

## DEVERES ANTI-LAVAGEM DE DINHEIRO E O INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÕES ENTRE SUJEITOS OBRIGADOS, UNIDADE DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA E ÓRGÃOS DA PERSECUÇÃO PENAL: SUPERVISÃO PREVENTIVA OU INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR?



**Augusto Cesar Piaskoski <sup>1</sup>**

O texto aborda questões relativas aos mecanismos de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro adotados no Brasil, partindo de pontos controversos acerca da natureza jurídica do reporte de informações sobre operações suspeitas e a atuação proativa que as instituições financeiras, na condição de sujeitos obrigados, assim como o COAF, na condição de Unidade de Inteligência Financeira, acabam por assumir na tentativa de darem cumprimento aos deveres impostos. Ainda, serão explorados os possíveis desdobramentos processuais penais existentes a partir do intercâmbio de informações entre sujeitos obrigados, Unidade de Inteligência Financeira e titulares da persecução penal.

**Palavras-Chaves:** Lavagem de dinheiro; Operações suspeitas; Inteligência financeira; Reporte de informações.

---

<sup>1</sup> Aluno do Mestrado em Direito Penal e Ciências Criminais da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Bacharel em Direito pela Universidade Positivo, com parte da graduação cursada na FGV Rio. E-mail: [augusto.piaskoski@gmail.com](mailto:augusto.piaskoski@gmail.com). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0090530005592642>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-37917683>.

## ANTI-MONEY LAUNDERING DUTIES AND THE EXCHANGE OF INFORMATION BETWEEN OBLIGED SUBJECTS, FINANCIAL INTELLIGENCE UNIT AND CRIMINAL PROSECUTION BODIES: PREVENTIVE SUPERVISION OR PRELIMINARY INVESTIGATION?



**José Laurindo de Souza Neto<sup>2</sup>**

The text addresses issues related to the mechanisms for preventing and repressing money laundering adopted in Brazil, starting from controversial points about the legal nature of reporting information on suspicious operations and the proactive action that financial institutions, as obligated subjects, as well as such as COAF, as a Financial Intelligence Unit, end up taking over in an attempt to comply with the imposed duties. Still, possible criminal procedural developments will be explored from the exchange of information between obligated subjects, the Financial Intelligence Unit and holders of criminal prosecution.

**Keywords:** Money laundry; Suspicious operations; Financial intelligence; Information reporting.

---

<sup>2</sup> Pós-doutor pela Faculdade de Direito da Universidade Degli Studi di Roma – La Sapienza. Estágio de Pós-doutorado em Portugal. Mestre e Doutor pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Graduado em Direito pela Universidade Católica do Paraná – PUC. Professor permanente no Mestrado da Universidade Paranaense – UNIPAR. Projeto de pesquisa Científica - Mediação Comunitária: um mecanismo para a emancipação do ser humano, registrado no CNPQ. Desembargador e Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. E-mail: jln@tjpr.jus.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-00026950-6128>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8509259358093260>.

## INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objetivo abordar relevantes e controversas questões

extraídas do sistema de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro no Brasil, notadamente aquelas atinentes aos deveres de informação e reporte de operações financeiras consideradas suspeitas.

Para isso, a exposição do problema jurídico que o trabalho visa enfrentar partirá de

duas abordagens principais: A primeira visa caracterizar a natureza jurídica do reporte de informações sobre operações suspeitas de lavagem de dinheiro que ocorre a partir do intercâmbio de dados entre sujeitos obrigados pela Lei n.º 9.613/98, Unidade de Inteligência Financeira e órgãos da persecução.

Após, em um segundo momento, serão debatidas algumas questões controversas

decorrentes da postura proativa assumida pelos órgãos vinculados a esse sistema de reporte de informações, principalmente sob o ponto de vista das regras constitucionais e processuais penais vigentes aos métodos de obtenção de prova e compartilhamento de dados protegidos pelo sigilo bancário.

Para isso, o estudo partirá de uma rápida exposição acerca da incorporação dos

mecanismos de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro no Brasil. Do mesmo modo, serão expostas algumas das principais alterações legislativas sofridas pela Lei n.º 9.613/98 que, além de intensificarem e alargarem amplamente os limites de incidência do tipo penal de lavagem de dinheiro, também permitiram a vinculação de uma série de sujeitos obrigados a reportar e comunicar informações sobre operações suspeitas.

Feitas tais exposições, passaremos a análise dos mecanismos e ferramentas utilizados

para o intercâmbio de informações, atribuindo especial relevância à postura assumida por cada ente vinculado, desde os sujeitos obrigados até os destinatários dos dados, na busca de tentar atribuir uma natureza jurídica ao reporte de informações.

Ao final, serão expostas e debatidas as principais dificuldades operacionais que se manifestam a partir da análise dos dados reportados, considerando um aparente desvio de finalidade das funções atribuídas aos órgãos de inteligência financeira e supervisão preventiva que acabam por compartilhar daquelas atividades que são próprias dos órgãos estatais responsáveis pela persecução penal.

## 1 O SISTEMA DE PREVENÇÃO E REPRESSÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO NO BRASIL

A incorporação dos mecanismos preventivos e repressivos à lavagem de dinheiro no Brasil é marcada por um cenário de grande comoção da comunidade internacional em combater o tráfico ilícito de drogas, o terrorismo e o seu financiamento, assim como o proveito financeiro ilícito gerado por esses crimes (ANSELMO, 2015, p. 349 – 378).

Isso se verifica principalmente no final do século XX, a partir da criação de diretrizes para repressão do tráfico de drogas a partir da Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas em 1988 (Convenção de Viena), pela elaboração das 40 Recomendações do Grupo de Ação Financeira (GAFI) em 1989 e pela regulamentação de regras de cooperação internacional contra a lavagem de dinheiro a partir da Convenção de Estrasburgo (1990).

Em âmbito nacional, os reflexos legislativos provocados pela mobilização internacional existente contra esse tipo de criminalidade podem ser extraídos desde a

Constituição Federal de 1988, que atribuiu ao tráfico de drogas e ao terrorismo a característica de crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia (ABISSAMRA FILHO, 2016, p. 6389), até a criação da Lei n.º 9.613/98, que tipificou o crime de lavagem de dinheiro e estabeleceu um rol taxativo de crimes antecedentes, dentre os quais constava o tráfico ilícito de entorpecentes e o terrorismo.

A Lei 9.613/98 também estabeleceu uma série de regras e mecanismos preventivos à

lavagem de dinheiro seguindo as diretrizes estabelecidas à nível internacional, dentre as quais destacamos a criação de um sistema de reporte de informações sobre operações suspeitas cuja destinatária do reporte é uma Unidade de Inteligência Financeira (UIF) de natureza administrativa, que foi denominada como Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF).

Desde a vigência da Lei n.º 9.613/98, uma série de alterações legislativas foram promovidas com vistas a intensificar o sistema de repressão e prevenção à lavagem de dinheiro no Brasil, dentre as quais atribuímos especial relevância à Lei n.º 12.683/12, que além de ampliar significativamente o rol de sujeitos obrigados a reportar informações sobre operações suspeitas, também substituiu o rol taxativo de crimes antecedentes à lavagem de dinheiro para “qualquer tipo de infração penal”, permitindo a criminalização dos proveitos ilícitos advindos de contravenções penais<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Importante destacar que a mais recente alteração sofrida pela Lei n.º 9.613/98 decorre da Lei n.º 13.974/20, que deslocou o COAF do Ministério da Fazenda para a estrutura do Bacen, o que gerou uma série de questionamentos pela doutrina nacional em relação a necessária autonomia funcional que à UIF deve possuir, conforme Recomendação 29

do GAFI. Além disso, outra significa e polêmica alteração legislativa diz respeito a composição do COAF, uma vez que a partir da nova redação do art. 4º da Lei n.º 13.974/20, deixou de ser obrigatória a condição de “servidor público” para composição do COAF, permitindo que integrantes dos setores privados componham o órgão. (BOTTINI, 2019).

Nesse sentido, embora a atual legislação brasileira relativa à prevenção e repressão à lavagem de dinheiro vigore com um extenso rol de sujeitos obrigados aos mecanismos de controle (art. 9), com vistas a identificação de clientes (art. 10) e comunicação de operações financeiras suspeitas (art. 11), é preciso destacar que o texto legal da Lei n.º 9.613/98 é bastante vago e impreciso quanto a delimitação do objeto de reporte de informações às entidades reguladoras, razão pela qual recebe regulação complementar normativa dos órgãos setoriais responsáveis (Bacen, CVM...) (Cf. PIASKOSKI, 2020).

Neste ponto, é preciso destacar que a ausência de uma legislação específica que trate

de deveres preventivos à lavagem de dinheiro representa um grande déficit para o ordenamento jurídico brasileiro, principalmente porque deixa a cargo das entidades setoriais a definição normativa das operações que podem estar ligadas à prática de um crime<sup>2</sup>.

Segundo Miguel da Câmara Machado (MACHADO, 2017, p. 47), a regulamentação das operações consideradas suspeitas pelas entidades setoriais apresenta expressões que são "sinônimos ou equívocos", uma vez que nem sempre são escritas por juristas e são baseadas em expressões com significado diverso para cada operador do mercado. De acordo o autor, "isso é possível no Direito bancário, mas não pode acontecer no Direito penal ou sancionatório, onde as palavras têm de ser completamente inequívocas e não podem permitir a abertura e incerteza de alguns conceitos utilizados nas regras que compõem estes regimes".

Assim, a regulamentação das atividades financeiras consideradas suspeitas para fins de lavagem de dinheiro ficam a cargo do Bacen, que através da Circular BCB 3978/2020 e da Carta-Circular 4.001/2020, estabelecem um extenso rol de operações que demandam especial atenção dos órgão reguladores em razão das partes envolvidas, valores operados, frequência, modo de realização, instrumentos ou falta de fundamento econômico que possam indicar eventual relação das operações com os crimes tipificados na Lei n.º 9.613/98.

## 2 DEVERES DE COMUNICAÇÃO E A NATUREZA JURÍDICA DO REPORTE DE INFORMAÇÕES SOBRE OPERAÇÕES SUSPEITAS

<sup>2</sup> Em Portugal, a tipificação do crime de branqueamento de capitais está prevista no art. 368º-A do Código Penal português e as regras de prevenção ao branqueamento são extraídas de legislação específica (Lei n.º 83/2017). Assim também ocorre em Espanha (Lei n.º 10/2010, de 28 de abril), Alemanha (*Geldwäschegesetz – GwG*), Suíça (*Loi sur blanchiment d'argent*, LBA, 1997) e EUA (*Bank Secrecy Act; Suspicious Activity Report; Patriotic Act*), entre outros países. (PIASKOSKI, 2020).

<sup>3</sup> A Lei Complementar 105/2001, no art. 2º, §6º, também prevê a possibilidade de as entidades setoriais informarem ao COAF os dados

Verificada eventual operação suspeita pelos sujeitos obrigados do art. 9º, a Lei determina que a comunicação deverá ser dirigida ao COAF (art. 11, inciso, da Lei n.º 9.613/98) e será acompanhada da identificação do cliente (art. 10, inciso I, da Lei n.º 9.613/98)<sup>3</sup>.

Após, o COAF deverá comunicar as autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de crimes tipificados na Lei n.º 9.613/98, ou de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito (art. 15 da Lei n.º 9.613/98).

As comunicações feitas pelo COAF às autoridades da persecução através de Relatórios de Inteligência Financeira (RIF) deverão ocorrer via sistema SISCOAF, ou por meio de correspondências (ofícios), e deverão conter (i) o número e a natureza do procedimento de investigação instaurado; (ii) informações sobre os fundados indícios da existência do(s) ilícito(s) sob investigação, com indicação do(s) respectivo(s) tipo(s) penal(is); (iii) identificação das pessoas envolvidas na investigação, com indicação do nome e do CPF ou CNPJ, conforme o caso.

As entidades responsáveis pela persecução, por sua vez, deverão ter acesso,

exclusivamente, a dados cadastrais do investigado que informem "qualificação pessoal, filiação e endereço, independentemente de autorização judicial, mantidos pela Justiça Eleitoral, pelas empresas telefônicas, pelas instituições financeiras, pelos provedores de internet e pelas administradoras de cartão de crédito." (art. 17-B da Lei n.º 9.613/98).

Assim, o que se verifica é que o dever de comunicação atribuído aos sujeitos obrigados

pelo art. 9º da Lei n.º 9.613/98 surge a partir de um modelo de risco estabelecido através dos sistemas de "conheça seu cliente" (know your customer) e de identificação de operações suspeitas<sup>4</sup>.

Esse reporte de informações, quando extraídos de critérios objetivos sobre as

características de clientes e de operações suspeitas, parecem não guardar, necessariamente, relação direta com a suspeita de um crime, eis que decorrem de tipologias de operações baseadas em um fator de risco previamente estabelecido (SOUSA MENDES, 2017, p. 140).

Por outro lado, quando o modelo de risco não é tão facilmente identificado em razão do caráter subjetivo da operação, os sujeitos obrigados, assim

cadastrais e de movimentação financeiras relativas as operações previstas no art. 11, inciso I, da Lei 9.613/98.

<sup>4</sup> As considerações tecidas acerca da natureza jurídica do reporte de informações, assim como da validade processual das informações obtidas a partir do sistema de prevenção à lavagem de dinheiro, são extraídas da obra: PIASKOSKI, Augusto Cesar. Reporte de informações sobre operações suspeitas de branqueamento de capitais e a sua utilização como prova no processo penal. *In*: Novos Desafios da Prova Penal. Coimbra: Almedina, 2020.

como a UIF – neste caso, o COAF – acabam por empregar maiores diligências investigativas com vistas a enquadrar a operação suspeita de acordo com determinado tipo penal.

Esse fator faz surgir questionamentos acerca dos limites existentes entre aquilo que se consideram como atividades de inteligência financeira, atos de mera supervisão preventiva e atos que já constituem investigações preliminares voltados a indicar a suposta prática de um crime.

Isso porque a atribuição de uma relação necessária entre a operação financeira e um tipo penal ultrapassa os limites preventivos, principalmente porque não se busca prevenir uma operação, considerando que ela já ocorreu. O que se busca, em verdade, é classificar a operação de acordo com um tipo penal, valendo-se de uma série de informações confidenciais fornecidas pelos sujeitos obrigados que se encontram em posição privilegiada em relação aos seus clientes (PIASKOSKI, 2020).

Ao tratar da realidade alemã, Martin Böse afirma que os deveres de comunicação são instrumentos baseados na atividade de supervisão, mas que, contudo, parecem ter a sua finalidade voltada mais para fins repressivos do que preventivos. Isso porque, tomando como exemplo o § 11 (1),1, do GwG, o dever de comunicar se aplica a transações que já foram realizadas e não a transações futuras. Não se trata, portanto, de uma evitação da operação, mas sim de um julgamento sobre o seu caráter suspeito (BÖSE, 2017, p. 870).

Na hipótese brasileira, a Recomendação de Caráter Geral n.º 04, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que embora não tenha força de lei (Cf. MADRUGA; TEIXEIRA; WEHRS, 2019, p. 25), dispõe que os RIF elaborados pelo COAF devem ser registrados como "notícias de fato" e distribuídos ao órgão de execução com atribuições para instauração do procedimento apuratório cabível (art. 1º da Recomendação).

A grande dificuldade extraída da mencionada classificação é que as informações obtidas para fins de inteligência financeira, ou supervisão preventiva, acabam por ter sua finalidade alterada e passam a ser destinadas para fins de persecução penal, seja como notícia de fato, seja como "distintas modalidades de procedimentos administrativos, investigações preliminares, pré-inquéritos, investigações proativas ou o que lhes queira chamar" (SOUSA MENDES, 2017, p. 138).

Nesse sentido, é preciso que exista uma necessária separação das atribuições existentes

à Unidade de Inteligência Financeira daquelas atribuições que são próprias dos titulares da persecução penal, principalmente porque esse intercâmbio de informações ocorre às margens dos métodos processuais de obtenção de prova, assim como das disposições constitucionais aplicadas ao sigilo financeiro e bancário.

Nessa linha, ao tratar da realidade alemã, Luís Greco (WOLTER; GRECO, 2019, p. 45) afirma que:

[...] dados obtidos para fins de inteligência, de prevenção de perigos ou de persecução penal, respectivamente, não podem, sem mais, ter essa finalidade alterada: os dados de inteligência não podem ser usados pela polícia preventiva, os da polícia preventiva não podem ser usados repressivamente, e vice-versa, sem expressa previsão legal. A alteração / o desvio de finalidade (Zweckänderung / Zweckentfremdung ou Zweckverfremdung) é, assim, uma intervenção adicional, que como tal tem de ser legalmente autorizada.

Ao mesmo tempo em que a Lei determina que a comunicação das informações obtidas pelo COAF no desempenho das atividades de inteligência financeira e supervisão preventiva podem (e devem) ser compartilhadas com os órgãos da persecução penal para instauração dos procedimentos cabíveis (art. 15, da Lei n.º 9.613/98), também devem ser estabelecidos limites para que a própria atuação dos sujeitos obrigados e da Unidade de Inteligência Financeira não se manifestem a partir de atos de investigação preliminar que ocorrem sem regulação do Poder Judiciário.

Sobre tais limites, é necessário ressaltar, ainda, que a UIF brasileira possui natureza administrativa, cuja atuação está limitada a intermediação das comunicações recebidas pelos sujeitos obrigados aos órgãos da persecução. Diferente é em Portugal e Alemanha, por exemplo, cujo modelo de UIF adotado é o de polícia judiciária, que possui como principal característica a manifestação de poderes de investigação do órgão de inteligência (Cf. PIASKOSKI, 2020)<sup>5</sup>.

A atuação da UIF deve ser limitada, portanto, a sua natureza, seja ela administrativa, policial judiciária ou promotorial<sup>6</sup>. Do mesmo modo, a incorporação das diretrizes internacionais que regulam os sistemas de reporte de informações também devem observar as regras sistêmicas vigentes em cada território, a fim de se evitarem importações incompatíveis com o a legislação constitucional e infraconstitucional de cada território.

<sup>5</sup> A comunicação de operações suspeitas em Portugal ocorre por via dupla, sendo destinada ao Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP) que compõe a estrutura do Ministério Público e a UIF, que integra a Polícia Judiciária do país.

<sup>6</sup> Para um estudo mais aprofundado acerca da natureza e das características de cada modelo de UIF existente, recomenda-se: *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.*

Do contrário, a existência de investigações preliminares voltadas ao cumprimento

dos deveres de comunicação de informações sobre operações suspeitas, que são instruídas com dados sigilosos obtidos sem autorização judicial e que ocorrem fora dos limites estabelecidos pelos métodos de obtenção de prova disponíveis no processo penal, acabariam por interferir na própria validade processual das informações obtidas pelos detentores da persecução (Cf. PIASKOSKI, 2020).

## CONCLUSÃO

O julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.870/ES, mais uma vez, trouxe à evidência a importância do controle de constitucionalidade, bem como se mostrou em perfeita consonância com o ordenamento jurídico brasileiro e com o entendimento jurisprudencial predominante no Supremo Tribunal Federal.

O instituto do controle de constitucionalidade tem como objetivo manter todas as normas em harmonia com o disposto na Constituição Federal. Nada é válido se contraria a Constituição e, por isso, não pode existir no ordenamento jurídico.

Este controle é feito de maneira preventiva, antes da aprovação de uma norma e pode ser feito de maneira repressiva, após a sua promulgação, como foi o caso da EC 85/12, objeto da ADI aqui discutida.

Foi por meio deste controle repressivo que os Ministros do Supremo Tribunal Federal declararam a inconstitucionalidade presente na emenda constitucional aprovada na Constituição Estadual do Espírito Santo.

Desta forma, declarou-se, então, ser incompatível com a Constituição Federal uma norma de Constituição Estadual que disponha sobre nova hipótese de foro por prerrogativa de função, em especial relativo a ações destinadas a processar e julgar atos de improbidade administrativa.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, Senado Federal. Constituição Estadual do Espírito Santo. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70429/CE\\_ES\\_EC\\_114-2019.pdf?sequence=17&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70429/CE_ES_EC_114-2019.pdf?sequence=17&isAllowed=y). Acesso em: 23 nov. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (2018). Agravo Regimental na Petição n.º 3.240/DF. Relator: Ministro Teori Zavascki, 10 de maio de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748003291>. Acesso em: 23 nov. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (2019). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.553/MA. Relator: Ministro

Gilmar Mendes, 15 de maio de 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753485650>, 15 mai. 2019.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (2020). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.870/ES, 14 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755115564..> Acesso em: 23 nov. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e Aplicação da Constituição. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

JOSÉ, Antonio; ROSA, Miguel Feu. Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 1998.