.



Dentro do CIRA-MG, a Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, instalada na Cidade Administrativa, exerce papel importante na cobrança judicial de créditos tributários, no ajuizamento de execuções fiscais qualificadas e na defesa jurídica das ações estruturadas de recuperação de ativos.

Crédito: Gil Leonardi

Contudo, a maioria dos estados apresenta uma participação mais difusa ou reativa, com procuradores designados de forma genérica, sem previsão de exclusividade ou sem vínculo com estruturas permanentes. Nesses casos, a articulação com o MP e a SEF depende de iniciativas pessoais e tende a ser mais limitada.

Poucos estados relataram a existência de núcleos jurídicos especializados em recuperação de ativos ou voltados para a execução fiscal estratégica, o que representa uma lacuna importante na institucionalização da atuação da PGE. A criação e a consolidação desses núcleos podem fortalecer o papel da Advocacia Pública na repressão a fraudes estruturadas e na responsabilização de agentes e de empresas devedoras.

Síntese Diagnóstica

- A atuação da PGE nos CIRAs varia entre modelos formalizados com protagonismo diretivo e atuações pontuais ou não institucionalizadas.
- Alguns estados contam com procuradores designados formalmente, e há casos em que a PGE preside o comitê.
- A maioria dos estados, porém, apresenta participação pouco estruturada, com atuação difusa e sem núcleos especializados.
- A ausência de estrutura jurídica dedicada compromete a capacidade de resposta coordenada e a efetividade da recuperação de ativos.
- A criação de núcleos de execução fiscal qualificada ou de recuperação de ativos representa uma boa prática a ser incentivada nacionalmente.

5.2 Exclusividade e integração com o Comitê

A designação específica de membros da Procuradoria-Geral do Estado para atuação no CIRA, aliada a estruturas permanentes de apoio jurídico, é um fator determinante para garantir integração

efetiva com os demais órgãos e conferir continuidade às estratégias de recuperação de ativos. O diagnóstico identificou uma diversidade de modelos institucionais com diferentes graus de formalização e de estabilidade.

Em alguns estados, há designação expressa de procuradores com dedicação específica às atividades do CIRA, seja por meio de portarias, de resoluções ou de vinculação a núcleos internos. Essas iniciativas reforçam a capacidade de resposta da PGE em ações coordenadas e favorecem o desenvolvimento de linhas jurídicas próprias para combate à sonegação, à responsabilização de terceiros e ao ajuizamento qualificado de execuções fiscais.

Por outro lado, grande parte dos estados relata uma participação ainda informal ou desprovida de estrutura dedicada, com procuradores designados apenas ad hoc, ou sem previsão normativa clara. Em tais casos, a integração com o comitê depende da iniciativa pessoal dos procuradores envolvidos, o que compromete a regularidade das ações e o aprofundamento das estratégias conjuntas.

Há também registros de experiências positivas de integração interinstitucional, com fluxos de comunicação direta entre os representantes da PGE, do Ministério Público e da Receita Estadual, mesmo nos estados sem estrutura formalizada. Essas práticas demonstram que, embora a formalização seja desejável, o compromisso institucional e a cultura de cooperação também desempenham papel fundamental.

Síntese Diagnóstica

- Alguns estados contam com procuradores designados especificamente para atuar no CIRA, com base em normativos internos ou em resoluções.
- A maioria dos estados apresenta atuação ainda informal ou eventual de apoio jurídico pela advocacia pública.
- Em poucos casos, foram identificados núcleos especializados ou estruturas permanentes vinculadas à PGE.

- A integração jurídica efetiva depende da combinação entre designação normativa, articulação interinstitucional e apoio técnico.
- O fortalecimento da presença estruturada da PGE no CIRA é um fator estratégico para a eficácia das ações de recuperação de ativos.



Seção 6 | Apoio Policial

O envolvimento das forças policiais nos CIRAs representa um diferencial estratégico que amplia a capacidade de investigação, a inteligência e a execução das medidas operacionais no combate à sonegação fiscal estruturada e aos crimes econômicos correlatos.

Esta seção analisa a presença institucional das Polícias Civil e Militar nos comitês, bem como das Secretarias de Segurança Pública, verificando o grau de formalização dessa participação e o tipo de apoio prestado às ações desenvolvidas no âmbito dos CIRAs.

A investigação abrange desde o apoio técnico às investigações complexas, passando pela presença em ações integradas de campo até o fornecimento de inteligência financeira e operacional. Também são examinadas as eventuais dificuldades de integração e os modelos bem-sucedidos de cooperação interinstitucional.

O objetivo é compreender em que medida o apoio policial contribui para a efetividade das operações conjuntas, a segurança dos envolvidos e o enfrentamento qualificado da macrocriminalidade tributária, sobretudo em casos de atuação de organizações empresariais estruturadas e contumazes.



A presença das forças policiais nas operações dos CIRAs amplia a capacidade de investigação, a inteligência e a execução das medidas operacionais.

Crédito: Camila Soares/
MPMG

6.1 Presença das Polícias no CIRA

A participação das forças policiais nos CIRAs tem se consolidado como um elemento estratégico para o enfrentamento da criminalidade tributária organizada. A Polícia Civil, em especial, tem assumido papel relevante em diversos estados, notadamente por meio de delegacias especializadas em crimes contra a ordem tributária (DEFIS) ou estruturas correlatas.

Em alguns estados, a Polícia Civil é parte formal do comitê, com assento garantido nos grupos diretivos ou operacionais. Em outros, mesmo sem formalização normativa, há presença constante de delegados e de equipes técnicas em ações integradas, inclusive com atuação investigativa prévia aos pedidos judiciais e diligências de campo.

A Polícia Militar tem menor incidência de participação direta, atuando, na maioria dos casos, em apoio operacional às ações ostensivas, como cumprimento de mandados, segurança em operações e apoio logístico. Apenas o CIRA mineiro integra formalmente o comitê.

A formalização dessa presença ainda é heterogênea: alguns estados a preveem expressamente em decretos ou termos de cooperação; em outros, a participação policial ocorre a partir de interações informais ou com base em acordos bilaterais entre instituições.

A presença institucional da Polícia nos CIRAs reforça a capacidade de atuação conjunta, viabiliza ações mais céleres e articuladas e amplia o alcance investigativo dos comitês, sobretudo em contextos de fraudes complexas, simulações empresariais e estruturas criminosas organizadas.

Síntese Diagnóstica

- A Polícia Civil participa, de forma institucional, em diversos estados, com destaque para delegacias especializadas (DEFIS).
- A Polícia Militar atua principalmente no apoio ostensivo a operações de campo, mas raramente integra formalmente os comitês.

- Parte dos estados formalizou a presença policial em decretos ou em atos cooperativos. Em outros, a participação se dá informalmente.
- A presença ativa das forças policiais fortalece a capacidade investigativa, a segurança das operações e a integração operativa dos CIRAs.

6.2 Apoio à investigação e à segurança

O apoio prestado pelas forças policiais às atividades investigativas e operacionais dos CIRAs representa um eixo central de efetividade na repressão à criminalidade tributária, especialmente em contextos de sonegação fiscal qualificada, uso de interpostas pessoas e fraudes empresariais estruturadas.

O diagnóstico revela que, em diversos estados, a Polícia Civil atua ativamente no apoio às investigações, por meio de:

- Delegacias Especializadas (DEFIS) ou núcleos voltados a crimes tributários;
- Grupos especializados com atuação exclusiva junto ao CIRA;
- Colaboração técnica em análises de documentos, diligências e escutas;
- Participação nas fases de inteligência, de planejamento e de execução de ações de campo;
- Apoio à segurança operacional de promotores, de auditores e de equipes multidisciplinares.

Estados como São Paulo, Pernambuco, Minas Gerais e Paraná destacaram a atuação coordenada com grupos especiais (como CAOET, GAECO, NIAT, NEPATRIM), evidenciando um grau elevado de integração entre o CIRA e as estruturas de investigação policial.

Em outros estados, ainda que a participação não esteja formalmente prevista, há cooperação recorrente com as polícias civis, especialmente em operações conjuntas e no cumprimento de mandados judiciais. A Polícia Militar, por sua vez, atua sobretudo no apoio ostensivo às ações de campo, com foco na segurança da equipe e da operação.

Síntese Diagnóstica

- A Polícia Civil presta apoio técnico às investigações em diversos estados, SEJA por meio de núcleos exclusivos de atuação junto ao CIRA, delegacias especializadas ou através do apoio de outros núcleos de atuação interinstitucional, como GAECO.
- O apoio inclui análises técnicas, diligências, escutas, cumprimento de mandados e inteligência operacional.
- A Polícia Militar atua principalmente na segurança das operações de campo.
- O grau de integração das polícias varia entre participação formal e cooperação eventual, mas é crescente.
- O apoio investigativo qualificado das forças policiais é essencial para a eficácia das operações e para a proteção das equipes envolvidas.

6.3 Papel das Secretarias de Segurança Pública

A integração das Secretarias de Segurança Pública (SSPs) aos CIRAs representa uma oportunidade para elevar o nível estratégico da articulação interinstitucional, viabilizando ações mais amplas, suporte logístico coordenado e definição de prioridades conjuntas para o enfrentamento da macrocriminalidade tributária.

No entanto, os dados do diagnóstico revelam que a presença formal das SSPs nos CIRAs ainda é extremamente limitada. Apenas poucos estados mencionaram expressamente a previsão normativa

da participação da Secretaria de Segurança Pública no CIRA como integrante da estrutura colegiada definida por decreto estadual.

Nos demais estados, não há referência direta à atuação da SSP, ainda que o apoio das polícias subordinadas à pasta (especialmente a Polícia Civil) esteja presente em vários contextos. A ausência da secretaria no nível estratégico dos comitês pode restringir a integração de políticas públicas de segurança e a alocação eficiente de recursos operacionais para apoio às ações fiscais e investigativas.

A institucionalização da participação das SSPs nos CIRAs pode favorecer a construção de linhas de atuação integradas, alinhar as ações do comitê com os objetivos da segurança pública e ampliar o escopo das investigações sobre redes criminosas organizadas com ramificações fiscais.

Síntese Diagnóstica

- Poucos estados relatam formalmente a participação da Secretaria de Segurança Pública no CIRA.
- Nos demais estados, não há referência direta à SSP como integrante formal dos comitês.
- A atuação das polícias subordinadas às SSPs ocorre de forma autônoma, sem envolvimento estratégico da pasta.
- A inclusão da SSP no comitê pode fortalecer a coordenação institucional, ampliar recursos operacionais e qualificar o combate à macrocriminalidade tributária.

Seção 7 | Tecnologia e Capacidade Investigativa

A crescente complexidade da macrocriminalidade corporativa exige dos CIRAs uma atuação cada vez mais técnica, integrada e tecnologicamente estruturada. A revolução digital impôs novos desafios analíticos, especialmente na produção, na coleta, na preservação e na análise de evidências digitais, que hoje são centrais para a identificação de fraudes estruturadas e a responsabilização de redes articuladas de sonegação fiscal.

Esta seção examina a infraestrutura tecnológica disponível aos comitês, com foco na existência (ou ausência) de equipamentos especializados, equipes técnicas treinadas e protocolos adequados de cadeia de custódia digital. Em um cenário de constante inovação tecnológica, torna-se essencial garantir a integridade probatória, a segurança da informação e a conformidade com padrões legais e forenses, sobretudo nas operações interinstitucionais.

Ao mesmo tempo, a seção também identifica oportunidades associadas ao uso de ferramentas de automação, de análise de dados em larga escala e de inteligência artificial, capazes de ampliar a capacidade dos comitês na detecção de padrões de fraude, no rastreamento de ativos e na priorização de alvos relevantes.

Com isso, busca-se mapear o grau de maturidade tecnológica dos CIRAs e sua aptidão para uma atuação mais proativa, mais inteligente e orientada por dados, condição indispensável para o enfrentamento da macrocriminalidade tributária em sua dimensão mais sofisticada.

7.1 Coleta de Evidências Digitais

A coleta de evidências digitais constitui etapa essencial para a efetividade das ações desenvolvidas no âmbito dos CIRAs, especialmente diante da crescente sofisticação das fraudes fiscais estruturadas. O diagnóstico revelou que boa parte dos comitês já realiza algum tipo de coleta digital, embora com graus variáveis de profundidade, de padronização e de formalização técnica.



Os CIRAs têm ampliado a troca de experiências e tecnologias de combate ao crime, uma vez que a macrocriminalidade corporativa está cada vez mais ousada quanto ao uso de tecnologias avançadas.

Crédito: CIRA

A maioria dos estados declarou utilizar como fontes principais:

- Bases de dados fiscais e bancárias acessadas pelas Secretarias de Fazenda;
- Informações integradas de órgãos públicos, por meio de convênios e de sistemas compartilhados;
- Consultas em fontes abertas, como redes sociais, cartórios e registros públicos.

Alguns estados informaram o uso de ferramentas específicas de extração de dados em equipamentos apreendidos e ferramentas para indexação e análise de grandes volumes de dados. No entanto, poucos relataram a adoção de protocolos padronizados de coleta ou cadeia de custódia digital, o que é recomendável. Também poucos órgãos informaram a coleta sistemática de evidências digitais em nuvem e a formulação de pedidos de quebra de dados telemáticos nos mais variados dispositivos, como smartwatch, veículos e outros.

Ainda foram identificados casos em que não há qualquer estrutura ou prática estabelecida de coleta de evidências digitais, refletindo limitações técnicas, ausência de equipe capacitada ou baixa maturidade tecnológica do comitê.

Síntese Diagnóstica

- A maioria dos estados realiza coleta de dados digitais a partir de bases fiscais, fontes abertas e bancos públicos integrados.
- Alguns CIRAs utilizam ferramentas especializadas de extração de dados e análise de evidências digitais, mas sem uniformidade nacional.
- Alguns estados possuem protocolos formais de cadeia de custódia digital ou manuais operacionais.

- Há casos em que não há estrutura mínima para coleta de provas digitais.
- O fortalecimento técnico e jurídico da coleta é essencial para a eficácia probatória e para a tutela da integridade da investigação.

7.2 Equipamentos e Equipes Técnicas

A atuação qualificada dos CIRAs na análise de evidências digitais exige a existência de equipamentos forenses apropriados e equipes interinstitucionais capacitadas, aptas a realizar o tratamento técnico e legalmente seguro dessas informações. O diagnóstico, contudo, revela um cenário de carência significativa de estrutura tecnológica e de recursos humanos especializados.

A maioria dos estados informou não dispor de equipe interinstitucional dedicada à análise de provas digitais no âmbito do comitê nem de soluções tecnológicas próprias. A ausência de profissionais com capacitação em análise forense, em extração de dados e em tratamento de grandes volumes de informações compromete diretamente a capacidade de atuação técnica e investigativa do CIRA.

Foram identificadas algumas articulações CIRA que detêm estruturas próprias, com algumas referências ao uso de ferramentas especializadas, como o Cellebrite ou os duplicadores forenses, bem como ferramentas de análise de evidências digitais na estrutura exclusiva dos órgãos. Algumas ferramentas disponíveis na estrutura da SEF são, geralmente, vinculadas a parcerias com núcleos da Polícia Civil ou do Ministério Público. Ainda assim, parte desses recursos não se mostra institucionalizada no CIRA, sendo utilizada pontualmente e mediante articulação caso a caso.

A ausência de estrutura técnica dificulta não apenas a coleta qualificada de evidências, mas também a análise dessas informações, o que limita o uso estratégico de dados extraídos e enfraquece a robustez probatória das ações.

Síntese Diagnóstica

- A maioria dos estados não possui equipe interinstitucional dedicada para coleta e análise de evidências digitais.
- Apenas casos isolados relataram a estruturação de pessoal e o uso de ferramentas forenses, como Cellebrite, IPED, I2 e outros.
- A mobilização de equipes, estruturas físicas, equipamentos e soluções tecnológicas potencializa a capacidade de coleta de evidências, de análise técnica, de conformidade legal e de segurança da informação.
- A formação de equipes técnicas interinstitucionais e o investimento em soluções forenses são condições essenciais para o fortalecimento tecnológico dos CIRAs.

7.3 Compartilhamento de Dados e Ferramentas

O compartilhamento de dados e o uso de ferramentas tecnológicas conjuntas entre os órgãos que integram os CIRAs representam um pilar estratégico para a atuação coordenada e baseada em evidências. Essa prática viabiliza cruzamentos de informações, monitoramento inteligente e maior agilidade na tomada de decisões operacionais.

Apesar de sua importância, os dados do diagnóstico indicam que o compartilhamento estruturado de dados ainda não está consolidado na maioria dos estados. As práticas identificadas são, em geral, baseadas em convênios bilaterais entre órgãos, acessos parciais a sistemas internos ou intercâmbio informal de informações, o que limita a padronização e a continuidade da integração tecnológica.

Em todos os estados, foi informado que há estrita observância das regras constitucionais e legais do sigilo fiscal e, quando for o caso, da reserva de jurisdição para compartilhamento de dados.

Ultrapassado o fundamento do compartilhamento, a ausência de plataformas conjuntas, painéis integrados ou soluções de business intelligence interinstitucionais configura uma das principais lacunas. Poucos estados relataram o uso de ferramentas efetivamente compartilhadas entre MP, SEF e PGE. Quando há cooperação, ela tende a depender de agentes específicos ou a ocorrer apenas em fases pontuais das operações.

Além disso, a existência de protocolos de governança de dados, de controle de acesso e de segurança da informação é uma medida fundamental para potencializar a eficiência das investigações e das fiscalizações.

Síntese Diagnóstica

- Todos os estados informaram observar as regras de sigilo fiscal e de reserva de jurisdição.
- Poucos estados informaram possuir mecanismos tecnológicos estruturados para compartilhamento de dados e ferramentas tecnológicas entre os órgãos do CIRA.
- As práticas existentes baseiam-se, em geral, em convênios bilaterais ou em trocas informais de informações.
- A existência de protocolos interinstitucionais potencializa a efetividade, a continuidade e a segurança das operações.
- O desenvolvimento de ferramentas compartilhadas e de painéis integrados é uma prioridade estratégica para a consolidação tecnológica dos CIRAs.

Parte III

CONCLUSÕES

Análise Consolidada

A presente análise busca consolidar os principais dados estruturais do diagnóstico nacional dos CIRAs, com base nas sínteses diagnósticas elaboradas ao final de cada uma das subseções do relatório. A partir da leitura comparada das informações coletadas em todos os estados da federação, é possível identificar padrões, assimetrias e tendências comuns na forma como os comitês têm sido institucionalizados, geridos e operados.

Essa sistematização tem por objetivo oferecer um panorama estratégico da maturidade dos CIRAs no Brasil, servindo de base para recomendações futuras de estruturação mínima e de fortalecimento institucional.

Estrutura Institucional e Governança

Os dados revelam uma significativa diversidade de modelos organizacionais entre os estados. Embora haja convergência quanto à natureza interinstitucional dos CIRAs, poucos contam com normas legais específicas que lhes conferem estabilidade jurídica. A maioria opera por atos administrativos, convênios ou protocolos de intenção, o que poderia sugerir prejuízos para a perenidade das estruturas. Entretanto, não se identifica correlação entre grau de formalidade do instrumento de criação e amadurecimento das articulações. Existem CIRAs criados por atos administrativos que são muito consolidados, com grande mobilização político-institucional e resultados. Ao contrário,

existem CIRAs criados por lei que são bastante esvaziados, com baixa adesão interinstitucional.

Observa-se também grande variação na composição dos comitês diretivos, com diferentes graus de formalização de grupos operacionais e de conselhos gestores. Em alguns estados, o CIRA é diretamente vinculado aos gabinetes dos procuradores-gerais, enquanto em outros está diluído entre órgãos de execução sem centralidade institucional clara.

Apesar disso, há consenso quanto à importância da regularidade das reuniões, da presença multissetorial e da existência de espaços técnicos para definição de estratégias conjuntas. Nota-se maior relevância na mobilização de pessoas e estruturas e na definição de fluxos e metodologias de trabalho do que propriamente do formato jurídico da criação.

Ministério Público

A participação do MP é constante e central nos CIRAs, mas não homogênea. Em diversos estados, há membros com atribuição específica para a ordem tributária e grupos de atuação especial ou centros de apoio técnico-jurídico. Em outros, a atuação ocorre de forma mais genérica, muitas vezes acumulando atribuições diversas, o que compromete a especialização.

A institucionalização de núcleos ou de grupos específicos, bem como a dedicação exclusiva de promotores, são fatores que se correlacionam positivamente com maior eficiência nas ações integradas.

Receita Estadual

A presença da Receita Estadual é estratégica, mas também desigual. Em alguns estados, auditores fiscais são designados exclusivamente para os CIRAs, com atribuições claramente definidas e pleno acesso a bases de dados fiscais. Em outros, a atuação é pontual e com limitações técnicas ou jurídicas, inclusive quanto ao compartilhamento de informações protegidas por sigilo fiscal, mesmo observada a reserva de jurisdição.

O fortalecimento da atuação fazendária requer maior institucionalização da parceria, da infraestrutura analítica e de protocolos de cooperação mais robustos.

Advocacia Pública

A participação das Procuradorias Estaduais também é variável. Alguns comitês contam com procuradores dedicados, inclusive integrados nas fases iniciais das investigações e da seleção de casos. Em outros, a atuação ocorre somente após o lançamento dos créditos, com pouca articulação estratégica prévia.

Os melhores resultados ocorrem onde há atuação proativa da advocacia pública, integração nos núcleos operacionais e uso estratégico das execuções fiscais qualificadas. Bons resultados também são obtidos a partir da articulação entre o rastreamento e a recuperação de ativos em ações cíveis e execuções fiscais, com medidas de investigação de natureza eminentemente criminal conduzidas pelo Ministério Público e pela Polícia Civil.

Apoio policial e Segurança Pública

A integração com forças policiais é um diferencial importante, sobretudo para operações de campo e para o cumprimento de medidas cautelares, notadamente para prisão e para busca e apreensão. Entretanto, em muitos estados, a atuação das polícias civis ou militares é informal ou esporádica, o que compromete a capacidade de resposta em ações mais complexas.

As experiências mais exitosas envolvem formalização de parcerias, capacitação técnica dos agentes e articulação direta com as secretarias de segurança pública. É desejável a designação de equipes policiais com exclusividade para atuar em articulação com os casos do CIRA.

Seleção de casos e critérios estratégicos

A seleção de casos prioritários é um ponto crítico. Embora a maioria dos comitês declare atuar com foco em grandes devedo-

res e fraudes estruturadas, poucos possuem critérios objetivos e transparentes de priorização. Há lacunas na definição de metas, no acompanhamento de resultados e na adoção de parâmetros estratégicos claros. Iniciativas de atuação com foco em setores econômicos permitem melhor compreensão dos efeitos sistêmicos da atuação do CIRA, evitando aprofundar distorções de mercado quando as investigações focam apenas em parte dos atores que praticam ilícitos no mesmo setor econômico.

A institucionalização de critérios e a construção de matrizes de risco fiscal são caminhos importantes para qualificar a atuação dos comitês.

Tecnologia e Capacidade Investigativa

Há um hiato entre a sofisticação da macrocriminalidade fiscal e os recursos tecnológicos disponíveis aos CIRAs. A maior parte dos comitês não conta com infraestrutura tecnológica própria nem com equipes técnicas capacitadas em coleta, em preservação e em análise de evidências digitais.

Por outro lado, diversos estados manifestaram interesse e iniciativas embrionárias no uso de ferramentas de automação, de análise de dados e de inteligência artificial, indicando que há terreno fértil para o desenvolvimento de capacidades mais modernas e proativas.

Poucos estados demonstraram estágio avançado na coleta, na guarda, no compartilhamento e na análise de evidências digitais.

PERSPECTIVAS E SUGESTÕES

O enfrentamento da macrocriminalidade tributária contemporânea exige mais do que ações pontuais ou experiências isoladas: requer uma estratégia nacional coordenada, capaz de articular inteligência, coerência institucional e resposta integrada à evasão fiscal de alta complexidade.

Este relatório nasce com esse propósito. Ao reunir dados inéditos sobre a estrutura e o funcionamento dos Comitês Interinstitucionais de Recuperação de Ativos (CIRAs) em todo o país, a presente publicação oferece um panorama detalhado e, ao mesmo tempo, um ponto de partida para a formulação de políticas públicas estruturantes.

As sugestões que seguem são dirigidas ao Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPGE), instância máxima de articulação do Ministério Público brasileiro, com o objetivo de fomentar um debate institucional nacional sobre a consolidação dos CIRAs, seus parâmetros mínimos de funcionamento e seu alinhamento às diretrizes de enfrentamento da sonegação fiscal no contexto da reforma tributária.

Elas dialogam diretamente com o diagnóstico apresentado e com os desafios expostos no prefácio do Procurador-Geral de Justiça, Francisco Zanicotti, ao enfatizarem que vivemos um momento singular de reorganização fiscal, de redefinição de papéis institucionais e de afirmação de protagonismo do Ministério Público no combate à fraude, à injustiça fiscal e à concorrência desleal.

As sugestões a seguir visam a orientar esse processo de forma propositiva e federativa, respeitando as realidades locais, mas com

foco na construção de um modelo nacional de governança estruturada e permanente para os CIRAs, à altura das demandas do novo ciclo institucional inaugurado pela Emenda Constitucional nº 132/2023.

Desenvolver o diagnóstico de uma política institucional permanente

Sugere-se que o GNDOET consolide o “diagnóstico nacional dos CIRAs” como uma política institucional contínua, com atualizações regulares e metodologias cada vez mais qualificadas. Para tanto, sugere-se a criação do Observatório do MP junto aos CIRAs, no âmbito do GNDOET.

A cada ciclo, novas camadas de análise devem ser incorporadas, ampliando o escopo do levantamento e aprimorando os instrumentos de coleta e de interpretação de dados. O objetivo é evoluir de um retrato estrutural e quantitativo para um diagnóstico mais qualitativo, com foco na maturidade institucional dos CIRAs e na efetividade social de suas ações.

Além de monitorar a evolução de boas práticas e assimetrias regionais, o diagnóstico periódico poderá incluir a criação de métricas de resultado, de indicadores de desempenho e de parâmetros comparativos que permitam aferir o impacto real dos comitês na recuperação de ativos, na justiça fiscal e na redução das desigualdades concorrenciais.

Criar, no âmbito do GNDOET/CNPG, uma comissão permanente para acompanhar os impactos da reforma tributária na atuação do MP Brasileiro

Sugere-se ao GNDOET a criação da Comissão Permanente da Reforma Tributária (CPRT), dedicada ao acompanhamento das novas dinâmicas legislativas, regulatórias e institucionais decorrentes da reforma tributária, com foco especial nos impactos penais, fiscais e patrimoniais. Essa iniciativa deve viabilizar uma atuação

coordenada e prospectiva do Ministério Público brasileiro, promovendo monitoramento técnico, análise crítica e proposições institucionais diante das transformações estruturais em curso.

A aprovação da Emenda Constitucional nº 132/2023 inaugurou um novo ciclo institucional para o sistema tributário brasileiro. Este momento de transição normativa, ainda em curso, terá impactos profundos sobre a estrutura, a dinâmica e as formas de incidência da macrocriminalidade tributária no país.

Diante desse cenário, é essencial que o Ministério Público não apenas reaja às mudanças, mas assuma uma postura ativa e estratégica de protagonismo institucional. A comissão deverá ter como missão central monitorar os efeitos jurídicos, econômicos e institucionais da reforma tributária, oferecendo subsídios técnicos ao CNPG, aos MPs estaduais e aos próprios CIRAs.

Essa instância deve articular-se com o CONFAZ, a CONPEG, os conselhos de segurança pública, o Poder Legislativo e o Poder Executivo, além dos próprios CIRAs estaduais, promovendo uma governança interfederativa voltada à construção de um novo modelo de proteção à ordem tributária e de promoção da justiça fiscal. A criação da comissão permitirá, inclusive, integração com o Grupo de Trabalho criado pelo Conselho Nacional de Justiça, contribuindo para uma atuação sinérgica entre os diferentes órgãos de controle.

Trata-se de uma oportunidade para o Ministério Público ocupar espaço ativo e estruturante nesse novo cenário, como instituição propositiva técnica e comprometida com o interesse público e com a construção de uma cidadania fiscal robusta e moderna.

Fortalecer a marca CIRA e a comunicação institucional integrada

Sugere-se que o GNDOET adote práticas voltadas ao fortalecimento da identidade institucional dos CIRAs e à valorização simbólica e comunicacional de sua atuação, como estratégia para ampliar sua legitimidade pública e consolidá-los como política permanente de enfrentamento à criminalidade tributária.

A consolidação dos CIRAs como política pública de enfrentamento à criminalidade tributária também depende da sua valorização simbólica e da sua projeção comunicacional perante a sociedade.

Para consolidar a legitimidade social dos CIRAs, é fundamental investir em comunicação estratégica e em identidade institucional. Propõe-se a criação de uma logomarca nacional para os CIRAs, bem como a padronização visual e discursiva de seus materiais de divulgação, respeitando as autonomias estaduais.

Também se propõe o desenvolvimento de campanhas públicas voltadas tanto para a sociedade quanto para os setores produtivos, com ênfase na defesa da livre concorrência e na promoção da integridade fiscal. A comunicação deve destacar os resultados alcançados, os casos emblemáticos e a atuação integrada das instituições. Mais do que visibilidade, trata-se de gerar confiança pública e engajamento social em torno do combate à sonegação e à concorrência desleal.

Trata-se de incorporar uma agenda positiva de transformação institucional, reforçando, junto à opinião pública, que o combate à sonegação é uma política de justiça, de equidade e de fortalecimento da democracia.

Institucionalizar promotorias especializadas para a defesa da ordem tributária e criar núcleos de apoio para atuação no CIRA

Sugere-se que o GNDOET apresente ao CNPG proposta para a institucionalização, nos Ministérios Públicos estaduais, de promotorias de justiça com atribuição especializada na defesa da ordem tributária, bem como para a criação de núcleos de apoio técnico-operacional voltados para a atuação qualificada no âmbito dos CIRAs (CAOET, GAESF, etc). Essas duas medidas, complementares entre si, visam a conferir maior estabilidade, especialização e continuidade à atuação do MP na repressão à macrocriminalidade fiscal e na recuperação de ativos públicos.

São elas:

a) Criação de promotorias de justiça com atribuição especializada para a ordem tributária

A formalização de promotorias com competência específica na tutela da ordem tributária permite maior continuidade institucional, observância do princípio do promotor natural e acúmulo progressivo de experiência técnica por parte dos membros. Além disso, garante maior interlocução com os demais órgãos do CIRA e promove a profissionalização da atuação na área fiscal, hoje ainda fragmentada em muitos estados.

A rotatividade de membros e a sobreposição de atribuições (muitas vezes ficando a tutela tributária para a atuação criminal residual) são entraves identificados em alguns estados. Estruturas estáveis garantem foco, aprofundamento e legado.

b) Criação de Centros de Apoio Operacional (CAOs) ou núcleos especializados de suporte à atuação no CIRA

A existência de um núcleo técnico de apoio voltado exclusivamente para a matéria tributária permite ao MP uma representação institucional qualificada no CIRA, além de fornecer suporte estratégico aos promotores naturais. Esses núcleos podem atuar em casos de maior complexidade, de forma complementar ou subsidiária, reforçando a capacidade de resposta do MP e garantindo tratamento uniforme em situações que envolvam grandes devedores, esquemas estruturados ou repercussão interestadual.

Essas duas estruturas – promotorias com atribuição definida e núcleo de apoio intersetorial – devem ser entendidas como pilares institucionais do Ministério Público no âmbito do CIRA, assegurando coerência, permanência e especialização na defesa da ordem tributária.

Formalizar a participação do MP nos CIRAs por meio de normativas internas e de instrumentos interinstitucionais

Sugere-se que o GNDUET proponha ao CNPG a formalização da participação do Ministério Público nos Comitês Interinstitucionais de Recuperação de Ativos (CIRAs) por meio de normativas internas específicas e de instrumentos interinstitucionais. Essa medida visa a consolidar a presença institucional do MP nos comitês, garantindo maior estabilidade, previsibilidade e legitimidade à sua atuação, além de fortalecer o alinhamento técnico e operacional entre os diversos órgãos envolvidos na recuperação de ativos e no combate à sonegação fiscal estruturada.

Para garantir estabilidade, coerência e legitimidade à atuação do Ministério Público nos CIRAs, é essencial formalizar a sua participação, tanto no plano interno quanto nas relações com os demais órgãos envolvidos. No âmbito intrainstitucional, os MPs devem adotar normativas claras sobre designação de membros, estruturação de equipes, alocação de recursos e oferta de infraestrutura compatível.

No plano interinstitucional, recomenda-se a celebração de convênios ou protocolos com as Fazendas Estaduais, Procuradorias e forças de segurança. Esses instrumentos promovem estabilidade institucional, blindam o CIRA contra flutuações políticas e aprofundam a confiança entre os parceiros.

A formalização, portanto, não se resume à criação normativa do CIRA, mas envolve a consolidação de uma arquitetura institucional duradoura, transparente e funcional, que assegura continuidade, legitimidade e capacidade operacional à presença do Ministério Público na estrutura de governança fiscal e de combate à macrocriminalidade tributária.

Estruturar equipe permanente e multidisciplinar de investigação financeira com suporte tecnológico para a coleta e a análise de evidências digitais

Sugere-se que o GNDDET proponha ao CNPG a estruturação, no âmbito dos Ministérios Públicos estaduais, de equipes permanentes e multidisciplinares de investigação financeira, com suporte tecnológico voltado à coleta, à guarda, ao compartilhamento e à análise de evidências digitais no contexto da atuação dos CIRAs. Essas equipes devem funcionar como suporte técnico qualificado às investigações tributárias complexas, ampliando a capacidade do MP de lidar com fraudes sofisticadas, estruturas empresariais simuladas e ocultação patrimonial dolosa.

Essas estruturas devem ser compostas por membros do MP com atuação especializada, com apoio de equipe técnica do próprio MP e, eventualmente, de instituições parceiras (auditores e policiais) com conhecimentos em múltiplas áreas do conhecimento, como contabilidade, auditoria, ciência de dados, TI forense e direito tributário.

Além do empenho de profissionais capacitados, é indispensável que seja desenvolvida infraestrutura tecnológica adequada, incluindo:

- ferramentas de extração de dados;
- soluções para guarda segura e cadeia de custódia de evidências digitais;
- softwares de mineração de dados e análise de redes complexas;
- sistemas seguros de compartilhamento de informações entre órgãos do CIRA.

A consolidação de um ecossistema técnico de investigação financeira e digital dentro do MP fortalece sua capacidade institucional, amplia a eficácia das operações conjuntas e garante maior segurança jurídica às provas produzidas.

Adaptando a proposta às múltiplas realidades locais, caso a criação de equipes próprias ainda não seja viável, sugere-se que a estrutura de suporte à atuação do CIRA seja provida por órgãos já existentes no âmbito do Ministério Público, como os GAECOs, GSIs ou LAB-LDs, compartilhando capacidades analíticas já existentes.

Fomentar a adoção de estratégias de consensualidade e de negociação fiscal qualificada no âmbito dos CIRAs

Sugere-se que o GNDDET proponha ao CNPG a adoção de diretrizes nacionais voltadas para a promoção de estratégias de consensualidade e de negociação fiscal qualificada no âmbito dos CIRAs. A atuação do Ministério Público na defesa da ordem tributária deve evoluir não apenas no eixo repressivo, mas também na capacidade de oferecer respostas consensuais eficazes, especialmente nos casos em que a solução negocial proporcione celeridade, racionalidade e reparação qualificada do dano tributário. Para isso, é necessário estimular a construção de modelos avançados de negociação fiscal interinstitucional, com visão sistêmica e interdisciplinar, alinhados à complexidade da macrocriminalidade tributária contemporânea.

Nos casos de maior gravidade e sofisticação, em que há estruturação societária fraudulenta, múltiplos envolvidos e esvaziamento patrimonial doloso, a resolução negociada exige abordagem global e articulada que conjugue elementos das esferas cível, fiscal, administrativa e penal, visando a um desfecho integral. Essa complexidade demanda a aplicação de técnicas negociais interdisciplinares, com participação coordenada no âmbito do CIRA e, quando necessário, de instâncias judiciais e órgãos de controle.

Tal estratégia dialoga com a unidade ontológica do ilícito fiscal e com a racionalidade econômica que rege o comportamento de agentes da macrocriminalidade corporativa. A escolha ilícita, nesses casos, não é impulsiva ou isolada, mas baseada em cálculos econômicos de risco e de retorno, exigindo, portanto, uma resposta igualmente racional, estruturada e previsível, inclusive no campo da negociação (inteligência do conceito de Responsabilidade 360°).

Paralelamente, é fundamental desenvolver mecanismos simplificados para casos menos complexos, como modelos padronizados de transação fiscal, ajustados a pequenas e médias empresas ou devedores esporádicos. Esses formatos devem permitir maior agilidade, desjudicialização e eficiência, sempre partindo da reparação integral do dano tributário como pressuposto inegociável.

O incentivo à consensualidade deve, portanto, ser pensado como um instrumento estratégico de governança fiscal, capaz de otimizar recursos públicos, reduzir litígios, recuperar créditos com efetividade e reafirmar o papel resolutivo e moderno do Ministério Público no âmbito dos CIRAs.

Essa sugestão está alinhada aos debates legislativos em curso, como o PLP nº 108/2024, que reforça a importância da consensualidade qualificada na seara tributária.



FICHA TÉCNICA

Realização

Associação dos Observadores dos Direitos Difusos e Coletivos
de Minas Gerais
Observatório de Comunicação (Lei.A)

Coordenação editorial

Gustavo Nolasco

Projeto gráfico e diagramação

Fabiana Ferraresi

Revisão ortográfica e gramatical

Érica Aniceto

Impressão

Gráfica e editora Formato

Coordenação de produção

Madalena Damasceno

Produção Executiva

Gisele Batista

Assessoria jurídica

Bernardo Campomizzi Machado

Belo Horizonte . 2025

Realização

LEI.A

Apoio

 **semente**

**MPMG**
Ministério Público
do Estado de Minas Gerais

Realização

LEIA

Apoio



semente

MPMG
Ministério Público
do Estado de Minas Gerais