

A importância do Relatório de Inteligência Financeira da UIF para a investigação criminal e o combate aos crimes complexos

Marcelle Cristine de Figueiredo Arruda

Promotora de Justiça do MPAM.

Especialista em Auditoria e Gestão Pública pela UFRR.

Mestranda em Direito Penal e Ciências Criminais na Universidade de Lisboa-PT.

Sumário: 1 Introdução. 2 A criação das Unidades de Inteligência Financeira como Estratégia de Cooperação Internacional na luta contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento ao Terrorismo. 3 O modelo administrativo da UIF brasileira. 3.1 A atividade da UIF. 3.2 O RIF e a investigação criminal. 4 O Acesso da UIF a dados protegidos pelo sigilo e o compartilhamento das informações com os órgãos de persecução criminal. 5 Conclusão. Referências.

Resumo

O presente artigo aborda a temática da importância da inteligência financeira como estratégia na luta contra os crimes complexos, como a lavagem de dinheiro, o financiamento ao terrorismo, a corrupção, o tráfico de drogas e de pessoas, a evasão de divisas, dentre outros. Para tanto, abordaremos o cenário e a importância da criação das Unidades de Inteligência Financeira (UIF), as atribuições, especificidades, modelos e poderes, dentre eles, o de acesso a dados protegidos pelo sigilo. Também abordaremos como ocorre a investigação financeira pela UIF brasileira e o encaminhamento do Relatório de Inteligência Financeira (RIF) aos órgãos de persecução criminal. Nesse cenário, analisaremos a recente decisão do STF que reconheceu a constitucionalidade do compartilhamento de dados fiscais e bancários suspeitos pela UIF ao Ministério Público e autoridades policiais, sem a necessidade de autorização judicial prévia. Tal decisão revela-se em sintonia com a internacionalização do Direito sobre a matéria, diante da necessidade de se criarem respostas semelhantes ou harmônicas em todo o mundo para problemas graves e globais.

Palavras-chave: Crimes complexos. Unidade de Inteligência Financeira. Relatório de Inteligência Financeira. Investigação criminal. Sigilo.

Abstract

This article deals with the importance of financial intelligence as a strategy in the fight against complex crimes such as money laundering, terrorist financing, corruption, drug and human trafficking, currency evasion, among others. To this end, we will address the scenario and the importance of the creation of Financial Intelligence Units (FIUs), the attributions, specificities, models and powers, among them, the access to data protected by confidentiality. We will also discuss how the financial investigation by the Brazilian FIU occurs and the forwarding of the Financial Intelligence Report (RIF) to the criminal prosecution agencies. In this scenario, we will analyze the recent decision of the STF that recognized the constitutionality of the sharing of suspicious tax and banking data by the FIU to the Public Ministry and police authorities, without the need for prior judicial authorization. Such a decision proves to be in line with the internationalization of Law on the matter, given the need to create similar or harmonious responses worldwide for serious and global problems.

Keywords: Complex Crimes. Financial Intelligence Unit. Financial Intelligence Report. Criminal investigation. Secrecy.

1 Introdução

O presente trabalho objetiva abordar a temática da importância da inteligência financeira como estratégia na luta contra os crimes complexos, como a lavagem de dinheiro, o terrorismo, o tráfico de drogas e de pessoas, dentre outros. Para tanto, abordaremos o contexto de criação das Unidades de Inteligência Financeiras (UIFs), como estratégia de cooperação internacional na luta contra a Lavagem de Dinheiro

e o Financiamento ao Terrorismo (LD/FT), suas atividades e modelos atualmente existentes, dentre eles o modelo administrativo, adotado pela UIF brasileira, recentemente vinculada administrativamente ao Banco Central do Brasil¹.

Abordaremos, ainda, como é realizada a atividade de inteligência e de investigação financeira, bem como sua relação com os sigilos bancário e fiscal, onde se observa um avanço dos Estados para atender a Recomendação n. 9 do GAFI. No Brasil, a Lei Complementar n. 105/2011 possibilitou o acesso aos dados bancários pela UIF, sem que isso implique na violação ou mesmo no afastamento do sigilo bancário. O compartilhamento das informações pelos órgãos de controle, sem prévia autorização judicial, revela-se em consonância com as recomendações, normas e padrões internacionais rígidos de controle, prevenção e combate aos crimes complexos e que resultam em grandes prejuízos econômico-financeiros e sociais.

2 A criação das Unidades de Inteligência Financeira como Estratégia de Cooperação Internacional na luta contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento ao Terrorismo

No final dos anos oitenta², a comunidade internacional, motivada pelo vertiginoso crescimento do crime organizado, em especial do narcotráfico, passou a desenvolver esforços concretos de âmbito internacional para atacar o problema da

¹ A Medida Provisória n° 893, de 19 de agosto de 2019, transformou o Conselho de Atividades Financeiras (COAF), anteriormente vinculado ao Ministério da Economia, na Unidade de Inteligência Financeira (UIF), vinculada administrativamente ao Banco Central do Brasil, conforme o disposto no seu art. 3°.

² João Davin, tratando da globalização e seus efeitos na criminalidade organizada, mais especificamente quanto à lavagem de dinheiro, aponta o surgimento de diversos fatores na década de 80 que, segundo o autor, foram aproveitados pela criminalidade organizada para desenvolver suas atividades: expansão da utilização da internet e das redes de comunicação; supressão de barreiras alfandegárias, introdução do euro, abandono dos mecanismos de controle cambial, proliferação do uso dos cartões de crédito e débito, aumento da concorrência entre instituições financeiras e expansão de sistemas bancários informais. (DAVIN, João. *A Criminalidade Organizada Transnacional – A Cooperação Judiciária e Policial na UE*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2007, p. 41-42).

Lavagem de Dinheiro e do Financiamento ao Terrorismo (LD/FT).

O grande marco da cooperação internacional na luta contra a lavagem de dinheiro³ foi a Convenção das Nações Unidas contra o comércio ilegal de substâncias psicotrópicas de 1988, conhecida como Convenção de Viena. O foco da convenção era o tráfico de drogas em geral, mas houve significativo destaque para a lavagem dos recursos advindos dessa atividade criminosa.

A Convenção instituiu, ainda, a obrigação de os países criminalizarem a lavagem de dinheiro, mas essa criminalização trazia em si problemas probatórios para a persecução penal, pois, ao contrário dos tipos penais tradicionais, os indícios e as provas dos elementos constitutivos do novo ilícito, em geral, estavam presentes em negócios privados que gozavam da proteção de leis nacionais de sigilo bancário e fiscal.

Dessa forma, passou-se a estudar mecanismos de proteção aos respectivos setores econômicos e que auxiliassem na fiscalização e detecção de operações de lavagem de dinheiro pelos criminosos, ficando esse trabalho a cargo do Grupo de Ação Financeira Contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI), criado em 1989, na forma de força-tarefa, pelo então G7, no âmbito da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico).

O grupo tinha como missão avaliar os resultados da cooperação em curso com vistas à prevenção da utilização dos sistemas bancário e das instituições financeiras para fins de lavagem, e estudar medidas preventivas adicionais neste tema, inclusive através da adaptação dos sistemas legislativos e regulatórios de forma a aperfeiçoar a assistência jurídica multilateral⁴.

Em 1990, a citada força-tarefa, composta pelos sete integrantes do então G7 mais oito países⁵, apresentou o resultado

³ No Brasil o crime de lavagem de dinheiro está previsto no art. 1º da Lei 9.613/98, de 3 de março, punível com pena de 3 a 10 anos, e multa.

⁴ 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: 29 jun. 2019.

⁵ Suécia, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Suíça, Áustria, Espanha e Austrália.

dos estudos preliminares na forma de 40 Recomendações⁶. Em 2003, foram redigidas mais 8 referentes ao financiamento do terrorismo; e em 2004, foi editada a 9ª Recomendação Especial para reforçar as normas internacionais sobre branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo (BC/FT). Tais recomendações não possuem força vinculante, mas exercem forte influência internacional.

Para se compatibilizar com as 40 Recomendações editadas pelo GAFI, não bastava que os países se limitassem à criminalização da lavagem de dinheiro e dos crimes antecedentes, porquanto o novo cenário de cooperação internacional não estava voltado, exclusivamente, à criminalização de condutas e, conseqüentemente, à aplicação de sanções. A prevenção, sobretudo dos delitos relacionados à lavagem de dinheiro, se revelava, desde o princípio, como ponto central de adequação e efetividade das normas a serem estabelecidas pelos Estados.

A partir dessa concepção, restou claro que mais importante do que a intimidação pelo estabelecimento de um maior rigor punitivo, especialmente em relação a crimes cada vez mais sofisticados, como é o caso da lavagem de dinheiro, fazia-se mais eficiente a criação de um sistema de inteligência interligado, apto a monitorar e apreciar informações, sistematizar dados e, ao final, produzir relatórios informativos dos recursos financeiros analisados.

Das orientações editadas pelo GAFI, aquelas referentes ao monitoramento e ao controle do sistema financeiro, consubstanciaram-se nas de maior relevância justamente por caracterizarem-se como meios efetivos de prevenção aos referidos delitos. Assim, as maiores obrigações assumidas deveriam estar relacionadas ao estabelecimento de meios de verificação da identidade dos agentes, bem como da regularidade, suspensão e comunicação de determinadas operações financeiras suspeitas⁷.

Nesse cenário, a estrutura proposta pelos padrões internacionais consistia, em síntese, na atuação de uma unidade de inteligência que fosse responsável pelo compartilhamento

⁶ GAFI. Financial Action Task Force on Money Laundering: Report. 1990. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/publications>. Acesso em: 01 jul. 2019.

⁷ No mesmo sentido CARLI, Carla Di. *Lavagem de Dinheiro-Prevenção e Controle Penal*. 2. ed. São Paulo: Verbo Jurídico, 2013, p. 43.

e na difusão do sistema de *compliance*⁸, na atribuição de responsabilidade administrativa àqueles sujeitos aos mecanismos de controle e na manutenção temporária de um cadastro de clientes do sistema financeiro nacional.

Diante disso, a Recomendação n° 29 do GAFI⁹ estabeleceu aos países-membros o dever de estabelecerem uma unidade de inteligência financeira que funcionasse como um centro de recebimento de operações suspeitas e de outras comunicações possivelmente relacionadas à utilização do sistema financeiro para a ocultação e financiamento de crimes, de forma que o órgão pudesse analisar tais informações e, a depender do caso, encaminhá-las às autoridades nacionais competentes.

Sendo assim, a Unidade de Inteligência Financeira (UIF) ou *Financial Intelligence Unit* (FIU) pode ser compreendida como uma entidade nacional centralizada responsável pelo recebimento, análise e transmissão às autoridades competentes de informação estratégica sobre operações econômico-financeiras suspeitas de lavagem de dinheiro, financiamento ao terrorismo e outros crimes complexos, como tráfico de armas e de pessoas, sequestro, crimes contra o sistema financeiro, corrupção, dentre outros. Em outras palavras, as UIFs são organismos da burocracia estatal que recebem informações sobre transações suspeitas de lavagem de dinheiro, informadas geralmente por instituições financeiras e outros setores obrigados, analisando-as, e produzindo relatórios de inteligência que são encaminhados a outros organismos estatais locais de investigação e persecução judicial e, ainda, a outras UIFs, quando em cooperação internacional.

As vantagens de se concentrar o recebimento e a análise

⁸ *Compliance* — do termo inglês *comply* — significa o ato ou procedimento para assegurar o cumprimento das normas reguladoras de determinado setor.

⁹ De acordo com a Recomendação GAFI n°29, os países deveriam estabelecer uma unidade de inteligência financeira (UIF) que sirva como um 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. A UIF deveria ser capaz de obter informações adicionais das entidades comunicantes e ter acesso rápido a informações financeiras, administrativas e de investigação que necessite para desempenhar suas funções adequadamente. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/orgaos/coaf/arquivos/as-recomendacoes-gafi>. Acesso em: 31 jun. 2019

de comunicações de operações suspeitas em um órgão central, além de contribuir para o processamento mais rápido das informações, também facilita a especialização de apenas uma instituição nesse trabalho, sem a necessidade de desenvolver a mesma expertise em diferentes organizações¹⁰. A centralização dos trabalhos de inteligência na UIF acaba por conferir eficiência ao trabalho de análise, evitando a dispersão de informações correlacionadas por diferentes órgãos, ao tempo em que também desonera as autoridades de persecução penal da tarefa de escrutinar; novamente, informações já processadas por especialistas.

Ademais, a existência de um intermediário entre a entidade comunicante e a autoridade de investigação criminal cria um ambiente de confiança para que as comunicações de operações suspeitas sejam realizadas de forma eficiente e acaba por propiciar um reexame de informações, diminuindo os erros que possam levar à investigação de um cliente não envolvido com práticas ilícitas. Essa intermediação permite, ainda, que a identidade da pessoa que realizou a comunicação seja preservada de eventuais retaliações.

As UIFs atualmente existentes funcionam de maneiras diversas, de acordo com a legislação de cada país e podem estar estruturadas em, basicamente, quatro modelos: o administrativo, o policial, o promotorial e o modelo híbrido-misto¹¹.

No modelo administrativo, a UIF possui uma estrutura da burocracia estatal e não tem poderes persecutórios, judiciais, investigatórios, atuando principalmente como canal de comunicação entre Estado e setor privado, a fim de amenizar o desgaste provocado pelo ambiente de suspeitas de cometimento de crimes das instituições financeiras sobre seus próprios clientes. É comum que as UIFs constituídas nesse modelo funcionem de forma autônoma, sob a supervisão de um Ministério ou de forma independente. Este é o modelo adotado

¹⁰ Nesse sentido: STESENS, Guy. *Money Laundering: A New International Law Enforcement Model. Cambridge Studies in International and Comparative Law*. Cambridge: Cambridge University Press. 2000. p. 184.

¹¹ Conforme Financial Intelligence Units, an Overview – Washington, D.C.: International Monetary Fund, Legal Dept., Monetary and Financial Systems Dept.: World Bank, Financial Market Integrity Div., Washington, USA, 2004, p. 10.

pelo Brasil¹².

No modelo *policial*¹³, a UIF detém poderes investigatórios para apurar crimes contra o sistema financeiro, dentre eles o de lavagem de dinheiro, havendo, neste caso, uma extensão do próprio aparato policial do Estado. Em muitos ordenamentos a UIF funciona como um departamento de polícia especializado. A UIF portuguesa segue o modelo policial, como o dos países nórdicos e da Alemanha, e está inserida dentro da Polícia Judiciária¹⁴.

No modelo promotorial ou judicial, a UIF está integrada ao organismo estatal responsável pela persecução penal ou a algum outro organismo integrado ao Poder Judiciário, estando fortemente ligada ao sistema judicial e supervisionada diretamente pela autoridade competente para dirigir e exercer o controle sobre as investigações criminais. Este modelo geralmente é adotado em Estados cuja legislação sobre sigilo bancário é tão rigorosa que acaba sendo necessário haver um vínculo direto com as autoridades judiciais, ou promotoria, para garantir a cooperação das instituições financeiras.

Por fim, no modelo híbrido/misto, há uma conjugação de elementos constitutivos da estrutura e organização dos modelos de UIF descritos, como tentativa de se aproveitar as características vantajosas de cada um (destacadamente o modelo administrativo e o policial judiciário). Em muitos Estados, a UIF

¹² Além do Brasil, também possuem UIFs com modelos administrativos os seguintes países: Andorra, Antillas Neerlandesas, Aruba, Australia, Bélgica, Bolívia, Bulgária, Canadá, Colômbia, Coreia, Croácia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, França, Israel, Liechtenstein, Malta, Mônaco, Países Baixos, Panamá, Polônia, República Checa, Romênia, Rússia, Ucrânia e Venezuela. Conforme Unidades de inteligência financeira: Panorama general -Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional, Departamento Jurídico, Departamento de Sistemas Monetarios y Financieros: Banco Mundial, Unidad de Integridad de Mercados Financieros, 2004. Disponível em <https://www.imf.org/external/pubs/ft/FIU/esl/FIUs.pdf>.

¹³ As UIFs policiais encontram-se apenas em países europeus, como a Alemanha, a Áustria, a Eslováquia, a Estônia, a Hungria, a Irlanda, o Reino Unido, a Islândia, a Suécia e Portugal.

¹⁴ A Unidade de Informação Financeira (UIF) foi incluída na lei orgânica da Polícia Judiciária com o Decreto-Lei n.º 304/2002, de 13 de dezembro e está hoje definida, na Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto, que aprovou a nova orgânica desta Polícia, como um serviço da Direção Nacional. As suas competências estão descritas no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 42/2009, de 12 de fevereiro, e no artigo 82.º da Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto. Disponível em: <http://www.portalbcft.pt>. Acesso em: 01 jul. 2019.

de modelo misto/híbrido é resultado da união de dois organismos que já tinham a incumbência de combater a lavagem de capitais, lembrando-se que algumas UIFs organizadas segundo o modelo administrativo têm, em seus quadros, profissionais oriundos de diversos organismos reguladores e policiais aos quais ainda estão vinculados.

3 O modelo administrativo da UIF brasileira

A criação da Unidade de Inteligência Financeira brasileira se deu em 1998 e inicialmente foi denominada Conselho de Atividades Financeiras (COAF)¹⁵, órgão que era subordinado ao Ministério da Fazenda, ao qual foi conferida a atribuição de coordenar mecanismos voltados à troca e análise de dados que viabilizem ações ligadas ao combate e à repressão da lavagem de dinheiro, bem como a competência para disciplinar e aplicar penas administrativas às pessoas sujeitas às suas orientações.

Recentemente, através da Medida Provisória nº 893, de 19 de agosto de 2019, o COAF foi transformado em Unidade de Inteligência Financeira e teve sua vinculação administrativa modificada para o Banco Central do Brasil, sendo atualmente responsável por produzir e gerir informações de inteligência financeira para a prevenção e o combate à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e ao financiamento da proliferação de armas de destruição em massa e promover a interlocução institucional com órgãos e entidades nacionais, estrangeiras e internacionais que tenham conexão com a matéria¹⁶.

A UIF brasileira atua como o repositório de diversas informações provenientes dos setores obrigados definidos no art. 9º da Lei nº 9.613/1998¹⁷, os quais devem comunicar¹⁸

¹⁵ O COAF foi criado pelo art. 14, da Lei n.º 9.613, de 03 de março de 1998.

¹⁶ Conforme art. 2º, §1º da Medida Provisória nº 893/19, de 19 de agosto.

¹⁷ Alguns exemplos desses setores obrigados são: instituições financeiras; empresas seguradoras, de previdência, complementar e consórcios; mercados de valores mobiliários; fundos de pensão; joalherias; comércios de bens de luxo ou de alto valor.

¹⁸ As comunicações podem ser de dois tipos: 1) Comunicação de operação suspeita: contém explicação das suspeitas identificadas sobre operações realizadas em determinado período; e 2) comunicação de operação em espécie: são encaminhadas imediatamente ao COAF pelos setores obrigados quando seus clientes realizam movimentações em espécie acima de determinado valor estabelecido na norma.

quaisquer movimentações financeiras suspeitas. Estas informações são analisadas e, quando identificados indícios de lavagem de dinheiro, acabam por constar em relatório denominado de Relatório de Inteligência Financeira (RIF), que é encaminhado ao Ministério Público e/ou à Polícia Judiciária, embora outras autoridades, - como a Controladoria-Geral da União, a Receita Federal e os serviços de inteligência -, possam receber essas informações a depender da matéria tratada. A partir do RIF se iniciam outras investigações complementares para a identificação dos crimes praticados e os seus responsáveis.¹⁹

A UIF brasileira possui natureza exclusivamente administrativa, o que restringe suas atribuições à elaboração de relatórios que tratem de operações em relação às quais recaia algum tipo de suspeita. A unidade não detém competência para promover investigações e produzir provas e está limitada a atuar como mero banco de dados e órgão transmissor de informações, cujo compartilhamento deve guardar especial atenção às hipóteses previstas em Lei.

As informações que integram o RIF são eminentemente de inteligência financeira e protegidas pelo sigilo legal²⁰, só podendo ser difundidas às autoridades competentes quando verificados fundados indícios de crime de lavagem de dinheiro, de financiamento ao terrorismo ou de outros ilícitos, conforme estabelecido no art. 15 da Lei nº 9.613/98.

A troca de informações entre a UIF e as autoridades competentes é realizada por meio do Sistema Eletrônico de Intercâmbio – SEI-C²¹, ambiente seguro e ágil para o envio e recebimento de informações sobre investigações em andamento, não havendo, assim, que se falar em acesso pelas autoridades competentes à base de dados da UIF, a qual não é compartilhada

¹⁹ Conforme dados disponibilizados no sítio eletrônico do COAF, atual UIF, foram recebidos dos setores obrigados até 30/06/2019, o total de 139.593 comunicações de operações suspeitas e 1.692.545 comunicações de operações em espécie. Disponível em: <https://www.fazenda.gov.br/orgaos/coaf/coaf#coaf-em-numeros>. Acesso em: 20 jul. 2019.

²⁰ O conteúdo do RIF é protegido por sigilo constitucional, inclusive nos termos da Lei Complementar 105, de 2001, não estando, portanto, sujeito às classificações da Lei 12.527, de 2011. O órgão destinatário do RIF é responsável pela preservação do sigilo. Disponível em: <https://www.fazenda.gov.br/assuntos/prevencao-lavagem-dinheiro/inteligencia-financeira#rif>. Acesso em: 02 ago. 2019.

²¹ Conforme informações disponíveis em: <http://www.fazenda.gov.br/assuntos/prevencao-lavagem-dinheiro/inteligencia-financeira>. Acesso em: 02 ago. 2019.

com qualquer outro órgão, nem mesmo com a Secretaria da Receita Federal.

Da mesma forma, a UIF não tem acesso aos dados protegidos pelo sigilo fiscal constante no banco de dados da Receita Federal. Apenas os dados cadastrais da Receita Federal são acessados pela Unidade, ou seja, apenas as informações como CPF/CNPJ, nome/razão social, endereço, e-mail, participações societárias, capital social das empresas, dependentes.

3.1 A atividade da UIF

A UIF não realiza nenhuma investigação criminal, apenas recebe e analisa informações comunicadas pelos setores obrigados e dá conhecimento dos resultados dessas análises às autoridades competentes para que, com base nesses indícios, elas possam ou não subsidiar procedimentos investigatórios que poderão dar início a ações criminais.

A análise das informações financeiras realizadas pela UIF ocorre basicamente em três fases. Na primeira, ocorre a recepção das informações e comunicações relativas às operações financeiras suspeitas de estarem relacionadas com a lavagem de dinheiro, que devem ser encaminhadas pelas entidades obrigadas, que tenham contato com o cadastro e movimentação econômico-financeira de outras pessoas²².

Recebidas as informações, sempre sob o sigilo e sem o conhecimento da pessoa suspeita, a UIF analisa-as de forma

²² Os “suspicious transaction reports” (ou STRs), na definição do Grupo de Egmont. Reference Guide to Anti-Money Laundering (AML) and Combating the Financing of Terrorism (CFT), capítulo VII (The Financial Intelligence Unit), p. 05. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/982541468340180508/Reference-guide-to-anti-money-laundering-and-combating-the-financing-of-terrorism>. Acesso em: 02 ago. 2019.

tática, operacional e estratégica²³, e elabora um relatório de inteligência ou de informações financeiras, no qual constam as informações sobre as operações que evidenciam suspeitas de indícios de ilícitos de lavagem de dinheiro, confrontando-as com outras fontes de pesquisa²⁴ ou informações fornecidas por outras pessoas do setor privado, por organismos públicos internos, e também de outras UIFs, quando há cooperação jurídica internacional.

A análise tática realizada pela UIF consiste na recolha dos dados importantes para estruturar o processo e respectiva comparação entre fontes. A análise operacional retrata o pressuposto criminal com base nas informações provenientes da análise tática, ao tempo em que identifica possíveis execuções do crime de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo através de padrões de atividade, pistas, perfis financeiros e criminais. Já a análise estratégica direciona-se às operações que possam vir a existir, baseando-se nas novas tendências e padrões de evolução, podendo conduzir à criação de novos deveres de prevenção às entidades sujeitas.

É nessa segunda fase que se apura o crime em sentido propriamente dito, pois é realizada uma filtragem dos registros das contas das entidades financeiras, dos registros de bens imóveis, de documentos hipotecários e sentenças, dos registros empresariais, das contas de corretagem e fundos mútuos, dos contratos seguradores, e os demais registros de operações financeiras oportunas à investigação, ou seja, a UIF funciona como uma espécie de base de dados.

²³ Segundo o Grupo de Egmont, as UIF cumprem três funções analíticas especializadas, a saber, tática, operacional e estratégica. As atividades inerentes a cada fase constam no *Reference Guide to Anti-Money Laundering (AML) and Combating the Financing of Terrorism (CFT)*. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/982541468340180508/Reference-guide-to-anti-money-laundering-and-combatting-the-financing-of-terrorism>. Acesso em: 02 ago. 2019.

²⁴ A UIF, 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). Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/assuntos/prevencao-lavagem-dinheiro/inteligencia-financeira>. Acesso em: 02 ago. 2019.

Uma importante função dessa etapa é a análise dos depósitos, dos levantamentos e das transferências ou compra de valores mobiliários ou de apólices seguradoras, por exemplo. Daí a importância de que a UIF seja dotada dos mais amplos poderes de acesso à informação, nomeadamente, a bases de dados comerciais ou governamentais, poder para solicitar informações adicionais às entidades sujeitas, e acesso a técnicas e mecanismos avançados de informação.

No Brasil, as comunicações efetuadas pelos setores obrigados pela Lei nº 9.613/1998 são recebidas pelo Sistema de Informações da UIF, denominado SisCoaf, que, programado com regras de inteligência pré-definidas, efetua análise sistêmica e distribui as comunicações que deverão ser tratadas individualmente pelos analistas. Todas as comunicações recebidas e análises realizadas são armazenadas no referido sistema, o que possibilita a construção de uma base de dados com volume crescente de informações, utilizadas como subsídios para a realização das análises subsequentes.

Por meio do cruzamento das informações recebidas dos setores obrigados com os dados disponíveis nas bases citadas, são detectados sinais de alerta, que propiciam a abertura de pastas virtuais de casos para aprofundamento da análise e elaboração de Relatórios de Inteligência Financeira – RIFs. Ao ser concluído, o relatório é submetido às instâncias internas, para avaliação e decisão, sendo, ao final, disponibilizado às autoridades competentes, por meio do Sistema Eletrônico de Intercâmbio - SEI, ou fisicamente, quando for o caso, com as devidas cautelas de segurança, garantindo a proteção da informação.

As atribuições de regulamentação e repressão da UIF são válidas apenas para setores sem órgão regulatório próprio, como empresas de *factoring*, de comércio de joias, metais preciosos, pedras, objeto de arte e antiguidades. No entanto, todas as entidades que atuam em setores sensíveis também devem atender às requisições de informações formuladas pela UIF.²⁵

Na terceira fase, os resultados do trabalho de recebimento e

²⁵ Conforme Relatório de Atividades do COAF, atual UIF, de 2018. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/relatorio-de-atividades/arquivos/relatorio-de-atividades-coaf-2018.pdf/view>. Acesso em: 02 ago. 2019.

análise das comunicações de operações suspeitas de lavagem de dinheiro ou de financiamento do terrorismo são documentados no RIF e encaminhados às autoridades competentes para a persecução penal podendo também ser disseminado a outras UIFs ou arquivado. A disseminação das informações poderá ocorrer de duas formas: espontaneamente, após a análise das comunicações recebidas e de outras informações relevantes; ou a pedido de autoridades competentes que necessitem de auxílio no curso de investigações já formalizadas, em pedido de intercâmbio²⁶.

A decisão de disseminar as informações deve estar baseada na conclusão pela existência de crimes de lavagem de dinheiro, com base em fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito²⁷. Portanto, a competência da UIF de disseminar informações obtidas por meio da análise de inteligência financeira não se restringe a informações sobre a prática de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, mas inclui qualquer outro ilícito.

As informações de operação atípicas ou suspeitas disseminadas pela UIF podem vir a subsidiar a instauração de Inquéritos Policiais (IP) ou Procedimentos Investigatórios Criminais (PIC) no âmbito das Polícias Judiciárias e do Ministério

²⁶ Nesse sentido também já se manifestou o STJ, em decisão proferida no Recurso em *Habeas Corpus* Nº 73.331 - DF 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 - CARE. 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 Nº 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 nenhuma 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*", autorizada pelo art. 15 da Lei Nº 9.613/98, sem necessidade de prévia autorização judicial. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *RHC Nº 73.331 - DF (2016/0185848-3)* Voto do Relator: Ministro Nefi Cordeiro, 6ª Turma, Brasília, 25 out. 2016, p. 30.

²⁷ Brasil. Lei 9.613/98, art 15: "*O COAF comunicará às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de crimes previstos nesta Lei, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito.*"

Público (MP), respectivamente, ou podem ainda integrar procedimentos já instaurados e em curso nessas instituições ou em outras.

3.2 O RIF e a investigação criminal

A investigação criminal financeira é um método investigativo que intenta não só angariar provas sobre o ilícito cometido como também visa identificar ativos confiscáveis, caracterizando-se como instrumento eficiente no combate à lavagem de dinheiro e à criminalidade sofisticada. Segundo a (FATF, 2012)²⁸, tal método se ocupa dos assuntos financeiros relacionados à conduta ilícita no intuito de identificar e documentar, para fins de prova, a movimentação dos recursos financeiros durante o curso da atividade criminal, ou seja, a relação entre a origem do recurso e seus beneficiários, a data de recebimento e em que foi investido ou depositado etc.

O rastreamento de recursos e a documentação do fluxo durante a conduta ilícita podem providenciar valiosas informações sobre a identificação de ativos sequestráveis, as manobras de dissimulação dos produtos e proveitos em lavagem de dinheiro e o funcionamento hierárquico de uma organização criminosas, dentre outros. Assim, a investigação financeira tanto angaria provas como identifica situações que ensejam a adoção de medidas cautelares visando o exaurimento da persecução em face de ilícitos que geram produto e proveito.

As atividades desenvolvidas pelas organizações criminosas e as transações econômicas globalizadas indicam que raramente os instrumentos, proveitos e vantagens do crime se encontram na posse do agente sem qualquer tipo de ocultação ou dissimulação de sua origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade. Na verdade a investigação financeira e de inteligência financeira, na prática, geralmente se depara com indícios de bens que foram convertidos em ativos lícitos por alguma medida de lavagem de dinheiro.

Neste contexto, o RIF deve identificar claramente a pessoa

²⁸ Financial Action Task Force – FATF, 2012, item 30, p. 22. Disponível em: [http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF% 20Recommendations%202012.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf). Acesso em: 02 ago. 2019.

física ou jurídica, relacionada à operação relatada, as pessoas singulares ou coletivas ligadas à operação e aos seus beneficiários finais, com todos os dados possíveis disponíveis, bem como as principais vinculações. A inclusão destes pressupostos no relatório permite individualizar e identificar os principais supostos autores dos fatos, com vistas à formação de futuras provas a serem formadas durante a investigação pelos órgãos de investigação criminal.

Atendendo ao fato de que os atos puníveis dos delitos de lavagem de dinheiro exigem investigações complexas, os perfis financeiros e os alertas associados à inconsistência das operações financeiras deduzidos nos relatórios de inteligência ganham especial relevância e utilidade para apoiar a investigação e os processos futuros, pois permitem a detecção de padrões de comportamento dos suspeitos que levem à descoberta do crime precedente que originou os fundos ilícitos.

De posse dessas informações de inteligência, as autoridades responsáveis pela persecução criminal devem analisar os indícios de cometimentos de crimes, os comportamentos puníveis correspondentes, juntamente às etapas do processo de lavagem de dinheiro, a fim de planejar uma investigação com base nos dados e no perfil financeiro da pessoa investigada.

A análise comparativa do perfil financeiro permitirá, por exemplo: i) a dedução, a partir de indícios, se a pessoa está omitindo dados sobre sua atividade econômica, receitas, despesas e ativos; ii) se, além de sua própria renda está lidando com renda de terceiros; iii) se, através de análise de amostra de períodos, há aumentos significativos em relação ao seu rendimento e capital próprio que não tem explicação lógica e, portanto, pode ser suportado em atividades ocultas não registradas corretamente; iv) se há declínios significativos em relação ao seu rendimento e patrimônio que não têm explicação lógica ou contrapartida transacional e, portanto, pode ser apoiada por atividades de encobrimento de ativos ou renda para evitar a ação das autoridades; v) comparar se o nível transacional (frequência, volume, natureza etc.) de um período para outro não é apoiado pelas informações fornecidas pelo cliente e pelo perfil etc.

As informações de inteligência financeira, portanto, acabam por trazer informações suspeitas de clientes que são reportadas às UIFs pelos setores obrigados, mas que dificilmente se mostram suficientes para permitir a detecção da lavagem de dinheiro por si só, e passam a caracterizar indícios de fatos puníveis que desencadearão o procedimento de investigação criminal.

Assim, na maioria dos casos, a análise financeira termina por desvendar algum tipo de ocultação ou dissimulação que leva a autoridade investigante, se entender conveniente, a ampliar a investigação da lavagem de dinheiro. A autoridade investigante pode ainda entender conveniente a ampliação da análise para as circunstâncias pessoais do investigado, especialmente seu patrimônio, rendas declaradas e gastos de consumo, uma vez que a lavagem não necessariamente pode ter-se esgotado na prática da atividade suspeita, servindo as informações obtidas, nessas circunstâncias, como indícios hábeis a fundamentarem pedidos de medidas cautelares, visando o aprofundamento da investigação e a consequente obtenção de provas dos ilícitos praticados²⁹.

4 O Acesso da UIF a dados protegidos pelo sigilo e o compartilhamento das informações com os órgãos de persecução criminal

A comunidade jurídica internacional, no âmbito da persecução dos crimes complexos, vem considerando a limitação dos sigilos bancário e fiscal - quando demonstrados o interesse público, o interesse da justiça e o interesse social -, como a menor restrição possível dos direitos e garantias fundamentais. Tal consideração funda-se, ainda, na periculosidade e nas graves consequências dessa nova e desenvolvida criminalidade que, ao contrário dos crimes ditos “comuns” ou de “primeira” ou mesmo

²⁹ Nesse sentido MORO, Sérgio Fernando. *Crime da Lavagem de Dinheiro*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2010, p. 75.

“segunda velocidade”³⁰, vem tomando cada vez mais espaço e preocupação dos Estados.

A restrição do direito aos sigilos bancário e fiscal representa uma menor restrição possível quando em questão crimes como o de lavagem de dinheiro, diante da dificuldade na persecução desses delitos pela complexidade, internacionalidade, profissionalismo e a especialidade de seus agentes.

Assunto sensível, mas pacificado pelas alterações nas legislações específicas, se refere à possibilidade das UIFs obterem acesso a dados protegidos pelo sigilo. Nesse aspecto, observa-se um avanço dos Estados para cumprirem as obrigações internacionalmente assumidas, em especial a Recomendação n. 9 do GAFI, no sentido de que as leis de sigilo das instituições financeiras não inibam a implementação das Recomendações do GAFI.

Em Portugal, no âmbito do propósito de agilizar a investigação criminal, a Lei n.º 36/2010, de 02 de setembro³¹, submeteu a revelação dos dados financeiros dos clientes apenas à determinação da autoridade judiciária competente no âmbito do processo penal, ou seja, do Magistrado do Ministério Público, do Juiz e do Juiz de instrução, a quem compete à promoção do processo penal (cf. art. 48 do CPP) e mais concretamente, a direção do inquérito em curso (cf. art. 263 n.º 1 do CPP), nos termos do disposto no art. 1 n.º 1 alínea b) do CPP.

O legislador, portanto, alterou o procedimento anterior, previsto no art. 135 do CPP português, que exigia a prévia autorização judicial para a quebra do sigilo bancário, pois tal reserva vinha implicando em demoras relevantes nos processos de inquérito criminal, comprometedoras da sua eficácia. Para tanto, foi considerado o “princípio da prevalência de interesse

³⁰ Uma primeira velocidade, representada pela lei penal do cárcere, na qual os princípios político-criminais clássicos, as regras de imputação e os princípios processuais devem ser rigidamente mantidos; e uma segunda velocidade, para os casos em que, uma vez que não é mais uma questão de prisão, mas de penas de privação de direitos ou pecuniárias, esses princípios e regras poderiam passar por uma flexibilidade proporcionada à menor intensidade da sanção. SILVA SÁNCHEZ, Jesús-Maria. *A expansão do direito penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. Tradução Luiz Otávio de Oliveira Rocha. São Paulo: RT, 2013, p. 55

³¹ Em Portugal a Lei n.º 36/2010 alterou o art. 79, n.º 2, alínea “d”, do Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro.

preponderante”, no caso, que o interesse da investigação criminal é preponderante face à reserva da vida privada do titular da conta bancária³².

A alteração legislativa também atendeu à pertinência de entendimentos doutrinários que se levantavam no sentido de que o sigilo bancário poderia ser uma barreira à transparência, contribuindo para a organização e desenvolvimento de redes criminosas. A dificuldade de se identificar os autores do crime de lavagem de dinheiro e de se obter provas que sustentassem a acusação levava a uma baixa incriminação e, nesse cenário, o sigilo bancário afigurava-se segundo (VERDELHO, 2004, p. 142)³³ como “um obstáculo sério à investigação criminal”. Se assim não fosse, os países catalogados como paraísos para branquear capitais (*laundering havens*)³⁴ não seriam a zona predileta de atuação dos agentes branqueadores³⁵.

Portanto, em Portugal, desde 2010, o sigilo bancário não é mais abrangido pela tutela constitucional da reserva da “intimidade” da vida privada da mesma forma que outras áreas da vida pessoal. Isso porque o levantamento do sigilo bancário é um instrumento especialmente relevante em matéria de investigação criminal. Não raras vezes, apenas com o acesso a informações bancárias abrangidas pelo segredo é possível prosseguir com a investigação que objetiva a proteção de bens jurídicos, assegurando o interesse público na administração da Justiça, também consagrado constitucionalmente.

Ou seja, a administração da justiça é identificada como o interesse preponderante e como tal deve ser preservado diante de outros que devem ceder. Em suma, há uma necessidade de flexibilização do dever de sigilo bancário perante o interesse

³² Nesse sentido o Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, proferido no Processo n. 344/10.3GAVNC-B.G1. Disponível em: <http://www.dgsi.pt>. Acesso em: 01 jul. 2019.

³³ VERDELHO, Pedro, apud António José André Inácio. *A Criminalidade de Colarinho Branco. Polícia e Justiça*. Coimbra. ISSN 0870-4791. III Série, número especial, 2004.

³⁴ Os “*laundering havens*” caracterizam-se como as jurisdições que não tipificaram a lavagem de dinheiro como crime, e possuem uma intensa proteção do sigilo bancário (sigilo absoluto) e um sistema financeiro pouco desenvolvido, permitindo uma livre circulação de pessoas e capitais.

³⁵ Nesse sentido: GODINHO, Jorge Alexandre Fernandes. *Do crime de “branqueamento” de capitais: introdução e tipicidade*. Coimbra: Almedina, 2001, p. 44.

público³⁶ para que o combate à lavagem de dinheiro seja exitoso.

Segundo este princípio, a resolução do conflito de interesses realiza-se através da apreciação da natureza e da relevância dos bens jurídicos tutelados pelos deveres envolvidos, restringindo-os pelo critério de proporcionalidade³⁷, tendo em vista o caso concreto. Ou seja, prevalece o dever que tutele o interesse sensivelmente superior, desde que seja razoável impor ao lesado o sacrifício do seu direito ao sigilo, tendo em atenção à natureza e aos valores do interesse prosseguido com a divulgação. São estes os critérios que o legislador deveria impor ou o tribunal deve ponderar, quando esteja em causa a quebra do sigilo.

Assim o direito fundamental à segurança pública, que envolve elevado interesse público, pode, excepcionalmente e nas hipóteses legalmente previstas, justificar a relativização proporcional e razoável ao direito à privacidade e intimidade, de carácter não absoluto.

Especificamente acerca dos poderes da UIF portuguesa, que adota o modelo policial, o art. 113º da Lei n. 83/2017 assegurou não só à UIF, mas também ao Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP) do Ministério Público, a possibilidade destes solicitarem quaisquer elementos ou informações que considerem relevantes para o exercício das suas funções, sendo-lhes assegurado o acesso, em tempo útil, a: (i) quaisquer elementos que se encontrem na posse das entidades obrigadas e que relevem para as respectivas análises, independentemente de ter sido exercido ou não o dever de comunicação; (ii) qualquer informação de natureza financeira, comercial, societária, administrativa, registral, judicial ou policial, independentemente da respectiva fonte e de quem a detenha; (iii) qualquer informação de natureza fiscal ou aduaneira³⁸.

No Brasil, a UIF também dispõe de autorização legal para ter acesso aos dados financeiros acobertados pelo sigilo

³⁶ "(...) pode definir-se o interesse público como o interesse colectivo, o interesse geral de uma determinada comunidade, o bem comum". In AMARAL, Diogo Freitas do. Curso de direito administrativo. Com a colaboração de Lino Torgal. 4. ed. Lisboa: Almedina, 2016. v. 2, p.35.

³⁷ Princípio previsto no art. 18º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa.

³⁸ PORTUGAL. Lei n.º 83/2017, art. 113º, de 18 de agosto.

desde 2011, com a entrada em vigor da Lei Complementar n. 105/2011³⁹. A dita lei complementar, ao regulamentar o sigilo bancário, estabeleceu, dentre outras hipóteses, a possibilidade de compartilhamento do dado bancário e o acesso a ele por outros órgãos administrativos sem que isso implique na violação ou mesmo no afastamento do sigilo bancário.

Verifica-se assim que, ao contrário de haver a quebra de sigilo de dados, há a afirmação deste em virtude da “transferência de sigilo” da informação a outro órgão da Administração Pública, no caso a UIF, ampliando-se, assim, os órgãos legitimados ao acesso de dados bancários sem que tal ato caracterize violação, mas sim o compartilhamento da responsabilidade pela manutenção e custódia do próprio sigilo⁴⁰.

Nesse sentido já havia se posicionado o Supremo Tribunal Federal em Ação Direta de Inconstitucionalidade⁴¹, julgada no dia 26/02/2016, no sentido de serem constitucionais as disposições da LC n. 105/2001, que regulam o compartilhamento de dados entre as instituições públicas, exatamente em decorrência da permanência do dever de sigilo.

Recentemente, no julgamento do Recurso Extraordinário 1.055.941-SP⁴², com repercussão geral, o STF reconheceu a constitucionalidade do compartilhamento de

³⁹ BRASIL. Lei Complementar n. 105/2011, art. 2º, §6º e 10.

⁴⁰ O art. 10, inciso V, da Lei nº 9.613/1998, dispõe da obrigação do COAF, atual UIF, de “preservar, nos termos da lei, o sigilo das informações prestadas”.

⁴¹ Sobre o tema, afirmou que “trata-se de uma transferência de dados sigilosos de um determinado portador, que tem o dever de sigilo, para outro, que mantém a obrigação de sigilo, permanecendo resguardadas a intimidade e a vida privada do correntista, exatamente como determina o art. 145, § 1º, da Constituição Federal”. Brasil. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.390, julgada no dia 26/02/2016, conjuntamente com as ADI’s 2.386, 2.397 e 2.859.

⁴² Decisão: Inicialmente, o Tribunal, por maioria, rejeitou a preliminar da Procuradoria-Geral da República quanto ao alcance do tema em julgamento, vencidos os Ministros Rosa Weber, Cármen Lúcia, Marco Aurélio e Celso de Mello. Ausentes, ocasionalmente, os Ministros Roberto Barroso e Ricardo Lewandowski. Em seguida, o Tribunal, por maioria, apreciando o tema 990 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário para, cassando o acórdão recorrido, restabelecer a sentença condenatória de 1º grau. Retificou o voto o Ministro Dias Toffoli (Presidente e Relator). Ficaram vencidos os Ministros Marco Aurélio e Celso de Mello, que negavam provimento ao recurso. Por unanimidade, foi revogada a tutela provisória anteriormente concedida. Ao final, o Tribunal deliberou fixar a tese de repercussão geral em assentada posterior. Plenário, 28.11.2019. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.055.941-SP, Relator Min. Dias Toffoli. Julgamento: 28 nov. 2019. Publicado em 06 dez. 2019.

dados fiscais e bancários com o Ministério Público e autoridades policiais, sem autorização judicial prévia. Tal decisão revogou a liminar concedida monocraticamente pelo Ministro Dias Toffoli⁴³, proferida no mesmo processo, que havia suspenso todos os processos judiciais em andamento e todos os inquéritos e procedimentos de investigação criminal (PICs), atinentes aos Ministérios Públicos Federal e Estaduais em trâmite no território nacional, iniciados a partir do compartilhamento de dados pelos órgãos de fiscalização e controle (UIF, RF e BACEN), sem prévia autorização judicial.

Com a citada decisão, foi fixada a tese de repercussão geral de que

1. É constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil, que define o lançamento do tributo, com os órgãos de persecução penal para fins criminais, sem a obrigatoriedade de prévia autorização judicial, devendo ser resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional.
2. O compartilhamento pela UIF e pela RFB, referente ao item anterior, deve ser feito unicamente por meio de comunicações formais, com garantia de sigilo, certificação do destinatário e estabelecimento de instrumentos efetivos de apuração e correção de eventuais desvios.⁴⁴

Caso tivesse prevalecido o entendimento da decisão liminar, o Estado brasileiro retrocederia no cumprimento das obrigações internacionalmente assumidas, em especial da Recomendação nº 9 do GAFI⁴⁵, pois além de limitar a atividade de investigação do Ministério Público e de outros órgãos competentes, criaria um obstáculo à celeridade e eficácia das investigações de crimes

⁴³ Julgamento: 15 jul. 2019, publicado DJe-167, publicado em 1º ago. 2019.

⁴⁴ Foi vencido o Ministro Marco Aurélio, que não referendava a tese. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 04 dez. 2019.

⁴⁵ Recomendação 9 GAFI: "*Os países deveriam assegurar que as leis de sigilo das instituições financeiras não inibam a implementação das Recomendações do GAFI*". Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/orgaos/coaf/arquivos/as-recomenda-coes-gafi>. Acesso em: 20 ago. 2019.

complexos.

Ademais, acabaria por onerar excessivamente a Justiça com pedidos de quebra de sigilo, ocasionando a abertura de investigações desnecessárias que prejudicariam todo o sistema de combate à lavagem de ativos. Outra consequência seria o enfraquecimento do microssistema brasileiro de combate ao crime de lavagem de ativos, além de impactar negativamente a imagem do país junto a organismos de controle internacionais.

A exigência de prévia autorização judicial para o compartilhamento de informações suspeitas pela UIF às autoridades competentes revelar-se-ia, ainda, contrária ao disposto no art. 15 da Lei 9.613/98, que impõe o dever de comunicação aos órgãos competentes sempre que aquela unidade detectar indícios de ilicitude.

Vale ressaltar, por relevante, que os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em Tratados e Convenções Internacionais, em especial a Convenção de Mérida⁴⁶ e a Convenção de Viena⁴⁷, numa chamada espécie de “cláusula de segurança” ou “tutela mínima anticorrupção”⁴⁸, impõem ao Brasil o dever de inibir a elaboração e aplicação de medidas legislativas internas supervenientes que enfraqueçam ou anulem as medidas já incorporadas no sistema brasileiro via Direito Internacional.

Assim, uma vez assumido tal compromisso, que inclusive possui uma superioridade hierárquica do ponto de vista material, não pode o Brasil adotar medidas legislativas internas supervenientes que enfraqueçam ou que anulem as já incorporadas ao ordenamento jurídico e que estão uniformemente estabelecidas no combate internacional a crimes graves e complexos.

⁴⁶ A Convenção das Organizações das Nações Unidas (ONU) de combate à corrupção, conhecida como Convenção de Mérida, foi incorporada ao Direito Brasileiro pelo Decreto nº 5687, de 31 jan. 2006.

⁴⁷ A Convenção das Nações Unidas contra o comércio ilegal de substâncias psicotrópicas de 1988, conhecida como Convenção de Viena, foi ratificada pelo Brasil com ressalvas para os artigos 25 e 66 e foi promulgada pelo Decreto 7.030, de 14 dez. 2009.

⁴⁸ Nesse sentido: PINHEIRO, Igor Pereira & PINHEIRO, Tânia Mara Moreira Sales. *Vade Mecum de Direito Anticorrupção*. Ed. JHMIZUNO, São Paulo, 2019.

Nesse sentido o próprio STF, em ADI n° 2390/DF⁴⁹, já manifestou entendimento pela constitucionalidade dos instrumentos legais brasileiros que possibilitam o acesso direto das informações bancárias e fiscais pelas entidades fiscalizatórias, eis que fundamentais para o combate de diversos delitos (dentre eles a lavagem de dinheiro e a corrupção), além de decorrerem dos diversos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

O STJ no REsp 1161467/RS⁵⁰, também já se manifestou no sentido de haver uma superioridade, pelo menos do ponto de vista material, das regras anticorrupção decorrentes do Direito Internacional e com as quais o Brasil se comprometeu a respeitar e implementar.

Como se vê, o direito ao sigilo não pode se tornar um entrave para as investigações criminais, propiciando a construção dos denominados “paraísos jurídico-penais”⁵¹, nos quais impera a impunidade. No que tange à exclusiva questão do sigilo bancário,

⁴⁹ BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 2.390, julgada no dia 26/02/2016, conjuntamente com as ADI's 2.386, 2.397 e 2.859. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 20 jul. 2019.

⁵⁰ Id. STJ. Recurso Especial n° 1161467/RS, julgado no dia 17/05/2012. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 20 jul. 2019.

⁵¹ Nesse sentido SILVA SANCHEZ defende que o Direito Penal da globalização objetiva dar “uma resposta uniforme ou, ao menos, harmônica, à delinquência transnacional, que evite a conformação de “paraísos jurídico-penais” (p. 103). Para ele, os fenômenos da globalização econômica e a integração supranacional possuem duplo efeito sobre a delinquência pois: “Por um lado [...], dão lugar a que determinadas condutas tradicionalmente contempladas como delitivas devam deixar de sê-lo, pois o contrário se converteria em um obstáculo às próprias finalidades perseguidas com a globalização e a integração supranacional. Em efeito, condutas violadoras de barreiras e controles estatais à livre circulação passam de puníveis a não puníveis. [...] Mas, por outro lado, os fenômenos econômicos da globalização e da integração econômica dão lugar à conformação de modalidades novas de delitos clássicos, assim como à aparição de novas formas delitivas. Desse modo, a integração gera uma delinquência contra os interesses financeiros da comunidade, produto da integração (fraude orçamentária – criminalidade alfandegária -, fraude às subvenções), ao mesmo tempo em que contempla corrupção de funcionários das instituições da integração. Além disso, gera a aparição de uma nova concepção de objeto do delito, centrada em elementos tradicionalmente alheios à ideia de delinquência como fenômeno marginal; em particular, os elementos de organização, transnacionalidade e poder econômico. Criminalidade organizada, criminalidade internacional e criminalidade dos poderosos são, provavelmente, as expressões que melhor definem os traços gerais da delinquência da globalização.” SILVA SÁNCHEZ, Jesús-Maria. *A expansão do direito penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. Trad. Luiz Otávio de Oliveira Rocha. São Paulo: RT, 2013.

a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) o considera como uma prática fiscal desleal na medida em que dificultaria o exercício dos controles à propriedade e movimentos de capitais, resultando em condições favoráveis para a evasão fiscal.

No âmbito da União *Europeia*⁵², já se percebe o avanço no reconhecimento da necessidade de que o sigilo bancário seja levantado e que se tenha um sistema obrigatório de comunicação das transações suspeitas a fim de se garantir que as informações sejam transmitidas às referidas autoridades promovendo, inclusive, uma maior eficácia na realização da cooperação internacional.

Dessa forma, verifica-se que atualmente o processo da globalização econômica acaba por criar um intenso movimento de inter-relações mútuas entre os entes internacionais, permitindo-se observar certa padronização nos ordenamentos jurídicos, fruto da internacionalização do Direito e da necessidade de criar respostas semelhantes ou harmônicas em todo o mundo para problemas globais.

O Brasil, sob essa perspectiva, não pode retroceder na internacionalização de procedimentos e padrões rígidos de controle, prevenção e combate aos crimes complexos e que resultam em grandes prejuízos econômico-financeiros e sociais. O encaminhamento do RIF contendo indícios de movimentações e atividades ilícitas pela UIF diretamente ao Ministério Público e aos demais órgãos competentes, sem a necessidade de prévia autorização judicial, revela-se em consonância com os padrões, recomendações, normas e regulamentos internacionais, já que

⁵² A Diretiva 91/308 / CEE do Conselho das Comunidades Europeias, de 10 de junho de 1991, relativa à utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais, dispõe: “Considerando que a defesa do sistema financeiro contra o branqueamento de capitais é uma tarefa que não pode ser levada a bom termo pelas autoridades responsáveis pela luta contra este fenômeno sem a cooperação dos estabelecimentos de crédito e outras instituições financeiras e das respectivas autoridades de fiscalização; que, nestes casos, o sigilo bancário deve ser levantado; que um sistema obrigatório de comunicação das transações suspeitas, que garanta que as informações sejam transmitidas às referidas autoridades sem alertar os clientes envolvidos, constitui a forma mais eficaz de realizar esta cooperação; que é necessária uma cláusula especial de proteção para isentar os estabelecimentos de crédito e outras instituições financeiras, bem como os respectivos funcionários e dirigentes da responsabilidade decorrente de uma violação das restrições à divulgação de informações;”. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu>. Acesso em: 07 out. 2019.

havia sido incorporados na norma nacional sobre a matéria.

A necessidade de autorização judicial para que ocorra o compartilhamento de operações suspeitas da UIF e dos órgãos de controle ao Ministério Público e às autoridades competentes implica em injustificado retardamento das apurações de delitos graves e complexos, além de favorecer a ocultação de provas, a continuidade de práticas criminosas graves e, conseqüentemente, o crescimento da impunidade.

5 Conclusão

A criação das Unidades de Inteligência Financeira, dentre elas a UIF brasileira (antigo COAF), consubstanciou-se em um passo significativo no caminho de reforço e efetividade do combate à criminalidade organizada e à criminalidade de matriz econômica e financeira e resultou de uma constatação, por parte de entidades globais com responsabilidades na matéria da criminalidade financeira e do terrorismo, nomeadamente o GAFI, de que se tornava imperioso atentar de uma forma específica no conhecimento das informações prestadas pelas entidades financeiras em que ocorrem grande parte das aplicações econômicas pelos criminosos.

As informações de inteligência produzidas pelas UIFs tanto servem como mecanismo de comunicação obrigatória de operações atípicas e suspeitas como auxiliam os órgãos de persecução na investigação criminal. Nessa seara, seja de forma indiciária suficiente ou conjugada com outras diligências, acabam fundamentando o requerimento de produção de outros meios de prova nos procedimentos de investigação ou processuais, visando o combate a tão graves e complexos crimes, como se revelam a lavagem de dinheiro, o financiamento ao terrorismo, a corrupção, o tráfico de drogas e de pessoas, dentre outros.

O compartilhamento das informações de inteligência financeira da UIF diretamente aos órgãos de persecução criminal encontra amparo no art. 15 da Lei nº 9.613/98 e está de acordo com as recomendações, normas e padrões internacionais

sobre a matéria. Condicionar tal partilhamento à prévia autorização judicial implicaria num retardamento injustificado das apurações de delitos graves e complexos, favorecendo a ocultação de provas, a continuidade de práticas criminosas graves e, conseqüentemente, o crescimento da impunidade.

Referências

AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de direito administrativo*. v. 2. Com a colaboração de Lino Torgal. 4. ed. Lisboa: Almedina, 2016.

BRASIL. *Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2011*. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp105.htm. Acesso em: 02 ago. 2019.

_____. *Lei nº 9.613, de 03 de março 1998*. Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm. Acesso em: Acesso em: 02 ago. 2019.

_____. *Medida Provisória nº 893, de 19 de agosto de 2019*. Transforma o Conselho de Controle de Atividades Financeiras na Unidade de Inteligência Financeira. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv893.htm. Acesso em: 25 ago. 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Habeas Corpus Nº 73.331 - DF (2016/0185848-3) Relator: Ministro Nefi Cordeiro, 6ª Turma, Brasília, Julgado 25 out. 2016, *Diário da Justiça Eletrônico* 17 nov. 2016. p. 30.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.390/DF* Julgada 24 fev. 2016, conjuntamente com as ADI's 2.386, 2.397 e 2.859. Normas federais relativas ao sigilo das operações de instituições financeiras. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI+2%2E390%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/t3omnub>. Acesso em: 02 ago. 2019.

_____. Recurso Extraordinário 1.055.941-SP, Relator Min. Dias Toffoli. Julgamento: 15 jul. 2019, publicado *Diário da Justiça Eletrônico*, 167, divulgado em 31 jul. 2019. Publicado em 01 ago. 2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE1055941votoMin.AM.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2019.

CARLI, Carla Di. *Lavagem de Dinheiro-Prevenção e Controle Penal*. 2. ed.

São Paulo: Verbo Jurídico, 2013.

DAVIN, João. *A Criminalidade Organizada Transnacional – A Cooperação Judiciária e Policial na UE*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2007.

FINANCIAL Action Task Force – FATF, 2012. Disponível em: <http://www.fatfgafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2019.

GAFI. Financial Action Task Force on Money Laundering: Report. 1990. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/publications>. Acesso em: 01 jul. 2019.

GODINHO, Jorge Alexandre Fernandes. *Do crime de "branqueamento" de capitais: introdução e tipicidade*. Coimbra: Almedina, 2001.

INFORMATION CENTER. *Economic Declaration from the G7 Summit*. Disponível em: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1989paris/communique/drug.html>. Acesso em: 29 jun. 2019.

MORO, Sérgio Fernando. *Crime da Lavagem de Dinheiro*. São Paulo: Saraiva, 2010.

PINHEIRO, Igor Pereira & PINHEIRO, Tânia Mara Moreira Sales. *Vade Mecum de Direito Anticorrupção*. São Paulo: JHMIZUNO, 2019.

PORTUGAL. Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, proferido no *Processo n. 344/10.3GAVNC-B.G1*. Disponível em: <http://www.dgsi.pt>. Acesso em 01 jul. 2019.

_____. *Decreto-Lei n.º 42, de 12 de fevereiro de 2009*. Estabelece as competências das unidades da Polícia Judiciária. Disponível em: <http://www.portalbcft.pt>. Acesso em: 02 ago. 2019.

_____. *Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto de 2017*. Medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostraarticulado.php?artigo_id=2750A0034&nid=2750&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=-. Acesso em: 02 ago. 2019.

RECOMENDAÇÃO n.º 29 GAFI. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/orgaos/coaf/arquivos/asrecomendacoes-gafi>. Acesso em: 31 jun. 2019.

REFERENCE Guide to Anti-Money Laundering (AML) and Combating the Financing of Terrorism (CFT). Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/982541468340180508/Reference-guide-to-anti-money-laundering-and-combating-the-financing-of-terrorism>. Acesso em: 02 ago. 2019.

RELATÓRIO de Atividades do COAF de 2018. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-deconteudos/publicacoes/relatorio-de-atividades/arquivos/relatorio-de-atividades-coaf-2018.pdf> /view. Acesso em: 02 ago. 2019.

SÁNCHEZ, Jesús-Maria Silva. *A expansão do direito penal: aspectos da*

política criminal nas sociedades pós-industriais. Tradução Luiz Otávio de Oliveira Rocha. São Paulo: RT, 2013.

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