

# ARQUIVO JURÍDICO

REVISTA JURÍDICA ELETRÔNICA DA UFPI



ISSN  
2317-918X

V. 9, N. 1  
JAN/JUN 2022

QUALIS  
B2

# O USO DA INTELIGÊNCIA FINANCEIRA NA PERSECUÇÃO PENAL LEGALIDADE, CONSTITUCIONALIDADE E ADEQUAÇÃO DA TRADUÇÃO BRASILEIRA DA RECOMENDAÇÃO 29 DO GAFI

---

Frederico Skora Lieberenz

Delegado de Polícia Federal. Mestrando em Direito pelo Centro Universitário de Brasília  
(UnICEUB).

---

**Resumo:** O artigo busca responder se a tradução brasileira da Recomendação 29 do GAFI, no que toca ao uso de informações pela unidade de inteligência financeira, atende às exigências constitucionais e processuais penais brasileiras, bem como do próprio GAFI. São discutidos o uso da inteligência financeira na persecução penal no Brasil, a natureza jurídica do Relatório de Inteligência Financeira e as posições doutrinárias e jurisprudenciais sobre o seu compartilhamento. É possível deste modo demonstrar que a tradução brasileira da Recomendação 29 na parte relativa ao compartilhamento de informações é legal, constitucional e adequada. A pesquisa é limitada pela pouca quantidade de estudos nacionais sobre o tema. O trabalho é relevante pois o Brasil está em vias de ser avaliado pelo GAFI. Quanto à originalidade, existem poucos trabalhos no Brasil sobre a adequação do regime antilavagem de dinheiro às Recomendações do GAFI, e nenhum com o enfoque dado no presente trabalho.

**Palavras-chave:** GAFI. Lavagem de dinheiro. Unidade de Inteligência Financeira. COAF. Relatório de Inteligência Financeira. Recomendação.

*Submetido em 17 de dezembro de 2020. Aprovado em maio de 2023.*

---

## 1. INTRODUÇÃO

Em 1998, em cumprimento a compromissos internacionais assumidos perante a Organização das Nações Unidas com a ratificação da Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, conhecida entre nós como Convenção de Viena, e visando se adequar ao regime global de proibição da lavagem de dinheiro, o Brasil criminalizou diversas condutas relacionadas à ocultação e dissimulação do produto de delitos, criou uma Unidade de Inteligência Financeira e estabeleceu obrigações para diversos setores da economia de realizar controles de prevenção à lavagem de dinheiro e a comunicar operações suspeitas. Dois anos depois, e após um ano como observador, ingressou como membro do Groupe d'Action Financière – GAFI –, também conhecido como Financial Action Task Force – FATF.

O GAFI foi criado por ocasião das Cúpulas Econômicas de 1989 e 1990 do Grupo das Sete (G7) maiores economias do mundo. Os países buscavam então estabelecer um consenso global sobre ações legislativas e regulatórias para frear o fluxo de recursos oriundos do tráfico de drogas através de instituições bancárias e não-bancárias. Tratava-se de uma abordagem que reconhecia que o Estado não podia ser, e efetivamente não era, responsável sozinho por prevenir e controlar a criminalidade<sup>1</sup>, e assim requeria a cooperação ativa de seus cidadãos<sup>2</sup>.

Em abril de 1990 o grupo já havia expandido para quinze países considerados centros financeiros e lançou um relatório contendo 40 Recomendações que refletiam a Convenção de Viena, bem como estabeleciam altos padrões internacionais para ações legislativas e regulatórias para o controle da lavagem de dinheiro<sup>3</sup>.

Parte essencial do sistema antilavagem de dinheiro promovido pelo GAFI é a criação de uma Unidade de Inteligência Financeira com autonomia para receber e difundir informações de transações atípicas ou suspeitas, bem como para obter informações adicionais de entidades obrigadas e de fontes financeiras, administrativas e de agências de persecução penal. No caso do Brasil, o órgão criado foi o Conselho de Controle das Atividades Financeiras – COAF.

Não obstante o COAF ser amplamente considerado uma instituição bem-sucedida em sua função de unidade de inteligência financeira do Brasil, um de seus principais produtos, o Relatório de Inteligência Financeira, é objeto de diversas controvérsias em âmbito doutrinário e

---

<sup>1</sup> GARLAND, David. The Limits of the Sovereign State: Strategies of Crime Control in Contemporary Society. *The British Journal of Criminology*. Vol. 36, n. 4, outono 1996. P. 453.

<sup>2</sup> MITSILEGAS, Valsamis. Countering the chameleon threat of dirty money: 'Hard' and 'soft' law in the emergence of a global regime against money laundering and terrorist finance. In: EDWARDS, Adam; GILL, Peter. *Transnational Organised Crime: Perspectives on global security*. Londres: Routledge, 2003. P. 200.

<sup>3</sup> ALEXANDER, Kern. The International Anti-Money-Laundering Regime: The Role of the Financial Action Task Force. *Journal of Money Laundering Control*. Vol. 4, n. 3, pp. 231-248, 2001.

jurisprudencial, especialmente com relação ao âmbito de sua utilização no processo penal e a definição de sua natureza jurídica.

O presente artigo tem como objetivo analisar a legalidade e a constitucionalidade do uso do Relatório de Inteligência Financeira do COAF, bem como analisar se a tradução feita pelo Brasil da Recomendação 29, na parte que toca ao compartilhamento de informações entre o Conselho e as instituições envolvidas na persecução penal se encontra de acordo com os objetivos almejados.

## 2. RELATÓRIO DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA: NATUREZA JURÍDICA

Antes de adentrarmos na questão da legalidade e da constitucionalidade do uso da inteligência financeira na persecução penal no Brasil, é necessário debater a questão da definição da natureza jurídica do Relatório de Inteligência Financeira.

De acordo com Lowenthal, “virtualmente todo livro escrito sobre o assunto da inteligência inicia com uma discussão sobre o que significa ‘inteligência’, ou pelo menos como autor pretende usar o termo” (LOWENTHAL, 2009). Apesar de não existir uma única definição aceita de forma ampla, o próprio autor a diferencia da informação: esta seria qualquer coisa que possa ser conhecida, independentemente de como ela foi descoberta. A inteligência, por sua vez, se refere a informação que cumpre com as necessidades declaradas ou entendidas dos decisores políticos e que foi coletada, processada e restringida para cumprir com essas necessidades (LOWENTHAL, 2009).

De acordo com o parágrafo segundo do Artigo 1º da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), inteligência é “a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1999). Trata-se, portanto, da definição de inteligência como atividade.

O termo inteligência, contudo, também pode designar o próprio produto da atividade referida na lei. Uma definição possível, portanto, é aquela dada por Schulsky, segundo a qual inteligência “se refere à *informação* relevante para a formulação e implementação de uma política por um governo para promover seus interesses de segurança nacional e a para lidar com ameaças de adversários reais ou potenciais” (SCHULSKY, 2002, tradução nossa, *itálicos no original*). Verifica-se que tanto para a Lei nº 9.883/1999 como para Schulsky inteligência está relacionada

à necessidade de proteção do Estado e à formulação e implementação de políticas ou ações governamentais.

Verifica-se que COAF faz parte da composição do Ministério da Economia no Sistema Brasileiro de Inteligência – SISBIN –, juntamente com a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, a Secretaria de Previdência, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e o Banco Central do Brasil, conforme inciso VII do Artigo 4º do Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002 (BRASIL, 2002). Este fato por si só não transforma todas as atividades e produtos desenvolvidos pelo COAF, assim como os dos demais órgãos citados, em atividades e produtos de inteligência. Por outro lado, somente por integrarem o sistema brasileiro de inteligência tais órgãos estão autorizados a realizar atividades e a produzir documentos de inteligência<sup>1</sup>.

Como será visto mais adiante, a Recomendação 29 e suas notas explicativas não preveem que a unidade de inteligência financeira seja parte do sistema nacional de inteligência do país ou que suas análises sejam gravadas com sigilo documental, mas somente que a informação recebida, processada ou disseminada seja protegida com segurança, trocada e usada somente de acordo com procedimentos, políticas, leis e regulamentos apropriados (FATF/GAFI, 2012-2019).

O COAF recebe informações de inúmeras fontes, e tem sua especificidade no recebimento de Comunicações de Operações Suspeitas (COS) e Comunicações de Operações em Espécie (COE) das instituições financeiras e das atividades e profissões não-financeiras designadas (APNFDs). Como estas comunicações normalmente se referem a transações financeiras ou que ao menos envolvem trocas econômicas, pode-se afirmar que tanto a atividade desempenhada pelo COAF como a informação produzida por meio de suas análises podem ser considerados inteligência financeira em determinadas hipóteses.

Desde sua criação em 1998, o COAF expede Relatórios de Inteligência Financeira, ou RIFs, documentos que materializam a atividade de inteligência empreendida pelo COAF após o recebimento de comunicações de operações em espécie ou suspeitas encaminhadas pelas entidades obrigadas. Tais relatórios são frequentemente utilizados na persecução penal tanto para justificar a obtenção de medidas que dependem de intervenção judicial, tais como quebras de sigilos bancários e fiscais, como para subsidiar pedidos de prisão e condenações. Além disso, também podem ser objeto de difusão para órgãos que não integram o sistema de justiça criminal, em geral para suas unidades de inteligência. Nestes casos, os documentos devem ser

---

<sup>1</sup> Adota-se aqui a distinção entre inteligência e informação apresentada por Priscila Antunes na obra "SNI & Abin" (ANTUNES, 2002, p. 18-21).

considerados documentos de inteligência e são sujeitos às regras da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação) <sup>1</sup>.

De fato, as comunicações dos setores financeiros e não-financeiros podem ser utilizadas tanto para as análises tática e operacional como para a análise estratégica (FORGET e HOČEVAR, 2004, p. 57). Todas estas análises podem ser caracterizadas como de inteligência, desde que suas finalidades sejam aquelas especificadas no artigo 1º da Lei 9.883/99. Contudo, os relatórios de inteligência financeira encaminhados em cumprimento ao Artigo 15 da Lei 9.613/98 possuem finalidade distinta: a lei determina ao COAF a comunicação às autoridades competentes para que instaurem os procedimentos cabíveis, sempre que conclua pela existência de quaisquer ilícitos (BRASIL, 1998). Assim, em tais hipóteses o documento possuirá a natureza de peça de informação e servirá para subsidiar o inquérito policial ou até mesmo instruir a denúncia do Ministério Público<sup>2</sup>.

Em pesquisa sobre o tema da investigação das organizações criminosas em que também discute a questão da natureza jurídica do Relatório de Inteligência Financeira, Bechara analisa os seguintes conceitos: de prova, fonte de prova, meio de obtenção de prova, procedimento probatório e elemento de prova; de documento e documentação; de elemento de informação; e de peças de informação (BECHARA, 2016). Após a análise de tais conceitos, o autor conclui que a natureza do relatório de inteligência financeira do COAF é mista ou híbrida, a depender de sua utilização como fundamento para o início de uma investigação criminal, para a decretação de medidas de natureza cautelar, para a instrução do processo penal e como objeto de valoração nos julgamentos de mérito (BECHARA, 2016, p. 179). Não obstante, ainda para o autor sua utilização na atividade probatória não seria adequada tecnicamente, devido aos riscos derivados da existência de dados sujeitos a sigilo bancário e que, de acordo com a Lei Complementar nº 105 de 2001, teriam seu uso sujeito à autorização judicial (BECHARA, 2016, p. 180).

É importante ressaltar, todavia, que resta não solucionada a discussão doutrinária e jurisprudencial sobre a natureza jurídica do relatório de inteligência financeira. A posição da jurisprudência quanto à sua natureza, diferentemente do quanto foi afirmado em outros lugares

---

<sup>1</sup> De acordo com informações contidas no site do COAF o conteúdo do RIF é protegido por sigilo constitucional, com base na Lei Complementar nº 105, e não está sujeito às classificações da Lei nº 12.527/11 (COAF, [2020]).

<sup>2</sup> Existe, contudo, hipótese em que o RIF enviado às autoridades responsáveis pela persecução penal adquire contornos de verdadeira inteligência: trata-se do RIF que contenha informações oriundas de outras unidades de inteligência financeira, obtido por meio da Rede de Egmont. Em tais casos, o documento somente poderá ser utilizado no processo penal com a autorização expressa do país de onde procederam as informações. Este também é o entendimento de Marcelo Mendroni tal como exposto em sua obra "Crime de Lavagem de Dinheiro" (MENDRONI, 2018).



– notícia-crime ou informação investigativa (CAVALCANTI, 2013), documento de natureza mista ou híbrida (BECHARA, 2014), notícia de fato ou atos de investigação (CNMP, 2017), documento de inteligência *sui generis* (COMPLOIER, 2019) – parece caminhar no sentido de considera-lo peças de informação, conforme externou em seu voto o Ministro Alexandre de Moraes por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário com Repercussão Geral nº 1055941-SP e que será objeto de análise detalhada no item seguinte.

### 3. A LEGALIDADE E A CONSTITUCIONALIDADE DO USO DO RELATÓRIO DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA NA PERSECUÇÃO PENAL

O relatório de inteligência financeira naturalmente contém dados protegidos por sigilo bancário de acordo com a Lei Complementar nº 105/2001 (BRASIL, 2001). Não significa, contudo, que não possa ser compartilhado com as agências de persecução penal, ou que exija prévia autorização judicial para tanto. Basta que o destinatário do documento garanta a preservação do sigilo, conforme fixado na tese do Tema 990 de repercussão geral do Supremo Tribunal Federal e que será objeto de análise mais adiante. Não obstante, a questão nem sempre foi pacífica na jurisprudência.

Suxberger e Pasiani realizaram extenso estudo sobre o uso da inteligência financeira na persecução penal, com a análise de 26 decisões dos cinco Tribunais Regionais Federais e do Superior Tribunal de Justiça (SUXBERGER e PASIANI, 2018). De acordo com os autores, a partir de 2011, especificamente após o julgamento pelo Superior Tribunal de Justiça do Habeas Corpus nº 191.378-DF, houve um alinhamento da jurisprudência no sentido de que o relatório de inteligência financeira não poderia ser utilizado como única fonte para embasar representação por afastamento de sigilo bancário. A situação somente teria sido revertida em setembro/2016 a partir do julgamento do Recurso em Habeas Corpus nº 349.945-PE com a consideração da idoneidade do relatório de inteligência financeira como subsídio único do pedido de quebra de sigilos (SUXBERGER e PASIANI, 2018, p. 307-309).

Ademais, a possibilidade de a autoridade policial solicitar diretamente ao COAF informações por meio de intercâmbio eletrônico, sem prévia autorização judicial, foi objeto de questionamento judicial que somente foi resolvido em dezembro/2016 com a decisão no Recurso em Habeas Corpus nº 73.331-DF. No julgamento, o relator apontou que “a provocação inicial pela autoridade policial não desnatura a comunicação do ilícito indiciariamente constatado pelo COAF”, autorizada pelo Artigo 15 da Lei 9.613/98, e assim dispensava a prévia autorização judicial (SUXBERGER e PASIANI, 2018, p. 308).

O uso do relatório de inteligência financeira na persecução penal voltou a ser questionado recentemente, desta vez no Supremo Tribunal Federal. A questão foi introduzida em julho/2019 pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Dias Tóffoli, no bojo do Tema 990, criado a partir da repercussão geral dada ao Recurso Extraordinário nº 1055941-SP. O tema referido tratava originalmente da possibilidade de compartilhamento com o Ministério Público, para fins penais, dos dados bancários do contribuinte, obtidos pela Receita Federal no legítimo exercício de seu dever de fiscalizar, sem autorização prévia do Poder Judiciário.

Atendendo a pedido do patrono de investigado em procedimento investigatório criminal em trâmite no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, o qual sustentou a semelhança entre o caso de seu cliente, que continha dados bancários obtidos por meio de intercâmbios entre o Ministério Público e o COAF sem prévia autorização judicial, com o Tema 990, o Presidente do Supremo Tribunal Federal entendeu em 15 de julho de 2019 pela existência da correspondência e determinou a suspensão não somente de todos os processos judiciais em andamento no país e que versassem sobre o assunto discutido nos autos do RE nº 1055941-RG/SP, mas inclusive de todos os inquéritos em trâmite no território nacional instaurados “sem prévia autorização judicial sobre os dados compartilhados pelos órgãos administrativos de fiscalização e controle que vão além da identificação dos titulares das operações bancárias e dos montantes globais” (BRASIL, 2019).

Após alguns meses o tema do uso da inteligência financeira em processos penais foi finalmente superado por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário nº 1055941 RG/SP, no qual o Supremo Tribunal Federal fixou a tese de repercussão geral segundo a qual

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 (BRASIL, 2019).

O voto seguido pela maioria e utilizado como base para a tese definida foi o do Ministro Alexandre de Moraes, o qual traz alguns esclarecimentos e construções importantes sobre as premissas já estabelecidas anteriormente pelo Superior Tribunal de Justiça: o COAF somente pode fornecer respostas a solicitações de intercâmbio nos mesmos limites do que poderia realizar em caso de comunicações espontâneas; não pode investigar, mas somente analisar as comunicações



recebidas com base no que consta de seus bancos de dados; o relatório de inteligência financeira equivale a peças de informação<sup>1</sup>, e pode levar tanto à instauração do inquérito policial como ensejar denúncia (BRASIL, 2019)<sup>2</sup>.

Igualmente relevante foi a definição dos limites da atuação do COAF e o que pode ser solicitado de complementação à informação enviada por meio do relatório de inteligência financeira. Merece aqui a transcrição de parte do voto do Ministro Alexandre de Moraes e que se reflete na tese adotada:

Saliente-se que é permitida que a iniciativa de solicitação para o compartilhamento de dados bancários e fiscais parta do próprio Ministério Público, ao fazer a solicitação para a Unidade de Inteligência Financeira (antigo COAF) ou para a própria Receita Federal; bem como é possível, quando recebido o material informado, o órgão acusatório solicitar uma série de complementações diretamente ao COAF ou à Receita Federal, devendo ser permitido o amplo compartilhamento, para fins estritamente penais, sem a intermediação do Poder Judiciário (BRASIL, 2019).

Ou seja, não há necessidade de intermediação do Poder Judiciário para a obtenção de dados bancários e fiscais junto ao COAF, ainda que a iniciativa tenha partido do Ministério Público ou de outros órgãos de persecução penal. O Supremo Tribunal Federal aparentemente adotou o entendimento segundo o qual a comunicação feita pelo COAF não seria uma quebra<sup>3</sup>, mas sim uma transferência de sigilo<sup>4</sup>, posição que, segundo Comploier, seria a defendida pelo COAF (COMPLOIER, 2019, p. 56)<sup>5</sup>.

Verifica-se, portanto, que apesar de todos os questionamentos sobre a atuação do COAF e as possibilidades de compartilhamento de seus relatórios de inteligência financeira com as

---

<sup>1</sup> Seria uma das facetas da natureza híbrida do relatório de inteligência financeira, a qual já havia sido defendida por Bechara (BECHARA, 2016, p. 181).

<sup>2</sup> Não obstante ter deixado claro seu posicionamento, ao final de seu voto o Ministro Alexandre de Moraes fez a ressalva de que, como a tese a ser fixada deveria ser mais “minimalista”, ou seja, específica quanto ao compartilhamento, não seria o caso de fixar na tese sua posição quanto à natureza do relatório de inteligência financeira, devido às posições segundo as quais os relatórios de inteligência seriam somente meios de obtenção de prova.

<sup>3</sup> O compartilhamento de informações financeiras pelo COAF já foi definido como uma quebra de sigilo (MACHADO, 2004).

<sup>4</sup> O conceito de transferência de sigilo, segundo Comploier (2019), teria sido apresentado primeiramente pelo Supremo Tribunal Federal em abril de 2016, por ocasião do julgamento da ADI nº 2.390, no qual eram questionados dispositivos da Lei Complementar nº 105/2001 que permitiam à Receita Federal receber dados de contribuintes fornecidos diretamente pelos bancos, sem prévia autorização judicial. Neste julgamento, por maioria de votos – 9 a 2 –, teria prevalecido o entendimento de que a norma não resultava em quebra de sigilo bancário, mas sim em transferência de sigilo da órbita bancária para a fiscal, ambas protegidas contra o acesso de terceiros e que a transferência de informações é feita dos bancos ao Fisco, que tem o dever de preservar o sigilo dos dados. No entanto, conforme consta do próprio voto do Ministro Dias Tóffoli no julgamento citado, o conceito já teria sido discutido anteriormente em pelo menos duas ocasiões: no julgamento da AC 33/PR e do RE nº 389.808/PR (BRASIL, 2016).

<sup>5</sup> De fato, em seu site o COAF afirma que “o órgão destinatário do RIF é responsável pela preservação do sigilo” (COAF, [2020]).

agências de persecução penal, a tradução brasileira da Recomendação 29 do GAFI passou nos testes de legalidade e constitucionalidade. Resta saber se ela pode ser considerada adequada pelo próprio GAFI, o que ocorrerá em breve, quando o Brasil for submetido à sua avaliação na quarta rodada de avaliações mútuas.

#### 4. A ADEQUAÇÃO DA TRADUÇÃO BRASILEIRA DA RECOMENDAÇÃO 29 DO GAFI

O conceito de tradução utilizado neste artigo foi introduzido por Máximo Langer em artigo que tratava da globalização do plea bargaining e a tese da americanização no procedimento penal. Langer questionava a tese “forte” da americanização das jurisdições que de algum modo importaram o plea bargaining, afirmando que apesar da influência, não era provável que essa importação reproduzisse um modelo de processo penal americano (LANGER, 2004, p. 3). A noção de tradução se aplica adequadamente ao regime internacional antilavagem de dinheiro implantado a partir do final da década de 1980.

Neste sentido, a criação de uma unidade de inteligência financeira no Brasil a partir das recomendações do GAFI não se tratou de um simples implante, no sentido dado ao termo por Watson (WATSON, 1993)<sup>1</sup>, e mais apropriadamente pode ser considerada uma tradução, conforme metáfora usada por Langer (LANGER, 2004, p. 5). De fato, em reconhecimento à adequação da advertência de Forget e Hočevár (FORGET e HOČEVAR, 2004), o estabelecimento do COAF não somente precisou ser harmonizado com as demais instituições existentes, mas também com o próprio sistema constitucional e processual penal brasileiro, tal como verificamos a partir dos debates doutrinários e jurisprudenciais examinados acima e que revelam questões que ainda precisam ser definidas.

De todo modo, os requisitos básicos de uma unidade de inteligência financeira estão previstos na Recomendação 29 do GAFI, a qual ora transcrevemos:

Countries should establish a financial intelligence unit (FIU) that serves as a national centre for the receipt and analysis of: (a) suspicious transaction reports; and (b) other information relevant to money laundering, associated predicate offences and terrorist financing, and for the dissemination of the results of that analysis. The FIU should be able to obtain additional information from reporting entities, and should have access on a timely basis to the financial, administrative and law enforcement information that it requires to undertake its functions properly (FATF/GAFI, 2012-2019).

---

<sup>1</sup> A noção de transplante para discutir a introdução do regime global de proibição da lavagem de dinheiro e contra o financiamento do terrorismo foi utilizada em outros artigos (THOUMI e ANZOLA, 2010; XANTHAKI, 2008). Apesar de nossa preferência pela metáfora da tradução, a ideia de transplante costuma ser utilizada mais frequentemente na literatura para a descrição do fenômeno ora estudado.

Além da Recomendação, as Notas Interpretativas também estabelecem outras exigências para a criação das unidades de inteligência financeira: as funções de recebimento, análise e disseminação de informações e análises, tanto espontaneamente como a pedido; a possibilidade de obtenção de informações adicionais das entidades comunicantes e de outras fontes; a proteção do intercâmbio de informações; a independência operacional da UIF; a liberdade de influências ou interferências; o respeito ao Grupo de Egmont; e a comunicação de transações em espécie de valor elevado (FATF/GAFI, 2012-2019).

Não obstante este conteúdo mínimo, o estabelecimento de uma UIF deve se basear em considerações de política criminal próprias de cada país e suas responsabilidades devem se harmonizar com aquelas das demais agências envolvidas no combate à lavagem de dinheiro e demais crimes graves, dentre elas as de persecução penal. Dentre as várias questões a serem consideradas se inscreve o papel da UIF em relação às demais agências, o que inclui a troca de informações (FORGET e HOČEVAR, 2004, p. 4-6).

O Brasil optou por uma UIF do tipo administrativo, localizada fora das polícias, do Ministério Público e da Justiça. Neste sentido, pode agir como um “amortecedor” entre as instituições financeiras e as agências de persecução penal (FORGET e HOČEVAR, 2004, p. 9). Neste sentido, o COAF não possui poderes investigatórios ou pode promover a ação penal, e necessita encaminhar suas informações e análises para outros órgãos que tenham tais funções.

Em 2010, quando o Brasil foi avaliado pela última vez pelo GAFI, a recomendação relativa às unidades de inteligência financeira era a de número 26, a qual diferia da atual Recomendação 29 em dois pontos: a possibilidade de a UIF requerer informações não era exigida (“and, as permitted, requesting”) e sua atuação era restrita às comunicações e outras informações relativas à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (FATF/GAFI, 2003). A nota interpretativa à Recomendação 26 somente fazia menção à participação da UIF no Grupo de Egmont e o respeito à sua declaração de propósito e aos seus principais para troca de informações entre as UIFs. Apesar de tais diferenças significativas, é possível partir das conclusões dos avaliadores na ocasião de sua visita como uma base para a análise da atual adequação do regime brasileiro à Recomendação 29, na parte relativa ao compartilhamento de informações.

Quanto ao recebimento, análise e disseminação de comunicações de operações em espécie/suspeitas, os avaliadores em 2010 consideraram que o COAF tinha autorização para receber a informação pertinente, examinar e identificar transações suspeitas relacionadas a quaisquer dos crimes previstos no Artigo 1º da Lei 9.613/98 e disseminar informações sobre

tais crimes ou sobre qualquer outra atividade ilícita para todas as agências de persecução penal, assim como para o ramo investigativo da Receita Federal (FATF/GAFI, 2010, p. 61-62)<sup>1</sup>. Neste sentido, verificaram que entre 2006 e 2009 o COAF havia realizado 12.037 difusões, contendo 4.907 relatórios de inteligência financeira (FATF/GAFI, 2010, p. 68-69). Não obtiveram dados sobre quantos desses relatórios de inteligência financeira teriam sido utilizados efetivamente para a persecução penal, e apenas uma das agências envolvidas teria informado que cerca de um terço das difusões recebidas resultaram na abertura de investigações de lavagem de dinheiro (FATF/GAFI, 2010, p. 80).

Apesar da falta de informações sobre o uso efetivo dos relatórios de inteligência financeira em investigações e processos penais, tais como a quantidade de inquéritos policiais ou processos penais que utilizaram suas informações, o Brasil recebeu a nota LC (Largely Compliant) para a Recomendação 29. Isto significa que os avaliadores consideraram que a unidade de inteligência financeira brasileira cumpria em grande medida ao que era recomendado pelo GAFI.

Atualmente, o COAF continua a compartilhar relatórios de inteligência financeira sem maiores impedimentos, especialmente em razão da superação dos questionamentos existentes nos tribunais superiores. Neste sentido, permanecemos em conformidade com a Recomendação 29 do GAFI, o que provavelmente será considerado na avaliação vindoura.

## CONCLUSÃO

Uma tradução não precisa necessariamente ser literal. Mais importante é que faça sentido para o destinatário e transmita a ideia original do autor o mais precisamente possível, feitas as adequações necessárias. No caso da tradução da Recomendação 29, o modelo de compartilhamento de informações e, portanto, de participação do COAF no fluxo do sistema de justiça criminal brasileiro parece ter feito sentido, como demonstram os julgados apresentados ao longo deste trabalho, e atende aos requisitos estabelecidos pelo GAFI.

Contudo, tal como ficou evidenciado no voto do Ministro Alexandre de Moraes no julgamento do RE/RG 1055941-SP, a definição sobre a natureza jurídica do relatório de inteligência financeira permanece em aberto. Ao que tudo indica, a tese “minimalista” adotada teve o mérito de solucionar somente parcialmente o dilema do uso do relatório de inteligência financeira, permanecendo em aberto a resposta à dúvida mencionada.

---

<sup>1</sup> Em verdade a lista de entidades que receberam difusões vai mais além: também as receberam a Controladoria Geral da União, o Conselho Nacional de Justiça, o Tribunal Superior do Trabalho, o Superior Tribunal Eleitoral, Comissões Parlamentares de Inquérito, entre outras.

Não se trata de questão banal, pois a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal somente faz referência expressa à possibilidade de compartilhamento sem prévio controle jurisdicional e aos cuidados necessários à manutenção do sigilo das informações, sem nada dizer sobre a natureza do relatório de inteligência financeira. Tacitamente, dá a entender que os relatórios podem ser utilizados na persecução penal, mas não esclarece se são meios de obtenção de prova, peças de informação ou ainda se estão em outra categoria sem precedentes na jurisprudência, um “híbrido”, tal como sugerido por determinados autores. Neste sentido, permanece um risco.

Ao que tudo indica, ao reconhecer a viabilidade do compartilhamento, sujeita a posterior controle judicial, o Supremo Tribunal Federal somente adiou sua análise, e assim garantiu que a questão da natureza jurídica do relatório de inteligência financeira será objeto de discussão em um futuro próximo.

Enquanto tal questão permanecer indefinida, restarão incertezas para os operadores sobre o âmbito de sua utilização no processo penal, e assim parte importante do sistema antilavagem de dinheiro seguirá em base instável, dada a grande relevância das informações prestadas pelo COAF à persecução penal. Ou seja, resta saber se estamos então no campo das traduções e dos implantados bem-sucedidos ou no campo das ilegalidades e inconstitucionalidades.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, P. C. B. **SNI & Abin**: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

ARAÚJO NETO, O. V. D. **Relatório de “Inteligência” Financeira emitido pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras e seu conteúdo sigiloso**, 2016. Disponível em: <<https://oscarvneto.jusbrasil.com.br/artigos/341087078/relatorio-de-inteligencia-financeira-emitido-pelo-conselho-de-controle-de-atividades-financeiras-e-seu-conteudo-sigiloso>>. Acesso em: 05 abr. 2020.

BECHARA, F. R. Natureza jurídica do Relatório de Inteligência Financeira do COAF (Conselho de Controle das Atividades Financeiras). **Revista Fórum de Ciências Criminais**, Belo Horizonte, n. 1, jan./jun. 2014 2014. 69-84.

BECHARA, F. R. Desafios na investigação de organizações criminosas: meios de obtenção de prova; relatório de inteligência financeira. **Revista Jurídica ESMP-SP**, São Paulo, 10, 2016. 159-186.

BRASIL. Lei nº 9.613, de 3 de março de 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** Brasília:

Presidência da República, 1998. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9613.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm)>. Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. **Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências.**

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9883.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9883.htm)>. Acesso em: 01 abr. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001. **Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências.** Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp105.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2020.

BRASIL. Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002. **Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei no 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e dá outras providências.** Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4376.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4376.htm)>. Acesso em: 01 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Voto do Ministro Dias Tóffoli no julgamento da ADI 2390. STF, 2016. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI2390.pdf>>. Acesso em: 01 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão no Recurso Extraordinário 1.055.941-SP, de 15/07/2019. STF, 2019. Disponível em:

<<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5213056>>. Acesso em: 01 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ata de Julgamento do Recurso Extraordinário 1.055.941-RG/SP, STF, 2019. Disponível em:

<<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5213056>>. Acesso em: 01 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Voto do Ministro Alexandre de Moraes no RE 1055941-SP. STF, 2019. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE1055941votoMin.AM.pdf>>. Acesso em: 01 abr. 2020.



CAVALCANTI, J. R. O sistema nacional antilavagem de dinheiro e seus atores. In: DE CARLI, C. V.; MENDONÇA, A. B. D. **Lavagem de dinheiro**: prevenção e controle penal. 2ª ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013.

CNMP. **Recomendações de caráter geral**, 2017. Disponível em:

<<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/corregedoria/recomendacoes-de-carater-geral>>.

Acesso em: 05 abr. 2020.

COAF. **Inteligência financeira**, [2020]. Disponível em:

<<https://www.fazenda.gov.br/assuntos/prevencao-lavagem-dinheiro/inteligencia-financiera>>.

Acesso em: 06 abr. 2020.

COMPLOIER, M. **O Papel da Atividade de Inteligência Financeira na Prevenção e Repressão aos Crimes Praticados por Organizações Criminosas**. Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo. 2019.

FATF/GAFI. **The Forty Recommendations**. 20 June 2003. Paris. 2003.

FATF/GAFI. **Mutual Evaluation Report of Brazil**. Paris. 2010.

FATF/GAFI. **International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation**. Paris. 2012-2019.

FORGET, L.; HOČEVAR, V. Š. **Financial intelligence units: an overview**. Washington, D.C. 2004.

LANGER, M. From legal transplants to legal translations: the globalization of plea bargaining and the americanization thesis in criminal procedure. **Harvard International Law Journal**, Chicago, 45, n. 1, 2004. 1-64.

LOWENTHAL, M. M. **Intelligence**: from secrets to policy. 4th ed. Washington, DC: CQ Press, 2009.

MACHADO, M. R. **Internacionalização do direito penal**: a gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena. São Paulo: 34/Edesp, 2004.

MENDRONI, M. B. **Crime de lavagem de dinheiro - 4. ed. rev., atual. e ampl.** São Paulo: Atlas, 2018.

SCHULSKY, A. N. **Silent warfare**: understanding the world of intelligence, 3rd ed., rev. Dulles: Potomac Books, Inc., 2002.

SUXBERGER, A. H. G.; PASIANI, R. P. R. O papel da inteligência financeira na persecução dos crimes de lavagem de dinheiro e ilícitos relacionados. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, n. 1, p. 310-339, 2018.

THOUMI, F. E.; ANZOLA, M. Asset and money laundering in Bolivia, Colombia and Peru: a legal transplant in vulnerable environments? **Crime, Law and Social Change**, 53, n. 5, 2010. 437-455.

WATSON, A. **Legal transplants**: an approach to comparative law. Athens: University of Georgia Press, 1993.

XANTHAKI, H. Legal Transplants in Legislation: defusing the trap. *International and Comparative Law Quarterly*, 57, n. 3, 2008. 659-673.

