

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

O papel da inteligência financeira na persecução dos crimes de lavagem de dinheiro e ilícitos relacionados

The role of financial intelligence in the persecution of money laundering and related felonies

Antonio Henrique Graciano
Suxberger

Rochelle Pastana Ribeiro Pasiani

VOLUME 8 • Nº 1 • ABR • 2018

POLÍTICAS PÚBLICAS E BOAS PRÁTICAS PARA O SISTEMA PENAL

Sumário

I. DOSSIÊ ESPECIAL: POLÍTICAS PÚBLICAS E BOAS PRÁTICAS PARA O SISTEMA PENAL	19
PENAL ABOLITIONISM AND REFORMISM REVISITED	21
Roger Matthews	
A FORMULAÇÃO DA AGENDA POLÍTICO-CRIMINAL COM BASE NO MODELO DE CIÊNCIA CONJUNTA DO DIREITO PENAL	37
Mário Lúcio Garcez Calil e José Eduardo Lourenço dos Santos	
TRIAL WITHOUT UNDUE DELAY: A PROMISE UNFULFILLED IN INTERNATIONAL CRIMINAL COURTS.....	55
Cynthia Cline	
CONSTITUIÇÃO, STF E A POLÍTICA PENITENCIÁRIA NO BRASIL: UMA ABORDAGEM AGNÓSTICA DA EXECUÇÃO DAS PENAS	90
Bruno Amaral Machado e Rafael Seixas Santos	
PREVENÇÃO ESPECIAL NEGATIVA DA PENA: O TERRENO FÉRTIL PARA A IMPLEMENTAÇÃO E DIFUSÃO DA LÓGICA ATUARIAL NO SUBSISTEMA JURÍDICO-PENAL.....	114
Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Flávia Nunes de Carvalho Cavichioli Carmona	
A RELAÇÃO ENTRE CRIMINOGENESE E PRÁTICAS PENAIAS E O DEBATE SOBRE A TEORIA DA AÇÃO ENTRE SUBJETIVISTAS E OBJETIVISTAS	128
André Leonardo Copetti Santos e Douglas Cesar Lucas	
A PRIVATIZAÇÃO DE PRESÍDIOS E A IDEIA NEOLIBERAL DE CRIAÇÃO DE UM ESTADO MÍNIMO ...	163
Gina Marcilio Vidal Pompeu e Carlos Lélío Lauria Ferreira	
LA NECESIDAD DE INVESTIGAR LA PRISIÓN (DESDE AFUERA Y DESDE ADENTRO) PARA TRANSFORMARLA. SOBRE UNAS MODESTAS EXPERIENCIAS EN EL ÁMBITO DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES.....	179
Gabriel Ignacio Anitua	
AMBIENTE URBANO E SEGURANÇA PÚBLICA: CONTRIBUIÇÕES DAS CIÊNCIAS SOCIAIS PARA O ESTUDO E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS CRIMINAIS.....	195
Sergio Francisco Carlos Sobrinho, Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira e Airton Guilherme Guilherme Berger Filho	
ECOCÍDIO: PROPOSTA DE UMA POLÍTICA CRIMINALIZADORA DE DELITOS AMBIENTAIS INTERNACIONAIS OU TIPO PENAL PROPRIAMENTE DITO?	210
Djalma Alvarez Brochado Neto e Tarin Cristino Frota Mont' Alverne	

A JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO POLÍTICA PÚBLICA ALTERNATIVA AO ENCARCERAMENTO EM MASSA	228
Selma Pereira de Santana e Carlos Alberto Miranda Santos	
A JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DA CULTURA DE PAZ: UMA NOVA PERSPECTIVA PARA A EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NO BRASIL	244
Charlise Paula Colet Gimenez e Fabiana Marion Spengler	
THE INTERNATIONALIZATION OF CRIMINAL LAW: TRANSNATIONAL CRIMINAL LAW, BASIS FOR A REGIONAL LEGAL THEORY OF CRIMINAL LAW.....	261
Nicolás Santiago Cordini	
CRIMES NA INTERNET E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM MATÉRIA PENAL ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS.....	277
Guilherme Berti de Campos Guidi e Francisco Rezek	
O PAPEL DA INTELIGÊNCIA FINANCEIRA NA PERSECUÇÃO DOS CRIMES DE LAVAGEM DE DINHEIRO E ILÍCITOS RELACIONADOS.....	290
Antonio Henrique Graciano Suxberger e Rochelle Pastana Ribeiro Pasiani	
POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA DILACERADA: O EXEMPLO DA LEI 13491/2017 E SUAS CONSEQUÊNCIAS PENAIS E PROCESSUAIS PENAIS.....	320
Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro	
ATENDIMENTO INTEGRAL À VÍTIMA: A SEGURANÇA PÚBLICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL	337
Waléria Demoner Rossoni e Henrique Geaquinto Herkenhoff	
DIREITOS FUNDAMENTAIS E AS RELAÇÕES ESPECIAIS DE SUJEIÇÃO.....	361
Pedro Adamy	
O NEAH E A ATENÇÃO AO AUTOR DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER EM BELÉM.....	378
Luanna Tomaz Souza, Anna Beatriz Alves Lopes e Andrey Ferreira Silva	
BOTÃO DO PÂNICO E LEI MARIA DA PENHA.....	397
Ludmila Aparecida Tavares e Carmen Hein de Campos	
O QUE PENSAM AS JUÍZAS E OS JUÍZES SOBRE A APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA: UM PRINCÍPIO DE DIÁLOGO COM A MAGISTRATURA DE SETE CAPITAIS BRASILEIRAS.....	422
Marília Montenegro Pessoa de Mello, Fernanda Cruz da Fonseca Rosenblatt e Carolina Salazar l'Armée Queiroga de Medeiros	
UMA SALA COR-DE-ROSA: A POLÍTICA PÚBLICA DE GÊNERO PREVISTA NA LEI 11.340/2006 NA CIDADE DE PIRAQUARA – PARANÁ.....	450
Priscilla Placha Sá e Jonathan Serpa Sá	

A PRÁTICA DA MISTANÁSIA NAS PRISÕES FEMININAS BRASILEIRAS ANTE À OMISSÃO DO DIREITO À SAÚDE E A NEGAÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA.....	473
Elias Jacob de Menezes Neto e Tiago José de Souza Lima Bezerra	
REPRESENTAÇÕES SOCIAIS NO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL: PROTEÇÃO NORMATIVA E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O APENADO LGBT	495
Mariana Dionísio de Andrade, Marina Andrade Cartaxo e Daniel Camurça Correia	
CALONS: REDEFININDO AS FRONTEIRAS DOS DIREITOS HUMANOS E DO SISTEMA DE JUSTIÇA PENAL	515
Phillipe Cupertino Salloum e Silva e Marcos José de Oliveira Lima Filho	
AS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA NO BRASIL: UMA JANELA PARA A MELHORA DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL.....	531
Carolina Costa Ferreira e Gabriel Antinolfi Divan	
A ATUAÇÃO DO AGENTE PENITENCIÁRIO COMO BUROCRATA DE NÍVEL DE RUA: PARA ALÉM DA DISCRICIONARIEDADE.....	551
Thaís Pereira Martins e Camila Caldeira Nunes Dias	
QUANDO A LUTA ANTIMANICOMIAL MIRA NO MANICÔMIO JUDICIÁRIO E PRODUZ DESENCARCERAMENTO: UMA ANÁLISE DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS PROVOCADOS PELA DEFENSORIA PÚBLICA NO CAMPO DA POLÍTICA PÚBLICA PENITENCIÁRIA E DE SAÚDE MENTAL ...	574
Patricia Carlos Magno e Luciana Boiteux	
PENAS ALTERNATIVAS PARA PEQUENOS TRAFICANTES: OS ARGUMENTOS DO TJSP NA ENGRENAGEM DO SUPERENCARCERAMENTO	605
Maíra Rocha Machado, Matheus de Barros, Olívia Landi Corrales Guaranha e Julia Adib Passos	
II. OUTROS TEMAS	630
AÇÃO POPULAR POR OMISSÃO LESIVA AO MÍNIMO EXISTENCIAL (MORALIDADE) E CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: NOVOS HORIZONTES DESVELADOS PELA JURISPRUDÊNCIA DO STJ E DO STF NO PARADIGMA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	632
Luciano Picoli Gagno e Camilo José d'Ávila Couto	
AS PRÁTICAS DE JURIDICIDADE ALTERNATIVA NA AMÉRICA LATINA: ENTRE O REFORMISMO E O IMPULSO DESESTRUTURADOR A PARTIR DE STANLEY COHEN	649
Jackson da Silva Leal	
DISTINÇÃO INCONSISTENTE E SUPERAÇÃO DE PRECEDENTES NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	668
Patrícia Perrone Campos Mello e Paula de Andrade Baqueiro	

DEMOCRATIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO PELA DA LEGALIDADE, LEGITIMIDADE E ECONOMICIDADE	690
Rafael Antonio Baldo	
A TRANSPARÊNCIA DA POLÍTICA MONETÁRIA E A SUA LIMITAÇÃO AOS OBJETIVOS CONSTITUCIONAIS.....	707
Marcelo Quevedo Do Amaral	
GESTÃO DOS ESPAÇOS MARINHOS NO CONTEXTO DAS ENERGIAS MARINHAS RENOVÁVEIS	726
Tarin Frota Mont`Alverne e Maira Melo Cavalcante	
A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO ANTE OS RISCOS ADVINDOS DAS NOVAS TECNOLOGIAS BÉLICAS	746
Alice Rocha da Silva e Mario Abrahão Antônio	
A ESCOLHA DO ESTADO BRASILEIRO PELO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE: O DEVER DE FINANCIAR MEDICAMENTOS DE ALTO CUSTO.....	767
Andre Studart Leitão, Thiago Patrício de Sousa e Alexandre Antonio Bruno da Silva	
POR QUE A ÁREA DO DIREITO NÃO TEM CULTURA DE PESQUISA DE CAMPO NO BRASIL?	782
Fayga Silveira Bedê e Robson Sabino de Sousa	

O papel da inteligência financeira na persecução dos crimes de lavagem de dinheiro e ilícitos relacionados*

The role of financial intelligence in the persecution of money laundering and related felonies

Antonio Henrique Graciano Suxberger**

Rochelle Pastana Ribeiro Pasiani***

RESUMO

O presente artigo insere-se na análise dos arranjos institucionais referentes ao uso da inteligência como instrumento de auxílio na persecução penal e na prevenção de delitos financeiros. Pretende demonstrar que o regime administrativo de produção de inteligência financeira serve às finalidades de prevenção e detecção de ilícitos emergentes de avanços tecnológicos contemporâneos e dos riscos a estes associados, sem a utilização de sanções necessariamente de cunho penal. Sua eficiência decorre da atribuição de responsabilidades a diferentes atores direta ou indiretamente envolvidos no fluxo financeiro de ativos ilícitos, garantindo a cooperação entre entes privados e autoridades governamentais mediante a instituição de mecanismos de mútua confiança e de fiscalização, bem como da imposição de sanções administrativas suficientemente dissuasivas no caso de descumprimento das obrigações impostas. Esse regime está fundamentado no tripé: identificação de clientes, manutenção de registros e comunicação às Unidades de Inteligência Financeira de operações suspeitas. Essas medidas auxiliam tanto no cumprimento da função prevenção geral positiva e negativa de delito, como na produção probatória. Apesar de ser considerada pela jurisprudência como relevante auxílio à persecução penal de ilícitos, ainda não há consenso sobre a extensão da utilidade desse novo mecanismo no processo penal. O regime administrativo de produção de inteligência financeira não dirige diretamente, portanto, a persecução penal, nem desonera investigadores de produzirem posteriormente as provas aptas a demonstrarem a culpabilidade dos acusados. Metodologicamente, o artigo se vale da análise de conteúdo, especialmente do regime normativo dos órgãos de inteligência financeira, de análise documental de julgados de Tribunais Superiores a respeito da consideração do material produzido por esses órgãos e de revisão bibliográfica específica sobre o tema.

Palavras-chave: Lavagem de dinheiro. Inteligência financeira. Arranjos institucionais. COAF. Comunicação de operação suspeita. Controle penal.

* Recebido em 24/04/2017
Aprovado em 23/06/2017

** Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Professor do Máster Oficial em Direitos Humanos, Interculturalidade e Desenvolvimento da Universidade Pablo de Olavide (Sevilha, Espanha) e Universidade Internacional da Andaluzia. Professor Investigador associado da linha “Derechos Humanos y Desarrollo” do Programa de Doutorado em Ciências Jurídicas e Políticas da Universidade Pablo de Olavide. Professor da Fundação Escola Superior do MPDFT (FESMPDFT) e da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). Mestre e Doutor em Direito. Pós-doutor em Direitos Humanos e Democracia pela Universidade de Coimbra. Promotor de Justiça no Distrito Federal. E-mail: antonio.suxberger@uniceub.br

*** Coordenadora-Geral de Inteligência Financeira no Ministério da Fazenda. Possui graduação em Direito pela Universidade de Brasília (2005), especialização em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (2006) e Mestrado em Direito Internacional Público pela Universidade de Leiden, Holanda (2011). É da carreira Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Internacional, atuando principalmente nos seguintes temas: direito internacional, cooperação jurídica internacional, combate à lavagem de dinheiro, inteligência financeira e direito penal internacional. E-mail: rochellepastana@gmail.com

ABSTRACT

The paper analyses the institutional arrangements referring the use of intelligence to enforce criminal persecution and to prevent financial crimes. It intends to clarify the statutory rules on producing intelligence data and its goals towards prevention and crime detection remarking the technological development and its associated risks, using distinguished sorts of response besides criminal penalties. Its efficiency is due to the liability of different subjects involved direct or indirectly on the financial flow of illicit assets. It is granted by the cooperation between private entities and government authorities throughout mutual confidence mechanisms and oversight actions, as well imposing administrative sanctions in case of noncompliance obligations. These statutory rules are based on a trivet system: client identification, record keeping of transactions and reporting suspicious transactions to financial intelligence units. The measures support the enforcement on general prevention of crimes, both positive and negative, and also on gathering evidence. Although it is considered a relevant effort by the courts on criminal persecution, there is no consensus of the utility's extension of the use of intelligence data on prosecuting financial crimes. The statutory rules on producing financial intelligence data are not designed to lead directly the criminal prosecution and they do not dismiss police and prosecution offices on producing the evidence to prove in criminal proceedings against possible defendants. Methodologically, the paper uses content analysis, especially on the statutory acts referring financial intelligence agencies, and documental analysis of cases and Court's decisions about the evaluation on the data produced by these agencies, besides bibliographical revision about the subject.

Keywords: Money laundering financial intelligence. Institucional arrangements. COAF. Suspicious transactions reports. Criminal control.

1. INTRODUÇÃO

Os mesmos avanços tecnológicos que intensificam a mobilidade de pessoas entre fronteiras nacionais e facilitam a realização de transações financeiras e comerciais ao redor do mundo também resultam na criação de novas ameaças a interesses individuais e coletivos¹. A sociedade pós-industrial passa a ter que enfrentar os riscos decorrentes da imprevisibilidade² e da dificuldade no dimensionamento das consequências dessas novas tecnologias, provocando uma crescente sensação de insegurança e marcando o surgimento de uma “sociedade de risco”³.

Na sociedade de risco, como aponta Nuñez Castanho, a atribuição de responsabilidade por eventuais lesões a bem jurídicos também é prejudicada pela interconexão entre ações de diferentes atores. Há uma substituição crescente de contextos de ações individuais por outros de caráter coletivo. Isso determina que

1 PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel. De la sociedad neoliberal del riesgo a la expansión del Derecho Penal. In: MUÑOZ CONDE, Francisco. *Problemas Actuales del Derecho Penal y de la Criminología*. Estudios penales en memoria de la Profesora Dra. María del Mar Díaz Pita. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008. p. 163. Vide também NUÑEZ CASTANHO, Elena. Las transformaciones sociales y el derecho penal: del estado liberal al derecho penal de enemigos. In: MUÑOZ CONDE, Francisco. *Problemas Actuales del Derecho Penal y de la Criminología*. Estudios penales en memoria de la Profesora Dra. María del Mar Díaz Pita. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008. p. 125.

2 NUÑEZ CASTANHO, Elena. Las transformaciones sociales y el derecho penal: del estado liberal al derecho penal de enemigos. In: MUÑOZ CONDE, Francisco. *Problemas Actuales del Derecho Penal y de la Criminología*. Estudios penales en memoria de la Profesora Dra. María del Mar Díaz Pita. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008. p. 128.

3 Esse termo, emprestado de Ulrich BECK, tem sido apropriado por penalistas como Nuñez Castanho e Pérez Cepeda para justificar a crescente instrumentalização do Direito Penal pela Política Criminal como resposta à generalizada sensação de insegurança presente na sociedade contemporânea. Vide: PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel. De la sociedad neoliberal del riesgo a la expansión del Derecho Penal. In: MUÑOZ CONDE, Francisco. *Problemas Actuales del Derecho Penal y de la Criminología*. Estudios penales en memoria de la Profesora Dra. María del Mar Díaz Pita. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008. p. 167, e NUÑEZ CASTANHO, Elena. Las transformaciones sociales y el derecho penal: del estado liberal al derecho penal de enemigos. In: MUÑOZ CONDE, Francisco. *Problemas Actuales del Derecho Penal y de la Criminología*. Estudios penales en memoria de la Profesora Dra. María del Mar Díaz Pita. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008. p. 125.

a responsabilidade se ramifique cada vez mais por meio de processos, aos quais contribuem muitas pessoas, por vezes integradas num sistema de divisão de trabalho, mas sem relação específica entre si.⁴

Essa sensação de insegurança — ampliada artificialmente ou não⁵ — passa a servir como uma das justificativas para a expansão do Direito Penal, mediante a criação de novos tipos penais e a introdução de inovações processuais que facilitam a persecução penal. Por um lado, como demonstra Nuñez Castanho, por ser o ramo do Direito que apresenta as ferramentas mais severas de controle social, o Direito Penal passa a ser instrumentalizado pelos formuladores da política criminal praticamente como resposta única à necessidade de maior segurança⁶. Por outro lado, seus mecanismos tradicionais passam a ser considerados inadequados para responder aos desafios impostos pelos ilícitos emergentes associados à nova configuração da sociedade⁷.

A expansão do Direito Penal, entretanto, é recepcionada com cautela por parte da dogmática penal, por afetar e transformar princípios e garantias basilares, como o princípio da legalidade, da subsidiariedade e da culpabilidade⁸. Uma das principais críticas à modernização do Direito Penal diz respeito à ausência de preocupação em definir e dar concretude aos bens jurídicos que devem estar protegidos pelo Direito Penal. Passa-se a admitir bens jurídicos universais de definição vaga⁹.

Crítica-se a tipificação de condutas que não representam, necessariamente, uma ameaça concreta a esses bens jurídicos, mas sim um perigo de cunho abstrato, fundamentado no risco e na sensação de insegurança apresentados em uma modernidade complexa¹⁰. Há uma crescente criminalização de atos meramente preparatórios que por si não configuram lesão direta a nenhum bem jurídico a ser protegido. Ademais, o Direito Penal passa a ser chamado para responder a todo e qualquer problema resultante da modernização e aumento da complexidade das relações sociais e que ganhe a atenção pública, deixando de ser, portanto, a

4 NUÑEZ CASTANHO, Elena. Las transformaciones sociales y el derecho penal: del estado liberal al derecho penal de enemigos. In: MUÑOZ CONDE, Francisco. *Problemas Actuales del Derecho Penal y de la Criminología*. Estudios penales en memoria de la Profesora Dra. María del Mar Díaz Pita. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008. p. 128.

5 Nuñez Castanho argumenta que a percepção subjetiva dos riscos, em muitos casos, é maior do que a existência objetiva destes, em razão de uma comunicação parcial da realidade pelos meios de comunicação e eventualmente pelas próprias instituições estatais. NUÑEZ CASTANHO, Elena. Las transformaciones sociales y el derecho penal: del estado liberal al derecho penal de enemigos. In: MUÑOZ CONDE, Francisco. *Problemas Actuales del Derecho Penal y de la Criminología*. Estudios penales en memoria de la Profesora Dra. María del Mar Díaz Pita. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008. p. 130. Pérez Cepeda afirma ainda a existência do uso político da potencialização da sensação de insegurança para fins eleitorais e populistas. PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel. De la sociedad neoliberal del riesgo a la expansión del Derecho Penal. In: MUÑOZ CONDE, Francisco. *Problemas Actuales del Derecho Penal y de la Criminología*. Estudios penales en memoria de la Profesora Dra. María del Mar Díaz Pita. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008. p. 165. Alldrige traz o conceito de “pânico moral” cujo cerne é a combinação entre liberdade de imprensa e as ações de indivíduos poderosos para criar uma reação pública adversa em face de determinada atividade e, uma vez que se inicie esse processo de “demonização”, ele é cada vez mais agravado pela crescente publicidade ALLDRIDGE, Peter. *Money Laundering Law: Forfeiture, Confiscation, Civil Recovery, Criminal Laundering and Taxation of the Proceeds of Crime*. Oxford: Hart Publishing, 2003. p. 11.

6 NUÑEZ CASTANHO, Elena. Las transformaciones sociales y el derecho penal: del estado liberal al derecho penal de enemigos. In: MUÑOZ CONDE, Francisco. *Problemas Actuales del Derecho Penal y de la Criminología*. Estudios penales en memoria de la Profesora Dra. María del Mar Díaz Pita. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008. p.130.

7 NUNES CASTANHO por exemplo afirma que “Las nuevas figuras delictivas surgidas al amparo del auge de la sociedad postindustrial o de riesgo, del sistema económico y de la actividad mercantil, difícilmente podrán encajarse en el ámbito de los tradicionales tipos delictivos, provocando, de este modo, el nacimiento de nuevas víctimas indefensas ante la obsolescencia de un Derecho penal basado en el espíritu y la ideología del siglo XIX e incapaz de dar respuesta, con las tradicionales instituciones, a los distintos problemas y situaciones que van a surgir.” NUÑEZ CASTANHO, Elena. Las transformaciones sociales y el derecho penal: del estado liberal al derecho penal de enemigos. In: MUÑOZ CONDE, Francisco. *Problemas Actuales del Derecho Penal y de la Criminología*. Estudios penales en memoria de la Profesora Dra. María del Mar Díaz Pita. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008. p. 127.

8 PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel. De la sociedad neoliberal del riesgo a la expansión del Derecho Penal. In: MUÑOZ CONDE, Francisco. *Problemas Actuales del Derecho Penal y de la Criminología*. Estudios penales en memoria de la Profesora Dra. María del Mar Díaz Pita. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008. p. 166. HASSEMER, Winfried. História das Ideias Penais na Alemanha do Pós-Guerra. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 29, n. 118, p. 271, abr./jun. 1993.

9 HASSEMER, Winfried. História das Ideias Penais na Alemanha do Pós-Guerra. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 29, n. 118, p. 238-282, abr./jun. 1993. p. 273.

10 HASSEMER, Winfried. História das Ideias Penais na Alemanha do Pós-Guerra. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 29, n. 118, p. 238-282, abr./jun. 1993. p. 273.

ultima ratio para ser a *sola* ou *prima ratio*¹¹.

Tendo em vista a necessidade de assegurar, de forma efetiva, a segurança social, as finalidades de prevenção geral e específica da pena passam a ganhar prevalência sobre a finalidade retributiva e de ressocialização¹². Contudo, como explica Hassemer, a necessidade de prevenção igualmente passa a justificar o prolongamento do âmbito de aplicação da intervenção jurídico-penal para além das fronteiras da culpabilidade, cujos limites parecem se confundir com o da periculosidade.¹³

Apesar de levantarem potenciais perigos da instrumentalização do Direito Penal como resposta única à sensação de insegurança da sociedade pós-industrial, os teóricos citados, em geral, não elaboram eventuais outros mecanismos que sejam hábeis a enfrentar os riscos apresentados pelos avanços tecnológicos. No entanto, há uma tendência a apontar que esses mecanismos podem ser desenvolvidos por outros ramos do Direito, considerados menos interventivos que o Direito Penal, como o Direito Civil e o Direito Administrativo¹⁴. Hassemer argumenta o seguinte:

Há muitas razões para se supor que os problemas “modernos” de nossa sociedade causarão o surgimento e desenvolvimento de um Direito interventivo correspondentemente “moderno”: na zona fronteira entre o Direito Administrativo, o Direito Penal e a responsabilidade civil por atos ilícitos. Certamente terá em conta as leis do mercado e as possibilidades de um sutil controle estatal; sem problemas de imputação, sem pressupostos da culpabilidade, sem um processo metucioso – mas, então, também sem a imposição de penas criminais.¹⁵

Ana Pérez Cepeda traz exemplos do que podem vir a ser essas medidas alternativas ao direito penal. Os perigos ao meio ambiente são enfrentados muitas vezes por meio da completa renúncia a determinadas formas de energia ou produtos por meio de ameaças penais. A criminalidade organizada, segundo Pérez Cepeda, poderia ser enfrentada de modo mais eficaz do que faz o Direito Penal se as instituições financeiras estivessem obrigadas a comunicar ao Fisco todos os grandes movimentos de capital.¹⁶

O presente artigo pretende demonstrar que o regime administrativo de produção de inteligência financeira, hoje já implementado em diversos países¹⁷, responde, eficazmente, aos anseios de prevenção geral dos crimes de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, ao atribuir responsabilidades a diferentes ato-

11 HASSEMER, Winfried. História das Ideias Penais na Alemanha do Pós-Guerra. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 29, n. 118, p. 238-282, abr./jun. 1993. p. 272. Vide também NUÑES CASTANHO. 2008. *op. cit.*, p. 132.

12 HASSEMER, Winfried. Seguridad por intermedio del Derecho penal. In: MUNZ CONDE. *Problemas Actuales del Derecho Penal y de la Criminología*: Estudios penales en memoria de la Profesora Dra. María del Mar Díaz Pita. Tirant lo Blanch: Valencia, 2008. p. 28. NUÑEZ CASTANHO, Elena. Las transformaciones sociales y el derecho penal: del estado liberal al derecho penal de enemigos. In: MUÑOZ CONDE, Francisco. *Problemas Actuales del Derecho Penal y de la Criminología*: Estudios penales en memoria de la Profesora Dra. María del Mar Díaz Pita. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008. p. 130.

13 HASSEMER, Winfried. Seguridad por intermedio del Derecho penal. In: MUNZ CONDE. *Problemas Actuales del Derecho Penal y de la Criminología*: Estudios penales en memoria de la Profesora Dra. María del Mar Díaz Pita. Tirant lo Blanch: Valencia, 2008. p. 34.

14 Vide por exemplo NUÑEZ CASTANHO, Elena. Las transformaciones sociales y el derecho penal: del estado liberal al derecho penal de enemigos. In: MUÑOZ CONDE, Francisco. *Problemas Actuales del Derecho Penal y de la Criminología*: Estudios penales en memoria de la Profesora Dra. María del Mar Díaz Pita. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008. p. 131, e PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel. De la sociedad neoliberal del riesgo a la expansión del Derecho Penal. In: MUÑOZ CONDE, Francisco. *Problemas Actuales del Derecho Penal y de la Criminología*: Estudios penales en memoria de la Profesora Dra. María del Mar Díaz Pita. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008. p. 173-179.

15 HASSEMER, Winfried. História das Ideias Penais na Alemanha do Pós-Guerra. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 29, n. 118, p. 238-282, abr./jun. 1993. p. 282.

16 PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel. De la sociedad neoliberal del riesgo a la expansión del Derecho Penal. In: MUÑOZ CONDE, Francisco. *Problemas Actuales del Derecho Penal y de la Criminología*: Estudios penales en memoria de la Profesora Dra. María del Mar Díaz Pita. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008. p. 173.

17 Segundo Relatório de 2015 da Estratégia Nacional de Controle de Narcóticos do Departamento de Estado dos EUA, entre as 210 jurisdições analisadas, apenas Ilhas Comores, Somália, Sudão do Sul, além da Coreia do Norte, não possuíam legislação nacional dispondo sobre a obrigação de determinados setores econômicos de realizar comunicação de operações suspeitas de lavagem de dinheiro para autoridades competentes. UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. *Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs*. International Narcotics Control Strategy Report. V II: Money Laundering and Financial Crimes, mar. 2015, p. 38-49. Disponível em: <<https://www.state.gov/documents/organization/239561.pdf>>, Acesso em: 27 ago. 2016.

res direta ou indiretamente envolvidos no fluxo financeiro de ativos ilícitos, sem, necessariamente, valer-se de sanções de cunho penal. Esse regime administrativo mostra ainda ser ferramenta ímpar para a detecção de crimes e iniciação da investigação criminal, sem que implique a desoneração dos responsáveis pela persecução penal de produzir, posteriormente, as provas aptas a demonstrarem a culpabilidade dos acusados.

A investigação se vale da análise de conteúdo em relação à modelagem normativa dos órgãos de inteligência financeira e as diretrizes de sua atuação. Igualmente, se utiliza de análise documental, consistente na análise do modo pelo qual a atuação dos órgãos de inteligência é visualizada pelos Tribunais Superiores. O artigo, ainda, busca recorte na revisão bibliográfica que atenda às preocupações que justificam a intervenção penal nos chamados delitos financeiros e os respectivos arranjos institucionais do Estado para o seu enfrentamento.

Na primeira parte, o artigo analisa o regime administrativo de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo por meio da análise documental das competências normativas atribuídas em âmbito global às Unidades de Inteligência Financeira, dentre elas o Conselho de Controle Atividades Financeiras – COAF, e dos arranjos institucionais de sua interação com outros órgãos de controle penal. Na segunda parte, é analisado o processo de produção de inteligência financeira, com o detalhamento das medidas básicas de prevenção dirigidas à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, bem como é dada a explicação de como ocorre exatamente a atividade de produção das informações do relatório de inteligência financeira. Já a última parte do trabalho dirige-se à análise da conformação do tema nos Tribunais brasileiros, com ênfase aos Tribunais Regionais Federais e aos Tribunais Superiores.

2. O SURGIMENTO DO REGIME ADMINISTRATIVO DE PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO E FINANCIAMENTO DO TERRORISMO (PLD/FT)

O primeiro esforço global¹⁸ para uniformizar a prevenção à lavagem de dinheiro nos diferentes países foi a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, também conhecida como Convenção de Viena, de 1988. A Convenção foi internalizada pelo Brasil por meio do Decreto n. 154 de 1991. Conforme se depreende de seu preâmbulo, a Convenção resultou do convencimento de que o combate efetivo a esse crime transnacional, ainda restrito aos fundos gerados com o tráfico de drogas, dependia de ações coordenadas para destituição dos proveitos financeiros que os criminosos auferiam com suas atividades ilícitas, retirando-lhe, assim, seu principal incentivo¹⁹.

Essa Convenção instituiu, em seu artigo 3 (1) (b) e (c), a obrigação de os países criminalizarem a lavagem de dinheiro. A mera criminalização da lavagem de dinheiro trazia em si problemas práticos para a persecução penal. Ao contrário dos tipos tradicionais, os indícios e prova dos elementos constitutivos do novo ilícito estão em geral presentes em negócios privados, na maioria dos casos protegidos pelas leis nacionais de sigilo bancário, e, portanto, fora do acesso imediato dos responsáveis por sua investigação. Ademais, como explica Alldridge, falta à lavagem de dinheiro o reconhecimento imediato do “*elemento de dano ostensivo que permite às pessoas que desconhecem a lei a reconhecê-lo, sentirem-se incomodadas e condená-lo. Uma pessoa lavando dinheiro pode sim parecer com qualquer outra pessoa indo ao banco para fazer um depósito*”²⁰.

18 No âmbito Europeu, o Conselho da Europa já havia, em 1980, emitido recomendação sobre medidas contra a transferência e salvaguarda de fundos de origem criminosa. KERN, Alexander. The International Anti-Money-Laundering Regime: The Role of the Financial Action Task Force. *Journal of Money Laundering Control*, v. 4, Iss 3, p. 231–248, 2001. p. 234.

19 Traz o preâmbulo da Convenção: “Conscientes de que o tráfico ilícito gera consideráveis rendimentos financeiros e grandes fortunas que permitem às organizações criminosas transnacionais invadir, contaminar e corromper as estruturas da administração pública, as atividades comerciais e financeiras lícitas e a sociedade em todos os seus níveis. Decididas a privar as pessoas dedicadas ao tráfico ilícito do produto de suas atividades criminosas e eliminar, assim, o principal incentivo a essa atividade”.

20 Tradução livre. ALLDRIDGE, Peter. *Money Laundering Law: Forfeiture, Confiscation, Civil Recovery, Criminal Laundering and Taxation of the Proceeds of Crime*. Oxford: Hart Publishing, 2003. p. 13.

Fez-se necessário, então, estudar mecanismos pelos quais os países poderiam proteger os respectivos setores econômicos da má utilização pelos criminosos e que auxiliassem a detecção da ocorrência da lavagem de dinheiro. Essa lacuna veio a ser preenchida, principalmente, com o Grupo de Ação Financeira Contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI), uma organização não institucionalizada por tratado, criada, provisoriamente, em 1989, na forma de força-tarefa, pelo então G7 com o mandato de:

avaliar os resultados da cooperação em curso com objetivo de prevenir a utilização dos sistemas bancário e das instituições financeiras para a finalidade de lavagem de dinheiro, e para considerar medidas preventivas adicionais neste tema, inclusive a adaptação dos sistemas legislativos e regulatórios de forma a aperfeiçoar a assistência jurídica multilateral²¹.

A citada força-tarefa, composta pelos sete integrantes do então G7 mais oito países²², apresentou o resultado dos estudos preliminares em 1990 na forma de 40 Recomendações²³, que são objeto de constante atualização ao longo da história do GAFI. Parte das Recomendações²⁴ é voltada, especificamente, para a regulamentação administrativa do funcionamento de algumas atividades econômicas, chamada genericamente de medidas preventivas de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo (medidas de PLD/FT). Essas recomendações partem do princípio de que alguns atores podem estar em melhor posição para enxergar e compreender a rede de transações financeiras de lavagem de dinheiro do que as autoridades estatais. Para se investigar esse ilícito, é indispensável a cooperação direta desses terceiros, que podem se ver envolvidos, involuntariamente, na consecução de etapas do processo de inserção de proveitos ilícitos na economia formal²⁵. É certo que nem todas as Recomendações guardam proximidade ou mesmo pertinência com o atual contexto experimentado no País, mas elas refletem, inclusive, o reconhecimento do esforço realizado pelo COAF para adequar o panorama nacional às exigências internacionais de enfrentamento à criminalidade por intermédio da inteligência financeira.²⁶

Essas Recomendações foram fortemente influenciadas²⁷ pelos princípios do Comitê da Basileia²⁸ e por disposições das legislações nacionais e regionais, como a Lei de Sigilo Bancário dos EUA (*Bank Secrecy Act — BSA*²⁹) e as Recomendações do Conselho da Europa. O próprio Comitê da Basileia já havia atentado ao final de 1988 sobre a possível utilização do sistema bancário internacional para a lavagem de dinheiro e reconheceu que, à época, a função da supervisão bancária estava associada, primordialmente, a garantir a “*estabilidade financeira e a solidez de bancos*” e ainda não se voltava a garantir que “*transações individuais conduzidas por clientes bancários sejam legítimas*”³⁰.

21 Tradução livre. Parágrafo 7 do item 53 da Declaração Econômica da Cúpula do G7. G8 INFORMATION CENTER. *Economic Declaration from the G7 Summit*. Disponível em: <<http://www.g8.utoronto.ca/summit/1989paris/communique/drug.html>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

22 Suécia, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Suíça, Áustria, Espanha e Austrália.

23 GAFI. *Financial Action Task Force on Money Laundering*. Report. 1990. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/firstfatfreportontheextentandnatureofthemoneylaunderingprocessandfatfrecommendationstocombat-moneylaundering.html>>. Acesso em: 27 ago. 2016.

24 Atuais recomendações 10 a 20.

25 STESENS, Guy. *Money Laundering: A New International Law Enforcement Model*. Cambridge Studies in International and Comparative Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. p. 6.

26 SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Organizações de controle, regulação e fiscalização: os arranjos institucionais para enfrentamento da corrupção e dos delitos econômicos. In: COSTA, Arthur Trindade Maranhão; MACHADO, Bruno Amaral; ZACKESKI, Cristina. (Org.). *A investigação e a persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos: uma pesquisa empírica no sistema de justiça federal*. Brasília: ESMPU, 2016. Tomo II. p. 306.

27 GAFI. *Financial Action Task Force on Money Laundering*. Report. 1990. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/firstfatfreportontheextentandnatureofthemoneylaunderingprocessandfatfrecommendationstocombat-moneylaundering.html>>. Acesso em: 27 ago. 2016. p. 10-12.

28 O Comitê da Basileia foi criado após a crise econômica mundial de 1973 com o objeto de estabelecer padrões de regulação mínima para a supervisão bancária. Vide BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. *A brief history of the Basel Committee. Bank for International Settlements*. Outubro de 2015. Disponível em: <<http://www.bis.org/bcbs/history.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2016. p. 1.

29 O BSA é na verdade um conjunto de legislações voltadas à prevenção da lavagem do dinheiro e do financiamento do terrorismo, que engloba inclusive o USA Patriotic Act.

30 BASEL COMMITTEE. *Prevention of Criminal Use of the Banking System for the Purpose of Money-Laundering (December 1988)*. Dis-

Para incentivar que entidades supervisoras encorajassem, também, o comportamento ético das instituições financeiras, o Comitê emitiu em 1988 uma declaração de princípios, que, de forma resumida, abrange: a necessidade de se identificar os clientes bancários, a fim de determinar a verdadeira identidade do beneficiário final das transações financeiras; o cumprimento das leis de forma a evitar a realização de serviços e assistência a transações sobre as quais há “*boas razões para se supor que estejam associadas à atividades de lavagem de dinheiro*”³¹, a cooperação com autoridades de persecução penal e, por fim, a adoção de políticas internas que assegurem o cumprimento das medidas anteriormente citadas.

Em 1968, o Congresso norte-americano já discutia as dificuldades de obtenção de informações financeiras pelas autoridades de persecução penal³². A primeira dificuldade encontrada relacionava-se a manutenção inadequada de registros sobre operações financeiras realizadas³³. A outra era referente à manutenção de contas secretas no exterior³⁴. Essas discussões levaram a edição, em outubro de 1970, do “*Banks Records and Foreign Transactions Act*” também conhecido como “*Bank Secrecy Act*”³⁵, que continha normas destinadas a instituições financeiras sobre a manutenção de registro sobre a identidade de clientes e de demais indivíduos que tomassem parte em transações financeiras e a realização de comunicações de operações em espécie, de transporte internacional de valores e de relatórios sobre contas mantidas no exterior.

Na mesma linha, o Comitê de Ministros do Conselho da Europa, reconhecendo que “*o sistema bancário pode desempenhar papel altamente efetivo na prevenção, ao mesmo tempo que a cooperação dos bancos também assiste na repressão desse atos criminosos por autoridades judiciais e pela polícia*”³⁶ emitiu em junho de 1980 a Recomendação No. R (80) 10 sobre Medidas contra a Transferência e a Salvaguarda de Fundos de Origem Criminosa. Essa Recomendação, também, contém referências a medidas de checagem da identidade de clientes, restrições no aluguel de cofres, numeração e rastreamento de notas bancárias possivelmente utilizadas em crimes, treinamento de funcionários e cooperação com autoridades de persecução penal.

Como visto, os princípios do Comitê da Basileia, o BSA e a Recomendação do Conselho da Europa estavam baseados ações muito similares, que, conforme argumentou-se, à época, já eram, em sua grande parte, executadas, normalmente, pelas instituições financeiras³⁷ para outros fins e, portanto, a instituição de sua obrigatoriedade não geraria custos adicionais proibitivos. As Recomendações do GAFI pertinentes a medidas preventivas apenas trouxeram essas obrigações de modo sistematizado e garantiram uma uniformização mínima mundial de sua aplicação.

ponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbasc137.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2016.

31 BASEL COMMITTEE. *Prevention of Criminal Use of the Banking System for the Purpose of Money-Laundering (December 1988)*. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbasc137.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2016.

32 AMERICAN BANKERS ASSOCIATION. *A New Framework for Partnership: Recommendations for Bank Secrecy Act/Anti-Money Laundering Reform*. Appendix C: History of the Bank Secrecy Act. Disponível em: <<http://www.aba.com/Compliance/Documents/BSA-AppendixC.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2016. p. C1.

33 AMERICAN BANKERS ASSOCIATION. *A New Framework for Partnership: Recommendations for Bank Secrecy Act/Anti-Money Laundering Reform*. Appendix C: History of the Bank Secrecy Act. Disponível em: <<http://www.aba.com/Compliance/Documents/BSA-AppendixC.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2016. C1.

34 AMERICAN BANKERS ASSOCIATION. *A New Framework for Partnership: Recommendations for Bank Secrecy Act/Anti-Money Laundering Reform*. Appendix C: History of the Bank Secrecy Act. Disponível em: <<http://www.aba.com/Compliance/Documents/BSA-AppendixC.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2016. C1.

35 AMERICAN BANKERS ASSOCIATION. *A New Framework for Partnership: Recommendations for Bank Secrecy Act/Anti-Money Laundering Reform*. Appendix C: History of the Bank Secrecy Act. Disponível em: <<http://www.aba.com/Compliance/Documents/BSA-AppendixC.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2016. C1.

36 Tradução livre, preâmbulo da Recomendação No. R (80) 10. Disponível em: <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804f6231>>. Acesso em: 27 ago. 2016.

37 AMERICAN BANKERS ASSOCIATION. *A New Framework for Partnership: Recommendations for Bank Secrecy Act/Anti-Money Laundering Reform*. Appendix C: History of the Bank Secrecy Act. Disponível em: <<http://www.aba.com/Compliance/Documents/BSA-AppendixC.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2016. C2-C3.

3. A PRODUÇÃO DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA

3.1. Medidas básicas de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo (PLD/FT)

As medidas preventivas, também conhecidas como medidas de PLD/FT, estão estruturadas em um tripé: identificação de clientes, manutenção de registros e comunicação de operações suspeitas às autoridades competentes. Conforme se pretende demonstrar, essas medidas são dirigidas ora à prevenção geral de delitos, ora à detecção de condutas criminosas, ou a ambas funções³⁸. Antes de se discorrer sobre conteúdo dessas medidas, vale tecer alguns comentários sobre as pessoas a quem a obrigatoriedade de sua implementação é dirigida.

Antes da edição das 40 Recomendações do GAFI, os instrumentos existentes sobre a necessidade de implementação de medidas preventivas eram dirigidos, eminentemente, a instituições financeiras. O próprio GAFI reconhecia que essas instituições eram os principais instrumentos de transferência de fundos e que a fase colocação de fundos nos sistemas financeiros nacionais constituía-se em fase-chave para todo o processo de lavagem de dinheiro³⁹. Todavia, isto não exclui o fato de que outros setores econômicos, também, poderiam ser má utilizados por criminosos e o fortalecimento dos controles sobre instituições financeiras poderia forçar o deslocamento das atividades criminosas para setores mais vulneráveis⁴⁰. Como explica CABELLO, a diversificação das técnicas de lavagem de dinheiro utilizando atividades não financeiras, como contadores, advogados, cartorários, entre outros, terminou por inclui-las entre as atividades também sujeitas a deveres de prevenção.⁴¹

Decidiu-se, assim, na elaboração das 40 Recomendações, exigir dos Estados-membros do GAFI a implementação de regulamentos internos que exigissem medidas preventivas tanto de instituições financeiras⁴²,

38 STESENS, Guy. *Money Laundering: A New International Law Enforcement Model*. Cambridge Studies in International and Comparative Law. Cambridge: Cambridge University Press. 2000. p. 131.

39 GAFI. *Financial Action Task Force on Money Laundering*. Report. 1990. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/firstfatfreportonthextentandnatureofthemoneylaunderingprocessandfatfrecommendationstocombat-moneylaundering.html>>. Acesso em: 27 ago. 2016. p. 8.

40 STESENS, Guy. *Money Laundering: A New International Law Enforcement Model*. Cambridge Studies in International and Comparative Law. Cambridge: Cambridge University Press. 2000. p. 135.

41 CABELLO, Marcos Eduardo. A política criminal de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro perpetrada através do futebol. *Rev. Bras. de Políticas Públicas, Brasília*, v. 1, n. 3 – número especial, p. 179-205, dez. 2011. p. 185.

42 Para o GAFI, considera-se instituição financeira: “qualquer pessoa física ou jurídica que exerça, como atividade profissional, uma ou mais das seguintes atividades ou operações para ou em nome de um cliente:

1. Recebimento de depósitos e de outros fundos reembolsáveis do público.

2. Empréstimos

3. Arrendamento mercantil

4. Serviços de transferência de numerário ou valores

5. Emissão e administração de métodos de pagamento (por exemplo, cartões de crédito e débito, cheques, cheques de viagem, ordens de pagamento e cartas de crédito, moeda eletrônica).

6. Garantias e outros compromissos financeiros.

7. Negócios em: (a) Instrumentos do mercado monetário (cheques, letras, certificados de depósitos, derivativos, etc.); (b) Mercado de câmbio; (c) Instrumentos sobre divisas, taxas de juro e índices; (d) valores mobiliários; (e) mercadorias e futuros.

8. Participação em emissões de valores mobiliários e prestação de serviços financeiros relacionados a esse tipo de negócio.

9. Administração de carteira individual e coletiva.

10. Guarda ou administração de dinheiro ou valores mobiliários líquidos em nome de outras pessoas.

11. Qualquer forma de investimento, administração ou gestão de fundos ou dinheiro em nome de outras pessoas.

12. Subscrição e colocação de seguros de vida e outros investimentos relacionados a seguros

13. Câmbio manual.”

Como visto, essa definição não coincide necessariamente com a dada pelo art. 17 da Lei 4.595/64.

como de outras atividades não financeiras consideradas de alto risco⁴³, conhecidas como APNFDs⁴⁴. Para o GAFI, são consideradas APNFDs:

- a) Cassinos
- b) Corretores de imóveis.
- c) Comerciantes de metais preciosos.
- d) Comerciantes de pedras preciosas.
- e) Advogados, tabeliães, outros profissionais jurídicos independentes e contadores.
- f) Prestadores de serviços a empresas e a trusts.⁴⁵

No Brasil, a obrigatoriedade de implementação de medidas preventivas foram impostas a pessoas físicas e jurídicas previstas no art. 9º da Lei 9.613/98⁴⁶, que abrangem aquelas determinadas pelo GAFI e outras consideradas pelos legisladores nacionais também como de alto risco.

43 STESENS, Guy. *Money Laundering: A New International Law Enforcement Model*. Cambridge Studies in International and Comparative Law. Cambridge: Cambridge University Press. 2000. p. 136.

44 Atividades e Profissões Não Financeiras Designadas

45 Vide Recomendação 22

46 Art. 9º *Sujeitam-se às obrigações referidas nos arts. 10 e 11 as pessoas físicas e jurídicas que tenham, em caráter permanente ou eventual, como atividade principal ou acessória, cumulativamente ou não: (Redação dada pela Lei Nº 12.683, de 2012)*

I - a captação, intermediação e aplicação de recursos financeiros de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira;

II - a compra e venda de moeda estrangeira ou ouro como ativo financeiro ou instrumento cambial;

III - a custódia, emissão, distribuição, liquidação, negociação, intermediação ou administração de títulos ou valores mobiliários.

Parágrafo único. Sujeitam-se às mesmas obrigações:

I - as bolsas de valores, as bolsas de mercadorias ou futuros e os sistemas de negociação do mercado de balcão organizado; (Redação dada pela Lei Nº 12.683, de 2012)

II - as seguradoras, as corretoras de seguros e as entidades de previdência complementar ou de capitalização;

III - as administradoras de cartões de credenciamento ou cartões de crédito, bem como as administradoras de consórcios para aquisição de bens ou serviços;

IV - as administradoras ou empresas que se utilizem de cartão ou qualquer outro meio eletrônico, magnético ou equivalente, que permita a transferência de fundos;

V - as empresas de arrendamento mercantil (leasing) e as de fomento comercial (factoring);

VI - as sociedades que efetuem distribuição de dinheiro ou quaisquer bens móveis, imóveis, mercadorias, serviços, ou, ainda, concedam descontos na sua aquisição, mediante sorteio ou método assemelhado;

VII - as filiais ou representações de entes estrangeiros que exerçam no Brasil qualquer das atividades listadas neste artigo, ainda que de forma eventual;

VIII - as demais entidades cujo funcionamento dependa de autorização de órgão regulador dos mercados financeiro, de câmbio, de capitais e de seguros;

IX - as pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, que operem no Brasil como agentes, dirigentes, procuradoras, comissionárias ou por qualquer forma representem interesses de ente estrangeiro que exerça qualquer das atividades referidas neste artigo;

X - as pessoas físicas ou jurídicas que exerçam atividades de promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis; (Redação dada pela Lei Nº 12.683, de 2012)

XI - as pessoas físicas ou jurídicas que comercializem jóias, pedras e metais preciosos, objetos de arte e antiguidades.

XII - as pessoas físicas ou jurídicas que comercializem bens de luxo ou de alto valor, intermedieiem a sua comercialização ou exerçam atividades que envolvam grande volume de recursos em espécie; (Redação dada pela Lei Nº 12.683, de 2012)

XIII - as juntas comerciais e os registros públicos; (Incluído pela Lei Nº 12.683, de 2012)

XIV - as pessoas físicas ou jurídicas que prestem, mesmo que eventualmente, serviços de assessoria, consultoria, contabilidade, auditoria, aconselhamento ou assistência, de qualquer natureza, em operações: (Incluído pela Lei Nº 12.683, de 2012)

a) de compra e venda de imóveis, estabelecimentos comerciais ou industriais ou participações societárias de qualquer natureza; (Incluída pela Lei Nº 12.683, de 2012)

b) de gestão de fundos, valores mobiliários ou outros ativos; (Incluída pela Lei Nº 12.683, de 2012)

c) de abertura ou gestão de contas bancárias, de poupança, investimento ou de valores mobiliários; (Incluída pela Lei Nº 12.683, de 2012)

d) de criação, exploração ou gestão de sociedades de qualquer natureza, fundações, fundos fiduciários ou estruturas análogas; (Incluída pela Lei Nº 12.683, de 2012)

e) financeiras, societárias ou imobiliárias; e (Incluída pela Lei Nº 12.683, de 2012)

f) de alienação ou aquisição de direitos sobre contratos relacionados a atividades desportivas ou artísticas profissionais; (Incluída pela Lei Nº 12.683, de 2012)

XV - pessoas físicas ou jurídicas que atuem na promoção, intermediação, comercialização, agenciamento ou negociação de direitos de transferência de atletas, artistas ou feiras, exposições ou eventos similares; (Incluído pela Lei Nº 12.683, de 2012)

XVI - as empresas de transporte e guarda de valores; (Incluído pela Lei Nº 12.683, de 2012)

XVII - as pessoas físicas ou jurídicas que comercializem bens de alto valor de origem rural ou animal ou intermedieiem a sua comercialização; e (Incluído pela Lei Nº 12.683, de 2012)

XVIII - as dependências no exterior das entidades mencionadas neste artigo, por meio de sua matriz no Brasil, relativamente a residentes no País. (Incluído pela Lei Nº 12.683, de 2012)

3.1.1. Identificação de clientes

A identificação de clientes, também conhecida como medidas de conheça-seu-cliente (*Know your client – KYC*), tem por objetivo a obtenção de informações sobre as pessoas a quem os serviços ou os produtos são prestados, tanto no momento do estabelecimento do negócio como ao longo da relação financeira, com a finalidade de que criminosos não se escondam por trás da anonimidade para a realização de atividades ilícitas, além de permitir o rastreamento dos reais beneficiários de operações financeiras no curso de uma investigação criminal⁴⁷.

A primeira etapa do *KYC* é realização de medidas de devida diligência (*Customer Due Diligence – CDD*) para a obtenção de documentos de identificação e de qualificação dos clientes para o estabelecimento de informações sobre o beneficiário da operação, a origem dos recursos utilizados e o propósito da relação comercial iniciada⁴⁸. Essas medidas, portanto, têm, a princípio, a finalidade de atuar, diretamente, na prevenção geral negativa de delitos, uma vez que, “[a]o tornar a identificação obrigatória, reguladores alertam lavadores de dinheiro que eles terão que abrir mão da anonimidade. Espera-se que eles irão, assim, pensar duas vezes antes de tentar utilizar de forma incorreta uma instituição financeira para finalidades de lavagem de dinheiro”⁴⁹.

O conceito de devida diligência, no caso da identificação de clientes, não abarca, necessariamente, apenas, a requisição de documentação pertinente, mas também medidas concretas *razoáveis*⁵⁰ para a confirmação da veracidade desta, em especial no caso de suspeita de ilicitude da operação, mediante, inclusive, a consulta a bases de dados externas e verificações *in loco*, se for o caso. Por óbvio, a extensão da identificação requerida dependerá do risco associado ao negócio e ao cliente específico. Não se espera que um comércio de veículo exija para a conclusão de uma venda a mesma quantidade de documentos que uma instituição financeira no momento da abertura de uma conta.

Uma parte importante do *KYC* é a identificação do beneficiário final, principalmente no caso de pessoas jurídicas e outros arranjos legais. Os beneficiários finais de pessoas jurídicas são aquelas pessoas naturais “que possuam direito de propriedade e controle de pessoa jurídica”⁵¹. Se a propriedade da pessoa jurídica for diluída de forma a impedir a identificação da(s) pessoa(s) natural(is) que a detém, o beneficiário final será considerado apenas em função do controle exercido ou o do exercício de função de alta gerência⁵². Essa medida tem por objetivo identificar a possível utilização de empresas de fachada ou de interpostas pessoas no processo de lavagem de dinheiro⁵³.

Quando a identificação do cliente não puder ser realizada, espera-se que as legislações nacionais obriguem as entidades a não abrirem a conta, a não iniciarem as relações de negócios ou a não realizarem as

47 STESENS, 2000. op. cit. p. 146.

48 Segundo a Recomendação 10 do GAFI: “As medidas de DDC a serem adotadas são as seguintes:

(a) identificar o cliente e verificar sua identidade por meio de documentos, informações ou dados confiáveis e de fontes independentes.

(b) identificar o beneficiário e adotar medidas razoáveis para verificar a identidade de tal beneficiário, de forma que a instituição financeira obtenha conhecimento satisfatório sobre quem é o beneficiário. Para pessoas jurídicas e outras estruturas jurídicas, as instituições financeiras deveriam também compreender a propriedade e a estrutura de controle do cliente.

(c) Compreender e, quando apropriado, obter informações a respeito do propósito e da natureza pretendidos da relação de negócios
(d) Conduzir uma devida diligência contínua na relação de negócios e uma análise minuciosa das transações conduzidas durante a relação para garantir que tais transações sejam consistentes com o conhecimento da instituição sobre o cliente, seus negócios e perfil de risco, incluindo, quando necessário, a origem dos recursos.”

49 Tradução livre. STESENS, Guy. *Money Laundering: A New International Law Enforcement Model*. Cambridge Studies in International and Comparative Law. Cambridge: Cambridge University Press. 2000. p. 146.

50 O conceito de razoabilidade para o GAFI está associado ao nível de riscos de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo que o cliente e a relação de negócios oferecem. Vide nota de rodapé da Nota Interpretativa à Recomendação 10.

51 Vide Nota Interpretativa de Recomendação 10.

52 Ibid.

53 STESENS, Guy. *Money Laundering: A New International Law Enforcement Model*. Cambridge Studies in International and Comparative Law. Cambridge: Cambridge University Press. 2000. p. 146.

transações; ou a estarem obrigadas a encerrar a relação de negócios; ou ainda a serem obrigadas a considerar fazer uma comunicação de operação suspeita com relação ao cliente⁵⁴.

As medidas de CDD na verificação da identificação de clientes devem ser realizadas de forma contínua e não apenas no momento do estabelecimento da relação negocial. O prazo da atualização das informações dependerá, novamente, do risco de lavagem de dinheiro associado à transação realizada e ao cliente específico.

3.1.2. Manutenção de registros

A Recomendação 11 do GAFI estabelece um prazo mínimo a ser exigido das entidades obrigadas a manterem os registros das operações realizadas, no caso, cinco anos⁵⁵. Essa obrigação tem por objetivo “*atender rapidamente a pedidos de informação feitos pelas autoridades competentes. Tais registros devem ser suficientes para reconstruir transações individuais (inclusive os valores e tipos de moedas envolvidos, se houver) para fornecer, se necessário, provas para processos de persecução penal por atividades criminosas*”⁵⁶. Ao estabelecerem o conteúdo mínimo dos registros, os reguladores devem ter em vista que toda investigação da lavagem de dinheiro é fundamentada na rastreabilidade das operações realizadas de forma a ligar os fundos a sua origem ilícita, e, portanto, deve se ter o cuidado em se identificar todas as pontas de uma transação financeira⁵⁷.

Como a finalidade última do registro é a de auxílio em investigações futuras, algumas dificuldades se apresentam quando essa obrigação não está bem delineada nas normas nacionais. A Recomendação 11 apenas determina que as informações registradas devem estar disponíveis para as autoridades competentes, mas não discorre sobre a forma dessa disponibilização. Como as investigações de delitos transnacionais muito frequentemente tem de lidar com grande volume de registros, é importante que as informações disponibilizadas por diferentes entidades obrigadas estejam em formatos compatíveis e comparáveis. No caso das instituições financeiras, essa dificuldade foi amenizada no Brasil com a Carta-Circular 3.454 do Banco Central que aboliu a entrega de registros de operação em papel, sendo obrigatória a entrega em meio eletrônico, e estabeleceu leiaute padrão a ser respeitado.

3.1.3. Comunicação de operações suspeitas

A maior inovação em termos de medidas preventivas trazidas pelo GAFI refere-se à obrigação de comunicação às autoridades competentes sempre que as entidades obrigadas possuam “*motivos razoáveis para suspeitar que os fundos sejam produto de atividade criminosa ou estejam relacionados ao financiamento do terrorismo*”⁵⁸. Até 1990, conforme apurado pelo próprio GAFI, apenas EUA e Austrália possuíam regulamentação obrigando bancos a realizarem esse tipo de comunicação⁵⁹. No Brasil, a obrigatoriedade da comunicação de operação suspeita está prevista no art. 11, inciso II, alínea b, da Lei 9.613/98.

A comunicação de operação suspeita é resultado final de um processo complexo realizado pelas entida-

54 Recomendação 10.

55 Esse também foi o prazo mínimo estabelecido no §2º do art. 10 da Lei 9.613/98, sem prejuízo que prazo maior seja determinado em regulamentação específica.

56 Recomendação 11 do GAFI.

57 Em relação a instituições financeiras, o Banco Central estabeleceu no art. 6º da Circular 3.461/2009 que em operações realizadas por clientes permanentes deve estar registrada tanto a origem dos recursos movimentados como o beneficiário final das movimentações.

58 Recomendação 20 do GAFI.

59 GAFI. *Financial Action Task Force on Money Laundering*. Report. 1990. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/firstfatfreportontheextentandnatureofthemoneylaunderingprocessandfatfrecommendationstocombatmoneylaundering.html>>. Acesso em: 27 ago. 2016. p. 14. No Canadá, as instituições financeiras o faziam espontaneamente e no Reino Unido tratava-se de obrigação indireta de forma a evitar a ser processado por co-participação no ilícito de lavagem de dinheiro.

des obrigadas, cujas etapas anteriores se fundamentam na realização adequada das medidas de devida diligência previstas nos dois tipos de obrigações detalhadas nos itens anteriores. Vale ressaltar que essa comunicação se difere em sua essência da chamada comunicação de operação em espécie⁶⁰, que mais se assemelha à obrigação de manutenção de registros do que com uma análise da fundamentação de determinada operação.

A comunicação de operação em espécie, prevista apenas de forma opcional pelo GAFI⁶¹, nada mais é do que o envio automático a uma Unidade de Inteligência Financeira⁶² das informações sobre operações realizadas em “*dinheiro vivo*” acima de valor determinado na respectiva regulamentação nacional⁶³.

Já em relação à comunicação de operação suspeita, o processo que leva à conclusão pela existência de “*motivos razoáveis*” para suspeitar de determinada transação inicia-se, normalmente, com a implementação de “*políticas, controles e procedimentos*”⁶⁴ de devida diligência pelas entidades obrigadas para avaliação do risco de clientes e para escrutínio contínuo⁶⁵ das transações realizadas.

Ao longo do monitoramento das transações, as entidades obrigadas podem se deparar com “*transações complexas, não usuais ou volumosas*”⁶⁶ ou com “*padrões de transações não usuais, que não possuam finalidade econômica ou legal aparente*”⁶⁷. Para essas transações, devem ser realizadas medidas de devida diligência adicionais⁶⁸ e aprofundadas de forma a melhor especificar o seu contexto e finalidade. Em vários regulamentos brasileiros, foi realizado um detalhamento abrangente das possíveis situações que configuram sinais de alerta de lavagem de dinheiro e que merecem essa “*especial atenção*” por parte das entidades obrigadas⁶⁹.

A partir da análise das informações obtidas com as medidas de devida diligência aprofundadas, se a entidade obrigada possuir “*motivos razoáveis*” para suspeitar da licitude dessas transações, estas devem ser levadas diretamente ao conhecimento da Unidade de Inteligência Financeira. Isto significa que a comunicação de operação suspeita é de responsabilidade direta da entidade comunicante e decorrente de suas análises internas, devendo ocorrer de forma ativa e não mediante a requisição de autoridades administrativas⁷⁰. Como destaca ARAÚJO, essa comunicação, todavia, não deve ser confundida com a *notitia criminis*, uma vez que o adjetivo “suspeita”, nesse caso, diz respeito mais à não usualidade da transação reportada, quando comparada ao perfil esperado daquele cliente, do que a suspeita concreta da ocorrência de um crime⁷¹.

STESSEN lembra que, para crimes de lavagem de dinheiro, há um déficit de informação das autoridades investigativas, por se tratar de crime sem vítima direta determinada que possa denunciar a obtenção ilegal

60 Prevista no ordenamento jurídico brasileiro no Art. 11, inciso II, alínea a, da Lei 9.613/98.

61 Segundo o item H da Nota Interpretativa à Recomendação 29 “*Os países deveriam considerar a aplicabilidade e utilidade de um sistema em que as instituições financeiras e APNFDs comuniquem todas as transações em espécie domésticas e internacionais acima de um valor fixado.*”

62 Unidade de Inteligência Financeira é o centro nacional de recebimento e análise de comunicações de operações suspeitas e de outras informações relevantes para a prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, conforme definição da Recomendação 29 do GAFI.

63 O valor mínimo para a comunicação de operação em espécie no Brasil varia entre os diferentes setores obrigados. Para instituições financeiras o valor estabelecido na Circular 3.461/2009 do BACEN foi de R\$ 100.000,00. Para o seguimento de bens de luxo e alto valor, o patamar de comunicação estabelecido pelo COAF foi de R\$ 30.000,00. Nos EUA, o valor considerado para as comunicações de operações em espécie, em geral, é de USD 10.000,00.

64 Vide Nota Interpretativa da Recomendação 1 do GAFI.

65 Vide item (d) da Recomendação 10.

66 Vide §20 da Nota Interpretativa da Recomendação 10.

67 Vide §20 da Nota Interpretativa da Recomendação 10.

68 Exemplos de medidas de CDD aprofundadas também estão presentes na Nota Interpretativa da Recomendação 10.

69 A Carta-Circular 3.542/2012 do BACEN lista 106 situações que devem ser analisadas para verificar se configuram sérios indícios de lavagem de dinheiro e crimes relacionados. A Instrução CVM N° 301/99 também é outro exemplo de norma que traz a listagem de sinais de alerta de lavagem de dinheiro.

70 Segundo o GAFI, “*A exigência de comunicação deverá ser uma obrigação direta, e não será aceitável qualquer obrigação indireta ou implícita de comunicação de operações suspeitas, seja por motivo de possível processo por lavagem de dinheiro ou por crime de financiamento do terrorismo ou outro (chamada “comunicação indireta”).*”

71 ARAÚJO, Felipe Dantas de. Criminologia Crítica e Política criminal antilavagem de dinheiro e contrafinanciamento do terrorismo: barreira epistêmica e agenda de diálogo. *Rev. Bras. de Políticas Públicas*, Brasília, v. 2, n. 2, p. 1-27, jul./dez. 2012. p. 23.

de fundos e a sua magnitude dando início a uma investigação⁷². Igualmente, é difícil o estabelecimento da ocorrência da lavagem de dinheiro unicamente por meio da análise de dados estatísticos, uma vez que esta ocorre, em geral por meio de negócios privados, cujos sistemas de registro não estão disponíveis facilmente às autoridades de investigação em função das leis de sigilo⁷³.

Daí a relevância da instituição do mecanismo de comunicação de operações suspeitas para prover a inteligência necessária para dar início ou para dar sustentação a investigações criminais. A comunicação de operação suspeita faria parte, segundo STESSSEN, de uma nova tendência constituída pelo estabelecimento de formas inovadoras de obtenção de informação para investigações de crimes transacionais, as quais incluem também as técnicas especiais de investigação⁷⁴. Esse sistema de comunicação de operação suspeita atua na prevenção geral positiva de crimes por ter um impacto direto na efetividade das investigações e, por consequência, na repressão criminal.

Existe, ainda, a discussão, a nosso ver, infundada, sobre a necessidade ou não de a entidade comunicante identificar na comunicação o crime o qual se suspeita teria dado origem aos fundos lavados⁷⁵. Essa discussão persiste, principalmente, naquelas jurisdições que, diferentemente do Brasil⁷⁶, estabelecem que a lavagem de dinheiro aplica-se tão somente a um rol predeterminado de crimes antecedentes ou a crimes considerados graves. Nesses casos, os adeptos de posição mais conservadora entendem que as comunicações de operações suspeitas deveriam se restringir àquelas cuja suspeição refira-se a fundos provenientes de um dos crimes admitidos como antecedente.

Essa posição, entretanto, resultaria na imposição de ônus, por vezes, inexequível às entidades obrigadas, uma vez que estas possuem, apenas, uma visão parcial e restrita ao aspecto financeiro, do ilícito. São assim incapazes de distinguir as diferentes atividades ilícitas que podem ter originados os fundos, visto que nessas atividades podem ser utilizadas as mesmas técnicas ou técnicas muito semelhantes de lavagem de dinheiro. O ônus de indicar qual o crime antecedente da lavagem de dinheiro deve recair sobre as autoridades que possuem as ferramentas de investigação adequadas para realizar essa determinação.

A comunicação de boa-fé isenta a entidade comunicante de responsabilização civil, criminal ou administrativa decorrente da quebra ou divulgação de informações protegidas por sigilo, independentemente de atividade ilícita suspeita ter ocorrido ou não⁷⁷.

A garantia do efetivo funcionamento do regime administrativo fundado na cooperação dos diferentes setores econômico está fundamentada na possibilidade de imposições de sanções administrativas pelos órgãos supervisores às entidades que descumprirem as obrigações de PLD/FI. Essas sanções vão desde a emissão de advertências até “*o poder de retirar, restringir ou suspender a autorização da instituição financeira*”⁷⁸ ou atividade econômica de funcionar. Essas sanções devem ser “*efetivas, proporcionais e dissuasivas*”⁷⁹, e têm, no Brasil, natureza administrativa e não penal.

O Conselho de Controle de Atividades Financeiras, no papel de supervisor de entidades obrigadas sem órgão regulador próprio, entre 2013 e 2016, instaurou 180 processos administrativos punitivos por descum-

72 STESSSEN, Guy. *Money Laundering: A New International Law Enforcement Model*. Cambridge Studies in International and Comparative Law. Cambridge: Cambridge University Press. 2000. p. 160-161.

73 STESSSEN, Guy. *Money Laundering: A New International Law Enforcement Model*. Cambridge Studies in International and Comparative Law. Cambridge: Cambridge University Press. 2000. p. 160.

74 STESSSEN, Guy. *Money Laundering: A New International Law Enforcement Model*. Cambridge Studies in International and Comparative Law. Cambridge: Cambridge University Press. 2000. p. 160.

75 STESSSEN, Guy. *Money Laundering: A New International Law Enforcement Model*. Cambridge Studies in International and Comparative Law. Cambridge: Cambridge University Press. 2000. p. 165.

76 Desde a edição da Lei Nº 12.683/12, o Brasil eliminou o rol taxativo de crimes antecedente e passou admitir a lavagem de dinheiro de proveitos originados em qualquer infração penal.

77 Recomendação 20 do GAFI e §2º do art. 11 da Lei 9.613/98.

78 Recomendação 26 do GAFI.

79 Recomendação 35 do GAFI.

primento de obrigações de PLD/FT e aplicou cerca de R\$ 6,5 milhões em multas ao longo de seu funcionamento⁸⁰. Somente entre outubro de 2015 e janeiro de 2016, o Banco Central liquidou, extrajudicialmente, seis instituições financeiras por graves descumprimentos das obrigações de PLD/FT⁸¹. Esses números demonstram que é possível assegurar o bom funcionamento das medidas de PLD/FT, com sua importante contribuição para a prevenção geral de crimes, mediante um sistema baseado, exclusivamente, em sanções de cunho administrativo.

3.2. A análise de inteligência financeira

As comunicações de operações suspeitas possuem destinatário determinado: as Unidades de Inteligência Financeira (UIFs) nacionais. Na definição do GAFI, a UIF é o “*centro nacional de recebimento e análise de: (a) comunicações de operações suspeitas; e (b) outras informações relevantes sobre lavagem de dinheiro, crimes antecedentes e financiamento do terrorismo, e de disseminação dos resultados de tal análise.*”⁸²

A função da UIF perpassa o ciclo básico da produção de inteligência tradicional⁸³, constituído pela coleta de informações (no caso, recebimento das comunicações), produção de conhecimento mediante a análise das informações recebidas e respectiva disseminação.

A função inicial da UIF é, portanto, a de “*repositório*”⁸⁴ centralizado de informações sobre lavagem de dinheiro que não estão, necessariamente, restritas às comunicações de operações suspeitas, como ressalta o próprio GAFI⁸⁵. Como visto, em função do *BSA*, além das comunicações de operações suspeitas e em espécie, a UIF dos Estados Unidos — o FinCEN — também recebe comunicações sobre transporte internacional de valores e declarações sobre a existência de contas no exterior, entre outras.

Após o recebimento das comunicações, a UIF deve acrescentar valor às informações coletadas mediante análise⁸⁶. Para tanto são utilizadas outras fontes de dados abertas ou de acesso restrito. O Conselho de Controle de Atividades Financeira — COAF, UIF brasileira, por exemplo, no momento em que realiza suas análises, consulta bases de dados como:

Rede Infoseg (base de inquéritos), Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), Declaração de Operações Imobiliárias (DOI), Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), Cadastro de Pessoas Expostas Politicamente (Cadastro de PEPs), Prestação de Contas Eleitorais do TSE, Cadastro Nacional de Empresas (CNE), Base de Grandes Devedores da União, Bases do Tribunal Superior Eleitoral, Declaração de Porte de Valores (e-DPV).⁸⁷

Segundo o GAFI, as análises podem ser operacionais, quando voltadas a alvos e investigações específicas, ou estratégicas, com o objetivo de identificar padrões e tendências de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo auxiliando na determinação de ameaças e vulnerabilidades nacionais e internacionais.

80 Dados disponível no website do COAF. COAF. *Números do COAF*. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/menu/estatisticas/comunicacoes/estatisticas-supervisao-ago16.xlsx/view>>. Acesso em: 03 set. 2016.

81 Vide. BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Liquidação extrajudicial da TOV Corretora*: clientes não perdem títulos e ações. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/lid/liquidacao_TOV_corretora.asp>. Acesso em: 03 set. 2016.

82 Recomendação 29 do GAFI.

83 De acordo com a Encyclopedia of Espionage, Intelligence and Security, define-se o ciclo de inteligência como “*a process whereby raw information is acquired, converted into intelligence, and disseminated to the appropriate consumers.*” LERNER, K. Lee; LERNER, Brenda Wilmoth. (Ed.). *Encyclopedia of Espionage, Intelligence and Security*. Michigan: Thomson Gales, 2004. v. 2. p. 117.

84 STESENS, Guy. *Money Laundering: A New International Law Enforcement Model*. Cambridge Studies in International and Comparative Law. Cambridge: Cambridge University Press. 2000. p. 184

85 “*A UIF funciona como uma agência central de recebimento de informações das entidades comunicantes. Essas informações devem incluir, no mínimo, comunicações de operações suspeitas, conforme exigem as Recomendações 20 e 23, e devem incluir também outras informações exigidas pelas legislações locais (tais como comunicações de operações em espécie, relatórios de transferências eletrônicas e outras declarações/informações baseadas em limiares).*” Nota Interpretativa da Recomendação 29.

86 Nota Interpretativa da Recomendação 29.

87 COAF. *Números do COAF*. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/menu/estatisticas/comunicacoes/estatisticas-supervisao-ago16.xlsx/view>>. Acesso em: 03 set. 2016. p. 13.

A partir desse processo de análise, a UIF é capaz de concluir se a informação recebida merece ou não ser disseminada para as autoridades competentes para investigação. No Brasil, a decisão de disseminar as informações deve estar baseada na conclusão “pela existência de crimes previstos nesta Lei [Lei 9.613/98], de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito”⁸⁸. Nos termos da legislação em vigor, a competência da UIF de disseminar informações obtidas por meio da análise de inteligência financeira, portanto, não se restringe a informações sobre a prática de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, mas abarca qualquer outro ilícito. Os resultados das análises, no Brasil, são consolidados em um Relatório de Inteligência Financeira – RIF.

A disseminação do RIF poderá ocorrer de duas formas: espontaneamente pela UIF, após a análise das comunicações recebidas e outras informações relevantes, ou a pedido de autoridades competentes que necessitem de auxílio no curso de suas investigações⁸⁹.

STESSENS detalha as vantagens de se concentrar o recebimento e a análise de comunicações de operações suspeitas em um órgão central. A primeira diz respeito à facilidade de se especializar apenas uma instituição nesse trabalho, em vez de ter que desenvolver a mesma expertise que diferentes organizações⁹⁰. Essa especialização, também, contribui para o processamento mais expedito das informações. Essa rapidez é, fundamentalmente, importante quando se está diante da necessidade de se suspender uma transação na iminência de ser realizada⁹¹.

A existência da UIF confere eficiência ao trabalho de análise, evitando a dispersão de informações correlacionadas por diferentes órgãos, e desonera as autoridades de persecução penal da tarefa de escrutinar, novamente, informações já processadas por especialistas⁹². Finalmente, a existência de um intermediário entre a entidade comunicante e a autoridade de investigação criminal incentiva a instituição de um ambiente de confiança para que a obrigação de comunicação de operação suspeita seja realizada adequadamente⁹³. Essa intermediação cria uma camada adicional de exame, antes que um cliente, possivelmente, “inocente” seja conduzido para dentro de uma investigação policial⁹⁴. Essa intermediação permite, ainda, que a identidade da pessoa que realizou a comunicação seja preservada de eventuais retaliações⁹⁵.

As autoridades tradicionalmente destinatárias dos relatórios produzidos pela UIF, no Brasil, são os membros do Ministério Público e das Polícias Judiciárias, embora outras autoridades, como servidores da Controladoria-Geral da União, da Receita Federal e dos serviços de inteligência, possam receber essas informações a depender da matéria tratada no RIF.

4. O USO DA INTELIGÊNCIA FINANCEIRA

Uma vez recebido o Relatório de Inteligência Financeira, ainda é espinhosa a questão do uso das informações ali contidas pelas autoridades de persecução penal. Em países em que há limitação no número de

88 Art. 15 da Lei 9.613/98.

89 Nota Interpretativa da Recomendação 19 do GAFI

90 STESENS, Guy. *Money Laundering: A New International Law Enforcement Model*. Cambridge Studies in International and Comparative Law. Cambridge: Cambridge University Press. 2000. p. 184.

91 STESENS, Guy. *Money Laundering: A New International Law Enforcement Model*. Cambridge Studies in International and Comparative Law. Cambridge: Cambridge University Press. 2000. p. 185.

92 STESENS, Guy. *Money Laundering: A New International Law Enforcement Model*. Cambridge Studies in International and Comparative Law. Cambridge: Cambridge University Press. 2000. p. 185.

93 STESENS, Guy. *Money Laundering: A New International Law Enforcement Model*. Cambridge Studies in International and Comparative Law. Cambridge: Cambridge University Press. 2000. p. 185.

94 STESENS, Guy. *Money Laundering: A New International Law Enforcement Model*. Cambridge Studies in International and Comparative Law. Cambridge: Cambridge University Press. 2000. p. 185.

95 STESENS, Guy. *Money Laundering: A New International Law Enforcement Model*. Cambridge Studies in International and Comparative Law. Cambridge: Cambridge University Press. 2000. p. 190.

crimes considerados antecedentes à lavagem de dinheiro, em razão do princípio da especialidade⁹⁶, o uso das informações de inteligência financeira pode ser restringida, legalmente, a investigações referentes aos citados crimes. Em muitos casos, essa limitação restringe, apenas, a possibilidade de disseminação pela UIF, mas não é imposta ao Ministério Público e outros destinatários das informações⁹⁷.

Assim como ocorre para as entidades comunicantes, nem sempre a UIF é capaz de determinar com precisão no momento da disseminação qual seria ou seriam os crimes antecedentes relacionados às movimentações financeiras reportadas. E, por isso, é possível que envie informações relacionadas a crimes não aventados na análise inicial. Esse, entretanto, não é um problema para países que aceitam quaisquer ilícitos penais como antecedentes da lavagem de dinheiro, como o Brasil.

Igualmente não está pacificado o entendimento sobre a possibilidade de utilização direta das informações do RIF em procedimentos formais, particularmente para obtenção de medidas judiciais. À parte de considerações de conveniência e oportunidade sobre do momento correto de disponibilizar informações, ainda preliminares, para o conhecimento de possíveis investigados, ainda não há consenso sobre a necessidade de se agregar às informações de inteligência financeira outras informações obtidas por técnicas tradicionais de investigação, antes da formalização da investigação, da obtenção de medidas restritivas, cautelares ou de outras medidas judiciais.

A fim de demonstrar como tem evoluído o entendimento sobre o uso da inteligência financeira nos Tribunais brasileiros, foram analisadas decisões do Superior Tribunal de Justiça, do Supremo Tribunal Federal e de Tribunais Regionais Federais⁹⁸. A pesquisa de jurisprudência foi realizada nos *websites* dos referidos Tribunais utilizando os verbetes “COAF” e “Relatório de Inteligência Financeira”. Com base no resultado das pesquisas, foram selecionadas para análise todas as decisões que tratavam da utilização de RIFs para a obtenção de medidas judiciais ou abertura de procedimentos. Deu-se preferência às decisões colegiadas, à exceção do STF, em razão da pequena quantidade de decisões sobre o tema nesta Corte.

As decisões foram separadas pela Corte julgadora, pelo tipo de medida judicial pleiteada e pela data de julgamento. Em cada uma das decisões, buscou-se inferir se o RIF foi considerado instrumento hábil a fundamentar, de modo exclusivo, a medida pleiteada ou se foi considerado, apenas, informação subsidiária, a ser complementada por outras atividades antes de se recorrer a medidas mais gravosas.

A amostra obtida de 26 decisões foi considerada, ainda, limitada para oferecer quaisquer conclusões definitivas sobre a tendência do Judiciário brasileiro acerca do tratamento a ser dado às informações de inteligência financeira, especialmente, em razão do fato de que nem todas as Cortes analisadas foram instadas a se manifestar sobre a validade dos variados tipos de medidas judiciais identificadas.

Apesar dessa reconhecida limitação, conforme demonstrado na tabela abaixo, e detalhado na análise de cada decisão, a divergência sobre completude das informações do RIF parece estar centrada principalmente na sua utilização para o levantamento de informações protegidas pelos sigilos constitucionais. Não foram identificadas maiores resistências para a aceitar a informação de inteligência financeira como fundamento suficiente para a formalização da investigação e a abertura da ação penal.

No que toca, especificamente, às decisões sobre a validade das ordens de quebra de sigilo, percebe-se um

96 STESENS, Guy. *Money Laundering: A New International Law Enforcement Model*. Cambridge Studies in International and Comparative Law. Cambridge: Cambridge University Press. 2000. p. 193-199.

97 Esse seria o caso da Bélgica, segundo aponta STESENS, Guy. *Money Laundering: A New International Law Enforcement Model*. Cambridge Studies in International and Comparative Law. Cambridge: Cambridge University Press. 2000. p. 196.

98 A opção por se excluir da análise os Tribunais Estaduais deveu-se exclusivamente por razões práticas, uma vez que em pesquisa preliminar utilizando a ferramenta de busca de jurisprudência do site www.jusbrasil.com.br foram encontrados 807 resultados ao se incluir também a Justiça Estadual. Diante da impossibilidade de se analisar essa quantidade de decisões neste breve artigo, entendeu-se que a finalidade pretendida, de demonstrar a divergência jurisprudencial, poderia ser cumprida mediante amostra mais reduzida. Ademais, a Justiça Federal oferece maior facilidade de busca, uma vez que concentra casos de diferentes estados da federação em um mesmo Tribunal. Uma amostra mais abrangente poderá ser objeto de pesquisa posterior.

alinhamento inicial dos Tribunais Regionais Federais ao entendimento do Superior Tribunal de Justiça, datado de 2011, de entender necessária a complementação das informações de inteligência financeira antes da obtenção de medidas judiciais consideradas mais lesivas. A reversão dessa tendência pode estar em curso, entretanto, após a mudança do entendimento daquele Tribunal superior em 2016.

Tabela 1 – Utilização do RIF por tipo de medida judicial pleiteada e Corte julgadora

Corte	Órgão Julgador	Número do Acórdão	Data do Acórdão	Medida ou ato judicial questionados	Possibilidade de uso do RIF sem realização medidas complementares?
TRF3	2ª Turma	HC N° 0022942-84.2012.4.03.0000/SP	25/12/12	abertura de inquérito policial	Sim
TRF4	8ª Turma	HC N° 0007683-90.2010.404.0000/SC	19/05/10	abertura de inquérito policial	Sim
TRF1	3ª Turma	HC N° 0025904-32.2015.4.01.0000/PA	25/08/15	Busca e apreensão	Sim
TRF4	8ª Turma	HC N° 2008.04.00.032915-0/PR	13/05/09	Envio do RIF pelo COAF	Não aplicável
STJ	6ª Turma	HC N° 45.207 – PA	26/08/14	Oferecimento de denúncia	Sim
STJ	6ª Turma	HC N° 43.356 - PA	26/08/14	Oferecimento de denúncia	Sim
STF	Decisão Monocrática	HC N° 126.826 - PA	03/03/15	Oferecimento de denúncia	Sim
TRF5	2ª Turma	HC N° N° 6183/PE	05/07/16	Prisão Preventiva	Sim
TRF5	2ª Turma	HC N° 08043072620164050000	20/07/16	Prisão Preventiva	Sim
TRF3	2ª Turma	HC N° 17436	26/10/04	Quebra de sigilo bancário	Sim
STF	Plenário	AG.REG. AC N° 3.872 – DF	22/10/15	Quebra dos sigilos bancário e fiscal	Não foi possível aferir
STJ	6ª Turma	HC N° 191.378 – DF	15/09/11	Quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico	Não
STJ	5ª Turma	RMS N° 35.410 – SP	22/10/13	Quebra dos sigilos fiscal e bancário	Não
STJ	6ª Turma	HC N° 65.550 – SP	23/02/16	Quebra dos sigilos telefônico e telemático	Não
STJ	6ª Turma	RHC N° 42.121 - RJ	15/09/16	Quebra dos sigilos fiscal e bancário	Não
STJ	6ª Turma	RHC N° 73.331 - DF	25/10/16	Solicitação de RIF e Quebra dos sigilos fiscal e bancário	Não
STJ	6ª Turma	RHC N° 349.945 - PE	06/12/16	Quebra de sigilo bancário	Sim
TRF1	2ª Seção	MS N° 0058609-54.2013.4.01.0000/BA	23/05/14	Quebra dos sigilos bancário e fiscal	Não
TRF2	1ª Especializada	HC N° 8773	31/07/13	Quebra dos sigilos bancário e fiscal	Não foi possível aferir
TRF3	1ª Turma	HC N° 46.328 - SP	06/12/11	Quebra dos sigilos bancário e fiscal	Sim
TRF3	1ª Seção	MS N° 336939 – SP	03/04/14	Quebra dos sigilos bancário e fiscal	Sim
TRF4	8ª Turma	AC N° 0006023-63.2008.4.04.7200/SC	08/06/16	Quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico	Não foi possível aferir

Corte	Órgão Julgador	Número do Acórdão	Data do Acórdão	Medida ou ato judicial questionados	Possibilidade de uso do RIF sem realização medidas complementares?
TRF5	4ª Turma	AC Nº 10565/CE	15/10/13	Quebra do sigilo fiscal	Não
TRF5	Pleno	Inq Nº 2194-PE	01/10/14	Quebra de sigilo bancário e telefônico e busca e apreensão	Sim
TRF5	3ª Turma	HC Nº 5971/SE	17/09/15	Quebra de sigilo bancário	Não
TRF5	2ª Turma	AC Nº 10303/AL	27/10/15	Quebra do sigilo fiscal	Não

Tabela elaborada pelos autores.

4.1. Superior Tribunal de Justiça

Uma das decisões mais emblemáticas a respeito da utilização de RIFs por autoridades competentes ocorreu no *Habeas Corpus* Nº 191.378 – DF. No citado *writ* discutiu-se a validade das ordens de quebra de sigilo bancário, fiscal e de dados telefônicos obtidas, no âmbito da “Operação Boi Barrica”, que, dentre outras coisas, havia sido requerida com base exclusivamente em informações contidas em Relatório de Inteligência Financeira. O destaque para esse caso é que a questão da utilização da inteligência financeira para a obtenção de outros meios de prova foi objeto central da decisão, ao contrário de outras decisões subsequentes que trataram do RIF apenas de modo subsidiário.

Em relação, especificamente, ao Relatório de Inteligência Financeira, o Ministro relator do caso, ao deferir a ordem solicitada, entendeu que as representações pelas quebras teriam sido, exclusivamente, fundamentadas no relatório do COAF, sem que outras diligências investigativas tivessem sido realizadas de forma a comprovar a imprescindibilidade das medidas solicitadas, conforme se depreende do seguinte trecho:

Insisto, aqui, em um ponto que considero fundamental para a solução da controvérsia em exame: quando de suas representações, a autoridade policial, em momento algum, referiu-se a qualquer outra diligência investigativa em andamento ou mesmo já realizada e muito menos deixou claro que as quebras então requeridas eram o único meio possível para que as investigações dos fatos descritos no relatório do COAF prosseguissem. Pelo contrário, ficou claro que os pedidos de quebra, na verdade, constituíram-se na verdadeira “origem” das investigações propriamente ditas, porquanto, antes delas, o que se tinha era tão somente o RIF do COAF, cujo único fim, *in casu*, foi o de promover a instauração do IPL n. 001/2007-DFIN/DCOR. Tenho, então, que o fato de a autoridade policial responsável utilizar-se como sustentáculo único para justificar e garantir, em última análise, a representação pela quebra de sigilo fiscal e de dados telefônicos dos envolvidos, “sem que nenhuma outra investigação preliminar fosse feita”, convenceu-me do absoluto desacerto em relação ao procedimento por ela adotado, demonstrando-se, assim, sua ilegalidade.

[...]

Ora, uma coisa é dar-se início à investigação policial, ante o conhecimento de dados encaminhados pelo COAF, para fins de se comprovar sua lisura, outra, totalmente diversa, é cercar-se exclusivamente destes para arremeter mecanismos cautelares excepcionais de colheita de provas e de correspondente comprovação. Isso não é admissível.⁹⁹

No caso, portanto, o relator não negou de forma absoluta a possibilidade de o RIF ser considerado em um pedido de quebra, desde que não seja a única fundamentação a embasar a representação. Entende-se da decisão analisada que o vício, assim, não seria decorrente do uso do RIF, mas sim, na ausência de demonstração inequívoca por parte da autoridade policial do esgotamento dos outros meios de prova obtidas de forma menos lesiva antes da solicitação das quebras.

⁹⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Habeas-corpus* Nº 191.378 (2010/0216887-1), Relatório e Voto do Relator SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, 6ª Turma, Brasília, DF, 15 de setembro de 2011. p.29-31.

Entendimento semelhante pode ser inferido do voto da Ministra Relatora no HC N° 65.550 – SP, referente à “Operação Porto-Victoria”, que, embora não tivesse a utilização de informações de inteligência financeira como objeto de questionamento direto, também aponta para a necessidade de diligências complementares ao RIF para obtenção de quebras. Pretendia o recorrente a decretação da nulidade das decisões de quebra de sigilo telefônico e telemático pela suposta ausência de esgotamento de outras diligências menos lesivas. No citado caso, informações sobre movimentações financeiras foram solicitadas ao COAF após a instauração da investigação, aberta em razão de informações espontâneas enviadas por autoridades alfandegárias norte-americanas. As informações enviadas no RIF juntamente às informações obtidas pelo levantamento dos sigilos bancário e fiscal foram consideradas diligências anteriores suficientes a embasar a quebra do sigilo telefônico¹⁰⁰.

Também tratando da utilização do RIF apenas de forma subsidiária, decidiu, de modo análogo, a 5ª Turma do STJ no Recurso em Mandado de Segurança N° 35.410 – SP. Nesse caso, os recorrentes igualmente pleiteavam a declaração da nulidade das decisões que deferiram a quebra dos sigilos bancário e fiscal em investigação de crime de prevaricação supostamente cometido por policial civil com movimentação financeira suspeita. Essas decisões haviam sido embasadas não apenas em relatório do COAF, mas também em depoimentos testemunhais e interceptações telefônicas, que foram consideradas medidas complementares suficientes a justificar imprescindibilidade das quebras pleiteadas¹⁰¹.

Da mesma forma, no Recurso Ordinário em *Habeas Corpus* N° 42.121, pretendia o recorrente, dentre outras coisas, a nulidade da decisão que determinou a quebra de sigilo bancário e fiscal por falta de fundamentação. Nessa decisão específica, entendeu-se que a decisão de quebra não havia sido fundamentada, exclusivamente, em RIF, mas este teria sido complementado também com outras diligências “menos invasivas”, como provas testemunhais, restando subsidiada a alegação da necessidade das quebras¹⁰².

O mesmo entendimento foi expresso no Recurso em *Habeas Corpus* N° 73.331 - DF (2016/0185848-3) que objetivava o trancamento das investigações referentes à “Operação Zelotes”, a qual tinha por objeto investigação dos crimes de tráfico de influência e corrupção ocorridos no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF. A citada investigação havia sido iniciada por meio de denúncia anônima que ensejou a abertura de inquérito policial no qual foram realizadas diversas diligências, inclusive o envio de pedido de intercâmbio de informações ao COAF. Inicialmente, o recorrente pleiteou a declaração de ilegalidade pela quebra do sigilo em razão das informações obtidas por meio do RIF N° 12.225, enviado em resposta ao citado pedido de intercâmbio. Segundo o alegado pelo recorrente, teria ocorrido quebra ilegal, uma vez que o RIF foi obtido por iniciativa da autoridade policial sem autorização judicial. Em relação a esse tema específico, entendeu o STJ que não há qualquer ilegalidade na utilização de RIF na investigação obtido mediante pedido de intercâmbio ao COAF. De acordo com o relator: “*A provocação inicial pela autoridade policial não desnatura a comunicação do ilícito indiciariamente constatado pelo COAF*”¹⁰³, autorizada pelo art. 15 da Lei N° 9.613/98, sem necessidade de prévia autorização judicial.

Tampouco foi declarada nula a decisão que determinou a quebra do sigilo fiscal e financeiro, uma vez que se entendeu que esta não havia sido fundamentada exclusivamente no RIF, mas este apenas complementava diligências preliminares realizadas pela autoridade policial, como se depreende do voto do relator¹⁰⁴.

100 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Habeas-corpus* N° 65.550 - SP (2015/0288064-6), Relatório e Voto da Relatora MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, 6ª Turma, Brasília, 23 de fevereiro de 2016. p.3.

101 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *RMS* N° 35.410 - SP (2011/0218943-7), Relatora: Ministra LAURITA VAZ. 5ª Turma, Brasília, 22 de outubro de 2013.

102 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *RHC* N° 42.121 - RJ (2013/0361388-4) Voto do Relator: Ministro NEFI CORDEIRO. 6ª Turma, Brasília, 15 de setembro de 2016.

103 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *RHC* N° 73.331 - DF (2016/0185848-3) Voto do Relator: Ministro NEFI CORDEIRO. 6ª Turma, Brasília, 25 de outubro de 2016, p. 30.

104 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *RHC* N° 73.331 - DF (2016/0185848-3) Voto do Relator: Ministro NEFI CORDEIRO. 6ª Turma, Brasília, 25 de outubro de 2016, p. 30-31.

Recente decisão do STJ, entretanto, parece apontar para uma mudança de entendimento da Corte. No *Habeas Corpus* N° 349.945 – PE (2016/0049887-3), prevaleceram, na 6ª Turma, os argumentos providos no voto-vista do Ministro SCHIETTI, o qual decidiu não existir ilegalidade em quebra de sigilo fundamentada, exclusivamente, em relatório do COAF. Segundo o voto, os rígidos controles a que se submete o processo de produção da inteligência financeira já garantiriam a confiabilidade necessária e os indícios suficientes para fundamentar de forma exclusiva a quebra de sigilo bancário, conforme se verifica no trecho abaixo:

Infere-se que a notícia de crime abrange o fornecimento de dados especificamente relacionados à operação com indícios de ilicitude, vale dizer, a *notícia criminis* que é efetivada pelo COAF deve vir acompanhada de informações que permitam a autoridade policial ou ao Ministério Público formular algum juízo de plausibilidade ou de probabilidade da prática delitiva.

Mas como compatibilizar a manutenção do sigilo financeiro, somente inoponível para os órgãos administrativos de controle, com a produção

de relatório baseado em dados protegidos pelo sigilo? Essa é a questão. Tal circunstância implica, *inter alia*, a conclusão de que a obtenção integral dos dados que subsidiaram a produção do relatório (da comunicação feita à autoridade competente) depende de autorização judicial. Em uma palavra: a comunicação feita à autoridade policial ou ao Ministério Público não pode transbordar o limite da garantia fundamental ao sigilo, o que significa dizer que a obtenção dos dados que subsidiaram o relatório fornecido pelo COAF necessita de autorização judicial.

Logo, parece-me inafastável a ideia de que o relatório produzido pelo COAF subsidia e justifica eventual pedido de quebra de sigilo bancário e fiscal, porquanto os dados que lhe subjazem são protegidos pelo sigilo. Mostra-se incongruente raciocínio que exija, para justificar a medida invasiva, outros elementos de prova, seja porque o relatório é construído com base em dados altamente confiáveis, precisos e, sobretudo, fruto de uma conjugação de esforços de inúmeras instituições de controle, seja porque a prática de crimes corporativos dificilmente é compartilhada com testemunhas ou avaliada por simples constatação de sinais exteriores de incompatibilidade patrimonial ou de outros rastros cognoscíveis por investigação convencional precedida da instauração de inquérito policial¹⁰⁵.

Já nos Recursos em *Habeas Corpus* N° 45.207 – PA e N° 43.356 – PA, que tratam de uma mesma ação penal, os votos vencedores admitiram a utilização de RIF como fundamento hábil a conferir os elementos de justa causa para o oferecimento de denúncia, sem necessidade de inquérito policial prévio. Nos citados casos, ambos os impetrantes pretendiam o trancamento de ação penal instaurada para apurar os crimes de apropriação indébita, associação criminosa e lavagem de dinheiro, cuja inicial estava baseada apenas em relatório do COAF. Segundo o voto vencedor do acórdão N° 45.207 – PA,

não é indispensável a feitura de um inquérito policial para fundamentar uma peça acusatória em processo penal. O próprio Código de Processo Penal deixa claro que, reunindo o Ministério Público ou o acusador privado elementos informativos suficientes para dar início à ação penal, dispensa-se a investigação policial; é um mecanismo mais utilizado, mas não o único. Portanto, quanto a isso, não vejo qualquer dificuldade em aceitar uma ação penal com lastro em relatório do órgão incumbido exatamente da fiscalização dessas operações financeiras. Quanto à inépcia da denúncia, embora reconheça algumas impropriedades na peça acusatória, vejo que ela fez uma abordagem inicial da narrativa, esclarecendo do que se tratava, e, em seguida, fez menção a apropriações de numerários em valores bem substanciais na conta de uma das denunciadas, Antônia Alves de Oliveira – que, por sua vez, repassou essas importâncias para outras pessoas, entre as quais, aqui, o recorrente – valores que, evidentemente, pela própria quantia, sugerem uma origem ou uma destinação ilícita.¹⁰⁶

Nesses casos, portanto, a inteligência financeira provida não foi considerada peça meramente subsidiária a ser complementada por novas diligências, mas sim informação completa apta a justificar o recebimento da denúncia.

105 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *RHC 349.945 - PE (2016/0049887-3)* Voto-vista do Ministro ROGÉRIO SCHIETTI CRUZ. 6ª Turma, Brasília, 06 de dezembro de 2016, p. 8-9

106 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Habeas-corpus 45.207 - PA (2014/0029319-0)*, Relator para o acórdão MINISTRO ROGERIO SCHIETTI CRUZ, 6ª Turma, Brasília, 26 de agosto de 2014.

O STJ, portanto, parece admitir a utilização de RIFs como um dos fundamentos para a representação pela quebra de sigilo bancário, prevalecendo, apesar de recente divergência, o posicionamento de que as informações ali contidas têm caráter subsidiário, devendo ser complementadas por outras diligências que comprovem o esgotamento de outros meios menos lesivos. Por outro lado, é possível se aferir que o RIF seria instrumento suficiente para justificar a abertura de inquérito policial e até mesmo o oferecimento da denúncia, caso traga elementos suficientes a comprovar a justa causa. Ademais, admite o STJ que as informações de inteligência financeira sejam obtidas por iniciativa da autoridade investigadora, o chamado RIF de intercâmbio, sem a necessidade de prévia autorização judicial.

4.2. Supremo Tribunal Federal

No mesmo sentido da jurisprudência do STJ, o STF decidiu no Ag.Reg. na Ação Cautelar N° 3.872 – DF, referente à “Operação Lava jato” que o RIF, juntamente a outros elementos obtidos durante a investigação, inclusive a colaboração premiada, pode compor embasamento suficiente a autorizar a quebra de sigilo bancário:

PENAL. AFASTAMENTO DOS SIGILOS FISCAL E BANCÁRIO. REQUISITOS. IMPOSSIBILIDADE DE OBTENÇÃO DA PROVA POR OUTROS MEIOS E LIMITAÇÃO TEMPORAL DA QUEBRA. INDÍCIOS APRESENTADOS PELA AUTORIDADE POLICIAL E PELO MINISTÉRIO PÚBLICO QUE DEMONSTRAM POSSÍVEL PAGAMENTO DE VANTAGEM INDEVIDA A PARLAMENTAR. LEGITIMIDADE DA DECRETAÇÃO.

[...]

2. No caso, o pedido de afastamento dos sigilos fiscal e bancário encontra-se embasado, em síntese, em declarações feitas no âmbito de colaboração premiada, em depoimento prestado por pessoa supostamente envolvida nos fatos investigados e em relatório do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). Os elementos até então colhidos indicavam possível pagamento de vantagem indevida a parlamentar em troca de influência supostamente exercida no âmbito da Petrobras, mostrando-se necessária e pertinente a decretação da medida postulada para que fossem esclarecidos os fatos investigados. Solicitação que, ademais, estava circunscrita a pessoas físicas em tese vinculadas aos fatos investigados, com CPF definidos, e limitavam-se a lapso temporal correspondente ao tempo em que teriam ocorridos os supostos repasses.

3. Agravos regimentais a que se nega provimento¹⁰⁷

Em decisão monocrática no *Habeas Corpus* N° 126.826 – PA, o Ministro BARROSO aparenta ter ratificado o entendimento da 6ª Turma do STJ no HC N° 45.207 – PA, admitindo o recebimento de denúncia fundamentada exclusivamente RIF, embora, no caso, a ordem pleiteada tenha sido denegada por inadequação da via processual e da impossibilidade de revolvimento de matéria fático-probatória¹⁰⁸.

4.3. Tribunais Regionais Federais

No *Habeas Corpus* N° 0025904-32.2015.4.01.0000/PA, o TRF da 1ª Região negou pedido que pleiteava o trancamento de Inquérito Policial no qual uma ordem de busca e apreensão foi decretada em razão de RIF enviado pelo COAF, afirmando que “[i]nexiste teratologia, abuso de poder ou ilegalidade na decisão que deferiu busca e apreensão, quando o COAF identifica vultosas movimentações financeiras nas contas correntes da paciente e de sua empresa sem qualquer explicação plausível para isso”¹⁰⁹.

107 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AG.REG. NA AÇÃO CAUTELAR 3.872 DISTRITO FEDERAL. Relator MIN. TEORI ZAVASCKI, Plenário, Brasília, 22 de outubro de 2015.

108 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HABEAS CORPUS 126.826 PARÁ. Relator MIN. ROBERTO BARROSO, Decisão Monocrática, Brasília, 03 de março de 2015.

109 BRASIL. Tribunal Regional da 1ª Região. HABEAS CORPUS N. 0025904-32.2015.4.01.0000/PA. Relator: DESEMBARGA-

No Mandado de Segurança Criminal N° 0058609-54.2013.4.01.0000/BA, o TRF da 1ª Região não apenas admitiu o pedido de quebra de sigilo fundamentado com base em RIF, como, de certa forma, impôs à parte ré o ônus de trazer elementos de prova suficientes para afastar a suspeita decorrente da atipicidade da movimentação financeira para que a produção da mencionada prova fosse indeferida:

Na hipótese, não vejo as alegadas ilegalidades, pois o que não pode é haver quebra dos sigilos bancário e fiscal sem ordem judicial, sem falar que o fato a que alude a decisão do magistrado — existência de operações atípicas, a exemplo das frequentes retiradas em espécie da conta bancária da impetrante, totalizando mais de oito milhões de reais, num período inferior a 18 meses, e das remessas ao exterior de mais de onze milhões e meio de dólares americanos, a título de rendas e capitais, investimentos e pagamentos de serviços —, que não é explicado na impetração, e que justifica, no caso, o pedido do Ministério Público.

A impetração não pontua os elementos já existentes nos autos que seriam suficientes para demonstrar a regularidade e justificar as operações bancárias tidas por atípicas no Relatório de Inteligência Financeira 1019, do COAF, elementos empíricos que embasam a investigação e que, repita-se, precisam ser explicados.¹¹⁰

O entendimento oposto, entretanto, havia sido apresentado antes pelo mesmo Tribunal na Apelação Criminal N° 0009112-54.2011.4.01.3100/AP que entendeu que o RIF não poderia ser único instrumento a lastrear o pedido de quebra de sigilos fiscal e bancário, uma vez que “*a excepcionalidade da movimentação bancária não constitui crime*”¹¹¹. Para a Corte, exige-se a conjugação do RIF com outros elementos que demonstrem o esgotamento de outros meios gravosos antes de se pleitear as medidas questionadas¹¹².

Inferre-se da ementa do Acórdão do TRF da 2ª Região no *Habeas Corpus* N° 8773 (2013.02.01.006098-6) que este Tribunal corrobora o entendimento sobre a possibilidade de utilização do RIF como um dos fundamentos para a obtenção da quebra de sigilo bancário e fiscal. No caso, entendeu-se inexistir meio menos invasivo que substituísse as quebras pleiteadas¹¹³.

Decisão de 2014 do TRF da 3ª Região no Mandado de Segurança N° 336939 – SP¹¹⁴ se alinha com a jurisprudência mais recente do TRF da 1ª Região e do STJ, admitindo o RIF como fundamento exclusivo para o pedido de quebra de sigilo bancário, ao concluir que

O relatório do COAF pode sim implicar a quebra do sigilo bancário. Além de ser extremamente detalhado, quando o COAF aciona um órgão como o Ministério Público ou a Polícia Federal, o faz com base na Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei n.º 9.613/98) e a partir de indícios que são identificados e levantados por seus servidores e agentes com base em movimentações atípicas que, muitas vezes, só vão poder ser esclarecidas com a própria quebra do sigilo bancário.¹¹⁵

No mesmo sentido, foi a decisão no *Habeas Corpus* N° 46.328 – SP¹¹⁶, por meio do qual o impetrante ob-

DOR FEDERAL NEY BELLO. Terceira Turma, Brasília, 25 de agosto de 2015

110 BRASIL. Tribunal Regional da 1ª Região. *Mandado de Segurança Criminal N. 0058609-54.2013.4.01.0000/BA* Voto do Relator. Desembargador Federal OLINDO MENEZES. 2ª Seção, Brasília, data da decisão 14 de maio de 2014, data da publicação 23 de maio de 2014.

111 BRASIL. Tribunal Regional da 1ª Região. *Apelação Criminal N. 0009112-54.2011.4.01.3100/AP* BA Voto do Relator. JUIZ FEDERAL EVALDO DE OLIVEIRA FERNANDES, filho (RELATOR CONVOCADO). 3ª Turma, Brasília, data da decisão 23 de maio de 2012, data da publicação 03 de abril de 2012.

112 BRASIL. Tribunal Regional da 1ª Região. *Apelação Criminal N. 0009112-54.2011.4.01.3100/AP* BA Voto do Relator. JUIZ FEDERAL EVALDO DE OLIVEIRA FERNANDES, filho (RELATOR CONVOCADO). 3ª Turma, Brasília, data da decisão 23 de maio de 2012, data da publicação 03 de abril de 2012.

113 Como a consulta ao inteiro teor do referido Acórdão encontrava-se indisponível à época da consulta, não foi possível determinar se o teor do RIF foi o fundamento exclusivo para a obtenção da quebra ou se este foi complementado com diligências adicionais. BRASIL. Tribunal Regional da 2ª Região. *HC - HABEAS CORPUS – 8773*. 1ª Turma Especializada. Data da decisão 31 de julho de 2013.

114 O inteiro teor da citada decisão está indisponível por correr o processo em segredo de justiça.

115 BRASIL. Tribunal Regional da 3ª Região. *MS - MANDADO DE SEGURANÇA – 336939*. Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL JOSÉ LUNARDELLI, 1ª Seção, Brasília, 03 de abril de 2014.

116 BRASIL. Tribunal Regional da 3ª Região. *Habeas Corpus – 46328*. Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL JOHONSOM

jetivava a declaração de nulidade de decisão de quebra de sigilo bancário e fiscal por falta de fundamentação. Consta que o Ministério Público teria solicitado a quebra com base em relatório do COAF, que indicaria que o paciente e familiares seriam sócios ocultos em empresas com movimentação suspeita. O relator considerou não estar presente o requisito de manifesta ilegalidade para a concessão da ordem, não sendo possível o revolvimento fático-probatório na via eleita. Mesmo não tratando diretamente da possibilidade de o RIF ser o substrato do pedido de quebra, o relator entendeu que a decisão do juízo *a quo* estaria devidamente fundamentada.

No *Habeas Corpus* N° 17436¹¹⁷, o TRF da 3ª Região foi chamado a decidir impugnação de quebra de sigilo bancário também por falta de fundamentação. Consta que a quebra teria sido requerida pelo Ministério Público com base em informações enviadas pelo COAF. Entendeu a Corte que a decisão estaria fundamentada uma vez que teria ocorrido o “*convencimento da existência de indícios da prática de delitos, em operações consistentes em reiterados resgates de prêmios de loterias pelo paciente e demais integrantes de lista fornecida pelo COAF ao Ministério Público Federal, bem como do caráter indispensável da medida, na linha de acolhimento das alegações do Ministério Público Federal requerente quanto a ser cediço que uma das formas de dar origem lícita a dinheiro ilícito é pela compra de bilhetes de loteria premiados.*”¹¹⁸

No *Habeas Corpus* N° 002294284.2012.4.03.0000/SP¹¹⁹, o TRF da 3ª Região, ainda que de modo indireto, confirmou a possibilidade de o RIF ensejar a abertura de inquérito policial. Consta que o Ministério Público Federal teria determinado à abertura de inquérito policial em virtude do recebimento de informações do COAF sobre movimentação incompatível de servidor público federal. Pretendia o paciente o trancamento do inquérito policial, dentre outras coisas, por entender que teria demonstrado serem as movimentações financeiras reportadas de origem lícita. Entendeu o Tribunal não estar demonstrada manifesta atipicidade para a concessão da ordem requerida.

O TRF da 4ª Região foi instado, no *Habeas Corpus* N° 000768390.2010.404.0000/SC, a se manifestar sobre a legalidade das diligências realizadas em inquérito policial aberto com base em relatório enviado pelo COAF. Sustentou o impetrante que o COAF teria violado o dever de sigilo ao comunicar movimentações sobre as quais não teria certeza serem provenientes de atividades ilícitas. Tendo sido o relatório o embasamento para abertura da investigação, todas as provas nela produzidas deveriam, conforme argumentado, ser declaradas ilícitas. Confirmou o TRF da 4ª Região que o RIF é instrumento apto a ensejar a abertura de inquérito e que não cabe ao COAF manifestar convicção sobre a existência de conduta típica, tendo este agido dentro de sua competência legal, que seria a de apontar operações que fogem das situações de normalidade¹²⁰.

Entendimento semelhante foi declarado pela mesma Corte na Apelação Criminal N° 0006023-63.2008.4.04.7200/SC, ao afirmar que “[n]ão cabe ao COAF investigar exaustivamente a existência de crime, não sendo ilícita a comunicação feita pelo órgão à autoridade policial a partir de juízo de aparência.”¹²¹

Em julgado mais antigo (*Habeas Corpus* N 2008.04.00.0329150/PR), entretanto, apontou a Corte em sentido oposto, conforme segue: “Se não constatada evidência de crime, não é permitido ao COAF compartilhar informações obtidas dentro de suas atribuições legais (artigo 15 da Lei N° 9.613/98), sob pena

DI SALVO, 1ª Turma, 06 de dezembro de 2011.

117 BRASIL. Tribunal Regional da 3ª Região. *Habeas Corpus* – 17436. Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL PEIXOTO JUNIOR, 2ª Turma, 26 de outubro de 2004.

118 BRASIL. Tribunal Regional da 3ª Região. *Habeas Corpus* – 17436. Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL PEIXOTO JUNIOR, 2ª Turma, 26 de outubro de 2004.

119 BRASIL. Tribunal Regional da 3ª Região. *Habeas Corpus* – 002294284.2012.4.03.0000/SP. Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL COTRIM GUIMARÃES, 2ª Turma, 25 de dezembro de 2012.

120 BRASIL. Tribunal Regional da 4ª Região. *Habeas Corpus* – 000768390.2010.404.0000/SC. Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL LUIZ FERNANDO WOWK PENTEADO, 8ª Turma, 19 de maio de 2010.

121 BRASIL. Tribunal Regional da 4ª Região. *Apelação Criminal* N° 000602363.2008.4.04.7200/SC. Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL LEANDRO PAULSEN, 8ª Turma, 08 de junho de 2016.

de, assim o fazendo, haver ilegalidade a ser reconhecida em sede de Habeas Corpus”¹²². Esse entendimento encontra-se, aparentemente, ultrapassado por julgados posteriores e por decisões de outras Cortes.

No TRF da 5ª Região, foram identificados dois acórdãos que seguem entendimento mais antigo do STJ de que o RIF não pode configurar como único embasamento de decisões de quebra de sigilo bancário e fiscal. Os Acórdãos na Apelação Criminal 10565/CE¹²³ e na Apelação Criminal 10303/AL¹²⁴ concluem, de modo idêntico, que “fundado o pedido de quebra do sigilo fiscal única e essencialmente no relatório do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), sem a demonstração de haverem sido envidados outros esforços a convalidar, ainda que de forma tênue, os indícios ali apontados, é de ser o mesmo indeferido.”

Apesar de não tratar dessa questão de modo direto, no *Habeas Corpus* 5971/SE¹²⁵ o TRF da 5ª Região concedeu a ordem pleiteada para suspender a quebra de sigilo bancário do paciente por entender que a incompatibilidade apontada em relatório do COAF entre a movimentação financeira do paciente e a respectiva declaração de Ajuste Anual de Imposto de Renda na Receita Federal não seria fundamento suficiente, no caso, para autorizar a quebra.

De modo contrário, ao receber a denúncia no Inquérito N° 2194-PE, o mesmo TRF da 5ª Região entendeu em exame de preliminar, que o RIF do COAF seria apto a embasar tantos pedidos de quebra de sigilo bancário como mandado de busca e apreensão. O referido inquérito foi aberto com base em informações enviadas pelo COAF sobre movimentações financeiras suspeitas de pessoas físicas e jurídicas, inclusive o prefeito de Serrita/PE à época. No curso das investigações foram realizadas diversas diligências, inclusive quebra de sigilo bancário e telefônico e busca e apreensão. A defesa em manifestação preliminar solicitou a declaração de nulidade das decisões que autorizaram as supracitadas diligências por falta de fundamentação idônea e suporte fático. Ao rejeitar o pedido preliminar da defesa, o TRF da 5ª Região afirmou que a fundamentação se apoiava justamente na existência de movimentação financeira atípica informada pelo COAF¹²⁶.

Informações de inteligência financeira foram ainda parte essencial da fundamentação do TRF da 5ª Região para a manutenção de prisão preventiva em dois *Habeas Corpus* impetrados no curso da “Operação Turbulência”. No Processo N° 08043072620164050000, o Tribunal entendeu que as movimentações financeiras apontadas pelo COAF traziam “*consideráveis indicativos do envolvimento, no campo da autoria ou da participação*” dos investigados¹²⁷.

No segundo *Habeas Corpus*, de N° 6183/PE, entendeu-se que a vinculação dos pacientes com empresas fantasmas cuja movimentação foi objeto de relatório do COAF trazia indicativos de materialidade e indícios de autoria dos crimes de lavagem de dinheiro e organização criminosa aptos a fundamentar a manutenção de prisão preventiva¹²⁸.

A jurisprudência mais recente dos Tribunais Regionais Federais aparenta admitir o RIF como apto a embasar pedido de quebra de sigilo bancário. Esse entendimento, todavia, ainda não é pacífico. Também se

122 BRASIL. Tribunal Regional da 4ª Região. *Habeas Corpus* – 2008.04.00.0329150/PR. Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL ÉLCIO PINHEIRO DE CASTRO, 8ª Turma, 13 de maio de 2009.

123 BRASIL. Tribunal Regional da 5ª Região. *Apelação Criminal 10565/CE*. Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL MARGARIDA CANTARELLI, 4ª Turma, 15 de outubro de 2013.

124 BRASIL. Tribunal Regional da 5ª Região. *Apelação Criminal 10303/AL*. Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL IVAN LIRA DE CARVALHO, 2ª Turma, 27 de outubro de 2015.

125 BRASIL. Tribunal Regional da 5ª Região. *Habeas Corpus* 5971-SE. Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL CID MARCONI, 3ª Turma, 17 de setembro de 2015.

126 BRASIL. Tribunal Regional da 5ª Região. *Inquérito N° 2194-PE*. Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL MANOEL ERHARDT, Pleno, 01 de outubro de 2014. p. 5-6.

127 BRASIL. Tribunal Regional da 5ª Região. *Habeas Corpus*. Processo N° 08043072620164050000. Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL IVAN LIRA DE CARVALHO (Convocado), 2ª Turma, 20 de julho de 2016.

128 BRASIL. Tribunal Regional da 5ª Região. *Habeas Corpus* N° 6183/PE. Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL IVAN LIRA DE CARVALHO (Convocado), 2ª Turma, 05 de julho de 2016.

verificou que as Cortes admitem o RIF como fundamento para a abertura de inquérito, como embasamento para a realização de busca e apreensão, bem como apto a conferir elementos que justifiquem a manutenção de prisão preventiva.

Reconhece-se que a pesquisa realizada nos mencionados tribunais não exauriu todas as controvérsias judiciais acerca da utilização do RIF, merecendo o assunto ser objeto de investigação aprofundada em oportunidade futura. Por ora, as decisões consultadas servem para ilustrar que para o Judiciário brasileiro, não parece, em análise preliminar, haver restrições em relação ao reconhecimento da utilidade do RIF para investigações criminais.

A controvérsia acirra-se em torno da relevância a ser dada para as informações de inteligência financeira como justificativa para a obtenção de elementos de prova mais invasivos. Neste tema, a jurisprudência se divide entre aqueles que consideram o RIF instrumento apto a embasar sozinho pedidos de quebra de sigilo subsequentes e aqueles que entendem que as informações providas nestes relatórios devem ser circunstanciadas por meio de outros meios de prova antes do deferimento de medidas de investigação mais invasivas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme demonstrado, o tripé em que se baseia o regime administrativo de inteligência financeira, constituído pela identificação de clientes, pelo registro de operações e por comunicações de operações suspeitas, auxilia a persecução penal de crimes de lavagem de dinheiro e relacionados, atuando tanto na função preventiva, como na própria detecção de crimes.

Atua na prevenção uma vez que institui mecanismos aptos a dissuadir e até mesmo impedir o uso de determinados setores econômicos para o processamento de ativos financeiros obtidas por meios ilícitos. Esses mecanismos configuram verdadeiras barreiras que dificultam a utilização de determinada atividade por criminosos desde o estabelecimento da relação comercial, mas que também implicam a instituição de controles que atuam continuamente ao longo das transações realizadas.

Ademais, esse regime atua na detecção de crimes uma vez que oferece às autoridades investigativas elementos indiciários que dificilmente seriam obtidos pelos meios tradicionais de iniciação de uma investigação criminal. Para tanto, o regime de inteligência financeira depende da instituição de obrigações administrativas voltadas a obter a cooperação direta de atores, em geral privados, os quais detêm melhor capacidade de identificar situações que fogem dos padrões usuais de negócios e que podem indicar a prática de atividades ilícitas.

Ao mesmo tempo, esse mecanismo de comunicação obrigatória de operações suspeitas por determinados setores econômicos atua na prevenção geral de crimes por dar maior efetividade à investigação criminal, ampliando a sua capacidade de repressão.

A cooperação desses atores econômicos é garantida não por meio da imposição de sanções de cunho penal, mas sim por meio da supervisão administrativa e fiscalização contínua, e na imposição de penas administrativas suficientemente dissuasivas no caso de descumprimento de quaisquer das obrigações de PLD/FT.

Em que pese a jurisprudência brasileira ainda não ter firmado entendimento pacífico sobre a forma de utilização pelas autoridades de persecução penal das informações de inteligência obtidas como resultado desse regime administrativo, por um lado, parece existir nas Cortes o reconhecimento de que essas informações oferecem sim legítima contribuição às investigações de forma geral, ainda que de forma eminentemente subsidiária.

Por outro lado, tem-se por certo que a contribuição é de caráter meramente indiciário, por vezes apta a auxiliar, sozinha ou de forma conjugada com outras diligências, na obtenção de ordens judiciais para a

produção de outros meios de provas para dar sustentação à ação penal. Assim, embora útil, o regime de produção de inteligência financeira não substitui o emprego dos métodos tradicionais de produção de provas, estes sim legítimos a comprovar a autoria e materialidade de crimes.

REFERÊNCIAS

ALLDRIDGE, Peter. *Money Laundering Law: Forfeiture, Confiscation, Civil Recovery, Criminal Laundering and Taxation of the Proceeds of Crime*. Oxford: Hart Publishing, 2003.

AMERICAN BANKERS ASSOCIATION. *A New Framework for Partnership: Recommendations for Bank Secrecy Act/Anti-Money Laundering Reform*. Appendix C: History of the Bank Secrecy Act. Disponível em: <<http://www.aba.com/Compliance/Documents/BSA-AppendixC.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2016.

ARAÚJO, Felipe Dantas de. Criminologia Crítica e Política criminal antilavagem de dinheiro e contrafinanciamento do terrorismo: barreira epistêmica e agenda de diálogo. *Rev. Bras. de Políticas Públicas*, Brasília, v. 2, n. 2, p. 1-27, jul./dez. 2012.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Carta-Circular 3.542 de 12 de março de 2012*. Brasília: Diário Oficial da União de 14 mar. 2012, seção 1, p. 14-16. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 27 ago. 2016.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Circular 3.461 de 24 de julho de 2009*. Brasília: Diário Oficial da União de 27 set. 2009, seção 1, p. 42-44. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 27 ago. 2016.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Liquidação extrajudicial da TOV Corretora*: clientes não perdem títulos e ações. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/lid/liquidacao_TOV_corretora.asp>. Acesso em: 03 set. 2016.

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. *A brief history of the Basel Committee*. Bank for International Settlements. Outubro de 2015. Disponível em: <<http://www.bis.org/bcbs/history.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2016.

BASEL COMMITTEE. *Prevention of Criminal Use of the Banking System for the Purpose of Money-Laundering (December 1988)*. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbsc137.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2016.

BRASIL. Decreto n. 154, de 26 de junho de 1991. Promulga a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. Brasília: Diário Oficial da União, Seção 1, 27 jun. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0154.htm>. Acesso em: 27 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 9.613 de 03 de março de 1998*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9613.htm>.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Habeas-corpus 43.356 - PA (2013/0404060-2)*, Voto do Relator para o acórdão MINISTRO ROGERIO SCHIETTI CRUZ, 6ª Turma, Brasília, 26 de agosto de 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Habeas-corpus 45.207 - PA (2014/0029319-0)*, Voto do Relator para o acórdão MINISTRO ROGERIO SCHIETTI CRUZ, 6ª Turma, Brasília, 26 de agosto de 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Habeas-corpus N° 191.378 (2010/0216887-1)*, Relatório e Voto do Relator SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, 6ª Turma, Brasília, DF, 15 de setembro de 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Habeas-corpus N° 65.550 - SP (2015/0288064-6)*, Relatório e Voto do Relatora MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, 6ª Turma, Brasília, 23 de fevereiro de 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *RHC N° 42.121 - RJ (2013/0361388-4)* Voto do Relator: Ministro

NEFI CORDEIRO. 6ª Turma, Brasília, 15 de setembro de 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *RHC Nº 73.331 - DF* (2016/0185848-3) Voto do Relator: Ministro NEFI CORDEIRO. 6ª Turma, Brasília, 25 de outubro de 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *RMS Nº 35.410 - SP* (2011/0218943-7), Relatora: Ministra LAURITA VAZ. 5ª Turma, Brasília, 22 de outubro de 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal *AG.REG. NA AÇÃO CAUTELAR 3.872 DISTRITO FEDERAL*. Relator MIN. TEORI ZAVASCKI, Plenário, Brasília, 22 de outubro de 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *HABEAS CORPUS 126.826 PARÁ*. Relator MIN. ROBERTO BARROSO, Decisão Monocrática, Brasília, 03 de março de 2015.

BRASIL. Tribunal Regional da 1ª Região. *Apelação Criminal N. 0009112-54.2011.4.01.3100/AP BA* Voto do Relator. JUIZ FEDERAL EVALDO DE OLIVEIRA FERNANDES, filho (RELATOR CONVOCADO). 3ª Turma, Brasília, data da decisão 23 de maio de 2012, data da publicação 03 de abril de 2012.

BRASIL. Tribunal Regional da 1ª Região. *HABEAS CORPUS N. 0025904-32.2015.4.01.0000/PA*. Relator RELATOR :DESEMBARGADOR FEDERAL NEY BELLO. Terceira Turma, Brasília, 25 de agosto de 2015.

BRASIL. Tribunal Regional da 1ª Região. *Mandado de Segurança Criminal N. 0058609-54.2013.4.01.0000/BA* Voto do Relator. Desembargador Federal OLINDO MENEZES. 2ª Seção, Brasília, data da decisão 14 de maio de 2014, data da publicação 23 de maio de 2014.

BRASIL. Tribunal Regional da 2ª Região. *HC - HABEAS CORPUS – 8773*. 1ª Turma Especializada. Data da decisão 31 de julho de 2013.

BRASIL. Tribunal Regional da 3ª Região. *Habeas Corpus – 002294284.2012.4.03.0000/SP*. Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL COTRIM GUIMARÃES, 2ª Turma, 25 de dezembro de 2012.

BRASIL. Tribunal Regional da 3ª Região. *Habeas Corpus – 17436*. Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL PEIXOTO JUNIOR, 2ª Turma, 26 de outubro de 2004.

BRASIL. Tribunal Regional da 3ª Região. *Habeas Corpus – 46328*. Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL JOHNSOM DI SALVO, 1ª Turma, 06 de dezembro de 2011.

BRASIL. Tribunal Regional da 3ª Região. *MS - MANDADO DE SEGURANÇA – 336939*. Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL JOSÉ LUNARDELLI, 1ª Seção, Brasília, 03 de abril de 2014.

BRASIL. Tribunal Regional da 4ª Região. *Apelação Criminal Nº 000602363.2008.4.04.7200/SC*. Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL LEANDRO PAULSEN, 8ª Turma, 08 de junho de 2016.

BRASIL. Tribunal Regional da 4ª Região. *Habeas Corpus – 000768390.2010.404.0000/SC*. Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL LUIZ FERNANDO WOWK PENTEADO, 8ª Turma, 19 de maio de 2010.

BRASIL. Tribunal Regional da 4ª Região. *Habeas Corpus – 2008.04.00.0329150/PR*. Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL ÉLCIO PINHEIRO DE CASTRO, 8ª Turma, 13 de maio de 2009.

BRASIL. Tribunal Regional da 5ª Região. *Apelação Criminal 10303/AL*. Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL IVAN LIRA DE CARVALHO, 2ª Turma, 27 de outubro de 2015.

BRASIL. Tribunal Regional da 5ª Região. *Apelação Criminal 10565/CE*. Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL MARGARIDA CANTARELLI, 4ª Turma, 15 de outubro de 2013.

BRASIL. Tribunal Regional da 5ª Região. *Habeas Corpus 5971-SE*. Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL CID MARCONI, 3ª Turma, 17 de setembro de 2015.

BRASIL. Tribunal Regional da 5ª Região. *Habeas Corpus Nº 6183/PE*. Relator: DESEMBARGADOR FE-

- DERAL IVAN LIRA DE CARVALHO (Convocado), 2ª Turma, 05 de julho de 2016.
- BRASIL. Tribunal Regional da 5ª Região. Habeas Corpus. *Processo N° 08043072620164050000*. Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL IVAN LIRA DE CARVALHO (Convocado), 2ª Turma, 20 de julho de 2016.
- BRASIL. Tribunal Regional da 5ª Região. *Inquérito N° 2194-PE*. Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL MANOEL ERHARDT, Pleno, 01 de outubro de 2014, p. 5-6.
- CABELLO, Marcos Eduardo. A política criminal de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro perpetrada através do futebol. *Rev. Bras. de Políticas Públicas, Brasília*, v. 1, n. 3 – número especial, p. 179-205, dez. 2011.
- COAF. *Números do COAF*. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/menu/estatisticas/comunicacoes/estatisticas-supervisao-ago16.xlsx/view>>. Acesso em: 03 set. 2016.
- COAF. *Relatório de Atividades 2015*. Disponível em: <<http://coaf.fazenda.gov.br/links-externos/3-3-relatorio-de-atividades-2015-versao-site.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2016.
- COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. *Instrução N° 301 de 22 de abril de 1999*. Brasília: Diário Oficial da União de 22 abr. 1999. Versão consolidada disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/legislacao/index.html>>. Acesso em: 27 ago. 2016.
- CONSELHO DA EUROPA. *Recomendação No. R (80) 10*. Disponível em: <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804f6231>>. Acesso em 27 ago. 2016.
- G8 INFORMATION CENTER. *Economic Declaration from the G7 Summit*. Disponível em: <<http://www.g8.utoronto.ca/summit/1989paris/communique/drug.html>>. Acesso em: 14 nov. 2015.
- GAFI. *Financial Action Task Force on Money Laundering: Report*. 1990. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/firstfatfreportonthextentandnatureofthemoneylaunderingprocessandfatfrecommendationstocombatmoneylaundering.html>>. Acesso em 27 ago. 2016.
- GAFI. *Padrões Internacionais de Combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação: As Recomendações do Gafi*. fev. de 2012. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-GAFISUD.pdf>>. Acesso em 03 set. 2016.
- HASSEMER, Winfried. História das Ideias Penais na Alemanha do Pós-Guerra. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 29, n. 118, p. 238-282, abr./jun. 1993.
- HASSEMER, Winfried. Seguridad por intermédio del Derecho penal. In: MUNZ CONDE. *Problemas Actuales del Derecho Penal y de la Criminología*. Estudios penales en memoria de la Profesora Dra. María del Mar Díaz Pita. Tirant lo Blanch: Valencia, 2008. p. 25-64
- KERN, Alexander. The International Anti-Money-Laundering Regime: The Role of the Financial Action Task Force. *Journal of Money Laundering Control*, v. 4, Iss 3, p. 231–248, 2001.
- LERNER, K. Lee; LERNER, Brenda Wilmoth. (Ed.). *Encyclopedia of Espionage, Intelligence and Security*. Michigan: Thomson Gales, 2004. v. 2
- NUÑEZ CASTANHO, Elena. Las transformaciones sociales y el derecho penal: del estado liberal al derecho penal de enemigos. In: MUÑOZ CONDE, Francisco. *Problemas Actuales del Derecho Penal y de la Criminología*. Estudios penales en memoria de la Profesora Dra. María del Mar Díaz Pita. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008. p. 115-162.
- PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel. De la sociedade neoliberal del riesgo a la expansión del Derecho Penal. In: MUÑOZ CONDE, Francisco. *Problemas Actuales del Derecho Penal y de la Criminología*. Estudios penales en memoria de la Profesora Dra. María del Mar Díaz Pita. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008. pp. 163-200.

RIBEIRO, Alex; VIEIRA, André Guilherme. *BC decreta liquidação de cinco corretoras*. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/financas/4259898/bc-decreta-liquidacao-de-cinco-corretoras>>. Acesso em: 03 set. 2016.

STESSENS, Guy. *Money Laundering. A New International Law Enforcement Model*. Cambridge Studies in International and Comparative Law. Cambridge: Cambridge University Press. 2000.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Organizações de controle, regulação e fiscalização: os arranjos institucionais para enfrentamento da corrupção e dos delitos econômicos. In: COSTA, Arthur Trindade Maranhão; MACHADO, Bruno Amaral; ZACKSESKI, Cristina. (Org.). *A investigação e a persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos: uma pesquisa empírica no sistema de justiça federal*. Brasília: ESMPU, 2016. Tomo II. p. 226-352.

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. *Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs*. International Narcotics Control Strategy Report. V II: Money Laundering and Financial Crimes, mar. 2015, p. 38-49. Disponível em: <<https://www.state.gov/documents/organization/239561.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2016.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.